EL COLEGIO DE MÉXICO

CAMINO AL AJUSCO No. 20
10740 PEDREGAL DE SANTA TERESA
TLALPAN, MEXICO D. F.

TELEFONO 5449-2906
FAX 5645-0464
CORREO ELECTRÓNICO acastro@colmex.mx
HTTP www.colmex.mx

CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS

LA ARQUITECTURA DEL ESTADO MEXICANO: FORMAS DE GOBIERNO. REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y CIUDADANÍA, 1821-1857

TESIS
PRESENTADA POR:
ISRAEL ARROYO GARCÍA
EN CONFORMIDAD CON LOS REQUISITOS
ESTABLECIDOS PARA OPTAR POR EL GRADO
DE DOCTOR EN HISTORIA

DIRECTOR:
DR. MARCELLO CARMAGNANI

MÉXICO. D. F., noviembre de 2004

EL COLEGIO DE MÉXICO

CAMINO AL AJUSCO No. 20
10740 PEDREGAL DE SANTA TERESA
TLALPAN, MEXICO D. F.

TELEFONO 5449-2906
FAX 5645-0464
CORREO ELECTRÓNICO acastro@colmex.r
HTTP www.colmex.mx

CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS

APROBADA
POR EL JURADO EXAMINADOR

PRESIDENTE

PRIMER VOCAL

VOCAL SECRETARIO

LA ARQUITECTURA DEL ESTADO MEXICANO: FORMAS DE GOBIERNO, REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y CIUDADANÍA, 1821-1857

ÍNDICE

PROEMIO 7

PRIMERA PARTE
LAS FORMAS DE GOBIERNO 27

I. El debate fundacional 28

Primera encrucijada: monarquismo gaditano o monarquismo mexicano 30
El sepelio del monarquismo y la irrupción del republicanismo confederal 72
Segunda encrucijada: republicanismo confederal o republicanismo federal 83
Republica confederalista o republica unitaria 111

II. Otra vuelta a la tuerca: las formas de gobierno en los 40s 146

Republicanos confederalistas y monarquistas en 1840 147
La ruptura republicana de 1842 150
Los imaginarios federalistas de 1842 166
El federalismo de los modernos y la ruta alterna de los confederalistas 210

III. República y federalismo vernáculo, 1856-1857 221

Gobiernos y convocatorias constituyentes en disputa 222
Vasos comunicantes: 1842-1847 y 1856 239
La triada opositora 249
El voto de la mayoría 261
La Constitución a debate 260
Desenlace 330

SEGUNDA PARTE
REPRENSENTACIÓN POLÍTICA Y CIUDADANÍA 336

IV. Los tránsitos de la representación política 337

Ponderes amplísimos: las instrucciones quebrantadas 344
División electoral 369
Tres modelos de representación 403
El voto por diputaciones 422

V. Ciudadanos terrenales 449

Entre el modo de vivir y la renta anual 455
Ciudadanía dual 468
El embudo 475

EPÍLOGO 508

Anexos 513

Bibliografía 549

Nacer, vivir, morir y luego nada,
Nube es el sueño, la ilusión falsía
y un solo beso en nuestra frente helada,
el beso funeral de la agonía.

M. J. Othón

PROEMIO

Montesquieu, en su prefacio *Del espíritu de las leyes*, escribió: "La naturaleza no me ha dado un espíritu descontentadizo. Así como Platón daba las gracias al cielo por haberle hecho nacer en tiempo de Sócrates, yo se las doy por haber nacido en el régimen vigente, por haber querido que yo viva con el gobierno actual y que obedezca a los que amo. Pido una gracia, y temo que no se me conceda: la que no se me juzgue por una lectura rápida un trabajo de veinte años".[1]

El tratado de Montesquieu ahondó en el tema de las formas de gobierno. Tardó veinte años en leer a los clásicos y configurar un pensamiento propio. Toda proporción guardada, el estudio que pongo a consideración aborda la "arquitectura" de las formas de gobierno en México. Cuatro opciones parecen haber dominado la primera mitad del siglo XIX: la monarquía constitucional, la república, el federalismo y el confederalismo.[2] Reviste particular interés la opción republicana, porque el republicanismo ha sido visto en México –quizá también en América Latina— como un tema periférico o subsidiario de las "otras" formas de gobierno (república federal o república confederalista). Los testimonios históricos, en contraste, revelan que el republicanismo fue un tópico central no sólo para los Estados Unidos, sino también para casi todo el continente americano (la excepción temprana fue Brasil). El arraigo, predominio y vigencia de las formas de gobierno republicanas hasta el día de hoy prueban su relevancia. Lo más interesante es que se gestó un contrapunto –poco estudiado desde una óptica comparada— con Europa. Es decir, mientras los americanos buscaron transitar a la republicana, en Europa fue un proceso de excepción (Holanda y Francia). Muy pronto, además, tuvieron su desencanto –la Francia de 1815— y regresaron a la monarquía constitucional.

El tratamiento periférico y la imprecisión en las nociones de república y monarquía en México me obligan a "limpiar la casa". La existencia de diversas modalidades de monarquías –las "absolutistas" y las constitucionales— y de repúblicas no representa un

---

[1] Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Editorial Porrúa, México, 1987, p. 1.

[2] En forma deliberada, no he querido retomar la reorganización política del Estado mexicano desde la perspectiva liberal. Precisamente, la nula distinción entre las diversas "escuelas" del liberalismo y la tradición republicana es lo que explica –al menos en parte— el descuido en los estudios sobre la república. Esto no quiere decir que no trate las tensiones y convergencias de las posturas liberales y conservadoras a lo largo de la investigación.

problema menor. Dicha distinción formó parte de la literatura clásica y aún del siglo XIX. Como he subrayado en otro estudio, la forma de gobierno monárquica –junto con las aristocracias y las "democracias"— fue entendida en ciertas épocas como una opción específica de república.[3] La idea de que la monarquía fuera vista como algo distinto a la república fue expuesta, quizá por primera vez, por Montesquieu (1748). Quién puede olvidar su famosa triada de las formas de gobierno: la monarquía, con su "resorte" en el honor; la república, en la "virtud política"; la tiranía, en el temor. Y no es que en las repúblicas dejara de existir el honor, sino que el carácter fundamental de la misma lo ubicó en la "virtud política". La virtud política –concepto ocupado en algún momento por Maquiavelo, pero cargado de un significado propio u original en Montesquieu— estaba asociada al "amor a la patria" o el "amor a la igualdad". De este modo, vislumbró dos campos de la "libertad política" (término equivalente al de "virtud política"): el circunscrito al "ciudadano" –en la que la fuerza recaía precisamente en su carácter de "sentimiento" y no de "conocimiento"-- y la virtud atribuible a la autoridad. Las cualidades del campo ciudadano pueden sintetizarse en tres elementos: "amor a la república", respeto a las leyes y tomar parte en la elección del gobierno. A su vez, Montesquieu asentó el atributo de la autoridad –principalmente— en la "virtud moral" de gobernar para el "bien general". Estos principios de igualdad y libertad de corte constitucional explican la visión de contrapunto –o al menos de clara distinción— entre la forma de gobierno republicana y las jerarquías inherentes de las monarquías. Pero no se piense que la igualdad a la que se refería Montesquieu era de tipo "social", económica o cristiana. Él mismo aclaró que no debía entenderse en la acepción de moralidad privada o revelada –religiosa— de los individuos. sino en la de tipo político. De cualquier manera, la igualdad no podía anular el principio de distinción entre los hombres. El poder de mando surgía a partir de un cierto estado de igualdad de los individuos. Así pues, la "libertad política" de Montesquieu se basó en la posibilidad de que el ciudadano hiciera lo que las leyes le permitieran. Es decir, postuló una libertad constitucional que no se atrevió a desvanecer la diferenciación del censo –la dimensión política de la virtud— y, al mismo tiempo, exigir del individuo un "sentimiento"

[3] Israel Arroyo, "La república imaginada", en José Antonio Aguilar y Rafael Rojas (coordinadores), *El republicanismo en Hispanoamérica. Ensayos de historia intelectual y política*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

de igualdad --especie de "cultura política" que informa el "espíritu" de los hombres-- que fundamentaba la forma de gobierno republicana.

A nivel doctrinario, Rousseau y Paine adoptaron y adaptaron la distinción de república de Montesquieu.[4] Las monarquías –sin importar su modalidad— no sólo fueron diferenciadas por ambos autores, sino expuestas como formas incompatibles de gobierno frente a la república. En términos históricos, el caso estadounidense de 1787 y el constitucionalismo francés de 1793 fueron las primeras experiencias fácticas que constituyeron a sus Estados-nación bajo esta óptica. Sin embargo, la historia política de la época clásica y los tratadistas antiguos y modernos no vieron en las monarquías un ente opositor a las repúblicas. Platón y Aristóteles coincidieron en que existían tres formas de república: la monárquica, la aristocracia y el Estado popular o democrático.[5] Mientras Platón fabricó una república ideal para los hombres de su tiempo, Aristóteles se inclinó a pensar sobre las repúblicas históricas. Privó en su visión la idea de que la mejor república era la "república posible". Lo principal, que la autoridad "sirviera a la comunidad". A cambio, obtendría honor, gloria y fama. Aristóteles no simpatizó del todo con las repúblicas populares o democráticas. Prefería las repúblicas monárquicas y las aristocráticas. O en dado caso, consideraba que la mejor república era la que se adaptaba a las costumbres del lugar. Por lo tanto, cualquiera de las tres formas de república era preferible a una tiranía. Cicerón, en la antigua Roma, adoptó la tipología de Platón y Aristóteles.[6] Sólo añadió dos cosas relevantes: la posibilidad de los gobiernos mixtos y una mirada positiva –a diferencia de Aristóteles-- de las repúblicas "populares".

Las repúblicas italianas del siglo XIII al XVI han sido estudiadas por Pocock y Skinner.[7] El primero ha caracterizado el período como el momento maquiavélico. Esta

---

[4] Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social o principios de derecho político*, Editorial Porrúa, México, 1987. Thomas Paine, *Derechos del hombre*, Alianza Editorial, Madrid, 1984.

[5] Platón, *La república o el Estado*, Biblioteca Edaf, Madrid, 1998. Aristóteles, *Política*, Ciencias Sociales, La Habana, 1976. Bobbio piensa que con Aristóteles se dieron más formas de gobierno, porque hay que tomar en cuenta las "degeneraciones": de la monarquía a la tiranía; de la aristocracia a la oligarquía; y de democracia al desorden. Norberto Bobbio, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Año académico 1975-1976*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, p. 34.

[6] Cicerón, *Tratado de la república*, Porrúa, México, 1986.

[7] John G. A. Pocock, *The Maquiavellian Moment. Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton University Press, Princeton, 1975. Quentin Skinner, *Los fundamentos del pensamiento político moderno. El Renacimiento*, Fondo de Cultura Económica, México, tomo I, 1993. Véase también José Antonio Aguilar Rivera, *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000. Aguilar, en el primer capítulo de este texto, hace notar que en

acepción le permitió establecer conexiones y diferencias entre las repúblicas renacentistas de Italia y la república estadounidense de 1787. El segundo autor observa que las repúblicas --el plural es aquí un matiz importante— de los siglos XIV y XV antepusieron la noción de libertad a cualquier otro tipo de valor político. Pero aquí la libertad tuvo una connotación particular, que no debe confundirse con la virtud política ulterior de Montesquieu. Esto es, las repúblicas italianas entendieron por "libertad" una afirmación de la "soberanía" o independencia política de las ciudades o provincias frente a toda monarquía secular o eclesiástica. O bien una idea de autogobierno acompañado de un cierto tipo de ley o constitucionalismo frente a la arbitrariedad de los gobiernos tiránicos o despóticos.[8] No es casual, en este sentido, que Dante Alighieri haya reaccionado con una temprana defensa de la "monarquía temporal" contra el horizonte fragmentario y desestabilizador de las repúblicas.[9] La nostalgia por el imperio romano --depositado en el "pueblo elegido" y el poder papal-- fue explícita en Dante. Pero también el ideal de anteponer los valores políticos de orden y unidad de los reinos y repúblicas bajo el mando de un sólo monarca temporal. Incluso Marsilio de Padua --defensor de las ciudades repúblicas en la primera mitad del siglo XIV y uno de los intérpretes más autorizados del aristotelismo— prefería la paz sobre la libertad republicana.[10] Aunque Padua quiso empatar libertad y paz en las ciudades república de su tiempo, la historia de la Edad Media y el Renacimiento en Italia le darían la razón a Dante, salvo lo ocurrido en la república de Venecia que vivió un largo período de libertad y seguridad a partir de 1335.[11]

Estados Unidos existe un debate alrededor de la influencia o no de las repúblicas renacentistas en el constitucionalismo estadounidense. Esto no es otra cosa que reactivar la discusión sobre los orígenes teóricos e históricos del liberalismo frente a la república. En contraste, en Hispanoamérica todavía no hay una discusión sistemática al respecto.

[8] Recientemente, la percepción de Skinner ha sido desarrollada por Pettit. En franca coincidencia con aquel autor, Pettit ha puesto el acento en la tradición de la república que define la libertad como un "ideal comunitario" o "no dominación". Aunque en Pettit existe una búsqueda contemporánea de hacer compatible el comunitarismo republicano del "bien común" con la libertad personal, es claro que la noción de libertad de los republicanos de los siglos XIV, XV y XVI estuvo compuesta de un linaje radicalmente distinto al que surgiría con los liberales de los siglos XVIII y XIX. Philip Pettit, *Republicanismos. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Paidós, Barcelona, Buenos Aires, México, 1999.

[9] Dante Alighieri, *Monarquía (1310-1317)*, Madrid, Tecnos, 1992.

[10] Skinner, *Fundamentos*, p. 77.

[11] Según Skinner, esta prolongada estabilidad de la república veneciana puede considerarse de excepción. Desde el siglo XIV, los tratadistas de la época miraron con admiración este hecho. El secreto de su estabilidad radicó en la combinación de diversas formas de gobierno republicanas. Más cercana a la república imaginada de Platón, Venecia edificó un gobierno mixto que combinó rasgos propios de la monarquía, la aristocracia y lo popular. Skinner, *Fundamentos*, pp. 164-165.

Maquiavelo heredó esta disyuntiva --real o aparente-- de valores políticos. Esto explica que sea considerado por algunos autores como un tratadista de heterónimos: el Maquiavelo de *El príncipe* y el de los *Discursos.*[12] En la primera obra se mostró a favor de la construcción de los poderes absolutos o, como ha recogido Berlin de A. H. Gilbert, a favor de un "espejo de príncipes".[13] En la segunda acogió en su remanso una manifiesta defensa de la república. Lo importante, en última instancia, es que Maquiavelo llegó a admitir la posibilidad de ambas formas de gobierno, pues lo que ocupaba su interés era la unidad política del principado gobernado por los Médicis. No de toda Italia.

A diferencia de Maquiavelo, Bodin no emprendió distinción alguna sobre la república o los principados.[14] En concordancia con Alighieri, hizo converger monarquía y república. Mientras en Platón, Aristóteles y Cicerón la monarquía fue considerada como un subtipo de la república; con Bodin asistimos a una "equivalencia perfecta" entre monarquía y república. De nueva cuenta, el enemigo de esta forma de gobierno fue la tiranía. Por ende, persistía una idea positiva de las monarquías. Además, la originalidad de Bodin radicó en haber definido república como "un recto gobierno de varias familias y de lo que es común, con poder soberano". La inversión del aristotelismo es precisa: el soberano no debía actuar para sí o para los valores aledaños como el orden, sino en función del "bien común" de las familias. Hobbes compartirá con Bodin esta idea positiva de la monarquía; pero no su mirada crítica al autor de la *Política.*[15] Por el contrario, volvería a la tipología clásica de Aristóteles –monarquía, aristocracia y Estado popular— y postularía como valor supremo la vida de los individuos a cambio de la transferencia casi absoluta de su libertad natural al soberano. La obediencia, en Hobbes, era la vida.

El apretado recorrido de la filosofía política clásica con relación a las formas de gobierno deja, al menos, dos enseñanzas. En primer lugar, la presencia de una manera doble de pensar a las repúblicas y las monarquías: la república matria que contiene --no opone-- a

---

[12] Una argumentación contraria a esta perspectiva puede consultarse en Aguilar, *Quimera*, p. 51. Este autor, siguiendo a Pocock, sostiene que hay un solo Maquiavelo en ambos tratados. La diferencia es que *El príncipe* no versa sobre la ciudad y la igualdad civil, fundamentos de las repúblicas renacentistas. Lo que principalmente ocupa a Maquiavelo es lo que debe hacer el "nuevo príncipe" para conservar sus dominios territoriales.

[13] Isaiah Berlin, "La originalidad de Maquiavelo", en *Contra la corriente. Ensayos sobre la historia de las ideas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

[14] Jean Bodin, *Los seis libros de la república*, Técnos, Madrid, 1997.

[15] Thomas Hobbes, *Leviatán o la materia de una república eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

los regímenes monárquicos (Platón, Aristóteles, Cicerón, Alighieri, Bodin y Hobbes) y la que antagoniza y efectúa una diferenciación entre monarquía y república (Maquiavelo, Montesquieu, Rousseau y Paine). En segundo lugar, ahora es posible entender porqué los tratadistas de la monarquía española de los siglos XVI al XVIII solían utilizar indistintamente los términos república y monarquía. Es el caso temprano, por ejemplo, de Tomás Campanella (1603) y Juan de Mariana (1610).[16]

Campanella se propuso hacer una disertación política –no filosófica ni teológica— en pro de la monarquía española. Su ideal era impulsar una monarquía universal –unión o "confederación" de España y el Vaticano con un príncipe español. A diferencia de Alighieri, que recomendaba una separación del Papa en los asuntos temporales, Campanella consintió el uso de ambas espadas en la cabeza de la monarquía: la política y la espiritual. El sustento de esta nueva monarquía nos es familiar: gobernar con prudencia para el "bienestar público". La contraparte: el tirano que gobierna con astucia, de donde se deriva un gobierno para el "bienestar propio".[17] *La monarquía hispánica* de Campanella fue una reacción a Maquiavelo. Si éste recomendó en *El príncipe* una serie de consejos para conservar los principados, Campanella exhortó a los monarcas a adquirir y aumentar el tamaño de las monarquías. Si Maquiavelo sostenía que era mejor ser temido que amado; Campanella decía que era mejor ser amado que temido. En breve, para Campanella el gobierno con virtud implicó administrar los dominios respetando las costumbres de los pueblos, gobernar con cuerpos intermedios --los brazos de la época--, convocar a Cortes generales y de los reinos y los distintos consejos y organismos de la monarquía española.

Mariana, todavía imbuido de aristotelismo, reconoció cinco formas de gobierno legítimas: monarquía, aristocracia, república, democracia y oligarquía. Todas ellas con atributos positivos. Más aún, pensó que la tiranía era la forma "antitética" de la monarquía. Aunque ambas formas se caracterizaban por el gobierno de un solo hombre, no cabía confundir al monarca con el tirano. El rey tenía que gobernar para la "felicidad común" de los súbditos. De este principio se derivaban los demás atributos: conservar la paz, asegurar

---

[16] Tomás Campanella, *La monarquía hispánica*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982. Juan de Mariana, *Del rey y la institución real*, Secretaría de Educación Pública, México, 1948.

[17] Campanella comparaba al lobo con el tirano que debía diferenciarse del monarca prudente y con límites: "El lobo es el tirano—indicaba--, que guarda su rebaño en provecho propio y degüella siempre al más rico y al más sabio y más fuerte para alimentarse con él o para dominar sin peligro y engordar". Campanella, *Monarquía*, p. 58.

las fortunas privadas y públicas, y gobernar con cuerpos intermedios y el "consentimiento" del pueblo (Cortes, consejos de asesores). En cambio, el tirano era contrario a la "utilidad pública". Tendía a mirar para sí mismo, no respetaba ley alguna y gobernaba mediante la arbitrariedad.

En resumen, la constante tanto en Campanella como en Marina fue una mirada benevolente hacia la monarquía española frente a todo aquello que oliera a tiranía. A lo largo de sus opúsculos se habla indistintamente de monarquía y república como una forma específica de república.

José Miranda, en *Las ideas y las instituciones mexicanas*, siguió la trayectoria de los tratadistas hispánicos.[18] Lo mismo retrató el pensamiento político de Mariana, de las Casas, Vitoria y Suárez que de Blázquez, Palafox o Rivadeneyra. Asimismo, añadió un listado de la literatura "novohispana" sobre las formas de gobierno.[19] De su reconstrucción conviene resaltar dos cosas. En primera instancia, que las ideas políticas y las instituciones hispánicas no permanecieron ajenas al debate teórico sobre la mejor forma de gobierno. Miranda desarrolla tres momentos. El Medioevo español con una monarquía débil y una participación fuerte de los brazos estamentarios y las Cortes. La naturaleza "moderada" del poder real en los siglos XVI y XVII o lo que Mariana y las Casas denominaron gobierno con "consentimiento" del pueblo (también coincidieron con esta postura Vitoria y Suárez). Y la etapa de construcción del absolutismo –la de las reformas borbónicas--, que redujo la participación de las Cortes y consolidó el regalismo de los dos siglos anteriores frente a las posturas separatistas de Maquiavelo y Hobbes. En ninguno de los tres momentos desapareció el sustento de las monarquías hispánicas: el gobierno para el bien común de los súbditos.

En segunda instancia, puede decirse que la Nueva España –como parte de la monarquía española— tuvo como entorno el modelo de equivalencia entre república y monarquía. Esto quiere decir que la idea de diferenciar las formas monárquicas y las republicanas fue una construcción ulterior a la primera etapa del México independiente. De esta manera, la primera gran discontinuidad novohispana se dio entre dos tipos de monarquismo: la opción "absolutista" y los monarquismos constitucionales de 1810-1812 y

---

[18] José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978.
[19] Miranda, *Ideas*, pp. 57-60.

1821-1823. El contrapunto entre república y monarquía cobró importancia en un momento posterior. De ahí la necesidad de situar las tendencias que surgieron en cada uno de los congresos referidos. Ello resulta vital para no confundir las "ideas partidarias" con la toma de decisiones según las votaciones emitidas.

La relativa atención a la formas de gobierno de los tratadista novohispanos –recuperada por Miranda— no ha tenido la resonancia esperada en el México independiente. O cuando mucho se ha situado en la discusión del federalismo, centralismo, liberalismo y conservadurismo. De ahí que en esta investigación priorice el estudio de la república en México de 1821 a 1857. Una de las peculiaridades del caso mexicano es que su proceso de republicanización no fue lineal, ni mucho menos una copia de lo acaecido en Estados Unidos. Por los menos, vislumbro tres etapas: la del republicanismo parlamentario (momento fundacional), la que se acercó al paradigma estadounidense (la década de los 40) y la de su radicalización (1857). Esta última etapa se caracterizó por la ampliación de los rasgos republicanos del poder ejecutivo en el poder judicial.

La opción republicana no debe concebirse como una forma inherente al constitucionalismo mexicano. Hubo otras formas vinculadas a las monarquías constitucionales --ya fuera con un príncipe extranjero o con una figura mexicana— que estuvieron presentes a lo largo de las tres primeras partes del siglo XIX. Sin prejuicios de ningún tipo, es necesario evaluar sus aportaciones al pensamiento constitucional de México. Me concentraré en aquellos momentos donde tuvieron posibilidad real de adoptarse constitucionalmente o, de plano, donde fueron formas de gobierno vigentes. Esto significa que dejé de lado los diversos planes o proyectos de gobierno que no lograron instituir una convocatoria "amplia" o de tipo representativo. La conspiración monárquica del padre Arenas es un buen ejemplo. En cambio, se pondrá especial énfasis en los momentos "constituyentes". La liga entre congresos y formas de gobierno es uno de los ejes rectores de la investigación. En este nexo aparecieron cuatro formas de gobierno: las opciones monarquistas y republicanas y las federalistas-confederalistas y unitarias. Los actores políticos mexicanos tomaron distancia –en general— de los modelos despóticos o las tiranías. El ensayo más cercano a esta forma de gobierno se vivió en la "dictadura" de Santa Anna de 1853--1855. Su duración fue corta. No pasó de dos años y medio. Respecto

de las monarquías "absolutas", nunca se volvió a este sistema de gobierno desde la ruptura gaditana de 1812.

Otra preocupación medular es la periodización o los cortes históricos de las formas de gobierno. Dos momentos requieren una revisión. El primero abarca lo que genéricamente se ha denominado como "primera república federal". Esta manera de ver las cosas esconde la presencia de una corriente importante de partidarios de las monarquías constitucionales. Más aún, soslaya el hecho de que México nació ligado a la monarquía y no al idealizado "ser republicano" que cierta historiografía ha proclamado. Por lo tanto, el debate fundacional adquiere matices y momentos que deben distinguirse con precisión. Aquí se sostiene que la querella inicial no fue entre republicanos y monarquistas como regularmente se afirma. Fue entre monarquistas con un príncipe mexicano (iturbidistas) y monarquistas con un príncipe extranjero (borbonistas). Esta disyuntiva se vivió desde la consumación de la independencia hasta la conformación de la Junta Nacional Instituyente. El segundo momento se dio entre republicanos confederalistas y republicanos federalistas. Ello tuvo cabida desde la restitución del congreso disuelto –congreso convocante— hasta el segundo constituyente. En el ámbito de las asambleas constituyentes, los partidarios del republicanismo unitario representaron una minoría. Hubo que esperar hasta los años 30 para que se gestara una fuerza mayoritaria en esta dirección. Por consiguiente, advierto la presencia de una tensión entre federalistas-confederalistas y unitarios –que no de la perspectiva republicana— hasta el tercer constituyente --cuarto si se considera la Junta Nacional.

El segundo momento sujeto a revisión se refiere al desequilibrio entre los estudiosos del constituyente de 1856 y los de la década de 1840. Con frecuencia se sostiene que la Constitución de 1857 fue el epicentro de las rupturas, de la originalidad del "liberalismo mexicano" y el republicanismo federal. El "desdén" por los constitucionalismos de 1842, 1843 y de 1847 explican porqué la historiografía mexicana mitifica a los asambleístas de 1856.[20]

---

[20] Basten dos ejemplos de gran estatura intelectual: de la Cueva y Cosío Villegas. El primero salta libremente del constitucionalismo de 1857 a 1917 sin alusión alguna a los tratadistas de los años 40. El segundo, más flexible, llega a mencionar de pasada una posible influencia de los "moderados" en el diseño de la Constitución de 1857. Sin embargo, no deja de pensar que los atributos innovadores se originaron en el constituyente de 1856-1857. Mario de la Cueva, *Teoría de la constitución*, Editorial Porrúa, México, 1982. Daniel Cosío Villegas, *La constitución de 1857 y sus críticos*, Editorial Hermes, México, 1973.

La poca acogida del estudio de los constitucionalismos de los 40 ha provocado, por lo menos, tres equívocos. El primero alude a que la arquitectura republicana y el federalismo mexicano se entiendan como una construcción de los constituyentes de 1857 y no de los publicistas de los años 40.[21] El segundo ha provocado que no se observe la continuidad de nombres entre ambos constitucionalismos.[22] En el orden cuantitativo, Cecilia Noriega indica que entre 1810 y 1857 hubo 27 "congresos" en funciones con un total de mil 931 representantes. De este global, 61.2 por ciento de los legisladores fueron enteramente nuevos y 38.8 participaron más de una vez en los congresos mexicanos.[23] Esto implica que el asambleísmo en México contó, al unísono, con una poderosa combinación de congresistas con experiencia (garantizada por la continuidad o repetición de sus legisladores) y rotación. Respecto de lo cualitativo, es claro que existieron coincidencias de nombres entre los constituyentes de 1842 y 1847 y de estos últimos con los de 1857.[24] Además, pocas veces se observa que Espinosa de los Monteros fue uno de los 41 diputados que fungieron en siete congresos distintos a lo largo de la primera mitad del siglo XIX -- incluyendo los de los años 40-- y que Arriaga participó en los constituyentes de 1842 y 1856.[25]

---

[21] En la primera opción se distinguen nombres como los de Ponciano Arriaga, José María Castillo Velasco, Isidro Olvera, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez, Ignacio Vallarta y Francisco Zarco. En las segundas figuras, Mariano Otero, Juan José Espinosa de los Monteros, Fernando Ramírez, Manuel Crescencio Rejón, Juan Bautista Morales, Manuel Gómez Pedraza, José María Lafragua, Mariano Riva Palacio, Melchor Ocampo, Ignacio Comonfort, entre otros.

[22] El énfasis en las continuidades de ambos constitucionalismos no quiere decir que no se hayan dado rupturas. Baste citar que el constituyente de 1857 edificó una república federal sin representación de senado, hecho que no ocurrió en los constitucionalismos federales de 1842 y 1847. O bien podría referirse el asunto de la tolerancia religiosa en 1857 frente a la intolerancia de los años 40.

[23] El estudio de Noriega contempla un índice de permanencia que va de 1 a 25 por ciento, dependiendo del congreso que se trate. En cuanto a los índices que interesan a esta investigación: 8.6 por ciento para 1842, 8.9 en 1846 y 1 por ciento en 1856. Noriega determina también que 41 individuos fueron reelectos en siete congresos o bien 64 repitieron en seis asambleas o 110 en cinco congresos. No sobra señalar que los índices de permanencia fueron obtenidos de listados nominales y no del funcionamiento real de los congresos. Esto lleva a que los índices tengan algún tipo de desviación, pues hubo legisladores nombrados que nunca tomaron posesión. Es sabido que en el período abordado aquí, y prácticamente en todo el siglo XIX, esta diferencia fue sustancial. Hubo congresos que llegaron a operar con la mitad o dos terceras partes de los legisladores nombrados legalmente. Ello, de ninguna manera, invalida las tendencias y generalizaciones de la investigación de Noriega, que no sólo tiene el mérito de abordar el tema de la representación política como una entidad estable, sino el de ser prácticamente el único estudio sobre la materia. Cecilia Noriega Elío, "Los grupos parlamentarios en los congresos mexicanos, 1810 y 1857. Notas para su estudio", en Beatriz Rojas (coordinadora), *El poder y el dinero en México*, Instituto Mora, México, 1995.

[24] Sobresalen Arriaga, Espinosa de los Monteros, Comonfort, Lafragua, Múzquiz, Ocampo, Riva Palacio, Dublán y Bautista Morales.

[25] Noriega, "Grupos", pp. 134-135.

Y el tercero es que suelen desatenderse las continuidades de contenido de ambos constitucionalismos. Las continuidades van desde la forma de gobierno (república federal) --que terminó en un alejamiento de la república confederal de 1824-- hasta las conexiones de algunos de los preceptos instituidos por el "republicanismo unitario" de las Sietes Leyes. Además, vale la pena enfatizar que los constituyentes de los años 40 no sólo fueron los "padres" del republicanismo federal e impulsores del liberalismo iusnaturalista en México, sino que también idearon un pensamiento constitucional original que formó parte de Occidente.

El estudio de las formas de gobierno puede abarcar múltiples dimensiones y las más diversas relaciones. Conviene hacer explícitos los límites y la perspectiva de trabajo. Considero que es necesario distinguir tres ámbitos de discusión: el doctrinario, el institucional y el de las prácticas políticas. El primero alude al conjunto de ideas y conceptos expuestos al debate público. En la investigación se dio prioridad a lo discutido en los congresos y sus conexiones con la prensa. El peso de las ideas está relacionado al lugar que ocupa el que lo dice y su capacidad de influencia para tener impacto en la dimensión institucional. Sin embargo, cuando el actor individual o colectivo lo amerita –aún estando fuera de estas dos esferas de lo "público"-- se desarrollan sus ideas. Al fin de cuentas, los congresos y la prensa no son entidades autárquicas o libres de otras influencias como las de los individuos particulares o la historia. El segundo ámbito se remite, principalmente, al análisis de las convocatorias, planes políticos, constituciones y leyes secundarias.[26] Por eso, el espacio central de mi reflexión se sitúa en los congresos y sus productos constitucionales. El lector, además de seguir el desarrollo de las formas de gobierno, podrá visualizar –de manera colateral-- una historia de los congresos en México. El último ámbito se remite a la exploración de las prácticas políticas. Mi intención no es rastrear las formas de "sociabilidad política", como lo hace Guarisco con las repúblicas de indios y su relación

[26] No desconozco que el debate sobre lo institucional puede ser mucho más amplio que lo expresado aquí. Pero mi intención no es discutir las variables y principios que permiten hablar de la consolidación de lo institucional, sino sólo distinguir los campos de acción de los actores políticos. Sin embargo, el lector puede profundizar sobre los ordenamientos "teóricos" de lo institucional en Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983. En el ámbito histórico, Ariel Rodríguez otorga un papel preponderante al proceso de institucionalización de los municipios, en particular el de la ciudad de México: Ariel Rodríguez Kuri, *La experiencia olvidada: el ayuntamiento de México; política y administración, 1876-1912*, El Colegio de México, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1996.

con otros grupos sociales.[27] Tampoco interrelacionar la "cultura política" de las grupos mayoritarios y las élites políticas, como lo pretende Guardino.[28] Más bien, el objetivo es mostrar las prácticas políticas vinculadas a los congresos. Esto es, cómo llegaron a conformarse los grupos políticos, sus proyectos y estrategias políticas y las coaliciones o alejamientos con otros conjuntos parlamentarios. Adelanto que no siempre fue tan clara la integración de los grupos parlamentarios. Un poco porque los congresos fueron, en general, plurales y abiertos al debate público. Otro tanto, debido al carácter efímero de las alianzas. De acuerdo al tema en cuestión, podía darse que cambiara la correlación de fuerzas.

Tres asuntos más sobre la perspectiva adoptada. Primero, las dimensiones doctrinal e institucional han tenido un tratamiento irregular. No han sido estudiadas a profundidad, porque predomina el prejuicio de que las leyes representan una ficción "moderna" ante una realidad histórica que se ha estigmatizado como de "antiguo régimen". Los principales detentadores de este argumento han sido Guerra (*México: del antiguo régimen a la revolución*) y Escalante (*Ciudadanos imaginarios*). Ambos autores son deudores, en alguna medida, del pensamiento político de Emilio Rabasa. Esto es, de aquella postura que proclamó la existencia de un golfo entre el ámbito constitucional y "el estado social". A partir de este punto de partida, se postula que las ideas constitucionales sólo representaron una abstracción o ley muerta que nunca tuvo su descenso en la "realidad". El problema de esta manera de mirar las cosas es que se comienza con un prejuicio. El prejuicio que las ideas y las leyes constitucionales son "irrealidad". La cuestión es que ni siquiera Kelsen –el jurista por antonomasia del derecho positivo-- se atrevió a tanto.[29] Kelsen solía distinguir el "ser" del "deber ser". La ley debía entenderse como un referente a cumplir, no un término equivalente a la "realidad". El mejor constitucionalismo era el que estaba más cerca de las circunstancias históricas para no ser "ley muerta". Pero la norma nuca alcanzaba el carácter de "realidad". Se podía prohibir y penalizar los asesinatos, mas era imposible que dejara de haber asesinos. La norma, aún en el derecho positivo, siempre conserva el estatus del "deber ser". La debilidad de Kelsen, por lo tanto, no radicó en esta distinción, sino en

---

[27] Claudia Guarisco Canseco, *Hacia la construcción de una nueva sociabilidad política: indios, ciudadanía y representación en el Valle de México, 1770-1835*, El Colegio de México, tesis doctoral, 2000, p. 16.
[28] Peter F. Guardino, *Campesinos y política en la formación del Estado nacional en México. Guerrero, 1800-1857*, Stanford University Press, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero, México, 2001, p. 60.
[29] Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, Universidad Autónoma Nacional de México, México, 1995.

pensar que el Estado surgía y terminaba en el ámbito jurídico.[30] Mi punto de arranque es que el pensamiento constitucional –la doctrina-- y los trayectos institucionales –las constitucionales y leyes secundarias-- no son toda la realidad, pero sí parte de la realidad política de una determinada época. De ahí la necesidad de tomarla en cuenta como una variable que interactúa con las otras dimensiones referidas.

El segundo asunto tiene que ver con el tratamiento específico de las formas de gobierno. Las diversas opciones --monarquía constitucional, república, federalismo y confederalismo— no fueron tratadas de forma genérica. En el orden histórico, ninguna forma de gobierno se constituye de modo puro. Siempre concurren mezclas, continuidades y rupturas. Por lo tanto, las "arquitecturas" constitucionales vividas en México tuvieron, hasta cierto punto, un carácter híbrido. Esto me obligó a trabajar con un enfoque "vectorial". Es decir, evalué los diseños constitucionales por rubros y no como entidades monolíticas. De esta manera, evité caer en la tentación de los calificativos fáciles o genéricos.[31] Pude, además, ubicar los diseños hegemónicos y la cualidad de los mismos sin desconocer la confluencia de elementos de distinto origen de gobierno.

El tercer asunto se refiere a los rubros seleccionados. Esto dependió de la forma de gobierno en cuestión. No utilicé la misma estrategia para la forma confederalista que para la monarquía o la república. En general, centré la investigación en las diversas modalidades de elección del poder ejecutivo, la representación política –principalmente de la cámara de diputados— y la ciudadanía. Dejé de lado, por lo tanto, el estudio del senado y el poder judicial. La investigación a profundidad de ambas instituciones hubiera requerido un esfuerzo similar al emprendido en los otros "vectores". También omití escudriñar sobre la "totalidad" de los fundamentos de cada forma de gobierno. Pongo como ejemplo la república. Agotar el ámbito del "buen gobierno" –discusión inherente a su configuración— es una tarea difícil de cumplir.[32] O bien ahondar en el proceso de interiorización de la "virtud pública" del ciudadano.[33]

---

[30] La idea del Estado como una entelequia jurídica fue criticada, en su momento, por Schmitt. Sin embargo, este debate sobrepasa mi objeto de estudio. Carl Schmitt, *Teoría de la constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 1982.

[31] Errores similares se han cometido en el estudio del liberalismo y el conservadurismo en México.

[32] Ésta es, verbigracia, una de las preocupaciones que se impone el estudio de Hernández Chávez sobre la república del buen gobierno. Dicha dimensión de la república --quizá la de mayor actualidad en el debate contemporáneo-- alude a la discusión sobre los mecanismos y políticas institucionales para salvaguardar el valor supremo del "bien común". Véase Alicia Hernández Chávez, *La tradición republicana del buen*

La exposición de la investigación está divida en dos partes y cinco capítulos. La primera examina el *bing-bang* de las formas de gobierno. Abarca los tres primeros capítulos de la tesis. El uso del plural no es gratuito. En México no hubo una sola forma de gobierno, sino distintos proyectos alternos que deben ser tomados en cuenta sin prejuicios ideológicos o preferencias por una u otra forma de gobierno. En el primer capítulo abordo, como primera fase, la disputa fundacional entre los dos tipos de monarquías constitucionales: borbonistas e iturbidistas (1821-1822). Las diferencias entre un proyecto y otro se situaron en dos rubros: en el poder ejecutivo –monarca mexicano o extranjero— y en el distinto origen y peso que dieron a los poderes públicos. La segunda fase de la disputa se dio entre los impulsores de una república confederal y los de una república federalista (1823-1824). La idea es rastrear los principales rasgos que caracterizaron a la república en México, así como la inclusión de las diferentes visiones de tipo confederalista que existieron en la época. No sobra recalcar que la inserción de este último tópico tiene como punto de partida las investigaciones germinales de Carmagnani.[34] Hasta antes de sus estudios sobre el pensamiento hispanoamericano, el debate había permanecido prácticamente ignorado en la historiografía mexicana. El seguimiento de la república, como proceso de "largo aliento", ha tenido escasos adeptos. La tesis que se desarrolla en el primer capítulo es que se

---

gobierno, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica México, 1993.

[33] Hernández también ha emprendido la tarea de estudiar el paso de la *res pubicae* –noción de las repúblicas antiguas— a la república de individuos. Con un uso novedoso de los primeros catecismos cívicos. evalúa el proceso de interiorizaron de la "virtud pública" de los ciudadanos. Esta primera aproximación al tema arroja resultados interesantes. La república –como forma de gobierno-- estaba asociada a las formas electivas y de representación política de los cargos. Véase Alicia Hernández Chávez, "De la *res pubicae* a la república", en prensa. Agradezco a la autora haberme proporcionado el artículo que muy pronto será publicado en Estados Unidos en una compilación general sobre el tópico.

[34] Carmagnani advierte sobre la necesidad de estudiar la conformación de los Estados latinoamericanos por la vía de los "poderes territoriales". Esta perspectiva enfrenta a la noción tradicional y, sobre todo, eurocentrista, de analizar las cosas bajo la óptica de los "Estados nacionales". Marcelllo Carmagnani, "Territorialidad y federalismo en la formación del Estado mexicano", en I. Buisson (compilación), *Problemas de la formación del Estado y de la nación en Hispanoamérica*, Inter-Naciones, Boon, 1984; "Del territorio a la región. Líneas de un proceso en la primera mitad del siglo XIX", en Alicia Hernández Chávez y Manuel Miño Grijalva (coordinadores), *Cincuenta años de historia de México*, El Colegio de México, México, 1993; "Territorios, provincias y estados: las transformaciones de los espacios políticos en México, 1750-1850", en Josefina Zoraida Vázquez (coordinadora), *La fundación del Estado mexicano*, Nueva Imagen, México, 1994. La discusión contenida en "El federalismo liberal mexicano", Marcello Carmagnani (coordinador), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

constituyó, inicialmente, una republica parlamentaria". De ser convincente el argumento, terminaría por derrumbar la endeble apreciación de que los tratadistas mexicanos fueron imitadores de Estados Unidos. Si Benson mostró que esta percepción era equívoca para el "federalismo", hoy en día es tiempo de plantearse una empresa semejante para la república. El capítulo finaliza con la descripción de la tensión entre los republicanos unitarios frente a los republicanos federalistas-confederalistas de 1835-1836 y sus productos constitucionales. El principal interés de este último apartado es señalar que la ruptura no sólo se dio entre la obvia tensión entre federalismo y unitarismo, sino en el quebranto de las bases del primer republicanismo. De nueva cuenta, se pone especial énfasis en la forma de elegir el poder ejecutivo y el novedoso sistema de *check and balances* puesto en marcha. En el vértice de la nueva ingeniería de poderes se sitúa la creación del Supremo Poder Conservador. La "invención" mexicana radicó en hacer del "poder neutro" de Constant –institución monárquica inspirada en la experiencia inglesa-- un ente electivo y periódico. La transfiguración fue original porque "republicanizó" el poder neutral pensado para las monarquías hereditarias y vitalicias.

En el segundo capítulo incursiono en el pensamiento constitucional de los años 40. La hipótesis central es que aquí surgió, quizá por primera vez, la proyección de una república federal y liberal que buscó acomodo entre las repúblicas confederalista y unitaria o, incluso, frente al resurgimiento del monarquismo constitucional de 1845-1846.

En el tercer capítulo expongo el pensamiento constitucional de los tratadistas mexicanos sobre federalismo y república, pero también en cuanto a las continuidades y rupturas del liberalismo iusnaturalista respecto de los constituyentes de los 40. La idea principal es que no podemos entender las novedades sustentadas en 1857 sin mirar las conexiones –en individuos y contenidos constitucionales— de los congresos de 1842 y 1847.

La segunda parte de la tesis está dividida en dos capítulos. En el primero –que corresponde al cuarto capítulo de la investigación— examino los "tránsitos" de la representación política en el México independiente. En lo particular, desarrollo cuatro ejes de discusión: las instrucciones frente a los "poderes amplísismos", la construcción de una división electoral propia, la definición de los requisitos para ejercer un cargo de representación y el voto por diputaciones. En el primer eje se recupera el viejo debate entre

mandato imperativo y representación independiente. En el estudio se propone que muy pronto se abandonó la representación por instrucciones y que la existencia de este tipo de representación fue superada desde el congreso restituido de 1823. En el segundo eje se discute la construcción de los partidos y los distritos electorales. Aquí lo principal fue rastrear el paso de los criterios con un predominio territorial a los que privilegiaron los de carácter poblacional. Este cambio se dio con relativa celeridad, dado que el constitucionalismo gaditano fungió como una herencia benéfica. La mayor dificultad recayó en la constitución de los distritos uninominales. En el capítulo. sostengo que dicha construcción fue en un principio virtual. Esto es, que se tomó en cuenta para la distribución de las diputaciones estatales en la representación general, pero no logró su delimitación física hasta el constitucionalismo de 1857-1871. En el tercer eje se reflexiona sobre los requerimientos de la ciudadanía pasiva (derecho a ser votado). Expongo que en México hubo –en términos generales— tres "modelos" de representación: "por el modo honesto de vivir", renta anual y el fiscal. Ello significa que los constituyentes mexicanos no compartieron –salvo en situaciones acotadas y como requerimientos de excepción— las exigencias censitarias. En materia de derechos políticos, los hispanoamericanos se adelantaron a los ideales "igualitarios", hecho que contrasta con experiencias como la francesa (modelo fiscal) o la inglesa (modelo censitario). En el cuarto eje se profundiza en el vínculo entre el federalismo y las formas de representación. El énfasis recae sobre el uso electoral del voto por diputaciones. La frecuencia con la que fue utilizado este instrumento electoral y de representación política llevó a los constituyentes de 1856 a proponerlo como mecanismo alterno al senado de la república. Por razones de estructura, en el tercer capítulo se dedican algunas páginas al tema. Mas no se entiende cabalmente su trayectoria e importancia hasta el tratamiento detallado en el cuarto capítulo.

Por último, en el quinto capítulo se da cuenta del otro lado de la representación política: la ciudadanía activa (el derecho a votar y ser elector). Parto de la premisa de que deben diferenciarse los derechos políticos de los procedimientos de elección. La tesis central es que en México el derecho al sufragio fue amplio y los métodos de elección restrictivos. Sin embargo, dado que persistió un modelo dual de ciudadanía –el de los preceptos generales y el de los estados--, los matices fueron muchos. Lo más importante es que la herencia gaditana –el método de elección de "cuatro grados"-- fue trascendida

precozmente. A nivel general, y desde 1823, se anuló el grado de los compromisarios. Al final del trayecto estudiado, en 1857 se pasó a un sistema de un grado uniforme para todos los poderes públicos generales. Desde luego, entre ambos puntos hubo una serie de variantes que se hacen explícitas según el congreso tratado. En el ámbito de los estados, las primeras constituciones estatales –1823-1827— adoptaron métodos de dos y tres grados para elegir a sus representantes locales. Las grandes reformas de procedimiento de los años 40 y 50 no se entenderían sin la acelerada transformación de los estados. En todo el período estudiado, lo común fue un alejamiento –en esto similar a lo ocurrido en la representación política— de los modelos censitarios de ciudadanía. Predominaron los paradigmas por el modo honesto de vivir y renta anual. En México hubo ciudadanos terrenales. No de ficción o de papel.

En seguida, una breve reflexión sobre las fuentes. Éstas se resumen en tres grandes agregados: los tratados constitucionales y políticos (libros, folletos, planes políticos, editoriales de prensa), las actas constitucionales y las leyes secundarias (convocatorias constituyentes y leyes electorales). El primer agregado fue útil para desarrollar la parte doctrinaria sobre las formas de gobierno, la representación política y la ciudadanía. A diferencia del historiador de las ideas, vinculé la doctrina con el pensamiento constitucional de los actores individuales y colectivos. Esto es, las ideas de los tratadistas o políticos no giran sobre sí mismas, sino que adquieren peso a partir de que impacten o no la dimensión constitucional. El valor doctrinal de los planes debe verse, hasta cierto punto, como una "cristalización" de las ideas políticas para guiar la acción política. No fue casual que, en su mayor parte, los levantamientos estuvieran precedidos de un pliego petitorio de demandas o el ideal de gobierno a constituir. Por su parte, el análisis de la prensa me otorgó, en ocasiones, un ángulo distinto sobre los grupos que actuaron en el interior del congreso; otras tantas, reforzaron o dieron profundidad a su discurso político. Este recurso documental fue muy útil cuando las actas constitucionales –sobre todo las de los 40— no proporcionan el proceso de argumentación completo, pues sólo recogen las votaciones y los resolutivos (Mateos). En esta investigación se usaron básicamente compilaciones –que no dejan de ser primarias— publicadas. La cantidad de variables y relaciones a discutir, así como el "largo aliento" de la investigación hubieran hecho imposible su consulta directa. Por fortuna, investigadores como Boris Rosen Jélomer –compilador de las obras completas

de Prieto, Payno, Ramírez— se han dado a la tarea de recolectar los editoriales de los tratadistas mexicanos. Parecería extraño, pero este *corpus* documental no ha sido objeto de una reflexión profunda ni sistemática. Y menos se ha utilizado con el fin de reconstruir el debate sobre las formas de gobierno.

El segundo agregado representa la fuente principal de la investigación. Las actas constitucionales, a diferencia de la simple compilación de leyes, permiten ver el proceso de creación de las normas y las instituciones. Esto significa que el mirador no se reduce a sustraer el argumento de las mayorías, sino es posible analizar el punto de vista de las minorías o el de los grupos o individuos que supieron combinar ambas posibilidades (los proyectos de compromiso). Además, las actas contienen las votaciones de cada uno de los temas abordados. La utilización de las actas constituciones como fuente no tiene mucho de original. José Barragán y Barragán –para los primeros constituyentes— fue uno de lo precursores en el uso de la fuente. Cecilia Noriega hizo lo propio para el constituyente de 1842. De allí le siguió Reynaldo Sordo para el constituyente de 1835-1837. La singularidad, quizá, estribe en el uso particular del *corpus* documental. Peter H. Smith (constituyente de 1916-1917), Richard S. Sinkin (constituyente de 1856-1857) y David Quinlan (constituyente de 1823-1824) han ensayado el análisis factorial. Mediante este procedimiento estadístico pudieron dar cuenta de los factores de conflicto en el interior de los congresos que estudiaron. Mi enfoque pretende ser distinto. Se acerca más a lo hecho por Laurens B. Perry en la República Restaurada. Es decir, sigo las votaciones en los congresos para visualizar la construcción o disolución de los grupos parlamentarios. Sin embargo, concibo una diferencia con Perry: la distinción entre los representantes nominales y el quórum regular. La distinción, hasta cierto punto, me permitió medir el pulso o funcionamiento "real" de los constituyentes mexicanos.

El tercer agregado ha sido una de las fuentes más descuidadas. Sin embargo, su uso es de vital importancia, pues me permitió observar parte de los procesos de interiorización de los diseños institucionales. Las leyes –en la versión liberal del constitucionalismo escrito— tienden a ser principios normativos abstractos. La dificultad para aplicar estos preceptos en el ámbito institucional y público se genera por su propio carácter general. De ahí que halla necesidad de confeccionar códigos y leyes secundarias. En contra de lo que comúnmente se sostiene, este proceso no se dio en forma automática. Hubo que esperar

décadas para que la idea se expandiera de manera general. En lo particular, las leyes electorales tuvieron un carácter orgánico y no sólo reglamentario. Esto es, formaron parte del articulado de las constituciones o bien su creación se derivó de los propios mandatos legales. El estudio de este *corpus* documental fue sustancial para la investigación. No sólo debido a que pude comparar los preceptos generales con las regulaciones orgánicas –a veces no coinciden--, sino porque los detalles proporcionan pistas más cercanas de las arquitecturas institucionales. Por último, las convocatorias. El valor de éstas fue de gran cuantía. Más allá del levantamiento militar, pude rastrear la "legitimidad" de entrada de los constituyentes mexicanos.

No me queda más que terminar con los agradecimientos. Como toda tarea de largo plazo, la investigación se terminó gracias al apoyo de diversas instituciones y personas. El Colegio de México me acogió como estudiante regular de la generación 1991-1994. Debo agradecer al Centro de Estudios Históricos, y en especial el período de coordinación de Alicia Hernández Chávez, por las gestiones realizadas para que CONACYT me otorgara un complemento de beca adicional en 1995. El Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana me confirió dos años consecutivos (1996-1997) la beca INHERM en la categoría de investigación. Mi casa de trabajo --la Maestría en Ciencias Políticas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Puebla— toleró la larga espera. Con espíritu decimonónico, me dio el tiempo necesario para finalizar el proyecto que duró poco más de diez años. Respecto a las personas, agradezco en primer lugar a mi director de tesis, Marcelllo Carmagnani. No sólo a que asesoró la investigación con el profesionalismo que le caracteriza, sino porque me abrió nuevos horizontes historiográficos. Eso, como decía Ortega y Gasset a propósito de la "perspectiva", no tiene precio. Agradezco los comentarios, sugerencias y críticas de los miembros que integraron el primero y segundo seminarios de tesis en el Colegio de México. Me refiero a Andrés Lira, Emilio Zebadúa, María Luna, Alicia Hernández Chávez, Ariel Rodríguez Kuri, Cecilia Noriega Elío y Pablo Yanquelevich. A todos ellos, de verdad, mi gratitud por ayudarme a salir del soliloquio en que andaba suelto. Por otra parte, extiendo mi agradecimiento a Luis Jáuregui, Antonio Ibarra, Ernest Sánchez Santiró, Guillermina del Valle Pavón, Luis Anaya y Javier Torres Medina. Ellos, que son los iniciados de la "nueva" historia económica, me permitieron discutir los nexos entre la fiscalidad y las formas de gobierno. Los temas que

suelen tratar son para mí como los dos puntos de la escritura de Paz: un puente a otros mundos ajenos al estudio de lo político. Agradezco a Conrado Hernández López y a Marco Antonio Landavazo la lectura de algunas de las partes de la investigación. El gusto por los conservadores del primero y los monárquicos del segundo me fue de valiosa ayuda en la discusión de las formas de gobierno. Especialmente agradezco a Fernando Escalante por su generosidad cuando requerí cartas para asuntos académicos. Pero sobre todo que hayamos podido, en los silencios del contrapunto, dialogar sobre sus ciudadanos imaginarios, mis ciudadanos terrenales y muchos otros temas alrededor de la sensibilidad. A José Antonio Aguilar agradezco las interminables cenas y discusiones sobre la república y los teóricos de la representación política. Por último, pero no al último, toda mi gratitud a Ángeles Mascott. No solamente por ser mi compañera de viaje, sino porque leyó cada punto y coma de la tesis. A ella, que es una lectora voraz de la precisión y la transparencia del lenguaje, dedico esta investigación. Finalmente, y en contra de lo que manda el protocolo, responsabilizó a todos los mencionados con anterioridad por mis aciertos y "virtudes". Al fin de cuentas, ellos han representado los referentes principales para construir tanto los espacios de mi intimidad como los de la vida académica.

PRIMERA PARTE
LAS FORMAS DE GOBIERNO

I. EL DEBATE FUNDACIONAL

La discusión de la filosofía política clásica sobre las formas de gobierno es similar al debate sobre la formación de los Estados-nación de los siglos XIX y principios del XX. La distinción entre gobierno y Estado adquirió consistencia sólo hasta la consolidación de los partidos políticos contemporáneos. Como los tratadistas del siglo decimonónico, en general, no se referían al Estado como la entidad a constituir, conservaré el uso del término forma de gobierno. Adelanto, por lo tanto, que la noción de forma de gobierno alude a la formación de los Estados-nación y no a la teoría política coetánea que diferencia gobierno y Estado.

Por otro lado, todavía existen estudios que tratan de manera ambigua las formas de gobierno en la primera etapa mexicana. En la palestra historiográfica es común que emerjan términos como liberalismo y conservadurismo, monarquismo y republicanismo, federalismo, centralismo y, en una época más reciente, confederalismo. Otras investigaciones califican al período –en forma genérica— como "la primera república federal". La idea central de la primera parte de este estudio es poner énfasis en los contenidos específicos de las formas de gobierno de la primera mitad del siglo XIX en México. Sostendré cuatro argumentos generales. Primero, que los actores políticos de México no escaparon al debate doctrinario clásico sobre la formas de gobierno. Tuvieron, en este sentido, que enfrentar las distintas posibilidades del pasado. Esto es, el conflicto entre las repúblicas antiguas –monarquía, aristocracia y estado popular— y las tiranías, la construcción de las monarquías "absolutas" y las monarquías constitucionales y la distinción –heredada por Maquiavelo y Montesquieu-- entre república y monarquía. Segundo, que el debate doctrinario en sí mismo –ya sea en el ámbito filosófico o constitucional— no agota los referentes históricos y las experiencias propias de los actores políticos de la época. De ahí que surjan adopciones, adaptaciones y, a veces, creaciones propias en la manera de constituir una determinada forma de gobierno. La idea, entonces, es descifrar cuándo un actor político o individual genera innovaciones o simplemente "copia" los preceptos constituidos en otros espacios históricos. El análisis comparativo –así sea breve— es un elemento indispensable para reconocer el carácter de las ideas políticas americanas. Tercero, que la cuestión de las formas de gobierno no reviste sólo argumentos abstractos o doctrinales, sino que es, ante todo, una discusión histórica. De esto se derivan dos consecuencias inmediatas. En primera instancia, la remota posibilidad de que se den formas de gobierno "puras". La tendencia general –la Nueva España y México no

fueron la excepción—es que se originaran formas mixtas de gobierno. El reto, por consiguiente, es distinguir "vectorialmente" cuándo se sustentan rasgos de una cierta forma de gobierno y cuándo de otra. En segunda instancia, la discusión histórica de las formas de gobierno obliga a no detenerse únicamente en las querellas doctrinales. Exige abordar los ámbitos "institucionales" y las prácticas políticas de los actores políticos. Esto explica que el análisis de los congresos y sus productos –constituciones, decretos y leyes reglamentarias— sea vital para acercarse a los mismos. Y cuarto, que en este estudio se optó por discutir los "fundamentos" o "principios" torales de las formas de gobierno. De ahí que se privilegie el análisis de los congresos constituyentes. La desventaja obvia de esta decisión es que se pierde parte del proceso de funcionamiento de las formas de gobierno adoptadas; pero a cambio se gana en la precisión de las rupturas y las continuidades generadas en el "largo aliento".

La precisión de los tiempos y la evaluación de "grupos" me llevan a sostener dos cuestiones sobre el primer constituyente mexicano. Por una parte, en este primer momento se gestó una lucha por el establecimiento de una monarquía moderada o constitucional, ya sea en la modalidad borbónica --mantenimiento de Fernando VII o invitación a un príncipe extranjero de la misma estirpe-- o según la versión iturbidista --ejecutivo encabezado por el propio Iturbide. Ambas modalidades tuvieron en común un distanciamiento con la restauración de las monarquías absolutas. En esta primera etapa, por lo tanto, la defensa de la forma republicana fue minoritaria en el interior del congreso y reducida a grupos actuantes fuera de de la representación. Por la otra, el segundo momento se dio a partir del congreso convocante al segundo constituyente. Puede decirse que aquí comenzó la pretensión de borrar las huellas del "monarquismo mexicano". Lo que prosiguió fue un conflicto entre el impulso de una república federalista y el de una república confederal. Esto llevó, en términos generales, a que el proyecto de instaurar una república centralista --al estilo Colombia-- no tuviera defensores claros en los primeros constituyentes del México independiente.[2]

---

[1] La periodización propuesta está tomada de la lectura de las sesiones de los primeros constituyentes mexicanos. La fuente: José Barragán Barragán (compilación), *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980. Dicha compilación consta de 10 tomos. En adelante, se citará *Actas constitucionales mexicanas* y el tomo de referencia. La parte relativa a las sesiones entre mayo y octubre de 1823 y las de febrero-marzo, octubre-diciembre: José Barragán Barragán. *Historia parlamentaria mexicana. Crónicas*, tomos I-II, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México, 1983. La última referencia como sigue: Barragán, *Historia parlamentaria* y el tomo respectivo.

[2] Mier representa este ideal de república federal o, como él mismo la definía, de "república moderada". Su pensamiento político ha sido mal interpretado, pues se dice que era partidario de una república centralista. Por una parte, el equívoco viene de su preocupación por darle mayores atribuciones al poder central o "federal" sobre los estados, tal y como ya había ocurrido en Estados Unidos al pasar del confederalismo de 1776 al

La segunda etapa de rupturas profundas en la forma de gobierno se dio en el constituyente de 1835-1837. El énfasis en la tensión entre "federalismo" y unitarismo ha provocado que se soslayen las innovaciones propias del republicanismo de los 30. Por ende, dedico un apartado específico a analizar los elementos que dieron origen a una nueva manera de mirar la república en México. Esto sin descuidar las continuidades de la república de 1824, ni los cambios ocurridos en el terreno del confederalismo al unitarismo.

En síntesis, el debate fundacional --que se desarrollará a lo largo del capítulo-- alude a una triple tensión de las formas de gobierno: primero entre dos tipos de monarquías constitucionales, luego entre los republicanos federalistas y confederalistas y, por último, entre los republicanos unitarios y confederalistas de los años 30.

Primera encrucijada: monarquismo gaditano o monarquismo mexicano

Es necesario trascender el enfoque que asocia el proceso de independencia con el nacimiento de lo que se ha denominado genéricamente como la "primera república federal". Los tres siglos de la monarquía absoluta del imperio español, las monarquías constitucionales de 1812-1814 y 1820, la ruptura realista de Iturbide y los tres principales momentos del monarquismo decimonónico en México --el Imperio de Iturbide (1822-1823) y el Imperio de Maximiliano (1863-1867) en funciones y el conato monarquista de 1845 a 1849 no fueron sucesos imaginarios de la historia política de México. Debemos a O'Gorman el estudio pionero en cuanto a la "supervivencia" del monarquismo en México.[3] Sin embargo, todavía persistió en su visión el prejuicio de que los proyectos monarquistas habían sido advenedizos o extraños a un inherente "ser republicano" de los mexicanos.

Como bien dice Rojas, "en México la idea de nación surge asociada a la monarquía como forma de gobierno y al imperio como imagen de Estado".[4] Por ende, habría que

---

federalismo de 1787; y, por la otra, debido a que la mayoría de los constituyentes de 1823-1824 utilizaron la palabra federalismo como sinónimo de confederalismo. Los condimentos realmente federalistas fueron escasos en los primeros dos constituyentes. Servando Teresa de Mier, *Obras completas. IV. La formación de un republicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998. Margarita García Flores, *Fray Servando y el federalismo mexicano*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1982.

[3] Edmundo O'Gorman, *La supervivencia política Novo-hispana. Reflexiones sobre el monarquismo mexicano*, Fundación Cultural Condumex, México, 1969.

[4] Rafael Rojas, "El México de Iturbide. Indicios de un imaginario imperial", *Política y Gobierno*, vol. VI, Núm. 2, segundo semestre de 1999, p. 495.

preguntarse ¿cómo fue posible que se gestara una tradición republicana si lo que predominó en los primeros publicistas mexicanos fue un horizonte monarquista?

En términos generales, de lo que va de la ruptura realista hasta el primer constituyente la disputa no fue por la constitución de una república o una monarquía constitucional, sino frente a dos tipos de "monarquía moderada" (la iturbidista y la borbónica). El enemigo a vencer estaba en otro lado. Los constituyentes de la época lo caracterizaron como tiranía o –como recogió de la literatura clásica Carlos María de Bustamante— en contra del "mortífero árbol de la arbitrariedad". Ambos tipos de monarquismo se opusieron a todo aquello que oliera a "despotismo".[5]

Alguna parte de la historiografía ha soslayado la importancia del constitucionalismo histórico y el constitucionalismo gaditano en los diversos proyectos autonomistas y separatistas de México. Mucho ha tenido que ver la literatura pro-insurgente. Ha buscado darle una identidad a la nación a partir de la negación o debilitamiento de la influencia hispánica.[6] El problema principal de esta postura es que toma en cuenta que aún Bustamante escribió un pequeño opúsculo –redactado en 1820-- donde explicaba los motivos de su afecto a la Constitución de Cádiz.[7] Allí se congratuló del surgimiento de los ayuntamientos constitucionales y las diputaciones provinciales, la libertad de imprenta y la extinción de la Santa Inquisición. Pero lo más importante es que no vio con malos ojo el paso de la monarquía hispánica a la monarquía constitucional: "cuando no contuviera las ventajas demostradas, reflexionemos que esta compilación –en oposición a las 6 110 Leyes de Indias-- forma una regla segura de gobierno y que más vale conducirse por ésta que por los antojos y caprichos del despotismo".[8]

Mas la influencia hispánica no sólo se dio en Cádiz. Conviene tomar en cuenta, cuando menos, tres momentos: el constitucionalismo histórico, cuyo elemento más relevante

---

[5] Debemos a Alfiere un tratado específico sobre las tiranías. Baste señalar que no se sale de los parámetros de la literatura clásica sobre las formas de gobierno. Tomo su definición más simple: "debe darse indistintamente el nombre de tiranía a todo gobierno en el que el encargado de la ejecución de las leyes puede hacerlas, destruirlas, violarlas, interpretarlas, impedirlas, suspenderlas o solamente eludirlas sin responsabilidad. Que este violador de las leyes sea hereditario o electivo, usurpador o legítimo, bueno o malo, uno o varios: cualquiera, en fin, que tenga fuerza bastante para usurpar ese poder, es tirano; toda sociedad que lo admita, está bajo la tiranía: todo pueblo que lo sufra es esclavo". Víctor Alfiere, *La tiranía*, Casa Editorial Sopena, Barcelona, sin año de edición, p. 12.

[6] El caso extremo lo representó Reyes Heroles. Véanse, principalmente, las introducciones de cada uno de los tres tomos del *El liberalismo mexicano*. Jesús Reyes Heroles, *El liberalismo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, tomos I-III, 1982.

[7] Carlos María de Bustamante, *La Constitución de Cádiz o los motivos de mi afecto a la Constitución*, Federación Editorial Mexicana, México, 1971.

radica en las convocatorias a Cortes y los "procuradores" de ultramar en la metrópoli; el juntismo de 1808-1810 y las reformas constitucionales de 1812. El primer elemento lo retomaré en cuarto capítulo. El segundo dio origen a un debate que se conoce en México como la querella entre los autonomistas y los pro independentistas. Rodríguez y Guedea han sido los principales defensores de la primera perspectiva.[9] Lemoine, Tutino o Hamnett –cada uno con una mirada propia— han impulsado el enfoque independentista.[10] Pero lo que interesa subrayar aquí es que la literatura autonomista ha aportado dos elementos de primer orden: la toma de distancia en ver a todo personaje o proyecto insurgente –Hidalgo, Rayón o Mina— un plan propio y separatista y, lo que más interesa a esta investigación, el rescate de los diversos proyectos autonomistas –juntismo de 1808-1809, las Cortes constituyentes de 1810-1812, el proyecto americano de las tres monarquías de 1821, entre otros— como una alternativa paralela a los planes separatistas de los insurgentes.

En lo particular, Rodríguez sostiene –con justa razón— que el primer automismo novohispano estuvo ligado a la recuperación del constitucionalismo histórico español. Además, vincula los sucesos impulsados por el Ayuntamiento de México de 1808 como el momento por antonomasia de este enfoque. Sostiene, a su vez, que la alternativa autonomista no se detuvo allí. Añade el conato de Valladolid de 1809 y las participaciones americanas de Cádiz en 1810-1812 y 1820-1821.[11] No duda que algún diputado a Cortes generales haya simpatizado con los insurgentes; aunque piense que dicho fenómeno debe verse más como un mecanismo de presión a los peninsulares que una moción de clara adhesión a las diversas opciones insurgentes. No resulta extraño, desde este punto de vista, que a los diputados americanos se les conociera en Cádiz como los "equilibristas".[12] Rodríguez traslada el argumento autonomista al levantamiento de Hidalgo y la ruptura iturbidista. Sólo concede a Morelos un proyecto propio y una diáfana intención separatista.

---

[8] Bustamante, *Constitución*, p. 48.

[9] Jaime E. Rodríguez O., *El proceso de la independencia de México*. Instituto Mora. México, 1992. Del mismo autor: "Down from Colonialism: Mexico's Nineteenth-Century Crisis", en Jaime E. Rodríguez O. (Editor). *The Mexican and Mexican American Experience in the 19th Century*. Bilingual Press. Arizona. 1989. Virginia Guedea, *En busca de un gobierno alterno: los Guadalupes de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992. También su compilación respecto del mismo tema: *La independencia de México y el proceso autonomista novohispano, 1808-1824*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Mora. México, 2001.

[10] Ernesto Lemoine Villicaña, *La revolución de independencia, 1808-1821*. Procuraduría General de la República, México, 1994. John Mark Tutino, *De la insurrección a la revolución en México. Las bases sociales de la violencia agraria. 1750-1940*, Era, México, 1999. Brian R. Hamnett, *Raíces de la insurgencia en México. Historia regional, 1750-1824*, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

[11] Rodríguez, *Proceso*, p. 45.

El carácter polémico de esta última moción es evidente. No me corresponde agotar la polémica con la escuela independentista. Pero allende de esta querella, comparto con el ala autonomista su énfasis en la existencia de una tendencia de hombres hispánicos que buscaron reformar a la Nueva España de cara a las instituciones hispánicas. Sabemos, por el estudio de Morán, que poco después de la crisis de 1808 se crearon 18 juntas en los territorios de la metrópoli.[13] Y que en varias partes de los virreinatos y capitanías generales de ultramar se dio un fenómeno parecido. El juntismo –institución híbrida del pasado español con algunas ideas novedosas— fue un fenómeno global que surgió a partir de la invasión napoleónica a España. No hay duda que los sucesos novohispanos de 1808 y 1809 estuvieron vinculados a esta oleada de cambios globales del Imperio español. Lo que resulta menos evidente es la naturaleza que tomó el tercer elemento de influencia que referimos atrás: la etapa constituyente de Cádiz. El problema no sólo se reduce a si los diputados novohispanos mantuvieron una postura autonomista o pro insurgente, sino en determinar el estatus de los representantes, el funcionamiento fáctico de las Cortes y los resultados constitucionales a los que llegaron los diputados.

La determinación del carácter de los representantes no fue un tema marginal. La literatura novohispana –en ocasiones-- olvida que el estatus de los diputados fue motivo de controversia tanto en la metrópoli como en ultramar. Morán reproduce la disyuntiva en la que se vieron envueltos los promotores de la convocatoria a Cortes: convocatoria por brazos –en diáfana alusión a las Cortes del constitucionalismo histórico español— o por población.[14] Jovellanos –integrante de la Junta Central de Sevilla— se manifestó a favor de una posición intermedia. Fue partidario de una convocatoria bicameral que recogiera el "brazo popular" y los brazos estamentales. La comisión de la Junta Central comulgó con esta idea. Sin embargo, el pleno de la Junta Central votó inicialmente por una moción unicameral con un salvoconducto a los opositores: posibilidad de que el cuerpo constituyente dividiera a la asamblea si lo deseaba. Una parte de la comisión contraatacó. Alegó que era posible que las Cortes adoptaran el papel de constituyente y no sólo el de un cuerpo consultivo como era la costumbre antigua. Por ende, en una nueva votación volvieron al esquema bicamerista del 20 de enero de 1810: se diseñó una representación directa a las ciudades que solían tener

---

[12] Rodríguez, *Proceso*, p. 47.
[13] Manuel Morán Ortí. "La formación de las Cortes (1808-1810)". en Miguel Artola (editor). *Las Cortes de Cádiz*, Marcial Pons, Madrid, 1991, p. 15.
[14] Morán, "Formación", p. 31.

derecho a Cortes y se amplió el espacio a aquellos lugares donde existieran juntas superiores provinciales; al unísono se proyectó una representación por cada 50 mil almas en los territorios de la metrópoli. La convocatoria nominal para todos los dominios españoles fue de 208 diputados. El llamamiento a los brazos del Imperio se dilató. No se sabe si sólo se trató de un error por expedir la convocatoria separadamente, dada la anticipación en tiempo que requerían las elecciones del estado llano o fue una medida deliberada de los reformistas unicameristas. De cualquier manera, la Regencia, con pocas modificaciones, publicó la convocatoria en términos parecidos a lo acordado en la Junta Central. El resultado fue un anfibio formal: se dio cabida tanto a los grandes y prelados y a una representación por población que nunca había visto el Imperio español. La versión para ultramar recogió la experiencia de 1809. Esto es, una elección por los ayuntamientos de las ciudades capital de provincia y la suerte política. También recurrió a la salida expedita de los suplentes en lo que se realizaban las elecciones en ultramar.

El funcionamiento del constituyente reviste dos asuntos de vital importancia. Por un lado, en los hechos nunca se dividió la asamblea, ni fueron convocados los brazos del Imperio. Por el otro, el tópico de la desigualdad o diferentes pesos de la representación política en las Cortes. La representación desigualitaria a Cortes comenzó desde la primera convocatoria suscrita por la Junta Central de Sevilla (1809) y, antes que nada, de su derivado más acotado: la Regencia.[15] Mier, todavía en su etapa de monarquista constitucional, denunció el trato discriminatorio de la metrópoli hacia los americanos. Alegaba que de los 36 individuos (dos representantes por provincia de la metrópoli) que integraron la Junta Central, ninguno había sido americano en un principio.[16] Más tarde se invitó a nueve americanos. El golpe contra estos últimos, de cualquier manera, no vendría de la Junta Central, sino de la Regencia. Mientras la Junta Central había propuesto un diputado electo popularmente por cada 50 mil almas sin distinción de reinos ni provincias, la "intrusa Regencia --sentencia Mier--, empeñada en alborotar a los americanos, mandó que no concurriese sino un diputado de cada capital de provincia elegido aristocráticamente por sólo el ayuntamiento de aquélla.

---

[15] François-Xavier Guerra, *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 177-225.

[16] Servando Teresa de Mier, "Idea de la constitución dada a las américas, por los reyes de España antes de la invasión del antiguo despotismo", en Jaime E. Rodríguez O. (introducción, recopilación, edición y notas). *Servando Teresa de Mier. Obras completas IV. La formación de un republicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, p. 59. En adelante se citará como Mier, *Obras completas*.

Y luego a título de que urgían las Cortes, ordenó que no fuesen a ellas de América sino 28 diputados en todo...".[17]

Los números de Mier a Cortes eran contundentes: 28 americanos y dos filipinos frente a los 208 de la metrópoli.[18] El cálculo no estuvo lejos de la realidad. Ferrer señala que en 1810 la diputación americana llegó a 30 diputados.[19] En 1811 aumentó a 33. Su distribución: trece para la Nueva España y 20 a las demás provincias de América.[20] Cuando se firmó la Constitución, el número de diputados americanos, entre propietarios y suplentes, no rebasó los 45.[21]

Por su parte, los resultados del constituyente fueron diversos. El más importante es que allí surgió un gobierno de facto que Miguel Artola ha calificado de "monarquismo parlamentario".[22] Artola refiere que el desinterés por los primeros ensayos de monarquismo parlamentario español se debe a su duración efímera (1812-1814 y 1821-1823). Además, porque suele anteponerse el prejuicio de que la Constitución de Cádiz fue una copia de la francesa de 1791 y la de Portugal un remedo de la de Cádiz.[23] Tampoco le parece justo pensar que el constitucionalismo español siguió el modelo inglés. Aunque ambas monarquías tuvieron en común la limitación de los poderes de la corona por parte de sus respectivas representaciones y la irresponsabilidad del rey, se dieron muchas diferencias que pueden sintetizarse en cuatro aspectos. En primer lugar, el unicamerismo de España y el bicamerismo de Inglaterra. Segundo, los secretarios de Estado –ya para la era de 1822— llegaron a tener poder de "proposición" en las Cortes. Tercero, la recuperación de la firma de ministros o "refrendo ministerial" de las órdenes del rey y responsabilidad de los ministros, punto común tanto a España como a Portugal. Y cuarto –quizá lo de mayor interés a este trabajo--, el predominio de las Cortes sobre el ejecutivo.

Respecto de este último punto, es necesario distinguir el momento de ausencia del rey y el diseño propiamente constitucional. El estudio de Flaquer complementa la perspectiva de

---

[17] Mier, *Obras completas*, p. 60. Alamán, en la *Historia de México*, modera las cifras de los peninsulares. En el cuarto capítulo volveré sobre este tema.
[18] Mier, *Obras completas*, p. 60.
[19] Ferrer, *Constitución*, p. 190.
[20] La distribución de los 20 diputados era la siguiente: Buenos Aires tres, Chile dos, Guatemala seis, Puerto Rico uno, Perú cinco, Santa Fe dos, Cuba uno. Ferrer, *Constitución*, p. 214.
[21] La distinción entre suplentes, interinos y propietarios fue fundamental en la integración de las diversas convocatorias a Cortes generales. Entre 1810-1822 hubo cinco convocatorias a Cortes. En el cuarto capítulo también profundizaré en este tópico.
[22] Miguel Artola, "La monarquía parlamentaria" en Artola, *Cortes*, pp. 105-123.
[23] Artola, "Monarquía parlamentaria", pp. 121-122.

Artola.[24] De 1810 a 1814 el poder ejecutivo recayó en una Regencia interina que no sólo emanó de las Cortes, sino que se vio sujeto a la reglamentación y la posibilidad de remoción de sus miembros. No es casual que hayan surgido, aparte de la Regencia electa por la Junta Central, cuatro instancias más durante el período. La primera Regencia, electa por las Cortes, fue un triunvirato que se constituyó a finales de octubre de 1810. Las Cortes no le permitieron mando alguno sobre las fuerzas armadas y el puesto de regente era removible en todo momento. La segunda Regencia o quintillo --tres peninsulares y dos americanos en enero de 1812— nace en paralelo al Consejo de Estado constitucional. El Consejo se erigió como un control adicional favorable a las Cortes. Asimismo, en esta etapa tanto los regentes como los secretarios de despacho eran responsables por sus cargos. La tercera Regencia fue electa en marzo de 1813. Se formó a partir de algunos de los integrantes del Consejo de Estado bajo la modalidad de un triunvirato. Se eliminó la rotación de la presidencia y la responsabilidad exclusiva de los regentes. En su lugar, se propuso una autonomía a los secretarios y una responsabilidad colectiva –cuando se dieran acuerdos en junta-- e individual. Además, estos miembros del ejecutivo podían asistir a las Cortes e intervenir en los debates. Por consiguiente, las Cortes en el tiempo de ausencia del rey casi lo fueron todo: constituyentes, Cortes ordinarias y actor en las funciones de gobierno. Como bien indica Marcuello, la intervención de las Cortes fue cotidiana: decretos, órdenes, funciones ejecutivas y jurisdiccionales. Es interesante que la idea del decreto –recurso utilizado posteriormente por los poderes ejecutivos españoles y americanos— naciera ligada a la primera experiencia de las Cortes constitucionales y no como atribución del ejecutivo.[25] Por otro lado, la Constitución de Cádiz no recibió sanción alguna del monarca. El "asambleísmo" –tan caro a los primeros congresos americanos— tiene como inmediato precedente este momento crucial del Imperio español.[26] En cambio, la constitución sancionada en Cádiz sí dio mayores atributos al poder ejecutivo. Le otorgó un papel colegislador de las leyes –derecho de iniciativa y poder de veto--, irresponsabilidad política y respeto a la forma de designación

[24] Rafael Flaquer Montesquieu, "El ejecutivo en la revolución liberal", en Artola, *Cortes*, pp. 48, 52 y 55.

[25] Juan Ignacio Marcuello Benedicto, "Las Cortes generales y extraordinarias: organización y poderes para un gobierno de asamblea", en Artola, *Cortes*, p. 88.

[26] Marcuello no comparte la idea de igualar régimen parlamentario con "gobierno de asamblea". De hecho, entiende por régimen parlamentario lo que imperaba en Inglaterra; mientras que el gobierno de asamblea –que era el que operaba en España— comprendía un poder ejecutivo subordinado al órgano de origen o las Cortes. Esto es, un régimen que gobierna con la idea que "quien fija la ley, manda, y el que la ejecuta, obedece". O si se quiere ver de esta otra manera: un régimen en donde las Cortes más que "debatir" estaban pensadas para gobernar. Marcuello, "Cortes", pp. 72, 82, 88 y 98.

tradicional –herencia o convocatoria a Cortes en ausencia del heredero en cuestión-- y perpetuidad del cargo.

Otra de las consecuencias del constitucionalismo aprobado en 1812 fue la prolongación del desigualitarismo como ordenamiento permanente. Manuel Chust ha hecho una evaluación global de la participación americana en las Cortes.[27] La conclusión general es que los diputados americanos jugaron un papel activo en la definición de los aspectos fundamentales de la Constitución. También que en muchas de sus demandas perdieron por su carácter de minoría. Pero más que desarrollar este balance –que como se ha dicho resuelve con suficiencia Chust-- quisiera concentrarme en la parte relativa a la representación. Y en efecto, la Constitución de Cádiz instituyó un criterio por población para los territorios de la metrópoli --70 mil habitantes por diputado a Cortes-- y otro diferenciado –territorial y poblacional— para las regiones de ultramar. La desigualdad sólo rigió para las representaciones locales. A la Nueva España sólo le permitieron elegir siete diputaciones provinciales para todo su territorio, lo que implicó un diseño territorial de agregación de provincias (artículos 10 y 11).[28]

A pesar de ello, los novohispanos aceptaron las nuevas circunstancias. Pronto se hicieron los preparativos para renovar a los diputados provinciales, ayuntamientos y a Cortes ordinarias (octubre de 1812). Al virrey Venegas y a la Audiencia no les gustaron los electores, por considerar que estaba infectado de "insurgentes".[29] Entonces, interrumpieron el proceso electoral. La suspensión de la Constitución fue restituida por Calleja en marzo de 1813. El proceso se reanudó en julio de 1813. Fueron electos seis diputados, pero sólo se

---

[27] Para el problema de la libertad del comercio y lo fiscal puede consultarse: Manuel Chust, "Las conquistas del doceañismo hispano: entre los derechos políticos y las libertades económicas", en Ernest Sánchez Santiró, Luis Jáuregui y Antonio Ibarra (coordinadores), *Finanzas y política en el mundo iberoamericano. Del antiguo régimen a las naciones independientes*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Mora, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2001. El problema del desigualitarismo en la representación y la ciudadanía entre americanos y peninsulares: "Legislar y revolucionar: la trascendencia de los diputados novohispanos en las Cortes hispanas, 1810-1814", en Guedea, *Independencia*, pp. 23-82. La veta "federalista" de los americanos en las Cortes constituyentes: "América y el problema federal en las Cortes de Cádiz", en Piqueras, *Republicanos*, pp. 45-79. Una actualización esta misma relación entre federalismo y las Cortes gaditanas: "federalismo *avant la lettre* en las Cortes hispanas, 1810-1821", en Josefina Zoraida Vázquez (coordinadora), *El establecimiento del federalismo en México (1821-1827)*, El Colegio de México, México, 2003.

[28] "Constitución política de la monarquía española", en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México. 1808-1998*, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 61.

[29] Una parte del listado de electores puede ser consultado en Ferrer. Destacan el oidor Jacobo Villaurrutia, el oidor honorario de la Audiencia, José María Fagoaga, y Carlos María Bustamante. Ferrer, *Constitución*, p. 244.

trasladaron a Madrid tres por falta de fondos.[30] El congreso ordinario de 1814 flexibilizó la restricción constitucional de los artículos 10 y 11 en octubre de 1814, pues decretó que América tendría derecho a elegir un diputado a Cortes por cada provincia.[31] No obstante, en este mismo decreto se previó la figura de los "interinos". Dicho sistema restringió de facto la representación americana.[32] De cualquier manera, el regreso de Fernando VII (diciembre de 1814) acabó con toda expectativa de representación política a lo largo y ancho del Imperio español.

La restitución de la monarquía constitucional –convocatoria de marzo de 1820-- reactivó la representación de ultramar a Cortes. El problema fue que se volvió al modelo restrictivo de la Regencia de 1809 y la Constitución de Cádiz: 30 diputados suplentes para toda la América hispánica. El ayuntamiento de Madrid "designó" a siete suplentes (Juan de Dios Cañedo, Manuel Cortaz, José María Couto, Francisco Fagoaga, José María Michelena y Miguel Ramos Arizpe) en lo que se realizaban las elecciones constitucionales en la Nueva España.[33]

Restituida la maquinaria constitucional, comenzó el proceso electoral para nombrar a los diputados propietarios a Cortes. La Nueva España se adscribió al decreto del 22 de octubre de 1814. Todo el proceso terminó con la elección de 41 diputados a Cortes.[34] En contraste, la proporción de diputados americanos que operó fue de 30 interinos, mientras que los de la metrópoli alcanzaron la cifra de 149.[35]

El problema era irresoluble. Los americanos autonomistas querían mayor representatividad y la política metropolitana se resistía. Y algo de razón les asistía. El mismo Mier que llegó pedir una reforma de la Constitución --no su anulación-- lo reconoció:

---

[30] Los diputados electos fueron: José María Alcalá, Victoriano de las Fuentes, Manuel Cortazar, Ignacio Adalid, José María Fagoaga, López de Vergara y José María Alcalá. Los tres primeros fueron los que viajaron a Madrid. Ferrer, *Constitución*, p. 249.

[31] Artículo 48 del "Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana", 22 de octubre de 1814, en Diario Oficial de la Secretaría de Gobernación *Legislación electoral mexicana, 1812-1973*, México, 1973, p. 17. En adelante se citará como *Legislación electoral mexicana*.

[32] El artículo 60 del decreto decía a la letra: "El supremo congreso nombrará por escrutinio y a pluralidad de votos, diputados interinos por las provincias que se hallen dominadas en toda su extensión por el enemigo". "Decreto constitucional de 22 de octubre de 1814", *Legislación electoral mexicana*, p. 18.

[33] Ferrer, *Constitución*, p. 252.

[34] Este proceso duró, en general, de tres meses (de julio a septiembre de 1820) a un año. Pero hubo excepciones como el caso de Puebla que eligió su diputado a Cortes hasta 1821. Ferrer, *Constitución*, pp. 253-255.

[35] Ferrer, *Constitución*, p. 213.

Lo tercero debieron nuestros diputados presentar el censo de la población de ambas américas: y resultaría que aún rebajados los originales de África es tan excedente sobre la España la nuestra, que siempre la mandaremos por nuestros diputados.[36]

No se podía otorgar la igualdad de trato en todos los ámbitos de la representación, porque las antiguas posesiones del Imperio terminarían por dominar a la metrópoli. La población de España no pasaba de 10 millones de almas. El de América de 13.[37] De ahí que se haya pensado en acotar, vía la restricción de castas, el censo. La discriminación de castas, antes que ser una querella por los derechos políticos de la ciudadanía americana, fue una medida para disminuir el número de personas a considerar en la representación política.

El último intento por salvar a la "nación de hemisferios" (mayo de 1821) estuvo a cargo de una comisión mixta de siete metropolitanos y dos americanos (Lorenzo Zavala y Lucas Alamán). El monarca presionó a las Cortes para que no se emitiera un dictamen al respecto. Su influjo tuvo un éxito parcial al no darse fallo alguno. Sin embargo, los diputados americanos le dieron la vuelta al asunto. Realizaron una "exposición" propia ante las Cortes.[38] Ésta fue suscrita por casi todos los diputados de ultramar. La idea fue crear una monarquía "confederalista" con tres grandes regiones autónomas --no soberanas-- en la América hispánica: la América Septentrional (encabezada por la Nueva España) y dos en la América Meridional.[39] Además, cada región tendría sus propias Cortes con cuerpos ministeriales nombrados por el monarca español. La "Exposición" de los diputados

---

[36] Mier, *Obras completas*, p.66.

[37] Ferrer, *Constitución*, p. 214.

[38] "Exposición presentada a Cortes por los diputados de ultramar en la sesión de 25 de junio de 1821, sobre el estado actual de las provincias de que eran representantes y medios convenientes para su definitiva pacificación, redactada por encargo de los mismos diputados por D. Lucas Alamán y José Mariano Michelena" en Lucas Alamán, *Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, apéndice 19, pp. 49-65. Según Benson, la "Exposición" fue redactada por Mariano Michelana con ideas de Ramos Arizpe y revisada por Alamán. Zavala da otra versión. Refiere que estuvo a cargo de Molinos del Campo, Navarrete y él mismo; aunque aprobada en casa de Francisco Fagoaga y por toda la diputación americana. Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992, p. 79. Ferrer, *Constitución*, p. 202.

[39] Poco tiempo después, Mier suscribiría esta misma idea, pero bajo la modalidad de crear tres grandes "repúblicas imperiales": "La situación geográfica de América está convidando a establecer tres repúblicas poderosas. Una compondrán Venezuela y la Nueva Granada, en toda la extensión de su virreinato; otra Buenos Aires, Chile y Perú, y la tercera, México, desde el istmo de Panamá hasta la California, Texas y Nuevo México. Todas tres enlazadas y unidas con la mayor intimidad posible; y en la rápida comunicación que proporcionan los estibores, o buques de vapor, presentarán una masa tan enorme como libre, muy capaz de oprimir el orgullo de Europa, que tendremos a nuestras órdenes, con sólo encerrar nuestros tesoros. Este mismo era el plan del insigne Mejía y de todos los americanos en las Cortes de Cádiz y el cual ya probé yo en mi segunda carta de un americano español en Londres, que era muy realizable". Mier, *Obras completas*, p. 138.

americanos no fue bien recibida por Fernando VII y la mayoría de las Cortes.[40] Tampoco por las diversas regiones de ultramar que estaban en proceso de proclamar su separación de España. Así comenzó el proceso de cambio de los autonomistas a una intención separatista. En la Nueva España, Iturbide fue quien encabezó esta transición.

Como narra magistralmente Alamán, la intención separatista de los novohispanos se volvió un paseo militar.[41] Iturbide transó lo mismo con Dios que con el diablo. Lo mismo con los últimos reductos de la insurgencia (principalmente el comandado por Guerrero) que con las diputaciones provinciales, los ayuntamientos y el clero.[42] El movimiento fue de la periferia al centro y bajo la impronta del Plan de Iguala (luego también del Tratado de Córdoba). Sin salirse del horizonte monarquista, Iturbide ofreció a los poderes territoriales de la Nueva España y parte de Centroamérica lo que los constituyentes de Cádiz le negaron a ultramar. La igualdad de trato en la doble representación política que se instituyó en Cádiz: la representación a Cortes y las representaciones locales (diputaciones provinciales y ayuntamientos).

Iturbide se montó sobre el diseño constitucional de Cádiz --el relativo a las representaciones locales--, y no pugnó por la anulación de la carta gaditana como algunas veces se refiere.[43] Aquí se presentó una dualidad que conviene resaltar. En primer lugar. la Constitución de 1812 no sólo fue producto de los constituyentes de la metrópoli. A pesar de que la diputación americana no pasó de 45 representantes en la etapa constituyente. su influencia en el diseño global de la Constitución fue considerable. Sobre todo en el impulso de las diputaciones provinciales y los ayuntamientos populares. Es cierto que los constituyentes metropolitanos tuvieron cuidado de introducir límites para que estas instituciones quedaran en calidad de cuerpos administrativos. En lo concreto, me refiero al

---

[40] Alamán, *Historia*, tomo V, pp. 551 y 554.

[41] Aunque prohispanista, la mejor reconstrucción de la guerra de independencia sigue siendo la de Alamán. Respecto de la estrategia militar de consumación de la independencia, consúltese el referido tomo V de la *Historia de México* de Alamán.

[42] El alto clero mantuvo una dualidad respecto del proceso de independencia (1820): sostener la restauración de la Constitución de 1812 o unirse a la conspiración separatista de Iturbide. Las pérdidas principales para el alto clero: la Santa Inquisición y la libertad de imprenta. Elementos a su favor: liberación del real patronato y continuidad de la religión católica sin tolerancia de otras religiones. Un seguimiento específico del clero en esta época: Cristina Gómez Álvarez, *El alto clero poblano y la revolución de independencia. 1808-1821*. Universidad Nacional Autónoma de México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México. 1997. También los capítulos 3 y 4 de Manuel Ferrer Muñoz, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.

[43] Antonio Annino, "Prácticas criollas y liberalismo en la crisis del espacio urbano colonial", en Montalvo, *Águila*, p. 62.

carácter consultivo de sus competencias constitucionales; pero también a la estructura paralela del poder real --intendentes, jefes superiores y jefes políticos-- que acompañó a estos cargos electivos.[44] Sin embargo, en el "mundo real" se dio una paradoja. Abierta la veta constitucional, las entidades administrativas se asumieron como verdaderos cuerpos representativos. Las investigaciones de Antonio Annino sobre el crecimiento exponencial de los ayuntamientos constitucionales en sólo cuatro años habla por sí mismo: de poco menos de 50 a 630 (1812-1814 y 1820-1821).[45] Pero más allá de los números, lo que resalta Annino es la disputa de los ayuntamientos por la soberanía frente a las demás instancias políticas.[46] Esto generó una triple tensión no prevista por los diputados autonomistas de América y los constituyentes metropolitanos: entre los ayuntamientos y las diputaciones provinciales y éstas frente a las distintas opciones o instancias del poder central. El efecto final: primero, un mayor debilitamiento del Estado español; luego, de todo tipo de poderes centrales o generales del México independiente.

En segundo lugar, y en esto consiste la dualidad, Iturbide se montó sobre la estructura institucional de Cádiz para consumar la independencia. Nattie L. Benson, en *La diputación provincial y federalismo mexicano*, da cuenta de la expansión de las diputaciones provinciales en México.[47] No obstante, apenas esboza la contribución del Plan de Iguala y los congresos constituyentes en la expansión ininterrumpida de las diputaciones provinciales entre 1821 y 1824.[48]

El conflicto se gestó con la agregación de provincias que quiso imponer el constituyente de Cádiz en el territorio novohispano. La América Septentrional fue dividida en seis regiones.[49] Por un decreto especial, se añadió la de San Luis Potosí (San Luis Potosí y

---

[44] Artículos 309, 332 y 337 de la Constitución política de la monarquía española. Tena, *Leyes*, p. 95.

[45] Annino, "Prácticas", p. 62. En otro trabajo, el mismo Annino corrige su dato de 456 ayuntamientos por el de 600: Antonio Annino, "Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos 1812-1821", en Antonio Annino (coordinador), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1995, p. 209.

[46] Annino, "Cádiz", pp. 178-196.

[47] Se aprobaron, entre 1812 y 1814, siete para la Nueva España, aunque sólo llegaron a constituirse cinco. En noviembre de 1820, se renovaron o constituyeron seis; para finales de 1821, catorce. En noviembre de 1822, 18 con una no autorizada, la de Nuevo México. En diciembre de 1823, 23. Benson, *Diputación*., pp. 51, 60, 93, 97, 98, 112 y 113.

[48] Benson, *Diputación*, pp. 73 y 91."

[49] Nueva España (provincias de México, Oaxaca, Michoacán, Veracruz, Tlaxcala, Querétaro y Puebla), Nueva Galicia (Jalisco y Zacatecas), Yucatán (Yucatán, Campeche y Tabasco), Provincias Internas de Oriente (Nuevo León, Coahuila y Texas), Provincias Internas de Occidente (Durango, Chihuahua, Sinaloa, Sonora y Nuevo México) y Guatemala (Guatemala y Chiapas). Artículo 10 de la Constitución política de la monarquía española. Tena, *Leyes*, p. 61.

Guanajuato). En contraste, los poderes territoriales reclamaban su autonomía y representación propias. Existen estudios regionales para Michoacán, Coahuila, Oaxaca y Puebla que, precisamente, ahondan en esta batalla por la fragmentación de las intendencias y la autonomía de las provincias antes y durante la ruptura realista. El estudio de Gómez Álvarez sobre Puebla ilustra el íntimo vínculo de encaminarse por la ruta trazada por Cádiz y el iturbidismo.[50] Uno de los primeros actos del ayuntamiento de la capital fue enviar una "representación" a las Cortes (julio de 1820). El objetivo: solicitar la revocación del decreto del 23 de mayo de 1812, que no representaba otra cosa que ratificar lo erigido en la Constitución de Cádiz (artículos 10 y 11). El fundamento era digno de llevarse a "controversia constitucional": a falta de una ley o decreto específico que prometió el artículo 11, el ayuntamiento alegó que prevalecía el artículo 325 ("en cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior").[51] La negativa a elegir su propia diputación provincial provocó que se enviara la siguiente "representación" a las Cortes:

> La junta "quiere ver instalada cuanto antes su diputación provincial porque sólo de ese modo podrá reparar los gravísimos males que causaron las convulsiones políticas del último decenio, y la nulidad, estupidez y opresión del gobierno de treinta decenios.[52]

La petición no tuvo tiempo de procesarse. A principios de agosto de 1820, Iturbide entró a la ciudad de Puebla. El obispo Pérez --aquel diputado a Cortes que firmó el "Manifiesto de los Persas" para la abrogación de la Constitución de Cádiz en 1814 y que más tarde sería miembro de la Junta Provisional Gubernativa y la Regencia-- lo alojó en la casa episcopal.[53] Los miembros del ayuntamiento de la capital hicieron dos rápidos movimientos. Por un lado, escogieron el 5 de agosto para jurar la independencia. Por el otro, solicitaron formalmente a Iturbide la formación de la diputación provincial de Puebla. Un par de días después, Iturbide respondió al ayuntamiento que aprobaba su constitución. Al iniciar el mes de septiembre, la junta electoral consumó el último paso de su elección.[54]

El caso de Puebla refleja claramente la asociación entre el monarquismo moderado del Plan de Iguala y la Constitución de Cádiz. No sabemos con exactitud cuáles diputaciones

---

[50] Gómez, "Diputación".
[51] Tena, *Leyes*, pp. 11 y 97.
[52] Gómez, "Diputación", p. 79.
[53] Gómez, *Alto*, pp. 204-212.
[54] La lista completa de diputados provinciales puede ser consultada en Gómez, *Alto*, p. 80.

provinciales estuvieron ligadas a la causa de Iturbide (se requieren más trabajos regionales como el de Puebla) y las que se mantuvieron o crearon a instancias de las Cortes generales.[55] Pero sí conocemos que se triplicaron entre 1821-1822. El otro cuarto de diputaciones (en noviembre de 1823 aumentó a 23) estuvo vinculado al impulso soberano de las mismas provincias (Casa Mata) y también gracias al respaldo del segundo constituyente (1823-1824). El interés de este último era adelantar la elección del poder ejecutivo.

El vínculo entre Iturbide y la Constitución de 1812 no sólo consistió en el impulso a las representaciones locales. El propio contenido del Plan de Iguala hizo explícitos otros nexos al respecto.[56] En primer lugar, postuló un gobierno "monárquico templado" con un príncipe extranjero en la persona del mismo Fernando VII o una sucesión variada de opciones, todos ellos infantes, de la dinastía borbónica (puntos 3, 4, 7, 8 y 10).[57] El motivo imperial se presentó tanto en la proclama que antecedió al Plan --la referencia a declarar la "independencia de la América Septentrional"-- como en el punto 11 que mandató al futuro constituyente a trabajar sobre la "constitución del Imperio mexicano". En segunda instancia, los puntos 15 y 20 sobre los ramos, cargos públicos y todo lo concerniente a los delitos, se harían con "total arreglo a la Constitución de Cádiz". El punto 1 (intolerancia religiosa) tenía su equivalente en el 12 de la constitución española. Ocurrió una cosa parecida con la propiedad, protección a las personas y los privilegios del clero (puntos 13 y 14 del Plan y artículos 4, 247 y 249 de la Constitución de Cádiz). Y en tercer lugar, una franca división de poderes: un monarca como ejecutivo, una representación de "Cortes" como legislativo (mantiene incluso el mismo lenguaje en ambos casos) y el mismo poder judicial provisional en los términos de Cádiz.

¿Cuáles fueron, entonces, los puntos novedosos del Plan de Iguala con relación a la constitución española? La proclamación de la "independencia absoluta" (punto 2), que sujetaría al monarca invitado a regirse por una futura constitución mexicana. La previsión de

---

[55] La diputación provincial de Valladolid (Michoacán y Guanajuato) fue fruto de la lucha de los diputados interinos a Cortes en Madrid. Ramos Arizpe y Mariano Michelena pelearon por que se decretara la expansión de las diputaciones provinciales en toda la Nueva España. En 1820 impulsaron la de Sonora y Sinaloa y la de Valladolid. La primera no fue otorgada, pero la segunda sí. Esto quiere decir que la diputación de Valladolid no fue negociada con Iturbide. Más tarde, los diputados novohispanos consiguieron que la política fuera para casi todas las provincias de la Nueva España (decreto de 8 de mayo de 1821). La diputación provincial de Zacatecas fue producto de una negociación tardía –1822-1823— con Iturbide.

[56] Tanto Rodríguez como del Arenal han visto vínculos similares: "Las Cortes mexicanas y el congreso constituyente", en Guedea, *Independencia*, pp. 285-287; Jaime del Arenal Fenochio, *Un modo de ser libre*. El Colegio de Michoacán, Zamora, 2002.

[57] "Plan de Iguala", Tena, *Leyes*, pp. 113-116.

un ejecutivo transitorio en caso que España no aceptara las condiciones de la América Septentrional, fuera por la vía de la Junta Gubernativa o de una Regencia electa por las Cortes mexicanas (punto 8). Y, sobre todo, una noción de ciudadanía ampliada respecto a Cádiz (punto 12). Por un lado, el tema de las castas que causó gran indignación entre los diputados americanos en España fue resuelto positivamente por los americanos. Por el otro, la noción de ciudadanía del punto 12, junto con la promesa de convocar a Cortes constituyentes, eran intrínsicamente subversivas: la "igualdad política" en la representación política ("todos los habitantes de él --se refiere al Imperio mexicano-- sin otra distinción que su mérito y virtudes, son ciudadanos idóneos para optar por cualquier empleo"). Aunque es cierto que la convocatoria específica se dejó en manos de la Junta Provisional Gubernativa, su puesta en vigencia fue de transacción. Iturbide se excedió o dio un "trato igual" a la "adhesión fragmentada" de Centroamérica. Avendaño Rojas señala que el gobierno provisional mexicano admitió 40 diputados, entre suplentes y propietarios, al primer congreso mexicano.[58] De haberse completado en su totalidad, esto hubiera representado, en términos nominales, cerca de una cuarta parte del primer constituyente en México (202 diputados). Iturbide, de nueva cuenta, otorgó a los representantes americanos lo que las Cortes de España le regatearon a América. Por eso, Centroamérica se separó de España – "independencia desde afuera" como sostiene Avendaño-- y participó del imaginario de crear un Imperio mexicano.

Antes de pasar al debate por el tipo de monarquismo en el primer constituyente, es necesario abordar dos elementos más que influyeron notablemente en su constitución: el Tratado de Córdoba y la primera convocatoria constituyente.

El Tratado de Córdoba no cambió la forma de gobierno que postuló el Plan de Iguala. No obstante, introdujo varias transformaciones que vale la pena desarrollar brevemente. La primera se refiere a la integración de un príncipe mexicano si Fernando VII o su estirpe no aceptaban la invitación a gobernar (artículo 3). O dicho de otra manera, el Plan de Iguala diseñó una "monarquía templada" borbonista. En tanto, el Tratado de Córdoba abrió las puertas para instaurar una monarquía templada mexicana. Esto significa que la ulterior tensión entre iturbidistas y borbonistas del primer constituyente tuvo como origen las

[58] Xiomara del Carmen Avendaño Rojas, *Procesos electorales y clase política en la federación de Centroamérica*, El Colegio de México, tesis doctoral, México, 1995, p. 98 y 101.

convocatorias diferenciadas con las que Iturbide y las provincias "pactaron" la consumación de la independencia.

La segunda transformación se dio con la manera de hacer el reparto provisional de "división de poderes". Ambos planes hablaban de la Junta Gubernativa Provisional, de la Regencia y el poder judicial conforme a Cádiz; pero la especificidad y el balance de competencias cambió sustancialmente. En el Plan de Iguala, la Junta Gubernativa hacía las veces de un ejecutivo provisional. La Regencia, además de ser nombrada por el futuro congreso, tenía el papel de sustituto de la Junta. En el Tratado de Córdoba, en cambio, la Junta se concibió como un cuerpo más amplío e integrado por los "primeros hombres del Imperio".[59] Los objetivos explícitos: hacer la convocatoria constituyente y las veces de un poder legislativo transitorio (artículos 6, 7 y 14). La Regencia, en este caso, estaba pensada como una emanación de la Junta. Su función sería equivalente a un poder ejecutivo provisional. Lo más grave fue que se preveía para ambas instancias el nombramiento de un presidente que podía ser de fuera o de dentro. Esto explica la posterior confusión de poderes provisionales. Iturbide se convirtió en el "papel" y en los hechos en una trinidad: jefe del ejército, presidente de la Regencia y presidente paralelo, cuando sesionaba, de la Junta.[60]

Este último elemento influyó notablemente en la elaboración de la convocatoria constituyente. Calvillo narra que hubo cinco proyectos en la palestra.[61] Sin embargo, sólo tres entraron al juego político. El primero estuvo a cargo de la Junta; el segundo de la Regencia; y el tercero de Iturbide. El de la comisión de la Junta propuso emular el diseño de Cádiz con algunas adaptaciones que iban más lejos que la carta gaditana: un diputado por 50 mil habitantes en lugar de 70 mil, ciudadanía ampliada que no excluía a las castas ni sirvientes domésticos y una representación que no exigía residencia ni vecindad.[62] El censo que

---

[59] La Junta provisional gubernativa se conformó de 38 individuos. Sobresalen los nombres de José Miguel Guridi y Alcocer y el obispo Antonio Joaquín Pérez (diputados a Cortes). José María Fagoaga (uno de los principales líderes del monarquismo borbónico). Juan Francisco de Azcárate (exmiembro del ayuntamiento de México que convocó al congreso "soberano" de 1808). Francisco Manuel Sánchez de Tagle (futuro diputado constituyente). Juan José Espinosa de los Monteros (oidor y autor del acta de independencia) y Anastasio Bustamante (militar realista y luego varias veces presidente de la república). El listado completo: "Acta de independencia mexicana del 28 de septiembre de 1821". Tena, *Leyes*, p. 123.

[60] Manuel Ferrer Muñoz, *La formación de un Estado nacional en México. El imperio y la república federal: 1821-1835*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995, p. 110.

[61] Manuel Calvillo, *La república federal mexicana. Gestación y nacimiento*, El Colegio de México, El Colegio de San Luis, México, 2003, pp. 237-245.

[62] Cabe señalar que, en efecto, la proporción de población fue diferente respecto de la Constitución sancionada, pero similar a la propuesta de las Cortes constituyentes en el espacio metropolitano. En el cuarto capítulo profundizaré sobre este tema.

reconocía era el de Fernando Navarro y Noriega de 1810 (hecho "oficial" en 1814). Ello daría origen a una representación nominal de 126 diputados para el territorio novohispano.[63]

El proyecto de la Regencia propuso un constituyente bicameral: una de "corporaciones" (doce o quince clérigos e igual número de militares, un representante de cada uno de los ayuntamientos de las capitales provinciales y un "apoderado" de las audiencias de México, Nueva Galicia y Guatemala) y la otra de un diputado por cada 50 mil habitantes mediante una votación directa.[64] Esta propuesta contenía –así se hizo explícito en el preámbulo de la iniciativa-- una gran influencia anglosajona.

La convocatoria de Iturbide, al igual que la de la Regencia, sugirió un constituyente bicameral. Sin embargo, impulsó dos variantes de relieve. En primera instancia, respecto del peso de las corporaciones y las profesiones: funcionarios públicos, 24 miembros; clérigos y letrados, 18; comerciantes, manufactureros y mineros, diez; militares, seis; nobles con títulos, dos o tres; y otros, nueve.[65] La predilección de los funcionarios públicos sobre las "corporaciones" y la exclusión de los representantes de los ayuntamientos en relación con la Regencia tenían dos objetivos. Por una parte, fortalecer al gobierno provisional central --no se olvide, y en esto de manera semejante a Cádiz, que el constituyente también ejercería funciones propias de un congreso ordinario-- y, por la otra, inducir a que los asambleístas electos fueran partidarios de una "monarquía unitaria" o, por lo menos, moderaran las exigencias de las diputaciones y los ayuntamientos provinciales. En segunda instancia, Iturbide pensó en un sistema de elección múltiple de acuerdo a los distintos sectores. Se trataba de una mezcla de las formas de elección del constitucionalismo histórico español (en la mayor parte de los sectores) con los métodos populares de Cádiz en algunos rubros (artesanos, labradores y propietarios).[66] No mencionó cómo pensaba dividir las cámaras. Pero dado que es conocido el proyecto de compromiso, se infiere que pensó en una división simétrica, una vez que ya estuvieran electos todos los representantes.

La convocatoria que imperó fue de compromiso. Todos los actores políticos en acción ganaron y perdieron algo. La Junta cedió a Iturbide y a la Regencia que el constituyente fuera

---

[63] Timothy E. Anna, *El imperio de Iturbide*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Alianza Editorial. México. 1991, p. 65.
[64] Calvillo, *República*, p. 241.
[65] Anna menciona que la moción de Iturbide era "aparentemente unicameral". Esta referencia está equivocada. Iturbide defendió en todo momento la convocatoria a un constituyente bicameral, pues ello ayudaba al fortalecimiento del ejecutivo. Calvillo, *República*, p. 241.
[66] Calvillo, *República*, p. 242.

bicameral (artículo 20).[67] Pero no que se distinguiera una "cámara popular" y otra "corporativa" como buscaba la Regencia. Una situación similar ocurrió con los deseos de Iturbide. Le aceptaron lo de la división simétrica y "por sorteo" de ambas cámaras, mas no su idea de adoptar un método de elección múltiple y sectorial. En cuanto al componente "corporativo" y de profesiones se aceptó su integración; aunque que con claros límites. La moción de Iturbide hablaba de 70 miembros "corporativos" --esto con la duda de los 24 funcionarios que podrían serlo o no--, mientras la Junta aprobó alrededor de 56 diputados de este tipo.[68] Esto representaría un poco más de una tercera parte del congreso nominal, si el referente fuera el de los antiguos territorios de la Nueva España y Chiapas (162 constituyentes). O cerca de una cuarta parte, si el punto de comparación contemplara a Centroamérica (202 diputados). Asimismo, Iturbide había pensado en un componente corporativo centralizado (electo por los jefes políticos de las provincias, intendentes y miembros de las audiencias). La Junta, en cambio, proyectó que la parte del congreso por "clases" y profesiones emanara también de los ayuntamientos y las provincias, idea más cercana a la Regencia.

En efecto, la Junta se dio la licencia para variar el diseño electoral de Cádiz. Nada menos le mutiló, al menos en parte, su carácter "popular". De esta manera, no sólo dio a los ayuntamientos el control del proceso de organización electoral, sino les otorgó casi todo el "poder electoral". El recorrido fue el siguiente. Primero que nada amplió la noción de ciudadanía con arreglo a lo prometido por el Plan de Iguala (voto a castas y mayores de 18 años, artículo 1). Segundo, obligó a una renovación parcial (al menos la mitad de regidores) de los ayuntamientos, hasta aquí siguiendo en todo el procedimiento de la constitución gaditana. El quiebre comenzó al no "invitar" a la ciudadanía ampliada y sus correlativos electores primarios a la fiesta electoral. La convocatoria normó, en sus artículos 2 y 3, que los nuevos ayuntamientos serían los encargados de elegir a los electores de partido; pero no

---

[67] "Convocatoria a Cortes, 17 de noviembre de 1821", *Legislación electoral mexicana*, pp. 25-28.

[68] El número aproximado está inferido de la propia convocatoria. En el cuarto capítulo desarrollaré en detalle este punto. Baste ahora indicar que la proporción de diputados estaba ligada a los "partidos" existentes en las provincias. La fórmula era por cada tres "partidos" dos constituyentes. Así pues, del total de su cupo, las doce provincias que enumeraba la ley estaban obligadas a nombrar "indispensablemente" a un clérigo, un militar y un letrado. Según el artículo 9, las siete provincias que también contabilizaba la ley (hay algunas que repiten), doce más. Y por último, las provincias de Tlaxcala, Nuevo Reino de León, Santander, Coahuila, Texas, Nuevo México y la Californias (Alta y la Baja) sólo tendrían derecho a elegir un diputado. Por ello, y según el artículo 10, podrían elegir entre un eclesiástico, militar o letrado. Querétaro, que todavía pertenecía a la diputación provincial de la Nueva España, le tocarían dos constituyentes; pero no se indica si debían o no ser corporativos (artículo 11). "Convocatoria a Cortes, 17 de noviembre de 1821", *Legislación electoral mexicana*, pp. 26-27.

podría ser nombrado ningún vecino de fuera. Necesariamente, tenía que ser uno de sus miembros. Tercero, los electores de partido se reunirían en la cabecera municipal para nombrar a los electores de provincia. En esta parte del proceso era posible el nombramiento de electores de fuera, aunque sólo de manera opcional (artículo 3). Cuarto, los electores de provincia, junto con el ayuntamiento de la capital, tendrían voz y voto para elegir a los diputados constituyentes (artículo 7). El jefe político de la provincia podría presidir la junta electoral si lo hubiese o la encabezaría el alcalde de la primera nominación (artículo 4).

La convocatoria, finalmente, no sólo ratificó la "legalidad" de las diputaciones provinciales; fue más allá: propuso que se formaran las que todavía no se habían constituido (artículos 14 y 15). En la instrucción, además, se reguló una renovación parcial, la mitad al menos, hecha por los mismos electores de provincia que acabaran de elegir a los diputados constituyentes.

El temprano balance de Iturbide en Liorna no pudo ser más exacto:

> Estas nulidades eran suficientes para no esperar nada bueno de la convocatoria de la Junta: tenía mil otras, de que no hago mención porque no me he propuesto impugnarla; pero no puede pasarse en silencio la de haber de nombrarse los diputados a voluntad, no del partido, esto es, de la pluralidad de ciudadanos, sino a los de los ayuntamientos de las capitales, véase que injuria se hizo al pueblo. Dióse voto en la elección a los electores que nombrase éste, porque no podría privárseles de él, y dióse también a todos los individuos que formaban los ayuntamientos de la cabeza de partido: para la elección de ayuntamientos se pudo y se intrigó en efecto con facilidad, porque no es tan general el prurito de aspirar a estos cargos públicos, como lo es de ambicionar y tener lugar en un congreso: formados pues los ayuntamientos a su placer y por consiguiente viciados y teniendo todos sus individuos voto, resultó no haber más electores que los ayuntamientos.[69]

Dos elementos sobresalen de la convocatoria y el diagnóstico de Iturbide: el poder electoral de los ayuntamientos, que marginó el voto de la ciudadanía ampliada, y el control de los ayuntamientos de las capitales en la "elección" de los constituyentes (incluso por encima de las diputaciones provinciales). Desconozco si existe algún estudio que indique como fueron las elecciones del primer constituyente en el antiguo territorio novohispano. Pero al parecer sólo contamos con testimonios aislados como el del propio Iturbide, en donde afirma que llegaron "representaciones" de todas las provincias en las que había observaciones como la violación a ciertas reglas de la convocatoria, la elección de individuos quebrados, de "conducta escandalosa" o con alguna causa criminal; o bien que eligieron a sus adversarios políticos o individuos "ignorantes" para ser persuadidos fácilmente en su contra.[70]

---

[69] Agustín de Iturbide, *Su testamento de Liorna*, Editorial Jus, México, 1973, p. 16.
[70] Iturbide, *Testamento*, pp. 16-17.

Otro testimonio más, el de José María Bocanegra, indica que la convocatoria fue respetada y acatada en cada uno de los procedimientos. Bocanegra obtuvo 159 votos para ser elector primario (Valentín Gómez Farías obtuvo 173 y el cura José María Berrueco, 178).[71] Los 25 electores primarios, correspondientes al partido de Aguascalientes, se reunieron en la cabecera. En junta electoral nombraron al nuevo ayuntamiento (el cura Barrueco quedó nombrado como uno de sus miembros). El ayuntamiento de Aguascalientes sesionó para nombrar a su elector de partido. Quedó el mismo cura Barrueco. Éste se trasladó a la capital (ciudad de Zacatecas) con los demás electores de partido.[72] La junta de electores de provincia, junto con el ayuntamiento de la capital, eligió a cuatro diputados constituyentes (Gómez Farías, Bocanegra, Francisco García y Agustín de Iriarte). Bocanegra fue designado en la "clase de letrado". Los electos, además, fueron notificados con dos pliegos de instrucciones: sostener la "monarquía moderada" y proteger la incorporación de la capitanía general de Guatemala y Chiapas.[73]

Por falta de investigaciones específicas sobre el tema, no podemos saber con precisión cómo fueron los procesos electorales en las demás provincias del Imperio mexicano. Pero sí conocer que hubo una diferencia notable entre el número nominal de constituyentes (202 diputados) y el efectivo. Puede observarse --gráfico 1-- que el quórum con el que sesionó el primer constituyente osciló entre 73 y 137 diputados.[74] Y esto con la inclusión del sistema de suplentes "centroamericanos" --Nicaragua, Honduras, Guatemala y Costa Rica-- y Chiapas, que sólo más tarde pudo albergar diputados propietarios sin anular nunca a ciertos suplentes. En relación con la composición del congreso ocurrieron dos fenómenos. Primero con la conservación de la experiencia vivida en las Cortes constituyentes y ordinarias en la metrópoli.

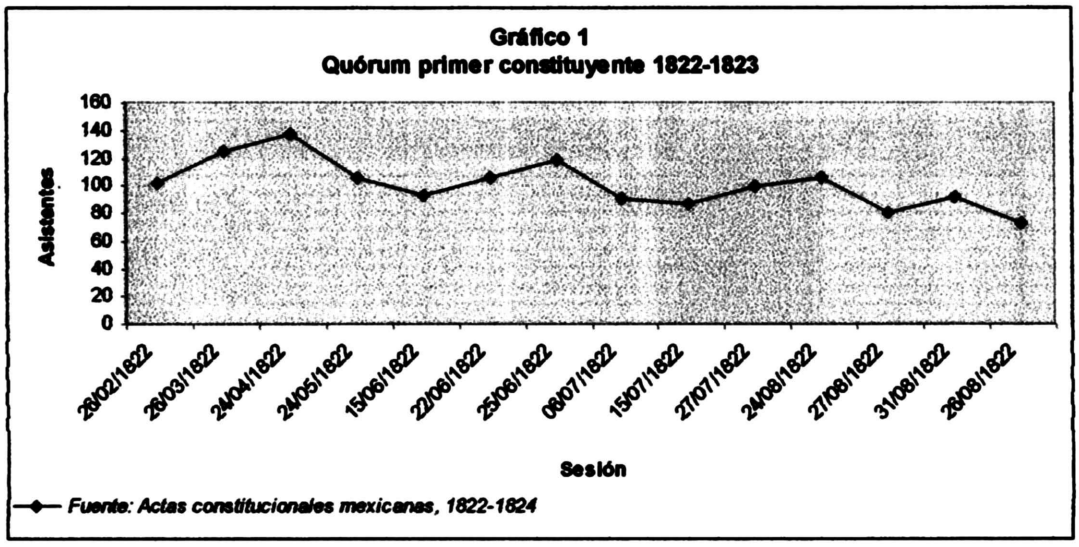
---

[71] El listado completo de los 25 electores y su votación: "Apéndice al título I. Documento número 1", en José María Bocanegra, *Memorias para la historia de México independiente*, Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana, tomo I, México, 1985, p. 133.

[72] Bocanegra no proporciona el número de partidos en que estaba dividida la provincia de Zacatecas. Sin embargo, por el número total de diputados que nombró, puede inferirse que eran seis. Según la convocatoria del 17 de noviembre de 1821, por cada tres partidos se tenía derecho a nombrar dos constituyentes.

[73] Bocanegra, *Memorias*, tomo I, p. 19.

[74] En anexo I se dará una breve explicación metodológica sobre la elaboración del presente gráfico y los demás que aparecerán a lo largo de la investigación.



Puede verse –cuadro 1– que pese a no representar un porcentaje alto de continuidad respecto del primer constituyente (15 por ciento de asistentes reales), la importancia fue de orden cualitativo.[75] Gordoa, Guridi, Foncerrada, Obregón y Mendiola fungieron como constituyentes de Cortes antes de ser electos al primer constituyente mexicano. Ramos Arizpe también fue constituyente de Cádiz, pero se integró hasta la formación de la Junta Nacional Instituyente, el congreso convocante y el segundo constituyente. Cañedo, Fagoaga (José María), Montoya, Castorena, Guerra (José Basilio), Hernández Chico, Mora (Ignacio), Vargas (Tomás) y Zavala fueron diputados a Cortes ordinarias en 1820-1821. Alamán y Michelena –que jugaron un papel destacado en el proyecto autonomista de 1821— acabaron formando parte del poder ejecutivo que sustituyó a la abdicación de Iturbide.

El segundo fenómeno se refiere propiamente a la estructuración de los grupos en el primer constituyente. Ésta fue heterogénea. Zavala la dividió en borbonistas, iturbidistas y "muchos republicanos silenciosos".[76]

[75] Este porcentaje toma en cuenta todos los diputados –suplentes o propietarios— que tuvieron una real participación en los congresos constituyentes u ordinarios de 1810 a 1821. El cálculo se efectuó sobre la base de un promedio de asistencias simples –gráfico 1— de 100.7 diputados. Sé que este promedio es alto para el nivel de asistentes en la época. Lo más común es que se presentaran entre 80 y 90 diputados. Por consiguiente, si fuera 80 referente de asistentes, el porcentaje de continuidad aumentaría a 19 por ciento. O si el parámetro fuera 90, 17 por ciento. No se tomó en cuenta el número absoluto de 150 asistentes –cuadro 1— porque esta cantidad contiene los movimientos de bajas, licencias permanentes y suplencias que se dieron durante el transcurso del constituyente.

[76] Lorenzo de Zavala, *Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p. 132.

Cuadro 1

Continuidad de los diputados a Cortes y los primeros constituyentes mexicanos 1810-1824

Total diputados nominales	*De 15 a 46*	*202*	*45*	*202*	*130*
Promedio simple de asistentes	...	100.7	...	...	78.5**
Nombre	**Cortes 1810-1821: constituyentes y ordinarias**	**Primer constituyente**	**JNI**	**Convocante**	**Segundo constituyente**
Acha, Juan					
Aguilar					
Ahumada, Pedro					
Albarca, José María					
Alcocer, Santiago					
Aldrete, Rafael					
Anaya, José María					
Anaya, Juan Pablo					
Andrade					
Anzorena, José María					
Aranda, José Mariano					
Aranda, Pascual					
Argandar					
Arriaga, Tomás					
Arzac, José María					
Avilés y Quiroz, José Joaquín					
Barbabosa, Mariano					
Becerra, José María					
Beltranena					
Bocanegra, José María					
Bustamante, Carlos María					
Bustamante, Javier					
Bustamante, José María					
Caballero					
Cabrera, José María Javier					
Cantarines					
Cañedo, Juan de Dios					
Carbajal					
Carpio, Alejandro					
Carrasco					
Castillero, José Mariano					
Castillo, Florencio D.					
Castorena, Luciano					
Castro, José María					
Covarrubias, José María					
Copca, Bernardo					
Cotero					
Cumplido					
Echarte					
Elozúa					
Escalante, Juan					
Espinosa de los Monteros, Juan José					
Espinosa, José Ignacio					
Esteva, José Ignacio					
Fagoaga, José María					
Fernández Herrera, José María					
Flores, Manuel					
Foncerrada, José M.					
Galicia					
Gama, Antonio					
García, Francisco					
Garza, Felipe					
Gasca, Miguel					
Godoy, Juan José Ignacio					
Gómez Anaya, José Cirilo					
Gómez Farías, Valentín					
Gómez Portugal, Juan Cayetano					
González Angulo, Bernardo					
González Caralmero, José Ignacio					
Gordoa, José Miguel					
Gordoa, Luis Gonzaga					
Guerra, José Basilio					
Guridi y Alcocer, José Miguel					
Gutiérrez de Lara, Manuel José A.					
Gutiérrez, José Ignacio					
Hernández Chico, José					
Herrera, José Joaquín Manuel					
Horbegozo, Odoardo					
Huerta, José de Jesús					
Ibarra, Cayetano					
Iriarte, Agustín Antonio					
Iturralde					
Izazaga, José María					
Jiménez Bailo, José María					
Juille Moreno, Antonio					
Labayru, Pedro					
Llorente, José Miguel					
Lombardo, Francisco María					

Cuadro 1 (continuación)

Continuidad de los diputados a Cortes y los primeros constituyentes mexicanos 1810-1824

Total diputados nominales	*De 15 a 46*	*202*	*45*	*202*	*130*
Promedio simple de asistentes	...	100.7	...	...	78.5**
Nombre	**Cortes 1810-1821: constituyentes y ordinarias**	**Primer constituyente**	**JNI**	**Convocante**	**Segundo constituyente**
López de la Plata, Ramón					
Mangino, Rafael					
Manero Envides, Vicente					
Mantúfar, Isidro					
Marín, José Mariano					
Márquez, Víctor					
Martínez de la Vea, Manuel A.					
Martínez de los Ríos, Florentino					
Martínez Zurita					
Mayorga, Juan de Dios					
Mendiola Velarde, Mariano					
Mier y Terán, Manuel					
Mier, Servando Teresa					
Mier Villagómez					
Miura, Joaquín					
Montes Argüelles, Manuel					
Montoya, Antonio					
Mora, Ignacio					
Morales Ibáñez					
Morales, Juan Bautista					
Moreno, Juan de Dios					
Muñoz, Miguel					
Múzquiz, Melchor					
Nájera, José Ignacio					
Obregón, Pablo Octaviano					
Orantes					
Ortega					
Ortiz de la Torre, Manuel					
Ortiz, Baca					
Osores, Félix					
Pardo					
Paredes, Pedro					
Patiño, Francisco					
Paz, José Agustín					
Piedra, Epigmenio					
Porras y Cerratón					
Puig					
Quintero, José Francisco					
Quiñones					
Ramos Arizpe, Miguel					
Rejón, Manuel Crecencio					
Reyes, José					
Riego, Juan Manuel					
Robles, José Vicente					
Rodríguez Puebla, Juan de Dios					
Román, José Joaquín					
Romero Encides, Vicente					
Romero, Juan José					
Rubí					
Sanchez de Tagle, José María					
Sánchez del Villar					
Sánchez, José María					
Sánchez, Prisciliano					
Sanmartín, José Mariano					
Seguín, Erasmo					
Septién, Miguel					
Sierra, Felipe					
Sierra, José Angel					
Solórzano, Manuel					
Tarrazo, Pedro Francisco Antonio					
Tejada, Manuel					
Tirado, Mariano					
Torres					
Uraga, Francisco					
Uribe, José María					
Valle, Fernando					
Valle, José					
Vargas, Tomás					
Vázquez, José Felipe					
Velasco					
Villalva					
Zaldívar, Ignacio					
Zavala, Lorenzo					
Zerratón					
Total (números absolutos)	15	151	33	45	36
% respecto al primer const.*	14.9		32.8%	44.7%	35.75%
% respecto a su listado nominal	33%		73.33%	22.33%	27.69%

Fuente: *Actas constitucionales mexicanas 1822-1824*; Quinlan, "Issues", pp. 206-207; *Berruezo, Participación, pp. 55-207; Berry, "Election", pp. 16-36.*

* Los porcentajes de este rubro fueron sacados del promedio simple de asistentes al primer constituyente que puede consultarse en el gráfico 1. La razón de no tomar el número absoluto de 151 es que sería poco realista. Este número contempla los movimientos entre propietarios y suplentes. El promedio simple de 100.7 sigue siendo alto para la regularidad de la época; sin embargo, cumple con el cometido de establecer un parámetro de comparación respecto a las demás representaciones.

** Este promedio simple de asistentes fue inferido del gráfico 2.

Alamán en borbonistas, iturbidistas y antiguos patriotas.[77] Bocanegra: la misma clasificación que Alamán, con la única aclaración que los antiguos patriotas podían dividirse en republicanos sin ningún plan y en partidarios de una monarquía moderada.[78] La verdad es que los grupos dominantes se integraron a partir de los iturbidistas y los borbonistas. Los antiguos patriotas o potenciales republicanos (Pedro Anaya, Carlos María Bustamante y Melchor Múzquiz) representaron –sobre todo al principio— una fracción minoritaria. El grupo provincista --disperso y sin ninguna experiencia parlamentaria en un inicio— era el mayoritario. Ésta fue la fuerza que buscaron convencer borbonistas e iturbidistas para definir el tipo de monarquismo templado del Imperio mexicano.

La primera decisión del congreso fue omitir el mandato de dividir el constituyente en dos cámaras. Sabían que violaban la convocatoria, pero a cambio ganaban un poder inmenso sobre el gobierno provisional (el paralelismo con lo vivido en Cádiz no tiene pierde). La cuestión no pasó a mayores porque el congreso, a su vez, juró hacer una constitución conforme al Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba. Se preguntó: "si se denominará esta monarquía Imperio mexicano, bajo la forma que establezca la constitución que adopte la nación en su congreso constituyente".[79] La votación --que más asumió el formato de aclamación-- sólo tuvo una voz pública de oposición moderada (Múzquiz) de 102 diputados presentes.[80]

El acto ratificó la forma de gobierno: proyectó una monarquía moderada. Sin embargo, dejó intacto el problema heredado por el mismo Iturbide: monarquía con un príncipe mexicano o con un príncipe extranjero. Cuatro días después, un grupo de diputados de cepa borbonista (Odoardo Horbegoso, José Ignacio Espinosa y José María Fagoaga) pretendieron sorprender al constituyente. Propusieron que se hiciera el ofrecimiento oficial a Fernando VII. El congreso optó por formar una comisión que discutiera el punto (Guridi, Obregón, Espinosa, entre otros). Por lo tanto, se transfirió el conflicto para después.[81] Mientras tanto, el congreso formó las comisiones de constitución, reglamento interno, policía, milicias y todas aquellas relativas al "control" de las actividades ordinarias del gobierno.

---

[77] Alamán, *Historia*, tomo V, pp. 586-601.
[78] Bocanegra, *Memorias*, tomo I, pp. 18 y 51.
[79] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 24 de febrero de 1822, tomo II, p. 8.
[80] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 24 de febrero de 1822, tomo II, p. 8.
[81] Bocanegra, *Memorias*, tomo I, p. 56.

Las tensiones entre el gobierno provisional y el congreso crecieron en los meses de marzo y abril de 1822. La renovación de la Regencia aceleró la formación de alianzas. Esta vez entre los borbonistas y los antiguos patriotas. La alianza fructificó. El obispo Pérez, Manuel de la Bárcena y el ex-secretario de O'Donojú, Manuel Vázquez de León, fueron removidos por el "insurgente" Nicolás Bravo y los borbonistas Heras Soto y Miguel Valentín. El oidor José Isidro Yáñez se mantuvo en el cargo.[82] Las negociaciones secretas de los borbonistas y los antiguos patriotas movilizaron el espíritu provincista en el congreso. Cincuenta y tres diputados de catorce provincias distintas exigieron tomar parte en el nombramiento de la Regencia.[83] Después pidieron --independientemente de la forma de gobierno que se adoptara en la constitución— igualdad en la representación mediante el voto por diputaciones y la suerte política.[84] Sin embargo, los mismos firmantes se apresuraron a aclarar que el reclamo no iba contra la forma de gobierno jurada:

> Es por otra parte indudable que el exigir la igualdad pretendida para el de los agentes o mandatarios del poder supremo, ni está ni puede estar en contradicción con el sistema monárquico constitucional, aunque requisito tan elemental también es adaptable a otra clase de gobierno.[85]

Esta exposición puede interpretarse como una reacción del iturbidismo en el congreso. Por un parte, porque no hubo una manifestación en contra de la forma de gobierno en funciones y, por la otra, debido a que entre los firmantes había personalidades como Gómez Farías, Iriarte, Bocanegra, Covarrubias y Portugal de clara filiación iturbidista. Sin embargo, la idea misma que el nombramiento de la Regencia pasara a manos del congreso -- en lo específico de las provincias con igualdad de voto— puede interpretarse como una señal de defensa de la soberanía natural de las provincias frente a todo forma de poder central.

En la primera quincena de mayo ocurrieron tres sucesos más que explican la natural reacción del iturbidismo: el manifiesto "republicano" del regimiento 11 de la capital, en el que se criticaba abiertamente todo tipo de monarquías. Además, se pretendía emular a las repúblicas de Chile, Argentina y Colombia; la moción provincista de separar el mando político del militar en las provincias; y el dictamen de la comisión especial sobre el

---

[82] Alamán, *Historia*, tomo V, p. 546.
[83] El Listado completo de diputados y su pertenencia territorial puede ser consultado en Bocanegra, *Memorias*, "Apéndice 1. Documento 2", tomo I, p. 143.
[84] Bocanegra, *Memorias*, tomo I, p. 140.
[85] Bocanegra, *Memorias*, tomo I, p. 141.

ofrecimiento o no de la corona a Fernando VII.[86] El primer suceso no tenía ramificaciones relevantes, ni entre los militares y las provincias o el mismo congreso. La preocupación de los iturbidistas --también de los borbonistas-- se debió a que dicho regimiento era comandado por Bravo antes de asumir el cargo en la Regencia y, además, siempre hubo la sospecha que el pronunciamiento contó con su anuencia.[87] El segundo evento tenía amplias posibilidades de aprobarse en lo futuro, lo cual significaba un alejamiento de las provincias respecto del poder central. Y el tercer suceso puede considerarse el detonante principal de la reacción de los iturbidistas: el dictamen de la comisión falló en pro del establecimiento de una monarquía con un príncipe extranjero. Esto quiere decir que la tesis autonomista de Rodríguez tuvo cabida en una parte del congreso o en la fracción que aquí se ha denominado como borbonista. Los iturbidistas pudieron suspender la lectura del dictamen. Pero el hecho produjo una reacción doble. Por un lado, la ruptura definitiva de los antiguos patriotas con los borbonistas. La molestia de los antiguos patriotas fue tan grande que, en la antesala del congreso, Múzquiz (ex-insurgente) insultó a Fagoaga (líder de los borbonistas) por el sentido del dictamen.[88] Por la otra, que Iturbide acelerara el operativo para resolver el conflicto de la definición del tipo de monarquía moderada a constituir.

Dados estos precedentes, no es exagerado sostener que Iturbide y el iturbidismo no fueron los que precipitaron los sucesos del 19 de mayo de 1822. Más bien, reaccionaron a la presión de los borbonistas para sostener su propio proyecto político.

Los eventos previos a la sesión de 19 de mayo de 1822 han sido reconstruidos e interpretados de las más diversas maneras. Lo que no parece tener duda fue que Iturbide se reunió varias veces con su gabinete, militares de amplio rango y una buena cantidad de diputados para "adelantar" su coronación. La estrategia política se dio en tres frentes. Primero: la proclama al congreso de la plana mayor del ejército (Anastasio Bustamante, Pedro de Álamo, Luis Quintana, Pedro Celestino Negrete y José Antonio Echávarri) y 57 militares y notables más, así como la Regencia y los regimientos de caballería e infantería de la capital.[89] Segundo: la movilización "popular" que abarrotó las galerías del congreso, que se dice fue arengada por el sargento Pío Marcha. Y tercero: la negociación política con el grupo de los 46 diputados encabezados por Gómez Farías.

---

[86] Alamán, *Historia*, tomo V, p. 587.
[87] Alamán, *Historia*, tomo V, p. 587.
[88] Bocanegra, *Memorias*, tomo I, p. 57.
[89] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 19 de mayo de 1822, tomo II, pp. 279-281.

Los principales borbonistas --Fagoaga, Horbegozo y Sánchez de Tagle-- quisieron boicotear la sesión. Otros más como Guridi y Alcocer decidieron asistir. La realidad fue que no existieron las mejores condiciones para la deliberación. Aún así, se discutieron dos propuestas en torno a la forma de gobierno: la iturbidista y la provincista. La primera estuvo a cargo del grupo de los 46. Éstos pedían la coronación inmediata de Iturbide, aunque con "la precisa e indispensable condición" que el generalísimo se comprometiera a jurar la futura constitución. Hubo diversas intervenciones para ratificar esta moción. La del diputado borbonista Valdés resultó particularmente aguda. Manifestó que su ideal siempre había estado por respetar el juramento a Iguala y el Tratado de Córdoba. Pero como España había faltado a su parte, aplicaba lo dicho en el artículo 3 del pacto con O´ Donojú. Y remataba:

> También he procurado repeler con el mismo sistema de conducta, los embates del republicanismo. Conozco la excelencia de este sistema social, y el mérito distinguido de sus apreciables defensores; pero debo decir con franqueza, que semejante especie de gobierno no la concibo adecuada a los elementos, ni físicos, ni morales que nos presentan los pueblos. Yo lo creo todo predispuesto y proporcionado a una monarquía moderada, cuya organización política es la invención política más feliz en línea de sociedad.[90]

Los diputados Pascual Aranda (San Luis Potosí) y José Ignacio Gutiérrez (Durango) indicaron que tenían la "instrucción" de sus provincias de sostener una monarquía moderada.[91] El segundo, en otra intervención, aclaró que estaba por la coronación de Iturbide, porque su provincia odiaba a los borbones.[92]

Por su parte, la versión provincista se vio subdividida en dos alternativas: la del todavía "borbonista" Guridi y Alcocer y la que creía defender los legítimos derechos de las provincias. Guridi argumentó que los constituyentes tenían "poderes limitados" y requerían consultar a las provincias para determinar la forma de gobierno. Por eso pidió la suspensión de la resolución hasta que ocurriera dicha consulta. Sin embargo, lo que realmente buscaba era ganar tiempo. La segunda alternativa fue firmada por cinco diputados (José de Sanmartín, José Ignacio Gutiérrez, Manuel Terán, José María Anzorena y Francisco Rivas). Éstos propusieron un regente único en manos de Iturbide y la creación de un estatuto provisional de gobierno que limitara sus poderes. El argumento de suspensión era similar al de Guridi y Alcocer:

---

[90] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 19 de mayo de 1822, tomo II, pp. 287, 298 y 299.
[91] *Actas constitucionales mexicanas*, tomo II, pp. 288 y 293-294.
[92] *Actas constitucionales mexicanas*, tomo II, pp. 300-301.

Que para dictaminar en tan importante asunto --recordó Sanmartín--, suspenda V. M. su resolución, hasta que a lo menos, dos terceras partes de las provincias hayan ampliado sus poderes, y dando una instrucción sobre la forma de gobierno que se ha de adoptar.[93]

La tesis de que no tenían "poderes amplios" para definir la forma de gobierno fue repetida por los diputados Martínez de los Ríos y Rafael Mangino. Múzquiz, uno de los pocos diputados que se mostraron partidarios de la república desde el inicio del congreso, dijo no oponerse a la coronación de Iturbide, pero creía pertinente "consultar a las provincias".

La coronación inmediata de Iturbide fue votada por 67 votos a favor y 15 por la consulta a las provincias.[94] Con esta resolución, y antes de sancionarse la constitución, se adelantó la forma de gobierno del Imperio mexicano. No tiene mucho sentido detenerse en los argumentos de la "ilegalidad" de quórum o la "ilegitimidad" de la sanción porque el congreso fue coaccionado.[95] La autodefensa de Iturbide fue más consistente que los posteriores dichos del congreso restituido. ¿Quórum legal respecto de qué referente? ¿La antigua Nueva España sin contar Centroamérica o contando con ella? Si es lo primero el quórum legal era de 81 diputados. Si es lo segundo, el primer constituyente --como es visible en el gráfico 1-- pocas veces alcanzó el quórum de 102 diputados. Asimismo, casi todo el tiempo sesionó con una mayoría de diputados suplentes respecto de Centroamérica.

En cuanto a la coacción del congreso también resulta relativa la descalificación. Es cierto que Iturbide presionó a una parte de los constituyentes que no estaban seguros de otorgarle su voto o que realmente querían consultar a sus provincias. Sin embargo, no debe soslayarse que, por una parte, Iturbide había montado una estrategia política que se tradujo en el apoyo de casi la mitad del congreso a su proyecto político (el grupo de los 46); y, por la otra, que un mes después --y sin ninguna movilización de la "plebe"-- se fueron sumando firmas (sesiones de 17 y 22 de junio) para consumar el establecimiento de la monarquía hereditaria. Primero, un grupo compacto de 22 diputados --aparecen exborbonistas como Valdés y Guridi y Alcocer-- hicieron la propuesta. Gómez Farías justificó la moción apelando al cumplimiento del Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba.[96] Luego se sumaron 28 diputados más y la comisión dictaminó:

---

[93] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 19 de mayo de 1822, tomo II, p. 284.
[94] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 19 de mayo de 1822, tomo II, pp. 301-302.
[95] Iturbide, *Testamento*, p. 25. Anna también señala el carácter relativo del quórum legal. *Imperio*, pp. 79-81.
[96] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 17 de junio de 1822, tomo III, pp. 68-69.

I. La monarquía mexicana, además de ser moderada y constitucional, es también hereditaria. II. De consiguiente. la nación llama a la sucesión de la corona, por muerte del actual emperador. a su hijo primogénito el Sr. D. Agustín.[97]

La comisión repitió lo dicho por Gómez Farías y sumó el argumento de la estabilidad. Desde su punto de vista, las monarquías hereditarias tenían superioridad sobre las "electivas". Antepusieron el ejemplo de las antiguas repúblicas de Roma, las cuales sufrieron el mal de la "intriga y de los crímenes" en los períodos electivos. Bocanegra intervino para ratificar el aserto de la comisión: "optar por la monarquía electiva es elegir lo peor de las dos formas de gobierno: la tiranía de la monarquía y la anarquía y convulsiones de la república".[98]

La primera parte del dictamen fue aprobada por unanimidad de los diputados presentes (106).[99] La crónica cuenta, además, que hubo aplausos. La segunda parte se modificó. El orden de la sucesión del Imperio se fijaría hasta que estuviera lista la constitución. También fue aprobada por unanimidad de votos.

El establecimiento de una monarquía mexicana por el congreso significó una derrota del monarquismo borbónico y, en parte, de la ortodoxia del constitucionalismo gaditano. No una afrenta contra los defensores de la república. Hasta este momento, una revisión atenta de las actas de sesiones del primer constituyente indica que no hubo iniciativa alguna para instaurar la forma de gobierno republicana. Las pocas referencias que encontré provienen de alegatos para contraponer las desventajas de las repúblicas frente a las monarquías constitucionales o para ilustrar otros temas como el caso de Bustamante. Este último, por ejemplo, discutía en torno a la reglamentación del ejército y las milicias vinculadas a las competencias del poder ejecutivo. Entonces hizo una alusión a las "repúblicas antiguas" de Roma para señalar la pertinencia, en momentos extraordinarios, de adoptar "mandatos extraordinarios".[100] En ningún momento aludió a la instauración de una república moderna que emulara a los Estados Unidos o las repúblicas americanas como la de Colombia (1812-1813). Por el contrario, un grupo de diputados, ya en la etapa del congreso restituido, propusieron que se exigiera "responsabilidad" a los "editores liberales" que hicieron público el voto particular de Bustamante en pro de Iturbide. La impertinencia del editorial se

[97] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 22 de junio de 1822, tomo III, p. 99.
[98] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 22 de junio de 1822, tomo III, pp. 101-102.
[99] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 22 de junio de 1822, tomo III, p. 102.
[100] *Actas constitucionales*, sesión de 13 de mayo de 1822, tomo II, p. 211.

sustentaba en el hecho que los "borbonistas" buscaban cumplir el mandato del Plan de Iguala.[101] Por lo tanto, la queja no era porque fuera falsa la nota, sino por su ventilación pública en un período donde estaba superada la etapa del monarquismo con un príncipe extranjero.

Otra referencia que encontré fue la del diputado Covarrubias. El fin último de su intervención era justificar la coronación de Iturbide. Aunque, en efecto, apelaba a la "libertad absoluta del pueblo" para constituirse en una república o una monarquía.[102] Además, la cita reconocía que la forma republicana tenía sus bondades, pero no era el mejor tiempo para acogerla en México.

Las otras notas sobre la república vinieron de fuera del congreso. Verbigracia, la ya referida del regimiento de Bravo (6 de mayo de 1822). O bien de la prensa o la folletería de la época. Ferrer Muñoz da cuenta de alguna de las referencias de *El Observador Independiente*. En un editorial parafraseó al "verdadero" Montesquieu. No se atrevió a prescribir ninguna forma de gobierno hasta confrontarlo con el "espíritu de las leyes" de cada país:

> ¿Cuál es el resorte principal de una república? El amor a la patria: ¿y el de una monarquía? El honor. Aquél es una virtud; éste un fanatismo. ¿Cuál es el más noble?[103]

En un estudio reciente, Ávila intenta ligar la insurgencia de Morelos (Andrés Quintana Roo, José Manuel Herrera, Juan Pablo Anaya y Carlos María Bustamante) y la "Constitución" de Apatzingán de 1814 con los preceptos republicanos del primer constituyente.[104] Sin embargo, incurre en dos inconsistencias. En primera instancia por el hecho de pensar que la "representación política" es sólo un atributo de las repúblicas, cuando las monarquías constitucionales defienden el mismo precepto. En este terreno, la diferencia debe orientarse a las diversas percepciones que tenían unos y otros sobre el poder ejecutivo. En términos muy esquemáticos, el republicano hace del poder ejecutivo un cargo periódico y electivo; mientras que en el monárquico predomina el ideal del cargo perpetuo, hereditario y sin responsabilidad política. En segundo lugar por la propia trayectoria política de los insurgentes. Herrera y Quintana Roo formaron parte del gabinete provisional de Iturbide. Anaya y Bustamante votaron por la monarquía moderada y hereditaria en mayo y junio de

---

[101] Barragán, *Historia parlamentaria*, sesión de 27 de junio de 1823, tomo I, p. 172.
[102] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 19 de mayo de 1822, tomo II, pp. 294-295.
[103] Ferrer, *Formación*, p. 75.
[104] Alfredo Ávila, "Pensamiento republicano hasta 1823", en Aguilar, *Republicanismo*, pp. 313-350.

1822.[105] Más aún, Bustamante llegó a componer odas a Iturbide y defendió públicamente –como se ha visto también en la temprana apología a la Constitución de Cádiz-- la forma de gobierno monárquica contra la conspiración republicana de agosto de 1822.[106] Respecto del "Decreto constitucional para la libertad de América mexicana" de 1814 es riesgoso adjudicarle un diseño indiscutiblemente republicano. De la Torre es partidario de esta perspectiva.[107] En su opinión, la "Constitución" de Apaztingán tuvo tres influencias: la gaditana, la francesa y la estadounidense. Refiere, en este sentido, que el republicanismo de Apaztingán vino de Estados Unidos y la Revolución francesa de 1791. Sin embargo, a lo largo de todo el articulado de la constitución insurgente nunca aparece la palabra república y sólo se utiliza el término neutral de "América mexicana" (artículo 36).[108] Además, existen pocas evidencias de que Estados Unidos haya sido el modelo de los vocales de Chilpancingo. La república de individuos de la constitución estadounidense de 1787 poco tiene que ver con la forma de elección del poder ejecutivo en Apatzingán. La duda podría provenir del tipo de poder ejecutivo provisional proyectado. Me refiero a la idea de erigir un triunvirato de renovación periódica y electo por un "congreso" provisional (integrado por un "vocal" de cada provincia). No obstante, la influencia parece provenir más del juntismo hispánico de 1809-1810. Baste recordar que la Junta Central de Sevilla derivó en una Regencia de cinco individuos. O que ulteriormente las Cortes eligieron diversas regencias colegiadas. Luego habría que discutir el carácter de los "vocales". Se entiende –por las difíciles circunstancias en que operó el "constituyente" insurgente— su estatus provisional. Pero precisamente por ello, los delegados insurgentes previeron que el "Supremo congreso" convocaría a un

---

[105] Macías, además, duda que Bustamante sea uno de los autores más influyentes de Apatzingán, pues éste tenía su propio proyecto constitucional que efectúo en Oaxaca desde 1813. Anna Macías, "Los autores de la Constitución de Apatzingán", en Virginia Guedea (introducción y selección), *La revolución de independencia*, El Colegio de México, México, 1995, pp. 88-98.

[106] Bustamante fungió como un crítico moderado de Iturbide y no se opuso, en un principio, a la forma de gobierno monárquica. Para muestra dos botones. Todavía en el número 17 de la *Avispa de Chilpancingo* dedicó una oda a Iturbide por haber cumplido con la obra de la libertad, la independencia, la Junta Provisional Gubernativa y la instalación del congreso constituyente. En la conspiración republicana de agosto de 1822, Bustamante negó que Victoria hubiera fraguado un levantamiento contra el Imperio y la forma de gobierno. Asimismo, se expresó bien del capitán Pío Marcha y Antonio Carrera, aunque dijo no conocerlos en persona. Señaló, además, que la acusación era sólo un pretexto para establecer un gobierno militar y destruir el congreso. Termina por defender a Iturbide y califica de locura el plan de una conspiración. Carlos María Bustamante, *La Avispa de Chilpancingo, 1821-1823*, números 17 y 27, Manuel Porrúa, México, 1980, pp. 254 y 439-442 respectivamente.

[107] Ernesto de la Torre Villar, "La Revolución francesa y su influencia en la Constitución de Apatzingán de 1814", en Solange Alberro, Alicia Hernández Chávez y Elías Trabulse (coordinadores), *La Revolución francesa en México*, El Colegio de México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, México, 1993, pp. 155-160.

"congreso nacional" constituyente en el término de un año (artículo 232). Por lo tanto, nunca podremos saber cuál hubiera sido la forma de gobierno adoptada por aquel constituyente nonato. En cuanto a Francia, De la Torre asocia el republicanismo francés de 1791. El problema es que los impulsores de la Constitución de 1791 no fueron partidarios de la instauración de una república, sino que apuntalaron una monarquía constitucional. El cambio se dio hasta la Constitución de 1793. En otro momento, el estudio referido de De la Torre sugiere una influencia de Francia por el lado del Consulado. Aún así, todos sabemos qué representó dicho triunvirato: un preámbulo para la vuelta a la monarquía constitucional de 1815.

Por otro lado, la alusión de Ávila a Mier es correcta. Mier fue uno de los pocos publicistas consistentes, incluso antes de que se integrara el primer constituyente. Pero como bien ha señalado Jaime Rodríguez, su republicanismo no fue automático.[109] Todavía entre 1816 y 1819 apelaba a un monarquismo constitucional que reformara el de Cádiz. Su conversión republicana se dio hasta el breve exilio de Filadelfia. Ahí fue donde impartió una serie de conferencias y redactó su *Memoria política instructiva* (agosto de 1821).[110] Se sabe que este folleto circuló en México a partir de noviembre de 1821.

El folleto de Mier es un manifiesto exacerbado de oposición a las monarquías absolutas y una moderada crítica a las monarquías constitucionales. Asimismo, puede advertirse una cierta admiración por Estados Unidos, pues se observa una superación del precepto clásico –Aristóteles, Montesquieu y Paine-- de que las repúblicas sólo tenían cabida en espacios y poblaciones pequeñas. Sin embargo, Mier buscaba adaptar, ahora con tintes republicanos, aquella idea de crear tres grandes espacios en la América hispánica: Bolívar, San Martín y la esperanza de un Iturbide transformado.

La *Memoria política instructiva* de Mier fue importante, en breve, porque edificó una clara adhesión a la constitución de tres "repúblicas imperiales" en la América hispánica. También debido a que propuso, tal vez por primera vez en México, la noción de que ser republicano equivalía a negar toda forma de monarquía (tanto la versión absolutista como la

---

[108] Constitución de Apatzingán, Tena, *Leyes*, pp. 28-58.

[109] Jaime E. Rodríguez, véase el trabajo introductorio que abre la compilación de documentos citados sobre Mier, *Obras completas*, pp. 8-30.

[110] Servando Teresa de Mier, "Memoria política instructiva enviada desde Filadelfia en agosto de 1821 a los jefes independientes del Anáhuac, llamados por los españoles Nueva España", en Mier, *Obras completas*, pp. 150-202.

constitucional), pues sentenciaba: "el rey de las ovejas como somos los mexicanos no puede ser sino el lobo".[111]

Poco antes que Mier publicara su *Memoria*, es posible que Vicente Rocafuerte hiciera circular en Cuba y México su opúsculo *Ideas necesarias a todo el pueblo americano que quiera ser libre* (alrededor de septiembre de 1821).[112] Rodríguez narra que la idea de escribir un tratado que defendiera la forma republicana frente a cualquier tipo de monarquía surgió del encuentro de Rocafuerte con Mier y Manuel Torres (colombiano) en Filadelfia. Hasta aquí su tono fue general –hispanoamericanista— y se adscribió a la moción de promover las repúblicas unitarias en tierras americanas en lugar de copiar en todo el republicanismo estadounidense.[113] Las acciones y publicaciones pro republicanas de Rocafuerte en México se dieron después –fines de mayo de 1822— de la coronación de Iturbide. Más aún, *El bosquejo ligerísimo* debe leerse como una reacción a la consolidación del monarquismo en México. Según indica el propio Rocafuerte fue escrito por encargo de los mismos mexicanos:

> Los amigos de México me encargaron de escribir a favor del sistema republicano contra los borbones y contra el federalismo. He compuesto una ensalada italiana, acomodada al gusto mexicano.[114]

En realidad, *El bosquejo ligerísimo* fue escrito y editado en la Habana entre agosto y octubre de 1822.[115] Es decir, ya varios meses después de operación del monarquismo en México. El folleto tenía una clara intención propagandística y contenía tres alegatos fundamentales.[116] Primero, pretendía mermar la figura de Iturbide como militar. No le dio otro crédito que convocante de alianzas espurias y gobernante "ilegal". Segundo, intentó crear una imagen endeble del Iturbide monárquico que se contraponía al "influjo republicano" de la insurgencia y el "pueblo", ambos personificados en Victoria y Guerrero. Y

---

[111] Mier, "Memoria", en *Obras completas*, p. 147.

[112] Rodríguez comenta que *Ideas necesarias* fue publicado, en Filadelfia, por primera vez en julio de 1821. En los subsiguientes meses Rocafuerte viajó a la Habana con varios ejemplares en mano. Es posible que hayan sido distribuidos en el mes de septiembre en Cuba y México. Jaime E. Rodríguez O., *Nacimiento de Hispanoamérica. Vicente Rocafuerte y el hispanoamericanismo, 1808-1832*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, pp. 79-82.

[113] La trayectoria de Rocafuerte como pensador y hombre de gobierno puede ser seguida con lujo de detalle en la obra anteriormente citada de Rodríguez. Baste aquí mencionar que tuvo una conversión al republicanismo federal en 1826. Más tarde –en lo particular los años 30— volvería a la idea de que las naciones hispanoamericanas debían implantar repúblicas unitarias. Rodríguez, *Nacimiento*, pp. 122 y 244.

[114] Vicente Rocafuerte, *Un americano libre*, Secretaría de Educación Pública, México, 1947, p. 75.

[115] Rodríguez, *Nacimiento*, p. 90.

[116] Vicente Rocafuerte, *Bosquejo ligerísimo de la revolución de México desde el grito de Iguala hasta la proclamación imperial de Iturbide*, en Neptalí Zúñiga (prólogo y notas). *Rocafuerte y los sistemas políticos de América*, vol. IV, Quito, 1947.

tercero, recomendaba la república como la mejor forma de gobierno no sólo para los mexicanos, sino para "todos" los países americanos. Su referente obligado era ya aquí la "república moderna" de Estados Unidos, la que no debía confundirse con las "repúblicas antiguas" recomendadas por Tácito. Incluso llegó a contraponer a Madison con Montesquieu y Rousseau. A estos últimos, les recriminó el "error" de pensar que las repúblicas sólo podían constituirse en "países pequeños y virtuosos". Rocafuerte, en suma, puso de cabeza a Montesquieu: la forma de gobierno republicana –la institución-- debía impulsar la "virtud política" de los pueblos y no el "espíritu de las leyes" de un pueblo tenía que corresponder con una forma de gobierno específica.

A pesar de su importancia doctrinal, los folletos de Mier y Rocafuerte pueden calificarse como publicaciones marginales en la prensa de la época. Ni siquiera publicistas radicales como Lizardi, el Pensador Mexicano, fueron partidarios en un principio de la república. En cambio, la defensa del monarquismo constitucional no sólo fue abrumadora, sino elocuente y precisa. Es conocida la reseña de Anna de los 505 panfletos en pro de Iturbide[117] Pero si no se cree en su "exégesis" del primer emperador mexicano, Rojas ha hecho un nuevo balance de los panfletos y prensa de la época.[118] Su conclusión no es muy distinta a la de Anna. Existió una hegemonía de los escritos a favor de la monarquía. Sólo quisiera añadir las voces de Manuel de la Bárcena y Juan Wenceslao Barquera. No sólo por el lugar que ocuparon en la política de la época –el primero fue gobernador del obispado de Valladolid y luego oidor y Regente del primer gobierno provisional de México y el segundo diputado provincial de la Nueva España--, sino porque fueron publicistas que representaron los dos imaginarios monárquicos del momento. Bárcena, en su "Manifiesto al mundo", desautorizó la postura autonomista americana y, de paso, la adaptación de las repúblicas imperiales de Mier:

La existencia política de la Nueva España, no puede estar al pendiente de la península: dos mil y más leguas de distancia forman un obstáculo tan grande, que toda la sabiduría humana no acertará a vencerle: una monarquía existente en las cuatro partes del mundo; una monarquía constitucional, compuesta de España, Canarias, las américas, y las Islas Filipinas como partes integrantes es mil veces más difícil de realizar, que la república de

[117] El estudio original es de Javier Ocampo. Anna, *Imperio*, p. 41. El mejor trabajo sobre el arraigo popular del monarquismo en México: Marco Antonio Landavazo, *La máscara de Fernando VII. Discurso e imaginario monárquicos en una época de crisis. Nueva España, 1808-1822*, El Colegio de México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, El Colegio de Michoacán, México, 2001.

[118] Véase principalmente el quinto capítulo. Rafael Rojas, *La escritura de la independencia. El surgimiento de la opinión pública en México*, Taurus, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2003, pp. 197-228.

Platón, es un despropósito, es un delirio, que sólo puede tener lugar en la cabeza de algún político febricitante: y los que quieren sostener tan disforme edificio, me parecen tan locos como aquellos jacobinos, que el año de 1793 querían establecer la república universal del género humano.[119]

Tampoco estaba a favor del proyecto autonomista de Cádiz. No compartía la política discriminatoria respecto de la noción de ciudadanía en ultramar y la imposibilidad práctica –costos y saberes diversos-- de la representación de hemisferios. De ahí que se manifestara –como buen lector de Montesquieu-- a favor de una monarquía constitucional adaptada a las circunstancias particulares de los novohispanos. No la de Iturbide, sino la que pugnaba por la invitación de un infante de la metrópoli española. Bárcena sería, unos meses después de la redacción de su "Manifiesto", un explícito defensor de la postura borbonista.

Por su parte Barquera, poco antes que se integrara el primer constituyente, no sólo publicó uno de los primeros escritos sobre las formas de gobierno en México, sino uno de los tratados más penetrantes e informados de toda la primera mitad del siglo XIX.[120] Señaló, también junto a Montesquieu, que la mejor forma de gobierno era la que sabía "acomodar" los principios de una teoría de la constitución a las "circunstancias".[121] Esa forma de gobierno que convenía a México era la "monarquía regulada" y no la república:

Es imposible conservar las virtudes y la igualdad en las propiedades y las clases --decía Barquera--, sin lo que nunca podría subsistir una república. Por manera que los que han pretendido sostener el republicanismo en un sentido riguroso y adoptarlo para las naciones grandes, sostienen sin duda una quimera y una monstruosidad inconcebible, porque si observamos el estado actual de las costumbres sobre que se pretende fundar, no hallaremos más que corrupción sojuzgada por los vicios, la ambición, el interés y el egoísmo se han hecho agentes de la fortuna y aún de la existencia de los ciudadanos.[122]

---

[119] Manuel de la Bárcena", "Manifiesto al mundo. La justicia y la necesidad de la independencia de la Nueva España" (1821), en Alejando Morales Becerra (compilador), *México: una forma de gobierno republicana. La forma de gobierno en los congresos constituyentes de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995, vol. III, tomo I, p. 174.

[120] Juan Wenceslao Barquera. *Lecciones de política y derecho público para la instrucción del pueblo mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991. El facsímil sólo indica que fue publicado en el año de 1822. Sin embargo, por el pequeño prólogo del autor, se puede inferir que el tratado tenía la intención de dar luces a los futuros constituyentes. Por ello, el mes de su edición debió ser aproximadamente en enero o febrero de 1822.

[121] "Necesario es ya concluir de todo esto --sostenía Barquera--, que una monarquía regulada, como que siempre ofrece un centro de unión al movimiento del cuerpo social en toda la plenitud de esta comparación con el cuerpo físico que se rige por una cabeza, y un movimiento común, debe ser constante la forma de gobierno más susceptible de nuestras circunstancias". En otro párrafo señaló: "Ya hemos dicho antes, que una monarquía moderada en que poniendo freno al despotismo y sojuzgando los excesos de la democracia para equilibrar los términos del poder público, en el sacrificio de las libertades parciales, puede proporcionarnos el bien deseado, tanto mayor ciertamente, cuanto más feliz sea el término de las preponderancias peligrosas. Reasumamos, pues, y apliquémoslas a la teoría de una constitución que pueda acomodarse a nuestras circunstancias". Barquera, *Lecciones*, pp. 81 y 110.

[122] Barquera, *Lecciones*, p. 94.

Barquera era un fiel partidario de Iturbide o de la monarquía mexicana. Todo esto me lleva a pensar que sí existió un debate en México sobre la mejor forma de gobierno, aunque éste fue desigual y poco favorable a la república.[123] Ello, además, ocurrió fuera del congreso. Los defensores de la existencia de una poderosa corriente de republicanos en el primer constituyente tienden a dar un salto hasta la conspiración de principios de agosto de 1822. Es decir, ya cuando se había optado en México por el establecimiento de una monarquía mexicana hereditaria. El tema de la conspiración republicana, en este sentido, debe ser ponderado. No tiene caso reconstruir los hechos de la misma. Diversos autores de la época, como algunos estudios contemporáneos, lo han hecho de manera detallada.[124] Conviene más detenerse, así sea brevemente, sobre su impacto real en el quiebre de la forma monárquica en México.

Lo primero que debe subrayarse es que sí existió la conspiración republicana. Contamos con los testimonios de Bustamante, Bocanegra y Alamán que dieron su punto de vista en el siglo XIX. También con el trabajo reciente de Ávila que cita los vínculos de Mier con Rocafuerte y la correspondencia de Miguel Santamaría con José Manuel Herrera (un mes después de formado el congreso).[125] Sin embargo, tampoco podemos comprar la versión opuesta. Que fue una invención de Iturbide para acabar con el primer constituyente "republicano".[126]

---

[123] Alamán hace mención de *El Hombre Libre*, periódico que era editado por Juan Bautista Morales (después conocido como *El Gallo Pitagórico*) y que se editaba dos veces a la semana en la ciudad de México. Este periódico, junto con *El sol* de tendencia borbonista, fueron cerrados por Iturbide a finales de mayo de 1822. Alamán, *Historia*, tomo V, p. 645.

[124] Carlos María de Bustamante, *Cuadro histórico de la revolución mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, tomo IV, pp. 8-18. Alamán, *Historia*, tomo V, pp. 647-653. Bocanegra, *Memorias*, tomo I, pp. 78-80. Rodríguez, *Nacimiento*, pp. 86-89. Anna, *Imperio*, pp. 113, 114 y 119. Ferrer, *Formación*, pp. 124-126.

[125] Ávila, "Pensamiento", pp. 333-335. Los vínculos de Rocafuerte con la conspiración republicana se dieron en dos niveles. En la "encomienda" que recibió de un grupo de mexicanos para ir a los Estados Unidos y promover la causa republicana contra el Imperio mexicano y a través de sus escritos pro-republicanos. Respecto de su viaje a Estados Unidos, Rocafuerte, en *Un americano libre*, expresó en los años 40: "Los escoceses conocieron la importancia de mandar también a los Estados Unidos a un comisionado de su confianza que contrariase los proyectos del emperador: hiciera conocer en aquel país sus intrigas y maldades, y manifestarse a los patriotas y hombres influyentes de Washington que la verdadera opinión de los mexicanos estaba pronunciada por el sistema republicano, y no por el imperial, y me nombraron a mí con ese objeto". En cuanto a sus escritos, él mismo refiere, en *El bosquejo ligerísimo*, sus vínculos que ya he comentado más atrás. Rocafuerte, *Americano*, pp. 36 y 75.

[126] Ésta fue la versión ulterior de los activistas republicanos como Mier y Rocafuerte. Sin embargo, las votaciones y la actuación de la mayor parte de los diputados del primer constituyente indican una cosa distinta. Más aún, la misma disolución del congreso y la creación de la Junta Nacional Instituyente no se hubieran dado sin la participación "voluntaria" de una buena parte de representantes que apoyaron el monarquismo de Iturbide.

Lo segundo es que la publicidad de los partidarios de la república tuvo dos momentos: la llegada de Mier (sesión de 15 de julio) y propiamente la conspiración de agosto de 1822. En el primer caso, es conocido el discurso inaugural de Mier en contra de la recién electa monarquía hereditaria. En esta misma sesión, el diputado Antonio J. Valdés –exsecretario particular de Iturbide-- denunció la existencia de un "partido enemigo imperturbable del sistema presente".[127] Señaló a Rejón y Becerra como miembros de este grupo. El contexto de la acusación fue la aceptación o no de la cruz guadalupana que otorgaría Iturbide a los buenos patriotas. O visto de otra manera: la relajación o no del artículo 130 de la Constitución de Cádiz, que implicaría una separación o conjunción "simbólica" del poder real frente al congreso. Valdés no veía inconveniente alguno en relajar la norma gaditana. El congreso, en su mayoría, fue de un parecer distinto: 84 diputados votaron en contra de la aceptación de la Cruz de Guadalupe y sólo dos votos a favor (Osores y Valdés).[128] De nueva cuenta, y a pesar de las preferencias republicanas de Mier y de otro grupo pequeño de diputados, el tema no era cambiar la forma de gobierno, sino "moderar" --como señaló explícitamente Prisciliano Sánchez-- la "autoridad real".[129]

Por su parte, la conspiración de agosto y la aprehensión de catorce diputados sí tuvieron implicaciones mayores.[130] La más importante, desde mi punto de vista, fue que introdujo un temor generalizado entre los constituyentes y, en particular, en el grupo de apoyo de Iturbide. En un principio, 71 representantes pidieron la entrega inmediata de los diputados encarcelados. Luego se retractaron gradualmente. Al final se emitió otro dictamen que se alejó abruptamente del primero. Se resolvió guardar silencio hasta que hubiera mayor claridad sobre el asunto.[131] Gómez Farías --el gran operador político de Iturbide-- dejó asentado su voto particular. Reiteró su inclinación por la monarquía hereditaria en funciones. Sin embargo, manifestó que era vergonzoso el proceder de la comisión especial de mayoría. Reconocía el derecho del gobierno a actuar para conservar su propia existencia, pero sin violentar los procedimientos establecidos desde Cádiz (jurado del congreso) y los tribunales

---

[127] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 15 de julio de 1822, tomo III, p. 291.

[128] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 15 de julio de 1822, tomo III, pp. 296-299.

[129] La crítica de Prisciliano Sánchez a los sistemas monarquistas fue ulterior. Su proyecto constitucional, "El pacto federal de Anáhuac", fue dado a conocer el 28 de julio de 1823. Esto es, en la última etapa del constituyente restituido. El proyecto completo puede consultarse en Calvillo, *República*, pp. 739-751.

[130] El número de presos fue mayor, pero no todos eran constituyentes. Las cifras varían según el autor. Las de Robertson alcanzan un total de 68 detenidos. Robertson, *Iturbide*, p. 205.

[131] El Bustamante de 1846 se lava las manos sobre el proceder del congreso respecto de los detenidos. Refiere que el silencio fue una estrategia del constituyente para que no imperara el "despotismo" de Iturbide.

recién creados en México. Después, puso al descubierto las verdaderas intenciones del gobierno: inclinar la balanza sobre las resoluciones que no favorecían al ejecutivo. El problema real no era una cruzada contra un grupo minoritario de republicanos, sino la propensión de los monarcas a "quererlo dominar todo".[132] O dicho en palabras de Constant, a quien Gómez Farías citó profusamente en esta misma sesión: "estoy firmemente persuadido que la arbitrariedad es el enemigo verdadero de la salud pública".[133]

Por todo esto, no hay que exagerar la importancia de los sucesos de agosto de 1822. Antes, y aún después de la aprehensión de los catorce diputados "republicanos", el principal debate en el congreso fue por el contenido específico de la "monarquía moderada". O dicho en otros términos: la disputa principal del constituyente era buscar el medio de restarle facultades al poder ejecutivo. O viceversa: cómo podría el ejecutivo obtener mayores atribuciones sobre los demás poderes públicos.

A menos de una semana de la coronación de Iturbide, el diputado Toribio González señaló la "necesidad urgente" de emitir una resolución sobre cuatro temas: la creación o no de un "senado conservador", el nombramiento de un Consejo de Estado, la erección de un tribunal supremo de justicia y la organización del ejército.[134] Como puede observarse, el referente obligado de los diputados de la América Septentrional apuntaba hacía el horizonte gaditano.

Dos días después de esta propuesta, se emitió un dictamen sobre el Consejo de Estado y sobre el Tribunal de Justicia.[135] Respecto de lo primero, la comisión propuso que el congreso realizara ternas y el ejecutivo escogiera una opción de cada una de éstas (el mismo

---

Bustamante, *Cuadro*, tomo VI, p. 18.

[132] El tema de la conspiración republicana terminó en la liberación de casi todos los prisioneros, salvo el caso de personajes como Mier. A Miguel Santamaría se le proscribió del país; aunque se quedó en Veracruz para alentar los levantamientos republicanos. Más aún, Rodríguez sostiene que fue redactor del Plan de Veracruz. Sin embargo, carácter minoritario de los republicanos fue reconocido por el mismo Mier. Ya reinstalado el constituyente, Mier confesó al ayuntamiento de Monterrey lo siguiente: "El plan de éste --refiriéndose al congreso-- como del Supremo Poder Ejecutivo es irnos constituyendo en república sin decirlo por no espantar a la canallada ignorante, alucinada (de) fanáticos. Llamaremos a nuestro gobierno representativo popular, como lo han hecho los de Perú, cuyas bellas bases envío a V. Ss. Pero como al fin es necesario declarar esto república porqué no hemos de admitir borbones ni otro Iturbide, tenemos los diputados encargo del gobierno para persuadir a nuestras provincias escriban al congreso pidiendo gobierno republicano o república representativa". "Carta al ayuntamiento de Monterrey del 23 de abril de 1823", García, *Fray*, p. 210.

[133] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 10 de septiembre de 1822, tomo III, p. 249.

[134] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 23 de mayo de 1823, tomo II, p. 325. Por otro lado, no se olvide que Toribio González no era cualquier diputado. Fue otro de los principales operadores políticos de Iturbide en el congreso. Más tarde, formaría parte de la Junta Nacional Instituyente y sería "coautor" del Reglamento Político.

[135] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 25 de mayo de 1822, tomo II, p. 335.

procedimiento que en Cádiz).[136] El número a elegir: nueve miembros. Bocanegra y Toribio Sánchez realizaron una propuesta distinta: ternas propuestas por las provincias --para otorgar "igualdad justa de las provincias entre sí"-- y la facultad del ejecutivo en los mismos términos que el dictamen. Florentino Castillo --futuro miembro del Consejo de Estado-- se opuso de manera determinante. Manifestó que eso era como empatar la monarquía con el sistema estadounidense. La comisión terminó por modificar el dictamen levemente: elevó el número de propuestas al congreso (a 39) y en lugar de un consejo de nueve miembros lo incrementó a trece. La moción fue aprobada.[137]

Con relación al Supremo Tribunal de Justicia, la comisión emitió un dictamen para quitarle toda participación al poder ejecutivo. La propuesta concreta fue que el congreso eligiera y nombrara cuatro ministros y un fiscal. Incluso argumentaron que habían tenido en mente el ejemplo de Colombia al tomar la resolución.[138] Esta vez Bocanegra y González defendieron al ejecutivo y lo que según ellos debía ser el carácter "moderado" de la monarquía. Esto es, que se adoptara un sistema en donde el congreso propusiera y el gobierno nombrara. La comisión modificó el dictamen cualitativamente, pero no cedió en el fondo del asunto. El diputado Zebadúa --como miembro de la comisión-- propuso un sistema de dos salas, una de tres individuos y otra de cinco, y un fiscal. El dictamen modificado fue aprobado en la sesión del 31 de mayo de 1822.[139]

Menos de una semana después, el núcleo de diputados iturbidistas no aceptó la derrota. De manera indebida, reactivó la querella con la emisión de un nuevo dictamen.[140] El pretexto: la reciente aprobación del Consejo de Estado. Esto quería decir que ahora sí era posible alinearse a lo dispuesto en Cádiz: ternas de magistrados propuestos por el Consejo de Estado y nombrados por el poder ejecutivo.[141] El diputado Ibarra, en su voto de minoría.

---

[136] Sin embargo, el número y el tipo de consejeros sí varió notablemente respecto de la Constitución de Cádiz. Ésta, en sus artículos del 231 al 241, preveía un Consejo de 40 individuos de orden corporativo. Sus facultades no sólo eran consultivas, sino que intervenían, junto con el rey, en el veto a las leyes aprobadas por las Cortes, en asuntos de guerra, tratados internacionales, el juicio a los magistrados y el patronato real (artículos 171, 236 y 253). "Constitución política de la monarquía española", Tena, *Leyes*, pp. 88-90.

[137] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 30 de mayo de 1822, tomo II, pp. 349-356. Las actas no consignan la proporción de votos con la que fue aprobado el dictamen.

[138] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 31 de mayo de 1822, tomo II, pp. 358-362.

[139] Las actas constitucionales no consignan la votación. Se sabe que fue aprobado en esta sesión, porque en la reapertura del dictamen Rejón pidió que se respetara lo acordado en la sesión de 31 de mayo de 1822. *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 5 de julio de 1822, tomo III, p. 179.

[140] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 5 de julio de 1822, tomo III, pp. 168-171.

[141] Artículo 171 de la "Constitución política de la monarquía española", Tena, *Leyes*, p. 81.

recuperó la moción de compromiso del primer dictamen sobre el tema: que el congreso propusiera las ternas y el ejecutivo nombrara.

La discusión fue larga y no hay espacio para reproducirla aquí. Baste citar los argumentos encontrados de los diputados Sanmartín y González. El primero consideró que no debía variarse el dictamen del 31 de mayo, porque el congreso representaba la "suma total de la soberanía".[142] Por ende, tanto los órganos del ejecutivo como el poder judicial deberían emanar del mismo. Que proponer lo contrario era reunir dos poderes en uno.[143] El segundo, mutando a un iturbidismo duro, señaló:

> El negar esto e insistir en que el tribunal de justicia sólo debe nombrarse por el congreso, sería pretender que sólo el legislativo es representante de la nación, y eso es un error. Todo gobierno representativo bien constituido, es republicano en su naturaleza y esencia; no porque la autoridad esté y pueda estar en todo el pueblo, ni en una gran porción de él, puesto que esto sólo serviría de perjuicio y aún de exterminio de la sociedad; sino porque todo gobierno bien constituido se funda en el interés público y general: de éste cuida, y éste es su objeto: porque sólo se dirige la ley, y porque ésta no es, ni debe ser otra cosa, que la justa y bien dirigida voluntad de la nación.[144]

Los argumentos en un sentido y otro pusieron de manifiesto la disputa por la soberanía. Pero lo importante fue que de su definición específica se derivaron dos concepciones de monarquía moderada. La iturbidista que buscaba un imperio centralizado con amplios poderes para el poder ejecutivo.[145] Y los partidarios de una "monarquía parlamentaria", entre quienes predominó la idea de que los cuerpos ministeriales y, aún, el poder judicial deberían originarse en el congreso o, al menos, ser ampliamente controlados por éste.[146] Las votaciones sobre el nuevo dictamen demuestran que esta última concepción

---

[142] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 6 de julio de 1822, tomo III, p. 180.

[143] Similares argumentos erigieron los diputados Jiménez, Rejón, Terán, Lombardo, Gutiérrez, Mangino y Bustamante. *Actas constitucionales mexicanas*, sesiones de 5 y 6 de julio de 1822, tomo III, pp. 177-180, 185-192, 197 y 198-203 respectivamente.

[144] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 6 de julio de 1822, tomo III, p. 189.

[145] La propuesta de Iturbide --vía el Consejo de Estado-- de crear una serie de tribunales militares en las capitales de provincia y la suspensión de diversos artículos de la Constitución de Cádiz (287, 293, 295, 299 y 300) iban en la misma dirección: erigir una monarquía centralizada. La comisión de constitución le respondió negativamente. Le citaron a Montesquieu y Constant para indicarle que un régimen constitucional no podía actuar con "tribunales extraordinarios". La novedad era que varios partidarios del iturbidismo inicial habían mutado a una posición de monarquismo parlamentario. Me refiero a casos como el de Guridi y Alcocer, Godoy, Iriarte y Martínez de los Ríos que formaban parte de esta comisión y votaron en contra de Iturbide. *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de septiembre de 1822, tomo III, pp. 317-318.

[146] Por estas mismas fechas, el constituyente acababa de aprobar el artículo 29 del reglamento interno del congreso (sesión de 13 de julio de 1822). Este artículo obligaría a los secretarios de Estado a "dar parte al congreso" de todos los oficios que fueran remitidos al gobierno, de los dictámenes de las comisiones y de las proporciones hechas por los diputados a las comisiones. Además, el congreso había creado una serie de comisiones especiales para dar seguimiento a las actividades ordinarias del ejecutivo. Esto explica la reacción

era la predominante: 55 votos contra 35 reprobaron el intento de subvertir el dictamen del 31 de mayo de 1822.[147] En esta votación todavía no se había incorporado el padre Mier al constituyente.

Unos días después, una fracción de 28 diputados --el grupo duro de iturbidistas-- alegó que la votación no había contado con el quórum legal. Lo que realmente buscaban era que se sometiera el voto particular del diputado Ibarra. El artificio fue admitido con el argumento de que se tomaría en calidad de "adición" al dictamen ratificado. A mediados de agosto se reactivó el debate. El grupo iturbidista quería recuperar algo del terreno perdido. Esta vez explotaron los beneficios intrínsicos del "gobierno mixto", a cargo de los diputados Valdés, Covarrubias, González, Bocanegra y Godoy. El discurso de este último sintetiza el argumento de por qué el poder judicial debía constituirse de manera mixta:

> El espíritu del siglo es constituirse fundando la administración en la división y separación de poderes. legislativo ejecutivo y judicial: algunos pueblos como el español y otros. se constituyen republicanizando el poder legislativo, y fijando el depósito del ejecutivo en una sola persona; de suerte que resulta ser la constitución republicana y el gobierno monárquico, o de uno solo.[148]

El ministro Fernández intervino en la misma sesión para aclarar el carácter vanguardista de la enmienda. A su parecer, no se ponía en tela de juicio la división de poderes. Y que cederle las ternas al congreso significaba "ser más liberal que las demás monarquías del mundo".[149]

Nada de esto convenció a la mayoría del constituyente. Iturralde acusó a los promotores del nuevo dictamen de ser "serviles al emperador". Mier remató con la moraleja del gato y la sardina: cuando el gato agarra la sardina no hay poder que se la quite. El grupo iturbidista, de nueva cuenta, fue derrotado. Sólo obtuvo 29 votos a favor.[150]

Antes de ser disuelto el primer constituyente, obtuvo una tríada de productos más: la aprobación de 163 artículos del reglamento interno del poder legislativo, la iniciativa de

---

de Iturbide; vía el Consejo de Estado. presentó la iniciativa de que ninguna resolución del congreso tendría efecto hasta que no fuera sancionada la constitución del Imperio. La moción nunca fue dictaminada por el congreso.

[147] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 6 de julio de 1822, tomo III, pp. 204 y 207.

[148] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 16 de agosto de 1822, tomo III, pp. 470-471.

[149] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 16 de agosto de 1822, tomo III, pp. 506-510.

[150] El listado completo es el siguiente: Toribio González, Camilo Camacho, José María Bocanegra, Carlos Espinosa, Martínez Vea, Santiago Alcocer, Uraga, Benítez, Abarca, Martínez de los Ríos, Sánchez del Villar, Inclán, Escalante, Anselmo Lara, Agustín Iriarte, Pascual Aranda, Serratón, Figueroa, Castaños, Bailo, Aguilar, Ramos Palomera, Velasco, Antonio Iriarte, Ponce de León, Elías González, Antonio Valdés, Mier y Villagómez y Martiarena. *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 16 de agosto de 1822, tomo III, p. 510.

Bustamante de crear un código civil penal de tipo unitario que nunca fue dictaminado y la moción de dos proyectos constitucionales (el de Valdés y el de Guridi y Alcocer) por fuera de la comisión constitucional.[151] Ambos iniciativas nunca fueron recogidas en un dictamen específico.[152] La forma de gobierno que impulsó Valdés –proyecto inacabado, como él mismo lo comentó-- fue el de una "monarquía parlamentaria" de tipo bicameral. Esto es, la presencia de un emperador vitalicio sin responsabilidad política –jefe de Estado-- con capacidad de "disolver" la cámara de "representantes". Guridi y Alcocer también pensó en una "monarquía moderada hereditaria" y bicameral. Pero, a diferencia de Valdés, adaptó las premisas de constitucionalismo gaditano --en materia de representación y ciudadanía— a la realidad del Imperio mexicano.[153]

Este largo recorrido del primer constituyente nos deja, cuando menos, dos premisas generales. Primera, los constituyentes transitaron por un imaginario de dos tipos de monarquismo, la versión iturbidista y la borbónica, y luego sobre el contenido específico de lo *moderado*. El proyecto republicano fue minoritario en el debate parlamentario y más bien existió como una propuesta doctrinaria fuera del constituyente (el Mier folletista, Rocafuerte, Santamaría, entre otros). Segunda, ahora adquiere contenido la vieja idea de Anna de que fue la abdicación de Iturbide --y por ende el fracaso de la monarquía mexicana como forma de gobierno-- la que llevó al congreso convocante y el segundo constituyente a pensar en una

---

[151] El código de Bustamante se denominó "Reglamento para la administración de justicia en causas criminales". Él mismo lo consideró como "una carta magna de la libertad civil americana" y se tardó más de 20 años en terminarla (agosto de 1818 en San Juan de Ulúa). El código-reglamento contiene cien artículos divididos en trece títulos. Abarca rubros civiles, penales y de procedimiento. Incluye, por ejemplo, un apartado sobre pruebas, defensores de oficio y pruebas por indicios. El sistema de justicia que acoge combina el sistema de jurados permanentes electos por sorteo y jueces de instancia. El sentido moderno del código también se refleja en la función de las cárceles: regenerar a los hombres y volverlos hombres de virtud o "gente que vive en sociedad". Bustamante. *La Avispa de Chilpancingo*. Núm. 25. pp. 392-414. Respecto de los proyectos de constitución: Calvillo. *República*. pp. 619-648 y 753-794.

[152] Calvillo advierte la existencia de un tercer proyecto: "El Contrato de Asociación para la República de los Estados Unidos del Anáhuac" del diputado Severo Maldonado. La cuestión es que se recoge el facsímil de la segunda edición publicado en Guadalajara en 1823. Esto es, ya cuando estaba en operación el congreso restituido. Calvillo explica que dicha versión fue disminuida a la mitad respecto de la primera que posiblemente dio a conocer a Iturbide. Más aún, según narra el propio Maldonado, se trata de un proyecto pensado a lo largo de 30 años. De ser precisas las referencias de Calvillo, estaríamos ante la presencia del primer proyecto republicano de tipo unicameral y en contra de las "representaciones tumultuarias". Asimismo, fue partidario de un original sistema de contrapesos en cascada: el congreso general debía vigilar al poder ejecutivo, los congresos provinciales al nacional, los congresos provinciales a los ejecutivos locales y los "congresos distritales" a las "administraciones distritales". Calvillo, *República*. pp. 753-794.

[153] Barragán hace un examen de los diversos proyectos que se atribuyen al primer constituyente. Sin embargo incluye el de Prisciliano Sánchez, que corresponde a la etapa del congreso restituido. José Barragán Barragán. "Hacia una transformación total del senado", en *Federalismo y municipio 2*. Senado de la República. México. 1966, pp. 122-123.

república. Y no la fuerza de los republicanos lo que terminó con el primer Imperio mexicano.[154] El primer constituyente mexicano tuvo como horizonte más cercano el monarquismo parlamentario de Cádiz que el republicanismo estadounidense.

El sepelio del monarquismo y la irrupción del republicanismo confederal

El golpe parlamentario de Iturbide no llevó a la caída inmediata de la monarquía constitucional en México.[155] Por el contrario, de este suceso se derivó la moción de Iturbide de una representación política más acotada --no su negación-- y cumplir dos metas: reglamentar el tipo de monarquía moderada en funciones y convocar a un nuevo congreso que "constituyera" al Imperio. Esto quiere decir que el golpe parlamentario no solamente vino de Iturbide, sino de un sector amplio de los propios constituyentes. Como puede observarse en el referido cuadro 1, 33 vocales de 45 que integraron la Junta Nacional Instituyente provinieron de los asistentes regulares del congreso disuelto (33 por ciento).[156] Si el comparativo se hace sobre el listado nominal de la propia Junta, el porcentaje crece a 73 por ciento. Además, hubo una permanencia de nombres influyentes como Zavala, Bocanegra, Guridi, Morales Ibáñez, Martínez de los Ríos, Gómez Farías, Covarrubias y el recién incorporado Ramos Arizpe. El significado de esta continuidad es revelador. Iturbide no actúo solo. Una parte sustantiva del congreso fue co-partícipe y beneficiario directo del golpe parlamentario.

La Junta Nacional Instituyente puso manos a la obra. Aprovechó el trabajo acumulado del primer constituyente y en un período relativamente corto terminó el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.[157] Éste fue aprobado en lo general por 21 votos

---

[154] Anna, *Imperio*, pp. 215-216.

[155] No toca explicar aquí por qué cayó el primer monarquismo del México independiente. Pero sí se puede, al menos, mencionar que la mayor parte de los estudios sobre el tema coinciden en desarrollar siete causas: la inexperiencia del gobierno en funciones y las dificultades propias de toda administración en transición, las tensiones irresolubles entre el congreso y el ejecutivo, la fragmentación de la soberanía, la fragmentación del ejército, la hacienda precaria, la amenaza de las potencias externas y la irrupción de los poderes territoriales sobre cualquier forma de poder central.

[156] La idea fue integrar dos representantes por cada provincia de población grande y uno por las pequeñas. Aunque sólo en forma cualitativa, Robertson fue uno de los primeros estudiosos de Iturbide que vio el vínculo entre el congreso disuelto y la Junta Nacional Instituyente. William Spence Robertson, *Iturbide of México*, Duke University Press, Durham, 1952, pp. 209-212.

[157] La comisión encargada de elaborar el proyecto reglamentario estuvo a cargo de los diputados Toribio González, Antonio J. Valdés y Ramón Martínez de los Ríos; aunque sus promotores primarios fueron los diputados Guridi y Alcocer y el mismo Valdés. El proyecto fue terminado el 18 de diciembre de 1822. La discusión y aprobación en lo general del mismo, hasta el 14 de febrero de 1823. "Reglamento Provisional

contra 16.[158] No hubo tiempo para su discusión en lo "particular". De darse ésta, seguramente se habría modificado su sentido original, dado que la Junta Nacional estaba compuesta de "partidarios" de la monarquía moderada, no de incondicionales a la figura del emperador. Sin embargo, los autores del Reglamento Político –Toribio González, Zavala, entre otros-- sí pueden calificarse como "operadores políticos" de Iturbide. Por ello, tenemos en dicho articulado el documento más cercano al tipo de monarquía moderada que Iturbide deseaba.

Los autores del Reglamento Político, a pesar de manifestarse explícitamente contra la constitución española, postularon un monarquismo similar al de Cádiz. Monarquía representativa hereditaria sin responsabilidad para el emperador y sí para los ministros, Consejo de Estado, división de tres poderes, "garantías individuales" y continuidad de las representaciones locales (diputaciones provinciales y ayuntamientos). Este último elemento con sus respectivos contrapesos centralizadores. Por una parte, los jefes políticos de las provincias serían nombrados por el emperador (artículo 44) y los "jefes políticos subalternos", con el fin de controlar a los ayuntamientos, por la máxima autoridad provincial (artículo 95). Por la otra, el veto del emperador a las administraciones locales pretendía asegurar que se hicieran "planes juiciosos" en las representaciones provinciales (artículo 90).[159] En breve, los iturbidistas insistieron, al igual que los constituyentes metropolitanos de Cádiz, en la idea de considerar a las representaciones locales como meras entidades administrativas.

Los únicos cambios relevantes del Reglamento Político respecto de la carta gaditana fueron la "regencia secreta" y las facultades disminuidas del nuevo constituyente. En el primer caso, se pretendía eliminar la inestabilidad a que llevaba toda sucesión monárquica. La regencia de tres individuos, nombrada en secreto por Iturbide, tenía la función de "guardarle" el trono al infante. Con el segundo elemento se buscó hacer de la nueva representación un "constituyente" que ratificara lo emanado del Plan de Iguala, el Tratado de Córdoba y, sobre todo, lo correspondiente a lo ideado por la Junta Nacional Instituyente (artículo 25).

Político del Imperio Mexicano", *Enciclopedia parlamentaria. Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana. De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la república federal.* serie III. vol. I. tomo I. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Editorial Porrúa. México, 1997, pp. 232-245. En adelante se citará como *Enciclopedia parlamentaria.* la serie. el volumen y el tomo respectivo.

[158] Ferrer, *Formación.* p. 131.

[159] "Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano", *Enciclopedia parlamentaria.* serie III, vol. I. tomo

Iturbide no quería correr riesgos. Había planificado la creación de una monarquía moderada y hereditaria centralizada y no dejaría que un nuevo constituyente arruinara sus planes. Sin embargo, su "legitimidad" no sólo dependía del orden militar. También, venía de un "pacto político" con las representaciones locales derivadas del orden gaditano. Cuando estas representaciones le retiraron el apoyo, la Junta Nacional Instituyente y el Imperio en ejercicio se volvieron de barro. La negativa de los poderes centrales --gobierno y representación provisionales— de conceder a las provincias mayor participación en la reorganización política de la monarquía mexicana –concederles el estatus de verdaderas representaciones locales-- explican la rápida acogida de las mismas al llamado incendiario del Plan de Veracruz y el Acta de Casa Mata.

La convocatoria de Casa Mata --1 de febrero de 1823-- fue una revuelta que coaligó militares, provincias y grupos insurgentes que hasta esa fecha habían permanecido marginados. Todo esto, además, se conjuntó con la parte del congreso disuelto que no participó en la integración de la Junta Nacional Instituyente. Sin embargo, en ningún momento se postuló un cambio en la forma de gobierno. Lo que pedía el Acta de Casa Mata era una convocatoria para integrar un nuevo constituyente que ampliara la "representación nacional" y el derecho de las provincias de hacer una purga de los diputados que no siguieron sus "instrucciones" (artículo 3).[160] En contraste, los iniciadores y seguidores del Plan de Veracruz (Santa Anna y Victoria, Bravo y Guerrero respectivamente) sí pidieron la restitución del congreso disuelto. Todos ellos fueron derrotados o marginados por la vía de las armas. No obstante, en marzo de 1823, nueve provincias habían aceptado el movimiento de Casa Mata. Quince días después, 16.[161]

La presión de las provincias y el vuelco militar contra Iturbide lo obligaron a abdicar el 19 de marzo de 1823. La abdicación, sin embargo, no siguió la ruta prescrita por las provincias y el Acta de Casa Mata. Se negoció el exilio de Iturbide a Italia y la restitución del primer congreso. De ahí la ambigüedad con la que tuvo que trabajar el cuerpo legislativo: estatus de constituyente o de convocante.

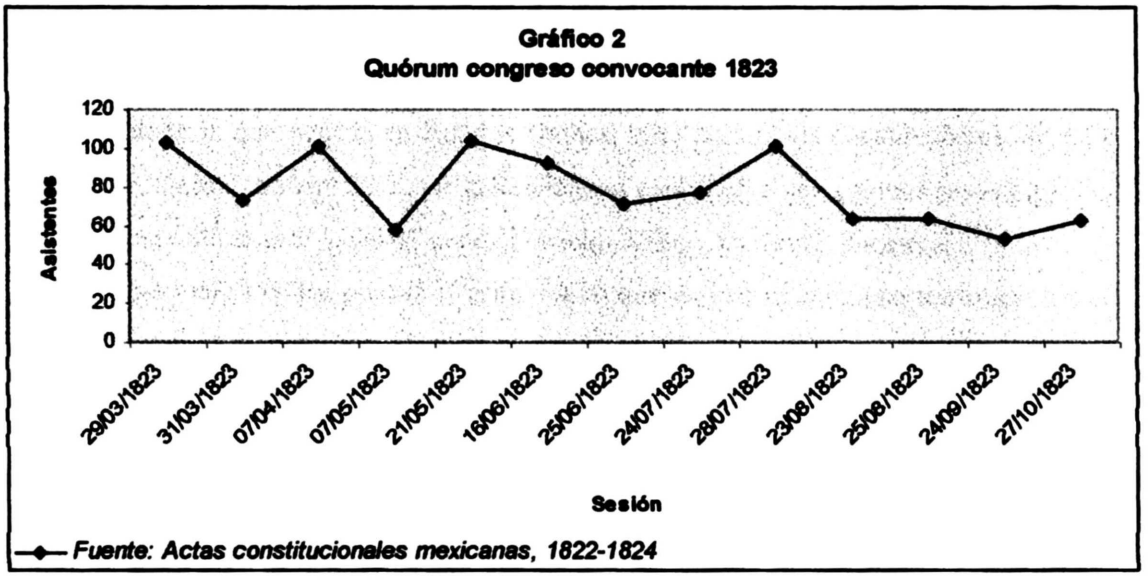
I, pp.239, 244 y 245.

[160] "Acta de Casa Mata". *Enciclopedia parlamentaria*, serie III, vol. I, tomo I, pp. 246-247.

[161] Ferrer, *Formación*, p. 133. Un seguimiento específico de las provincias que se levantaron puede consultarse en José Barragán Barragán. *El pensamiento federalista mexicano: 1824*, Universidad Autónoma del Estado de México, México, primera parte, 1983.

Como puede verse en el gráfico 2, el constituyente restituido funcionó con un quórum que fluctuó entre 53 y 104 diputados y no duró más de siete meses. Se advierte, entonces, una sensible disminución del número de asistentes regulares respecto del primer momento. A pesar de ello, lo fraguado y debatido en esta etapa del congreso fue sustancial para comprender los cambios en la forma de gobierno en México: el paso de una monarquía moderada a una velada república confederal de facto.

El destape del republicanismo confederal tuvo tres rasgos generales. Primero: hizo de la monarquía y la república términos antagónicos.[1] Esta premisa vino, por un lado, de Montesquieu que fue varias veces citado por los constituyentes del congreso restituido y, por la otra, de la primera experiencia histórica de Estados Unidos



Segundo: el republicanismo mexicano --como el de cualquier otro lugar del mundo-- estuvo asociado al carácter representativo de los poderes públicos.[2] Todo aquello que fuera electivo y periódico se interpretó como una defensa de los principios republicanos. La gran batalla de los precursores del republicanismo que actuaron en México --Rocafuerte,

[1] Al recuento inicial de esta investigación, conviene añadir la distinción entre república y monarquía de David Hume. Según Hume, había que defender la monarquía parlamentaria del siglo XVIII inglesa debido a que era una "forma de gobierno mixta"; esto es, republicana y monárquica al unísono. La parte republicana consistía, precisamente, en el parlamento que le hacía contrapeso al monarca hereditario. David Hume, *Ensayos políticos*, Herrero Hermanos, México, 1965.

[2] Es interesante que la historiografía contemporánea de España comience a rescatar los escasos o tardíos precedentes republicanos en el siglo XIX. Este esfuerzo ha coincidido en subrayar la existencia de dos rasgos alusivos al republicanismo español: una oposición franca a la monarquía y el carácter electivo del poder ejecutivo. Para una revisión de dicho debate, consúltese la introducción y el estudio de Piqueras: José A. Piqueras y Manuel Chust (compiladores), *Republicanos y repúblicas en España*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1996.

Santamaría y Mier-- se centró en hacer del poder ejecutivo un cargo electivo y periódico. Pero la gran mayoría del constituyente tenía una idea distinta de la república. Peleó que el ejecutivo emanara del congreso y se dividiera en un triunvirato.[164]

Y tercero: el republicanismo mexicano aludió más a los principios que sostuvieron a las repúblicas antiguas de la Italia renacentista y el monarquismo parlamentario de Cádiz que a la "reinvención" republicana de Estados Unidos.[165] En lo particular, me refiero a la defensa de la "libertad colectiva" --libertad y autonomía colectiva-- que contrasta con la libertad de los individuos –la de los modernos de Constant-- integrados a un Estado específico y el predominio del congreso sobre todo poder ejecutivo. Esto, además, hizo compatibles los principios republicanos con los confederalistas. Así, mientras la república federal estadounidense (1787) intentaba sacudirse la relación de colectivos de su inicial confederación (1776), en el congreso mexicano restituido se buscó preservar --constitucional y fácticamente-- una relación de colectivos frente al poder central.[166] Este impulso no fue por ignorancia de lo que ocurría en Estados Unidos, sino porque los constituyentes entendieron que era la "única" manera de frenar las tendencias centrífugas --en algunos casos separatistas-- de las "repúblicas provinciales" como Yucatán, Jalisco, Oaxaca y Zacatecas.[167]

Todo ello explica porqué el primer acto que realizó el congreso restituido fue elegir un triunvirato que ejerciera el "poder ejecutivo" de manera provisional.[168] Una semana después, no se aceptó la renuncia de Iturbide, por considerar que su elección y demás

---

[164] El triunvirato funcionó como forma de gobierno provisional en México del 31 de marzo de 1823 al 10 de octubre de 1824. Además, una buena parte de los constituyentes del congreso restituido y el segundo constituyente lo propusieron como una entidad permanente. Los integrantes y movimientos del triunvirato transitorio pueden seguirse en Alamán, *Historia*, tomo V, pp. 745-811.

[165] Skinner, *Fundamentos*. Nicolás Maquiavelo, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Alianza Editorial, Madrid, 2000.

[166] El paso del confederalismo a una república federal en Estados Unidos implicó el intento de aplicar impuestos directos desde el Estado federal a las entidades estatales. En cambio, en México subsistieron, independientemente de las diversas formas de gobierno, las alcabalas hasta 1896 y, sobre todo, el contingente durante la primera mitad del siglo XIX. Luego, la contribución federal en la segunda mitad del siglo decimonónico.

[167] Aguilar Rivera, *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*. Centro de Investigación y Docencia Económica, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

[168] Los elegidos fueron Bravo, Victoria y Negrete como propietarios; Michelena y Domínguez como suplentes. Las actas constitucionales consignan que Bravo obtuvo 57 votos, Victoria 51 y Negrete 73. Alamán menciona que el proceso duró tres días a partir del 29 de marzo de 1823. Y el quórum del día inicial fue de 103 diputados. De lo que puede deducirse que Bravo tuvo aproximadamente 46 votos en contra, Victoria 52 y Negrete 30. En cuanto a los votos de Michelena y Domínguez no existe constancia de los votos nominales. Asimismo, como no estaban en la capital los dos primeros propietarios, se nombró como suplentes a Michelena y Domínguez. El primer triunvirato real, por ende, quedó en manos de Negrete y los dos suplentes. Los otros propietarios continuaron con sus tareas militares. *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 31 de marzo de 1823, tomo V, p. 119. Alamán, *Historia*, tomo V, pp. 744-745.

resoluciones habían sido ilegales. La votación a favor de esta medida fue abrumadora: 94 votos contra siete.[169] Ambos actos pretendieron borrar toda huella del monarquismo mexicano. Asimismo, la ausencia del ejecutivo obligó a los constituyentes a acercarse de facto a un modelo de "republicano parlamentario" *sui generis*: un poder ejecutivo dividido en tres miembros y emanado de la representación política en turno y no del voto de los electores como en Estados Unidos. La certeza que el triunvirato era de cepa "republicana" y no de las instituciones hispánicas anteriores a las Cortes constituyentes --las Regencias de 1809 y 1810-- radica en el carácter electivo y periódico que se le otorgó al ejecutivo. Pero también debido a que se explicitó su sentido en el constituyente. Por ejemplo, los diputados Gómez Anaya, Luis Cortazar y Prisciliano Sánchez se destaparon públicamente como partidarios de la inmediata instauración de una "república federal".[170] Y, sobre todo, el temprano dictamen del constituyente que propuso en su punto tercero lo siguiente: "que se imprima y circule inmediatamente el proyecto de bases de república federativa de que estaba encargada una comisión de su seno".[171]

La resolución de este punto del dictamen se aprobó por una amplia mayoría de 86 votos contra 18.[172] El vuelco republicano se había gestado. Ni siquiera el carácter ambiguo con el que actuó el congreso restituido detuvo la anticipación republicana. De ahí la queja y resignación del diputado Valdés, a pesar de haber votado en pro de la medida:

> Por otro lado, discúrrase como se quiera, nosotros carecemos de facultades para constituir en república. Nuestros poderes se ciñen a la monarquía.... Extraño el candor de algunos que se admiran de ver reunidos los llamados iturbidistas con los diputados más liberales. Pero es constante la generalidad de la nación y este mismo congreso era de opinión monárquica. Si algunos diputados en sus conciencias pensaban por la república, nunca lo manifestaban; pero sucedió la revolución y todos han podido expresar libremente sus ideas... Por esto advierto que la generalidad del congreso tiende a la federación que está marcada en la marcha de la opinión... El señor Gómez Anaya ha dicho que se den con la convocatoria las bases de una república federal. Si esta medida se adopta, verán los pueblos que nuestras operaciones estaban acordes con los sentimientos de la nación.[173]

El testimonio y diagnóstico del Valdés –miembro destacado del iturbidismo y autor de un proyecto de constitucionalismo monárquico-- lo resume todo. La presión de las provincias y la abdicación de Iturbide empujaron a un congreso de tendencia monarquista

---

[169] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 7 de abril de 1823, tomo V, p. 129.
[170] Barragán, *Historia parlamentaria*, sesiones de 21 y 22 de mayo de 1823, tomo I, pp. 26 y 28-29.
[171] Barragán, *Historia parlamentaria*, sesión de 22 de mayo de 1823, tomo I, p. 28.
[172] Barragán, *Historia parlamentaria*, sesión de 21 de mayo de 1823, tomo I, p. 20.
[173] Barragán, *Historia parlamentaria*, sesión de 21 de mayo de 1823, tomo I, p. 26.

para mutar hacia la constitución de una república confederal.[174] Sin embargo, quedaba por resolver si el congreso restituido era el que debía consumar la obra o encomendar la tarea a un nuevo constituyente. Este tema ocupó la atención de los constituyentes desde las primeras sesiones. El punto se resolvió a favor de la moción que defendía el estatus de convocante --lo que implicaba una autodisolución del congreso-- por 71 votos contra 33.[175] Al mismo tiempo, los constituyentes llegaron al compromiso de apuntalar las "Bases" que fungirían como una especie de ancla constitucional para el segundo constituyente. Entonces, el debate cambió radicalmente. Ahora debían darle contenido a lo que en el congreso se denominaba indistintamente como "república federal" o "república confederal".

La comisión especial para formar las Bases estuvo integrada por los diputados Valle (José), Mayorga, Mier, Marín, Zavala, Jiménez, Bocanegra y Lombardo. De todos éstos, Mier era el único republicano consistente. José del Valle, que ulteriormente fungiría como uno de los diputados más influyentes en la constitución republicana y confederalista de Centroamérica, había ocupado el cargo de secretario de Guerra en el último tramo del gobierno de Iturbide. Zavala fue integrante de la Junta Provisional Gubernativa, "asesor" del emperador y, sobre todo, operador político para disolver el constituyente y crear la Junta Nacional Instituyente. Los demás diputados habían compartido el imaginario del Imperio mexicano. En lo particular, Bocanegra formó parte, al igual que Zavala, de la Junta Nacional.

Aún así, todos ellos trabajaron para formar un nuevo proyecto que se erigió en partidario de una "república representativa y federal"; aunque en su contenido específico se acercó más a una república confederalista:

> La nación mexicana --decía en su primer punto el dictamen-- es la sociedad de todas las provincias del Anáhuac o Nueva España que forman en todo político... La soberanía de la nación, única e inalienable e imprescriptible, puede ejercer sus derechos de diverso modo, y de esta diversidad resultan las diferentes formas de gobierno. El de la nación mexicana es una república representativa y federal.[176]

---

[174] En un editorial de *La Avispa de Chilpancingo* Bustamante resume la presión a la que se vio sometido el congreso por parte de las provincias: "yo entiendo que algunos señores diputados estén convencidos de que han desagregado a sus provincias, porque siendo hombres libres para pensar, ellos no han conformado sus opiniones en gran parte con las de sus concomitantes: querría pues que a éstos se les permitiese renunciar, y que las provincias subrogasen otros que hubiesen mostrado consonancia con sus ideas". Bustamante, *La Avispa de Chilpancingo*, Núm. 31, 19 de abril de 1823, p. 11. El editorial recogió el punto de vista de Bustamante de la sesión de 4 de abril de 1823.

[175] Votaron por la afirmativa, entre otros: Gómez Farías, Bocanegra, Rejón, Alcocer, Joaquín Herrera, Múzquiz, Iriarte, Juan Pablo Anaya, Covarrubias, Argüelles y Valdés. Por la negativa sobresalen Mier, Bustamante, Zavala, Marín, Fagoaga, Garza, Florentino Martínez y Manuel Mier y Terán, Barragán, *Historia parlamentaria*, sesión de 21 de mayo de 1823, tomo I, p. 19.

[176] "Plan de la constitución política de la nación mexicana, 16 de mayo de 1823", *Enciclopedia parlamentaria*.

La nación mexicana se concibió como una sociedad de sociedades provinciales. No como una sociedad de individuos (el paralelismo con la noción de autogobierno de las repúblicas italianas renacentistas es sorprendente). Este condimento confederalista se vio reforzado al anteponerse una relación de colectivos a la hora de enumerar las competencias de las provincias. En lo específico, me refiero al "cupo provincial":

> Aprobar y reformar los arbitrios que deben proponer los ayuntamientos para las necesidades de los pueblos: fijar los gastos de la administración provincial; formar el plan de gobierno de la provincia y el sistema de contribuciones necesarias para llenar el cupo que le corresponde en los gastos nacionales y el total de las provincias.[177]

De esta manera, se planteó que el poder central viviría, en forma semejante a la monarquía española, de un cupo previamente determinado a las provincias.[178] El gobierno general nada podía hacer respecto de la organización interior y el cobro de impuestos. La relación entre poderes era de colectivos, rasgo fundamental de todo confederalismo.

Por su parte, el postulado de fe republicana, además de manifestarse contra todo tipo de monarquías, se hizo explícito en las motivaciones previas al dictamen:

> Luchó --refiriéndose a México-- once años por proclamarse independiente de la monarquía española. Sus fuerzas se pusieron en acción para que cesase la última que se había establecido. El movimiento del siglo la arrastra a instituciones libres; y la marcha de este congreso le ha dado igual dirección. Gobernada por monarcas que se han sucedido unos a otros, ha sufrido en todas las dinastías y no olvida sus sufrimientos. Tiene experiencias dolorosas del gobierno monárquico; no la tiene del republicano; y son siempre lisonjeras las perspectivas de aquellos que no se ha visto o sentido.[179]

Más adelante se dieron los argumentos de porqué en México se debía adoptar un tipo de república que dividiera al ejecutivo en un triunvirato electivo y periódico:

---

serie III, vol. I, tomo. I, pp. 270.

[177] Punto cuarto del Plan de la constitución política de la nación mexicana. *Enciclopedia parlamentaria*. serie III, vol. I. tomo. I, pp. 272. Por otro lado, la comisión del proyecto constitucional, en la motivación a las Bases, llegó a decir: "Una nación derramada sobre el área vasta de 118 478 leguas cuadradas no puede unirse en un campo para dictar leyes a sus individuos, o hacerles cumplir las que dicte". "Preámbulo al Plan de la constitución política", en García. *Fray*, p. 162.

[178] No queda claro que el contingente haya sido una copia o adaptación del confederalismo de Estados Unidos. Pocas veces se ha reparado en el hecho que el constituyente de 1812 contempló esta forma de relación entre el poder real y las provincias. En lo concreto, instauró el "cupo provincial" en los artículos 344 y 351. "Constitución política de la monarquía española", Tena. *Leyes*. p. 100.

[179] "Preámbulo al Plan de la constitución política...", García. *Fray*, p. 161.

En las monarquías donde un hombre, solo y sagrado, es el que manda, parece más peligroso dar a la autoridad ejecutiva el derecho de la guerra que en una república representativa donde son tres los que tienen el gobierno supremo. En las monarquías se confía sin embargo aquel derecho a los reyes: se les concede aún en los países más celosos de la libertad: se les dio en Aragón; se le dio en Inglaterra; y no se les ha quitado en España... El ejercicio de aquellas facultades --en clara referencia a las repúblicas-- no se encarga a un individuo, que por ser único podría abusar de ellas en daño de la nación; no se encomienda a muchos que embarazándose por su misma multitud, no podrían obrar con la actividad y la energía que debe ser el carácter de un gobierno. Se da a tres solamente y todos ellos son elegidos por los representantes de la nación: se les renueva cada cuatros años, porque la perpetuidad inclina a formar sistemas funestos a las naciones: sus personas no son sagradas e inviolables como la de los reyes: se les sujeta a responsabilidad, y se les obliga a oír la voz del senado y congresos.[180]

La elección del ejecutivo, por lo tanto, debía emanar del congreso. Esto implicó un momento de subversión del monarquismo parlamentario de la España de 1810-1814 que podría calificarse de "republicanismo parlamentario" y un obvio alejamiento del sistema adoptado ya en Estados Unidos. La subversión radicó en el abandono total del monarca en el poder ejecutivo. El distanciamiento porque, tal y como es sabido, en Estados Unidos se adoptó un sistema electoral "directo" para elegir al presidente de la república. Esto es, se cultivó un vínculo directo con los ciudadanos, pero con un método indirecto de elecciones. El territorio estadounidense fue dividido en circunscripciones estatales y la proporción de electores la derivaron a partir de la siguiente fórmula: dos electores por entidad más una cuota variable de acuerdo al número de representantes por estado (criterio poblacional).[181]

Mier aceptó el paradigma de erigir un republicanismo "parlamentario" y de un ejecutivo dividido en todas sus directrices.[182] Lo único que objetó, en su voto particular, fue el diseño bicameral del proyecto de mayoría. La diferencia, en este sentido, estuvo en el terreno del confederalismo y el federalismo y no en los rasgos republicanos del constitucionalismo mexicano. Y en efecto, si bien el proyecto de la mayoría propuso un sistema bicameral (un diputado por cada 60 mil habitantes y dos senadores por provincia), el papel que se le asignaría al senado sería equivalente al "poder conservador" del Consejo de

---

[180] "Preámbulo al Plan de la constitución política...", García, *Fray*, p. 167-168.

[181] En el sistema original de 1787, los electores de cada estado tenían un voto doble: debían elegir una persona de fuera y otra, si así lo deseaban, de su propio estado (artículo 2). Los requisitos para ser elector y la forma de elección los definía cada estado en lo particular. Las actas electorales eran enviadas al senado. Luego se reunían ambas cámaras y abrían los paquetes para computar los votos. En caso que no hubiera mayoría absoluta, la cámara de representantes elegía al presidente mediante el "voto por diputaciones" (un estado un voto). "Constitución de Estados Unidos de 1787", A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 391.

[182] Todo parece indicar que esto no era nuevo en Mier. Ávila narra que desde la conspiración republicana de agosto de 1822 se pensó en arrestar al emperador, trasladar el congreso a un lugar seguro y establecer un ejecutivo colegiado que se llamaría Dieta. Ávila, "Pensamiento", p. 336.

Estado de la constitución gaditana.[183] Sus competencias se reducirían a conservar la constitución en materia de controversias constitucionales, jurado, convocante a congresos extraordinarios y un derecho de iniciativa sólo en lo que ayudara a regular sus propias facultades. En suma, no tendría derecho de iniciativa, no aprobaría leyes y por ende -- criticaba Mier-- no sería parte del poder legislativo.

En contraste, Mier proponía en su "voto particular" una segunda cámara para darle igualdad política a las provincias. No compartía el argumento que el senado tenía un origen aristocrático como en Inglaterra y Francia, pues sus referentes principales eran los Estados Unidos y Colombia. Comulgaba con un senado de ciudadanos "con haberes" y de una edad que garantizara reposo político (35 años). Su mirada, en este punto, estaba puesta en el modelo estadounidense.

El constituyente terminó por ratificar --casi por unanimidad-- la impresión de las Bases y la reflexión particular de Mier para que fueran enviados de inmediato a las provincias.[184] No hubo discusión oficial de ambos documentos, porque hubiera significado "constituir" a la nación. Incluso Bustamante sugirió que se hiciera una versión en artículos. No fue aceptada. Lo cierto es que todos parecían estar conformes con ambos legados. Esto indica que el gesto republicano estaba consolidado desde el congreso restituido. La disputa por la instauración del federalismo o confederalismo quedó en suspenso.

Lo que después prosiguió fue la lucha por el tipo de convocatoria para formar el nuevo constituyente. No puedo detenerme en los detalles de su discusión (esto corresponderá a la parte dedicada a la representación y la ciudadanía). Baste provisionalmente señalar que dicha convocatoria --decreto de 17 de junio de 1823-- puede considerarse como el primer "código" electoral del México independiente.[185] Constó de 90 artículos. Adoptó y adaptó un diseño parecido al de Cádiz, pero con una noción de ciudadanía ampliada ya ganada desde el Plan de Iguala. Y el criterio para formar el nuevo constituyente fue poblacional: 50 mil

---

[183] Esta manera de elegir a los dos senadores en México hubiera sido semejante al modelo fundacional de Estados Unidos, pero también al sistema electoral de Cádiz. La moción específica refería que las juntas provinciales de electores tenían que elegir ternas. Luego las actas debían ser enviadas a las legislaturas provinciales para que votaran por dos opciones. Por su parte, el constitucionalismo estadounidense de 1787 dejaba en manos de las legislaturas estatales la elección de los senadores. Los estados determinaban el lugar y modo de la elección de los mismos.

[184] La aprobación fue por unanimidad, salvo el voto del diputado Zurita. *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 28 de mayo de 1823, tomo I, p. 49.

[185] "Decreto electoral de 17 de junio de 1823". *Enciclopedia parlamentaria*, serie III, vol. I, tomo I, pp. 283-294.

habitantes por distrito en 23 circunscripciones provinciales (artículos 5 y 6).[186] Conviene, sin embargo, esbozar tres puntos que impactaron fuertemente la configuración del segundo constituyente.

El primero se refiere a la posibilidad o no de la reelección de los diputados en funciones. Después de una serie repetida de querellas, logró imponerse el criterio de no reelección de los diputados restituidos.[187]

El segundo sobre si la convocatoria debía ser unicameral o bicameral. Mier fue el principal defensor del bicamerismo.[188] Lo paradójico fue que ni siquiera Bustamante --uno de sus más fieles seguidores en materia constitucional-- lo apoyó. En contraste, José del Valle explicó que los miembros de la comisión tuvieron en cuenta "todo lo escrito" en su tiempo sobre la materia, aunque habían optado por la experiencia vivida en Cádiz. El diputado Becerra ratificó: "que no había necesidad de otra convocatoria, que la de la constitución española, así porque estaban acostumbrados los pueblos a ella". Prisciliano Sánchez, también miembro de la comisión, confesó que sí habían discutido la posibilidad de un constituyente de dos cámaras, pero dado que desde el primer congreso no se acató tal disposición. le parecía una "contradicción" obligar a los futuros diputados a adoptar la enmienda. A cambio, y en su calidad de miembro de la comisión, se comprometía a sostener la iniciativa de que las juntas electorales nombrasen dos individuos por provincia. El nuevo congreso, de esta manera, decidiría si llamaba o no al senado constituyente.[189] La comisión acogió la moción de Sánchez.[190] Sin embargo, la iniciativa no dio lugar a votar en una primera ronda de discusiones.[191] En otra sesión, y con el respaldo del triunvirato, Covarrubias se pronunció en pro del senado constituyente y en contra Ibarra, Jiménez, Terán, Rejón y, otra vez, Bustamante.[192] Al final se declaró suficientemente discutido el punto. No hubo lugar a votar, con la salvedad del diputado Covarrubias.[193] Esto es, una mayoría aplastante del congreso se manifestó en contra de abrir una rendija --que en los hechos representaba un elemento de

---

[186] No sobra señalar que también contemplaba una serie de "instrucciones" para la renovación de las diputaciones provinciales. El modelo electoral adoptado también era el de Cádiz. Más aún, se dispuso que, una vez elegidos los diputados al constituyente, las mismas juntas de electores provinciales eligieran a los diputados locales.

[187] Este tema lo trataré con mayor profundidad en el cuarto capítulo.

[188] Barragán, *Historia parlamentaria*, sesión de 10 de junio de 1823, tomo I, p. 82-83.

[189] Barragán, *Historia parlamentaria*, sesión de 11 de junio de 1823, tomo I, p, 86.

[190] Barragán, *Historia parlamentaria*, sesión de 17 de junio de 1823, tomo I, p. 137.

[191] Barragán, *Historia parlamentaria*, sesión de 14 de agosto de 1823, tomo I, p. 342.

[192] Barragán, *Historia parlamentaria*, sesión de 4 agosto de 1823, tomo I. pp. 342 y 346-348.

[193] Barragán, *Historia parlamentaria*, sesión de 14 de agosto de 1823, tomo I, p. 348.

presión para el ulterior congreso-- por donde se deslizara la enmienda de un constituyente bicameral.[194]

El tercer punto se refiere al carácter de la nueva representación: "apoderados" de las provincias o representantes de la nación. Este tópico lo discutiré con mayor profundidad en el cuarto capítulo. Sólo adelanto que el congreso restituido impulsó un diseño de ruptura en cuanto a la representación. Obligó a los electores provinciales a otorgarles "poderes amplísimos" a los diputados elegidos. La fórmula de los poderes amplísimos conllevó un desafío al mandato imperativo que pretendían proyectar, una buena parte de las provincias, hacía la nueva representación.

Segunda encrucijada: republicanismo confederal o republicanismo federal

La definición de la forma de gobierno en el nuevo constituyente fue la crónica de una constitución anunciada. Por una parte, porque el congreso convocante había fijado las directrices que debían tomarse en el futuro. Por la otra, debido a que una buena cantidad de diputados fueron reelectos, a pesar de que la "ley" se los prohibía.[195] Y en efecto, el segundo constituyente quedó integrado con una tercera parte (36 por ciento) de los anteriores diputados que asistieron regularmente a la asamblea (cuadro 1).[196] Si se considera el referente nominal del segundo constituyente (130), la proporción baja a 27 por ciento. Sin embargo, en términos de los asistentes reales –81 diputados según datos de Quinlan— la continuidad crece a 45 por ciento. Es decir, poco más de la mitad de diputados que ejercieron su cargo en

---

[194] La propuesta de un constituyente bicameral fue recuperada por el segundo constituyente. El Proyecto de acta constitutiva, en su artículo 15, hablaba de "reorganizar" el carácter del congreso en funciones para convocar a un "senado constituyente". Barragán cree que no se trataba, en un sentido estricto, de una segunda cámara constituyente. Que el propio Ramos Arizpe lo calificó como una instancia "extraordinaria". Esto es, que sólo tendría el papel de ratificador de la constitución. Ello para darle oportunidad a las provincias --en circunstancias de "igualdad política"-- de rectificar los acuerdos que afectaran sus intereses fundamentales. Quizá Barragán tenga razón. Es posible que los autores del Acta constitutiva pensaran en sustituir de algún modo lo acaecido en la convención constitucionalista estadounidense de 1787, en donde tuvieron que someter sus resolutivos a la ratificación de convenciones estatales ex profeso. De cualquier manera, el artículo que contenía la moción del senado constituyente fue retirado por Ramos Arizpe sin justificación alguna. José Barragán Barragán, *Introducción al federalismo. La formación de los poderes 1824*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978, pp. 184 y 207-209.

[195] Los detalles de este desacato al congreso restituido serán tratados en el cuarto capítulo.

[196] José del Valle recordaba, el 15 de mayo de 1824, que a seis meses de iniciadas las sesiones no se había completado el congreso nominal. Esto a pesar que contabilizaba la presencia de "treintatantos" diputados. Mier, en otra sesión, señaló que el segundo constituyente debía estar integrado por 130 diputados, pero en los hechos funcionaba regularmente con 92. La referencia de Valle: *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 15 de mayo de 1824, tomo IX, pp. 519-521. La de Mier: *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 23 de junio de

el segundo constituyente venían del primero. Lo más importante fue que se reeligieron nombres cualitativamente influyentes.[197] Éstos habían dejado en suspenso el debate sobre las Bases constitucionales del congreso disuelto, pero al iniciarse las nuevas sesiones reactivaron sus posiciones. La entrada de los nuevos diputados vino a reforzar –aunque no se puede generalizar-- el republicanismo confederal. Sobresale el caso de Ramos Arizpe, ya que fue uno de los diputados más activos en la formación del Acta constitutiva y el proyecto constitucional.[198]

Las actas constitucionales del segundo constituyente reflejan la cancelación absoluta de todo proyecto monárquico. La mejor prueba de ello fue la abrumadora votación --75 votos contra dos-- para declarar traidor a Iturbide en caso de que pisara territorio mexicano.[199] Lo que estaba en juego era la lucha sobre el tipo de república a constituir. La pasada disyuntiva entre monarquía o república se había desvanecido. El congreso se dividió en dos grupos: los partidarios de una república con un ejecutivo colectivo, electivo, periódico y rotativo y los que impulsaron un ejecutivo individual, electivo y periódico. El debate tuvo tres tramos: el proyecto del Acta constitutiva, la lucha por la definición del gobierno provisional y el proyecto constitucional.

En el primer tramo, el Acta constitutiva --base fundamental del proyecto constitucional-- no se comprometió con ninguna de las posiciones encontradas. A pesar de que Ramos Arizpe era el defensor más visible del ejecutivo individual, el artículo 15 del proyecto del Acta dejó abierta la posibilidad de un ejecutivo individual u otro de tipo colectivo.[200] Esto evitó una disputa que retrasara la aprobación del Acta, medida prioritaria

---

1824, tomo X, p. 6.

[197] Me refiero a figuras como Mier, Bustamante, Gómez Farías, Portugal, Ibarra, Covarrubias, Mangino, Argüelles, Godoy, Marín, Paz, Osores, Sanmartín, Zavala, Rejón, Espinosa, Guridi y Alcocer, Morales, Cabrera, Terrazo, Martínez, García, Cañedo, Vélez, Lombardo, entre otros.

[198] Ramos Arizpe había sido diputado a Cortes en Cádiz. No pudo regresar a tiempo para ser elegido en el primer constituyente y sólo quedó en calidad de suplente. Sin embargo, sí participó en la Junta Nacional Instituyente. En el congreso restituido fungió brevemente en calidad de suplente. Regresó a las Provincias Internas de Oriente, donde promovió activamente la convocatoria a un nuevo constituyente.

[199] El decreto aprobado decía lo siguiente: "se declara traidor a Iturbide siempre que se presente en cualquier punto de nuestro territorio. Igualmente, se declara traidores de la república a los que lo ayuden directa e indirectamente con escritos encomiásticos o de cualquier otra forma". Los dos únicos votos en contra fueron de Guridi y Alcocer y Martínez de la Vea. La segunda parte del decreto tuvo algunas modificaciones y estuvieron en contra los diputados Castorena, Rejón y Luis Gonzaga Gordoa. *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 3 de abril de 1824, tomo VIII, p. 40.

[200] El artículo 15 del Acta constitutiva dice: "el supremo poder ejecutivo se depositará por la constitución en el individuo o individuos que ésta señale. Serán residentes y naturales de cualquiera de los estados o territorios de la federación". *Enciclopedia parlamentaria*, serie III, vol. I, tomo I, p. 311.

para sepultar todo vestigio monárquico. Sin embargo, dejó en suspenso el fondo de la querella.

El segundo tramo se dio en paralelo a la discusión del Acta constitutiva. De hecho, explica porqué se evitó definir el diseño republicano en cuanto al poder ejecutivo. Los defensores del ejecutivo individual tuvieron dos vertientes. Una de orden militar y otra política al interior del constituyente.

Desde principios de octubre de 1823, Guerrero presentó su renuncia al triunvirato.[201] El congreso, en sesión secreta, no se la aceptó.[202] En diciembre del mismo año, Mariano Michelena y Miguel Domínguez pidieron que se les removiera del cargo.[203] En enero de 1824, Negrete hizo lo propio.[204] Pocos días después, Santa Anna y José María Lobato se presentaron con un comando militar en las afueras del congreso. Demandaban la renuncia de Domínguez y Michelena al Supremo Poder Ejecutivo y preservar la investidura de Guerrero. El diputado Barbabosa pidió que se declarara que no podían entrar al recinto. Su moción fue reprobada (sólo obtuvo doce votos a favor). Espinosa de los Monteros insistió en que Santa Anna presentara sus peticiones ante el gobierno y se retirara. Tampoco tuvo éxito por 53 votos contra quince.[205] Santa Anna entró al recinto y alegó que no tenía que ver con la rebelión de Lobato. Que iba en calidad de mediador y se ponía a las órdenes del congreso. El constituyente formó una comisión especial para que emitiera un dictamen sobre el asunto. Ésta resolvió que Lobato depusiera las armas. Además, que el congreso no deliberaría nada en su presencia. El dictamen fue aprobado y se le envió la misiva.[206] Lobato no la respondió. Entonces doce diputados propusieron que se le considerara traidor si no acataba los mandatos del constituyente en una hora.[207]

El presidente del congreso, un día después, propuso suavizar las medidas contra Lobato. Solicitaron una suspensión del decreto y que, en su lugar, se expidiera una amnistía, siempre y cuando los infractores depusieran las armas. Que lo principal era publicar el Acta constitutiva y luego discutir la remoción o no del triunvirato. La moción tuvo éxito y fue

---

[201] Barragán, *Historia parlamentaria*, sesión de 11 de octubre de 1823, tomo I, p. 570.

[202] José Barragán Barragán, *Historia parlamentaria mexicana. Sesiones secretas. 1821-1824*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, 1982, p. 150. A partir de esta referencia se citará como *Sesiones secretas*.

[203] *Sesiones secretas*, sesión de 20 de diciembre de 1823, p. 155.

[204] *Sesiones secretas*, sesión de 19 de enero de 1824, p. 168.

[205] *Sesiones secretas*, sesión de 23 de enero de 1824. Listado completo y sentido de la votación, pp. 172-173.

[206] *Sesiones secretas*, sesiones de 24 y 25 de enero de 1824, p. 173.

[207] El constituyente aprobó la enmienda por 68 votos contra 19. *Sesiones secretas*, sesiones de 24 y 25 de enero

aprobada por el congreso.[208] Asimismo, las fuerzas leales al gobierno lograron controlar la rebelión del general Lobato y a Santa Anna. Aún así, el triunvirato y el gabinete en funciones presentaron su renuncia ante el congreso. En sesión secreta, se consideró que "por ahora" no debía tocarse el tema. Además, no aceptó la renuncia de ninguno de los miembros del triunvirato.[209] Aunque en realidad sí lo tuvo que hacer parte del gabinete y, ulteriormente, se aceptó la licencia de Michelena para ser nombrado plenipotenciario en Roma.

El movimiento de los miembros del Supremo Poder Ejecutivo no era la novedad, sino el desgaste de la institución en sí o, al menos, de algunos de los nombres que habían ejercido el cargo.[210] Por ello, los defensores de un ejecutivo colegiado pasaron a la ofensiva y propusieron dos tipos de triunvirato. El primero estuvo a cargo del diputado Ibarra.[211] Propuso la elección de un ejecutivo de tres individuos en la que participaran las legislaturas de los estados --ternas electas por mayoría absoluta-- y el congreso general --voto nominal y por mayoría absoluta a partir de los nueve nombres con más votos. Además, pensó en un período de tres años por miembro y la salida anual del más antiguo. Ibarra introducía, quizá por primera vez, el prurito de la rotación en el triunvirato.

El segundo tipo fue impulsado por el diputado Marín. Su moción fue similar a la del diputado Ibarra; aunque sólo para la primera ocasión. Sin embargo, como mecanismo permanente varió su propuesta: elección, por mayoría absoluta, de una terna por las juntas de electores de cada provincia --un natural o vecino con nueve años de residencia y dos de fuera- - y designación final por el congreso general. El sistema de rotación era todavía más preciso: pasado el primer año, saldría el que fuera nombrado al último; vencidos los dos años, el

---

de 1824, p. 175.

[208] *Sesiones secretas*, sesiones de 24 y 25 de enero de 1824, pp. 176-178.

[209] *Sesiones secretas*, sesión de 9 de febrero de 1824, p. 186.

[210] En mayo de 1823, Bravo regresó de su campaña militar a la ciudad de México. Entonces el triunvirato quedó constituido con Bravo, Negrete y Michelena. El suplente Domínguez salió por un momento. En el momento que Jalisco no aceptó la convocatoria a elecciones, se encomendó a Bravo y Negrete someter a Quintanar y Anastasio Bustamante. Por lo tanto, el triunvirato quedó en manos, otra vez, de Domínguez y Michelena. Para integrar el triunvirato se nombró a Guerrero y Victoria como suplentes. A finales de febrero de 1824 se aceptó la licencia de Michelena. En marzo de 1824, el Supremo Poder Ejecutivo quedó integrado por Bravo, Domínguez y Guerrero. Negrete, aunque estaba en México, no tomó posesión de su cargo. El 11 de marzo de 1824, Guerrero pidió licencia. Se le aceptó hasta el 22 de este mismo mes. Victoria, el 13 de marzo, alegó que tomaría posesión hasta que su "enfermedad" se lo permitiera. Bravo pidió que se le exonerara del cargo el 31 de marzo de 1824. De abril a julio de 1824 el poder ejecutivo quedó en manos de Victoria, Guerrero y Domínguez. En agosto de 1824, Victoria tuvo que dejar el gobierno provisional para cumplir encomiendas militares en Oaxaca y Puebla. En suma, el triunvirato operó con una gran inestabilidad a lo largo de poco más de 19 meses (marzo de 1823 a octubre de 1824).

[211] *Sesiones secretas*, sesión de 10 de febrero de 1824, p. 187.

segundo; y en los años subsiguientes se podría cumplir con el movimiento respectivo cada dos años.[212]

La discrepancia más importante de ambas propuestas estaba en el nombramiento de las ternas: elección por los diputados locales de las provincias o por los electores provinciales (al fin ciudadanos). Este sistema de elección se asemejaba al modelo fundacional estadounidense de 1787, pero con la diferencia de proyectar un ejecutivo colegiado con un sistema electoral similar al de Cádiz. No obstante, nunca se pensó en el paradigma republicano que ya operaba en Estados Unidos. Por consiguiente, el México de 1824 continuaba moviéndose en el horizonte previamente trazado de erigir una "república parlamentaria", donde el ejecutivo debía ser electo por los congresos locales o bien, en su versión extraordinaria, por el congreso general.

La comisión especial encargada del dictamen sobre la renuncia del triunvirato o las iniciativas de los diputados Ibarra y Marín emitió una resolución ambigua respecto a la integración del ejecutivo, aunque contundente respecto a la remoción del triunvirato en funciones.[213] Al unísono, quiso imponer un poder ejecutivo permanente antes de que se sancionara la constitución. Este suceso provocó que fluyeran los diversos argumentos y pos iones sin ningún velo retórico.

Espinosa de los Monteros y Zavala, Morales y Ramos Arizpe se manifestaron a favor del dictamen por diversas razones. Los dos primeros, porque consideraban que era necesario otorgarle "mayor energía" al ejecutivo. Morales, debido a que se trataba de una "instrucción" de las provincias de Jalisco y Zacatecas y que los miembros del triunvirato carecían de "fuerza moral" para continuar en sus funciones. En breve, que la "opinión pública" estaba por su remoción. El argumento de Ramos Arizpe fue el más radical.[214] El problema no era de nombres o personas, sino de la estructura de la institución:

> De todo lo cual resulta que la debilidad del gobierno no proviene de las personas que lo componen, sino del sistema de maquinación, y así el remedio radical no consiste en remover a aquellas.[215]

---

[212] *Sesiones secretas*, sesión de 10 de febrero de 1824, p. 188.

[213] El dictamen decía a la letra: "Artículo 1. Que se establezca un poder ejecutivo constitucional, sin que se espere la publicación de la constitución. Lo que por esta vez se determine será constitucional". Barragán, *Historia parlamentaria*, sesión de 17 de febrero de 1824, tomo II, p. 71.

[214] El diputado Becerra, en otra sesión, esbozaría un argumento parecido al de Ramos Arizpe. Barragán, *Historia parlamentaria*, sesión de 21 de febrero de 1824, tomo II, p. 94.

[215] Barragán, *Historia parlamentaria*, sesión de 18 de febrero de 1824, tomo II, pp. 76-78.

Luego trató de esconder las intenciones de las provincias de Zacatecas y Jalisco. Señaló que, en efecto, éstas habían instruido a sus diputados para remover al triunvirato, pero que ello ocurrió en septiembre u octubre del año pasado y ahora con el Acta aprobada sería diferente. Tampoco le parecía que estuvieran desacreditados los nombres de Guerrero, Victoria, Bràvo y aún de Domínguez. Que si los "tiros" se dirigían contra Michelena, ello era injusto porque también se trataba de un patriota que había actuado conforme a la ley.

En el grupo de defensores del triunvirato hubo nombres como Rejón, Mier, Martínez, Barbabosa, Romero, Bustamante y Cañedo. La defensa fue de doble partida. Por un lado, que el dictamen contradecía lo aprobado en el Acta constitutiva y que, además, debía esperarse a que se sancionara la constitución. Por el otro, no compartían la sentencia de que toda "la opinión pública" estuviera contra el triunvirato. Ésta era diferenciada. Más aún, en lo particular iba dirigida contra Michelena. No aplicaba a Guerrero, Victoria y Bravo.

El dictamen se declaró sin lugar a votar.[216] Aún así, Covarrubias, Piedras y el mismo Cañedo pidieron que se llamara a Victoria y Bravo para cambiar la configuración del ejecutivo en funciones. Rejón solicitó que volviera el dictamen a comisión. Vélez que se adelantara el capítulo constitucional respectivo. Espinosa de los Monteros que se cambiaran los integrantes de la comisión dictaminadora. Todas las propuestas fueron admitidas para que una nueva comisión formara otro dictamen.

Como ya he señalado antes, el 28 de febrero se admitió la licencia de Michelena y fue comisionado como plenipotenciario en Roma. Hasta este momento, los partidarios del ejecutivo individual todavía eran minoría en el constituyente. A pesar de ello, en abril de 1824 la comisión especial emitió un nuevo dictamen de mayoría.[217] Esta vez añadieron un matiz diferente para la destrucción del triunvirato: la creación de un "supremo director" nombrado por los propios integrantes del triunvirato.[218] En la motivación del dictamen se

---

[216] Barragán, *Historia parlamentaria*, sesión de 18 de febrero de 1824, tomo II, p. 79.

[217] En esta ocasión, la comisión quedó integrada por Espinosa de los Monteros, Ramos Arizpe, Becerra, Gómez Anaya, Mora, García, Marín e Ibarra. Los últimos dos firmaron en contra del nuevo dictamen. Ibarra, incluso, propuso un voto particular. Barragán, *Pensamiento*, segunda parte, p. 242.

[218] El dictamen completo constó de catorce puntos y una breve, aunque no menos intensa, motivación. Además, no sólo se propusieron legislar sobre el poder ejecutivo. El punto 2 hablaba del nombramiento de un vicepresidente en el caso que faltara el supremo director o para ser enviado a una encomienda militar. Otros puntos --4, 5, 6, 10-- tenían como objetivo fortalecer las facultades del ejecutivo sobre el constituyente y las provincias en general, el control del ejército regular y las milicias cívicas, así como el veto a las medidas que "enervaran las del supremo director". El punto 7 trataba sobre la creación de un Consejo de Estado. Éste estaría integrado por un vocal por provincia. Su nombramiento sería facultad de los congresos locales y sólo tendría carácter consultivo. "Dictamen de la comisión especial sobre la renuncia de los miembros del Supremo Poder Ejecutivo". Barragán, *Pensamiento*, segunda parte, pp. 235-242.

repitieron algunos señalamientos ya debatidos en febrero de 1824, tales como concentrar el gobierno para que el ejecutivo obrara con "libertad, energía y celeridad". O bien que el mal no estaba en las personas que ejercían el triunvirato, sino en la propia institución. La novedad de la motivación recayó en dos principios que no se habían erigido. El primero se refería a salvar la república constituida –citaron a Rousseau en apoyo de esta idea-- como lo opuesto a las monarquías:

Ella --indicaba la comisión-- se encuentra en el acto de darse una constitución opuesta diametralmente al régimen a que ha estado habituada; constitución que se halla en contradicción con el malentendido interés de los que libran su existencia a la perpetuidad de los abusos; constitución que va a dar el golpe más sensible a la ambición española, que va a destruir en su raíz los planes y las esperanzas del único hombre, que acaso pudo haber fundado entre nosotros una monarquía.[219]

Lo segundo fue hallar una justificación del ejecutivo individual en la figura de los dictadores de las repúblicas antiguas:

Si ha doctrinas confirmadas por la razón y la experiencia, queremos añadir el ejemplo de las repúblicas más celosas de su libertad, veremos que ellas han acudido a la elección de un dictador con más o menos facultades, a quien han encargado el gobierno del Estado durante las épocas peligrosas, en que la tranquilidad pública se ha visto comprometida.[220]

La comisión especial no quería llegar a tanto. Ella misma aludió al contrapeso del Acta y el carácter transitorio de la enmienda hasta que se sancionara la constitución definitiva. Pero a cambio exigía la inmediata constitución de una república con un ejecutivo individual que le diera energía y unidad al gobierno central. Los catorce meses del triunvirato en funciones habían mostrado un ejecutivo débil y, sobre todo, que generaba tensiones entre sus miembros, las provincias y en el interior del congreso. La petición se realizó en un contexto en el que se temía el regreso de Iturbide con el apoyo de ciertos jefes militares. Echévarri y Anastasio Bustamante, de Jalisco.

El nuevo dictamen desató un extenso debate. Bustamante fue el primero en la lista que lo impugnó. Pedía transparencia. El término de director no escondía la intención de erigir a un dictador. No desconocía que este último era un recurso de las repúblicas antiguas (Roma); pero sólo debía utilizarse en verdaderos momentos de crisis. Le parecía que los miembros del comité habían exagerado el estado político del país, pues la conspiración

[219] Barragán, *Pensamiento*, segunda parte, p. 236.
[220] Barragán, *Pensamiento*, segunda parte, p. 239.

iturbidista era conocida y estaba bajo control. Además, dicho instrumento era válido en las "repúblicas centralistas", pero no en las "confederalistas" en donde los estados asumían la defensa de la "libertad común" en caso de invasión o conflictos políticos. Su concepción de la república estaba más vinculada a Filangieri y Montesquieu que a Estados Unidos:

> Una autoridad sin límites concedida a un ciudadano en una república --dice Filangieri-- es el peor de los males, pues con ella constituye una monarquía --dice Montesquieu-- o más que una monarquía. En ésta las leyes han previsto la constitución, o se ha acomodado a ella, y la misma constitución del estado contiene al monarca; pero en la república donde un ciudadano se hace dar un poder exorbitante, será muy grande al abuso que hará de él: pues las leyes que no han prevenido este abuso, no pueden después refrenarlo.[221]

En la concepción de república de Bustamante imperaba, en paralelo a las prerrogativas constitucionales, la idea de dividir el poder ejecutivo como un mecanismo de contención adicional. Incluso acusó a Morelos de haber caído en la trampa de erigirse en "generalísimo". En su opinión, el congreso de Chilpancingo debió optar por un triunvirato y un cuerpo consultivo que lo atemperara. Para su gusto, éste había sido el principio de las desgracias de ambas instancias insurgentes. El ideal de república de Bustamante, estaba claro, no coincidía con el modelo estadounidense que mandataba una elección directa del presidente por los electores.

El diputado Ibarra, en su voto particular, mutó su perspectiva inicial. Pasó de una defensa a ultranza de triunvirato a una suave apertura del ejecutivo individual. Propuso que los miembros del mismo decidieran si era necesario o no el directorio.[222] O dicho en otros términos, quería trasladar la decisión al ejecutivo provisional en turno.

La discusión se centró en el dictamen de la mayoría y la oposición de Bustamante. Barbabosa justificó la medida con los casos de Estados Unidos y Colombia, en la que según él se habían probado las bondades de un ejecutivo individual. Más aún, secundó a Bustamante para sostener lo contrario a éste. Con Morelos, "todo se perdió"; con Bolívar, "todo se ganó".[223] El diputado Ramírez --el maestro de Ramos Arizpe-- se manifestó en contra del dictamen. El nombre de director le sugería el camino hacia la instauración de "una monarquía absoluta empeorada".[224] Luego elogió al congreso --con ayuda de Bentham-- contra la "charlatanería de los demagogos". Y propuso como alternativas: cambiar la

---

[221] Barragán, *Pensamiento*, segunda parte, p. 247.
[222] Barragán, *Pensamiento*, segunda parte, pp. 256-257.
[223] Barragán, *Pensamiento*, segunda parte, p. 258.
[224] Barragán, *Pensamiento*, segunda parte, p. 261.

residencia de los poderes públicos, trabajar a marchas forzadas en la conclusión de la constitución y que no hubiera variación alguna en el Acta constitutiva.

Ramos Arizpe, en contraposición a su maestro alegaba --con justa razón-- que no existía contradicción con el artículo 15 del Acta, pues ésta no obligaba al congreso a sostener un ejecutivo colegiado.[225] Le parecía que era real la subversión de Jalisco --la proclama del periódico el *Fantasma* estaba alentada por las autoridades locales-- contra la forma de gobierno. Que optar por un ejecutivo individual no era extraño a las repúblicas contemporáneas. La comisión, como había afirmado Barbabosa, había seguido los ejemplos de Estados Unidos y Colombia. Pero además incluía un "consejo director", electo por los estados, para atemperar las facultades del ejecutivo. Por último, defendió a Morelos. Reconocía que había sido un "dictador", pero en tiempos de "revolución".

Gómez Angulo le reviró a Arizpe que el Acta no mandaba crear un dictador.[226] Y acusó a los detractores del triunvirato de promover la instauración de una "república centralista". Finalmente, señaló que el uso de la dictadura en las repúblicas antiguas no era el mejor ejemplo a seguir, pues había sido el comienzo de la decadencia en la Roma antigua.

Rejón denunció que el dictamen favorecía a los viejos iturbidistas y ciertos grupos de Jalisco, los cuales querían devolverle el poder a Iturbide.[227] La variación consistía en que ya no gobernaría como monarca, sino como "presidente de la república". Ulteriormente citó a Cicerón para aclarar que la dictadura sólo debía usarse en tiempos "demasiado críticos y lamentables", pero que éste no era el caso que vivía la república.

Espinosa de los Monteros --coautor del dictamen de la mayoría-- citó a Filangieri en forma distinta a Bustamante. Este clásico de la técnica jurídica moderna sí recomendaba la posibilidad de una "magistratura" para la conservación y el equilibrio de las diversas partes del gobierno. La única reserva que imponía era limitar su duración. Asimismo, Espinosa aclaró que el dictamen no buscaba erigir un dictador: ¿"Dónde se ha visto un dictador con la existencia de tanto cuerpo legislativo?". En la antigua Roma, en cambio, todo enmudecía durante la dictadura: "senado, cónsules, tribunales, etcétera, callaban como si nadie existiera". Después se encomendó a Rousseau, de quien dijo que había tenido muchas faltas, pero no la de promotor de tiranos. Y por último, remató con un pasaje de Montesquieu (el otro gran tratadista que oponía república y monarquía):

---

[225] Barragán, *Pensamiento*, segunda parte, pp. 270-280.
[226] Barragán, *Pensamiento*, segunda parte, pp. 281-291.

Que los hombres se habrían visto precisados a vivir en el gobierno de uno solo, si no hubiesen imaginado un modo de constitución, que a todas las ventajas inferiores del gobierno republicano, reúne la fuerza exterior del monárquico: tal es la república federativa.[228]

Ulteriormente, hablaron a favor del dictamen Florencio Martínez y en contra Portugal, Castro y Covarrubias. En lo particular, el punto de vista de estos últimos esclarece aún más las fuentes doctrinarias que tuvieron en mente para instaurar la república en México. Castro fue a su casa a consultar la referencia de Espinosa de la Monteros sobre Montesquieu. Dijo que leyó y releyó y nunca encontró la palabra dictador, jefe o la forma específica que debería tomar el poder ejecutivo.[229] En lo único que coincidía con la interpretación del impugnado era en el tema de las ventajas de la "república federal" frente a otras formas de gobierno. Fuera de eso le parecía que el dictamen promovía a "los iturbides y los napoleones". Terminó su intervención citando a Bentham. En su opinión, este autor admitía las medidas extraordinarias si se cumplían tres condiciones: la certidumbre del mal que se quería evitar, la falta absoluta de otro medio y la certeza de la eficacia de la medida que se quisiera adoptar. Ninguna de estas condiciones aplicaba para las circunstancias de su tiempo. Covarrubias fue todavía más lapidario: "Montesquieu dice pares y nones, esto es, tiene más contradicciones que cabellos".[230] Enseguida le reclamó a dicho autor y a Rousseau no haber creído en la posibilidad de erigir repúblicas extensas. La existencia de Estados Unidos había probado lo contrario. Por ello, pedía que los miembros de la comisión hablaran claro. Su verdadera intención era deponer a Domínguez y despejarle el camino a Bravo, Guerrero o Victoria. Lo más grave era que se quería despojar al congreso de su poder electoral. Si la asamblea lo considerara conveniente, a ésta le correspondía tomar la decisión de variar el diseño del Supremo Poder Ejecutivo. No a los miembros del triunvirato.[231]

---

[227] Barragán, *Pensamiento*, segunda parte, pp. 292-294.
[228] Barragán, *Pensamiento*, segunda parte, p. 297.
[229] Barragán, *Pensamiento*, segunda parte, pp. 316-326.
[230] Barragán, *Pensamiento*, segunda parte, p. 329.
[231] Después intervinieron Becerra y Cañedo. No agregaron cosas muy distintas a lo ya dicho. El primero indicó que no veía la promoción del despotismo en el dictamen. Que despotismo era reunir todos los poderes en uno. Que despotismo había sido lo hecho por Iturbide, refiriéndose al golpe de mano dado al primer constituyente. La mejor prueba que se procedía por el bien de la nación era que el dictamen estaba suscrito por "tres padres de la república federal". Se buscaba conservar el Acta y la forma de gobierno. No su destrucción. El director sólo operaría tres o cuatro meses. Se encomendaba a Pradt: darle fuerza al poder ejecutivo para que cumpliera con sus funciones legales. El segundo atacó el dictamen. Señaló que apenas llevaba el Acta diez semanas de haberse publicado y ya se le quería destruir. La fuerza del ejecutivo colegiado vendría de las facultades extraordinarias previamente aprobadas. Barragán, *Pensamiento*, segunda parte, pp. 332-341 y 342-354.

El gobierno provisional bajo la impronta del triunvirato no varió hasta que fueron sancionadas la constitución y la estructura permanente del ejecutivo. Esto se debió a que los partidarios del dictamen de la mayoría eran, todavía en abril de 1824, minoría en el constituyente y más tarde Iturbide fue apresado y pasado por las armas. Ello, sin embargo, no debe opacar la relevancia del debate sobre el gobierno provisional. Simplemente fue el espacio donde se debatieron con mayor amplitud los argumentos y controversias alrededor del tipo de república que se quería instaurar.

En síntesis, de la discusión del diseño de ejecutivo en funciones se pueden derivar. al menos, cuatro consideraciones. Primera: no interesa tanto seguir el cambio de gobierno de los pocos meses –cuatro para ser exactos-- que faltaban para sancionar la constitución, sino más bien las percepciones del tipo de república permanente que se quería instaurar. Segunda: existía el temor de erigir una república con un poder ejecutivo individual, pues esto -- pensaban algunos-- era acercarse a la forma de gobierno monárquica. El poder ejecutivo colegiado les parecía la manera más confiable de república. Tercera: el carácter electivo del ejecutivo debía emanar de los congresos locales o el congreso general (¿acercamiento a una "república parlamentaria"?). Quizá ello explique que no haya habido una sola propuesta que se acercara al paradigma imperante en Estados Unidos (elección del presidente por electores individuales). Mier --el republicano más consistente del constituyente— y el mismo Bustamante fueron partidarios del triunvirato y de la elección del ejecutivo por los congresos locales. Pocos años después, Rocafuerte criticaría esta inconsistencia del constitucionalismo mexicano:

> Sobre esta opinión se apoya –afirmó en 1826-- el defectillo que descubro en el modo de hacer la elección de presidente y vicepresidente en México. Entre los angloamericanos uno y otro reciben la autoridad directamente del pueblo, a paso que en México la toman de mano de una corporación elegida por éste: es decir, la elección angloamericana es directamente, y en México indirectamente popular, resulta cierta lejanía del supremo magistrado, de la fuente única de su poder. ¡Y cuán oportuna es la prevención de la constitución angloamericana acerca de que la designación de los candidatos la haga el pueblo entre los naturales y los forasteros de cada estado! Por este medio se dilata el radio de la elección, se estrechan las comunicaciones entre las provincias, y los servicios públicos tienen un campo inmenso para la incomparable recompensa que nace de la confianza general, manifestada en el hecho de proponerse a algún ciudadano para el grave cargo de presidente. [232]

Y cuarta: el intenso y extenso debate del segundo constituyente deja claro que hubo tanto fuentes antiguas como "modernas" para constituir á la república mexicana. Sin

---

[232] Vicente Rocafuerte, *Cartas de un americano sobre las ventajas de los gobiernos republicanos federativos*. Imprenta Española de M. Calero, Londres, sin año de edición, p. 35.

embargo, ninguna de ellas fue suficiente en sí misma. Hay que subrayar, de cualquier modo, que el peso de las influencias fue diferenciado. El alejamiento del modelo de Estados Unidos fue visible en muchos sentidos y se advierte, en paralelo, un mayor influjo de las repúblicas antiguas y del primer monarquismo parlamentario de la metrópoli. Me refiero, sobre todo, al principio de "libertad colectiva" de las repúblicas renacentistas de Venecia y Florencia y al predominio de las Cortes entre 1810 y 1814. Sólo así se comprende la sanción de una república de acuerdo a la fuerza de los poderes territoriales y el "asambleísmo" de los primeros congresos mexicanos.

Lo que siguió fue la discusión del tramo constitucional. En realidad no hubo debate alguno, a pesar de que se siguieron algunas de las directrices impulsadas por el diputado Ibarra. Incluso se adelantó el procedimiento con el objeto de hacerlo posible. Se aprobó un decreto para que las provincias que no hubieran erigido sus congresos locales lo hicieran inmediatamente. De esta manera, pudieron elegir sus dos nombres --un vecino de dentro y otro de fuera-- para presidente de la república, antes de que se sancionara la Constitución. Esto se llevó a efecto unos meses antes de octubre de 1824. Victoria fue electo presidente por la mayoría absoluta de las legislaturas de los estados y Bravo quedó como vicepresidente.

La mutación del constituyente todavía representa un enigma. Sobre todo si dejamos por sentado que los partidarios de la república con un ejecutivo individual eran minoría en el congreso. Todavía en el primer borrador del proyecto constitucional se sostenía la iniciativa de un ejecutivo colegiado.[233] Quinlan piensa que fue la unión de "centralistas" y "federalistas anti-iturbidistas" lo que explica el viraje.[234] Suma, además, el desvanecimiento de la amenaza de Iturbide y la variable militar. Esta última causa deberá ser explorada –en el futuro— con mayor profundidad, pues el historiador estadounidense refiere que Bravo fue partidario del ejecutivo individual; Guerrero estuvo más cerca del triunvirato; y Victoria mantuvo una posición cambiante, según la correlación de fuerzas: primero se manifestó fiel a la idea de un ejecutivo individual y luego por un ejecutivo colegiado cuando las cosas tendieron a favorecer a Bravo.[235] A esta interpretación, quisiera abonar tres inferencias más.

---

[233] En la sesión de 28 de junio de 1824 se cambió el dictamen sobre este punto. En la nueva redacción se presentó la moción de un ejecutivo individual. Ferrer, *Formación*, p. 244.

[234] La votación fue de 46 votos a favor del ejecutivo individual contra 39. David M. Quinlan, "Issues and Factions in the Constituent Congress, 1823-1824", en Jaime E. Rodríguez O., *Mexico in the Age of Democratic Revolutions, 1750-1850*, University of California, p. 194.

[235] Quinlan, "Issues", p. 195.

En primer término, otra de las claves parece ubicarse en el terreno de las provincias. Algunas de ellas presionaron al congreso para instaurar un ejecutivo individual. Contamos con los testimonios de Rejón y Ramos Arizpe sobre el "mandato" de Zacatecas y Jalisco para que sus diputados acabaran con el triunvirato en funciones. Pero también con la petición de Mora --desde el congreso local de México-- que impulsó una "instrucción" para que los diputados generales de su estado votaran en contra del ejecutivo colegiado como forma de gobierno permanente.[236] Esto me lleva a pensar que la mayoría de los constituyentes --que compartían el ideal de una república con triunvirato-- hayan decidido "pactar" con el impulso provincista. Las alianzas militares de Victoria y Bravo en las diversas territorialidades del país, junto con el desgaste de catorce meses de gobierno colegiado, seguramente también influyeron en el mismo sentido.

En segundo término, no debe olvidarse que el diseño de poder ejecutivo que finalmente se aprobó estuvo conformado por un presidente y vicepresidente de la república. El hecho de que no se nombraran ambas figuras por fórmula implicó que se dividiera, en forma estructural, el poder ejecutivo. La forma de elección determinó que el vicepresidente quedara como el adversario principal del presidente electo. Esto me lleva a pensar que dicho mecanismo pudo haber compensado a los partidarios del triunvirato. El ejecutivo, de cualquier modo, quedó escindido en su diseño final. Asimismo, la idea del triunvirato no quedó desterrada del todo. La Constitución de 1824 rescató este esquema de poder público para uno de los dos casos posibles de la "presidencia interina".[237]

Y en tercer lugar, el tipo de republicanismo a adoptar estuvo íntimamente ligado a otra tensión fundamental: la constitución de una república confederal o una república federalista. Más aún, todo indica un predominio de las posturas confederalistas en las primeras representaciones mexicanas, pero que se vieron reforzadas en el segundo constituyente. Imperó el imaginario de una república de colectivos --"repúblicas provinciales"-- frente a cualquier forma de poder central.

---

[236] Mora distinguía, desde 1824, la existencia de repúblicas antiguas --que a veces funcionaban con un ejecutivo de varios "cónsules"-- y repúblicas modernas como la de Estados Unidos. Las primeras llevaban a una situación de anarquía e inestabilidad políticas; las segundas, impulsaban la "rapidez y energía con que debe obrar el gobierno". "Proposición del Dr. Mora en la sesión del 30 de junio de 1824", en José María Luis Mora, *Obras completas. Obra política*, Instituto Mora, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, vol. II, tomo II, 1994, pp. 59-65.

[237] El primer caso de presidencia interina –artículos 95 y 96— se resolvería por el voto por diputaciones. El segundo –artículo 97— mediante la integración del presidente de la Corte Suprema de Justicia y dos miembros más electos por el Consejo de Gobierno.

Me explico mejor. La diferencia entre una entidad confederalista y una república federal tiene que pasar por la reflexión de, al menos, tres elementos constitutivos.[238] El primero de ellos se refiere al estatus de la soberanía. En un Estado confederalista opera la fórmula de Montesquieu de erigir una "sociedad de sociedades". Aquí las partes intentan mantener para sí una soberanía "absoluta" sobre sus territorios. Por lo tanto, el carácter de la soberanía se fragmenta. Las partes que concurren al pacto político pueden mantener ejércitos propios, moneda, comercio externo y libre autodeterminación en la definición de su forma de gobierno. Esto hizo posible que en la integración de las antiguas confederaciones operaran, al unísono, gobiernos despóticos, "republicanos" y diferentes tipos de monarquía bajo la dirección de un solo imperio. En contraste, en las repúblicas federalistas la soberanía es *orgánica*, aunque divida en dos esferas de competencia. Además, la generalidad en las formas de gobierno y uniformidad en ciertas políticas --contra el lugar común que siempre asocia federalismo con preservación de la diversidad-- son rasgos necesarios de su constitución.

El segundo elemento tiene que ver con el tipo de relación entre el poder general y las partes. En un Estado confederalista el gobierno general actúa sobre sus miembros en calidad de entidades colectivas. El mecanismo concreto que se utilizó en México fue el cupo o contingente. En cambio, en una república federal el gobierno central tiende a actuar directamente sobre los individuos. Esto explica que en el primer caso no puedan aplicarse impuestos generales sobre los individuos (dificulta la creación de una hacienda liberal-federal y la desaparición de impuestos indirectos como las alcabalas).

Por último, la representación política general en los confederalismos es débil y diferenciada, al grado que puede existir una representación general ponderada (el peso de la representación general está determinado por el poder militar, riqueza económica y territorial de cada una de los miembros). Mientras que en una república federal, la representación de los estados --el senado-- siempre es igual para todas las partes. Ésta fue la gran "invención política" de la experiencia estadounidense de 1787.

---

[238] El debate sobre estos tres elementos constitutivos se halla concentrado en dos libros clásicos ya citados previamente: *El espíritu de las leyes* de Montesquieu y *El federalista* de Hamilton, Madison y Jay. Uno de los errores más comunes de interpretación del pensamiento político de Montesquieu es que se le aborda como un teórico de las repúblicas federales, cuando en realidad proporciona los fundamentos de las repúblicas confederalistas. En lo particular, los artículos de Hamilton debatieron explícitamente contra Montesquieu para apuntalar su propuesta de instaurar una república federal.

Es pertinente, por lo tanto, desarrollar detenidamente la confrontación de proyectos constitucionales en México. Lo primero que se advierte es que dicha tensión fue asimétrica por el lado de los defensores de una república federal. Éstos, además, fueron pocos y no siempre consistentes en los diferentes rubros que caracterizaron al federalismo estadounidense en funciones. Por ello, aún claros seguidores de la república federal como Mier, Bustamante, Espinosa de los Monteros y Cabrera confluyeron con sus adversarios políticos en cuanto a promover elementos de tipo confederalista como el contingente y las alcabalas y ni siquiera intentaron imponer impuestos generales y la proyección de una verdadera hacienda federal y liberal. A pesar de esto, lograron empujar algunos rasgos de tipo federal como la generalidad en la forma de gobierno, la representación del senado, el relativo control del comercio exterior y la moneda.

Luego es necesario señalar que la historiografía tradicional –también una buena parte de los juristas contemporáneos-- ha cometido el equívoco de ver en la Constitución de 1824 la instauración de una república federal. Esto es, han leído los artículos constitucionales en forma funcional y, hasta cierto punto, sin considerar el sentido hermenéutico de sus contenidos. Si los asambleístas predicaron haber constituido una república federal --artículo 5 del Acta constitucional o 4 de la Constitución-- entonces solemos aceptar su aserto pasivamente. No se hace el esfuerzo de analizar el contenido de los demás artículos relacionados al tema (lectura sistemática), ni se repara en el hecho de que la mayor parte de los diputados hablaron de federalismo y confederalismo como términos equivalentes. La falta de precisión de los congresistas fundadores se ha trasladado, con lúcidas excepciones, hasta el presente.

Finalmente, hay que subrayar que la tensión entre el republicanismo confederalista y el republicanismo federal no sólo es un problema abstracto --en México y en el mundo--, sino del tipo de relación que vincula a los concurrentes del "pacto político" y la determinación concreta y negociada de las esferas de competencia del poder general y los poderes locales.

Como puede observarse en el cuadro 2, la parte federalista de la Constitución de 1824 palidece frente a la supremacía de competencias estatales o de manufactura confederalista. En la cuarta columna se pueden seguir los preceptos estrictamente federalistas: la endémica noción de soberanía de conservar el "orden público"; la obligatoriedad de que los estados adoptaran una misma forma de gobierno con su respectiva división de poderes; la superioridad de la Corte de justicia como tribunal de última instancia en materia de

controversias; libertad de imprenta política e intolerancia religiosa como preceptos generales; jurisdicción sobre las tropas permanentes, pero no de todos los "ejércitos" de la república; la representación del senado; el poder electoral reducido al tamaño de población de los "distritos" federales; la hacienda general disminuida a unos cuantos rubros sin burocracia federal; control de las aduanas fronterizas, aunque con el cobro adicional de las alcabalas por efectos extranjeros; y el proyecto de uniformar la amonedación, los pesos y las medidas. De todos estos elementos vale la pena detenerse en el estatus de soberanía adoptado y en la representación del senado.

La concepción de soberanía de 1824 ha sido uno de los preceptos más estudiados del segundo constituyente.[239] Como resultado final se acogió una propuesta similar a la que impulsó Guridi en las Cortes de Cádiz (cuadro 2).[240] Aunque allá no se le permitió la adición de "radical" y originalmente" (sólo quedó en "esencialmente"). Acá se adoptó el "esencialmente" gaditano como el "radical" de Guridi.[241] Como bien ha dicho Annino, mientras el primero aludía a una noción unitaria y abstracta de la soberanía (enmienda rupturista), el segundo otorgaba un reconocimiento a las soberanías preexistentes de los reinos y las provincias (derecho natural y constitucionalismo histórico hispánicos).[242] Cabe aclarar, sin embargo, que la visión de Annino sobre los términos radical y originario coincide con la postura de algunos constituyentes mexicanos (Guridi, Godoy, Mier y Cañedo), pero no con la de otros como Ramos Arizpe. Este último, por ejemplo, entendía por las adiciones radical y originario como la "suma de los derechos de los individuos que componen la nación".[243] Por consiguiente, se advierte la presencia de una dualidad que imposibilita homogenizar la visión de soberanía del constituyente en funciones. Lo cierto es que la mayor parte de las provincias --luego los estados— interpretaron a la soberanía como algo anterior a toda determinación del constituyente. De ahí que la principal competencia del congreso

---

[239] Barragán, *Introducción*, pp. 41-50, 69-71, 79, 81, 140 y 186-201. Ferrer, *Constitución*, pp. 56-57.

[240] Aunque debe aclararse que las Actas constitucionales consignan que la propuesta específica vino del diputado D. F. Martínez. Barragán, *Pensamiento*, p. 106.

[241] Artículo 3 del Acta constitutiva: "La soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno...". Barragán, *Pensamiento*, sesión de 10 de diciembre de 1823, p. 109.

[242] Annino sostiene que fue, precisamente, la distinción de radical y originario lo que le permitió a Guridi hacer una defensa de la soberanía compartida entre el rey y los cuerpos intermedios (reinos, capitanías, provincias y ciudades) en el contexto de la Constitución de Cádiz. La misma propuesta en el contexto republicano del constituyente de 1824 terminó por dar un giro a la noción dual de soberanía --rey y Cortes-- del constituyente gaditano. Dado el supuesto de un ejecutivo electo por las legislaturas de los estados, las provincias mexicanas se vieron a sí mismas como las únicas depositarias de la soberanía "originaria". Annino, "Cádiz", pp. 186-188.

[243] Barragán, *Pensamiento*, pp. 105-109.

general se redujera a "conservar la unión", en forma similar a la razón de ser de los confederalismos de la época, y la facultad de cuidar el "orden público" (cuadro 2). Ello, además, explica la ausencia de medidas federalistas –aunque fuera sólo en el orden constitucional-- como la intervención federal y la proyección de un ejército nacional.

Cuadro 2
Distribución de competencias
Constitución de 1824

Concepto	Contenido	Estatales-confederalistas	Federalistas
Estatus soberanía	"Soberanía reside radical y esencialmente en la nación" (Art. 2 del Acta constitutiva)	Dominio sobre su gobierno y organización interior (Art. 49 y 50, 161)	Congreso general: conservar la unión, el orden público (Art. 49)
Forma de gobierno	"República representativa popular federal" (Art. 4)		"Obligatoriedad de los estados de adoptar la forma de gobierno general (Art. 157))
División territorial	19 estados y 5 territorios (Art. 5). Proyecta un Distrito federal (Art. 50)	Soberanía natural de los estados (preámbulo a la constitución)	
Cambios territoriales	Unión de dos estados existentes o uno nuevo (Art. 50)	Petición de ambas legislaturas en cuestión y ratificación de las tres cuartas partes de las legislaturas estatales (Art. 50)	Tres cuartas partes de ambas cámaras (Art. 50)
Controversias	Entre tribunales de la federación y de éstos con los tribunales de los estados (Art. 137)		Corte Suprema de Justicia (Art. 137)
Garantías individuales	"La nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano" (Art. 30 del Acta)	Cada estado define cuáles son las garantías, así como su *status* constitucional	
Libertad política de imprenta	Proteger y arreglar la libertad política de imprenta		Competencia del congreso federal (Arts. 50 y 161)
Intolerancia religiosa	Únicamente religion católica (Art. 3)		Competencia del congreso federal
División de poderes	Poder ejecutivo, legislativo y judicial (Art. 6)		Competencia federal
Ejército			
Tropas permanentes	Las fuerzas armadas de mar y tierra (Art. 50)	Los estados no podrán, sin el consentimiento del congreso general, tener tropa permanente ni buques de guerra (art. 162)	Congreso define el contingente de hombres por estado, ordenanzas y reglamentos (Art. 50). El Ejecutivo las comanda, previo permiso del congreso (Arts. 110 y 112)
Milicias cívicas	"Ejército" de los estados	Define soberanamente su contingente (Art. 50)	Congreso arma, disciplina y reglamenta (Art. 50)

Continuación Cuadro 2

Poder electoral			
I. Presidente y vicepresidente de la república	Forma de elección	Mayoría absoluta de las legislaturas estatales (Arts. del 79 al 94)	
II. Senadores	Forma de elección de dos senadores por estado	Mayoría absoluta de los diputados estatales (Arts. 7 y 25)	
III. Diputados generales	Forma de elección indirecta en tres grados (Arts. 16 y 17)	Definen las cualidades para ser ciudadano y las de los electores (Arts. 8 y 9)	Distritos de 80 mil o fracción de 40 mil habitantes (Arts. 10, 11 y convocatoria de 17 de junio de 1823)
IV. Magistrados de la Corte suprema de justicia	11 ministros y un fiscal con cargo perpetuo (arts. del 124 al 136)	Mayoría absoluta de las legislaturas estatales (arts. 125 y 127)	
V. Gobernador	Forma de elección	Determinado por cada estado. Puede ser ejecutivo individual o colectivo. Única restricción: que sea temporal (Art. 158)	
VI. Asamblea local	Forma de elección	Determinado por cada estado. Únicas restricciones: elección popular y que sean periódicos	
VII. Magistrados locales		Determinado por cada estado (Art. 160)	
VIII. Ayuntamientos	Forma de elección	Determinado por los estados	
Hacienda	"Contribuir para consolidar y amortizar las deudas reconocidas por el congreso general" (Art. 161)	Poderes residuales de los estados. Sólo obligatoriedad de informar a la cámara de diputados general sobre el estado de sus ingresos y egresos (Art. 161)	Congreso: aprobación del gasto y contribuciones en la esfera de su competencia
Contingente	Contribución de los estados para el sostenimiento del gobierno general	Comisión integrada por un representante por estado (voto por diputaciones)	
Alcabalas		Poderes residuales (Art. 161)	
Comercio exterior	Impuestos sobre bienes importados y exportados (Art. 50)	No podrán los estados, sin consentimiento del congreso general, imponer impuestos de importación y exportación (Art. 162)	Diputados federales (Art. 50)
Amonedación	Uniformidad de moneda, pesos y medidas (Art. 50)		Del congreso general (Art. 50)
Educación	Libertad del arreglo de la educación pública (Art. 50)	Determinado por las legislaturas de los estados (Art. 50)	

Fuente: "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824", en Tena, *Leyes*.

Por su parte, la representación del senado no siempre fue bien acogida. Las Bases constitucionales del congreso restituido le habían atribuido un papel de cámara revisora, en forma semejante al Consejo de Estado de Cádiz. El influjo de Mier ayudó a cambiar las cosas. Pero aún así, su aprobación en el Acta constitutiva sufrió críticas. Godoy se opuso al bicamerismo del legislativo, porque llevaba a "estamentar" a la nación como en Inglaterra. Castorena repitió la anterior fórmula: eliminar el derecho de iniciativa al senado y sólo

otorgarle el rango de revisor. El objetivo sería que verdaderamente se cumpliera con el papel de "atemperar" la "fogosidad" de la cámara de diputados. Lo que cambió la correlación de fuerzas fue que, esta vez, confederalistas como Rejón y Gómez Farías defendieron la instauración del senado. Ambos alegaron que el bicamerismo diseñado en el Acta sí cumplía con la intención de atemperar las resoluciones del legislativo de ambas cámaras. Además, diputados como Becerra señalaron que los senadores eran electos popularmente, lo que eliminaba el peligro de "estamentar la república". De esta manera, se aprobó la representación federal en el Acta constitucional.[244] El acuerdo del constituyente de no volver a discutir lo que ya estuviera aprobado en el Acta llevó a que se sancionara el senado de manera automática en los artículos constituyentes respectivos.[245]

A pesar de la aprobación de los elementos federalistas descritos anteriormente, en la tercera columna del cuadro 2 puede verse que no se logró compensar el predominio de los rasgos confederalistas. Conviene detenerse, en primer lugar, en el estatus de la soberanía. La disputa entre federalistas y confederalistas se dio antes de la discusión del dictamen constitucional: la lucha, de nueva cuenta, por la aprobación o no de los artículos 5 y 6 del Acta constitutiva.[246] Ahí se pusieron al descubierto las dos principales concepciones de soberanía que imperaron en la época: la confederalista de Mangino, Vargas, Marín, Morales, Fernando González, Portugal, Lombardo, Martínez de los Ríos, Rejón, Vélez, Romero y Gómez Farías y la de los partidarios de un "federalismo moderado" --así calificó Mier a la forma de gobierno que buscaba moderar el confederalismo-- defendido por Barruecos, Carpio, Bustamante, Becerra, Cabrera y Mier.

---

[244] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 14 de abril de 1824, tomo VIII, p. 225.

[245] El contenido de dicho dictamen decía que los artículos que correspondieran "literalmente" al Acta constitutiva dejarían de debatirse. Este dictamen fue aprobado con cuatro votos en contra de un quórum potencial de 90. Sin embargo, respecto de las facultades del senado hubo algunos cambios alusivos al proyecto constitucional original. Entre los principales tenemos: la rotación bienal de un parte del senado para que no salieran todos los senadores de un golpe (artículo 44), el carácter censitario de la ciudadanía pasiva (12 mil pesos de bienes raíces, artículo 48) y los mecanismos concretos del papel del senado como jurado (artículos 49 al 50). Lo que no se transformó fue la idea del senado como la representación que le daba igualdad a las partes y la forma de elección de los senadores que ya he descrito en anteriores páginas. La referencia de la votación: *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 15 de junio de 1824, tomo X, p. 8. El dictamen del proyecto constitucional (6 de marzo de 1824): *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 1 de abril de 1824, tomo VIII, pp. 1-11.

[246] "La nación --dice el artículo 5 del Acta constitutiva-- adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal". El artículo 6: "Sus partes integrantes --refiriéndose a la "república representativa popular federal"-- son estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la constitución general".

No puedo reproducir las intervenciones de cada uno de estos diputados. Baste, para ilustrar la primera perspectiva, hacer referencia a los testimonios de Fernando González y Gómez Farías. González decía que debía aprobarse el artículo 5 del Acta porque defendía a la "federación" que estaba conformada por una "sociedad de diversas personas morales".[247] Gómez Farías, en pro de la aprobación del artículo 6, argumentó:

> Que todas las cualidades que se le atribuyen a la soberanía de la nación se hallan en la soberanía de los estados, limitada la última al gobierno interior de ellos... Que es un equívoco decir que la soberanía de los estados no les viene de ellos mismos sino de la constitución general, pues, que ésta no será más que el pacto en que todos los estados soberanos expresan por medio de sus representantes los derechos que ceden a las confederación para el bien general de ella, y los que cada uno se reserva.[248]

Era claro. Los defensores de una república confederalista pensaban que la soberanía se constituía a partir de las soberanías preexistentes de las provincias --entendidas como entidades colectivas-- y no de una soberanía derivada de los individuos de la nación.[249]

En relación con los partidarios de la república "federalista" sobresalen las extensas intervenciones de Mier y Cabrera. En la sesión del 11 de diciembre de 1823, Mier se auto calificó como el principal inspirador de las Bases republicanas y federalistas del anterior congreso constituyente. Sostenía que desde ese entonces se pedía una república federal "compacta". Y después de tomar distancia de la presión de las provincias ("somos sus árbitros compromisarios, no sus mandaderos") y el sentido inverso de constitución de los estadounidenses y los mexicanos dijo:

> La soberanía reside esencialmente en la nación, y no pudiendo ella en masa elegir a sus diputados, se distribuye la elección por las provincias; pero una vez verificada, ya no son los electos diputados precisamente de tal o tal provincia, sino de toda la nación. Este es el axioma reconocido de cuantos publicistas han tratado del sistema representativo... Luego resumió: ¿Qué, pues, concluiremos de todo esto?, se me dirá. ¿Quiere usted que nos constituyamos en una república central? No. Yo siempre he estado por la federación, pero una federación

---

[247] Barragán, *Pensamiento*, p. 151.

[248] Barragán, *Pensamiento*, p. 176.

[249] Esta misma concepción de ver en la provincia una entidad colectiva frente al poder federal volvió a aparecer en el testimonio del diputado Portugal. Al discutirse la pertinencia de otorgarle facultades extraordinarias al ejecutivo se manifestó en contra: "porque en una república federativa el congreso y el gobierno general no tienen facultades respecto de las personas o súbditos de los diversos estados". De lo contrario, sostenía, sería nominal el carácter independiente de los estados. Lo otro le parecía centralismo o monarquismo. Por otra parte, la comisión de localización de los poderes públicos --Osores, Márquez, Ramos Arizpe, Lombardo, Robles, Marín, Vargas Huerta y Vélez— sostuviera en su dictamen: "en una gran asociación compuesta de otras muchas pequeñas, que aunque independientes, mantienen entre sí relaciones de fraternidad y de unión, por medio de autoridades elegidas al efecto, por ellas mismas, que hace como el punto de contacto donde se forma el nudo que las une...". *Actas constitucionales mexicanas*, sesiones de 11 de mayo y 22 de julio de 1824, tomos IX y X, pp. 467-468 y 4 respectivamente.

razonable y moderada, una federación conveniente a nuestra ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente, que debe hallarnos muy unidos. Yo siempre he opinado por un medio entre la confederación laxa de Estados Unidos, cuyos defectos han patentizado muchos escritores, que allá mismo tiene muchos antagonistas, pues el pueblo está dividido entre federalistas y demócratas: un medio, digo, entre la federación laxa de los Estados Unidos y la concentración peligrosa de Colombia y del Perú.[250]

Mier buscaba contener los "excesos" de los poderes territoriales (Querétaro, Zacatecas, Jalisco, Oaxaca y Yucatán) frente a la proyección de una autoridad central débil y poco respetada. Por eso calificó a la clase política que operaba en los estados de "ambiciosa y demagoga", dado que hablaba en nombre de una "voluntad general numérica o quimérica de las provincias" que no correspondía con el "pueblo" al que se apelaba. Su ideal de república federal correspondía a las Bases del congreso restituido con las reformas incluidas en su voto particular: un poder central fortalecido y un diseño de representación del senado cercano al de los Estados Unidos. En ningún momento prefiguró, como se ha llegado a sostener, la defensa de una república centralista. Mier fue partidario de un "federalismo moderado".[251]

Por su parte, el diputado Cabrera fue más diplomático pero no menos enfático. Sostuvo que la aprobación del artículo 6 del Acta significaría poner en riesgo la "unidad, universabilidad o indivisibilidad" de la soberanía de la nación. Se declaró a favor de otorgarle a las provincias libertad para su administración y gobierno interior. Mas nunca por proclamarlas soberanas. Luego despejó toda duda de lo que estaba en juego:

Se alega el ejemplo de Estados Unidos que en su primera constitución declararon a los estados en particular esta soberanía, no obstante su nulidad e insignificancia; pero adviértase que ellos mismos en su última constitución han suprimido esta palabra, no pudiendo ya desentenderse de los principios con que choca, y este último ejemplo es el que debemos imitar y no el primero.[252]

La distinción del diputado Cabrera resulta clave para entender los vínculos del constituyente mayoritario respecto de los Estados Unidos. En cuanto a la definición de la soberanía, estaban más interesados en el constitucionalismo confederalista de 1776 que en la república federalista de 1787. La confrontación de ambos proyectos provocó que se dividiera la votación del artículo 6 del Acta. La declaración de "libres y soberanos" ganó por una amplia mayoría: 61 votos contra 7. La de declarar "soberanos" a los estados escindió al

---

[250] Barragán, *Pensamiento*, pp. 116 y 121.

[251] Lira desarrolla un interesante contrapunto entre las posturas "exaltadas" de Ramos Arizpe y las del "federalismo moderado" de Mier. Andrés Lira, "Mier y la Constitución de México", en Rodríguez, *Mexico*, pp. 174-175.

[252] Barragán, *Pensamiento*, pp. 171.

constituyente: 39 votos contra 28.[253] Lo que sucedió posteriormente con la aprobación de los artículos 49, 50 y 161 constitucionales no tuvo gran discusión (cuadro 2). Implicó reconocer que el verdadero origen de la soberanía en México había partido --en forma semejante a Estados Unidos-- del "pacto político" entre las provincias. Ello se formalizó en el Acta constitutiva y luego en el preámbulo a la Constitución. Sin embargo, en el proyecto constitucional no se contempló ningún artículo que repitiera la fórmula del Acta constitucional. Por eso varios constituyentes defendieron, con éxito, que el Acta pasara a conformar parte de la Constitución de 1824 (artículos 161 y 165).

La mejor prueba de que predominó una noción confederalista de la soberanía puede seguirse en el conjunto de competencias "constitucionales" que asumieron los estados (cuadro 2). Los cambios territoriales necesitaban, además de la aprobación del legislativo federal, la comunión de las entidades en conflicto más la aprobación de tres cuartas partes de las legislaturas de los estados.

Las garantías individuales --sólo tomadas en cuenta en el Acta constitucional-- fueron competencia exclusiva de los estados. A ellos tocó definir la inexistencia o la extensión del catálogo de las mismas y, sobre todo, su cualidad constitucional y los mecanismos específicos para lograr su conservación. A diferencia de la interpretación de Ferrer (asume que se copió el modelo estadounidense en este punto), esta visión impactó negativamente tanto en la noción liberal de orden iusnaturalista (Locke) como en la del liberalismo constitucional al estilo de Bentham, Constant o Filangieri.[254] Para ambos tipos de liberalismo, el origen o razón de ser de las formas de gobierno estaba en función de los derechos del hombre --versión iusnaturalista-- o de las garantías individuales nacidas y amparadas por el orden constitucional. El constituyente de 1824 sancionó una forma de gobierno sin postular el sentido fundamental al que se debía (de ahí la novedad del constitucionalismo unitario de los 30 que se tratará en el siguiente apartado). Asimismo, al dejar a los estados dicha definición se perdió el principio de generalidad que caracterizaba, desde ese entonces, al constitucionalismo liberal. Para ello, sin embargo, se necesitaba ser consecuente con una concepción de la nación que partiera de los individuos y no desde una visión confederalista que interpretaba el origen de la "sociedad política" a partir de la preexistencia de "diversas personas morales" o los colectivos territoriales.

---

[253] Barragán, *Pensamiento*, p. 177.
[254] Ferrer, *Formación*, p. 205.

La visión confederalista del constituyente se manifestó más claramente en el tema del ejército. Asombra que aún las fuerzas permanentes y buques de guerra pudieran existir en los estados. La restricción a éstos sólo refiere que no debía hacerse "sin el consentimiento del congreso general" (cuadro 2). Pero lo que más resalta es su posibilidad constitucional y fáctica, tal y como se vivió en la realidad política de la primera mitad del siglo XIX. Lo más grave recayó en la continuidad de las "milicias cívicas". Es cierto que éstas venían de la época "colonial", continuaron en la Constitución de Cádiz y se fortalecieron en la guerra de la independencia. Sin embargo, su adaptación constitucional en 1824 –milicias nacionales-- terminó por apuntalar el confederalismo de los "poderes territoriales". A pesar de proyectarse una reglamentación general, se dio la anuencia legal para que los estados constituyeran sus propios ejércitos interiores.[255] Nada hizo más daño a la estabilidad y unidad de las diferentes formas de gobierno ulteriores de México. De ahí, se verá más adelante, la disputa por arribar a un nuevo diseño constitucional tanto en la era unitaria como en los años 40.

El horizonte confederalista también se presentó en lo que en la época se calificó como "poder electoral". Prácticamente todos los poderes públicos centrales --presidente y vicepresidente de la república, senadores, diputados y magistrados-- y locales --gobernadores, diputados y senadores locales, magistrados y ayuntamientos— dependieron de los "ciudadanos" y "electores" estatales o bien de las legislaturas estatales.[256] Sobresale la forma en que se elegía el poder ejecutivo. En contraste al sistema estadounidense, los constituyentes de 1824 optaron por la elección del presidente y vicepresidente de la república mediante las legislaturas estatales. Este sistema estaba más de acuerdo con la república confederal que con los cambios constitucionales que ya habían experimentado, desde 1787, los estadounidenses. Esto explica, al menos en parte, porqué los diputados mexicanos se alejaron de la elección directa --vía los electores-- de la presidencia. Conocían el sistema electoral de Estados Unidos, pero decidieron tomar distancia de él. Los hubiera obligado a "individualizar" a la nación. Esta oferta política, de nueva cuenta, vendría hasta los años 40.

Por último, la concepción de hacienda pública --alcabalas e impuestos en general-- y, sobre todo, el contingente no dejan duda sobre la relación de colectivos entre los poderes locales y los poderes "confederales". Los estados se reservaron para sí el completo control de

---

[255] Un ejemplo que mide esta perdurabilidad territorial de las milicias cívicas en la primera mitad del siglo XIX: José Antonio Serrano Ortega, *Votos, contribuciones y milicias en Guanajuato, 1810-1836*. El Colegio de México, tesis doctoral, México, 1998.

[256] El tema de la ciudadanía y el "poder electoral" en general serán abordados en los capítulos IV y V.

sus recursos públicos (cuadro 2). Ellos decidían qué tipo de contribuciones aplicar y cómo gastarlas. Se negaron sistemáticamente a terminar con impuestos como las alcabalas y los de capitación. O bien, lo cual fue más decisivo, se opusieron a crear una verdadera hacienda liberal y federal. Esta, como es sabido, pasa necesariamente por la aplicación de impuestos generales --directos e indirectos-- sobre los individuos. Sin ser un intento permanente, el congreso restituido aprobó un decreto extraordinario de "contribución personal".[257] El secretario de Hacienda, en junio de 1824, se refirió al mismo. Concluyó que "no podía haber federación sin rentas generales".[258] Pero al mismo tiempo aceptó que las provincias no habían cumplido con sus obligaciones. La contribución directa que se impuso a los "individuos" de los estados fue un auténtico fracaso. Calculó que sólo se habían recabado 40 mil pesos por este concepto. Finalmente, diagnosticó que los ayuntamientos habían sido los principales retractores de este tipo de impuestos.[259]

Bustamante apoyó la medida. Afirmó, en forma similar al secretario de Hacienda, que si los estados querían "federalismo" no podían desentenderse de este tipo de obligaciones.[260] Aún así, presuponía que la baja recaudación de las "contribuciones directas" obedecía a un mal --¿inherente?-- de las "repúblicas federalistas" de la época.

La perspectiva fiscal de tipo federalista del secretario de Hacienda y Bustamante era marginal en el constituyente de 1824. Por eso, los congresistas se dedicaron a darle contenido a la única manera de vínculo que potencialmente aceptarían las provincias: el cupo o contingente. El congreso nombró una comisión especial de seis miembros para tratar el asunto.[261] Sin embargo, pronto entendieron que nada podrían decidir sin el concurso de las provincias. Por ello, invitaron a cada diputación del constituyente a que nombrara un representante por estado --este es otro de los antecedentes fundacionales del voto por diputaciones-- con el fin de llegar a un acuerdo sobre los montos asignados a las provincias. El dictamen de la mayoría tuvo como referente de origen el "deficiente federal".[262] Esto es,

---

[257] Dicho decreto fue aprobado en la época del congreso restituido. Barragán, *Historia parlamentaria*, sesión de 27 de junio de 1827, tomo I, p. 170.

[258] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 2 de junio de 1824, tomo X, pp. 6-8.

[259] El diagnóstico del diputado Romero fue más lejos. En la misma sesión, señaló que la readecuación de dichas "contribuciones directas" se dejó a los estados por la incapacidad recaudatoria del gobierno general. Y lo más grave fue que ya había provocado "trastornos políticos".

[260] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 2 de junio de 1824, tomo X, pp. 14-16.

[261] Los miembros de la comisión eran Rafael Mangino, Francisco María Lombardo, José María Fernández de Herrera, Felipe Sierra, Francisco García y Rayón. El dictamen fue emitido el 5 de febrero de 1824, pero no se discutió sino hasta finales de mayo de 1824.

[262] Bernardo González Angulo propuso un voto particular que no influyó sustantivamente en la discusión. Dicho

tuvo como punto de partida cubrir los desequilibrios "federales" y no el de crear un instrumento de vinculación estructural o permanente.[263] La fórmula aceptada, no sin algunas oposiciones explícitas como la del Estado de México en cuanto a los montos, fue la de buscar una "igualdad proporcional". Los criterios específicos de esta premisa permitieron idear una clasificación de cinco "clases de estados".[264] Éstos iban desde contemplar la riqueza relativa de las entidades según las contribuciones recibidas, el producto de los diezmos y la naturaleza de la producción hasta el estado de la agricultura, las artes, la minería, las pérdidas en la guerra de independencia y el tamaño de la población.

En el cuadro 3 pueden observarse, según el dictamen de la mayoría de la comisión respectiva, las proporciones de contingente por estado. La moción final hizo recaer la mayor parte del contingente global en los seis primeros estados (cerca del 74 por ciento).[265] Como se estimaba que los estados recabarían 7.4 millones de pesos en el año, esto significaría que la resolución de la comisión le daría al gobierno general el 42 por ciento de los ingresos totales de las provincias. Ello dio lugar a, por lo menos, tres posiciones en el interior del congreso: los que aceptaban el contingente como elemento de vinculación (Bustamante, Mangino, Marín, Guerra, Rejón, Solórzano y Lombardo, entre otros), los que querían reducirlo a su mínima expresión (Espinosa de los Monteros, Romero, González de Angulo y Ramos Arizpe) y los detractores de todo cupo (Covarrubias, Gómez Farías y Tirado). Sobresalen los argumentos de Rejón y Gómez Farías.

---

voto se sintetiza en seis puntos. Primero: las rentas actuales, el derecho de internación y el derecho de avería formarían parte del tesoro público tanto de los estados como de la "federación". Dos: la recaudación de impuestos federales y locales estaría a cargo únicamente de los estados, con el fin de mejorar y disminuir los costos de administración. Tres: "los estados arreglarán los presupuestos de sus gastos al 20 por ciento del producto de sus rentas interiores o territoriales". Cuatro: los estados, según su riqueza y población, recibirán cada año el 20 por ciento de los derechos de importación, internación y exportación. Quinto: cada mes, lo estados remitirán al gobierno general el estado del caudal recaudado, los gastos por dicha recaudación. El caudal sobrante se remitirá al gobierno federal. Y sexto: los estados tendrán el control de la explotación y su fomento. Además, remitirán mensualmente el caudal recaudado, "siempre que las circunstancias lo permitan". *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 29 de mayo de 1824, tomo IX, pp. 690-694.

[263] La pregunta contrafactual obligada: dado un escenario de superávit federal, ¿hubieran los estados aceptado un monto de contingente? Conocido el tipo de intervenciones de los constituyentes, la respuesta es negativa. Ello habría desvinculado más la "constitución" de la confederación mexicana.

[264] En la primera clase se clasificó al estado de México. La segunda: Jalisco, Zacatecas, San Luis Potosí y Veracruz. La tercera: Puebla, Oaxaca, Guanajuato, Michoacán, Querétaro y Tamaulipas. La cuarta: estado del Norte. Y la quinta: Yucatán, estado de Occidente, estado de Oriente, Tlaxcala y Tabasco. *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 29 de mayo de 1824, tomo IX, p. 689.

[265] Otros argumentos sobre los montos asignados de contingente a los estados --no contenidas en las *Actas constitucionales mexicanas*— pueden seguirse detalladamente en Juan Antonio Mateos, *Historia parlamentaria mexicana*, Enciclopedia Parlamentaria de México, serie I, vol II, tomo 12, sesiones del 18 y 19 de julio de 1824, pp. 11-50.

Cuadro 3
Distribución de contingente por estado
(dictamen de la mayoría, 1824)

Estado	Cantidad (pesos)	%
México	975 000	30.9
Jalisco	365 625	11.6
Puebla	328 125	10.4
Oaxaca	262 500	8.3
Guanajuato	218 750	6.9
Michoacán	175 000	5.6
Yucatán	156 250	4.9
Zacatecas	140 625	4.5
San Luis Potosí	101 250	3.2
Veracruz	97 875	3.1
Estado del Norte	90 000	2.9
Querétaro	78 750	2.5
Estado de Occidente	53 125	1.7
Estado de Oriente	34 375	1.1
Tamaulipas	30 625	0.9
Tlaxcala	21 875	0.7
Tabasco	18 750	0.6
Total	3 148 500	100

Fuente: *Actas constitucionales mexicanas*, 1822-1824.

El primero habló en pro del dictamen de la mayoría, porque era la manera en la que debía funcionar todo "federalismo":

> Un gobierno federal --decía-- no es otra cosa que una sociedad de varias asociaciones que siendo otros tantos individuos morales, celebran entre sí los mismos convenios, que los ciudadanos al entrar en la sociedad o formar un pacto.[266]

Rejón, como la mayor parte del segundo constituyente, entendió como términos equivalentes federalismo y confederalismo. La relación --o "pacto político"—de las partes era entre colectivos. Y el contingente se erigía como el instrumento de vinculación más adecuado a la forma de gobierno adoptado. El segundo, Gómez Farías, vio en el cupo un nuevo impuesto que sólo provocaría que las provincias se opusieran a la sanción ulterior de la Constitución.

La mayoría del constituyente, no obstante, estaba por la aprobación del dictamen de la mayoría. Era tal el predominio de esta moción que se aprobó en lo general sin petición de realizar un voto nominal.[267] Luego, se sancionaron los diversos artículos del dictamen en lo particular. Hubo, no obstante, dos modificaciones de relevancia. La excepción del

[266] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 2 de junio de 1824, tomo X, p. 4.
[267] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 3 de junio de 1824, tomo X, p. 8.

contingente a Yucatán y la de erigir el cupo como una contribución permanente, siempre y cuando el congreso general tuviera deudas o un "deficiente" que cubrir (fracción VII del artículo 161).

En el caso de Yucatán no sólo se aprobó la exención total del contingente, sino que tendría derecho a quedarse con el cobro de aranceles externos (derechos de importación y exportación). La justificación fue que el estado no contaba con ingresos recabados por alcabalas. La solución pragmática llevó a una inequívoca relación confederal entre la república mexicana y Yucatán. La extrema laxitud de la medida buscó otorgarle un estímulo de adhesión a un estado que en los hechos llevaba tres meses de haber roto relaciones con México.

En cuanto a la aprobación del contingente como un vínculo estructural, se dio la resistencia de catorce diputados que reprobaron la enmienda.[268] Sobresalen los nombres de Portugal y Cañedo, miembros de la diputación de Jalisco. Ambas figuras se caracterizaron por sostener las posturas más duras hacia las competencias de los poderes generales bajo el argumento del "mandato imperativo" de las provincias. Si bien esta perspectiva no predominó en el constituyente de 1824, sí consiguió que el contingente operara sólo cuando el gobierno general tuviera deficientes (cuadro 2).

En los hechos, la sentencia o realismo político de Gómez Farías se reactivaría. El secretario de Hacienda, durante la sesión secreta de 25 de noviembre de 1824, denunciaría que "varios estados" de la república no pagaban el contingente previamente pactado. Pedía, por ende, que el congreso ordinario tomara providencias.[269] El testimonio temprano de Vicente Rocafuerte contrasta con la mirada negativa del secretario de Hacienda. Rocafuerte decía que el gobierno general había cobrado 1.6 millones de 1.8 millones de pesos por recabar en 1825. De ser ciertas estas cifras, hablarían de una alta eficiencia en el cobro del contingente asignado a los estados (90 por ciento en el segundo año de contribuciones).[270] Sin embargo, las cifras de Mora coinciden con el pesimismo del secretario de Hacienda. Según él (su fuente era la *Memoria* de Hacienda de 1830), la deuda de los estados todavía ascendía a 2.6 millones (83 por ciento) del monto pactado en 1824. La explicación que dio:

---

[268] Los diputados que reprobaron el artículo 14 del dictamen de la mayoría fueron: Covarrubias, Embides, Miura, Castorena, Osores, Romero, Piedra, Vea, Portugal, Aldrete, Cañedo, Huerta, Patiño y Llorente. *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 12 de junio de 1824, tomo X, p. 8.

[269] *Sesiones secretas*, sesión de 25 de noviembre de 1824, p. 265.

[270] Rocafuerte, *Cartas*, p. 73.

se había exonerado al estado de México, dada su separación abrupta con el Distrito Federal (este estado representaba por sí mismo el 31 por ciento del contingente asignado en 1824).[271] Otro elemento que resaltaba era la política de "rectificaciones". O bien debido a que los estados simplemente se negaron a pagar la proporción de contingente acordado. Por eso, Mora sostenía que debía organizarse una verdadera hacienda federal para garantizar la "subsistencia de los estados mismos de que se forma la república". Desde su punto de vista, el modo de vinculación vía el contingente era un fracaso ya desde 1830.

Recientemente, se han hecho estudios que contrastan los testimonios del ministro de Hacienda, Pablo de la Llave, y de Mora.[272] Los datos que arroja la investigación de Castañeda indican una eficiencia recaudatoria del contingente de 77 por ciento entre 1824 y 1831.[273] Lo cual resulta poco creíble, si damos por buena la afirmación de Mora que se canceló el cupo al estado de México. De cualquier manera, dicho estudio adolece de un equívoco insalvable. El problema del contingente con relación a la definición de las formas de gobierno no puede mirarse desde la eficiencia recaudatoria, aún en el caso de que fuera del 100 por ciento. Lo fundamental es el tipo de relación cualitativa que entablaron las partes. Esto fue lo que llevó a los congresistas de 1824 a tomar partido sobre la encrucijada planteada al inicio de este apartado: en términos generales, optaron por edificar una república confederalista. El contingente no mide, como sostiene el estudio citado de Castañeda, la eficiencia recaudatoria en una república federal, sino todo caso la eficiencia y los vínculos de una república confederalista.

En descargo de los constituyentes fundadores, sin embargo, debe decirse que la edificación de una república confederal no fue por ignorancia de sus progenitores. Su constitución fue un "acto político" realista que buscó "unir" lo que estaba históricamente fragmentado. Lo otro hubiera sido ignorar los poderes fácticos de las provincias. Ello, posiblemente, habría llevado a una situación extrema como la vivida en Argentina en la primera mitad del siglo XIX. Allí no sólo se proyectó la existencia de una república confederalista como en México, sino un espectro amplio de confederalismos interprovinciales frente a la república unitaria de Buenos Aires.

---

[271] Mora, *Obras completas. Obra política*, vol. I, tomo I, p. 375.
[272] Jorge Castañeda Zavala, "El contingente fiscal en la nueva nación mexicana, 1824-1861", en Carlos Marichal y Daniela Marino (compiladores), *De la colonia a la nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, El Colegio de México, México, 2001.
[273] Castañeda, "Contingente", p. 145.

De la república confederalista a la república unitaria

El primer diseño de republicanismo mostró signos de agotamiento en la década de 1830. En un primer momento con el reformismo secularizador de la administración Gómez Farías-Mora.[274] Más tarde con la reacción encabezada por el mismo Santa Anna y el Plan de Cuernavaca. Ello terminó por reactivar la discusión sobre las formas de gobierno. Es decir, se creó una tensión entre los pilares de la república confederalista de 1824 y la proyección de una "república unitaria" (1835-1837). Sin embargo, el cambio no se dio en forma automática. En primera instancia debe diferenciarse el levantamiento de Cuernavaca y el funcionamiento "autónomo" de los congresos de enero de 1835- –el ordinario de la cámara de diputados y el senado— y el constituyente --fusión de ambas cámaras en una sola— del mismo año. En segundo lugar, hay que decir que se gestaron dos etapas de tipo reformista. Por un lado, el lapso en que se impulsaron reformas particulares a ciertos sectores de la Constitución: me refiero en específico a rubros como el ejército, el derecho de petición, el poder judicial y los derechos individuales. Por otro, el momento en que se buscó alterar la forma de gobierno. Esta última moción pugnó por establecer ciertas rupturas que la historiografía contemporánea ha situado en la tensión entre federalismo o confederalismo y los condimentos unitarios. No obstante, la aparente continuidad de la forma republicana en ambos constitucionalismos ha mermado la discusión "consciente" de las variaciones en el concepto de república. Verbigracia, las mutaciones en la forma de elegir el poder ejecutivo y el ideal –sin duda liberal-- de poner en acción un sistema de *check and balances*.[275] En el centro de esta reingeniería constitucional se sitúa la creación del Supremo Poder Conservador y la recuperación del Consejo de Gobierno de tipo gaditano. La innovación mexicana consistió en hacer del "poder neutro" de Constant –institución monárquica inspirada en la experiencia inglesa-- un ente electivo y periódico. Si se me permite la expresión, la recreación mexicana fue original porque "republicanizó" el poder neutral pensado para las monarquías hereditarias y vitalicias. Este planteamiento no ha sido discutido por las investigaciones especializadas del tópico. Pienso, principalmente, en los estudios de Alfonso Noriega, Reynaldo Sordo,

---

[274] Charles A. Hale, *El liberalismo mexicano en la época de Mora, 1821-1853*, Siglo XXI, México, 1987. Reyes, *Liberalismo*, tomo II.

Michael Costeloe y William Fowler.[276] Worthington Macneil –hasta ahora ignorado por dicha historiografía— ha realizado el mejor acercamiento a la perspectiva aquí planteada; aunque su mayor aportación radica en haber trascendido el presupuesto de que el Poder Conservador fue un simple instrumento de contención de las tentaciones "autocráticas" de Santa Anna.[277] Macneil sostiene que el Poder Conservador formó parte de una nueva división de poderes para salvaguardar el orden y los derechos individuales –seguridad y propiedad— más caros de la época. A este novedoso señalamiento habría que añadir una crítica más. Costeloe suele olvidar que el problema no sólo era de "personas", sino de la definición institucional de los poderes públicos. Los congresistas de 1835 –en forma semejante a los primeros constituyentes mexicanos— persistieron en el "gesto de desconfianza" hacia el poder ejecutivo. Heredaron –en esto se dio una clara continuidad— el prurito asambleísta de las experiencias vividas en el monarquismo parlamentario de Cádiz y el republicanismo parlamentario de 1824.

Tanto Sordo como Fowler sostienen que no debemos ver en el Plan de Cuernavaca un proyecto político dictatorial o de establecimiento de una república militar o teocrática.[278] Más aún, Sordo –en otro trabajo— toma distancia de ver a este levantamiento como una entidad "contrarrevolucionaria". En contraste, nos invita a entenderlo como un plan de "moderación" para contener los "excesos" de la administración de Gómez Farías y los grupos que pugnaron por un programa de "religión y fueros".[279] Habría que enfatizar, además, que una cosa fueron los postulados del Plan de Cuernavaca y otra la mecánica y las posturas de los gobiernos interinos –Santa Anna, Barragán y Corro-- y la "renovación" del congreso de 1835. O dicho en otros términos, los promotores originales del Plan de Cuernavaca no impulsaron un

---

[275] De la compilación completa de Fontana, consúltese principalmente el estudio de Manin que hace la distinción entre una división de poderes funcional y otra de pesos y contrapesos: Biancamaria Fontana (ed. By). *The Invention of the Modern Republic*, Cambridge University. Cambridge. 1994.

[276] Alfonso Noriega. *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, tomos I-II, 1993. Reynaldo Sordo Cedeño. *El congreso en la primera república centralista*. El Colegio de México. Instituto Tecnológico Autónomo de México. México. 1993. Michael P. Costeloe, *La república central en México, 1835-1846. Hombres de bien en la época de Santa Anna*. Fondo de Cultura Económica, México, 2000. William Fowler, *Tornel and Santa Anna. The Writer and the Caudillo Mexico 1795-1853*, Green Wood Press, Wesport, Connecticut, London. 2000.

[277] Anne Worthington Surget. Mcneil B. A., *The Supreme Harmonizing Power (El Supremo Poder Conservador) 1837-1841*. University of Texas, Austin, tesis de maestría, 1969. Por su parte, Costeloe es uno de los principales estudiosos del tema que defiende la tesis del Supremo Poder Conservador como un instrumento de las pretensiones "autócratas" de Santa Anna. Su juicio lo basa en los testimonios de Bustamante sobre el tópico. Costeloe, *República*, pp. 140-141.

[278] Fowler, *Tornel*, p. 141.

[279] Reynaldo Sordo Cedeño, "Federalismo, centralismo y constitución del Estado", *Estudios*, primavera de 1985.

cambio en la forma de gobierno. Buscaron detener el reformismo secularizador y las leyes de proscripción del gobierno de Gómez Farías y el congreso ordinario de 1834. El gobierno restauracionista de Santa Anna hizo dos cosas relevantes antes de su primer retiro a Manga de Clavo. Primero defendió la forma de gobierno en funciones; luego disolvió el congreso ordinario –centro de apoyo del reformismo del vicepresidente Gómez Farías— que pretendía prolongar sus sesiones de forma indebida. Como medida correctiva, convocó a elecciones locales y generales --renovación total de la cámara de diputados y la mitad de senadores— en julio de 1834.

Y en efecto, las elecciones locales se procesaron pronto para hacer posible la elección de senado, que requería la previa integración de las legislaturas estatales. En el último cuarto de 1834 se efectuaron las elecciones federales. Existen dos evaluaciones –las de Sordo y Costeloe— sobre la integración del congreso ordinario que teminó en constituyente. Sordo efectuó, al unísono, un ejercicio por profesiones y una clasificación por "ideologías". Sobre esta última concluye que hubo un 52 por ciento de moderados y centralistas. O bien un 70 por ciento de santanistas, moderados del partido del orden y centralistas. En cualquier caso, infiere que los llamados "federalistas moderados" siempre representaron una minoría que no rebasó el 20 por ciento de los ulteriores constituyentes.[280] Costeloe resalta el arribo de un 30 por ciento de clérigos –porcentaje que toma en cuenta senadores y diputados--, una docena de militares y una mayoría de abogados, burócratas y otras profesiones.[281] Deduce, por lo tanto, una presencia relevante de las "corporaciones" tradicionales inclinadas al centralismo. Sin embargo, también considera que hubo un predominio de los "hombres de bien" –una especie de "clase media" que creía más en las virtudes morales de religión, propiedad y lazos sociales que en las divisiones ideológicas— unificados contra el reformismo de la administración Gómez Farías. Asimismo, señala que unos 30 representantes –según sus propios cálculos, esto representaba la mitad de quienes serían asistentes regulares del nuevo constituyente-- formaron parte de anteriores congresos, particularmente del ordinario de 1830-1832. Por último, trasmite una imagen desangelada del congreso, ya fuera por el abandono de algunos de sus representantes o las carencias en el quórum del constituyente.[282]

Tanto la idea de continuidad como la operación concreta del congreso en Costeloe ameritan una revisión detallada. El comparativo de representantes con el poder legislativo de

[280] Sordo, *Congreso*, pp. 118 y 130.
[281] Costeloe, *República*, p. 68.

1832 ayuda a tener un panorama más completo de los congresos mexicanos: la continuidad de una parte de los congresistas que conservan la experiencia ganada en el pasado y la rotación mayoritaria de representantes. No es extraño que Costeloe haya encontrado una continuidad nominal –hay que sumar diputados y senadores, que alcanzan una cifra aproximada de 118 representantes-- de 25 por ciento de nombres con algún precedente parlamentario. No obstante, la comparación que me parece más útil –influido, desde luego, por las preocupaciones centrales de la presente investigación-- es la relativa a los primeros constituyentes. La ruptura, en este sentido, fue visible. Ni siquiera requiere una cuantificación específica, dada la escasez de continuidad. Apenas alcanzó a observar la conexión de Becerra, Bustamante, Vargas (Tomás), Gómez Anaya y Sánchez de Tagle en la cámara de diputados; y la de Gutiérrez (José Ignacio) en la cámara de senadores. Los casos de Bocanegra y Victoria —electos al senado— y Michelena, Alamán y Espinosa (José Ignacio) –electos a la cámara de diputados— requieren un comentario específico.

Bocanegra pasó a ser uno más de los miembros de la Suprema Corte de Justicia. Victoria, aunque electo en el primer constituyente, nunca tomó posesión como diputado. El nexo con los constituyentes de 1824 debe buscarse en su calidad de general de división, miembro del triunvirato interino de 1823 y como presidente de la república. Además, su vínculo fue de carácter negativo. Junto con Bernado Couto en el senado, se opusieron a un cambio de "principios" en la forma de gobierno. Michelena tampoco fue miembro de los primeros constituyentes; aunque mantuvo un vínculo cercano a ellos, dada su elección como integrante del triunvirato en 1823 y diputado a Cortes en 1821. Michelena, de cualquier manera, tampoco compartió del todo el proyecto de la mayoría. Tuvo –se verá más adelante— una voz propia en el congreso de 1835. Alamán y Espinosa no aceptaron el cargo por los juicios pendientes del caso Guerrero. Más tarde asintieron en formar parte del Consejo de Gobierno.

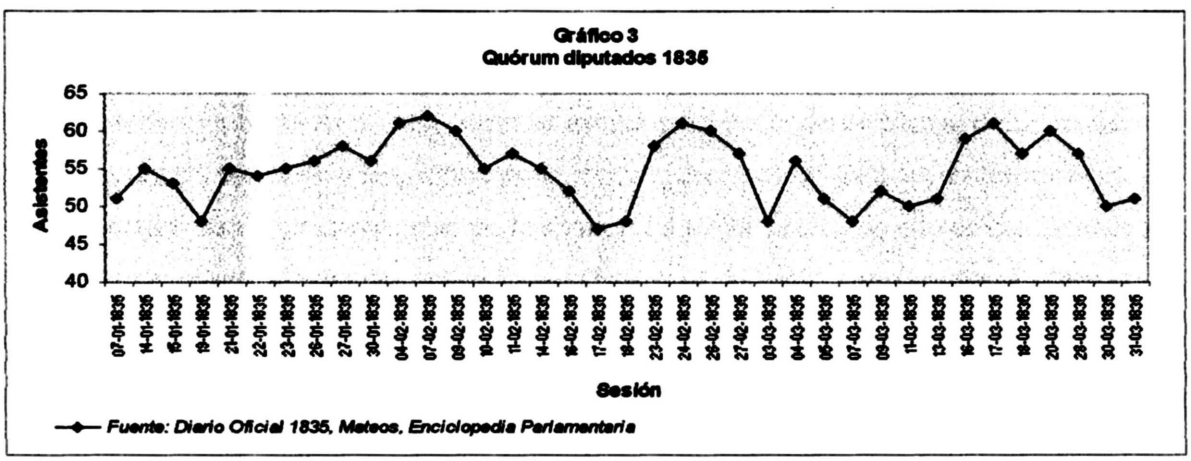
Por todo ello, y en contraste a la perspectiva de Costeloe, considero que la escasa continuidad de nombres facilitó el cambio en la forma de gobierno y no la continuidad de los mismos. El impulso reformista debe buscarse en dos vertientes. Por un lado, en la nueva "generación" de representantes como Pedro Ramírez, José Basilio Arrillaga, Antonio Pacheco Leal, José Rafael Berruecos, Miguel Bustamante, José Ramón Malo, Pedro Ahumada, Miguel Valentín, Manuel Gorozpe, José María Cuevas, José Francisco Velasco y

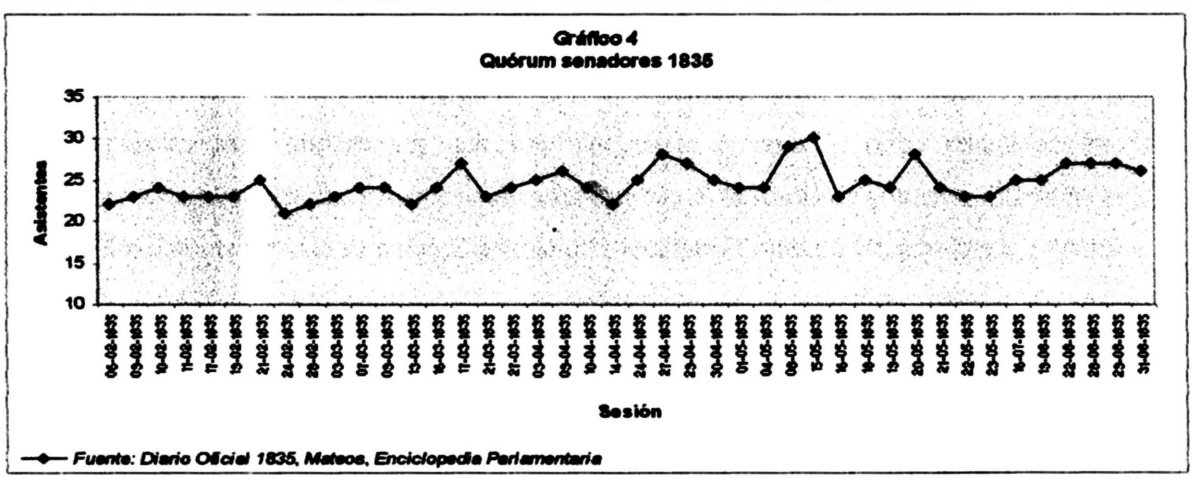
---

[282] Costeloe, *República*, p. 126.

Juan Bautista Arechederreta (hermano de Alamán y fuente trascendental de su *Historia de México*); y, por el otro, en la mutación del pensamiento institucional de figuras como Becerra, Bustamante y, sobre todo, Sánchez de Tagle. La transformación de Bustamante no fue –por lo menos al principio— radical. No comulgó con la idea de cambiar la forma de gobierno, pero sí –en esto consecuente con su federalismo moderado de 1824— con la de reformar el republicanismo confederal de su presente. En cambio, Sánchez de Tagle fue, desde el inicio, el centro de la inspiración reformista de las Siete Leyes.

Respecto de la imagen desangelada del congreso y con carencias en el quórum es necesario revisar los movimientos reales de asistentes al congreso ordinario y ulteriormente las del constituyente. Los gráficos 3 y 4 muestran una tendencia distinta a la expuesta por Costeloe.





La cámara de diputados en su etapa ordinaria funcionó con un quórum que fluctuó entre 47 y 62 asistentes. Dado que el número nominal era de 80 diputados, el intervalo mínimo fue de 59 por ciento y el máximo de 78. El senado se movió entre 21 y 30 asistentes de un referente nominal de 38. Por ende, la fluctuación varió entre 55 y 79 por ciento. La regularidad en el qüórum –mejor expresada en el senado que en la cámara de diputados— fue la constante. Los porcentajes de ausentes se mantuvieron en los parámetros normales de la época. Pero lo más importante es revisar el carácter autónomo del congreso en la definición de los contenidos y tiempos constitucionales. De enero a junio de agosto de 1835 se observa una postura reformista y de tensiones entre la cámara de diputados y el senado y de éstos frente a los gobiernos en turno. La etapa de ruptura radical comienza con la aprobación de la fusión –julio y agosto de 1835— de ambas cámaras y su conversión en un congreso constituyente.

La etapa reformista se caracterizó por un reforzamiento de la autonomía del congreso y la elección de la presidencia de Miguel Barragán. A diferencia de lo que han sostenido Fowler y Costeloe sobre este punto, el arribo de Barragán al poder ejecutivo no fue un acto de "designación" de Santa Anna para controlar los hilos del poder desde Manga de Clavo, sino un compromiso de los diversos actores de la época –sobre todo de los poderes territoriales— representados en el nuevo congreso en funciones. La mejor prueba de ello es que Barragán fue electo mediante el voto por diputaciones. Obtuvo 13 de los 15 votos en disputa (Bravo y Quintanar obtuvieron los votos restantes).[284] Asimismo, también se llegó a un compromiso en el reparto de los ministerios. A Santa Anna se le respetó la continuación de Tornel en Guerra. Sin embargo, el ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores quedó en manos de Gutiérrez Estrada, figura de gran autonomía y, antes que nada, representante de una agenda reformista propia que no coincidía en muchos sentidos con la de Santa Anna y Tornel. Las convergencias más importantes que los vinculaban a unos y otros recayeron en la transformación del ejército y la oposición a un cambio en la forma de gobierno. Fuera de ello, Gutiérrez Estrada no sólo impulsó una serie de transformaciones en los ámbitos diplomático,

---

[283] Sordo llegó a un resultado semejante al expuesto en este estudio. Señala que debieron ser electos 114 miembros nominales (81 diputados y 33 senadores); aunque matice que los asistentes reales se movieron en un rango entre 67 y 80 por ciento. Sordo. *Congreso*, pp. 106 y 128.

[284] La elección se realizó, según los artículos 96 al 97 de la Constitución de 1824, el 27 de enero de 1835. Votaron a favor del general de división Miguel Barragán los siguientes estados: Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas; por Luis Quintanar: Puebla; y por Nicolás Bravo: Durango. El 28 de enero se programó la jura del

de los derechos de extranjería, minería o refinanciación del Banco de Avío, sino proyectó su propia idea de los cambios constitucionales que requería la república.[285] Dichas transformaciones pueden resumirse en tres iniciativas: la restructuración del ejército, el derecho de petición y la prioridad de los derechos individuales –seguridad y propiedad-- sobre los poderes públicos.

Del primer asunto, Gutiérrez Estrada atacó el diseño prevaleciente de las milicias nacionales porque no cumplían con el objeto de "defender la patria". No compartía el prurito de la leva, ni la falta de orden. Por eso sostuvo que si no se podía suprimirlas, al menos había que reformarlas. En este punto había plena coincidencia con el ministro de Guerra. De ahí que Tornel expusiera el punto con mayor profundidad. Su diagnóstico no era nada optimista.[286] Expresó que la debilidad de las milicias consistía en que actuaban como una masa poco disciplinada y que, al unísono, golpeaba la fuerza de trabajo que requería el campo. En su lugar, debía fortalecerse el ejército permanente. El ejército tenía que constituirse bajo los principios de la "ciencia y la disciplina" y no sobre el número. Incluso arriesgó la propuesta de hacer del fuero una prerrogativa "personal" y disminuir sus privilegios gradualmente. Dicho en sus propias palabras: no se oponía al "ensanche de la autoridad civil, cuando lo permitan las circunstancias de la sociedad". Estaba convencido, por último, que las fuerzas militares deberían acotarse para disminuir la carga del erario público. Con estas propuestas, Tornel se adelantó a las reformas que ensayaría con Santa Anna en los años 40 y 50.

Por su parte, la reforma al derecho de petición estaba pensada contra el amparo "legal" de los levantamientos. Gutiérrez Estrada decía que era necesario arreglar este derecho porque adolecía de dos defectos: la creencia equívoca de que todos podían hacer uso del mismo, cuando sólo le correspondía a las personas y los estados, y la mala costumbre de pensar que se trataba de un derecho "metafísico" que no tenía límites. Era cierto que el derecho de petición existía en Estados Unidos, pero se practicaba poco. Las personas

---

presidente interino. La mecánica y la importancia del voto por diputaciones será tratada en el cuarto capítulo. *Diario Oficial*, "Suplemento 54", 27 de enero de 1835, tomo I, p. 1.

[285] Los diversos proyectos referidos pueden ser consultados en su *Memoria* que publicó en partes en el *Diario Oficial*. El proyecto de extranjería: 7 de abril de 1835, tomo II, pp. 228-230. El arreglo del cuerpo diplomático, que constó de 14 artículos: 2 de mayo de 1835, tomo II, p. 7. El del colegio de minería con 32 artículos: 7 de mayo de 1835, tomo II, p. 27. El incremento de los fondos del Banco de Avío a 1.5 millones de pesos: 8 de mayo de 1835, tomo II, p. 31.

[286] La propuesta reformista de Tornel la expresó en su *Memoria* que presentó el 23 de marzo de 1835. El documento completo puede consultarse en: *Diario Oficial*, 11 de junio de 1835, tomo II, pp. 167-169.

preferían hacer sus peticiones a través de los representantes. En cambio, la confusión de planos en México era ineludible. Lo mismo se aplicaba como demanda, queja, iniciativa o libertad de imprenta. Ante tal confusión, propuso un proyecto de ley de 16 artículos dividido en tres capítulos.[287] Más allá de la definición de levantamiento o insurrección y las penas a las que se harían acreedores sus participantes, el centro de la reforma la situó en erigir al derecho de petición como un precepto "individual" e intransferible:

El derecho de petición –señaló en el artículo 2 del proyecto-- es individual, y no puede delegarse. En consecuencia, no puede ser ejercido bajo un nombre colectivo por los cuerpos electorales, judiciarios, administrativos, municipales, ni por las reuniones de ciudadanos de cualquier especie que sean.[288]

Con ello, Gutiérrez Estrada se anticiparía a las propuestas reformistas de los años 40; pero también atacaría los intereses del ejército. Mayor rasgo de autonomía no se podía mostrar frente al "santanismo".

La "seguridad de los derechos individuales" fue materia de un proyecto de ley de 12 artículos. La primera base consistió en invertir las prioridades del constitucionalismo de 1824:

La verdadera libertad de una republica –sostenía Gutiérrez Estrada--, consiste en la seguridad de las personas y en el de su propiedad; y esto depende de una buena organización judicial, y de impedir que el poder legislativo y el poder gubernativo puedan arrebatar la propiedad y oprimir la persona. El poder judicial es el protector de la seguridad individual y consiguientemente de la parte más necesaria de lo que se llama libertad.[289]

Primero debía ser la seguridad y la propiedad de las personas y luego la existencia de un cierto diseño de poderes públicos. Invertida la jerarquía, era necesario llegar a una nueva arquitectura de poderes. No podía continuar la idea de que los gobiernos y los congresos se erigieran en jueces "sin figura ni forma de proceso". Por lo tanto, el cambio tenía que ubicarse en el fortalecimiento del poder judicial, pero sujeto al previo juicio de las personas y acompañado de la responsabilidad de las autoridades que ejecutaban la ley. La médula de la reforma consistió en un concepto que anticipó al futuro derecho de amparo de los años 40: la "acción popular, que nunca podrá ejercerce colectivamente sino individualmente". La persona que viera atacados sus derechos podía ejercer el recurso de "acción popular" ante la

[287] "Proyecto de ley para arreglar el derecho de petición". Este proyecto fue presentado por Gutiérrez Estrada en su *Memoria* del 24 de marzo de 1835. El proyecto puede consultarse en: *Diario Oficial*, 19 de abril de 1835, tomo I, pp. 278-280.
[288] *Diario Oficial*, 19 de abril de 1835, tomo I, p. 278.
[289] *Diario Oficial*, 19 de abril de 1835, tomo I, p. 280.

Suprema Corte de Justicia. De hacer caso omiso la Corte, podría exigir responsabilidad a los ministros ante el congreso.

Los proyectos de ley de Gutiérrez Estrada se convirtieron en iniciativas en el congreso ordinario. En el rubro en que tuvo mayor impacto fue el ejército. Las dos cámaras aprobaron un decreto –en abril de 1835-- en el que regularon y disminuyeron el número de milicias por estado: un máximo de un miliciano por cada 500 habitantes y la posibilidad de que el gobierno general pudiera --previo acuerdo del congreso o el Consejo de Gobierno en los recesos-- aumentar la cantidad.[290] Al unísono, sería posible acordar una disminución con el consentimiento de los estados, el gobierno del Distrito Federal o los territorios. La reacción a este decreto estuvo a cargo de Zacatecas (Manuel de Cosío era el gobernador en funciones). A esto se sumó –desde marzo de 1835-- el levantamiento de Texca. Encabezada por Juan Álvarez, esta rebelión se pronunció contra el cierre de la representación general y las legislaturas locales. Ambas rebeliones fueron sofocadas –la de Zacatecas por el mismo Santa Anna y la de Guerrero por Bravo— en mayo y agosto de 1835.

El derecho de petición corrió con menos suerte. A la iniciativa de Gutiérrez Estrada, se sumó la de Bustamante y una más de autoría desconocida. La de Bustamante hizo hincapié en el derecho de las autoridades a no reconocer las "peticiones" que se abrogaran la representación del pueblo.[291] La otra pretendía que el derecho de petición se adscribiera al filtro de los diputados.[292] El ciudadano era libre de dirigir cualquier proyecto para que el representado lo hiciera suyo. Todas las propuestas pasaron a comisión. En mayo se dictaminó positivamente la moción de Gutiérrez Estrada; pero nunca fue sometida a discusión en el pleno.

La iniciativa sobre seguridad de los derechos individuales nunca fue dictaminada durante la etapa del congreso ordinario. Sin embargo, Sánchez de Tagle recogería las inquietudes de Gutiérrez Estrada –tanto la iniciativa de extranjería como la de derechos individuales— durante la etapa constituyente. Más aún, propondría el primer catálogo de derechos y deberes de los mexicanos como preceptos generales y constitucionales.

Mientras tanto, lo que más ocupó al congreso fue el carácter con el que debía cumplir sus funciones: ¿tenían o no facultades para cambiar la forma de gobierno? La cámara de

---

[290] *Diario Oficial*, 1 de abril de 1835, tomo I, p. 203.

[291] La iniciativa completa, que constó de tres artículos, puede consultarse en: *Diario Oficial*, 30 de marzo de 1835, tomo I, p. 196.

diputados –mediante una comisión especial— dictaminó que no podía variarse la forma de gobierno, pero sí efectuarse las reformas que requería el país. Se hizo explícito que la Constitución de 1824 tenía el defecto que no se acomodaba a los "usos y costumbres" de México. Para apoyar su diagnóstico, la comisión citó un texto de Bocanegra donde se apoyaba en los patriotas de Estados Unidos y al tratadista inglés William Paley:

> Que si es verdad que una nación extensa no puede gobernarse por el mecanismo complicado de una constitución democrática, también es cierto, que podrán superarse todos los inconvenientes por medio de la federación: y que sólo con este sistema desaparecerán las dificultades todas que se pulsan para la ejecución y brevedad que siempre requiere el gobierno, proporcionalmente a la grandeza, variedad y extensión de sus intereses.[293]

La idea era transmitir la opinión de que las repúblicas y el federalismo se complementaban, pues juntas resolvían el inconveniente de las "naciones extensas". En un editorial cercano del *Diario Oficial* se aclaraban las fuentes doctrinarias y las intenciones concretas del dictamen: Montesquieu y Paine.[294] De Montesquieu se aludía a la "unidad" que generaban las repúblicas; de Paine su moción crítica de los confederalismos germánico y estadounidense. Su "debilidad y flaqueza" consistía en las escasas competencias otorgadas a los poderes centrales. Por ello, el editorial compartía la intención de imponer cotos a las legislaturas estatales, mas no la de cambiar la forma de gobierno.

El debate en el pleno tuvo su primera batalla a finales de marzo y finalizó hasta mayo de 1835. Diputados como Bustamante, Chico y Becerra criticaron la timidez del dictamen. Bustamante temía que se repitiera la experiencia de 1823.[295] Allí el error había sido hacer del constituyente un congreso convocante. Con ello se dio pie a diputados sin experiencia que no entendieron lo que era constituir una "federación". Por eso era necesario reformar la Constitución vigente y liberar a los diputados de todo obstáculo para efectuar el cambio. Chico amenazó que si no se seguían los dictados del "pueblo" podría provocarse una "revolución". Becerra simplemente apeló a los "poderes amplísimos" que tenía toda cámara general. Como colorario explicó los cambios que requería la Constitución: acotar las excesivas facultades de los estados, en lo particular las relativas a las milicias cívicas.[296]

---

[292] Juan Antonio Mateos, *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos, tomo XI y XII*, en *Enciclopedia Parlamentaria de México*, Miguel Ángel Porrúa, serie I, vol. II, tomo 6, 1997, p. 626.
[293] *Diario Oficial*, 27 de marzo de 1835, tomo I, p. 185.
[294] *Diario Oficial*, 28 de marzo de 1835, tomo I, p. 189.
[295] *Diario Oficial*, 30 de marzo de 1835, tomo I, p. 195.
[296] *Diario Oficial*, 5 de abril de 1835, tomo I, p. 220.

Lope hizo notar que los diputados electos no contaban con las facultades de las legislaturas de los estados para "variar del todo la Constitución".[297] Que era partidario de su reforma, pero no de la variación de los "principios fundamentales". Luego realizó un recuento: de 15 estados, sólo dos habían otorgado a sus representantes "facultades ilimitadas". El sistema representativo se sustentaba en el principio de que "el menor número se sujete al mayor". Barrio repitió el mismo argumento de la ausencia de "facultades suficientes".[298] Y como los estados no habían confirmado dichas facultades era posible que no respetaran lo que reformara el congreso. De ahí la necesidad de variar el sistema. Aventuró la moción de que se crearan convenciones estatales para que estas mismas sustentaran los cambios. Lope interpretó la propuesta como una invitación a declarar al congreso presente en convocante. Chico del mismo modo, por lo que respondió que los estados sí habían otorgado facultades suficientes a los representantes. Y mencionó los casos concretos de Durango, Guanajuato, México y Puebla. Barrio volvió sobre el punto. Entendía que algunos estados habían autorizado reformas radicales; otros no; y otros más delegaron la posibilidad de efectuar reformas pero con restricciones. No se podía obligar a todos los estados a cambiar la forma de gobierno. Por último, aclaró que no se pronunció por una convención nacional, sino una de estados como en Estados Unidos. No convenía en las restricciones de los apoderados, porque dichas facultades eran de los "poderdantes", a quienes no podía contrariarse. La reforma se tenía que hacer mediante una segunda convención conforme a la Constitución, y esto en el segundo año. Sánchez de Tagle cerró el debate con un tono, en apariencia, conciliador. Líder de la comisión, expresó que estaba por un justo medio. Ni destruir todo ni no poder reformar nada. La cuestión tenía que centrarse en qué es lo que podía realizar el congreso y qué es lo que la nación buscaba. Alegó que sólo tres o cuatro legislaturas habían guardado silencio sobre las facultades de los representantes. Por consiguiente, no creía que debía insistirse en otorgar poderes a los estados para reformar la Constitución. El congreso podía hacerlo por ley. Además, interpretó que la nación quería reformarla. Propuso que se aprobara el dictamen en lo general y que si alguien quisiera variar los artículos lo dejara para la etapa de discusión en lo particular.

Todo terminó en la aprobación del siguiente acuerdo:

---

[297] *Diario Oficial*, 30 de marzo de 1835, tomo I, p. 196.
[298] *Diario Oficial*, 5 de abril de 1835, tomo I, p. 219.

1. En el actual congreso general residen por voluntad de la nación todas las facultades extra-constitucionales necesarias para hacer en la constitución del año de 1824 cuantas alteraciones crea convenientes al bien de la nación, sin las trabas y moratorias que aquella prescribe.
2. El congreso se prefija por límites de dichas facultades, las que detalla el artículo 171 de la mencionada constitución.[299]

Esto quiere decir que la cámara de diputados era, casi en su totalidad, reformista. Sin embargo, se prefiguraba ya una clara división: los que exigían un cambio radical –integrar un constituyente y efectuar un cambio en la forma de gobierno-- y los que sólo pedían reformas específicas a la carta constitucional. La aceptación del artículo 171 como límite a las facultades de los representantes no era poco cosa. Anuló de facto la pretensión de un cambio en la forma de gobierno. Esta barrera fue trasladada a la cámara de senadores.

En el senado también se formó una comisión especial para dictaminar el acuerdo remitido por la cámara de diputados. La preocupación mayor de esta representación fue la "legitimidad" o la tácita conversión de los congresistas a constituyentes. De otra manera no se explica el recuento detallado de las legislaturas que otorgaron facultades amplias para reformar la Constitución.[300] La comisión sostuvo que Yucatán, Tamaulipas y Sonora otorgaron facultades a sus senadores para que hicieran todas las reformas que considerasen convenientes al "bienestar y felicidad de la nación". Las de México, Querétaro, Nuevo León y San Luis con ciertas variantes. Las tres primeras para toda clase de reformas, exceptuando las de religión e independencia; y la cuarta las mismas restricciones, aunque añadió el límite de la "justa libertad". Tabasco que no se tocara la religión, independencia y la "forma de gobierno". Veracruz, Durango y Sinaloa: las mencionadas en el artículo 171. Jalisco: lo mismo, porque sólo autorizó modificar lo que "sea susceptible de reforma". Guanajuato no otorgó poderes especiales; pero el 6 de marzo excitó a su senador para que emprendiera reformas constitucionales, sobre todo en relación con los abusos cometidos por la anterior administración. Michoacán no otorgó poderes especiales; pero a sus diputados sí, salvo los artículos 1, 3, 6 y 112 constitucionales o el 19, 30 y 31 del acta constitutiva. Oaxaca: los mismos poderes que a los diputados. Chihuahua expidió un decreto para reformar la Constitución, pero la comisión no contaba con él porque se hallaba extraviado. De Puebla se

[299] *Diario Oficial*, 7 de abril de 1835, tomo I, p. 227. La votación del primer punto: 42 votos a favor y 15 en contra; el segundo: 43 contra ocho. Costeloe, *República*, p. 130.
[300] *Diario Oficial*, 24 de abril de 1835, tomo I, p. 300.

sabía de un cierto otorgamiento de poderes, mas se ignoraba su contenido. De Zacatecas, Texas y Chiapas nada se conocía.

Partiendo de estos supuestos –en algunos casos ambiguos—, los miembros de la comisión concluyeron que la mayoría de los estados estaba por las reformas constitucionales. El dictamen fue positivo a los dos puntos analizados. El pleno no tuvo muchos reparos para aprobar el primer punto del dictamen. El segundo tuvo el apoyo de Cuevas, Portugal, Pacheco y hasta de Victoria. Los argumentos que usaron no fueron muy distantes a los de la cámara colegisladora. Couto y Garza Flores representaron las voces opositoras del senado. Ambos insistieron que las legislaturas no habían otorgado los poderes suficientes para reformar la Constitución. Más aún, Garza Flores señaló que no quedaba claro el examen de la comisión especial. Estaba persuadido que la mayor parte de las legislaturas de los estados habían impuesto como límite el artículo 171. De nada sirvieron estos argumentos. El segundo punto del dictamen fue aprobado por 22 votos contra cinco.[301]

El límite que se impusieron ambas cámaras muestra que no todo estaba decidido de antemano. Que la asamblea --hasta principios de mayo de 1835-- no había tomado una determinación de sus opciones reformistas. Todavía Gutiérrez Estrada publicitaría –el 3 de mayo— que el sentir de la administración no era cambiar la forma de gobierno:

> El gobierno ha manifestado repetidas veces cuál es su opinión acerca de esta importante materia. Cualesquiera que sean los poderes con que la nación haya revestido a sus diputados, cree que deben salvarse las bases establecidas de la independencia, de la religión, división de poderes, libertad de imprenta y sistema federal.[302]

En los meses de mayo y junio ocurrieron varios acontecimientos que cambiaron el escenario político. El primero de ellos fue la ya referida capitulación de Zacatecas y el regreso de Santa Anna al poder ejecutivo. El segundo fue el nombramiento de miembros del Consejo de Gobierno; sobresale la elección de nombres importantes como Alamán y Espinosa. El tercero –principios de julio— fue la remoción de Gutiérrez Estrada del ministerio de Relaciones.; en su lugar quedó Manuel Diez de Bonilla, más proclive a las reformas radicales. Y cuarto, el trabajo de un grupo importante de representantes –no de todo el congreso— que se dio a la tarea de promover un cambio en la forma de gobierno. Pero debe aclararse que las solicitudes de las legislaturas de los estados, ayuntamientos, pueblos y

---

[301] Entre los 22 senadores que votaron a favor se encuentran nombres como Victoria, Pacheco, Portugal, Gallo, Quintanar y Ramírez. Los cinco en contra: Gordoa, Couto, Cumplido, Veyna y Blanco. *Diario Oficial*, 4 de mayo de 1835, tomo II, p. 13.

vecinos no sólo promovieron una transformación de la forma de gobierno, sino materialmente se dio una guerra de peticiones en un sentido y otro.[303] Dicha contienda se gestó en el mes de junio y la primera quincena de julio. La declaración expresa de los estados de México, Querétaro, Veracruz y Puebla, junto con el balance favorable al cambio de gobierno, llevó tanto al gobierno como al congreso a replantear los resolutivos pasados. Santa Anna y Tornel hicieron la propuesta que el congreso debería adquirir el estatus de "convocante". Esto es, que debería disolverse y expedir una convocatoria a una nueva asamblea constituyente que resolviera el punto. Costeloe interpreta esta posición como una argucia autocrática de Santa Anna para controlar al congreso.[304] Pero en realidad debe verse como una defensa consecuente con su original posición: reformismo sin cambio en la forma de gobierno. Eso explica que la "invitación" –23 de junio-- a que se reuniera el congreso –19 de julio— para considerar las peticiones de cambio de gobierno viniera del Consejo de Gobierno y no del poder ejecutivo en funciones. Los principales resortes a favor de un constituyente estaban localizados en una parte del congreso y el Consejo de Gobierno. Santa Anna, ulteriormente, sólo se sumó a lo inevitable. El día previamente pactado se presentó ante el congreso para hacer público –en fechas anteriores se había reunido con algunos congresistas influyentes como Bustamante y Sánchez de Tagle para discutir el punto-- su consentimiento a respetar la "tendencia inequívoca" de la "nación" a un cambio en la forma de gobierno.[305] Sánchez de Tagle –en su calidad de presidente del congreso— respondió que la asamblea configuraría un dique a los poderes públicos para garantizar la seguridad y la libertad de las personas.

Sánchez de Tagle y Basilio Arrillaga fueron los encargados –sesión de 21 de julio— de iniciar la etapa de transición:

> Se nombrará una comisión que abra dictamen sobre si el actual congreso ha de reformar la constitución, o si ha de convocar a otro: y en el caso que adopte el primer extremo, también sobre si se han de unir al efecto las dos cámaras, o han de continuar separadas. [306]

---

[302] *Diario Oficial*, 3 de mayo de 1835, tomo II, p. 12

[303] El *Diario Oficial* dio cuenta de muchas de estas peticiones. Una muestra de las mismas puede consultarse en las siguientes fechas: 4, 10, 16, 17, 26 y 27 de junio; del mes de julio: 10, 11, 24 y 25. Todas ellas localizadas en el tomo II, 1835.

[304] Costeloe, *República*, p. 131.

[305] *Diario Oficial*, 21 de julio de 1835, tomo II, p. 327.

[306] *Diario Oficial*, 26 de julio de 1835, tomo II, p. 347.

Resaltan dos hechos de la moción. Por una parte, que los promotores de la iniciativa trasladaron al congreso lo pactado con Santa Anna: dejar que la propia asamblea resolviera si debía actuar como constituyente o sólo como convocante. Por la otra, la propuesta de dar alguna pauta de cómo conducir el proceso de cambio y definir los fundamentos constitucionales del mismo: constituyente unicameral o bicameral. La iniciativa fue votada a favor por 46 votos, 10 en contra (Bustamante) y una abstención (Ibáñez).[307] Luego se nombró una comisión especial para que dictaminara la propuesta. Recayó en Sánchez de Tagle, Valentín y Anzorena. A la semana siguiente tenían listo un dictamen:

> Primera. El congreso general se declara investido por la nación de amplias facultades, para variar la forma de gobierno y constituirla nuevamente. Segunda. Usará de dichas facultades, continuando dividido en dos cámaras. Tercera. Si llegare el caso de discordia en la segunda revisión de algunos puntos, para sólo ellos y sólo para decidir, se reunirán en una de las dos cámaras, se abrirá por tercera vez la discusión, y el punto de la discordia quedará aprobado por la mayoría de sufragios de los individuos presentes.[308]

Los miembros de la comisión habían optado por erigir un constituyente bicameral. Además, acompañaron el dictamen con un extenso alegato de los fundamentos de su resolución. Pueden sintetizarse en cuatro vertientes: el de la discusión de la legitimidad, las motivaciones doctrinales del cambio en la forma de gobierno, una breve proyección de la agenda del cambio y las razones que los habían llevado a optar por un constituyente bicameral. El primer asunto revela la manera en que Sánchez de Tagle y su grupo vencieron las tímidas posturas del gobierno y una buena parte del congreso. Llevaron a cabo un ordenamiento –sustentado en pruebas y no en dichos— del conjunto de peticiones que llegaron al congreso entre iniciativas de las legislaturas, manifestaciones de los ayuntamientos, y actas de los ayuntamientos, pueblos y vecinos. El extracto de los documentos estaba desagregado por estados o territorios, partidos y pueblos. Y de dicha desagregación pueden derivarse los siguientes resultados: legislaturas que otorgaron su visto bueno por la forma centralista: seis (Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, Tabasco, Veracruz, Jalisco); pueblos y partidos en el mismo sentido, 365; pueblos y partidos a favor de que el congreso se erigiera en constituyente: 232; pueblos y distritos a que se instituyera en convocante, 43; lo que dictaminara el congreso, 25; peticiones favorables a un congreso de una sola cámara, 41. En total sumaron 400 documentos que, según los dictaminadores,

---

[307] *Diario Oficial*, 26 de julio de 1835, tomo II, p. 347.

estaban en su mayoría por un cambio en la forma de gobierno. En otra parte de las motivaciones explicaron que las distintas juntas de electores habían revestido a los representantes de "poderes plenísimos" para el cambio que desde hace mucho deseaba el pueblo. En suma, concluyeron que los congresistas estaban revestidos de una doble legitimidad: la que venía de la "opinión pública" –las 400 peticiones-- y la de la "voluntad general", que emanaba de las elecciones.

Respecto de las motivaciones doctrinales apelaron al constitucionalismo histórico, lo que los llevó a una crítica explícita del supuesto servilismo de los constituyentes de 1824:

> Allá la generalidad fue obra y recibió todo su ser de los estados; acá los estados fueron criaturas de la generalidad, no tuvieron más que lo que ella quiso cederles, y que puede resumir cuando así le convenga... En una palabra, lejos de haber semejanza en los dos pueblos, formábamos anverso y reverso en la medalla social: pero no obstante, alucinaron teorías y prevalecieron esperanzas engañosas.[309]

En lo que toca a la agenda de trabajo se adscribieron a la idea de un "gobierno más fuerte en los resortes y menos complicado en las relaciones", la preferencia por un código único en la administración de justicia y una disminución en el número de los legisladores y magistrados.

Por último, reconocieron que no era conveniente la división de las asambleas en tiempos de "efervescencia y vértigo". Pero también que los cuerpos legislativos "diversamente organizados" servían contra la precipitación, la seducción y las alucinaciones. Asimismo, no compartían la opinión de aquellos que sostenían que ninguna constitución se hubiera hecho con el concurso de dos cámaras. Inglaterra representaba un ejemplo contrario. Sin embargo, aceptaban que los casos eran los menos. El mecanismo concreto del constituyente bicameral se basaba en que debían unirse las dos comisiones de constitución y trabajar paralelamente; luego cada cámara tenía que emitir su voto separadamente. Con ello, se pretendía ganar en comunicación y la exigencia de una doble discusión en los puntos de alta divergencia.

Después de varios días de deliberaciones, el dictamen dio lugar a votar por 50 votos contra 12. En otras sesiones, el artículo 1 se aprobó por 49 votos contra nueve; el artículo 2,

---

[308] El dictamen completo puede ser consultado en: *Diario Oficial*, 3 de agosto de 1835 (recoge la sesión del congreso del 29 de julio), tomo II, p. 379-382.
[309] *Diario Oficial*, 3 de agosto de 1835, tomo II, p. 380.

45 contra 8; y el artículo 3, 44 contra 11; aunque sufrió algunas modificaciones con el fin de darle mayor claridad a la propuesta.[310]

El acuerdo fue llevado a la cámara de senadores. Allí se formó otra comisión para dictaminar la resolución recién admitida. Se generaron dos votos particulares –el de Couto y Victoria— y un voto de mayoría (Cuevas, Berruecos y O-Horán). Es conocido que Couto y Victoria se opusieron a que el congreso se erigiera en constituyente y que a partir de esto se procediera a cambiar la forma de gobierno. No obstante, en ningún momento representaron una amenaza a la tendencia mayoritaria del senado. Los impulsores del dictamen de la mayoría, en contraste, concordaron con la cámara de diputados en hacer del congreso una asamblea constituyente; pero no aprobaron el carácter bicameral de la misma.[311] Los argumentos para ambas determinaciones fueron variados. Era necesario cambiar la forma de gobierno para "limitar las convulsiones". Asimismo, se tenía la creencia de que la prosperidad estaba ligada a la simplificación de los sistemas de legislación. El federalismo traía consigo un efecto de "multiplicación de las contribuciones y un mal repartimiento de ellas". Además, contenía en su diseño el mal de las milicias cívicas y el haber desarticulado lo que antes estuvo unido. Tampoco había podido defender la seguridad individual de las personas. Todos estos elementos fueron considerados "atributos de un pueblo mal constituido". Por consiguiente, se requería una acción de unificación. La religión, "la uniformidad de los hábitos y la identidad de intereses" podrían ayudar a ello. Sobre la propuesta de unificar al constituyente en una sola cámara, los argumentos fueron escuetos. Tenían que economizar a "mitad de tiempo" y no frustrar la "expectación pública".

El dictamen fue sometido a votación en los últimos días de agosto. La aprobación en lo general tuvo una proporción de 22 votos contra cinco.[312] El primer artículo (el que erigía al congreso en constituyente) la misma proporción de votos. El segundo (el que rechazó el bicamerismo y propuso la fusión de ambas cámaras en una), 16 contra diez. El tercero no se votó por insubsistente. Y el cuarto (el que estableció la residencia del constituyente en donde

---

[310] La nueva redacción del artículo 3 quedó en la siguiente forma: "Si llegare el caso de discordia en la revisión de algunos puntos, para sólo ellos, y sólo para decidirla, se reunirán en una de las dos cámaras, se abrirá segunda vez la discusión, y el punto de la discordia quedará aprobado por la mayoría de sufragios de los individuos presentes". Las referencias sobre las votaciones: *Diario Oficial*, 13, 14 y 15 de agosto (sesiones 5, 8 y 10 respectivamente), tomo II, pp. 417 y 425.

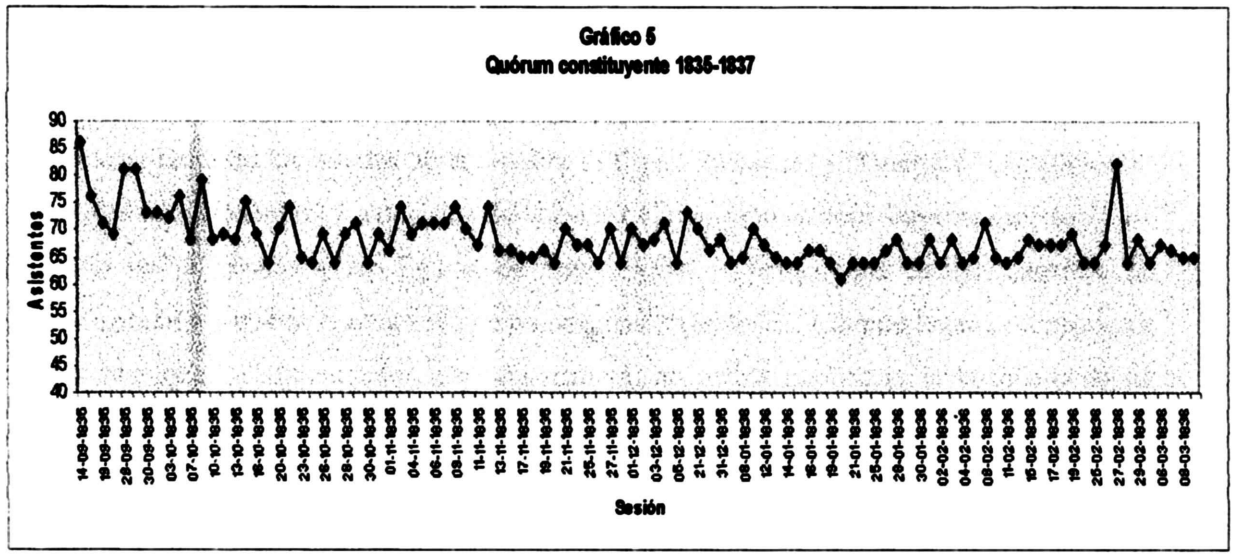
[311] El dictamen completo consistió en cuatro puntos que pueden ser consultados en: *Diario Oficial*, 26 de agosto de 1835 (sesión de 21 de agosto), tomo II, pp. 469-478.

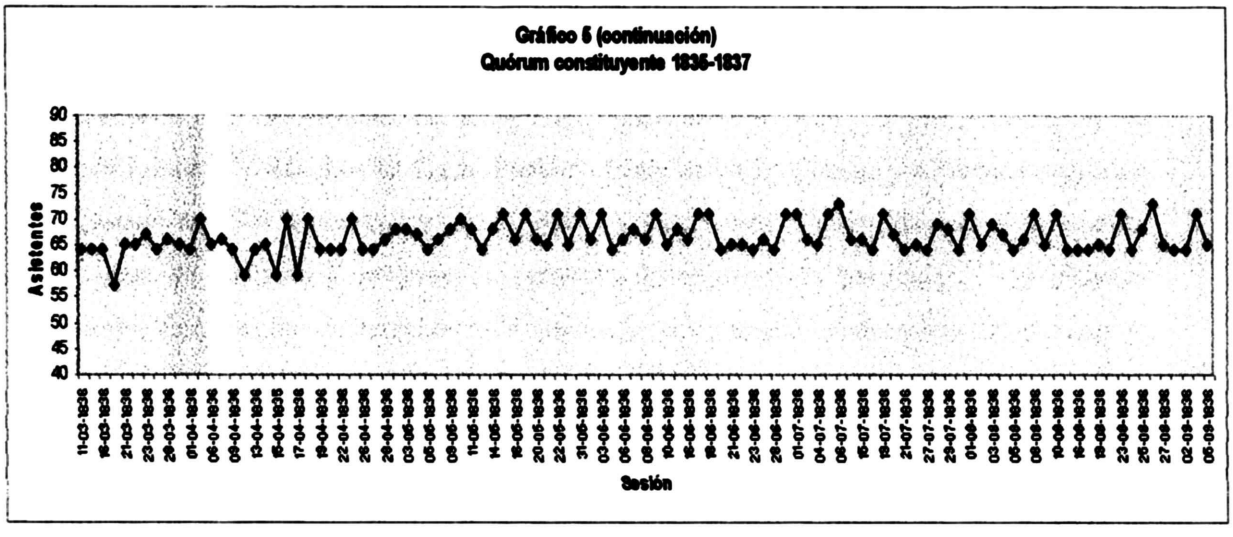
[312] Esta votación y las subsiguientes de lo particular: *Diario del Gobierno*, 2, 3, 4 de septiembre de 1835 (corresponden a las sesiones del 28, 29 y 31 de agosto), tomo III, pp. 5, 9 y 13.

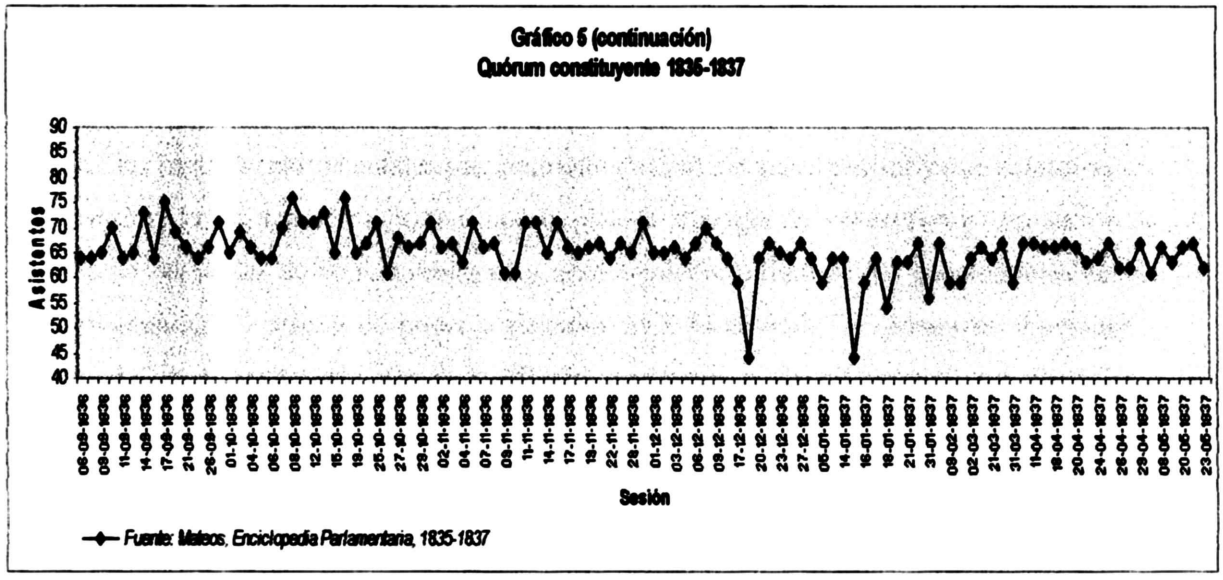
sesionaba la cámara de diputados), 17 contra siete. El conjunto de votaciones revelan que había una fuerza consistente y favorable al dictamen, pero que también existía una minoría que se opuso tanto a la fusión de las cámaras como a los cambios radicales de la forma de gobierno. Hasta este momento, dicha minoría se acercaba a una cuarta parte de la cámara de senadores.

El dictamen modificado fue devuelto a la cámara de diputados. Dicha cámara no demoró mucho en aceptar las condiciones impuestas por el senado. Compartía con los senadores –en esta nueva etapa— la conversión del congreso ordinario en constituyente. Aunque difería en la manera de cómo conducir el cambio y, seguramente, en la definición específica de lo que debería reformarse en el futuro (no se olvide que las Bases serían emitidas hasta octubre de 1835). Es paradójico que la fusión de cámaras haya causado un impacto negativo en la fracción minoritaria del senado. Terminó por diluir su acción opositora –calculada en alrededor de un 25 por ciento-- que le proporcionaba actuar con su investidura original. O quizá sea esta misma razón –la de la mirada de la mayoría-- lo que llevó a los impulsores del voto de la mayoría a "autosacrificarse". Con ello lograron remover los obstáculos a un expedito cambio en la forma de gobierno. Desde este punto de vista, no se entiende porqué Sánchez de Tagle llegó a proponer un constituyente bicameral. Para su fortuna, contaría con aliados francos que le allanaron el camino aún a pesar de perder su investidura como senadores.

El congreso transformado comenzó a sesionar como constituyente en el mes de septiembre. El gráfico 5 muestra que no hubo variaciones abruptas en el número de asistentes regulares. Los puntos altos –más de 80 constituyentes— y mínimos –44– fueron excepcionales. El promedio simple de asistentes fue de 66.6 representantes. Y fuera de los picos máximos y mínimos, el intervalo se movió en rangos de 56 a 71 constituyentes. Esto es, entre un 47 y 60 por ciento respecto del referente nominal (118). Pero si el parámetro a considerar fuera el promedio simple de asistentes, los rangos cambiarían a 70 y 89 por ciento. En última instancia, lo que muestra el gráfico 5 es una línea casi horizontal, lo que indica una gran estabilidad en el quórum.


Gráfico 5
Quórum constituyente 1835-1837
Asistentes
Sesión


Gráfico 5 (continuación)
Quórum constituyente 1835-1837
Asistentes
Sesión


Gráfico 5 (continuación)
Quórum constituyente 1835-1837
Asistentes
Sesión
Fuente: Mateos, Enciclopedia Parlamentaria, 1835-1837

El congreso constituyente funcionó bajo dos premisas sobresalientes. En primera instancia, autonomía política frente a los otros poderes públicos, en particular del ejecutivo y aún de una buena parte de los estados de la república (Texas, Zacatecas y "Guerrero" por poner los ejemplos más evidentes). La decisión de convertir el congreso en constituyente representó un desafío en sí mismo a las figuras de Santa Anna y Tornel, que habían sugerido su autodisolución y que se convocara a un nuevo constituyente. En segundo lugar, autonomía en los contenidos constitucionales. De otra manera, no podría explicarse la búsqueda de un nuevo equilibrio de poderes por parte de los diversos proyectos que surgieron en el constituyente. La idea en todos ellos fue debilitar el poder ejecutivo respecto de los otros poderes públicos.

La Gran Comisión procedió, por el método de la suerte, a seleccionar a los representantes de los estados para conformar la comisión de constitución. Es interesante que la comisión no adquiriera el mote de constitucional, sino el de "comisión de reorganización".[313] Sánchez de Tagle, Pacheco Leal, Valentín, Cuevas y Anzorena resultaron los ganadores. Sin embargo, y antes que pudiera emitir alguna de sus resoluciones, Michelena se adelantó y propuso un proyecto de constitución particular.[314] El proyecto contempló una sección de derechos individuales, donde juntaba los derechos del mexicano y los políticos. No olvidó suscribir el derecho de petición y un apartado sobre obligaciones o deberes. Otra sección trató de la "organización de la "república": suscribió la división clásica de los tres poderes y la república –lo que denotaba su postura unitaria-- dividida en "departamentos" de más de 250 mil almas. Influenciado directamente por el constitucionalismo de Cádiz, pensó en la formación de juntas departamentales de nueve diputados fijos. Los ejecutivos locales, período de cuatro años y electos de la siguiente forma: las juntas departamentales propondrían ternas al ejecutivo central y éste seleccionaría al ganador. La misma fórmula se ocuparía para la elección de los prefectos: propuesta de ternas de las juntas de departamentales y nombramiento último de los gobernadores de los departamentos. El diseño de poder legislativo sería bicameral. La cámara de diputados a razón de un representante por cada 80 mil habitantes o fracción de 40 mil (la misma proporción que en 1824). La elección sería de carácter popular, pero una ley ulterior definiría

[313] Mateos, *Enciclopedia parlamentaria*, serie I, vol. II, tomo 6, p. 8.

las cualidades de los electores y los representantes. La renovación de la cámara se haría por mitad cada dos años. Con relación a la cámara de senadores, hablaba de 39 senadores. Esto es, un número parecido al de 1824. Sin embargo, la forma de elección cambiaría abruptamente. Se proponía una elección conjunta entre los departamentos y las autoridades generales. Los primeros conformarían su terna a partir de un listado de nombres proporcionados por el gobernador y la selección final recaería en las juntas departamentales. Los segundos filtrarían las ternas mediante una comisión tripartita: tres miembros del senado y la participación del poder ejecutivo y el judicial. Los senadores tendrían que cumplir con el requisito de ganar una renta de 3 o 4 mil pesos anuales. Los movimientos del senado se darían por tercios. Por último, la transformación más importante del senado sería su nuevo papel de "revisor", en contraste a las facultades amplias que detentaba en la Constitución de 1824. Por su parte, la moción de poder ejecutivo también variaría sustancialmente. Michelena impulsó una vuelta al triunvirato de 1823. Es decir, un regreso a la propuesta perdedora del constituyente de 1824 que proyectó un ejecutivo colegiado y rotativo. Su idea es que fuera un gobierno "unipersonal" en lo general; aunque para una serie de asuntos deberían intervenir los otros dos "consejeros". El listado de cogobierno colegiado no era menor: en materia de bulas pontificias, tratados internaciones, asuntos diplomáticos, de guerra y paz, nombramiento de secretarios de despacho, plenipotenciarios, gobernadores y altas comandancias militares, sobre el derecho de iniciar leyes y en la facultad de suspender hasta en dos meses la sesiones del congreso. El principio rotativo operaría mediante el cambio del "primer consejero" al pasar un período de cuatros años. Una vez que tomara posesión el sustituto, se convocaría a elecciones para elegir al tercer consejero vacante. Los cargos de consejeros no tendrían "responsabilidad", excepto por "traición a la patria". La responsabilidad política recaería en los secretarios de Estado. En materia de veto, el poder ejecutivo no podría ejercerlo en tres rubros: leyes constitucionales, milicias e iniciativas de impuestos (veto reservado al Consejo de Gobierno). El Consejo de Gobierno –integrado por 16 miembros— sería nombrado por el "primer consejero" y sólo tendría un estatus "consultivo". Por último, pensó en un poder judicial más reducido –"tres grandes jueces--, periódico –renovación cada cuatro años— y electivo –en forma similar al senado. Su

[314] El proyecto fue presentada en la sesión del 17 de septiembre de 1835. La versión completa puede consultarse en: Mateos, *Enciclopedia parlamentaria*, serie I, vol II, tomo 6, pp. 9-20.

principal función sería dirimir las controversias entre los poderes públicos, pero no debería intervenir en los temas militares, ni en los espirituales.

El proyecto de ruptura de Michelena puede resumirse en dos elementos. El primero se refiere al cambio liberal de invertir el papel de los poderes públicos y los derechos individuales. Era necesario anteponer, en contraste al constituyente de 1824, los segundos a los primeros. En esto hubo coincidencia con Gutiérrez Estrada y la habría más tarde con Sánchez de Tagle. La debilidad del proyecto de Michelena es que mezclaba los derechos de los mexicanos y los derechos políticos. La comisión de reorganización sería mucho más precisa en su distinción. El segundo se orientó a la reorganización de los poderes públicos. La vuelta al triunvirato de Michelena enviaba un mensaje de desconfianza al poder ejecutivo. De ahí la enmienda de debilitar aún más su investidura mediante el gobierno colegiado. Si a ello añadimos la idea de un senado "revisor" y un Consejo de Gobierno "consultivo", se visualiza la preponderancia de la cámara de diputados sobre los demás poderes públicos. O dicho en otros términos, Michelena impulsó un diseño de poderes "asamblcísta" o de continuidad con el "republicanismo parlamentario" preexistente. Su moción de hacer de los ministros del poder judicial un cargo periódico y electivo refuerza el presupuesto. La ruptura con el constitucionalismo de 1824 la situó en otro lado. En la pretensión de reducir drásticamente las competencias de los estados y la forma de elección de sus autoridades. El antídoto al confederalismo o federalismo de los estados lo emprendió desde la experiencia de Cádiz. No puede entenderse de otra manera su propuesta de las juntas de departamento integradas con un número fijo de miembros, los gobernadores electos con el concurso de las autoridades centrales y el ejercicio de la administración local mediante la intermediación de los prefectos.

Arrillaga propuso que a la iniciativa de Michelena se le dispensara la segunda lectura. Con ello pasó directamente a la comisión de reorganización de la que él mismo formaba parte. Fue una manera fina de enterrar las reformas sustanciales de su proyecto; aunque alcancen a vislumbrarse algunas conexiones –las vinculadas a los poderes locales son evidentes-- con ciertos elementos de las Sietes Leyes. La respuesta de la comisión de reorganización –sesión del 25 de septiembre-- fue exponer el arreglo interior de los "estados" con carácter provisional y las Bases de la Constitución.[315] Ambas medidas anticiparon la

[315] Los proyectos completos y las votaciones en lo particular pueden ser consultadas en: Matcos, *Enciclopedia parlamentaria*, serie I, vol. II, tomo 6, pp. 28-33 y 42-63.

dirección que tomaría el cambio en la forma de gobierno. Sólo me interesa resaltar dos puntos que se apuntalaron en la Bases y no fueron recogidos en el proyecto constitucional de las Siete Leyes y otro par de silencios o puntos ambiguos que más tarde tendrían repercusiones de alto alcance. Respecto de lo primero, las Bases postularon –medida que fue aprobada por la unanimidad de 68 constituyentes— que el poder legislativo residiría en un "congreso de representantes de la nación" y dividido en dos cámaras. Su elección sería popular y periódica. Lo interesante es que por primera vez se postulaba como un principio incuestionable que la representación general era de la "nación" y no de los estados, distritos o de algún sector en lo particular. Este énfasis no sería retomado con tanta claridad en el dictamen de la comisión de reorganización, ni en la Constitución final de 1836. El otro apuntalamiento –Base novena— que no se consumó fue la proyección de una codificación civil y penal única para toda la república. Esta moción también fue aprobada por unanimidad de 67 representantes.

Por su parte, los silencios estuvieron ligados al nuevo diseño de poderes públicos que se pretendía impulsar. Del poder ejecutivo sólo se dijo que recaería en manos de una "presidencia de elección popular indirecta y periódica". La forma de elección y sus atribuciones específicas serían definidas por una ley ulterior. Esto causó la molestia de Michelena que subrayó la ambigüedad de la propuesta. Por un lado, no determinaba del todo si el ejecutivo sería individual o adquiriría otra forma; por el otro, no se establecían claramente sus competencias. Esto lo llevó a señalar que hasta a los monarcas se les debía imponer límites con anticipación. La otra ambigüedad se ubicó en el desciframiento de aquel "arbitro suficiente" –el ulterior Supremo Poder Conservador— que cuidaría la actuación de los otros poderes públicos. En ambos casos se observa una estrategia de no mover los ánimos antes de tiempo.

La creación, discusión y aprobación de las Sietes Leyes duró más de un año de sesiones (el último trimestre de 1835 y todo 1836). El documento final generó una doble ruptura que debe ser sopesada en sus principales condimentos. Me refiero a los novedosos giros que sufrió la república parlamentaria de 1824 –la inversión entre poder y libertad y la reorganización de los poderes públicos-- y los evidentes cambios ocurridos en la tensión confederalismo-unitarismo.

No es necesario detenerse extensamente en la aprobación de la primera ley constitucional de las Siete Leyes. El estudio pionero de Noriega mostró con suficiencia el

carácter liberal de la enmienda.[316] La jerarquía de los polos se vio invertida. Primero el catálogo de derechos individuales y luego un diseño específico de poderes públicos. No es casual que el catálogo de derechos y deberes del mexicano y la ciudadanía hayan aparecido ordenados al principio de la Constitución de 1836. Se advierte, por consiguiente, una jerarquía explícita del sentido a que se debían las instituciones políticas de la época y una clara distinción entre los derechos y deberes de los mexicanos y los derechos políticos. Lo que me interesa resaltar, entonces, es un par de elementos no previstos del todo por Noriega. En primera instancia que los derechos erigidos en 1836 fueron comprendidos como un ordenamiento derivado de la constitución. Fueron, en breve, entendidos como derechos constitucionales. No como una emanación de una entidad preexistente (llámese Dios, derecho de gentes o iusnaturalismo liberal). Esta diferencia resulta sustancial para entender los debates y las rupturas que se dieron en los años 40. En segunda instancia conviene –aunque sea a nivel de interrogante— dejar asentada la siguiente cuestión: ¿qué impacto tuvo la aprobación de este precepto liberal en la discusión de la república? Está claro que este estudio no puede responder cabalmente la interrogante. Sin embargo, puede plantearse que el catálogo de derechos individuales tuvo un impacto positivo en la construcción de la república de individuos, al menos en su dimensión doctrinal y constitucional. Futuras investigaciones deberán emprenderse para medir el proceso de interiorización en el nivel social y las prácticas políticas.

La transfiguración de la noción de república se gestó a partir de una nueva búsqueda de pesos y contrapesos de los poderes públicos. En lugar de la división clásica de tres poderes públicos, el constituyente de 1835-1836 aprobó un diseño de cuatro. Ello dio vida a una imaginativa adaptación republicana de los "principios" monárquicos de Constant.[317] En lo particular, me refiero a aquella idea de crear un "poder neutral" o jefe de Estado sin responsabilidad política alguna en manos de un monarca no electo y perpetuo. Como es sabido, Constant llegó –en 1815-- a un compromiso con Napoleón para constituir una monarquía constitucional en Francia. Fue así como pensó en una división de cinco poderes públicos (en realidad eran cuatro): poder real (monarca), poder ejecutivo (ministerial), poder representativo de la continuidad (senado hereditario), poder representativo de la opinión

[316] Noriega, *Pensamiento*, tomo I.

[317] No debe olvidarse que Constant fue inicialmente partidario de la república (1799-1802). De ahí que sea necesario distinguir su etapa republicana de la monárquica (1814). Benjamín Constant, *Principios de política*,

(representación electiva) y poder judicial. La idea general era que cuando los cuatro últimos poderes se "atoraran", el monarca o "jefe de Estado" --sin responsabilidad, a diferencia de los ministros-- fungiera como un poder neutral para poner las cosas en su sitio.

Hubo otras fuentes de influencia. Por ejemplo, las que se remitieron a las repúblicas antiguas y sus nexos con la monarquía francesa de la era napoleónica. El *Diario del Gobierno* publicó un extenso editorial del *Censor de Madrid* que relacionaba las formas de gobierno y el poder conservador vinculado al senado:

> ¿Qué es lo que falta, pues, para la renovación política de la Europa? Sólo la buena fe en los depositarios del poder ejecutivo y el conservador... Los publicistas colocan al poder conservador en aquellas clases o magistraturas cuya obligación es contener por una parte la autoridad popular que siempre tiende a la democracia, y por otra el poder ministerial propenso al despotismo. El poder conservador existe de hecho en las clases superiores de la sociedad, a los cuales son igualmente funestos el poder arbitrario y la anarquía: porque el lugar que ocupan las somete más inmediatamente a la influencia y animadversión del ministerio o la demagogia. La mayor parte de las constituciones colocan de derecho el poder conservador en una cámara o en un senado. La astuta combinación de las constituciones consular e imperial que sometían el senado al jefe de la nación, y la nación al senado, hizo que este fuese conocido con el nombre de senado conservador de Bonaparte. [318]

La adaptación de los constituyentes mexicanos --que fue al unísono una transmutación -- se dio a partir de la polémica propuesta del Supremo Poder Conservador.[319] Su republicanización consistió en hacer de este poder un cargo electivo (cinco notables con derecho a reelección) y periódico (renovación cada dos años). La idea era que tuviera la capacidad de declarar la revisión o nulidad de los actos o leyes de los demás poderes públicos, así como "restablecer el orden constitucional en los casos en que fuere turbado" por un conflicto bélico frente a la autoridad o entre los otros poderes públicos.[320]

Macneil evaluó el significado de las votaciones en el constituyente y los debates externos en la prensa. Sobre el primer punto ha superado la impresión de que fue una ley

---

Ediciones Gernika, México, 2000. Sobre el pensamiento político en general de Constant: Lourdes Quintanilla Obregón, *Benjamín Constant: la fragilidad política*. Editorial Sexto Piso, México, 2003.

[318] *Diario del Gobierno*, 5 de febrero de 1835, tomo II, p. 281.

[319] Para una evaluación de la polémica en la prensa de la época sobre el Supremo Poder Conservador: Conrado Hernández López, "Una discusión sobre el Supremo Poder Conservador de 1836 en México: entre la monarquía y la aristocracia", *Tzintzun*, Núm. 34, julio-diciembre de 2001, pp. 73-92.

[320] El número, durabilidad y requisitos de elegibilidad: artículos 1, 2, y 11 de la segunda ley constitucional. La posibilidad de reelección: artículo 4 de la misma ley. La forma de elección combinaba el voto de juntas de electores departamentales con el principio de un departamento un voto. Las actas de los candidatos eran enviadas a la cámara de diputados que reducía, por mayoría absoluta, el listado a una terna por hueco. Las ternas, a su vez, eran remitidas al senado. Y éste votaba por el ganador final de cada terna (artículo 3 de la segunda ley constitucional). Por su parte, las atribuciones del Supremo Poder Conservador: del artículo 12 al 23 de la segunda ley constitucional. Además del poder de veto de los demás poderes públicos, sobresale la competencia para declarar la incapacidad física o moral del presidente de la república previa "excitación" del congreso, así como la de "motivar" la renovación de los ministros del poder ejecutivo y la calificación de la

poco deseada, dada la escasa diferencia de aprobación en lo general (37 a favor y 36 en contra). Señala que si relacionan las 55 votaciones ulteriores de la discusión en lo particular el panorama cambia.[321] Existió una tendencia a la aceptación de la institución. Al hacerse una revisión cualitativa –contenida en las actas proporcionadas por Mateos— se observan en detalle los rubros en donde disminuyó el margen de victoria: se ubicaron en temas como la forma de elección de los conservadores y la facultad de declarar la "voluntad de la nación" ante un conflicto de poderes o la competencia para calificar la elección de los senadores. Pero nunca al grado que pusiera en peligro los principios fundamentales de la institución.

En cuanto a la prensa, periódicos como *El Nacional* y *La Estrella de Tamaulipas* tocaron el tema con cierta insistencia.[322] El primero centró sus críticas en la edad exigida a los integrantes, la irresponsabilidad del cargo –la irresponsabilidad sólo cabía en los ángeles--, la falta de previsión en el caso de que los tres poderes se unieran contra el poder conservador y la dificultad de adoptar un instrumento propio de las monarquías a una entidad republicana. El segundo argumentó que el poder conservador complicaba más maquinaria política que simplificarla.

La última crítica de *El Nacional* había dado en el clavo. De eso se trataba. De adaptar un instrumento de las monarquías europeas –sistematizado por Constant-- a una forma de gobierno republicana. Sánchez de Tagle republicanizó el poder neutro, al convertirlo en un cargo electivo y periódico. Años más tarde, y ya en pleno funcionamiento del poder conservador, Bustamante defendería a la institución mediante el mismo presupuesto.[323] La fuerza del poder conservador venía de su "origen popular" garantizado por las juntas electorales de departamento.

Finalmente, el Supremo Poder Conservador no debe percibirse como una entidad aislada o como un simple contrapunto del poder ejecutivo. En realidad, formó parte de un nuevo diseño de *check and balances*. La mejor prueba de ello es que no podía actuar por sí mismo, sino a iniciativa de los demás poderes públicos.

No tuvo el mismo carácter el Consejo de Gobierno, institución que tenía sus antecedentes más directos en el monarquismo español. Aquí sí hubo una clara intención de disminuir las competencias del poder ejecutivo. La fuerza del Consejo de Gobierno no ha

---

elección de los senadores. Tena, *Leyes*, pp. 208-212.
[321] Macneil, *Supreme*, p. 41.
[322] Macneil, *Supreme*, pp. 35-37 y 39.
[323] Macneil, *Supreme*, p. 106.

sido evaluada en profundidad por la historiografía del presente. Sirva por ahora expresar que contrasta la investidura de una y otra institución. El Consejo de Gobierno, integrado por trece individuos "corporativos" con representación perpetua; el presidente de la república, en cambio, tenía que pasar por el filtro de una elección compleja y sólo con derecho a una periodicidad de ocho años. Además, en la elección de los consejeros tendría una participación directa del congreso en funciones.[324] Por último, uno de sus miembros fungiría, de facto, como vicepresidente de la república y todo el Consejo participaría en la selección de la terna de las sucesiones presidenciales.

El punto clave para entender la discontinuidad del republicanismo de 1836 frente al republicanismo fundacional de 1824 está en la forma de elegir al presidente de la república. En contraste a la vuelta al triunvirato que propuso Michelena, Sánchez de Tagle ideó un sistema enteramente nuevo de elegir al presidente de la república. El nuevo sistema --sin duda tenía algo de "barroco"-- combinaba la participación de las diversas autoridades generales (contrapeso de ternas y poderes públicos) con el voto último de las juntas de electores departamentales.[325] No, como equivocadamente se ha llegado a señalar, a través de las juntas de departamento.[326] El cambio cualitativo fue doble respecto del diseño de 1824. Por un lado, se "centralizaron" las opciones mediante el control de los nominados por parte

---

[324] La primera restricción al ejecutivo fue en la manera de elegir el Consejo de Gobierno. El presidente sólo tendría la facultad de elegir a aquellos miembros propuestos por el congreso general (trece individuos de un listado de 39). La segunda restricción se dio por el hecho de que el congreso nombraba al presidente del Consejo (cuarta ley, artículo 22). Éste podía ser, en faltas temporales, el vicepresidente de la república. "Constitución de 1836", Tena, *Leyes*, pp. 222-229.

[325] El cargo de presidente de la república duraba ocho años. El procedimiento era el siguiente: un año antes de la elección, el presidente de la república en turno se reunía con el Consejo de Gobierno y sus ministros de gobierno para elegir una terna. El senado y la Suprema Corte elegían una terna cada instancia por separado. Las tres ternas eran enviadas a la cámara de diputados. Ésta reducía los nueve candidatos a una terna que era remitida a las juntas departamentales de electores. Cada junta departamental de electores tenía derecho a elegir un solo nombre por mayoría absoluta. Esto es, operaba un principio semejante al voto por diputaciones, pero con actores locales: un departamento un voto, en igualdad de circunstancias para todos los departamentos. Luego las actas de las juntas de los electores eran devueltas a las dos cámaras para el cómputo y calificación final. El candidato ganador era el que obtenía la mayoría simple de los votos departamentales. En caso de empate, decidía la suerte. El procedimiento general puede consultarse en la cuarta ley de las Siete Leyes de 1836, artículos del 1 al 14. Tena, *Leyes*, pp. 222-225.

[326] El equívoco viene de que es frecuente que no se consultan las leyes secundarias. En este caso, la "Ley sobre elecciones" de diputados generales y departamentales (30 de noviembre de 1836) y la convocatoria a elecciones del 24 de diciembre de 1836. Aquí se especifica --artículo 6 de esta última-- que los electores de departamento no sólo debían elegir a los diputados al congreso general y los individuos de las juntas departamentales, sino también otorgar su voto a la terna del presidente de la república, los senadores y los integrantes de la Corte Marcial. "Ley sobre elecciones de diputados para el congreso general, y de los individuos que compongan las juntas departamentales, 30 de noviembre de 1836" y "Convocatoria para las elecciones de diputados al congreso general, e individuos a las juntas departamentales, 24 de diciembre de 1836", en *Legislación electoral mexicana*, pp. 57-70.

de los poderes públicos generales (ejecutivo, legislativo y judicial), lo que implicó una restricción a los estados que antes no sólo proponían a sus candidatos, sino también les otorgaban el voto de su preferencia. En parte, los poderes públicos en ejercicio engendraban a los nuevos poderes públicos. Por el otro, la participación de los estados pasaba del poder electoral de las legislaturas locales al de los electores departamentales. Esto implicó un paso hacia adelante en el acercamiento de los ciudadanos a la institución presidencial. El nuevo procedimiento de elección hubiera consumado el prurito republicano de una relación directa con la presidencia de no ser por tres providencias restrictivas: el embudo del sistema indirecto de tres grados, la ciudadanía por renta anual y, sobre todo, el de la emulación del voto por diputaciones.[327] Este último elemento era el talón de Aquiles del sistema. No importaba el tamaño de la junta de los electores, pues el principio que operó --una vez que se votaba en las juntas electorales-- era el de "un departamento un voto". Este precepto que era justo para la elección de senadores --le daba igualdad a los departamentos-- no lo fue para la elección del ejecutivo. De nueva cuenta, el republicanismo mexicano se alejó del sistema estadounidense, en donde la sumatoria de electores elegía directamente al presidente de la república. En este rubro político, no hubo ciudadanos de la república, sino ciudadanos departamentales.

Los rasgos centralistas del republicanismo de 1836 han recibido mayor atención por parte de la historiografía actual. Debemos a Sordo el estudio más detallado sobre el conjunto de temas que fueron discutidos en el interior del constituyente.[328] Y gracias a su seguimiento sobre las profesiones de los representantes y su manera de ejercer su voto sabemos que la Constitución de 1836 fue producto del compromiso de diversos grupos. Resalta el hecho de que prefigure la existencia de una minoría que califica de "federalistas moderados".[329] Sin embargo, por el enfoque adoptado olvida que la tensión histórica no fue entre federalistas y centralistas, sino de los remanentes del confederalismo de 1824 y la proyección de un unitarismo altamente influenciado por la experiencia de Cádiz.

---

[327] El sistema era altamente restrictivo, ya que la "Ley electoral" de noviembre de 1836 normaba un elector de partido --que eran los que asistían a las capitales de departamento-- por cada 10 mil almas o fracción de 5 mil. Esto significa, por ejemplo, que un departamento como Puebla se conformaría aproximadamente de 67 electores (según el censo de 1841, Puebla tenía 662 mil habitantes en este año). Coahuila, con 75 mil habitantes, de ocho electores. Y así sucesivamente.

[328] Principalmente los capítulos III, IV y V: Sordo, *Congreso*, pp. 107-252.

[329] Sordo, *Congreso*, pp. 118 y 130.

El cambio unitario abarcó diversos rubros. Con relación al ejército recayó en el congreso general determinar la tropa permanente y el tamaño de las "milicias activas" (artículo 44, tercera ley 44). Los nombramientos militares debían partir del ejecutivo con la ratificación del senado (artículo 53 y 17 de la tercera y cuarta leyes constitucionales). La medida, como se vio atrás, había sido tomada por el congreso ordinario. Pero el constituyente ratificó la acción en forma permanente.

En materia de geopolítica también se dieron cambios favorables a los poderes generales. La ley normó que dichos cambios serían atribución exclusiva del congreso general, ya que a éste competía "aumentar o disminuir por agregación o división de los departamentos que forman la república (artículo 44, tercera ley). A pesar de ello, tal y como puede verse en el cuadro 4, la fragmentación territorial se transformó poco o incluso creció en cuanto al número de departamentos. Así, mientras los constituyentes de 1824 "pactaron" la existencia de 19 estados, cinco territorios y el Distrito Federal, el constitucionalismo de 1836 dio vida a 24 departamentos. Los cambios importantes se concentraron en la "recuperación" territorial del estado de México (anexión del territorio de Tlaxcala y el Distrito Federal), las ganancias y pérdidas de Michoacán (Colima) y Zacatecas (Aguascalientes), la escisión de Texas y Coahuila por la declaración de independencia de Texas y la fusión de las Californias en un solo departamento. Por su parte, la separación de Sonora y Sinaloa venía de 1830. Esto llevó a que O'Gorman sostuviera que la larga serie de divisiones territoriales en México provenía, desde la colonia, de "variantes de una sola división".[330]

Por otro lado, se proyectó un intenso control de los poderes centrales -- ejecutivo y del congreso general-- sobre los gobiernos locales, situación que contrasta con las atribuciones confederalistas de 1824. El principio general que se pretendió seguir: "el gobierno interior de los departamentos estará a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general" (artículo 4, sexta ley). Los mecanismos específicos de control comenzaron con la forma en que se elegían los gobernadores de los departamentos. Las juntas de departamento sólo podrían proponer ternas al poder ejecutivo (presidente y Consejo de

---

[330] Edmundo O'Gorman. *Breve historia de las divisiones territoriales. Aportación a la historia de la geografía de México*, Editorial Polis, México, 1937. p. 181. Sobre la reformas borbónicas y los reacomodos geopolíticos: Omar Guerrero, *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994. Hortst Pietschmann, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo*, Fondo Cultura Económica, México, 1996. Iván Ariel Franco Cáceres, *La intendencia de Valladolid de Michoacán, 1786-1809. El proceso de formación del poder civil en una región de la Nueva España*, El Colegio de Michoacán, tesis de maestría, Zamora, 1995.

Gobierno). Este último resolvería sobre el nominado final. Pero si no le gustaba ninguno de los candidatos de la terna, podía rechazarla por una sola vez (artículo 5. sexta ley).

Cuadro 4
Comparación de estados y departamentos
1824 y 1836

Estados 1824	Departamentos 1836
	Aguascalientes (nuevo departamento con parte de Zacatecas)
Chiapas	Chiapas
Chihuahua	Chihuahua
Coahuila y Texas	Coahuila (transformación a departamento y Texas en suspenso)
Durango	Durango
Guanajuato	Guanajuato
Estado de México	Estado de México (adición de Tlaxcala y el Distrito Federal)
Jalisco	Jalisco
Michoacán	Michoacán (adición de Colima)
Nuevo León	Nuevo León
Oaxaca	Oaxaca
Puebla	Puebla
Querétaro, San Luis Potosí	San Luis Potosí
Sonora y Sinaloa	Sinaloa
	Sonora
Tamaulipas	Tamaulipas
Tabasco	Tabasco
	Texas (en suspenso)
Veracruz	Veracruz
Yucatán	Yucatán
Zacatecas	Zacatecas (separación de Aguascalientes)
Alta California (territorio)	California (transformación a departamento y fusión con Baja California
Baja California (territorio)	
Colima (territorio)	
Santa Fe Nuevo México (territorio)	Nuevo México (transformación a departamento)
Tlaxcala (territorio)	
Distrito Federal	

Fuente: Constitución de 1824 y decreto del 30 de diciembre de 1836.

Además, en los departamentos fronterizos existió la posibilidad de saltarse la terna y nombrar directamente al gobernador. El cambio se extendió a los poderes legislativos de los departamentos (la influencia de Michelena es clara). Ahí el constituyente fue contundente. Primero recurrió a un modelo análogo a las diputaciones provinciales de Cádiz. Esto es, la proyección de un sistema de juntas territoriales fijo sin importar el tamaño poblacional de cada uno de los departamentos (artículo 9, sexta ley). Segundo, un veto de última instancia de

las iniciativas aprobadas en lo local. Tocaba al congreso general "aprobar, reprobar o reformar las disposiciones legislativas que dicten las juntas departamentales" (artículo 44, tercera ley). Con ello, tendían a desvanecerse los principios de soberanía natural y de poderes residuales de los estados del pasado para acercarse, al menos constitucionalmente, a los preceptos gaditanos de orden administrativo.

En paralelo, se intensificó el control de las políticas centralizadoras con relación a los municipios. Por una parte, se reconocerían los ayuntamientos anteriores a 1808, lo que equivalía a respetar los municipios formados en la época novohispana. Después de esta fecha, los que cumplieran con el requisito de 4 mil habitantes en los puertos y 8 mil en los demás pueblos (artículo 22, sexta ley). Por la otra, se buscó sujetar a los municipios, en forma semejante al modelo de Cádiz, mediante la figura de los "prefectos" (el equivalente gaditano era el "jefe político"). Pero en lugar de ser una atribución exclusiva de los poderes locales, como antes, ahora se compartiría el nombramiento y control de los mismos mediante el gobierno general (artículo 7 y 16, sexta ley).[331]

El golpe a los "municipios constitucionales", por parte de los constituyentes de 1835-1836, todavía no ha sido evaluado fácticamente por los estudiosos del tópico. Se sabe que en algunos estados, como Guanajuato, los ayuntamientos constitucionales creados entre 1821 y 1823 (26 municipios) desaparecieron del mapa geopolítico en los años 30 y principios de los 40.[332] Ello indica que las políticas centralizadoras de orden constitucional tuvieron un éxito relativo. En contraste, el crecimiento de ayuntamientos electivos en Puebla llegó a 172 en 1820.[333] Los constituyentes poblanos de 1825 (artículos 132 y 133) refrendaron el reconocimiento constitucional de la restauración de Cádiz hasta 1836.[334] No existen investigaciones sobre lo acaecido en las "repúblicas centralistas" sobre el tema. Pero en 1861 se volvió a la situación de 1825 (artículos 74, 75 y 76). Lo mismo en 1880 y 1883 (174

---

[331] El control de los gobernadores iba desde suspender a los ayuntamientos hasta, junto con la junta departamental, efectuar las ordenanzas municipales y los reglamentos de policía interior. O bien, lo que era más importante, supervisar las cuentas de los ayuntamientos. El gobierno general intervenía mediante la aprobación o no de los prefectos seleccionados por los gobernadores en turno.

[332] El listado de nombres y los rasgos característicos de dichos ayuntamientos constitucionales pueden ser seguidos en el estudio de José Antonio Serrano Ortega, "Reforma municipal y elecciones en Guanajuato, 1820-1836", en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coordinadores), *Historia y nación. Política y diplomacia en el siglo XIX mexicano*, El Colegio de México, México, vol. II, 1998. La referencia sobre la desaparición de los municipios constitucionales en el Guanajuato de los años 30 aún no ha sido publicada. Le agradezco a José Antonio haberme remitido una versión preliminar de su estudio.

[333] Annino, "Cádiz", p. 209.

[334] "Constitución política del estado libre y soberano de Puebla", 7 de diciembre de 1825, en *Historia del congreso del estado*, Tribunal Superior del Estado, Congreso del Estado de Puebla, Puebla, 1998, p. 106.

municipios).[335] Esto significa que aún dando por buena la centralización municipal de los períodos centralistas, la continuidad de la fragmentación en materia de ayuntamientos en México no se detuvo en el mediano y largo plazo.

La existencia de un grupo de constituyentes opositor al republicanismo unitario generó algunas resistencias de tipo federalistas y confederalistas que vale la pena mencionar. En primer lugar, la conservación de la representación territorial de los departamentos. No puede soslayarse que el constituyente de 1836 preservó un congreso bicameral electivo --lo que tiene cercanía con el diseño constitucional de 1824-- compuesto de un senador por departamento. La presión de algunos estados "pro-confederalistas" (Zacatecas, "Guerrero", Yucatán y Texas) presionó a los congresistas para mantener esta representación. Sin embargo, también es cierto que se constituyó un senado disminuido. Primero en su facultad colegisladora. Sólo conservó el papel de cámara revisora. Luego por la forma de elegir a los senadores. Se desechó esa competencia a las legislaturas de los estados.

La reducción de los departamentos a entidades administrativas fue compensada en otro rubro que, a veces, no se toma en cuenta. Me refiero a la participación electoral de los departamentos. Prácticamente todos los poderes públicos –generales y locales— se vieron tocados por la presencia de los departamentos. Su participación se dio en distintos grados y maneras según el cargo a discusión. A nivel de los poderes centrales: en la elección del presidente de la república, los magistrados del poder judicial, los miembros del Supremo Poder Conservador y los senadores. En el ámbito local tuvieron participación en la elección de los gobernadores, tribunales de departamento y regulación de los ayuntamientos. No fue casual que los constituyentes de 1836, a pesar de distanciarse del confederalismo fundacional de 1824, mantuvieran por algún tiempo el "contingente departamental" y el sistema de alcabalas.[336] El ideal republicano de aplicar impuestos generales sobre los individuos fue contemplado en las Bases constitucionales de 1835 (Base 13), pero no en el ámbito

---

[335] La última reforma constitucional en la Puebla del siglo XIX se dio en el año de 1892. Esta ley no modificó el número de municipios en el estado. La ley orgánica de 1918 quiso centralizar el número de municipios por la vía del sistema de 22 cabeceras y una gama amplia de "concejos departamentales". La enmienda fracasó. En 1920 se volvió a los números históricos del siglo XIX (188 municipios). Para profundizar sobre este tema: Israel Arroyo y Rodolfo Ruiz, *La legitimidad fragmentada: transición e institucionalidad en Puebla*, Plaza y Valdés, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2001, p. 63. Las referencias a las diversas constituciones locales de Puebla: *Historia del congreso del estado*, pp. 127, 143-146, 180-185.

[336] El fracaso de la instauración de los impuestos directos --lo que implicaba un obstáculo para individualizar las relaciones Estado población-- en la primera mitad del siglo XIX puede rastrearse en: Marcello Carmagnani, "Finanzas y Estado en México, 1820-1880", Montalvo, *Águila*. También en Carlos Marichal, "Una difícil transición fiscal. Del régimen colonial al México independiente, 1750-1850", Marichal, *Colonia*.

constitucional.[337] Durante el congreso constituyente se aprobaron algunos decretos legislativos en esta dirección. Sin embargo, la baja recaudación de los impuestos directos y uniformes obligó a los gobernantes en turno a dar marcha atrás. Esto muestra que las persistencias confederalistas no cejaron aún en el republicanismo unitario. Las alcabalas y el contingente son dos buenos ejemplos de ello.

Todas estas resistencias deben llevarnos a moderar la conclusión sobre la efectividad del republicanismo unitario de las Sietes Leyes. La imposibilidad de la aplicación de impuestos generales sobre los individuos, el revés en el intento de concentración de las funciones políticas y administrativas en una buena cantidad de departamentos, la existencia de un "efecto rebote" en el número de municipios (mediano plazo) y la continuidad geopolítica tan sólo son muestra pequeña de ello. Puede sostenerse, entonces, que en ambos constitucionalismos --1824 y 1836-- se gestó una debilidad en el ámbito de los poderes centrales.[338] La constante, tal y como lo han revelado los estudios citados de Carmagnani, fue la permanencia de los poderes territoriales sobre cualquier forma de gobierno central. La inestabilidad política y los cambios en la forma de gobierno de la época no vinieron de la falta de sapiencia para "copiar" adecuadamente los diseños constitucionales de Estados Unidos, sino de los poderes fácticos de los territorios que se configuraron en ambas dinastías de la era colonial y que se reacomodaron a las nuevas circunstancias del México independiente.[339] El pensamiento constitucional y los cambios en la forma de gobierno de los años 40 sólo pueden entenderse en esta tensión ininterrumpida de los poderes centrales y los poderes territoriales.

A pesar de la persistencia del conflicto entre confederalismo y unitarismo, queda claro que sí hubo una ruptura en la concepción de república de los constituyentes de 1836. Los

---

[337] "Bases constitucionales expedidas por el congreso constituyente. 15 de diciembre de 1835" y Constitución de 1836, Tena, *Leyes*, pp. 204 y 228.

[338] Éste fue precisamente el alegato de Anastasio Bustamante en 1838. Dado el contexto de la invasión de Francia y los levantamientos "federalistas" en algunos estados de la república, pidió tanto al Consejo de Gobierno como al congreso general que convocaran a un nuevo constituyente para "darle energía al ejecutivo". La petición fue rechazada por el congreso general y, al unísono, se gestó una asonada pro-retorno de la Constitución de 1824. El conato fue controlado, pero causó una crisis ministerial que se conoció, más tarde, como "el ministerio de los tres días". Bocanegra, *Memoria*, tomo II, pp. 743-763.

[339] El trabajo de Pietschmann anteriormente citado es una de las investigaciones más acuciosas sobre el tema. Su único inconveniente es que enfoca los problemas de centralización y fragmentación como una cuestión administrativa, lo que debilita la intención política de los que aplicaron las reformas borbónicas. Aunque para el caso de Francia, la intencionalidad política de las reformas borbónicas puede rastrearse en la magistral investigación de Alexis de Tocqueville, *El Antiguo régimen y la revolución*, Alianza Editorial, Madrid, tomos I (1993) y II (1982).

pilares de este cambio se centraron en la creación de un cuarto poder, la reorganización de los poderes públicos existentes y la manera de elegir al presidente de la república.[340] No obstante, también afloró una continuidad que debe subrayarse. El gesto de desconfianza hacia el poder ejecutivo. El republicanismo unitario, en forma similar al republicanismo confederalista de 1824, comulgó con el "asambleísmo".

[340] Las transformaciones en la representación política y la noción de ciudadanía no han sido abordados en este apartado porque serán motivos de los capítulos IV y V.

II. OTRA VUELTA A LA TUERCA: LAS FORMAS DE GOBIERNO EN LOS 40s

La originalidad del constituyente de 1842 se inscribe en el intento de romper con el republicanismo confederal de 1824 y en el relativo fracaso de la política centralizadora de las Sietes Leyes. El pensamiento constitucional de los años 40 resalta en el siglo XIX por su clara defensa de la república frente a los proyectos monárquicos, pero más por la intención de superar las posturas confederalistas mediante una arquitectura constitucional de tipo federal.

Los avances en cuanto a la instauración de una república federal no fueron de facto. Tampoco nulificaron del todo la persistencia de elementos confederalistas. Sin embargo, lo primordial es señalar que primero se dio una lucha entre la resurrección de una monarquía constitucional (el monarquismo de Gutiérrez Estrada) frente al proyecto de restauración de una república confederal (el levantamiento de julio de 1840). Lo esencial de ambos proyectos políticos es que se dieron al margen de la discusión parlamentaria. Hasta cierto punto, se trata de propuestas efímeras y con un valor más bien doctrinal que constitucional. Luego, ya propiamente en el constituyente de 1842, se dio una disputa entre dos tipos de republicanismo federalista. Hasta el día hoy, esta tensión no ha sido planteada por la historiografía mexicana, pues se ha dado por sentado que la disputa constitucional era entre republicanos federalistas y republicanos centralistas.

Por otro lado, el acento en las discrepancias entre federalismo, confederalismo y unitarismo no da cuenta por sí mismo de las innovaciones en el orden republicano. No sólo respecto del constitucionalismo de 1836, sino también del 1824. La historiografía mexicana tampoco ha señalado el cambio "generacional" con relación a ambos constituyentes. Me parece que la ruptura fundamental pasa por la proyección de una república moderna (república de individuos) frente a la república de colectivos del pasado (provincias, estados o departamentos). Sin dejar de mencionar ciertos rasgos generales en este sentido, me ocuparé de tres elementos que sostienen esta nueva noción de la república: la moción de que el presidente de la república se eligiera por individuos y no por colectivos, el derecho de petición como un precepto individualista y la postulación de los derechos del hombre como un valor político uniforme. Este último planteamiento forma parte, en un sentido estricto, del debate liberal y no de los fundamentos republicanos. No obstante, y sólo para dicho caso, los defensores de los derechos del hombre --ya sea en su versión iusnaturalista o bien en la constitucionalista-- tuvieron un punto de intersección con los promotores de la república moderna, precisamente porque las dos posturas comulgaron con el ideal de "individualizar" a

la nación. Esto es, liberales y republicanos modernos buscaron que la autoridad (el Estado) mantuviera una relación directa con cada uno de los individuos de la nación.

Republicanos confederalistas y monarquistas en 1840

La república unitaria de los años 30, al iniciar la década de los 40, mostró signos de agotamiento. Esto explica la reactivación del latente debate entre republicanos y monarquistas en contra de la administración de Anastasio Bustamante: el proyecto de José Urrea-Gómez Farías (julio de 1840) y el de José María Gutiérrez Estrada (agosto de 1840).

El general Urrea tomó por asalto, el 15 de julio de 1840, el palacio nacional. A pesar de los desmentidos ulteriores de Gómez Farías, el proyecto de restaurar la república "confederalista" de 1824 venía de 1838.[1] Varios pronunciamientos o movimientos militares se proclamaron en Sonora, Tamaulipas, Puebla, Oaxaca y la capital de la república. En algunos de ellos --por lo menos el de Sonora y el de la capital-- la conexión entre Urrea y Gómez Farías fue clara. La única diferencia es que en 1838 los conatos pro-restauradores tuvieron una resonancia periférica --sólo Sonora llegó a declararse "estado federalista"-- o de plano fueron derrotados militarmente.[2] En cambio, el plan de 1840 fue un golpe militar que terminó en la aprehensión del presidente de la república. Mediante una circular, Urrea y Gómez Farías proclamaron provisionalmente la Constitución de 1824, asumieron los cargos provisionales de secretario de guerra y presidente de la república respectivamente y convocaron a un nuevo constituyente. El golpe militar no duró más de quince días. Pero el proyecto de restauración quedó plasmado en las "agónicas" cartas de capitulación de los

[1] Los levantamientos o pronunciamientos "pro-federalistas" de 1838 pueden ser consultados en: Bocanegra, *Memorias*, tomo II, pp. 743-763. También en la correspondencia de Gómez Farías: Lillian Briseño Senosián, Laura Solares Robles, Laura Suárez de la Torre (compiladores), *Valentín Gómez Farías y su lucha por el federalismo 1822-1858*, Instituto Mora, Gobierno del Estado de Jalisco, México, 1991, pp. 329-341 y 365-367.

[2] Es cierto que hubo otros departamentos o estados, Texas y Yucatán, que se proclamaron partidarios del "federalismo". Éstos, sin embargo, tuvieron un desfase cronológico y causas de otra índole. Es decir, más que partidarios de un Estado federalista, fueron separatistas. El conflicto de Texas venía desde 1836. El de Yucatán se agudizaría en 1841. Para el caso de Texas: Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos (Un ensayo histórico, 1776-1993)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995. Josefina Zoraida Vázquez, "Santa Anna y el reconocimiento de Texas", *Historia Mexicana*, XXXVI, enero-marzo 1987. Miguel Soto, "Texas en la mira. Política y negocios al iniciarse la gestión de Anthony Butler"; María Cristina González Ortiz, "La anexión de Texas en la correspondencia de los enviados norteamericanos a la República de Texas, 1836-1845"; en Ana Rosa Suárez Argüello y Marcela Terrazas Basante (coordinadoras), *Política y negocios. Ensayos sobre la relación entre México y los Estados Unidos en el siglo XIX*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Mora, México, 1997. Para el caso de Yucatán: María Cecilia Zuleta, "Yucatán y la guerra con Estados Unidos: ¿Una neutralidad anunciada?", en Josefina Zoraida Vázquez (coordinación e introducción), *México al tiempo de su guerra con Estados Unidos (1846-1848)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

sublevados y en el "Plan de regeneración política de la república" de Gómez Farías.[3] En este último se proclamó la vigencia interina de la Constitución de 1824, se convocó a un congreso constituyente (cuatro diputados por cada uno de los departamentos existentes en el momento) y se propuso que el producto constitucional fuera sancionado --en forma similar a la república fundacional de Estados Unidos-- por la mayoría absoluta de las legislaturas de los estados.[4] El constituyente, además, debería tener claros límites en la forma de gobierno ("representativa federal y popular"), intolerancia religiosa, libertad de imprenta, división de poderes e "igualdad de derechos civiles".

Estos límites negaban el principio de independencia de las representaciones modernas --"poderes amplísimos"-- que había sido otorgado, desde 1823, a los constituyentes de 1824. La desconfianza de Gómez Farías a abrazar el horizonte moderno de la representación lo perfeccionó en su exilio en Yucatán. Repitió, quizá en julio de 1841, las premisas del plan antes citado, pero al mismo tiempo introdujo una innovación sin precedentes en México: los "electores primarios" en la definición de la forma de gobierno, ya fuera unitaria, "federalista" o monárquica.[5] En otras palabras, Gómez Farías proponía un "plebiscito de electores" para determinar la forma de gobierno. Ello --de llevarse a efecto-- hubiera reducido el papel del congreso convocado (la representación política) a colegio electoral calificador y sólo, en el caso de no lograrse la mayoría absoluta de electores, el de poder constituyente.

El proyecto constitucional de Gómez Farías terminó en la marginalidad. Mal planeado en lo militar --como él mismo lo reconoció-- y políticamente en el limbo (la condición de exiliado no le permitía más que la denuncia y la proclama política). Sin embargo, al final no terminó en el cajón de los buenos deseos. La resurrección de este plan en 1845 y los sucesos constitucionales de 1846-1848 situaron en perspectiva el pensamiento y la acción política de Gómez Farías.

---

[3] Hubo tres cartas de rendición. La primera devolvía el poder a Bustamante a cambio de que éste restableciera la Constitución de 1824 y convocara a un congreso constituyente. La segunda ya no pedía la inmediata restauración de la Constitución de 1824, pero sí la de anular la de 1836 y proponer un inmediato constituyente. Coincidía con la capitulación anterior de respetar la investidura de Bustamante. Y por último, los sublevados pidieron convertir el actual congreso ordinario en constituyente y que fuera aquél el que reformara la Constitución de 1836. Asimismo, solicitaron un exilio bajo cauces legales. Al ser liberado Bustamante, sólo les concedió la proscripción política. Las cartas de rendición y el "Plan para la regeneración política de la república" (19 de julio de 1840) pueden consultarse en Briseño. *Valentín*, pp. 350-353 y 355-357.

[4] La diferencia es que en Estados Unidos fueron convenciones estatales específicas las que ratificaron la Constitución de 1787 y no las legislaturas de los estados.

[5] "Proyecto político para convocar a un congreso constituyente general que decida la forma de gobierno. 1841", Briseño, *Valentín*, pp. 363-364. El documento no está fechado, pero se sabe que la primera parte de su exilio la pasó en Filadelfia y Nueva York. En julio de 1841 fue invitado, por las autoridades, a Yucatán. Allí permaneció por poco más de un año.

Por su parte, el proyecto monarquista estuvo a cargo del exsecretario de Relaciones exteriores, José María Gutiérrez Estrada (1835). Gutiérrez Estrada representó la voz disonante por antonomasia del entorno constituyente de 1842. Su rechazo a formar parte de la administración Bustamante y el intercambio epistolar para cambiar la forma de gobierno fueron, en el universo de las ideas, como un vaso con agua fría sobre las diversas modalidades de república.[6] Su diagnóstico sobre los dos sistemas republicanos imperantes del pasado mexicano contrasta con la mirada benevolente de Gómez Farías. En franca analogía con la pregunta clásica de Montesquieu, Gutiérrez Estrada se cuestionó ¿por qué no había arraigado la república en el pueblo mexicano? Su respuesta no fue halagüeña. Pensaba que el mal de México no había estado en la constitución de las formas de gobierno, sino en la ausencia de correspondencia entre éstas y la "escasez de hombres virtuosos" o de "virtud política". Por ello afirmó en 1840:

> Montesquieu, agrega el referido escritor, coloca el santuario de honor, de la reputación y de la virtud, en el seno de las repúblicas. Y pregunto yo ahora, ¿quién hay en México, que abierto el libro de nuestra historia, como nación republicana, no se asombre de la inexactitud de esta doctrina respecto de nosotros? Y si Montesquieu resucitara y viera esto que llamamos república mexicana, ¿no se indignaría al ver que, aplicando así a México sus principios, se hacía de ellos la impugnación más enérgica y victoriosa?[7]

Por otro lado, indicó que no era válido seguir sosteniendo --como Mora en su momento-- que la república no se había practicado adecuadamente. Dieciséis años de este tipo de gobierno desmentían la justificación. Se confesaba republicano de corazón.[8] Pero la mala experiencia de las repúblicas americanas no llevaba más que a un "cuadro de desolación y anarquía". Más aún, la dificultad de constituir el sistema republicano también se extendía a los países europeos. Con agudeza señaló que "Francia no había encontrado sino caldazos y proscripciones bajo la forma de gobierno semejante". Ni "la guillotina a todas las clases sociales e individuos de la sociedad" pudieron constituir una república durable en ese país.[9] Lo mismo se podía decir de las repúblicas antiguas de Italia (Génova y Venecia). Fueron

---

[6] Las tres cartas de Gutiérrez Estrada a Anastasio Bustamante pueden ser consultadas en Estrada, *Documentos*, pp. 46-111.

[7] Estrada, *Documentos*, p. 95.

[8] "Disértese cuanto se quiera sobre las ventajas de la república --sostenía Gutiérrez Estrada-- donde pueda establecerse, y nadie las proclamará más cordialmente que yo: ni tampoco se lamentará con más sinceridad que México no pueda ser por ahora, ese país privilegiado; pero la triste experiencia de lo que ese sistema ha sido para nosotros, parece que nos autoriza a hacer en nuestra patria un ensayo de verdadera monarquía en la persona de un príncipe extranjero". Estrada, *Documentos*, p. 72.

[9] Una extraordinaria crónica de la Revolución francesa que corrobora el diagnóstico de Gutiérrez Estrada: Simon Schama, *Ciudadanos. Crónica de la revolución francesa*, Javier Vergara Editor, Buenos Aires, Madrid, México, Santiago de Chile, 1990.

"dispendiosas" e inestables. El único caso exitoso de república --según el imaginario político de Gutiérrez Estrada-- era Estados Unidos: perdurabilidad, defensa de la libertad, orden y, sobre todo, sin derramamiento de sangre.

Por consiguiente, frente a la "república de los demagogos" de su tiempo, Gutiérrez Estrada propuso convocar a un constituyente que instaurara una forma de gobierno "más análoga" a nuestras costumbres políticas: la monarquía constitucional con un "verdadero príncipe extranjero". Las monarquías no se oponían a la libertad. Por el contrario, el mundo --Francia, Gran Bretaña, Holanda, Bélgica-- eran ejemplos de "gobiernos mixtos" que veneraban la libertad civil y política. Lo del príncipe extranjero no era una postura antipatriótica. Era una necesidad de triple partida. Por un lado, para que se opusiera a los "partidos" en disputa --el de los republicanos de 1824 y el de los de 1836-- y resolviera la debilidad estructural de los ejecutivos mexicanos. Por el otro, debido a una razón de equilibrio de potencias. El conflicto de Texas obligaba a los mexicanos a poner un muro de contención contra la política expansionista de Estados Unidos. Por último, la aclaración de un "verdadero príncipe extranjero" era una crítica implícita a lo que calificó como una mala experiencia del período de Iturbide.

El proyecto monarquista de Gutiérrez Estrada fue un ave solitaria.[10] Y lo que lo hizo más endeble fue que venía de fuera del gobierno y la representación política. Esto explica la reacción extrema de sus interlocutores. Lo mismo causó irritación en el presidente de la república, Bustamante, que en los publicistas de la época. Gutiérrez Estrada terminó, en forma semejante a Gómez Farías, en el exilio. No regresaría sino hasta el segundo imperio.

La ruptura republicana de 1842

Tanto el efímero golpe militar de Gómez Farías, de corte republicano confederal, como la entelequia monarquista de Gutiérrez Estrada tuvieron en común la proscripción y la marginalidad políticas. No se puede decir lo mismo del levantamiento santanista que dio

[10] Afirmó que se trataba de una voz pública solitaria, porque el temor de una vuelta al monarquismo mexicano venía, al menos, desde 1838. Así lo hizo saber Gómez Farías al general Urrea: "No pidiendo la federación expresamente, como la nación lo ha perdido, hay un gran peligro de que el congreso o convención se reúna para constituir una monarquía haciendo el siguiente raciocinio. Ha probado mal la federación, mal el centralismo, es preciso pues adoptar una monarquía o un imperio, con el cual dirán que son más análogos nuestros hábitos". Carta de Gómez Farías al general José Urrea, 11 de agosto de 1838, Briseño, *Valentín*, p. 337.

origen al constituyente de 1842.[11] El Plan de Tacubaya se firmó para "regenerar" --término utilizado por los propios actores-- a la república el 28 de septiembre de 1841.[12] Su fuerza y "legitimidad" no sólo vinieron de la convergencia de las principales cabezas militares de la época --Santa Anna-Tornel, Mariano Paredes Arrillaga y Gabriel Valencia--, sino del "pacto" ampliado con los departamentos de la república. Las propias Bases del plan contemplaban la participación de los departamentos en la composición del nuevo gobierno (junta y consejo departamentales). Moreno Valle refiere que la junta de dos miembros por departamento se conformó el 9 de octubre de 1841 y tomó el nombre de "junta de los representantes suplentes de los departamentos".[13] Ésta cumplió con su principal cometido y nombró a Santa Anna como presidente provisional (39 votos contra cinco).[14] El 26 de octubre cambió a "junta de los representantes de los departamentos" y luego, entre el 5 de diciembre de 1841 y 31 de diciembre de 1843, pasó a conformar el consejo de departamentos.

El hecho de que las Bases previeran una junta nombrada por Santa Anna no llevó a que tuviera una composición enteramente adicta al caudillo. Sostener algo similar para el consejo de departamentos sería aún más equivocado. Gracias a los anexos nominales del estudio de Moreno Valle sabemos que los "poderes legislativos provisionales" (juntas de suplentes, junta de propietarios, consejo de departamentos) fueron producto más de una negociación de los grupos militares triunfantes con los departamentos que de una adhesión oportunista e incondicional a Santa Anna.[15] Del total de 121 nominados, 52 por ciento fueron designados por influencia de Santa Anna y el resto (48 por ciento) por los propios departamentos.[16] Y lo más importante, la junta de representantes propietarios regresó a la

---

[11] El levantamiento contó con una amplia gama de fuerzas militares: el de Mariano Paredes Arrillaga: Guadalajara, 8 de agosto de 1841; el de Gabriel Valencia: Ciudad de México, 31 de agosto de 1841; y el de Antonio López de Santa Anna: Perote, 9 de septiembre de 1841.

[12] El contenido de las Bases de Tacubaya se puede resumir en tres puntos. Primero, erigir un ejecutivo provisional nombrado por el consejo departamental. Segundo, conformación de un consejo departamental que expresara la voluntad de los departamentos (dos consejeros por entidad nombrados por los mismos departamentos). Y tercero, creación de una junta de dos miembros por departamento elegidos por Santa Anna que haría las veces de un "legislativo provisional". Para un estudio del funcionamiento real de las Bases de Tacubaya y no sólo de su contenido "legal": Lucinda Moreno Valle, "La junta de representantes o consejo de los departamentos (1841-1843)", *Estudios de historia moderna de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, vol. IV, 1972.

[13] Moreno, "Junta", p. 108.

[14] Moreno, "Junta", p. 109.

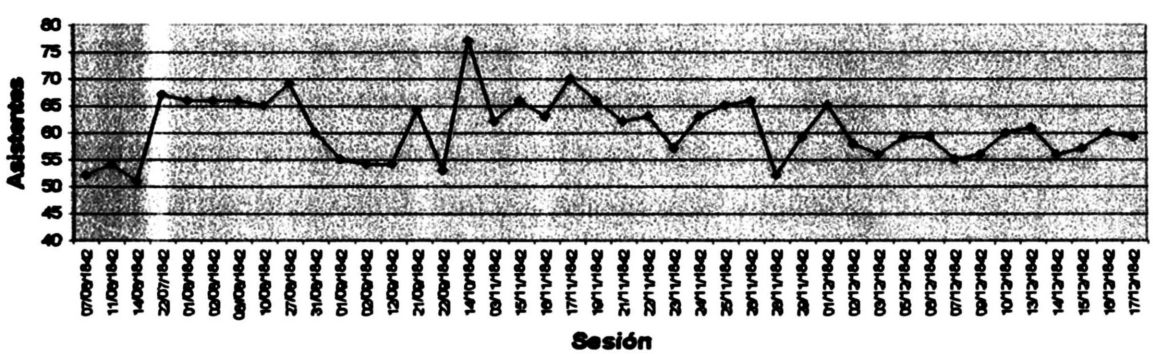
[15] La base de nombres es nominal y no los que realmente fungieron. La diferencia se explica porque simplemente no hubo aceptación explícita o nunca se tomó el cargo. El estudio referido de Moreno Valle no determina esta diferencia, que por lo demás resulta comprensible. Es extremadamente difícil su seguimiento y quizá las conclusiones resulten similares a las descritas en la investigación citada.

[16] Porcentajes inferidos a partir de la base de datos que proporciona el anexo de Moreno Valle, "Junta", pp. 117-125. Por otro lado, resulta relevante señalar que 27 miembros de la junta o el consejo (22 por ciento del total de nominados) terminaron en el congreso constituyente de 1842. De este total, ocho fueron pro

convocatoria electoral de junio de 1823 en cuanto a la ciudadanía activa, pero modificó en forma sustancial los requerimientos de la ciudadanía pasiva. Esto quiere decir que entre una y otra convocatoria se hicieron cuatro ajustes de relevancia.[17] El primero fue respecto de la "distritación". La convocatoria de junio de 1823 normó un diputado por 50 mil habitantes; la de diciembre de 1841, redujo la representación a un diputado por 70 mil habitantes. El segundo se refiere al número de departamentos. La segunda convocatoria, por ejemplo, incluyó el departamento de Acapulco no previsto en la primera convocatoria. Tercero: por primera vez se tuvo un censo de población --no ciudadano-- estructurado a partir de los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (1838). Y cuarto: la exigencia de mil 500 pesos de renta anual a los constituyentes. De esta manera, se retiraron los vestigios de la renta anual del sufragio ciudadano de 1836, pero no los correspondientes al acceso a la representación política.

A pesar de ello, el congreso de 1842 mantuvo su independencia frente al ejecutivo provisional. Los impulsos innovadores tienen parte de su explicación en el pacto extendido a los departamentos y en la reforma a la convocatoria de 1823. En el gráfico 6, puede verse que de la convocatoria de 1841 emergió un constituyente compacto, regular en el quórum y siempre dispuesto a la negociación. Sobre la base de este nuevo ensayo político se discutieron los diversos proyectos de corte republicano y federal.

Gráfico 6
Quórum constituyente 1842



Fuente: Mateos, *Historia parlamentaria*, 1842

En lo particular, la adopción de la forma republicana fue prácticamente unánime.

---

santanistas y 19 nombrados por los departamentos. En este último grupo se encuentran nombres como Bernardo Couto, Ignacio Vergara y Mariano Otero.

[17] "Bases para las elecciones del nuevo congreso, 17 de junio de 1823" y "Convocatoria para la elección de un *congreso constituyente, 10 de diciembre de 1841*". *Legislación electoral mexicana*, pp. 33-41 y 71-80. En los capítulos IV y V desarrollaré como mayor detalle estas diferencias.

Ninguna voz o iniciativa hubo en favor de una monarquía constitucional en cualquiera de sus versiones (la del príncipe extranjero o la del monarca mexicano). El único tema que dividió al congreso fue si la jura de las Bases de Tacubaya (de incuestionable origen republicano) debía ser incondicional o condicionada. Esto es, si la asamblea tenía que sujetarse a los postulados de Tacubaya o podía contar con "poderes amplísimos" para definir la constitución que mejor le pareciera. Con justa razón, Annino señala que todo constituyente en el siglo XIX estuvo precedido por un levantamiento y un plan con la pretensión de ejercer un "mandato vinculante".[18] Lo que no aclara es que una cosa fue la pretensión imperativa de los "levantamientos" y otra la actuación de los congresos mexicanos. Generalmente, estos últimos tomaron distancia o, por lo menos, se desempeñaron con gran autonomía respecto de las rebeliones y planes que les dieron origen. El constituyente de 1842 no fue la excepción. La división del constituyente --25 diputados por la jura incondicional y 25 por la versión condicionada-- no fue por la disyuntiva entre república o monarquía, sino por la independencia de la representación política para definir la forma de gobierno.[19]

El acuerdo unánime por esta forma de gobierno nos obliga a preguntar ¿se trató de una simple continuidad del republicanismo constitucional del pasado o se manifestaron rupturas sustanciales respecto de 1824 y 1836? La respuesta tiende a favorecer esta última perspectiva. Con el congreso de 1842 asistimos ante una nueva generación de publicistas como Otero, Lafragua, Riva Palacio, Muñoz Ledo, Ocampo, Rodríguez de San Miguel, Comonfort y Arriaga. O bien a una transfiguración de legisladores consolidados como Espinosa de los Monteros y José Fernando Ramírez. Desgraciadamente, las fuentes constitucionales –Mateos-- no consignan los discursos literales del congreso alrededor de la república u otros temas que interesan a esta investigación. Sin embargo, sí contamos con algunas intervenciones completas --como las de Otero, Lafragua y Ocampo-- que pueden dar una idea de lo que este grupo --no sin matices-- pensaba sobre la república.

La moción de república de Otero prácticamente no varió en ninguno de los constitucionalismos en que participó de los años 40. Su *Discurso* de octubre de 1842 puede

---

[18] Antonio Annino, "El primer constitucionalismo mexicano, 1810-1830", en Marcello Carmagnani, Alicia Hernández Chávez y Ruggiero Romano (coordinadores), *Para una historia de América. Los nudos*, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, México, vol. III, tomo 2, 1999, p. 180.

[19] Juan Antonio Mateos, *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos*, Imprenta del Partido Liberal, México, 1893, vol. XIV, pp. 14-17. En lo sucesivo se citará como Mateos, *Historia parlamentaria* y el tomo respectivo.

interpretarse como una discusión de los fundamentos.[20] A diferencia de los primeros constituyentes que vieron en la república un término antagónico a la monarquía, Otero tuvo una perspectiva penetrante y, ante todo, equilibrada sobre este debate.[21] En dado caso, el verdadero enemigo estaba en otro lado. En forma similar a Constant, Otero entendió que era necesario distinguir las "monarquías modernas" de los gobiernos despóticos. Sostenía que las monarquías modernas --las constitucionales o parlamentarias-- tenían a su favor constituir "gobiernos mixtos". Las monarquías moderadas y hereditarias --modelo inglés por excelencia-- no negaban la representación política. Las cámaras altas constituían parte del Estado. No eran un artificio constitucional, sino una expresión del "estado social".[22] Por eso, Otero señaló que existían diversos tipos de "monarquías modernas". Lo otro, "el gobierno de uno solo sin clase hereditaria", era "despotismo".[23]

No fue casual, desde este punto de vista, que Otero viera en la primera moción de Iturbide --la del Plan de Iguala que proponía una monarquía moderada con un príncipe extranjero-- un acto pasajero.[24] Y en la segunda –el Tratado de Córdoba y la acción de coronación del primer constituyente-- un "acto insensato" del cual nos alejamos pronto. En su opinión, Iturbide no pudo instaurar una monarquía moderada en México porque le faltaban dos cosas: el sustento de una estirpe hereditaria y una verdadera aristocracia.[25]

Asimismo, de los primeros republicanos criticaría, años más tarde, el exceso de

---

[20] Mariano Otero, *El acuerdo en lo fundamental. Base de unidad nacional* (contiene el "Discurso de 11 de octubre de 1842"), Partido Revolucionario Institucional, México, 1971.

[21] No es menos cierto que Otero, particularmente en sus escritos tempranos, vio en las monarquías moderadas (las constitucionales) una forma de gobierno a trascender, al grado que antepuso su admiración por el modelo republicano de Estados Unidos frente a lo que calificó como "caducas monarquías de Europa". Sin embargo, ulteriormente su discurso contra las monarquías se moderó. Mariano Otero, "Discurso pronunciado en la solemnidad del 16 de septiembre de 1841 en la ciudad de Guadalajara, en Jesús Reyes Heroles (recopilación, selección, comentarios y estudio preliminar), *Mariano Otero. Obras*, Editorial Porrúa, tomo II, México, 1967, p. 407. En adelante citaré los diversos documentos compilados por Reyes Heroles como Otero, *Obras* y el tomo correspondiente.

[22] Otero, *Acuerdo*, p. 34.

[23] Mariano Otero, "Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la república mexicana", publicado originalmente por Ignacio Cumplido en 1842. Justo Sierra, José María Gutiérrez Estrada y Mariano Otero, *Documentos de la época 1840-1850*, Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1981, pp. 161 y 171.

[24] Otero, "Discurso del 16 de septiembre de 1841", *Obras*, tomo II, p. 405.

[25] Otero, por otro lado, no compró la imagen idílica de los fundadores de la república mexicana, ni la de la vieja y nueva Europa. En lo particular, de la república romana condenaría su atraso en materia penal y la descripción de los tormentos practicados en la época. De la Francia contemporánea, la política del terror y la inestabilidad política que produjo la hecatombe revolucionaria. En su "Discurso del Ateneo de 1844", lo mismo mostró las debilidades de las repúblicas antiguas que el de las repúblicas modernas. Otero, "Indicaciones sobre la importancia y necesidad de la reforma de las leyes", discurso pronunciado en la instalación del Ateneo de 1844, *Obras*, tomo II, pp. 654-661.

querer instaurar una república sin "hombres virtuosos".[26] El fundamento republicano venía, en forma explícita, de Montesquieu y su idea de que la autoridad no basta para sustentar una forma de gobierno. Hacía falta el otro lado de la moneda: "el espíritu de las leyes" que para Otero equivalía al "estado social".[27]

No obstante, el ideal de república de Otero --noción que compartiría con la mayor parte de los constituyentes de 1842-- era menos etérea y más cercana al liberalismo utilitarista de Bentham, a quien en algún otro momento calificó como el "filósofo" más grande en la "ciencia de la legislación".[28] De ahí que los tonos abstractos de Otero, como también de Espinosa de los Monteros, se hayan acompañado por una preocupación aledaña de generar "buenos códigos" y leyes secundarias. Todo ello explica que esta nueva generación de constituyentes diera un giro hacia los Estados Unidos y su gran invención política: la república de individuos.[29] El contenido específico de esta ruptura es claro respecto del constitucionalismo de 1824, pero no del todo con relación a 1836. Los tres elementos pilares que apuntalaron el nuevo horizonte republicano son tres: el derecho de petición, las garantías individuales y la forma de elección del presidente de la república. Los dos primeros representaron, en alguna medida, una continuidad con lo discutido en el constituyente de 1835-1837. La influencia de Gutiérrez Estrada, a nivel de doctrina, fue directa. La de Sánchez de Tagle, en la dimensión constitucional, notable en una buena parte del constituyente. En el tercer elemento, en cambio, se dio una evidente ruptura que atravesó a los dos constituyentes pasados.

El cambio en el derecho de petición fue su discusión y aprobación constitucional. Esto es, el viraje en 1842 consistió en que se trascendió la dimensión doctrinal de Gutiérrez Estrada para asumir un carácter constitucional. El punto de inflexión se entiende mejor si recordamos que este precepto consuetudinario venía de la Colonia y que se utilizó por varios siglos con la denominación genérica de "representación".[30] Lo fascinante fue que primero el

---

[26] Otero, "Ensayo", Estrada, *Documentos*, p. 171. Por el lado de los gobernantes, el modelo de hombre de "virtud republicana" de Otero era Guadalupe Victoria.

[27] Otero comienza su "Ensayo sobre la cuestión social y política" con dos epígrafes en Francés. Uno de Madam de Stäel y otro de Montesquieu. Luego, en el desarrollo del texto, utilizó a Montesquieu para hablar de las antiguas confederaciones --que no federaciones-- y la necesidad de un cambio en el "estado social" para consolidar las repúblicas. La adecuación entre la constitución o la forma de gobierno y las costumbres fue uno de los legados de Montesquieu al mundo político. El "Ensayo" de Otero, sin convertirse en exégesis, parte de este legado. Otero, "Ensayo", Estrada, *Documentos*, pp. 117 y 152.

[28] Otero, "Iniciativa de ley para el establecimiento del sistema penitenciario en el Distrito y territorios", *Obras*, tomo II, p. 690.

[29] Para el debate contemporáneo entre la república de los antiguos y la república moderna, consúltese la compilación citada de Fontana, *Invention*.

[30] El derecho de petición es un ejemplo notable de lo que Annino califica como "constitucionalismo material".

constitucionalismo gaditano y luego el republicanismo confederal de 1824 revitalizaron el precepto (en Reglamento Interno del congreso general y en las constitucionales estatales).[31] De este modo, más de una tercera parte de los estados de la república terminaron por adaptarlo bajo la impronta del "derecho de petición" (cuadro 5).

Cuadro 5
Derecho de petición en los estados de la república
1823-1827

Fecha	Estado	Derecho de petición
20-11-1823	Chiapas	
07-12-1825	Chihuahua	
11-03-1827	Coahuila y Texas	
01-09-1825	Durango	
14-04-1826	Guanajuato	
14-02-1827	Estado de México	
19-07-1825	Michoacán	
05-03-1825	Nuevo León	
10-01-1825	Oaxaca	Parte de los derechos civiles (Art. 9)
07-12-1825	Puebla	
12-08-1825	Querétaro	Parte de los derechos naturales e imprescriptibles (Art. 10)
12-10-1826	San Luis Potosí	Parte de los derechos individuales (Art. 10)
31-10-1825	Sonora y Sinaloa	Conserva la nominación como derecho de "representación" (Arts. 22 y 23)
26-02-1825	Tabasco	Implícito como "derecho común de la sociedad" (Art. 11)
07-05-1825	Tamaulipas	"Derecho para pedir" (Art. 11)
03-06-1825	Veracruz	
18-11-1824	Jalisco	
06-04-1825	Yucatán	Parte de los derechos de los yucatecos (Art. 11)
17-01-1825	Zacatecas	

Fuente: Constituciones políticas de los estados, 1823-1827, *Enciclopedia parlamentaria*, serie III, vol. I, tomo 2.

Lo común al momento consuetudinario y a la etapa constitucional fue su permanencia como un derecho colectivo, ya sea en el orden civil --representaciones indígenas, pueblos,

---

Esto es, el intento de medir los vínculos y las oposiciones entre prácticas consuetudinarias y derecho formal. Pero al mismo tiempo muestra el valor intrínsico que debemos al constitucionalismo escrito frente al falso dilema entre los hechos (realidad) y derecho (irrealidad). Annino, "Primer", pp. 142 y 189.

[31] Los constituyentes de Cádiz fueron los primeros que acogieron al derecho de representación como una enmienda constitucional. En su artículo 373 regía: "Todo español tiene derecho a representar a las Cortes o al rey para reclamar la observancia de la Constitución". Los constituyentes de 1824 le dieron un carácter reglamentario. En el artículo 64 del Reglamento del congreso normaron: "El presidente y los secretarios, mientras dura su cargo, no podrán pertenecer a comisión alguna, a no ser la de peticiones, de la que será presidente uno de ellos, según lo disponga el reglamento de la secretaría". "Constitución política de la monarquía española", Tena, *Leyes*, p. 103. Reglamento del congreso, decreto de 23 de diciembre de 1824, en *Actas oficiales y minutario de decretos del congreso extraordinario constituyente de 1856-1857*. El Colegio de

comerciantes, mineros, propietarios-- o en el terreno de las autoridades --ayuntamientos, representaciones estatales o cuerpos militares. Mediante el decreto presidencial de febrero de 1828, se quiso eliminar el carácter de cuerpo e individualizarlo.[32] Otros intentos de cambio se dieron en 1830-1832 y, como se ha visto atrás, en 1835. Sin embargo, su fuerza consuetudinaria y constitucional prosiguió en toda la primera mitad del siglo XIX.

Los constituyentes de 1842 reintentaron detener esta inercia. El impulso de Lafragua y Otero fue contundente. Por un lado, porque querían hacer compatible su visión republicana con la defensa de los preceptos liberales (ambos partidarios del principio de individuación); por el otro, debido a que buscaron mermar las odiosas presiones del "populacho" y los levantamientos militares con "carácter legal", de tal manera que se salvaguardara la "libertad de discusión" de los cuerpos deliberantes. En pocas palabras, lo nuevo en ambas figuras era que buscaron defender a los congresos frente al "transgresor" derecho de petición. Por eso demandaron que tuviera una vida institucional ejercida por "ciudadanos particulares" (derecho civil), contenido bajo los cauces y procedimientos ordinarios del poder legislativo.

La moción no tuvo un trayecto fácil o desprovisto de posiciones antirreformistas. Los artículos a discusión del reglamento interno del congreso eran el 25 y 26. Había, en apariencia, tres perspectivas: la de la comisión de reglamento, la de Arriaga, Riva Palacio, Ocampo y doce diputados más y la de Lafragua-Otero.[33] La primera proponía hacer del derecho de petición un precepto casi ilimitado: "Artículo 26. Las proposiciones o proyectos sobre constitución, tanto de los departamentos como de gobierno, autoridades o personas particulares, se mandarán pasar sin necesidad de otro requisito, a la comisión de constitución, pudiendo en los dos primeros casos fundarse de palabra o por escrito de su autor". Los segundos propusieron: "Todas las personas que quieran ilustrar algunas materias constitucionales lo harán dirigiendo sus escritos a la secretaría del congreso, la cual los pasará inmediatamente a la comisión de constitución". La tercera: "En la proposición aprobada, después de la palabra *lo harán*, se agregará *individualmente*". Aún así, predominó en el constituyente una actitud de compromiso. Como pude observarse en el cuadro 6, todo el congreso estuvo en contra de aquel uso del derecho de petición que restringía la libertad del cuerpo deliberante en funciones.

México, México, 1957, p. 648. En adelante se citará como *Actas oficiales* y la fecha de la sesión.

[32] Decreto del 28 de febrero de 1828. Mateos, *Historia parlamentaria*, vol. XIV, p. 45.

[33] Mateos, *Historia parlamentaria*, vol. XIV, pp. 63, 65 y 66.

Cuadro 6
Votaciones sobre el derecho de petición
Constituyente de 1842

Iniciativa	Contenido	Votos a favor	Votos en contra
Comisión de reglamento (Gordoa, Chico y Bautista)	Que las peticiones, escritas o de palabra, pasen sin requisito alguno a la comisión de constitución	--	--
Lafragua, Riva, Ocampo y 13 más (petición de reforma)	No se admitirá ninguna exposición ni proyecto contrario a las leyes o que no respete el congreso	35	30
Otero (adición)	No se admitirá ninguna exposición ni proyecto contrario a las leyes o que no respete el congreso	--	--
Lafragua (adición)	Toda petición se hará "individualmente"	30	24
Moción de compromiso	"Ninguna proposición podrá presentarse firmada por más de tres individuos, a excepción de los casos de los artículos 31 y 70 en los que tampoco podrán excederse de doce"	40	12

Fuente: Mateos, *Historia parlamentaria.*

Las variantes en su regulación pueden sintetizarse de la siguiente forma: los miembros del reglamento interno (Luis Gonzaga Gordoa, Crescencio Chico Sein y Juan Bautista Morales) con una enmienda limitada; los gradualistas –el filtro de la secretaría del congreso-- sin oponerse a lo central; y los reformistas que buscaron acabar de tajo con el carácter insurreccional (primera adición de Otero) y, antes que nada, colectivo del derecho de petición (objeción de Lafragua).[34] En primera instancia se votó la moción de Lafragua --que coincidía con el voto de la minoría de Otero-- para impulsar el carácter civil e individual del derecho de petición. Obtuvo un relativo éxito (cuadro 6), aunque entre los 24 votos opositores se encontraba el de Otero.[35] El hecho pudo verse como algo contradictorio: pero no fue así. En realidad, Otero había votado en contra de su propio proyecto, porque ya había negociado una segunda moción que igualmente fue aprobada (véase el mismo cuadro 6). Es cierto que esto echó abajo --o al menos en parte-- el carácter individual del derecho de petición, pues quedó en "hasta tres individuos" y, en casos de excepción, doce.[36] Sin embargo, no se negó, en un

[34] José María Lafragua, *Miscelánea de política*, Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana, México, 1987, pp. 12-13.

[35] Estas votaciones corresponden a la definición del reglamento interno y no de los artículos constitucionales. Sin embargo, esto no contradice el pensamiento constitucional de Otero y el voto de la minoría en general que pedía en su artículo 41: "Una ley arreglará el derecho de petición, considerándolo como privativo del ciudadano mexicano, meramente individual e incapaz de ejercer colectivamente". Otero, "Voto de la minoría, 26 de agosto de 1842", *Obras*, tomo I, p. 189.

[36] La moción de Otero decía a la letra: "ninguna proposición podrá presentarse firmada por más de tres individuos, a excepción de los casos de los artículos 31 y 70 en los que tampoco podrán exceder de doce". Además, para que toda moción adquiriera el rango de iniciativa se necesitaría una votación de la mayoría

sentido estricto, la posibilidad de un ejercicio individual del derecho de petición. Sólo se extendió a ambas opciones: el de una colectividad no mayor a tres individuos y el ejercicio individual. Además, Otero y el voto mayoritario en el congreso dejaron asentado la necesidad de independencia de su cargo y las ulteriores representaciones políticas.

Por otra parte, el valor de esta enmienda se acrecienta si se añade que la defensa del derecho de petición como un instrumento de cuerpo venía del gobierno provisional (Santa Anna) y los principales generales de la época (principalmente del secretario de Guerra, Tornel). Todos ellos argumentaban, primero, que sería una excepción injusta, "únicamente porque los ciudadanos mexicanos servían a la patria con mayores riesgos y con mayores privaciones que el resto de sus compatriotas". Segundo, que una modificación al reglamento interior no podía estar por encima de un derecho constitucional "preexistente". Y tercero, era un asunto de ingratitud. A los militares se debía la existencia misma del congreso constituyente de 1842.[37]

El tópico de los derechos individuales no tuvo detractores, aunque no fue menos controvertido que el derecho de petición. Los derechos individuales más que un acercamiento al republicanismo moderno de Estados Unidos fueron una clara recuperación de los principios liberales del constitucionalismo decimonónico. Sin embargo, aquí empató bien con los que impulsaron una república de individuos. Los constituyentes de 1842, en forma semejante a los asambleístas de 1836, dieron a los derechos individuales un valor primario. Ello puede mirarse desde la iniciativa del diputado Joaquín Vargas, que buscó su inclusión en el listado de las "Bases constitucionales" (cuadro 7).

Antes que estuvieran listos los diversos proyectos constitucionales, un grupo amplio de diputados estaban persuadidos de abrazar los derechos individuales como la base fundamental del nuevo constitucionalismo. La iniciativa, como puede verse en el mismo cuadro 7, tuvo éxito por un extenso margen de votos, lo que obligó a los miembros de la comisión de constitución a contemplar un catálogo de derechos individuales en el proyecto constitucional. Como es conocido, dicha comisión se dividió.

---

absoluta del congreso. La medida transaccionista de Otero fue aprobada. Las actas del constituyente no dicen en qué proporción. Mateos, *Historia parlamentaria*, vol. XIV, pp. 11 y 91.

[37] Mateos, *Historia parlamentaria*, vol. XIV, pp. 41 y 45.

Cuadro 7
Derechos individuales
1842

Sesión	Iniciativa	Contenido	Votos a favor	Votos en contra
22-09-1842	Joaquín Vargas	Garantías individuales como parte de las "Bases constitucionales" (Arts. del 7 al 26)	25	14
14-10-1842	Dictamen de la mayoría (en lo general)	Garantías individuales como base constitucional y perrogativa general (Arts. 6 y 7)	36	41
14-10-1842	Dictamen de la minoría (en lo general)	Garantías individuales como derechos naturales (Arts. 4 y 5)	Retirado	Retirado
15-11-1842	Dictamen de compromiso (en lo general)	Garantías individuales como derechos naturales (Art. 13)	37	29
19-11-1842	Dictamen de compromiso (en lo particular)	Garantías individuales como derechos naturales (Art. 13)	31	34
23-11-1842	Dictamen de compromiso	Libertad de trabajo e industria (Art. 13)	56	1
23-11-1842	Reformado por la comisión	Libertad de opinión e imprenta (Art. 13)	37	26
23-11-1842	Reformado por la comisión	Libertad de impresión sin "censura previa" (Art. 13)	39	24
24-11-1842	Dictamen de compromiso	Libertad por estar simplemente en territorio mexicano (Art. 13)	52	0
26-11-1842	Reformado por la comisión	Se considera abuso de libertad de imprenta los ataques al dogma religioso (Art. 13)	23	43
26-11-1842	Comisión de compromiso	Libertad de movimiento (Art. 13)	64	0
26-11-1842	Reformado en varias partes por la comisión de compromiso	Seguridad (Art. 13)	48	11
1-12-1842	Comisión de compromiso	Inviolabilidad de domicilio y correspondencia (Art. 13)	53	2
1-12-1842	Reformado por la comisión	Abolición de la pena de muerte por delitos políticos (Art. 13)	52	8
5-12-1842	Comisión de compromiso	Intolerancia religiosa (Art. 31)	48	11
16-12-1842	Comisión de compromiso	El congreso general tiene la atribución de preservar el "goce de los derechos que garantiza esta constitución" (Art. 70)	55	5

Fuente: Mateos, *Historia parlamentaria.*

Respecto de los derechos individuales, los impulsores del dictamen de la mayoría (Fernando

Ramírez, Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, Pedro Ramírez) propusieron un catálogo que debía ser resguardado por la constitución y ser, al unísono, una prerrogativa general; mientras los defensores del dictamen de la minoría (Otero, Espinosa de los Monteros y Muñoz Ledo) abrazaron un fundamento iusnaturalista y, en forma similar a los del voto de la mayoría, que rigiera como un derecho constitucional-federal (cuadro 7).

No puede apreciarse con toda profundidad la ruptura constitucional de ambas propuestas, si no se hace una breve retrospectiva de los derechos individuales a partir del México independiente. Más aún, no podría entenderse el carácter vanguardista del voto de la minoría sin vincular dicho suceso. En este sentido, Otero y sus seguidores no sólo se adelantaron al liberalismo de 1857 --la distinción entre derechos del hombre de corte iusnaturalista y los derechos políticos y civiles de orden constitucional--, sino también a aquella ingeniería constitucional que defendería políticas "centralizadoras" o generales en la constitución del federalismo. Sin embargo, no sería justo olvidar que el catálogo de las garantías individuales tuvo precedentes o influencias tanto del constitucionalismo de 1824-1827 como del constitucionalismo de 1836. Sin embargo, hay que situar en perspectiva las influencias para comprender mejor las rupturas.

En cuanto al constitucionalismo de 1823-1827, el impulso de un cierto catálogo de derechos individuales tuvo un sustento indirecto que respondió a la buena voluntad de los estados. Ello llevó a resultados heterogéneos. Por lo mismo, resulta ocioso aquel debate de los juristas mexicanos que ven en Rejón y las reformas constitucionales de Yucatán el punto de ruptura de los derechos individuales.[38] La defensa cronológica de los rejonistas --el constitucionalismo de Rejón antecede en un año al de Otero-- es ciega por partida doble. Por una parte, porque el resguardo de ciertas "garantías individuales" no fue privativo del estado de Yucatán.[39] Como puede observarse en el cuadro 8, ello fue una política general de más de un tercio de las constituciones locales de la república mexicana entre 1823 y 1827 (Coahuila y Texas, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, Jalisco y Tamaulipas).

Asimismo, las demás constituciones, salvo Veracruz, cobijaron derechos similares pero con una base "constitucional". Posiblemente, como lo hizo explícito el constituyente de Oaxaca, porque no creían en la postulación de derechos abstractos o imprescriptibles.

---

[38] Por ejemplo, Daniel Moreno (prólogo, selección y notas). *Manuel Crescencio Rejón. Pensamiento político*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1968.

[39] Lo relativamente original de Rejón fue su propuesta de "garantizar" el respeto a dichas garantías. Esto implicó hacer responsables a las autoridades frente a los derechos políticos y civiles de los ciudadanos. Para lograr ello propuso el juicio por jurados y, sobre todo, su famoso "juicio de amparo" ante la Corte Suprema de

Cuadro 8
Garantías individuales en los estados
1823-1827

Estados	Derechos imprescriptibles o naturales	Derechos constitucionales	Artículo (s)
Chipas		Escribir, imprimir y publicar ideas políticas, igualdad, propiedad, seguridad, libertad	6 y 7
Chihuahua		Libertad, igualdad, propiedad particular	7, 10 y 68
Coahuila y Texas	Libertad, seguridad, propiedad e igualdad	Escribir, imprimir y publicar pensamientos y opiniones políticas	11 y 12
Durango	Igualdad, libertad, seguridad y propiedad	Libertad política de imprenta	14, 15 y 24
Guanajuato	Libertad, igualdad, propiedad y seguridad	Libertad de opinión y escritos políticos	15 y 16
Estado de México		Libertad política de imprenta	32
Michoacán	Libertad para hablar, escribir, igualdad ante la ley, propiedad, seguridad, libertad		12 y 13
Nuevo León		Seguridad, propiedad y libertad, libertad de imprenta e industria	9, 12 y 108
Oaxaca		Igualdad, libertad, propiedad, seguridad y libertad de publicar opiniones políticas, derecho de petición	7, 12 y 19
Puebla		Libertad, igualdad, propiedad y seguridad	2
Querétaro	Libertad, seguridad, propiedad e igualdad	Libertad de publicar ideas, derecho de petición	8, 9 y 10
San Luis Potosí		Libertad, igualdad, propiedad, seguridad, petición	10
Jalisco	Libertad, igualdad, propiedad y seguridad	Libertad de imprenta	8 y 9
Sonora y Sinaloa		Igualdad, libertad, propiedad, seguridad, de escribir, imprimir y publicar ideas políticas y derecho de representación	4, 18, 22 y 23
Tabasco		Libertad, igualdad, propiedad y seguridad	3
Sonora y Sinaloa		Igualdad, libertad, propiedad, seguridad, de escribir, imprimir y publicar ideas políticas y derecho de representación	4, 18, 22 y 23
Tabasco		Libertad, igualdad, propiedad y seguridad	3
Tamaulipas	Libertad, seguridad, propiedad e igualdad	Libertad de imprenta, petición	9, 10 y 11
Veracruz			
Yucatán		Igualdad, libertad, propiedad, seguridad, domicilio, escribir, imprimir y publicar pensamientos y opiniones, petición	4, 9, 10 y 11
Zacatecas		Libertad para hablar y escribir, igualdad, propiedad, seguridad y derecho de iniciativa	7, 78 y 79

Fuente: Constituciones políticas de los estados, 1823-1827, *Enciclopedia parlamentaria*, serie III, vol. I, tomo 2. Alta California, Baja California, Colima, Santa Fé Nuevo México y Tlaxcala eran territorios; el Distrito Federal, distrito. Esto explica que no hayan erigido constitución alguna en este período.

Por la otra, debido a que el problema no fue tanto de la configuración de un catálogo de derechos individuales, sino del ámbito de competencia y su grado de uniformidad constitucional. Lo realmente novedoso en Otero y los partidarios del voto de la minoría fue, primero, la enmienda iusnaturalista que le diera sentido a las formas de gobierno (en este

Justicia. Todo esto en el ámbito jurisdiccional de Yucatán.

caso la república federal); luego la "federalización" de dichos derechos; y, por último, pensar en cómo garantizar los derechos políticos y civiles de los individuos en lo concreto. El horizonte constitucional de Otero fue claramente iusnaturalista, constitucional y federalista; el de Rejón, local y confederalista.

Por su parte, la generalización o "republicanización" de los derechos individuales se originó en el constituyente de 1836. La diferencia con el voto de la minoría de 1842 fue, no obstante, grande. Los primeros erigieron un catálogo de garantías individuales nacidas y sustentadas desde los actos constitucionales. Los partidarios del dictamen de la mayoría estuvieran en franca continuidad con este precedente constitucional. La presencia de Pedro Ramírez en ambos constituyentes refuerza la conexión. No se puede decir lo mismo de figuras como Otero, Lafragua, Espinosa de los Monteros, Muñoz Ledo, Comonfort, Ocampo, Elorriaga, Rosas y 23 diputados más (cuadro 7). La nueva generación de constituyentes defendieron los derechos individuales como un precepto iusnaturalista. Esto es, como un conjunto de derechos inherentes e imprescriptibles al hombre y, por ende, anterior a toda forma de gobierno y de constitución. Lo menos que esperaban del congreso era garantizar, mediante leyes generales, estos derechos constitucionalmente.

El choque de ambas concepciones sobre los derechos individuales puede ser seguido en el cuadro 7. Ahí se observa como la iniciativa de la mayoría --con una base constitucional-- no dio lugar a votar por 41 votos contra 36. Los impulsores con una base iusnaturalista retiraron su voto para dar paso a un dictamen de compromiso. Éste recogió --intacto-- el proyecto de la minoría. El nuevo dictamen --que contenía el proyecto de constitución general y no sólo lo relativo a los derechos individuales-- fue aprobado por un margen de ocho votos. Sin embargo, a la hora de discutirse en lo particular, la enmienda iusnaturalista fue derrotada por 34 votos contra 31. De ahí en adelante se fueron aprobando, con una relativa facilidad, el catálogo de derechos individuales como preceptos constitucionales: libertad de trabajo e industria; libertad de opinión e imprenta que incluía los temas religiosos (esto sólo puede calificarse de osado para la atmósfera intolerante de la época, aunque en efecto se mantuvo la nula libertad de conciencia propia de toda la primera mitad del siglo XIX); libertad por pisar simplemente territorio mexicano (en continuidad con los primeros constituyentes mexicanos que se manifestaron contra el esclavismo estadounidense) y libertad de movimiento; derecho a la vida (seguridad y abolición de la pena de muerte por delitos políticos).

Revisten particular interés los dos últimos rubros del cuadro 7. El primero, además, fue aprobado por una abrumadora mayoría. El segundo, no llegó a ser discutido por el golpe

parlamentario de Santa Anna. Sin embargo, ambos elementos reflejan un enfático "gesto de desconfianza" hacia la autoridad --lo que refleja una clara estirpe liberal— respecto de la libertad, fuera de orden local o general. La desconfianza llegó a tal grado que no se legisló -- como en 1836-- para que el congreso resguardara un cierto catálogo de derechos individuales, sino que se proyectó --quizá ilusamente-- la imposibilidad de que las siguientes representaciones pudieran "suspender el goce de derechos" ya aprobados por el constituyente. La restricción a los poderes locales fue más contundente. Se postuló que las asambleas departamentales, además de no poder derogar ninguna ley general:

> No podrán irrogar con sus disposiciones ningún perjuicio a los intereses de dichos departamentos, ni a los derechos individuales de sus respectivos habitantes, aunque en estos casos se trate del beneficio del mismo departamento.[40]

Era claro. A pesar de la negativa iusnaturalista, prácticamente todo el constituyente de 1842 tomó distancia del republicanismo confederal de 1823-1827 y mantuvo, en muchos sentidos, una continuidad con el constituyente de 1836. Los derechos individuales no podían ser estatales. Tenían que ser necesariamente generales. Y ninguna autoridad --ni siquiera el congreso general-- podía quebrantarlos. La república moderna de individuos empató armoniosamente con el liberalismo constitucionalista de 1842. Y esto marcó un precedente ineludible para los ulteriores constituyentes de 1847 y 1857.

Finalmente, los congresistas de 1842 fueron enteramente vanguardistas en cuanto a la manera de elegir al presidente de la república. Al proyectar su reformulación, plantearon un cambio en la columna vertebral de los republicanismos pasados. De la república de colectivos a la república de individuos. De la elección colectiva de los estados o departamentos a la elección del ejecutivo "directamente" por los individuos. De nueva cuenta, hubo dos proyectos de reforma que pueden visualizarse en el cuadro 9. En cuanto a la forma de elección ordinaria, ambas iniciativas fueron novedosas frente a su pasado constitucional, dado que impulsaron un sistema de elecciones directas con electores de departamento. Lo que pretendían era dejar atrás la determinación de las legislaturas estatales conforme al modelo de 1824 y, sobre todo, el barroco diseño de 1836 que mezclaba la nominación de ternas de tres instancias generales, el filtro de alguna de las cámaras según el tipo de cargo y la elección final de las juntas departamentales de electores.

---

[40] Mateos, *Historia parlamentaria*, tomo XIV, p. 172.

Cuadro 9
Sistemas de elección del presidente de la república
1842

Concepto	Voto de la mayoría	Voto de la minoría	Dictamen de compromiso	Constitución en lo particular
Forma de elección ordinaria	Electores primarios sumados individualmente y computados por colegios especiales en las capitales de departamento (arts. 39-41)	Electores secundarios emiten su voto. Las asambleas de electores de estado computan al ganador por mayoría absoluta. Si no existe ésta, la misma asamblea determina al nominado. En ambos casos se mantiene el principio de un estado un voto (arts. 13-15 y 54)	Igual al voto de la minoría (art. 27)	En suspenso
Forma de elección por no obtenerse la mayoría absoluta de votos	El congreso nacional, votando por departamentos, elige al presidente (art. 41)	La cámara de diputados, votando por estados, elige al presidente (art. 54)	Similar al voto de la minoría	En suspenso

Fuente: Mateos, *Historia parlamentaria*. Tena. *Leyes*.

La paradoja fue que ahora el carácter realmente vanguardista estuvo de lado de los impulsores del dictamen de la mayoría (cuadro 9). La diferencia puede sintetizarse en dos aspectos. Primero, el régimen de grados. Los miembros del voto de la mayoría proyectaron un sistema radical de electores primarios para la elección del presidente de la república; los de la minoría, uno de electores de segundo grado.[41] Segundo, y esto es lo más importante, la propuesta de Ramírez --de cepa republicana-- exigía un cómputo de electores sumados individualmente para toda la nación (sistema que sería recuperado con algunos cambios en 1857). La moción de Otero y Espinosa de los Monteros, en contraste, filtraba la fuerza original de los electores mediante la suma de mayorías absolutas de los colegios electorales de los estados. Es decir, reproducía el principio de 1824 y 1836 de un estado o departamento un voto.

Respecto de la forma de elección "extraordinaria" o de no obtención de la mayoría absoluta de votos (en el caso del voto de la mayoría, de los electores; y en el de la minoría, del voto de las asambleas de electores de cada estado), ambas iniciativas optaron por el congreso general y el voto por diputaciones.[42] La única diferencia era que en el voto de la mayoría el congreso general abarcaba tanto a senadores como a los diputados; mientras que en el de la minoría, se restringía a los diputados. El empate técnico de las dos principales

[41] Las dos propuestas, sin embargo, coincidían en que los senadores fueran electos directamente por electores y ya no por las legislaturas de los estados.

[42] El voto por diputaciones será abordado en el cuarto capítulo. Baste mencionar por ahora que era un instrumento que le daba una "igualdad simétrica" a los estados, independientemente de su población y riqueza, para definir la presidencia de la república.

fuerzas en el interior del congreso llevó al ya referido proyecto de compromiso. Y el resultado fue favorable al proyecto de la minoría (cuadro 9). No obstante, a la hora de la discusión en lo particular las cosas se empantanaron. De todo el título "Del poder electoral", el constituyente sólo alcanzó a aprobar la elección de diputados generales en tres grados (moción que venía del voto de la minoría, el voto de la mayoría había propuesto un sistema de dos grados). Y el centro de las discrepancias, precisamente, recayó en la forma de elegir tanto al presidente de la república como a los senadores. Por ello, la comisión de compromiso pospuso la discusión de todo el título cuarto ("Del poder electoral"). Así no se detendría la aprobación de los demás artículos de la constitución. Nunca se sabrá el final de la discusión, pues el constituyente no tuvo tiempo de reanudar el debate. Sin embargo, conviene subrayar que, de haberse aprobado la reforma, estaríamos ante una ruptura en los fundamentos del modelo de república tanto de 1824 como de 1836. El cambio se situaría en la representación del poder ejecutivo. De tener su origen en las legislaturas de los estados (1824) o de las autoridades generales y las juntas departamentales (1836) pasaría a depender directamente de los electores. La relación directa entre "ciudadanos" y autoridad hubiera cambiado la correlación de fuerzas de los poderes públicos, en particular el poder del presidente. No sólo con relación a los congresos generales, también respecto de los estados. Este avance doctrinal –y en alguna medida constitucional, dado que había recibido el apoyo de ambos grupos en el congreso-- terminó por impactar las ulteriores nociones de república en los constituyentes de 1847 y 1857.

Los imaginarios federalistas de 1842

Lo primero que conviene subrayar es que se diluyó del mapa constitucional de 1842 la perspectiva confederalista y tendió a disolverse en algunos puntos en lo particular.[43] No debe olvidarse que sus principales defensores estaban en el exilio. Gómez Farías en Yucatán; Rejón intentó regresar a la capital sólo para recibir una encomienda forzada de Santa Anna a Centroamérica y las repúblicas del sur. La verdadera batalla se dio entre dos tipos de federalismo. No entre una república centralista y otra federalista como comúnmente se refiere. Además, debe advertirse que la disputa no sólo fue entre los miembros del voto de la mayoría y los de la minoría. El trayecto hacia la constitución tuvo cuatro fases: los ya

[43] Diputados como Lafragua y Olaguíbel, por ejemplo, defendieron este tipo de posturas que tuvieron, algunas veces, resonancia en el constituyente en general.

referidos votos de la mayoría y minoría, el dictamen de compromiso y la discusión en lo particular. Los debates de estas dos últimas fases mostraron, por un lado, que en ciertos puntos las diferencias entre los miembros de la comisión constitucional nunca desaparecieron; por el otro, hicieron patente que los miembros del voto de la mayoría y minoría no eran dueños del congreso constituyente.[44]

Lo segundo, y creo más importante, es señalar que el principal error de los estudiosos del tema ha recaído en pensar que el federalismo implica defender, por antonomasia, la diversidad de las partes. Esta perspectiva ha llevado a suponer que ser federalista equivale a oponerse a toda política centralizadora o general. Bastaría con hacer una breve revisión histórica del caso estadounidense --al fin los "inventores" de esta forma de gobierno-- para desmentir tal premisa.[45] Si bien la distinción entre confederalismo y federalismo es tanto de tipo doctrinal como de determinación de competencias, no se puede decir lo mismo cuando se discuten las diversas formas de federalismo. En este último caso el problema, antes que nada, es por la definición concreta y negociada de las competencias. Éste fue el punto de partida con el que trabajaron los constituyentes de 1842. La lucha entre el proyecto de la mayoría y el de minoría fue por encontrar el "justo medio" de las competencias. Otero y sus compañeros de minoría --Espinosa de los Monteros y Muñoz Ledo-- buscaron acercarse al federalismo modificando la Constitución de 1824; los segundos, reformando la Constitución de 1836. No se debe desconocer que José Fernando Ramírez --redactor del voto de la mayoría en 1842-- intentó cambiar, desde junio de 1840, el diseño "unitario" de las Siete Leyes. En su voto particular de aquel entonces, ya reconocía que la Constitución de 1836 no había podido "constituir" a la nación de una manera "sólida y estable". Y que el principal mal estaba en haber mermado las competencias de los estados. Recomendó, entonces, dar mayor juego a los departamentos, independientemente de la forma de gobierno que se adoptara:

Yo creo --decía Ramírez en junio de 1840-- que esta lucha sostenida, y que se califica de terca y caprichosa, en

[44] A manera de ejemplo, expongo dos casos. Primero, el ya referido tema de los derechos individuales. Ahí se pudo ver que los partidarios del voto de la minoría los postularon como derechos naturales, mientras que los de la mayoría como derechos constitucionales. En el dictamen de compromiso pasó casi intacto el voto de la minoría. Sin embargo, cuando se discutió en lo particular fue reprobada la moción. Luego se fue aprobando un cierto catálogo de derechos individuales como preceptos constitucionales. Esto es, se volvió al formato del voto de la mayoría. Segundo, ni el voto de la mayoría ni el de la minoría contemplaron originalmente que los departamentos o estados tuvieran derecho de iniciativa en el congreso nacional y un poder del "veto" --además del voto de las dos cámaras del congreso general y la mayoría absoluta de las asambleas departamentales-- de las reformas constitucionales en materia de comercio, industria e impuestos generales. El constituyente terminó por anular el derecho de iniciativa a las asambleas departamentales y concedió el poder de veto por una apretadísima votación de 29 votos contra 27.

[45] Schmitt dedica un capítulo de su *Teoría de la constitución* a este tema. Schmitt, *Teoría*, pp. 345-359.

favor del sistema federal, no es precisamente porque este nombre tenga un encanto mágico, ni porque la carta del año de 1824 sea más antigua o tenga menos hojas que la de 1836, sino porque en aquel sistema y en su correspondiente carta ven consignados ciertos derechos, que al mismo tiempo que les agradaban los consideran indispensables para su prosperidad, aunque no puedan explicar con la precisión de ideas propias de un político cuáles son esos derechos. Ciertamente no nos equivocaremos si los reducimos a cuatro: primero organización de su gobierno interior: segundo de sus tribunales y juzgados: tercero de su hacienda: cuarto invertir su tesoro en lo que les parezca después de contribuir a los gastos generales. Si se les conceden estos objetos disfrutarán de hecho de una federación en la realidad, y quedarán contentos, aunque a ese sistema se dé el nombre de monarquía absoluta.[46]

La manera en que Ramírez ideó para salir de los extremos constitucionales --tanto en 1840 como en 1842-- fue darle mayores facultades a los departamentos a partir de la transformación de la Constitución de 1836.

Del otro lado, estaban publicistas como Otero. Si bien éste no había resultado tan original como Ramírez en cuanto a su noción de la república, no se puede decir lo mismo respecto de su concepción del federalismo. Existen, por lo menos, dos razones que fundamentan esta aseveración. En primer lugar, sabía que la mejor constitución era la posible. El problema no era sólo de doctrina. Ni reconocer si nuestro federalismo venía de la periferia al centro o del centro a la periferia. Creía que los sistemas federales admitían "innumerables combinaciones".[47] La cuestión consistía en definir las competencias locales y federales de acuerdo con las circunstancias históricas y los compromisos políticos de la época.[48] Esto implicaba un arreglo concreto de los poderes públicos y la "federalización", como ya se vio antes, de los derechos individuales.

La segunda razón radica, precisamente, en su explícito alejamiento del horizonte confederalista y haber antepuesto las bases constitucionales para constituir un verdadero federalismo en México. Otero prácticamente visualizó todos los vértices posibles para no confundir a los viejos y nuevos confederalismos con los modernos federalismos de los siglos XVIII y XIX. En forma similar a los publicistas de *El federalista*, se propuso trascender el horizonte confederalista de Montesquieu:

El sistema federal en su último estado de perfección --dijo a la letra--, y como nosotros quisimos adoptarlo, no es como lo fue antiguamente, una sociedad de sociedades, sino que por sí forman una sociedad perfecta, cuyo

[46] Ramírez también proponía la devolución de algunas de las competencias electorales que los estados tenían en 1824. Esto es, mayor participación en la elección del presidente de la república, el senado, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, el censo, los distritos y los "partidos". Asimismo, control total de los ayuntamientos y posibilidad del "veto" de las asambleas locales --dos terceras partes-- para que tuvieran efecto las reformas constitucionales. Por último, proponía la desaparición del polémico Supremo Poder Conservador. José Fernando Ramírez, "Voto particular del dictamen de reformas constitucionales del 30 de junio de 1840". Tena, *Leyes*, pp. 286-303.

[47] Otero, "Ensayo", Estrada, *Documentos*, p. 200.

[48] Otero, *Acuerdo*, p. 2.

gobierno es el general: de donde resulta que la acción del ciudadano, en todo lo relativo a la unión, se ejerce directamente sin ninguna intervención del poder de los estados. Este principio, prodigioso adelanto de la ciencia social, se observa comparando el mecanismo de la constitución americana con el de las débiles confederaciones de la antigüedad, que sucumbieran tal vez por este vicio, y domina seguramente el pensamiento de autores de aquélla, cuando promulgaron la constitución de nombre del pueblo de los Estados Unidos.[49]

Otero tenía claro, además, que la generalidad y centralización eran un condimento intrínsico de los republicanismos federales del mundo:

La voz de la centralización –llegó a afirmar Otero-- no significa en los Estados Unidos, ni es otra cosa que federación: la centralización es el primer elemento de su fuerza, es la base de su constitución y el principio motor de sus instituciones sociales: la centralización es la que recomendaba el padre de la federación y de la independencia del Norte, en aquellas palabras de su carta específica.[50]

No se podía constituir una república federal sin la uniformidad de las formas de gobierno. No se podía permitir la existencia de una democracia pura en Zacatecas, una aristocracia en Guanajuato y una monarquía en Puebla.[51] Instaba a los publicistas de su entorno a distinguir las antiguas confederaciones de corte monárquico --como Alemania, Holanda y Suiza-- de la moderna federación estadounidense. Entabló, de esta manera, un debate contra los prejuicios de Tocqueville de que México había imitado, en 1824, a Estados Unidos sin considerar sus circunstancias históricas.[52] No admitía el argumento de que ambos "federalismos" se habían constituido de forma diversa; esto es, aquella premisa de que México había ensayado un federalismo que fragmentaba lo unido, mientras que en Estados Unidos había sido para unir lo desunido (Mier, Alamán y Sánchez de Tagle).[53] Otero

---

[49] Hamilton, en su artículo del 23 de noviembre de 1787, publicado en el *Correo de Nueva York*, debatió explícitamente contra Montesquieu. Dado este precedente, no comprendo porqué existen autores contemporáneos que insisten en ver a Montesquieu como un teórico del federalismo, cuando en realidad lo es del confederalismo. Hamilton, *Federalista*, pp. 32-35. La referencia de Otero, "Voto en lo particular de 1847", *Obras*, tomo I, p. 361.

[50] Otero, "Examen analítico del sistema constitucional, 3 y 8 de octubre de 1842", *Obras*, tomo I, p. 217.

[51] Otero, *Acuerdo*, pp. 28-30.

[52] Esta afirmación va en un sentido inverso a la interpretación que Reyes Heroles hiciera sobre la relación entre Otero y Tocqueville. La referencia de Tocqueville sobre México dice a la letra: "Los habitantes de México, queriendo establecer el sistema federativo, tomaron por modelo y copiaron casi íntegramente la constitución de los angloamericanos, sus vecinos. Pero al trasladar la letra de la ley, no pudieron trasponer al mismo tiempo el espíritu que la vivifica. Se vio cómo se estorbaban sin cesar entre los engranajes de su doble gobierno. La soberanía de los estados y de la unión, al salir del círculo que la constitución había trazado, se invadieron cada día mutuamente. Actualmente todavía, México se ve arrastrado sin cesar de la anarquía al despotismo militar y del despotismo militar a la anarquía". Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 159.

[53] Mier fue el primer tratadista que erigió este argumento: "Ellos eran --refiriéndose a los Estados Unidos-- ya estados separados e independientes unos de otros, y se federaron para unirse contra la opresión de la Inglaterra; federarnos nosotros estando unidos, es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa federación". Servando Teresa de Mier, "Discurso del Sr. Mier sobre la federación mexicana", sesión 11 de diciembre de 1823, en José Barragán Barragán, *El pensamiento federalista mexicano: 1824*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, 1983, p. 114. Alamán repitió el mismo

pensaba, desde 1842, que ninguna experiencia histórica se originaba de manera idéntica a otra forma de gobierno. Que México y Estados Unidos tenían en común la necesidad de unificar a sus naciones sin "relajar los vínculos de unión" (oposición a la independencia casi absoluta de los estados).[54] En su "Análisis sobre los principios teóricos", al mismo tiempo, planteó las diferencias de ambos constitucionalismos.[55] Los constituyentes mexicanos de 1824 no sólo no "copiaron estúpidamente" a Estados Unidos, sino fueron más radicales en cuanto a la manera específica de "repartir el poder". En lo particular, se refería a las excesivas competencias dadas a "la administración interior de los estados". De ahí que hiciera explícita su deuda con las Siete Leyes, Constitución a la que calificó de "mixta".[56] Al unísono, acusó a los primeros constituyentes mexicanos de no incluir el "objeto primordial" al que se debían las "instituciones políticas" (las formas de gobierno): las garantías individuales.[57] Más tarde, sin embargo, les concedería la legitimidad que otorgaba ser parte del "pacto primitivo".[58] Su realismo político le indicaba que el valor supremo de los constituyentes de 1824-1827 era la "unión". Ésa había sido la constitución posible. La tarea de los congresistas de su tiempo fue sólo reformar. Reformar para superar la coexistencia de una "sociedad de sociedades". Reformar para trascender el confederalismo del pacto primigenio de 1824.

Dentro de los críticos del voto de la mayoría hubo posturas más "radicales" que las de Otero y Espinosa de los Monteros. Me refiero, en lo específico, a Melchor Ocampo. El joven Ocampo alegó que no podía emprenderse la discusión de las competencias si no se declaraba antes la "federación" y los "departamentos soberanos".[59] Pero este tipo de posturas fueron marginales en el constituyente de 1842. La mayoría de los constituyentes entendieron que el verdadero problema radicaba en la definición de los ámbitos y facultades de las partes y el centro. Esto es, la determinación concreta de la soberanía en ambos campos sin que importara la denominación de estados o departamentos. Lafragua confesaría, posteriormente, que se había tratado de una estrategia de "ataques coordinados" para ganarse a los

---

argumento en su *Historia de México*, tomo V, p. 777. La referencia de Sánchez de Tagle fue citada en el anterior capítulo.

[54] Otero, *Acuerdo*, pp. 48-50.

[55] Otero, "Análisis", *Obras*, tomo I, pp. 206-257.

[56] Otero, "Análisis", *Obras*, tomo I, pp. 245-247.

[57] Otero, "Voto particular de 1847", *Obras*, tomo I, pp. 363-364.

[58] Otero, "Voto particular de 1847, *Obras*, tomo I, p. 357.

[59] Melchor Ocampo, "Discurso que pronunció el Sr. diputado Ocampo en contra del proyecto de la mayoría en la sesión del 10 de octubre de 1842", Melchor Ocampo, *Obras completas. Escritos políticos*, Ediciones el Caballito, México, tomo II, 1982, pp. 300-307.

"indecisos" contra el proyecto de la mayoría.[60]

La estrategia funcionó. Como se señaló atrás, el voto de la mayoría no dio lugar a votar por 41 votos contra 36 y se respetó el compromiso, previamente contraído, de retirar el voto de la minoría y sustituirlo por un nuevo proyecto que debería estar listo en quince días.[61] El dictamen de compromiso, discutido a mediados de noviembre, fue aprobado en lo general por 37 votos contra 29.[62]

Cecilia Noriega concluye que el constituyente de 1842 acabó por erigir un federalismo sin mencionar el término ("federalismo velado").[63] En términos generales, su apreciación es correcta. Sin embargo, lo que no puntualiza es que dicha ruptura se explica por las profundas similitudes entre el voto de la mayoría y el de la minoría. El alarde de federalismo de Ramírez --preámbulo al voto de la mayoría-- no estuvo desprovisto de fundamento. Él había entendido, en forma similar a Otero y Espinosa de los Monteros, que el "federalismo" requería de una buena dosis de políticas centralizadoras para superar las posturas confederalistas. Como se puede ver en el cuadro 10, hubo un acuerdo en lo fundamental. Ambos proyectos respetaron la trayectoria geopolítica de los estados (23 entidades y la "invención" del departamento de Acapulco a "petición" de Juan Álvarez) y el paradigma de competencias generales y particulares. Ambos proyectos postularon la necesidad de que los poderes generales mantuvieran una superioridad tanto en lo referente a su jurisdicción como en materia de controversias entre poderes y sobre los departamentos.

---

[60] Lafragua, *Miscelánea*, pp. 14-15.

[61] El proyecto de compromiso, según Lafragua, se negoció antes de la votación. Pero una vez que pudo palparse la fuerza de los partidarios del voto de la minoría, el compromiso del nuevo proyecto se hizo por escrito y de manera pública. El documento se denominó "Bases constitucionales". Éste contuvo originalmente cuatro puntos: la "democracia" como base elemental de la constitución; la nación dividida en departamentos sin perder el carácter de nación; conservar la forma de gobierno republicana, popular y representativa; división de poderes; y "distribución del poder público bajo las clasificaciones ya hechas de nacional y local, correspondiendo al primero cuanto puede ser de un interés general, y al segundo todo lo que pertenece al régimen interior de las localidades, ambos independientes en sus respectivas esferas". Luis de la Rosa, además, propuso que se sumara a las Bases las atribuciones del congreso general y Joaquín Vargas hizo lo propio respecto de las garantías individuales (artículos del 7 al 26). La moción de Luis de la Rosa fue rechazada por 37 votos contra 27. La moción del diputado Vargas, ya se mencionó antes, fue aprobada por 25 votos contra catorce. Cecilia Noriega Elío, *El constituyente de 1842*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986, pp. 94-96. También: Mateos, *Historia parlamentaria*, sesión del 14 de octubre de 1842, vol. XIV, pp. 102 y 110.

[62] Noriega, en la obra previamente citada, sostiene que la aprobación del dictamen fue de 34 votos contra 26. La diferencia de votos no proviene de la fuente --ambos tomamos el dato de Mateos--, sino que esta autora no tomó en cuenta la aclaración del sentido del voto de algunos diputados en la subsiguiente sesión. Mateos, *Historia parlamentaria*, sesión del 14 de noviembre de 1842, vol. XIV, p. 120.

[63] Noriega, *Constituyente*, p. 99.

Cuadro 10
Competencias de los poderes generales
1842

Concepto	Voto de la mayoría	Voto de la minoría	Dictamen de compromiso	Constitución en lo particular
Número de entidades	24 departamentos (Art. 3)	24 estados (Art. 21)	24 departamentos (Art. 1)	En suspenso
Aprobadas Legislación	Codificación unitaria para toda la república (civil, penal, comercial y minera). Además, se permite reprobar a aquellos estatutos de departamento que contravengan la constitución general (Arts. 135 y 79)	Las establecidas en el ámbito de la jurisdicción federal (Arts. 25 y 35)	Conforme al voto de la minoría. Incluye derecho de iniciativa a asambleas departamentales, la Suprema Corte y la Marcial en sus ramos. Además, en materia de comercio, industria e impuestos generales requiere la mayoría absoluta de las asambleas (Arts. 53-57 y 60)	Con algunas modificaciones, aprobadas
Aprobada Controversias	Supremacía del congreso nacional y de la Suprema Corte (Arts. 110, 137 y 138)	Supremacía del congreso general y de la Suprema Corte (Arts. 22 y 35)	Igual que el voto de la minoría. Además, las leyes de departamento que contravinieran la constitución podrán ser vetadas de facto por el gobernador y luego dar cuenta al senado (Arts. 2 y 107)	Aprobada la supremacía del congreso nacional. La parte de la Suprema Corte no llegó a discutirse. Tampoco el veto de facto del gobernador
Garantías individuales	Base constitucional y prerrogativa general de la república (Arts. 6 y 7)	Base iusnaturalista y prerrogativa constitucional-federal (Art. 4 y 5)	Similar a el voto de la minoría (Art. 13)	Aprobada conforme al voto de la mayoría
Libertad política de imprenta	Resguardo del congreso nacional (Art. 79)	Parte del paquete de las garantías individuales (Art. 4 y 5)	Parte de las garantías individuales, pero como precepto constitucional (Art. 13)	Aprobada
División de poderes	Disposición general. Tres poderes públicos (Art. 5)	Disposición general. Tres poderes públicos (Arts. 23 y 27)	Disposición general. Tres poderes públicos (Arts. 33 y 99)	Aprobada la parte general. La correspondiente a los departamentos no llegó a discutirse
Ejército				
I. Guardia nacional	Congreso nacional toca su reglamentación general (Art. 79 y 156)	Congreso general da las bases de su organización y cuando se pone en servicio activo, salvo el caso de invasión exterior (Arts. 25, 26 y 35)	Congreso nacional da las bases para la organización, equipo y disciplina de la guardia nacional de los departamentos	Aprobada
II. Tropas permanentes	Exclusiva del congreso nacional (Art. 79 y del 152 al 155)	Exclusiva del congreso general (Arts. 26 y 35)	El congreso nacional fija el contingente de hombres por departamento y reglamenta su organización y forma de alistamiento (Art. 70)	Aprobada
Milicias cívicas	Ninguna disposición	Niega todo tipo de tropa permanente a los estados o sin permiso del congreso general (Art. 25)	Ninguna disposición	

Continuación cuadro 10

Poder electoral				
I. Presidencia de la república	Caso sin mayoría absoluta de electores, el congreso nacional, votando por departamentos, elige al presidente (Art. 41)	Senado hace el cómputo de los votos estatales. En caso que no haya mayoría absoluta, la cámara de diputados, votando por estados, elige al presidente (Art. 54)	Similar al voto de la minoría	En suspenso
II. Senadores	Dos por departamento Elecciones directas en dos grados (Art. 34)	Dos por estado. Elecciones directas en dos grados (Arts. 30 y 32)	Similar al voto de la minoría (Art. 26)	En suspenso
III. Diputados generales				
IV. Magistrados de la Suprema Corte de Justicia	Mismo método que el presidente (Art. 43)	Mismo método que el presidente (Art. 68)	El congreso nacional pasa a tener atribuciones de cómputo y en los casos sin mayoría absoluta: elección mediante el voto de los colegios electorales de departamento (un estado un voto) (Art. 30)	En suspenso
V. Gobernador	Mismo procedimiento que el presidente, pero los departamentos definen el número y cualidades de los electores (Art. 46)	Ninguna competencia, aunque recomienda que la ley electoral estatal deba seguir las bases generales de la constitución (Art. 18)	Ley ulterior electoral de cada departamento con absoluta sujeción a las bases y principios generales (Art. 25)	Aprobada
VI. Magistrados locales	Ninguna facultad	Ninguna competencia, aunque recomienda que la ley electoral estatal debe seguir las bases generales de la constitución (Art. 18)	Ley ulterior electoral de cada departamento con absoluta sujeción a las bases y principios generales (Art. 25)	Aprobada
VII. Ayuntamientos	Ninguna facultad	Ninguna competencia	Ninguna competencia	
Hacienda	Hacienda de la nación y las particulares de los departamentos. Dos disposiciones intervencionistas: una ley general para ambas haciendas y un límite máximo a la política impositiva de los departamentos (Arts. 160-162)	Hacienda federal y estatales. Si se perjudica la riqueza pública del estado o los demás, el congreso general puede disminuir o quitar contribuciones que le otorga dicho principio (Art. 79)	Hacienda de la nación. Si se perjudica notoriamente la riqueza pública de los departamentos, las dos terceras partes del congreso nacional pueden disminuir las contribuciones que afecten dicho principio (Arts. 124-126)	No llegó a discutirse
Contingente	Congreso nacional, tomando en cuenta los presupuestos departamentos (Art. 162)	Congreso general fija contingentes ordinario y extraordinario, tomando en cuenta población, necesidades y recursos de los estados (Arts. 35 y 77)	Ninguna disposición específica, aunque se habla de una competencia de contribuciones generales que establezca la ley (Art. 125)	No llegó a discutirse
Comercio y amonedación	Atribución exclusiva del congreso con naciones extranjeras y entre los departamentos (Art. 79)	Atribución exclusiva del congreso con el exterior y de los estados entre sí (Art. 24 y 35)	Atribución exclusiva del congreso con el exterior y entre los diferentes departamentos (Art. 70)	Aprobado

Fuente: Dictámenes de la mayoría, minoría, compromiso: Mateos. *Historia parlamentaria.* Tena. *Leyes.*

Como se ha visto atrás, ambos proyectos quisieron proteger los derechos individuales y la libertad de imprenta como instancias generales sobre los departamentos y pugnaron por una

forma de gobierno y división de poderes homogéneos. Ambos proyectos diseñaron una representación política federal --el senado-- que sólo tendría atribuciones de cámara revisora. Ambos proyectos buscaron fortalecer el ejército --vía la guardia nacional y las tropas permanentes-- contra el resabio confederalista de las milicias cívicas estatales. Ambos proyectos previeron el caso de las facultades extraordinarias para intervenir los departamentos y resguardar la norma constitucional. Ambos proyectos, en esto se dio una continuidad desde 1824, se manifestaron a favor del control sobre el comercio exterior (aranceles sobre importaciones y exportaciones, la renta del tabaco que siempre fue de excepción y las loterías) y un sistema de amonedación único y uniforme. Ambos proyectos, finalmente, restituyeron e innovaron en cuanto a las competencias que se otorgarían a los departamentos en materia de "poder electoral".

Por otro lado, las atribuciones a los estados se vieron fortalecidas en relación con 1836, aunque disminuidas si el referente fuera la Constitución de 1824. Como es visible en el cuadro 11, se recuperó el estatus de los poderes residuales de los departamentos o estados en prácticamente todos los momentos del proceso constitucional. Había acuerdo en devolverles el poder electoral sobre su jurisdicción departamental y como pilón iban a tener derecho a elegir tanto a los magistrados de la Suprema Corte como a los magistrados locales (moción que originalmente no aparecía en el proyecto de la mayoría ni el de la minoría). De similar forma, se pretendía regresarles el control sobre el número y requisitos para constituir, junto con los procedimientos de elección, un sistema de municipios en sus departamentos o estados.

Sin embargo, también se contemplaron "pérdidas" o, si se quiere, continuidades respecto de la Constitución de 1836. Estas medidas, se verá en seguida, deben interpretarse como parte del nuevo arreglo de *check and balances*. Hubo, en primer lugar, la solicitud de adoptar una codificación única para toda la república (voto de la mayoría). Los miembros de la minoría se opusieron en la votación en lo particular. Lo paradójico fue que uno de sus seguidores, Luis de la Rosa, había recuperado la moción en un momento anterior a la votación. Me refiero a su iniciativa de que formara parte de las "Bases". Dicha propuesta fue puesta a consideración del pleno, aunque reprobada por una diferencia de 16 votos (36 contra 20).[64]

[64] Entre los votos en contra sobresalen los nombres de Otero, Lafragua, Espinosa de los Monteros, Morales y Riva Palacio, entre otros. De los diputados a favor: Rodríguez de San Miguel, Comonfort y los miembros del voto de la mayoría.

Cuadro 11
Competencias a los departamentos o estados
1842

Concepto	Voto de la Mayoría	Voto de la minoría	Dictamen de Compromise	Constitución en lo particular
Número de entidades	24 departamentos (Art. 3)	24 estados (Art. 21)	24 departamentos (Art. 1)	En suspenso
Cambios territoriales	Congreso y dos terceras partes de las asambleas departamentos (Art. 79)	Congreso general, petición de las partes en conflicto y mayoría absoluta de las legislaturas (Art. 22)	Supremacía del congreso general en las partes que contradigan la constitución (Art. 70)	Aprobado (Art. 70)
Estatus de soberanía	No la otorga, pero admite poderes residuales a los departamentos y les da derecho a realizar su propia constitución (Arts. 79-80, 137 y 143-144)	Estados de la federación. En lo que respecta de su administración interior, o enteramente libre e independiente de los poderes supremos (Art. 23 y 24)	Poderes residuales a los departamentos (Art 70)	Aprobado (Art 70)
Codificación civil, penal, comercial y minera	Sin facultad. Sólo disposiciones secundarias (Art. 135)	Constitución y códigos (Art. 23)	Igual que el voto de la minoría (Art. 70)	Aprobado (Art. 70)
Ejército				
I. Guardia nacional	Situada en los departamentos, pero reglamentada por el congreso general (Art. 79)	Situada en los estados conforme al congreso general (Art. 25)	Igual al voto de la mayoría y de la minoría (Art. 70)	Aprobado
II. Milicias cívicas (no llegó a discutirse)	Ninguna disposición	Ninguna disposicion	Ninguna disposicion	
Poder electoral				
I. Presidente de la república	Electores primarios sumados individualmente y computados por colegios especiales en las capitales de departamento (Arts. 39-41)	Electores secundarios emiten su voto. Las asambleas de electores de estado computan al ganador por mayoría absoluta; sino existe ésta, la misma asamblea determina al nominado. En ambos casos se mantiene el principio de un estado un voto (Arts. 13-15 y 54)	Igual al voto de la minoría (Art. 27)	En suspenso
II. Senadores	Electores de dos grados eligen directamente a dos senadores. Computan colegios electorales de departamento (Art. 34)	Electores de dos grados eligen directamente a dos senadores. Computan asambleas de electores de estado (Arts. 13-15 y 32)	Igual que en el voto de la mayoría y el de la minoría (Art. 26)	En suspenso
III. Diputados generales	Electores de dos grados: 1 diputado por 80 mil ó 40 mil habitantes. Computan colegios electorales de departamento (Art. 34)	Electores de 3 grados: 1 diputado por 70 mil ó 35 mil habitantes. Eligen asambleas de electores de estado (Arts. 13, 14, 15, 29 y 32)	Igual que el voto de la minoría (Arts. 16-25 y 35)	Aprobado
IV Magistrados de la Suprema Corte	Igual que el presidente (Art. 43)	Mismo procedimiento que el presidente (Arts. 68)	Igual que el voto de la minoría (Art. 30)	En suspenso
V Asambleas locales	Los mismos electores que en la elección de diputados generales (art. 45)	Tomando las bases federales, cada legislatura define su propia ley electoral (art. 18)	Igual al voto de la minoría (art. 25)	En suspenso
VI. Magistrados locales	Las asambleas de departamento (Art. 47)	Tomando las bases federales, cada legislatura define su propia ley electoral (Art. 18)	Igual al voto de la minoría (Art. 25)	En suspenso
VII. Ayuntamientos	Ley particular ulterior. Facultad del departamento (Art. 48)	Control total, dado el diseño de poderes residuales (Arts. 23 y 24)	Igual al voto de la mayoría y el de la minoría (Art. 25)	En suspenso
Hacienda	Distingue hacienda de la nación y las particulares de los departamentos (Arts. 160-162)	Hacienda estatal por poder residual (Arts. 23 y 24)	Similar al voto de la mayoría. Mantiene la moción de intervención del congreso general por aplicación de contribuciones notoriamente perjudiciales a los departamentos (Arts. 124-126)	No llegó a discutirse

Fuente: Mateos, *Historia parlamentaria.*

Esto demuestra, una vez más, que los grupos predominantes no tenían un control absoluto del constituyente.

En segundo lugar, puede verse en el mismo cuadro 10, hay que sumar el tope al número de diputados por departamento (máximo quince) y el veto a los potenciales excesos de los impuestos locales. Si se hubiera aprobado, la primera medida debilitaría las soberanías locales y, de manera contradictoria, obligaría a los departamentos a sostener un tipo de representación territorial en lugar de uno por población. La segunda trastocaría lo más sensible de la "soberanía natural de los estados": el manejo exclusivo de sus haciendas particulares. Es cierto que esta última medida sólo operaría para casos extraordinarios y requeriría, para tener efectos legales, de las dos terceras partes de ambas cámaras generales. No obstante, la ambigüedad del veto --"si se perjudica notoriamente la riqueza pública"-- abría el camino para mantener una política intervencionista en los departamentos. La enmienda no llegó a discutirse en lo particular; pero el hecho de que los miembros del voto de la mayoría y los de la minoría estuvieran de acuerdo en lo sustancial aumentaba las posibilidades de su aprobación.

En resumen, lo que sobresale es la convergencia de ambos grupos en posturas que fortalecieran los poderes centrales frente al desbordamiento vivido en el período confederalista de 1824-1835 y un debilitamiento de los excesos unitarios de 1835-1841. Al constituyente de 1842, en términos generales, no se le debe escatimar su originalidad en cuanto a desvanecer el horizonte confederalista y anteponer un republicanismo federal. Sin embargo, es necesario comentar algunas continuidades de su constitucionalismo respecto de 1824 y 1836. Vislumbro seis elementos. El primero se refiere al estatus que se dio al senado (continuidad con el constitucionalismo de 1836). Aunque el proyecto de la mayoría, el de la minoría y el de compromiso consideraron un poder legislativo bicameral, no siguieron al pie de la letra las premisas fundamentales de las representaciones federales. Esto es, fue cierto que concedieron una representación territorial que igualó a las partes, independientemente de su población y riqueza; y fueron vanguardistas en cuanto al sistema de elección, pues pensaron en trascender la elección por las legislaturas locales a otra por juntas electorales (cuadro 11); pero sólo le dieron un papel de cámara revisora. Desgraciadamente las crónicas no consignan las motivaciones específicas del constituyente. Aún así, puede inferirse que tuvo que ver con el fortalecimiento del poder legislativo respecto del ejecutivo. Es sabido que aquellas constituciones que otorgan las mismas facultades a ambas cámaras permiten un fortalecimiento del poder ejecutivo sobre el legislativo. En primer lugar, debido a la premisa

que reza: "divide y vencerás". El poder de legislar o innovar se hace más lento. En segundo, porque para nadie era desconocido que los presidentes de la república solían hacer alianzas con el senado para moderar las posturas "radicales" de la cámara de diputados.

La segunda continuidad se relaciona con el tipo de hacienda que se quiso adoptar. El diseño constitucional de 1842 distinguía una hacienda general y otras particulares (medida necesaria en todo federalismo); pero el poder general sólo obligaba a los "departamentos" a separar las cuentas de unos y otros. En forma semejante a 1824, no se logró saldar la ausencia de una burocracia "federal" propia y el dominio casi absoluto de los recursos, directos e indirectos, generados por los departamentos.[65]

La tercera continuidad consistió en la endeble competencia del congreso nacional para aplicar impuestos generales y políticas de distribución del presupuesto público. El proyecto de compromiso abrió una pequeña rendija para aplicar impuestos generales a los departamentos (cuadro 10).[66] Pero ello tendría que realizarse con el concurso de todas las partes. Además de la aprobación del congreso nacional, se hubiera necesitado el voto de la mayoría de las legislaturas de los departamentos. Esta enmienda no venía originalmente en el voto de la mayoría ni tampoco en el de la minoría. Su impulso se gestó en el pleno del constituyente. Esto se entiende mejor si cruzamos la información que proporciona el estudio de Noriega sobre el lugar de origen y la experiencia política donde habían actuado los diputados. De un listado nominal de 175, sólo provenían de la ciudad de México siete diputados (4 por ciento). Esta cifra contrasta con la "junta de notables" de 1843, en el que se incrementó a 28 vocales (30 por ciento de un total de 92 nominados). Asimismo, 58 diputados del constituyente de 1842 (33 por ciento) venían de actuar en las legislaturas de sus departamentos.[67]

Quizá este último elemento explique –o al menos en parte—la tercera y cuarta

---

[65] Aunque se trate de otro período (1850-1911), el mejor trabajo sobre las dificultades de la construcción de una hacienda liberal federal, la apropiación de una esfera de impuestos federal (los impuestos directos) y la aplicación del presupuesto público como instrumento de políticas redistributivas y de fomento de infraestructura y bienes materiales e inmateriales: Marcello Carmagnani, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

[66] La idea de aplicar contribuciones directas, uniformes y progresivas desde el "poder central" viene desde el constituyente de Cádiz. Pero también hubo intentos en el constituyente mexicano de 1823 y en 1829. La constante, sin embargo, es que todos estos proyectos no tuvieron un éxito general y, sobre todo, no llegaron a tener durabilidad en el tiempo. José Antonio Serrano Ortega: "Un impuesto liberal en una guerra contrainsurgente: las contribuciones directas en la Nueva España, 1810-1820", ponencia en el Seminario *Las contribuciones directas en México, 1790-1846*. Del mismo autor: "Tensar hasta romperse: el ministro Lorenzo de Zavala", en prensa.

[67] Noriega, *Constituyente*, pp. 127 y 129.

continuidad: la conservación del contingente y, sobre todo, el intento de "regular" o uniformar las alcabalas en lugar de anularlas (cuadro 10).[68] Estos elementos, ya se mencionó anteriormente, eran resabios confederalistas o bien instrumentos fiscales que venían de los esquemas fiscales hispánicos. La otra parte de la explicación tuvo que ver con el realismo político y financiero de todos los actores en contienda. Las haciendas de los departamentos y de los gobiernos centrales no resistirían un cambio abrupto --ni en el orden político ni en materia de recursos financieros-- para transformar el viejo modelo fiscal de colectivos (los departamentos) y el Estado central.

Por último, la quinta continuidad se refiere a la proyección de una tímida centralización del ejército. Si bien fue cierto que se pensó en lograr un mayor control en la organización y mando de las milicias activas y la guardia nacional, no se limitó del todo la dependencia del gobierno general respecto de los departamentos. La dependencia se dio en cuando menos tres rubros: localización espacial, cupo de hombres y aportación de recursos financieros para el ejército permanente. La queja de los militares de 1842, la rebelión de Paredes Arrillaga en diciembre de 1845 y la endeble reacción frente a futura invasión de los Estados Unidos mostrarían la deficiencia estructural del "ejército mexicano".

Como es sabido, las rupturas y continuidades que proyectó el constituyente de 1842 quedaron inconclusas. El golpe parlamentario de diciembre de 1842 tuvo como pretexto el disgusto por las reformas militares que no sólo representaban un deseo político, sino eran medidas ya aprobadas por el congreso. A la cabeza de este golpe estuvieron Santa Anna y Tornel. Pero también participaron figuras como Bravo --Santa Anna lo nombró presidente "sustituto" en octubre de 1842-- y pidieron la unción de las fuerzas militares de San Luis Potosí y algunas autoridades y vecinos de Puebla.[69] Los desacuerdos entre el gobierno y el congreso se hicieron explícitos en el "Acta de Huejotzingo".[70] Primero que nada aclararon

---

[68] Los diferentes tipos de "contingente (diferenciado, extraordinario, uniforme) y el nivel de eficiencia real para el período 1824-1861: Castañeda, "Contingente", en Marichal, *Colonia*, pp. 135-188. Desgraciadamente, este estudio contiene dos inconvenientes. Primero un problema de enfoque, que ya ha sido motivo de crítica en el primer capítulo. Me refiero a su idea de ver en el contingente una "forma natural" en que se relacionan los estados y la federación. No se comprende que esto fue manifestación de una relación confederalista. Segundo, no hay cifras para los años que van de 1839 a 1845. De cualquiera manera, la serie de datos que presenta es la más completa que yo conozca sobre el tema. Respecto de las alcabalas, consúltese mi estudio: "El ocaso de las alcabalas: el porfiriato", *Investigación Económica*, vol. LVIII, Núm. 226, octubre-diciembre, 1998.

[69] También se pronunciaron abiertamente en contra generales como Gabriel Valencia. Éste, en su "Acta" al ministro de Guerra, se refirió a los constituyentes de 1842 como "los amigos de un progreso desenfrenado". Noriega, *Constituyente*, p. 117.

[70] El "Acta de Huejotzingo" hizo cuatro peticiones. Primera: desconocimiento de lo que emanara del constituyente de 1842. Segunda: retiro de los "poderes" a los diputados de Puebla en el congreso constituyente. Tercera: fin del interinato de Bravo y vuelta al gobierno de las "Bases". Cuarta: nombramiento

que no querían volver a las "mezquinas Siete Leyes". Después reconocieron que la obra constitucional que estaba por terminarse no había sido fruto de una "fracción", pero conllevaba el mal de la "guerra civil". Acusaron al constituyente, en breve, de haber producido un "proyecto demagógico y sin límites". Los desacuerdos específicos eran obvios. Libertad de imprenta contra la religión católica (desacuerdo exagerado, porque en realidad sólo se otorgaba la libertad política). Las restricciones al ejército en tres rubros: derecho de petición, tibieza en su centralización ("rehabilitaban" de facto las milicias cívicas departamentales) y anulación de la pena de muerte por delitos políticos. Y sobre todo en cuanto al diseño del "poder electoral", al que calificaron como la "ley más anárquica y revolucionaria que ha podido imaginarse".

El congreso constituyente se comportó con dignidad y cerró filas sobre sí mismo. Pidió al gobierno no promover las peticiones con un carácter "sedicioso". Incluso resolvió por unanimidad que tocaba al gobierno tomar las providencias del caso y al congreso terminar con su obra. El quórum era, el 14 de diciembre de 1842, todavía de 55 diputados (grafico 6). Luego quiso establecer vínculos con Álvarez y constituyeron --sesión del 17 de diciembre-- el departamento de Acapulco. Sin embargo, nada detuvo el golpe. El 19 de diciembre el ejército impidió que el congreso sesionara y Bravo convocó a la "junta de notables". Los diputados que continuaron expresando su oposición en la prensa --Otero, Lafragua, Gómez Pedraza, Riva Palacio y Morales-- fueron puestos en prisión durante cuarenta días. Ya terminadas las Bases de Organización, en junio de 1843, fueron puestos en libertad con una amnistía general. La continuidad de la república --que no del "federalismo"-- quedó garantizada en 1843.[71] Esto no representó una anormalidad constitucional. Los repetidos vaivenes de Santa Anna han velado su única política consistente: la defensa de la república. No hubo movimiento o levantamiento del santanismo activo que no terminara en una forma de gobierno republicana.[72] Las "Bases de Organización Política de la República

---

de una "junta de notables" de todos los departamentos para formar una nueva constitución con dos restricciones: que se conservara la forma republicana, representativa y popular y una clara división de poderes. Los firmantes del Acta eran el subprefecto, miembros del ayuntamiento y vecinos de Huejotzingo. En realidad, todos sabían que Tornel y Santa Anna estaban detrás de estos postulados. Mateos, *Historia parlamentaria*, vol. XIV, p. 175.

[71] En el libro citado de Noriega aparece un cuadro comparativo de las similitudes y diferencias de la Constitución de 1842 y la de 1843. Su investigación sobre los congresos mexicanos de los años 40 es pionera en la historiografía mexicana. Noriega, *Constituyente*, pp. 131-173.

[72] Las únicas dos inconsistencias confesas de Santa Anna fueron al principio y al final de su carrera política. En 1821-1822 simpatizó --como casi todos los actores políticos de la época-- con la constitución de una "monarquía moderada o una regencia". El golpe al primer congreso constituyente --dice él mismo-- lo llevó a romper con Iturbide. Sostiene que se manifestó contra su "absolutismo", pero no estuvo de acuerdo en la ejecución. En 1864 firmó un desplegado donde apoyó la instauración del imperio de Maximiliano. En sus

Mexicana" fueron votadas por unanimidad de 54 votos.[73] La aprobación de la república, en lo particular, por 51 votos y "en contra" tres abstenciones.[74] La geopolítica se mantuvo sin cambios abruptos.[75] El alejamiento de las Bases de Organización respecto de la Constitución de 1842 estuvo localizado en otros rubros: fortalecimiento de los poderes centrales (ejecutivo, congreso general bicameral y Suprema Corte de Justicia) en relación con los departamentos, el regreso a 1836 con un diseño de ciudadanía y representación política por renta anual y la vuelta a 1824 en cuanto a la elección del presidente de la república.[76] Este último elemento fue de alto impacto para la república. Nada menos, echó por la borda las innovaciones propuestas en 1836 y 1842 para regresar al esquema de las mayorías absolutas de las asambleas departamentales de 1824.

De cualquier manera, el problema de la Bases Orgánicas de 1843 no radicó en haberse alejado de la forma de gobierno republicana, sino en la falta de legitimidad por partida triple. Uno: que la convocatoria al nuevo constituyente ("junta nacional legislativa") fue producto de un golpe militar. Dos: que los vocales constituyentes fueron, quizá por primera vez, designados y no electos. Esto explica porqué los 19 vocales que designó el gobierno provisional nunca aceptaron fungir como "constituyentes".[77] Y tres: no contó con el apoyo o "compromiso" de una buena parte de los poderes territoriales. Las alianzas de la administración de Santa Anna con Álvarez --le concedió que Acapulco tuviera el estatus provisional de departamento-- y Paredes Arrillaga --lo nombró general de división-- resultaron endebles. Más tarde, el golpe parlamentario de Santa Anna-Rejón de 1844 cavó la tumba del gobierno proyectado por las Bases Orgánicas. Ello reabrió el debate sobre la definición de la forma de gobierno entre 1845 y 1847.

---

memorias justifica el hecho. Alega que firmó por la salud de su esposa. En 1866 le escribió a Benito Juárez para prestar sus servicios a la restauración de la república. Juárez lo desairó. Ambos momentos pertenecen a la etapa de exilio de Santa Anna, la cual duró 18 años. Antonio López de Santa Anna. *Mi historia militar y política. 1810-1874*. Editorial MVS, México, 2001.

[73] Sólo las voces de Rodríguez de San Miguel y de Basilio Arrillaga se opusieron a las Bases, pero esto fue en cuanto al diseño del senado y no respecto de la república. Mateos, *Historia parlamentaria*, vol. XV, p. 30.

[74] Mateos, *Historia parlamentaria*, vol. XV, p. 31.

[75] Hubo la propuesta de crear tres nuevos departamentos (Baja California, Tlaxcala y Colima) que pasó a comisión por 51 votos contra nueve. Lo que sí se concedió fue el nuevo departamento de Acapulco. Esto formó parte de una negociación política de Santa Anna con Juan Álvarez.

[76] Una importante excepción: la adición de un senado altamente calificado o "corporativo". Más adelante se verá que esta propuesta, reformulada, sería retomada por el constituyente de 1847.

[77] Entre los vocales que no aceptaron la invitación del gobierno tenemos a Luis Gordoa, Bernardo Couto, Juan Álvarez, Juan Nepomuceno, Vicente Carbajal, Mariano Paredes Arrillaga, Juan Rodríguez Puebla, Melchor Múzquiz, Joaquín Haro y Tamariz, entre otros. Rodríguez de San Miguel e Ignacio Gordoa se propusieron renunciar, pero no se admitió su dimisión y fungieron como vocales en 1843. El papel de Rodríguez de San Miguel sobresale por su autonomía frente a las presiones de Santa Anna. No olvidemos que a este "constituyente" pertenecieron mentes brillantes como Manuel Payno y Bustamante, Andrés Quintana Roo y

Monarquismo conservador y republicanos en disputa, 1845-1847

El debate entre monarquía o república se reactivó en el segundo quinquenio de la década de 1840. Lo mismo pude decirse en cuanto a la definición del federalismo. Pero en lugar de la contienda entre los dos proyectos federalistas de 1842, se gestó una nueva confrontación entre republicanos confederalistas y republicanos federalistas. Los siguientes apartados dan cuenta de esta doble tensión en la determinación de la formas de gobierno.

A diferencia del proyecto solitario de Gutiérrez Estrada de 1840, el ideal monarquista de 1845-1846 contó con un amplio grupo de partidarios, un brazo armado y un proyecto político de nación (doctrina y prensa). Dicho en otros términos, el monarquismo constitucional de este período tuvo posibilidad real de ejercicio. Además de las ambigüedades militares de Paredes Arrillaga, se dieron los apoyos de parte de la familia real de España y el "partido" conservador mexicano.[78] Esta vez el proyecto monarquista fue cuidadosamente preparado, desde las bases militares y financieras hasta el proyecto político-constitucional y sus órganos "oficiales" de divulgación. No fue un implante o una idea extranjera. Aunque tuvo participación el plenipotenciario español de México, fue un monarquismo mexicano.

Lucas Alamán fue el eje articulador del proyecto.[79] Así lo muestra su correspondencia personal con Mariano Paredes Arrillaga y Bermúdez de Castro y, ulteriormente, en su obra monumental, la *Historia de México*. Si bien es cierto que Bermúdez de Castro no fue sólo comisionado por la administración española para instaurar una monarquía constitucional con un príncipe español (también prometieron recursos pecuniarios para lograrlo), la verdad es que nunca llegaron a tanto.[80] La rebelión monarquista fue financiada con recursos vernáculos, aprovechando el conflicto de Texas y la insuficiencia de liquidez de la administración en turno. El comerciante español Lorenzo Carrera logró

Manuel Dublán. Mateos, *Historia parlamentaria*, tomo XV.

[78] La versión extensa del estudio de Soto sobre el monarquismo de 1845-1846: Miguel Soto. *The Monarchist Conspiracy in Mexico, 1845-1846*, tesis doctoral, vol. I y II, sin lugar ni fecha de edición. La versión corta: *La conspiración monárquica en México, 1845-1846*, Editorial Offset, México, 1988.

[79] Otros nombres importantes que comulgaron con el monarquismo: Hilario Helguero, Manuel Díaz de Bonilla, Ignacio Aguilar y Morocho, Manuel de Crisóstomo Nájera. En la capital: Nicolás Bravo, Pedro García Conde, José Ignacio Gutiérrez, Luis Gonzaga Cueva y el exministro de Relaciones Exteriores, Herrera. Soto, *Monarchist*, vol. I, pp. 47 y 104. Santoni incluye en la lista al arzobispo Manuel Posada y Gardulo. Pedro Santoni, *Los federalistas radicales en la guerra del 47*, El Colegio de México, tesis doctoral, México, 1987, p. 41.

[80] Soto, *Monarchist*, vol. I, p. 3.

conjuntar un préstamo de 200 mil pesos para el gobierno de José Joaquín Herrera. La condición era que tendría que otorgar la mayor parte a San Luis Potosí (110 mil pesos), dominio militar de Paredes Arrillaga.[81] Herrera aceptó y con eso enterró su administración.

El general Paredes Arrillaga quería, desde octubre de 1845, reunir de 30 mil a 40 mil hombres; no para defender a México de la política intervencionista de Estados Unidos, sino para derribar el gobierno mexicano en funciones.[82] Nunca logró tal número de hombres, pero sí llegó a tener la fuerza armada más importante de la época. En diciembre del mismo año, hizo explícitas sus intenciones en el Plan de San Luis: derribar el gobierno de Herrera y el poder legislativo en turno, convocar a un congreso constituyente en donde se fijara una representación de "todas las clases" y que el constituyente eligiera un presidente provisional.

Paredes Arrillaga no era, en un sentido estricto, ni monarquista ni republicano. Tampoco federalista, confederalista o centralista. Trabajaba para sí mismo. Quería, como Santa Anna, convertirse en el hombre de la balanza. Lo mismo se carteaba con Alamán y Bermúdez de Castro que con Gómez Farías.[83] A todos les prometió lo mismo: si se sumaban a su causa, respetaría la forma de gobierno que definiera el constituyente. Esto explica la ambivalencia de Paredes respecto de los monarquistas. Primero los alentó; luego los expulsó de su país de jauja.

A pesar de ello, cuando Paredes tuvo su primer triunfo militar dejó que Alamán definiera la convocatoria para instaurar el nuevo constituyente. Predominó un diseño por "clases" o profesiones.[84] Esto, en el imaginario de Alamán, aumentaría las posibilidades de constituir una monarquía constitucional con un príncipe español. Este congreso se instaló a principios de junio de 1846.[85]

---

[81] Las cifras globales del préstamo tuvieron el siguiente destino: 110 mil pesos a San Luis Potosí; 35 mil a Mariano Arista en Matamoros; 35 mil a Ignacio Inclán en Puebla; 10 mil a la armada de Chihuahua; 10 mil a la armada de Puebla; y el resto para la ciudad de México. Soto, *Monarchist*, vol. I, p. 81.

[82] Soto, *Monarchist*, vol. I, p. 44.

[83] El primer intento de Valentín Gómez Farías para establecer una alianza con Mariano Paredes Arrillaga se dio en septiembre de 1845. Gómez Farías firmó con el seudónimo de Sebastián Perreaut. La respuesta de Paredes fue que el no negociaba con anónimos. En diciembre de 1845 se dio un nuevo intento. Esta vez, el general Paredes le respondió a Gómez Farías que no se levantaría contra el gobierno establecido, dado que se necesitaba unidad para pelear contra Estados Unidos; pero que compartía la idea de convocar a un congreso constituyente. Por ende, respetaría la forma de gobierno que definiera este último. Soto, *Monarchist*, vol. I, pp. 51 y 56.

[84] En el cuarto capítulo se dedica un apartado a la discusión de esta convocatoria. Por ahora, baste indicar que la idea de Alamán era que el constituyente debía realizar una nueva constitución en seis meses y cumplir con "todos sus deberes". Esto último implicaba la petición formal de un príncipe extranjero. La convocatoria fue expedida en enero de 1846 y el constituyente se reunió en junio del mismo año. "Convocatoria para un congreso extraordinario, a consecuencia del movimiento iniciado en San Luis Potosí el 14 de diciembre de 1845", 27 de enero de 1846, *Legislación electoral mexicana*, pp. 92-110.

[85] Introducción a las Bases Orgánicas de 1843, Tena, *Leyes*, p. 404.

Al mismo tiempo, el "partido conservador" comenzó la divulgación pública de sus ideas. Dieron vida a *El Tiempo*.[86] En febrero de 1846, se publicó "Nuestra profesión de fe", editorial atribuido a Alamán que abiertamente atacaba a toda forma de gobierno republicana:

> Por esto creemos que las instituciones republicanas nos han traído a semejante estado de abatimiento y de postración, como hubieran traído a la España, como hubieran traído a la Inglaterra, como hubieran traído a la Francia. Creemos que con lo presente caminamos no sólo a la ruina, a la desmoralización, a la anarquía, sino a la disolución completa de la nación, a la pérdida de nuestro territorio, de nuestro nombre, de nuestra independencia... La Holanda, la Francia, la Inglaterra han hecho también, en épocas más atrasadas, sus ensayos de república, y han sacudido con disgusto y con espanto, para no morir, esa forma política que, como entre nosotros, les minaba la existencia.[87]

El argumento de los conservadores era poderoso. No entendían cómo en México se insistía en las instituciones republicanas, cuando en Europa la tendencia era a abandonar esta forma de gobierno. Además, el alejamiento entre costumbres y forma de gobierno les parecía una constante. De ahí que recomendaran mutar hacia la constitución de una monarquía representativa. Iturbide no había tenido tiempo de "verificar" su eficacia, dada la influencia engañosa de Estados Unidos sobre los políticos mexicanos. Por eso sería mejor partir -- máxima que después Alamán desarrollaría magistralmente en su *Historia de México*-- desde el constitucionalismo histórico:

> No teniéndose en cuenta las diferencias de origen, de religión y de historia, no considerándose que nuestra unidad social, política y religiosa nos aconsejaba la forma monárquica de gobierno, como a ellos la diversidad de cultos, de pueblos, de idiomas, la forma republicana y la confederación federal, creíamos que el camino más pronto para asegurar la libertad política, era arrojarnos en brazos de los Estados Unidos, imitar servilmente sus instituciones y seguir exactamente sus pérfidos consejos. Formose, entonces, la absurda Constitución de 1824.[88]

La inversión republicana y liberal de los primeros constituyentes era clara. En lugar de apostarle a las "quimeras" del futuro, había que partir de las circunstancias e instituciones históricas --origen, religión y tradición-- de México y cambiar desde el pasado. La profesión de fe monárquica iba acompañada del principio representativo. Pero no de cualquier forma de representación. No de la representación moderna de individuos y por población, sino la

---

[86] Los redactores de *El Tiempo*, según Prieto, eran los siguientes: Alamán, Bonilla, Elguero y Sánchez de Tagle como los más visibles. Otras plumas menos frecuentes: Aguilar y Morocho, José Dolores Ulibarri y Nájera, entre otros. Guillermo Prieto, *Obras completas. Memorias de mis tiempos* (compilación y notas de Boris Rosen Jélomer), Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1992, tomo I, p. 379.

[87] José Elías Palti (compilación e introducción), *La política del disenso. La polémica en torno al monarquismo (México, 1848-1850)... y las aporías del liberalismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 75.

[88] Palti, *Política*, p. 73.

representación de todas las "clases" o profesiones.[89] Esto quedó plasmado en la convocatoria a la que he hecho referencia atrás, aunque volvería a repetirse el mismo argumento tres años después en *El Universal*:

> Cuando consideramos atentamente la imprevisión de nuestros constituyentes al establecer la representación política sobre la base y número de las personas, en vez de calcularla sobre el influjo de los intereses sociales, nos parece que los inspiró, volando en torno del envilecido santuario de nuestras leyes, la pálida y malicienta sombra de aquel cándido ministro de Estado, que aconsejó al más desgraciado monarca de Francia la ejecución de esta teoría desorganizadora: Supuesto --decía-- que un sólo interés debe animar a las tres clases de Estado, cada una de ellas debe ser representada en los estados generales por igual número de miembros... De acuerdo, pues, con esas ideas, dispone S. M., que en lo de adelante, los estados generales no votarán por jerarquías, sino por individuos.[90]

Por último, los conservadores revivieron el viejo argumento de Gutiérrez Estrada del equilibrio de potencias. Se necesitaba una monarquía representativa con un príncipe extranjero para contener la política expansionista de Estados Unidos. O bien, como ahí mismo se dijo, una "alianza digna con Europa", lo que implicaría una defensa implícita de la independencia de México.

En síntesis, la relevancia de *El Tiempo* --y más tarde de *El Universal*-- radicó en que sus editorialistas expusieron, tal vez por primera vez, el proyecto específico de una monarquía constitucional, y no sólo ideas abstractas y sueltas como en 1840. Las razones de ambos monarquismos fueron similares --equilibrio de potencias, estabilidad política, la monarquía compatible con las libertades políticas y civiles y no se negaba la representación política--, pero con fundamentos diversos. El proyecto de Gutiérrez Estrada mantuvo una fidelidad irrestricta a las monarquías liberales; el de Alamán, se sustentó en la premisa conservadora --no reaccionaria como llegó a sostener Reyes Heroles-- del constitucionalismo histórico.[91] La diferencia principal recayó, conviene recalcarlo, en las diversas modalidades

---

[89] O como el mismo *Universal* lo definiría más tarde: "la preciosa garantía de la universal representación de los intereses sociales". Palti, *Política*, p. 452.

[90] Palti, *Política*, p. 449. La referencia de este editorial de *El Universal* aludía al proceso de conversión de los Estados Generales a la Asamblea Nacional (1789). Y el teórico de esta enmienda, Emmanuel Sieyès. Recuérdese que Sieyès comenzó su ensayo con las siguientes preguntas: "¿Qué es el tercer estado? Todo. ¿Qué ha sido hasta ahora en el orden político? Nada. ¿Qué pide? Llegar a ser algo". El 17 de junio de 1789, el tercer estado decidió convertirse en Asamblea Nacional por 491 votos contra 89. E invitó a los nobles y al clero a conformar una sola convención. El argumento de Sieyès para individualizar a la representación fue que el tercer estado representaba a 25 millones de franceses o a la "nación". Emmanuel Sieyès, *¿Qué es el tercer estado? Ensayo sobre los privilegios*, Alianza Editorial, Madrid, 1989, pp. 84, 164 y 166.

[91] La mayor parte de prejuicios y maniqueísmos sobre el conservadurismo mexicano se los debemos a Reyes Heroles. Véase, Reyes, *Liberalismo*, tomo II. Algunos de los trabajos contemporáneos que contravienen esta perspectiva: José C. Valadés, *Alamán: estadista e historiador*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1938; Lourdes Quintanilla Obregón, *El nacionalismo de Lucas Alamán*, Gobierno del Estado de Guanajuato, Guanajuato, 1991; Salvador Méndez Reyes, *El hispanoamericanismo de Lucas Alamán (1823-*

de representación política. Gutiérrez Estrada defendía una representación basada en un criterio poblacional de tipo moderno. En cambio, los alamanistas pugnaron por una representación de "clases" o profesiones.

La maquinaria conservadora parecía transitar por un terreno seguro. Sin embargo, unos días después de hacerse pública la "profesión de fe" monárquica, Paredes Arrillaga les exigió públicamente que abandonaran la polémica sobre las formas de gobierno, pues esto correspondía sólo a las discusiones del prometido congreso constituyente. Esto llevó, en un período cercano, a que *El Tiempo* dejara de publicarse "por razones de dignidad".

La realidad era que los conservadores nunca contaron con el apoyo irrestricto de Paredes Arrillaga.[92] La ruptura del general Paredes con el monarquismo venía de más lejos. En agosto de 1845, llegó a comentarle a alguno de sus partidarios en Jalisco --Joaquín Angulo-- que la idea de la monarquía le parecía "ridícula".[93] Faltaba, como lo dijo Haro y Tamariz unos meses más tarde, un condimento sustancial: tradición aristocrática.[94] Pero el quiebre, en los hechos, se dio a partir de la renuncia de Herrera a la presidencia de la república.[95] Paredes convocó a una "junta de militares" que modificaron el plan inicial de San Luis y proyectaron una junta de departamentos nombrados por él mismo, en lo que se conformaba el congreso constituyente.[96] El objeto de la junta: tomarle protesta y "ratificarlo"

1853), Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1996; Israel Arroyo García, "Conservatism", en Michael S. Werner (editor general), *Encyclopedia of Mexico: History, Society and Culture*, University of Chicago, vol. I, 1998; William Fowler y Humberto Morales Moreno, "Introducción: una (re) definición del conservadurismo mexicano del siglo XIX" y Reynado Sordo Cedeño, "El pensamiento conservador del partido centralista de los años 30 del siglo XIX mexicano", ambos estudios en Humberto Morales y William Fowler (coordinadores), *El conservadurismo mexicano en el siglo XIX (1810-1910)*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, University of Saint Andrews, Gobierno del Estado de Puebla, México, 1999.

[92] Esta misma sensación de abandono se haría explícita por parte de los conservadores. En un editorial posterior de *El Universal* --10 de enero de 1850-- afirmaron: "el partido conservador nunca ha tenido en sus manos los destinos del país, aunque alguna vez sus hombres hayan ejercido influencia en la administración... La caída de la administración del general Paredes que citan nuestros adversarios en confirmación de sus asertos, prueba, por el contrario, el inmenso prestigio que ya desde entonces tenían las ideas conservadoras. La nación comprendió bien el pensamiento enunciado en San Luis, y en sus brazos subió al poder a los hombres que le abrigaban. ¿Qué sucedió después? Que aquel gobierno abandonó el pensamiento, y a su vez fue el gobierno abandonado por la nación: por eso cayó". Palti, *Política*, p.465.

[93] Soto, *Monarchist*, vol. I, pp. 55, 66 y 67.

[94] Antonio Haro y Tamariz, "Exposición que Antonio de Haro y Tamariz dirige a sus conciudadanos y opinión del autor sobre la monarquía constitucional", en Palti, *Política*, p. 92.

[95] Paredes Arrillaga, al asumir la presidencia provisional en enero de 1846, se declaró a favor de la república. Siete días después concedió –en el "Manifiesto del 10 de enero de 1846"-- que el congreso constituyente a instalarse tendría "amplios poderes" para definir la forma de gobierno que mejor le acomodara. Paradójicamente, en marzo de 1846 publicaría en *El Tiempo* otro manifiesto pro-republicano, aunque aún conservaba su disposición a otorgarle "poderes amplísimos" al constituyente. Al declarar abiertos los trabajos del constituyente, 6 de junio de 1846, explicitó de nueva cuenta su "fe republicana". Santoni, *Federalistas*, pp. 194, 196, 198 y 199.

[96] La enmienda consistió en no esperar a que se reuniera el constituyente para nombrar al "presidente interino", así como las normas ordinarias del presidente constitucional. En su lugar, propuso una junta de

como presidente interino bajo la impronta de un "gobierno republicano".

Y en efecto, la monarquía constitucional de los alamanistas contenía, como dice Palti, una contradicción insalvable para las miras personales de Paredes Arrillaga: ¿cómo se podía conciliar un proyecto monarquista con un príncipe extranjero y hereditario y, al mismo tiempo, encabezar un gobierno de facto?[97] Paredes pensó que la república --necesariamente con un ejecutivo electo-- se adaptaba más a sus intereses particulares. Por lo tanto, y poco antes de que se convirtiera en el hombre con mayor fuerza militar, coqueteó con la resurrección de una república con triunvirato.[98] Pero a diferencia de los ensayos de 1823, 1824 y 1836, que buscaron debilitar al ejecutivo estructuralmente, su intención en 1845 fue primordialmente militar y con un carácter transitorio.[99] Pensaba que una alianza con Bravo, Valencia, Tornel y aún con Gómez Farías podía darle mejores dividendos.[100] Ya fortalecido, mutó a un gobierno transitorio de una sola persona.

---

representantes de departamento --moción similar a las Bases de Tacubaya de 1841-- nombrados por el propio Paredes. Algunos de los nombres relevantes que conformaron dicha junta: Lucas Alamán, Anastasio Bustamante, Juan Nepomuceno Almonte, José María Tornel y Pedro Ampudia. Santoni, *Federalistas*, pp. 191 y 203.

[97] "Introducción", Palti, *Política*, p. 15.

[98] La idea no era original. Según Juan Bautista Morales --que era mejor conocido como El Gallo Pitagórico-- existía la posibilidad de un triunvirato provisional con Farías, Bravo y Valencia. Otra versión fue la de algunos de los corresponsales de Paredes Arrillaga (Santoni no proporciona el nombre): Paredes, Valencia y Bravo. O bien, Paredes, Herrera y Tornel. Una más fue la de Charles Bankhead (plenipotenciario inglés en México): Paredes, Tornel y Valencia. Por otro lado, Santoni, en la obra citada, narra los diversos levantamientos que ocurrieron para derribar a Herrera: la asonada de junio de 1845 con participación de Gómez Farías; en Puebla, el general José Vicente Miñón; en Michoacán, Lafragua; en México, Olaguíbel; alianza todavía no pública en Querétaro, Tornel, Canalizo y José Ignacio Basadre; en San Luis, Juan Othón; en la capital, Joaquín Rangel; y el mismo levantamiento de Paredes Arrillaga, diciembre de 1845, que terminó en la capital en enero de 1846. Santoni, *Federalistas*, pp. 169, 141-143, 148, 169 y 190.

[99] La idea de un ejecutivo dividido, como ya he señalado atrás, venía de los fundadores de la república. En 1823 fue forma de gobierno transitorio. En 1824, y a pesar de haber sido derrotada, se propuso como forma permanente de gobierno. La propuesta dividió al constituyente. Antes de ser aprobada, la moción de un ejecutivo con una sola persona fue votada tres veces en contra. El constitucionalismo de 1836 ideó un sistema de cuatro poderes. En lo particular, el Supremo Poder Conservador (compuesto por cinco individuos) tenía la intención de crear una república con un ejecutivo extremadamente débil. Otero, en su proyecto de la minoría de 1842, vio con buenos ojos disminuir las competencias del poder ejecutivo y fortalecer las de los congresos ordinarios.

[100] Gómez Farías, en su "Plan para el restablecimiento de la Constitución de 1824", comulgó con la idea de instaurar un triunvirato interino en 1845. Lo único que varió entre el "plan público" y el borrador fue el modelo de triunvirato. El plan público proponía en el punto 2: "se deposita interinamente el Supremo Poder Ejecutivo en el presidente de la Suprema Corte de Justicia y los dos asociados del que habla la constitución: éstos serán nombrados inmediatamente por la misma Suprema Corte de Justicia, por la marcial, por el consejo de gobierno, por los diputados y senadores que contrariaron la iniciativa del ministerio de Cuevas sobre la celebración de tratados con Texas y también los diputados que votaron en favor de las representaciones pacíficas que hicieron multitud de ciudadanos, pidiendo el restablecimiento de la federación". El borrador decía en el punto 3: "para ejercer interinamente el Supremo Poder Ejecutivo se nombrarán tres individuos propietarios y tres suplentes". Sin embargo, en diciembre de 1845 rechazó la propuesta del triunvirato rotativo de Paredes Arrillaga: Paredes, Bravo y Gómez Farías en un primer período; luego los generales Almonte, Valencia y Cosme Furlong para un segundo período. En su correspondencia personal revelaría que una alianza de este tipo sería como volver a una "dictadura militar". Briseño, *Valentín*, pp. 371-373 y 376. Santoni,

Todo ello no impidió que se integrara, en junio de 1846, el constituyente de inspiración alamanista.[101] Es decir, el primer experimento con ideas conservadoras que realmente impactó el ámbito institucional (recuérdese que la convocatoria venía de principios de enero de 1846). Lo contradictorio fue que Paredes les ordenó que mantuvieran las "instituciones republicanas".[102]

La reacción contra este proyecto fue tremenda. Primero la embestida periodística de *El Monitor Republicano* --no de *El Siglo XIX* como comúnmente se refiere-- y *Don Simplicio*.[103] Segundo, la "Exposición", folleto publicado en París por Antonio Haro y Tamariz y distribuido en México a partir de agosto de 1846.[104] Y por último, la vía militar que estableció una alianza entre Santa Anna, Valencia, Salas, Álvarez y Gómez Farías.

En cuanto a la embestida periodística, puede decirse que, en general, *El Monitor* fue la voz pública de los "moderados".[105] Dada la suspensión temporal de *El Siglo XIX*, Otero llegó a publicar algunos artículos que repitieron mucho de lo dicho en 1842. Sin embargo, Otero fue un editorialista ocasional en este periódico. Mayor regularidad o presencia tuvieron figuras como Lafragua, Cardoso y Prieto. Este último, por ejemplo, centró su ataque a los monarquistas por la idea de que gobernara un rey en México:

Para mí no hay más de un monarca de quien me confiese yo indigno súbdito: el Monarca de la creación, el Legislador del universo, nuestro Dios. Fuera de él sólo reputo superiores a mí a los que me aventajen en talento

---

Federalistas, p. 184.

[101] "Introducción", Palti, *Política*, p. 17.

[102] A este congreso todavía le dio tiempo de investir a Paredes Arrillaga como "presidente interino" y a Nicolás Bravo como vicepresidente. Desgraciadamente no se conocen muchas cosas más de las acciones y debates de este congreso. Dado el tipo de convocatoria por "clases", es posible que terminara por instaurar una monarquía constitucional. El diseño de representación política de dicha convocatoria la discutiré con mayor profundidad en el cuarto capítulo.

[103] *El Siglo XIX* fue uno de los periódicos más importantes del siglo decimonónico. Apoyado por políticos como Gómez Pedraza y Rodríguez Puebla, fue fundado por Ignacio Cumplido en 1841. Tuvo como primeros editores a Mariano Otero y Juan Bautista Morales. Con algunas interrupciones, subsistió hasta 1896. La cuestión es que una de dichas interrupciones correspondió al período de auge del monarquismo. *El Siglo XIX* no circuló entre diciembre de 1845 y junio de 1848. Ello explica que no haya participado en la cúspide del debate entre monarquistas y republicanos de los años 40. Las razones de su interrupción no son claras del todo. Prieto menciona, en sus *Memorias*, que Alamán era uno de los consultores, junto con Rodríguez Puebla, Tornel y Luis G. Cuevas. Quizá ello haya tenido que ver en la suspensión del periódico, pues tres meses después se fundó *El Tiempo*. Prieto, *Obras completas*, tomo I, pp. 319 y 342.

[104] Sobre los periódicos aludidos, existe una compilación de los mismos en Palti, *Política*. Respecto de la "Exposición", puede consultarse en la misma fuente. Para profundizar en Haro: Jean Bazant, *Antonio Haro y Tamariz y sus aventuras políticas, 1811-1869*, El Colegio de México, México, 1985.

[105] Vicente García Torres fue director y fundador de *El Monitor Republicano* en 1844. Con algunas interrupciones, tuvo vigencia hasta 1896. Entre sus principales colaboradores tuvo a José María Virgil, Juan A. Mateos, Ponciano Arriaga, Iturbide Sabás, Juan Navarro, Alcaraz, José María Castillo Velasco, Torrescano, Francisco Banuet, Lafragua, Olaguíbel, Cardoso, Payno, Prieto y, como colaborador ocasional, a Otero. En 1855, el periódico cambió de dirección. Pasó a manos del exdiputado Florencio María del Castillo. Prieto, *Obras completas*, tomo I, pp. 379 y 380.

o la virtud. De buena gana trocaría mi título de siervo abyecto de un rey, que si no es de palo, al menos será de carne y hueso como yo, por el del altivo ciudadano de una república que comprendiera toda la América Septentrional. Si es éste un desatino, no está prohibido decir desatinos: al menos al hacerlos no lo está. De ello estoy seguro.[106]

Asimismo Prieto, en otro editorial de *El Monitor*, abordó el tema de la convocatoria alamanista. En su opinión, no daría vida a un congreso de diputados electos, sino a la "congregación de Santa Rosalía".[107] Era evidente que los 23 años de republicanismo ya habían calado hondo en publicistas, considerados de nueva generación, como Prieto. A pesar de su aguda religiosidad, no podía tolerar una relación de autoridad a súbdito, ni un congreso compuesto de clérigos, patricios y ricos. Ni en los sistemas altamente restrictivos de las repúblicas unitarias --Prieto había sido colaborador, defensor y redactor del *Diario Oficial* en la administración Bustamante de 1841-- se habían atrevido a tanto.[108]

Los casos de Lafragua y Cardoso fueron más radicales. Lafragua venía del vanguardista congreso de 1842. Había sido puesto en prisión por escribir artículos "sediciosos" contra el gobierno de Santa Anna en mayo de 1843.[109] Por su parte, Cardoso no sólo venía del constituyente de 1842, sino formaría parte de la comisión de constitución del congreso de diciembre de 1846.[110] Ambos personajes, en breve, defendieron las posturas republicanas y la voz de los modernos en *El Monitor*. No obstante, pronto su editor en jefe, García Torres, fue objeto de persecución y tuvo que exiliarse a Monterrey. El periódico continuó su redacción; aunque tuvo que adoptar la regla de que los editorialistas firmaran con su nombre. La eliminación del anonimato debilitó a *El Monitor*, sobre todo en el período de posibilidad real de ejercicio del monarquismo. De ahí la importancia de *Don Simplicio*, que pudo defender las posturas republicanas en un tono no sólo radical, sino al mismo tiempo con originalidad.

Los redactores de *Don Simplicio* fueron Ignacio Ramírez y el mismo Prieto.[111] Los dueños de la imprenta eran Juan de la Granja, introductor del telégrafo en México, y Manuel Payno. Prieto cuenta, en su *Memorias*, que la parte editorial estuvo a cargo de los primeros y

---

[106] Prieto, *Obras completas*, tomo XXIII, p. 14.
[107] Prieto, *Obras completas*, tomo XXIII, p. 21.
[108] Prieto, *Obras completas*, tomo I, pp. 286-287 y 305-308.
[109] José Miguel Quintana, *Lafragua: político y romántico*, Colección Metropolitana, México, 1974, pp. 26-32.
[110] Raymundo García García, *José María Lafragua: político poblano*, Gobierno del Estado de Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 2002, p. 37.
[111] También invitaron a Vicente Segura, el cual participó con el seudónimo de Cantárida. Segura, una vez cerrado *Don Simplicio*, participaría al lado de los conservadores.

todo lo relativo a las "ventajas del lucro" a la custodia de Payno.[112] Los temas abordados en *Don Simplicio* fueron de diversa índole. La crónica burlesca de los repetidos levantamientos. El nepotismo y la empleomanía. Sin solemnidad alguna, el retrato de los oportunistas y los "descamisados". La defensa de la prensa como el instrumento por antonomasia contra los abusos de los poderes públicos. Odas y críticas a Santa Anna, Gómez Farías y Pedro Anaya. El discurso abstracto o "metafísico" de los legisladores. Y, sobre todo, un alegato directo contra los redactores de *El Tiempo* y la forma de gobierno monárquico. La manera de emprender la crítica, aparentemente sin método alguno, fue anunciada desde el "acta constitutiva" de *Don Simplicio*:

En fin, en la pajería
dio el juramento un tropezón,
no sé si el otro cacría:
pero llegó a la reunión
y prosiguió la sesión.

diciéndonos desde el quicio
de la puerta: el artificio
de hablar metódico:
quiero que hagáis un periódico,
que se llame *Don Simplicio.*

En él a todo menguado
que nuestro furor provoque,
con un coscorrón bien dado,
le lanzaremos un bodoque
sin respetar rey ni roque.[113]

Los redactores de *Don Simplicio* hicieron explícita su oposición a toda forma de monarquía. Para lograrlo, recuperaron el lenguaje cáustico de Joaquín Fernando de Lizardi. El desgaste del adversario político pasó por la "sonrisa desierta" de la ironía. Así, Alamán terminó en Don Carloto, El Firmón, Padre Goriot o Fray Lucas.

Prieto centró sus críticas al *El Tiempo* en cinco alegatos contra el monarquismo. El primero se refiere a la "equívoca" creencia en que un cambio en las formas de gobierno resolvería por sí mismo los problemas del país. En su opinión, era posible que se dieran buenas y malas monarquías, como también repúblicas –las antiguas-- tiránicas:

Pero por si ustedes, señores reformistas, no entienden de directas, sepan que Roma, Atenas, Venecia, Polonia,

[112] El bisemanal fue fundado en diciembre de 1846 y fue interrumpido brevemente en abril 1846. Los "simples" fueron puestos en prisión por la administración de Paredes. La caída pronta de éste permitió su reaparición en julio de 1846 hasta abril de 1847. Prieto, *Obras completas*, tomo I, pp. 380-381.
[113] Prieto, *Obras completas*, tomo XXI, p. 36.

Francia, etcétera, fueron felices e infelices con las monarquías; y si con Mario y Sila nos hubiéramos pelado los mostachos de cólera de ver tiranías republicanas, con Nerón y Calígula nos hubiéramos chupado los dedos de júbilo y resignación... Ustedes, señores redactores, que apenas tendrían con quinientos años para discrimarse en regla en su república, ¿saben la celeridad de nuestra monarquía electromagnética? ¿Saben que en pedir al rey por telégrafo, seducirlo por la electrividad, empaquetarlo con todo y nobleza y ejército en un globo monstruo, traerlo, asentarlo en el trono y hacernos felices, todo es obra de veinticuatro horas?[114]

El segundo alegato fue con relación al ya referido vínculo entre monarquía y "clases". A Prieto le resultaba falso el aserto, en este punto había convergencia con Ramírez, que sólo los "propietarios" tenían intereses que conservar, "pues toda clase tenía los suyos".[115] De ahí su desacuerdo con la convocatoria de "corporaciones" de Alamán y Paredes Arrillaga.

El tercer y cuarto alegato iban contra el enlace ineludible entre monarquía e iglesia católica y la imagen mojigata que sus partidarios querían proyectar de sí mismos. Prieto se negaba a la constitución de un gobierno que adoptara el "juicio de la Cruz".[116] En otro editorial, con el sugestivo nombre de "Baile de máscaras", dijo de los monarquistas que eran una "resurrección de murciélagos". O bien intentó revelarles el rostro: "nosotros robamos pero rezamos".[117]

El quinto alegato de Prieto, ya en una etapa de franca debilidad del monarquismo de 1846, exaltó primero las contradicciones entre el "Manifiesto republicano" de Paredes Arrillaga y el congreso alamanista.[118] Luego la alianza equívoca con España para lograr un real equilibrio de potencias frente a Estados Unidos:

¡Pobre España! Estás así,
Tanto, tan mal como aquí.
¡Así quieres sostenernos!
Por vida de los infiernos,
¿y quién te sostiene a ti?[119]

La caída de Paredes, en agosto de 1846, provocó que Prieto dedicara una esquela a los monarquistas y anunciara la futura batalla constitucional entre puros y "moderados".[120] Prieto optó por los segundos y utilizó a *Don Simplicio* para atacar la breve administración de los puros. Llegó a compararlos con Cantón y Marat.[121] Y ni siquiera Olaguíbel, quien lo

[114] Prieto, *Obras completas*, tomo XXI, pp. 98-99.
[115] Prieto, *Obras completas*, tomo XXI, p. 101.
[116] Prieto, *Obras completas*, tomo XXI, p. 106.
[117] Prieto, *Obras completas*, tomo XXI, p. 113.
[118] Prieto, *Obras completas*, tomo XXI, p. 164.
[119] Prieto, *Obras completas*, tomo XXI, p. 162.
[120] Prieto, *Obras completas*, tomo XXI, p. 215.
[121] Prieto, *Obras completas*, tomo XXI, p. 355.

nombró consejero de gobierno en el estado de México, se salvó de sus letrillas burlescas. Mucho menos Gómez Farías y Rejón.[122]

Pero *Don Simplicio* no sólo era la pluma del joven e impetuoso Prieto. La ágil y fulminante escritura de Ramírez le dio a este periódico una mayor independencia y pluralidad frente a los redactores de *El Tiempo* o incluso respecto de *El Monitor*.[123] Cuando escribió Ramírez en *Don Simplicio*, no era ni "moderado" ni puro. Más bien, como el mismo se definió, un "feroz Nigromante que a toda virtud ves máscara y toda fruta haces cáscara". Ramírez, primero que nada, tomó distancia de la monarquía propuesta por *El Tiempo*. El centro de su encono consistió, por una parte, en las fuentes del monarquismo mexicano: las partidas, la Constitución de Cádiz y la Francia contemporánea (antes de la comuna).[124] Por la otra, aceptó que el problema no era tanto constituir una república o una monarquía modernas, ya que ambas formas consentían una cierta división de poderes. La cuestión radicaba en responder la pregunta clave ¿para quién se gobierna? ¿Para unos pocos o para el "mayor número"?:

> Los sistemas monárquico y republicano, no son nuevas máquinas para ejercer el poder judicial, ejecutivo y legislativo, pues la perfección de estos tres poderes se encuentra en la civilización, de tal suerte, que hay repúblicas más atrasadas en esa parte, que muchas monarquías; la cuestión, por tanto, no es el gobierno, sino el bolsillo. Trátese de saber si una cantidad determinada de riquezas, porque éstas siempre son limitadas en todas las naciones y están en proporción a las fuerzas productoras, si los bienes de la sociedad deben pertenecer a unos pocos, o repartirse lo más que se pueda entre los asociados.[125]

La originalidad del pensamiento constitucional de Ramírez radicó, entonces, en poner el acento de la república en el poder legislativo y no sólo en la forma de elección del presidente (poder ejecutivo).[126] Y no es que no simpatizara con el ideal republicano de una presidencia austera, pues se quejó que en México los gobiernos republicanos habían hecho del poder ejecutivo "una caricatura de los monarcas". Sin embargo, le parecía más importante discutir la manera de "conseguir el triunfo de la utilidad común".[127] Las

---

[122] El encono a Rejón fue el más sobresaliente. Consúltese los siguientes editoriales: Prieto, *Obras completas*, tomo XXI, pp. 463, 481, 493, 495 y 496.

[123] Para profundizar sobre la obra y trayectoria política de Ramírez: David R. Maciel, *Ignacio Ramírez: ideólogo del liberalismo social en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.

[124] Ignacio Ramírez, *Obras completas. Escritos periodísticos* (compilación y revisión: David R. Maciel y Boris Rosen Jélomer), Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo, México, 1984, tomo I, p. 169.

[125] Ramírez, *Obras completas*, tomo I, p. 244.

[126] En una colaboración anterior titulada la "Representación nacional", Ramírez atacó el procedimiento indirecto, dado que generaba intrigas innecesarias y trataba a los ciudadanos como menores de edad. Tenían "sesos" para elegir electores, pero no diputados. Por eso, se pronunció por la adopción del voto directo para todos los cargos de elección. Ramírez, *Obras completas*, tomo I, p. 176.

[127] Ramírez, *Obras completas*, tomo I, p. 170.

necesidades del mayor número recaían en manos del poder legislativo. Ramírez, en breve, proponía "republicanizar" las premisas utilitaristas de Bentham.[128] De ahí su contundente oposición al proyecto constituyente por "clases" y el tipo de monarquismo que proponían los alamanistas. En su opinión, éstos iban contra la "soberanía de derecho" de 8 millones de mexicanos o bien de 400 mil "ciudadanos", si la cuestión se veía por el lado de la "soberanía de hecho" (la que descontaba mujeres, niños, locos y sirvientes domésticos):

> Los 400 mil son los que producen y saben cómo producen y están interesados en producir: así las facultades del gobierno deben ser muy limitadas. Los 400 mil alimentan a los 8 millones de mexicanos, y cuidan de ellos como padres y tutores, mientras el gobierno, con frecuencia, y aún involuntariamente, los oprime a todos: los 400 mil deben ser los soberanos. Ellos deben no perder de vista el poder que confieran, limitarlo, influir sobre él, aumentarlo en sociedades particulares, para que de la felicidad de cada uno resulte el bien general... Los monarquistas desean que tres clases gobiernen, y cosa extraordinaria, son las menos aptas para gobernar, no ya por sí solas, pero ni acompañadas con las demás... Los ricos desconocen las necesidades de los pobres, y los 400 mil satisfacen la de los ricos.[129]

La originalidad del republicanismo de Ramírez se dio al señalar la contradicción entre un futuro constituyente de clases y el "bien común". Su realismo político le indicaba que en la "sociedad" había intereses. Y que de un gobierno de "corporaciones" era imposible que emanara un proyecto para el bien general. El Nigromante ratificó el ideal republicano --en esto todavía es nuestro contemporáneo-- de "igualación social" hacia arriba:

> ¿En qué se ha diferenciado siempre en Atenas y en México un doctor de chimpanceo, un presidente de su lacayo, una señora de una prostituta, y en general de un soldado? En el vestido. Podrá ser Luisa una vestal y Sempronio un Napoleón; pero mientras aquélla vista enaguas cortas, y éste su casaca municion, no les dará el brazo en la calle el general Restrepo, que en *in illo tempore* a la baraja con ellos. La verdadera aristocracia en todas las naciones está en el vestido. Y como en las repúblicas modernas, a diferencia de las antiguas, todos los ciudadanos tratan de ascender, de ser nobles, y ninguno de empuñar sucesivamente el arado y la espada de Cincinato; y como en la Nueva España era insoportable y bien determinada, verdaderamente egipciaca a la distinción de clases por la diversidad de vestiduras, los mexicanos libres, vieron el sumo bien en uniformarse con los petimetres de la época virreinal. Y ésta fue la utilidad, confesada por todos, de la independencia.[130]

La disertación sobre el vestido de Ramírez era, evidentemente, una metáfora donde se enfatizaba la gran falla de los gobiernos republicanos: no haberse dedicado a gobernar --el término es del propio Nigromante-- a "la cosa pública".

El énfasis de constituir una república para el "bien general" tuvo repercusiones, sobre

---

[128] Ramírez --de manera explícita-- les reclamó a los monarquistas: "Vosotros que copiáis a Bentham y no os atrevéis a citarlo porque os condena mil y mil veces, por una que os favorece, decís a los escritores mexicanos, que vosotros les enseñáis esas doctrinas, y al mismo tiempo les ofrecéis una parte en la aristocracia del talento. ¿Es insulto, o necedad?". Ramírez, *Obras completas*, tomo I, p. 250.

[129] Ramírez, *Obras completas*, tomo I, p. 254.

[130] Ramírez, *Obras completas*, tomo I, p. 258.

todo de orden doctrinario, en otros pensadores mexicanos (Arriaga) y en otras batallas constitucionales (1856). Sin embargo, en el constituyente de finales 1846 no parece haber tenido ningún impacto. La constitución de la república en esta época se movía en torno a propuestas más concretas de tipo institucional y no tanto en el terreno de los valores políticos del futuro (la idea del bien común, como el fundamento republicano por excelencia, tiene aún vigencia precisamente por su carácter "utópico"). Más influencia tuvo El Nigromante en la defensa del voto directo. Pero esta moción no sólo es atribuible a Ramírez. Formó parte, ya se verá más adelante, de una corriente amplia de diversos constituyentes que actuaron en los 40.

En paralelo, el folleto de Haro y Tamariz fue otra pieza de discusión pública que se sumó a la embestida contra el monarquismo. La estancia obligada de Haro en Europa le permitió observar que las monarquías no eran la personificación del demonio. Por eso distinguió cuatro formas de monarquía: las absolutas, las constitucionales, las antinacionalistas (borbonistas y por ende la alamanista) y las nacionalistas (iturbidista). En su opinión, las formas de gobierno, por sí mismas, "no cambian las esencias de las cosas". Reconocía que el avance de las "costumbres" republicanas había sido lento; pero podría verse encarnado en algunas figuras de la independencia como Victoria, Bravo, Terán, Guerrero, Rayón y Anaya. O bien en ciertos precedentes constitucionales que permitieron la superación del monarquismo. De ahí sus simpatías por la Constitución de 1842, a la que consideró la única legítima de los años 40. Y lo más importante, rebatió el principal "arcaísmo político" de *El Tiempo*: la moción de que un príncipe extranjero generaría un equilibro de las potencias automático. Los apoyos mexicanos --el ejército y el clero-- estaban fragmentados. Al ejército lo señaló como el principal causante de las guerras civiles: del clero expresó su temor de que las huestes bajas reactivarían los horrores de 1810. Además, los Estados Unidos recrudecerían su política expansionista hacia México. Asimismo, a mexicanos les faltaba el apoyo de una aristocracia que siempre fue inexistente. Ésa había sido la causa estructural de la caída de la primera monarquía mexicana y seguiría siéndolo en 1846.

No obstante, la embestida periodística contra el monarquismo, por lúcida que fuera, no determinó por sí misma la forma de gobierno. Lo que realmente aniquiló al proyecto monarquista, el que encabezaron Alamán y Bermúdez de Castro, fue la embestida militar: la gran alianza de la Ciudadela y la invasión de Estados Unidos a México. El vuelco "republicano" de Paredes Arrillaga que ya he descrito, fue la estocada final.

Manuel Crescencio Rejón fue el arquitecto del "pacto" de la Ciudadela (6 agosto de 1846) que encabezaron Santa Anna y Gómez Farías.[131] Sin embargo, la alianza republicana era mucho más amplia que esos nombres. Estuvo conformada tanto por los principales militares de la época --Mariano Salas en la capital; Juan Álvarez en el sur; Francisco Modesto Olaguíbel en el departamento de México; el fiel exsecretario de guerra de Santa Anna, José María Tornel; Juan Othón en San Luis; Manuel González Cosío en Zacatecas; y en general, los llamados liberales puros y "moderados".[132]

La existencia de estos grupos, así lo indicarían ulteriormente las votaciones del constituyente de 1847, fue manifiesta. Lo que no queda claro es la clasificación "ideológica" que se ha adoptado para diferenciarlos. Peor aún, la adopción de esta perspectiva --por la historiografía contemporánea-- ha velado la comprensión de su pensamiento constitucional.[133] El defecto de este enfoque, además, es que toma por bueno el calificativo -- que aquí equivale a una descalificación-- de una de las partes. A diferencia de los puros que se vanagloriaron de su mote, Lafragua y Otero nunca aceptaron el adjetivo de liberales moderados.[134] La expulsión de Rejón del gabinete provisional en agosto de 1846 lo llevó, junto con Miguel Buenrostro, a fundar un periódico que denominaron *El Federalismo Puro*. A sus adversarios --Salas, Haro, Otero, Riva Palacio y aquí todavía el mismo Lafragua-- los calificaron de "moderados". Según Lafragua, esta división llevó a una "funesta denominación que causó mil males a la patria".[135] Otero tampoco comulgó con el mote de moderado. Hasta escribió, en *El Siglo XIX*, un editorial para autodefinirse como miembro del "partido moderno".[136] Los editorialistas de *El Monitor* --posiblemente se trate del mismo Otero-- fueron más lejos. Acusaron a los monarquistas de haber inventando esta "odiosa distinción". Y además reviraron. Sus adversarios políticos eran los "monarquistas" y los

---

[131] Las cartas que muestran la intermediación de Rejón: Josefina Zoraida Vázquez. *Manuel Crescencio Rejón*. Senado de la República. México. 1987. pp. 85-95. Para profundizar en el pensamiento político y en su biografía personal: Moreno. *Manuel*. También: Briseño. *Valentín*. p. 366.

[132] Lafragua se atribuyó a sí mismo, junto con Rejón, ser uno de los principales artífices de la alianza. Más todavía, dijo ser el redactor de la convocatoria constituyente de agosto de 1846. Lafragua. *Miscelánea*. pp. 37-39.

[133] Baste poner tres ejemplos contemporáneos: Torcuato S. Di Tella. *Política nacional y popular en México, 1820-1847*. Fondo de Cultura Económica. México. 1994. Will Fowler. "El pensamiento político de los moderados. 1830-1850: el proyecto político de Mariano Otero", en Brian Connaugton, Carlos Illiades y Sonia Pérez Toledo (coordinadores), *Construcción de la legitimidad política en México*. El Colegio de Michoacán. Universidad Autónoma Metropolitana. Universidad Nacional Autónoma de México. El Colegio de México. México. 1999. Silvestre Villegas Revueltas. *El liberalismo moderado en México 1852-1864*. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1997.

[134] Aunque también es cierto que Lafragua aceptó esta división para el constituyente de diciembre de 1846. Lafragua. *Miscelánea*. pp. 42 y 44.

[135] Bazant, *Antonio*. p. 52.

"puros-santanistas". La única diferencia era que los segundos querían medrar a expensas de los primeros y los monarquistas a expensas de todo el mundo.[137]

La caracterización ideológica de los grupos impide, en lo concreto, mostrar sus coincidencias. Los unía su acentuado antimonarquismo, la mirada benévola al republicanismo de 1824 y el alejamiento de la representación por "clases" de los monarquistas. También el hecho de haber sido objeto de la persecución de Paredes Arrillaga. No debe desatenderse que las cabezas de ambos grupos, Gómez Farías y Gómez Pedraza, fueron puestos en prisión brevemente por la administración del plan reformado de San Luis. Todo esto explica --aquí sí bien visto por Torcuato di Tella-- el intento de crear un gobierno de coalición con Santa Anna y Gómez Farías.[138]

La caracterización ideológica de ambos grupos, además, tiende a velar sus diferencias de proyecto constitucional. Los llamados puros o radicales (Gómez Farías, Rejón, Zubieta y Romero) eran, en parte, restauradores, idealizaban a Estados Unidos y, en asuntos como la representación política, arrastraban consigo una visión confederalista. En cambio, los calificados de moderados (Otero, Espinosa de los Monteros, Muñoz Ledo, Lafragua y Riva Palacio) fueron innovadores, "modernos" y, en ciertos puntos, realmente radicales en el diseño constitucional que impulsaron. Al grado que Otero había sido calificado por algunos constituyentes de 1842 como "jacobino".[139] En 1847 simplemente volvió hacia su "modernismo". E incluso con algunos cambios, por ejemplo en materia de ciudadanía, que lo acercaron a la visión de los puros.[140]

---

[136] Palti, *Política*, p. 113.

[137] Palti, *Política*, pp. 422-424.

[138] La idea general de Di Tella es que la formación de los gobiernos mexicanos de los años 20 a los 40 se lograba a través de coaliciones. Uno de los "indicadores" que utiliza es la composición de los gabinetes en relación con los grupos existentes de la época. También sostiene que la debilidad de dichas coaliciones tenía que ver con los impulsos populares, aunque reconoce que esto no intervenía directamente en la composición de los gobiernos. Y en efecto, Mariano Salas diseñó su propia coalición que terminó en colisión: Gómez Farías en Hacienda, Lafragua en Relaciones, Luis de la Rosa en Justicia, el general Lino Alcorta en Guerra. Tres días después (28 de agosto de 1846), Santa Anna vetó la propuesta hasta que llegara a la capital. En su lugar propuso: Rejón en Relaciones, Almonte en Guerra, José Ramón Pacheco en Justicia y Gómez Farías en Hacienda. Esta moción no fue bien vista por el grupo de Salas, Gómez Pedraza y Otero. Entonces, Santa Anna efectuó una nueva propuesta: Haro y Tamariz a Hacienda y Gómez Farías a la presidencia del Consejo de Gobierno. De no aceptar Gómez Farías, Gómez Pedraza podría quedar como presidente interino de la república y Gómez Farías en Hacienda. Al final, este último aceptó el Consejo de Gobierno y lo de Gómez Pedraza quedó en suspenso. El intento de coalición de Gómez Farías fue a través de la composición de Consejo de Gobierno. En septiembre de 1846 propuso nombres como Gómez Pedraza, Lafragua, Rodríguez Puebla, Luis de la Rosa y Otero, pero no aceptaron el cargo. La disputa real se concentró en ganar posiciones dentro del gabinete provisional. Ella duró varios meses hasta que la lucha se trasladó al congreso constituyente. Di Tella, *Política*, p. 270.

[139] Arrangoiz llegó a calificar al congreso de 1842 de "rojo". Francisco de Paula de Arrangoiz, *México desde 1808 hasta 1867*, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 379.

[140] En el quinto capítulo desarrollaré con mayor profundidad este tema.

Gómez Farías y Rejón compartieron la idealización de la Constitución de 1824. Sin embargo, entre 1840 y 1845 también apostaron al reformismo constitucional. Rejón desarrolló una "mini-república" en su estado natal, Yucatán. En su proyecto de constitución de diciembre de 1840 habló de la necesidad de instaurar un triunvirato rotativo para el poder ejecutivo (un gobernador y dos cónsules), una legislatura estatal de dos cámaras (senado electo directamente y de carácter "censitario") y una serie de reformas en materia de ciudadanía, elecciones, representación política y garantías individuales.[141] Muchas de sus propuestas --Rejón era miembro de la comisión constitucional-- fueron adoptadas en la constitución yucateca de marzo de 1841. Luego llegó a hacer gobierno bajo la égida de las Bases Orgánicas (1844). En cambio, Gómez Farías reprobó explícitamente todo aquello que lo vinculara a dichas administraciones, fuera Bravo, Santa Anna o Canalizo. Aún así "perdonó" el desliz de Rejón y ambos impulsaron los proyectos reformistas de 1845 y 1846. El "Plan de restablecimiento de la Constitución de 1824" (diciembre de 1845) proponía una vuelta a la Constitución de 1824, la instauración de un triunvirato transitorio en el ejecutivo, la convocatoria a un constituyente y un "plebiscito" de electores primarios que definiera la forma de gobierno.[142] La diferencia de fondo entre el plan borrador y el público se dio en el último punto. Gómez Farías hizo circular, clandestinamente, el "plan revolucionario" a sus contactos en diversas regiones del país. Manuel Gómez, uno de sus interlocutores políticos en Zacatecas, le respondió que todo estaba muy bien, pero:

¿Cómo podremos pues estar seguros de que no intervenga la seducción, el cohecho, la intriga y aún la fuerza al tiempo de las elecciones y de la declaración de ellas se ha de hacer sobre la forma de gobierno? ¿Y si por desgracia fueran a triunfar por aquellos medios los enemigos de la federación, no sería esto cerrarnos para

[141] "Proyecto de constitución presentado en la legislatura de Yucatán por su comisión de reformas para la administración interior, 23 de diciembre de 1840". Daniel Moreno. *El pensamiento jurídico mexicano*. Editorial Porrúa, México, 1966.

[142] De este plan, como ya he señalado anteriormente, existen dos versiones: el borrador incompleto y la versión enviada a los editores de *La Voz del Pueblo* que nunca se hizo pública. El borrador cambia en tres elementos. El primero en cuanto al nombramiento del presidente interino. En el borrador se estipulaba la forma concreta en que debía nombrarse a los tres individuos del ejecutivo provisional y sus suplentes: esto es, una junta general compuesta por seis diputados, seis senadores, seis individuos del Consejo, dos de la asamblea departamental, dos de la Suprema Corte de Justicia, dos de la Marcial y dos del ayuntamiento. La versión para el público proponía como interino al presidente de la Suprema Corte de Justicia y los dos asociados: por la misma Suprema Corte, la Marcial, el Consejo de Gobierno, los diputados y senadores que contrariaron al ministro Cuevas en el asunto de Texas o que votaron a favor de "las representaciones pacíficas que hicieron multitud de ciudadanos" para el restablecimiento de la "federación". Además, luego que se conformara el congreso constituyente se nombraría otro interino hasta que tomara el cargo el presidente electo de acuerdo a la Constitución de 1824. El segundo relacionado con la convocatoria constituyente. Había similitud en ambos proyectos respecto de las elecciones indirectas, pero la versión pública no aclaraba el tipo de convocatoria. Dejaba al gobierno provisional esa tarea. En cambio, el borrador volvía a la convocatoria radical de junio de 1823 y hacía de los electores primarios el verdadero constituyente para determinar la forma de gobierno. Briseño, *Valentín*, pp. 371-376.

siempre las puertas y dar a aquellos una arma poderosa que los haría invencibles?[143]

Gómez, asimismo, añadió que en Zacatecas no habría problema que "sus electores" votaran por una "república federal", pero expresó la duda de que en otros departamentos de la república sucediera lo mismo.

Gómez Farías terminó por aceptar que dicha propuesta --moción que venía desde 1841-- era un volado. Escuchó la voz de Manuel Gómez y el "plan público" de 1845 fue modificado en este punto. De cualquier manera, no eliminó la desconfianza de Gómez Farías hacia la independencia de las representaciones políticas (en este caso del constituyente). La moción de que fuera un plebiscito de electores el que definiera la forma de gobierno fue contundente. Pero dada la peligrosidad de la revisión, en el plan público la cambió para imponer límites a los virtuales constituyentes: posibilidad de reformar la "constitución federal", pero sin alterar "la forma de gobierno", la religión católica, los fueros de la iglesia y el ejército (punto 4).

El proyecto constitucional de Gómez Farías viró, en algunos elementos, en noviembre de 1846. Su noción de república se acercó más a Estados Unidos. Abandonó definitivamente la propuesta de un plebiscito de electores y optó por una constitución diseñada por el "congreso extraordinario", pero ratificada o denegada por la mayoría de las legislaturas de los estados.[144] También pensó en reactivar la convocatoria de junio de 1823. Y lo más importante, proyectó un sistema de elección análogo al estadounidense para la presidencia de la república: del voto de las legislaturas locales de 1824 al de la elección directa de los electores.

Dos cosas sobresalen de las ideas constitucionales de Gómez Farías y su grupo político en 1846. La primera es que no se les puede catalogar solamente de restauracionistas. En ellos, lo cual guardaba semejanza con el grupo de Gómez Pedraza, Lafragua y Otero, privó un impulso reformista de la Constitución de 1824. La segunda es que se advierte un cambio en la noción de república --no en la de federalismo-- que los acercó al paradigma constitucional de Estados Unidos.[145] La propuesta de que fueran los electores quienes

---

[143] Jaime Olveda (recopilación y transcripción). *Cartas a Farías*. Gobierno del Estado de Jalisco, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1990, p. 59.

[144] Gómez Farías conocía bien el caso estadounidense, al grado que proporciona detalles certeros de la Constitución de 1787. Menciona, por ejemplo, que ésta fue sancionada inicialmente por nueve de trece estados. "Proyecto para la nueva constitución, noviembre de 1846", Briseño, *Valentín*, p. 382.

[145] La visión confederalista de este grupo político no se rompió. Gómez Farías no dejó de ver a los constituyentes como simples plenipotenciarios de los estados. O bien como él mismo los definió ulteriormente: "apoderados de los estados". Esto explica la declaración de provisionalidad que le querían

eligieran directamente al presidente implicó un avance doctrinal en el diseño de las repúblicas modernas, pues ello impulsaría a la población a mantener una relación de autoridad a individuos (ciudadanos individualizados) y no de autoridad a colectivos (gobiernos estatales).

Sin embargo, la exposición del pensamiento constitucional, tanto de los puros como de los modernos, no se trasladó directamente a las posturas en el constituyente. El ejercicio de este congreso --como los de casi todos los del siglo XIX-- reclama su propia autonomía y va más allá de los impulsos restauradores y reformadores de dichos grupos. Ello no eliminó su influencia en la formación y composición del constituyente.[146] Por ejemplo, fue claro que el grupo de Gómez Farías impactó poderosamente en el tipo de congreso a conformar, pues su propuesta de que se realizaran las elecciones de acuerdo a la ley electoral de junio de 1823 pasó con muy pocos cambios a la convocatoria de agosto de 1846.[147] De esta manera, se favoreció a los dos grupos pro-republicanos frente a la propuesta de clases del grupo monárquico. La composición del congreso, según la clasificación de Sordo, quedó en 55 "moderados", 44 "puros", once independientes y cuatro sin clasificar.[148] Más adelante, se verá que dicha clasificación resulta endeble. Las votaciones de los constituyentes muestran que los diputados se movieron más por los temas en discusión y los cambios en el poder ejecutivo que por una ideología consistente. El gráfico 7, ayuda a situar dónde estuvieron los momentos de crisis y los cambios en la correlación de fuerzas.

El momento de mayor quórum fue de diciembre a finales de febrero (etapa de los puros). Luego vino la primera crisis en el cambio de estafeta (del 3 a 20 de marzo de 1846). Entre el 23 de marzo y el 23 de mayo de 1847 se dio un período de estabilización (etapa de los modernos), pero con un nivel de asistencia que sólo en dos ocasiones rebasó 80 diputados.

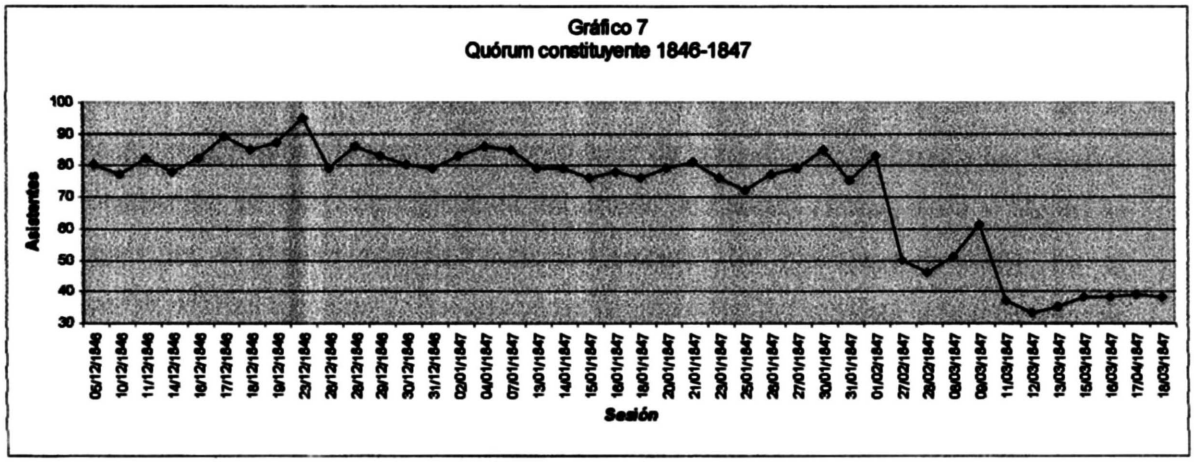
---

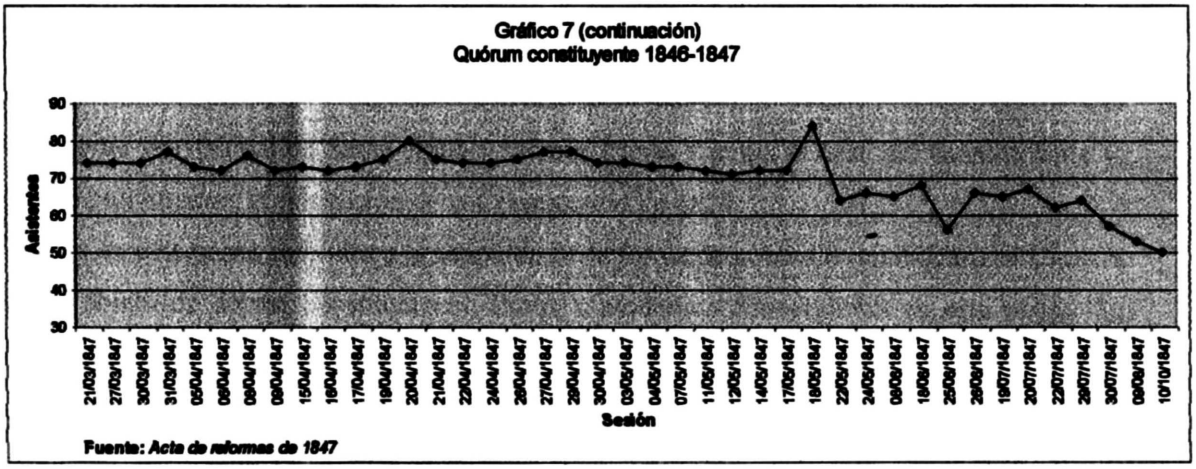
atribuir a la futura constitución hasta que fuera sancionada por la mayoría absoluta de los estados. Pero también por el hecho de que mencionara que tanto el ejecutivo como el congreso general deberían pedir "instrucciones" a las legislaturas de los estados para definir una política específica sobre el conflicto de Texas.

[146] Lafragua, *Miscelánea*, p. 39.

[147] La diferencia más importante fue que se aumentaron las restricciones a un sector de la ciudadanía pasiva que ya había sido liberada, al menos en parte, desde 1823: los sirvientes domésticos. La convocatoria de 1846 excluyó de manera general a este sector. En cambio, la de 1823 diferenció sirvientes domésticos dependientes de la persona de los que sólo eran trabajadores. De ahí que no excluyera a los jornaleros, arrieros, pastores y vaqueros, aunque vivieran en el interior de los dominios de los propietarios. "Convocatoria que reforma la del 17 de junio de 1823, 6 de agosto de 1846". *Legislación electoral mexicana*, p. 112.

[148] Reynaldo Sordo Cedeño, "El congreso y la guerra con Estados Unidos de América, 1846-1848". en Vázquez, *México*, p. 55.





En los subsiguientes días vino una nueva crisis del quórum que no puedo ser superada en la capital. Las dos razones principales de que ello ocurriera: la invasión estadounidense y la estrategia de una parte de los puros que decidieron romper el quórum legal con su ausencia.

El debate en el constituyente comenzó con la aceptación o no del ancla --proyecto de noviembre de 1846— que buscó imponer Gómez Farías. El objetivo era que el congreso no se saliera del riel de 1824. No funcionó. Lo primero que hizo el pleno fue ratificar sus "poderes amplísimos" para sostener, reformar o adoptar una constitución diferente a la de 1824.[149] De cualquier manera, la disputa por la forma de gobierno quedó del lado de los modernos y los puros. El impulso monarquista prácticamente desapareció del mapa constitucional. No hubo una sola intervención, ni mucho menos una iniciativa, que avalara la

[149] Manuel González Oropeza (estudio introductorio y compilación), *La reforma del Estado federal. Acta de reformas de 1847*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, sesión 29 de diciembre de 1846, p. 292. En adelante se citará como *Acta de reformas de 1847*.

instauración de una monarquía moderada. Las únicas dos referencias que encontré tuvieron un corte negativo o de simple información. En la sesión del 20 de enero de 1847, se recuperó la moción de la legislatura del estado de México --enviada unos meses antes— donde solicitaba que se apresurara la elección del presidente de la república conforme a los dictados de la Constitución de 1824. La legislatura del estado de Oaxaca (Rojas, Toro y Mejía) se opuso, pues no se podían cumplir "matemáticamente" los preceptos de 1824. En lo específico, se referían a que no contaban con un senado –éste debía asistir a la recepción de los votos de las legislaturas estatales por ambas cámaras-- y el estado de guerra contra Estados Unidos. Además, el asecho latente de "un partido sanguinario y parricida", el monarquista, los obligaba a tomar providencias de carácter urgente.[150]

En la otra referencia, sesión del 21 de marzo de 1847, sólo se informó de la existencia de un plan, publicado por un periódico de Guadalajara, pro-monarquista en alianza con los "moderados". El proyecto conspiratorio se oponía al decreto de manos muertas, desconocía el gobierno provisional de Santa Anna y Gómez Farías y pedía el cese del constituyente y, contradictoriamente, la restitución de la Constitución de 1824.

Las votaciones referidas a la adopción de la forma de gobierno republicana ni siquiera fueron objeto de debate constitucional. Puros y modernos convergieron en este punto. Su disputa principal, se verá más adelante, fue más por la instauración de un republicanismo confederal o federalista.

La rebelión de los polkos, el avance del ejército estadounidense, la falta de apoyo de diversos estados, el vuelco de Santa Anna y la consecuente caída de Gómez Farías terminaron por inclinar la balanza constitucional hacia el grupo de Gómez Pedraza y Otero. Las facultades extraordinarias que siempre le negaron a la breve administración de Gómez Farías, ahora fueron otorgadas al nuevo gobierno (cuadro 12).[151] La suspensión del congreso --propuesta de los puros y algunos modernos por razones distintas-- tampoco prosperó. En cambio, sí se aprobaron algunas reformas vinculadas a la república. Revisten particular interés las últimas tres iniciativas y votaciones que aparecen en el cuadro 12 y la moción de individualizar el sistema penitenciario. Este paquete de reformas propuestas por Otero, sin duda, modificó la noción de república respecto de 1824. Pero no todo fue mérito del grupo

[150] *Acta de reformas de 1847*, sesión 3 de febrero de 1847, p. 457.

[151] En la sesión del 21 de enero de 1847, el constituyente votó en contra de otorgarle facultades extraordinarias a Gómez Farías. La proporción de votos fue de 43 contra 38. Entre los primeros estaban nombres como Otero, Lafragua, Herrera y Pacheco; de los segundos, Comonfort, Juárez, Muñoz Ledo, Othón, Rejón y Zubieta. *Acta de reformas de 1847*, p. 457.

moderno. El derecho de pertenencia a la guardia nacional y los derechos individuales fueron una propuesta colectiva del constituyente de 1842. La novedad en 1847 recayó en la inclusión del derecho de amparo para garantizar tanto los derechos individuales en concreto como hacer responsables a las autoridades de que aplicaran las leyes vigentes (cuadro 12). El origen o autoría de esta solución liberal ha sido atribuida tanto a Rejón como a Otero. Se olvida que Gutiérrez Estrada propuso un recurso parecido –la "acción popular" y la responsabilidad de las autoridades— desde 1835. De cualquier manera, no me toca resolver este dilema que, todavía en el presente, forma parte del debate de los juristas contemporáneos.

Cuadro 12
Votaciones vinculadas a la república, 1846-1847
(etapa de los modernos)

Sesión	Iniciativa	Contenido	Votos a favor	Votos en contra
03-05-1847	Otero	Derecho de petición	57	14
20-04-1847		Facultades extraordinarias (voto en lo particular)	66	8
21-04-1847	Lanuza, Cardoso, Riva y 16 más	Suspensión del constituyente	25	50
24-04-1847	Otero	Derecho de petición, reunión, elegir y de pertenencia a la guardia nacional (voto en lo particular)	73	0
29-04-1847	Otero	Eliminación de la vicepresidencia (voto en lo particular)	66	9
29-04-1847	Otero	Voto directo opcional para los tres poderes públicos federales (incluye presidencia)	61	16

Fuente: *Acta de reformas de 1847*.

Lo que importa resaltar es que el derecho de petición --en su acepción individualista--, el de asociación y la abrogación de la vicepresidencia fueron propuestas –principalmente impulsadas por Otero y Lafragua— que tuvieron una acogida constitucional.[152] La elección directa del presidente mediante electores vino del voto de la mayoría de 1842 y luego fue acogida y transformada "doctrinalmente" por Gómez Farías en 1846. Rejón también llegó a proponer el voto directo desde el congreso constituyente de 1823 y en su proyecto de reformas de la constitución yucateca de 1841, aunque sólo para la elección del ejecutivo

[152] En lo particular, el derecho de asociación fue una propuesta enteramente original de Otero. Por desgracia, no forma parte de la investigación que aquí se propone. Baste decir, que este derecho fue acogido por los constituyentes de 1857 y 1917 y que sin dicho precepto no existiría el moderno desarrollo de los partidos políticos.

colectivo (triunvirato), el poder legislativo bicameral (senadores y diputados locales) y los ayuntamientos.[153] Ignacio Ramírez, como se vio atrás, impulsó dicha reforma desde el umbral de la prensa. Y por último, la propuesta de individualizar el sistema penitenciario tuvo como precedente los estudios de Manuel Payno; luego fueron perfeccionados por Otero.[154] Lo relevante, de cualquier caso, es preguntarse cuáles fueron los cambios concretos en la noción de república.

Del derecho a la guardia nacional no hay mucho que añadir. Otero, Rejón y los demás constituyentes temían, con justa razón, que la invasión estadounidense llegaría a la capital. Su aprobación por unanimidad indica que vieron en este derecho un principio "útil" para salvar a la república (cuadro 12). Lo que no quedó claro del todo fue la querella entre la centralización del ejército y la continuidad de la fragmentación (las milicias nacionales). Hubo, en este sentido, pérdidas y ganancias respecto del constituyente de 1842. El congreso de 1842, sin distinción de grupos, trabajó para hacer de la guardia nacional un instrumento de centralización política (estatal o federal). Lo mismo aprobaron el control sobre las armas, la organización, el equipo, la disciplina y la posibilidad, en lo futuro, de crear una ley reglamentaria de tipo uniforme para todas las "guardias nacionales". A los departamentos sólo les concedieron los reemplazos sin practicar la leva y la localización, por motivo de recursos e infraestructura, en sus territorios. En cambio, los constituyentes de 1847 hicieron de la guardia nacional un derecho ciudadano sin establecer en lo concreto los ámbitos de competencias entre los estados y la federación. La ganancia, sin embargo, radicó en que esta vez se consideró como un derecho individual --por ende republicano y liberal-- frente a los antiguos derechos corporativos del ejército. Aunque se dejó en suspenso la definición de competencias a una ulterior ley reglamentaria, el golpe constitucional fue contra las milicias cívicas de jurisdicción estatal "ilimitada" (el decreto sobre la guardia nacional de 1848 así lo

---

[153] Rejón propuso la elección de diputados y senadores por elección directa. Pero no hay que olvidar que acompañaba este procedimiento de una representación por renta anual y censitaria: 400 pesos de renta para ser diputado (artículo 8) y propietario de bienes raíces con valor de 6 mil pesos para ser senador (artículo 15). El número de diputados se definía por un criterio poblacional: un diputado por cada 35 mil "almas" o fracción que excediera la mitad. El senado: dos miembros por cada "departamento". Algunos estados llegaron a dividir sus territorios en departamentos, partidos, ayuntamientos, secciones y parroquias. Esto es, uno o varios partidos podían formar un departamento. En 1825, Yucatán dividió su territorio en quince partidos. Desconozco el dato específico de la división territorial de 1841, pero es posible que el senado de Yucatán, de acuerdo a este diseño, fuera de alrededor de 20 senadores. Para integrar la Suprema Corte, Rejón proponía doce magistrados electos por el poder legislativo. "Proyecto de constitución a la legislatura de Yucatán por su comisión de reformas, para la administración interior del estado", 3 de diciembre de 1840, en Moreno, *Pensamiento*, pp. 93-122.

[154] Manuel Payno, *Obras completas. Crónicas de viaje* (compilación, presentación y notas de Boris Rosen Jélomer), Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1996, tomo I, pp. 149-173. Otero, "Iniciativa

probó) a cambio de una "federalización" implícita de la guardia nacional.[155] Desde este punto de vista, no se entiende porqué Thomson ha querido ver en las guardias nacionales el espacio de las autonomías locales y el "liberalismo popular".[156] De ser el caso, no podría comprenderse la disputa constitucional entre los puros y los modernos: restauración de la Constitución de 1824 (fragmentación y colectivización del ejército) o reforma del ejército (peldaños centralizadores) para avanzar en la construcción de una república federal. Ahora bien, es posible, como sostiene Thomson, que en algunas realidades regionales no haya causado el efecto deseado.[157] Pero esto no significa que confundamos la pretensión legal e institucional con los resultados de la operación. Las fisuras de las fuerzas militares no se debieron a la aspiración de contar con una guardia nacional, sino a la preexistencia de los poderes territoriales que no dejaron que se conformara una verdadera centralización del ejército. Más todavía, la guardia nacional en la capital fue el instrumento legal que utilizaron los modernos --la rebelión de los polkos-- para derrocar la administración de Gómez Farías.[158]

Por su parte, el derecho de petición también tuvo una ganancia constitucional relevante, no sólo con referencia a la Constitución de 1824, sino respecto del constituyente de 1842. Como se ha indicado en líneas anteriores, el debate de 1842 osciló entre normar un derecho colectivo ilimitado (comisión de reglamento, el gobierno y los militares) y otro acotado, civil e individualista (Lafragua) y circunscrito a un nivel de reglamento interno. El constituyente de 1847 reactivó la discusión. Y el impulso de Otero, en lo concreto, fue más allá. En su voto particular de abril de 1847, propuso que el derecho de petición y el de la guardia nacional --brazo armado para la defensa de la república-- se integraran al Acta de Reformas y, por ende, con un estatus de ley constitucional y no sólo como parte del reglamento interno del congreso.[159] Ambos derechos, junto con el de las garantías individuales y el derecho de asociación, se aprobaron en el mismo paquete reformista del 18 de mayo de 1847.[160] Esto significa que el carácter individual y civil del derecho de petición quedó garantizado en el paquete de los derechos del hombre; pero no hubo tiempo de realizar

---

y ley para el establecimiento del sistema penitenciario", *Obras*, tomo II, pp. 663-683.

[155] Hernández, *Tradición*, pp. 55-56.

[156] Guy P. C. Thomson, "Popular Aspects of Liberalism in Mexico, 1848-1888", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 10, Núm. 3, 1991, pp. 279-281.

[157] Guy P. C. Thomson, "Montaña and llanura in the politics of central Mexico: the case of Puebla, 1820-1920", en Will Pansters y Arij Ouweneel (eds.), *Region, State and Capitalism in Mexico. Nineteenth and Twentieth Centuries*, Latin America Studies, Amsterdam, 1989.

[158] Prieto, *Obras completas*, tomo I, pp. 391-393.

[159] *Acta de reformas de 1847*, sesión del 5 de abril de 1847, p. 693.

las leyes reglamentarias que preveía el Acta de Reformas. Aún así, la batalla por empatar la nueva noción de república con el derecho de petición individual había sido ganada en forma unánime, tal y como puede verse en la votación en lo particular de la sesión del 24 de abril de 1847 (cuadro 12).

La novedad de esta aprobación de los derechos individuales no ha sido valorada en su totalidad por la historiografía contemporánea, salvo en el asunto ya referido del derecho de amparo (cuadro 12).[161] En forma frecuente, se sostiene que dicho principio surgió en el constituyente de 1856-1857. La realidad es que la constitución que emanó de este congreso no puede entenderse sin el precedente de los años 40. El contexto de guerra y la celeridad con la que tuvo que aprobarse la Constitución de 1847 no permitió, en su momento, un debate amplio sobre el tema. Pero pasado el conflicto contra los estadounidenses, las dos primeras administraciones de los moderos tuvieron que lidiar con una confrontación intensa sobre el estatus ya aprobado de los derechos individuales. *El Universal*, en diciembre de 1848, calificó de quimera la base iusnaturalista del Acta de Reformas:

> ¿Son verdaderos derechos porque ellas los conceden, o lo eran desde antes que las constituciones los declarasen como tales? Si lo primero, se sigue necesariamente que los ciudadanos carecían de derechos al nombrar los diputados que formaron su Constitución, y por consiguiente, que ésta es un papelote escrito por unos cuantos representantes de hombres sin derechos, que por el hecho de no tenerlos, nada legal han podido hacer, ni merece validez ni subsistencia alguna; todo ha sido una farsa. Si lo segundo, ¿cómo, cuándo, y de quién, los hombres pudieron adquirirlos? Pero sin dudad se nos dirá: el hombre desde su creación fue libre, independiente, dueño de lo que cultivaba, señor de lo que poseía; y esos derechos naturales, cuando se reduce al estado social, son los que se le reconocen en la Constitución, y se convierten en derechos civiles... Aquí no hay medio, o el hombre nace en sociedad, y entonces si tiene derechos son los que la ley le concede; o fuera de la sociedad, y entonces ninguno tiene, porque derecho, en la acepción que tratamos, no puede haberlo donde se pueda encontrar el deber.[162]

En otro editorial, *El Universal* no sólo negó el valor de los derechos individuales como un precepto iusnaturalista, sino antepuso la premisa: "el bien social, siempre [es] preferible al del individuo".[163] Esto denotaba una preferencia por la tradición orgánica (familia) o estamental de la sociedad.

El Siglo XIX respondió que primero era necesario distinguir entre los derechos

---

[160] Artículo 2 del "Acta constitutiva y de reformas", Tena, *Leyes*, p. 472.

[161] Los trabajos de Carmagnani son una excepción notable. Verbigracia consúltese: Carmagnani, "Territorios," en Vázquez, *Fundación*; y Marcello Carmagnani (coordinador), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas, México, 1993.

[162] Palti, *Política*, pp. 178-179. Otras editoriales en el mismo tenor crítico contra el iusnaturalismo pueden consultarse en esta misma fuente, pp. 163, 168, 175, 177-180.

[163] Palti, *Política*, p. 186.

naturales y los civiles; luego que los derechos naturales no partían de un estado de aislamiento, sino de una "sociedad natural":

> Llamando derechos y deberes naturales a aquellos que la ley natural produce, y civiles a los que la ley civil forma... La ley natural es ese código sagrado que el autor de la naturaleza ha inscrito en los corazones de todos los individuos de la especie humana: su existencia la han reconocido los hombres de todos los tiempos, de todos los países, de todas las creencias: ella marca nuestros primeros deberes y derechos, los deberes y derechos del hombre en estado natural; mas no entendamos por este estado aquel aislamiento en que jamás han vivido los hombres; no: el estado natural, como lo indican las mismas palabras, es aquel en que la naturaleza colocó a los primeros hombres, es la sociedad primitiva, la sociedad natural, salida, por decirlo así, en manos de la naturaleza misma, formada sin necesidad de convenciones o pactos, y obedeciendo sólo a las inspiraciones del corazón; es decir, a las aspiraciones de la ley natural. Esto hemos entendido siempre por estado natural, y no aquel de absoluto aislamiento en que el hombre abandonado a sí solo apenas hubiera podido prolongar su penosa existencia por muy corto tiempo. Así, pues, los deberes y derechos los hemos considerado con relación al estado natural, es decir, a la sociedad natural.[164]

El debate periodístico muestra la relevancia que le dieron al tema. Unos nunca creyeron en los fundamentos iusnaturalistas de los derechos individuales. Cualquier derecho, institución o forma de gobierno partía de la constitución y terminaba en la misma constitución. Los otros antepusieron derechos preexistentes y ahistóricos que ya eran objeto de la crítica del liberalismo constitucional en Europa (Bentham, y en parte, Constant y Mill). Los primeros habían ganado en 1836 y 1842. Los segundos en 1847. Aún así, los partidarios del iusnaturalismo no adoptaron los derechos del hombre acríticamente. Por ejemplo, no creyeron en la endeble tradición contractualista de los viejos y nuevos publicistas europeos (Hobbes, Locke y Rousseau). Y, sobre todo, fueron novedosos al ampliar el catálogo de derechos individuales y rescatar la tradición hispánica. Me refiero a la inclusión del derecho de petición como un precepto natural y constitucional. No se necesita decir más. El liberalismo y republicanismo de 1857 no se entenderían sin el Acta de Reformas de 1847.

Respecto de la elección directa del presidente hubo diferencias, aunque también confluencias. Gómez Farías había propuesto la elección directa del presidente por los ciudadanos, pero sin abandonar el sistema indirecto. La propuesta del Otero de 1847, por el contrario, atacaba cualquier forma de voto indirecto. Pensaba que el sistema de Cádiz adoptado en México había sido "vicioso y atrasado" y, sobre todo, que llevaba a una "desproporcionalidad" de doble partida: el de la ciudadanía, como decía Mora, sin "voluntad propia" y el de la configuración de fracciones que simulaban ser representantes de las "mayorías". El nuevo diagnóstico de Otero mantenía importantes paralelismos con Mora.[165]

---

[164] Palti, *Política*, pp. 314-315.

[165] Para profundizar sobre la noción de ciudadanía en Mora, consúltese el apartado sobre "Elecciones": Mora,

Este último impulsó, desde los 30, el voto directo y la ciudadanía "censitaria". La recuperación de Mora por parte de Otero fue, en este sentido, diferenciada. A principios de los 40, Otero todavía comulgaba con el sistema indirecto de votación y, sobre todo, con un modelo de representación por renta anual. En 1847, mutaría al voto directo y abandonaría el prurito de la renta; aunque privilegiaría a la "clase política" en una parte del senado. Por consiguiente, tanto la visión de Gómez Farías como la de Otero convergieron en proyectar una relación directa entre los individuos (los electores también eran ciudadanos) y la elección del presidente de la república.

El constituyente aprobó una moción que se acercó a la iniciativa de Otero. Pero sancionó, a la vez, un sistema no sólo opcional –voto directo o indirecto--, sino también ambiguo (cuadro 12). Nada obligaba al congreso o a ulteriores representaciones a negar el método de electores y optar por el voto directo. Luego se vio que la ruptura fue profunda y, al mismo tiempo, de compromiso.

El decreto del 3 de junio de 1847 --que nunca tuvo el estatus de ley reglamentaria, aunque sí el de decreto vigente hasta 1850-- no acogió al constituyente más innovador de 1847; pero sí se acercó, en parte, a las propuestas de 1842.[166] El decreto electoral propuso un sistema mixto de grados diferenciados según el tipo de elección. Para elegir a los diputados, vigencia del régimen indirecto de tres grados. Respecto del presidente de la república, un método combinado de electores secundarios –dos grados-- y el principio de mayorías absolutas por estado. Y para los dos senadores electos "popularmente", un procedimiento indirecto de un grado o por electores primarios.[167] Los cambios pueden sintetizarse en dos aspectos. El primero tuvo que ver con la disminución de los grados tanto en la elección de los senadores como en el presidente de la república. Si se toma como parámetro la ley electoral de junio de 1823, la ruptura no fue menor. No sólo por la disminución de los grados en el sistema de elección, sino también por la ubicación espacial de los electores. En el caso de los senadores, la enmienda mexicana fue más allá que el sistema vigente en Estados Unidos. En este último país, los senadores eran electos por las legislaturas de los estados. En cambio, México transitó a un esquema de elección por electores, aunque gradualista en sus procedimientos. Por una parte, por el mantenimiento del sistema directo (de tres a dos

---

Obras completas. Obra política, vol. I, tomo I, 1994, pp. 385-444.

[166] "Ley sobre elecciones de los poderes legislativo y ejecutivo de la nación", aprobado por el congreso el 31 de mayo de 1847 y publicado por el ejecutivo el 3 de junio de 1847, *Legislación electoral mexicana*, pp. 120-123.

grados); por la otra, y esto es lo más importante, debido a que el cómputo de electores no tuvo un carácter nacional, sino de mayorías absolutas en los estados. Esto es, el sufragio de los electores de partido sería computado en cada entidad de la república y aquel nombre que obtuviera la mayoría absoluta de electores obtendría un solo voto.[168] Todo terminó en un modelo semejante al propuesto por el voto de la minoría de 1842. La ley especial de junio de 1847 fue puesta en ejercicio en las elecciones del congreso ordinario de 1848 y la del presidente de la república del mismo año.[169] En el caso de los senadores electos popularmente, se satisfizo el prurito de sostener una relación directa entre los electores primarios y el poder legislativo. En abril de 1850, se expidió otro decreto electoral en donde fue modificado el procedimiento para elegir el poder ejecutivo.[170] Se igualó el sistema con el de los senadores. Ahora serían los electores primarios los depositarios de origen para elegir al presidente de la república. Sin embargo, el principio de un estado un voto no fue suprimido. En breve, el filtro de los estados debilitó el prurito republicano de relación directa entre los ciudadanos y la autoridad presidencial. Habría que esperar hasta el constituyente de 1857 para que se diera un vínculo realmente directo entre los electores y el presidente de la república.

El tema de la vicepresidencia, antes que nada, es necesario situarlo en perspectiva. La experiencia de los primeros gobiernos republicanos había enseñado que se vivía en el peor de los diseños constitucionales. El problema no era contar con un vicepresidente –situación necesaria para darle estabilidad política al país--, sino la fórmula para elegirlo. La Constitución de 1824 regulaba que las legislaturas enviasen dos nombres (uno de fuera y otro vecino del estado). El que obtenía la mayoría absoluta se quedaba con la presidencia; el segundo lugar, como vicepresidente. Esto era como sembrar al "adversario" en casa. El hecho de no prever un sistema por fórmula causaba el efecto contrario al de la estabilidad

---

[167] Recuérdese que el constituyente adoptó un sistema de tres senadores por estado. El otro tercio de senadores debía ser electo por las autoridades constituidas.

[168] En el supuesto de que no hubiera ningún nombre con mayoría absoluta, el colegio electoral de electores estatales escogería al ganador entre los candidatos de mayoría relativa. En caso de empate, la suerte decidiría. El cómputo final estaba a cargo del congreso general. "Ley sobre elecciones de los poderes legislativo y ejecutivo de la nación", artículo 10; *Legislación electoral mexicana*, p. 121.

[169] Las elecciones de diputados y senadores de este congreso comenzaron en agosto de 1847. El congreso sesionó en Querétaro hasta mayo de 1848. En cuanto a la elección presidencial, ningún candidato obtuvo la mayoría absoluta de los estados. La cámara de diputados --de acuerdo a la vigencia de la Constitución de 1824-- se convirtió en colegio electoral. Éste eligió como presidente constitucional a José Joaquín Herrera, quien tomó posesión el 3 de junio de 1848. Para una profundización de los pormenores del decreto del 3 de junio de 1847: Sordo, "Congreso", en Vázquez, *México*, pp. 95-103.

[170] "Bases para las elecciones de presidente de la república y senadores, 13 de abril de 1850". *Legislación electoral mexicana*, p. 130.

deseada. Pero ésta fue la noción de república de los fundadores. Buscaron introducir contrapesos aún dentro del poder ejecutivo. En 1831, la legislatura de Michoacán envió una iniciativa de ley al congreso general para suprimir la vicepresidencia. En su lugar, propuso un vicepresidente interino en manos del presidente de la Suprema Corte de Justicia.[171] La iniciativa fue congelada hasta que el voto en lo particular de 1847 la puso en el tapete de la discusión. Otero, en su mismo voto, utilizó un argumento parecido a sus predecesores. Dicha institución representaba una "combinación funesta" que había influido en las disensiones y guerras civiles del pasado:

> Y cuando se observa que el método electoral se arregló en la Constitución de 1824, de manera que los sufragios no se diesen separadamente para el presidente y vice, sino que se acordó conferir este último cargo al que tuviera menos votos, declarando así que el vicepresidente de la república sería el rival vencido, es preciso asombrarse de que se hubiera admitido una combinación tan funesta. Así, ella ha influido no poco en nuestras disensiones y guerras civiles, y ha generalizado la opinión de suprimir ese cargo.[172]

Como puede verse en el cuadro 12, el constituyente aprobó la reforma por 66 votos contra nueve. Los votos en contra representaban todavía el ala ortodoxa del constituyente, que a juzgar por su número se veía muy disminuida. Las votaciones abrumadoras a favor del grupo moderno, empero, esconden el trabajo político de Otero. La aprobación del Acta de Reformas en lo particular no fue un paseo constitucional. Dicha acta fue, en algún momento, boicoteada; otras veces, debatida y reformada en algunos de sus artículos. O bien negociada por Otero para romper el núcleo de los puros.[173] Todavía en la sesión del 7 de mayo de 1847, el diputado Vicente Romero propuso una comisión de redacción para juntar las reformas en una sola constitución. La sensata propuesta era un artificio para posponer la aprobación final de la Constitución. Por eso fue reprobada por 52 votos contra 22.[174] Zubieta reactivó, siete días después, la propuesta de que fueran las legislaturas de los estados quienes ratificaran o

---

[171] "Expedientes sobre reformas de la Constitución federal", *Acta de reformas de 1847*, sesión 27 de noviembre de 1846, pp. 115-116.

[172] *Acta de reformas de 1847*, sesión del 5 de abril de 1847, p. 705.

[173] Sordo documenta el caso de Oaxaca. Afirma que Otero hizo un arreglo con la diputación de Oaxaca para que el levantamiento "moderado" en contra de las autoridades constituidas fuera declarado "subversivo" a cambio del Acta de Reformas. A este señalamiento habría que matizar, que más bien se trató de un resquebrajamiento de la diputación. La revisión de los votos de los diputados de Oaxaca sobre el Acta de Reformas fue diferenciada tanto en lo general como en lo particular. Por ejemplo, en el voto en lo general del Acta de Reformas sólo dos diputados de Oaxaca (Guillermo Valle y Bernandino Carbajal) votaron por la propuesta de Otero. Los otros nueve no estaban presentes (Benito Juárez, Manuel Iturribarría y Manuel Ortiz de Zarate) o dieron un voto reprobatorio (Francisco Banuet, Demetrio Garmendia, Tiburcio Cañas, Manuel María de Villada). Sordo, "Congreso", en Vázquez, *México*, pp. 87-88. *Acta de reformas de 1847*, sesión del 19 de abril de 1847, p. 734.

[174] *Actas de reformas de 1847*, sesión del 7 de mayo de 1847, pp. 796-797.

no las reformas constitucionales. Su moción tampoco tuvo resonancia.

Por último, la individualización del sistema penitenciario. Payno fue el primer comisionado por el gobierno mexicano para analizar el sistema carcelario de Estados Unidos. Sus "Estudios sobre las prisiones" --julio y octubre de 1845-- partieron de una visita directa a las penitenciarías de Wetherfield, Connecticut y Charlestown, Massachussets. De sus observaciones, con un tono más bien impresionista, derivó la moción de adoptar el sistema de celdas individuales. Otero perfeccionó, en 1848, a Payno y le dio un contenido constitucional. Llegó a aceitar la maquinaria legislativa a tal grado que envió una iniciativa de ley --fungía como secretario de Relaciones Exteriores-- para constituir un nuevo sistema penitenciario en el Distrito Federal y los territorios federales.[175] La iniciativa no sólo fue importante porque pretendía mejorar la legislación penal y hacerla viable mediante leyes secundarias, sino porque adoptó y adaptó el panóptico de Bentham al sistema penal mexicano.[176] Otero siguió a Bentham y los utilitaristas en general. Acogió el principio de legislar para la "moralidad y bienestar del mayor número". Esto explica porqué se impuso la tarea de reformar el sistema penitenciario en los años ulteriores (1848-1849) a la sanción del Acta de Reformas. En el fondo albergaba la esperanza de lograr una "regeneración moral" de los individuos. Buscó, como explícitamente lo llegó a mencionar, la "piedad pública". De ahí que su iniciativa contuviera un diagnóstico de los diversos sistemas penitenciarios aplicados en el mundo --principalmente de Estados Unidos--, un plano y un catálogo de las características con las que deberían construirse los edificios penitenciarios. Y lo más relevante: Otero optó por el sistema penitenciario que incomunicaba a los presos. El "panóptico de Otero" puso la arquitectura, en forma análoga a Bentham, al servicio de la república de los individuos. Su idea fue sancionada constitucionalmente en octubre de 1848.

En suma, es claro que las diferencias en cuanto a la noción de república no fueron radicales entre los dos grupos en disputa. Las discrepancias reales del constituyente estuvieron en otros rubros: federalismo o confederalismo, federalización de las garantías individuales o continuidad de su "estatización", ciudadanía restringida o ciudadanía ampliada, representación imperativa o representación independiente. Por ahora, me concentraré en la primera discrepancia: federalismo o confederalismo.

---

[175] Otero, "Iniciativa", *Obras*, tomo II, p. 690.

[176] El panóptico de Bentham puede consultarse en Jeremy Bentham, *Tratados sobre legislación civil y penal*, edición preparada por Magdalena Rodríguez Gil, Editorial Nacional, Madrid, 1981.

El federalismo de los modernos y ruta alterna de los confederalistas

Los "consensos" republicanos no se trasladaron automáticamente a la resolución de la tensión federalismo-confederalismo. Los partidarios de este último grupo se vieron fortalecidos en el constituyente de 1846-1847. Esto significa que el debate cambió en relación con lo ocurrido en 1842. En lugar de la contienda entre dos proyectos federalistas, se gestó una batalla entre republicanos confederalistas y republicanos federalistas. Del total de iniciativas surgidas en el constituyente, sólo una, la de Lafragua, fue ortodoxamente restauradora. Contó con el apoyo de 28 votos, pero pronto fue rechazada por 55; lo más extraordinario fue que entre los votos en contra estaba el de Rejón (cuadro 13).

Cuadro 13
Votaciones sobre federalismo o confederalismo, 1846-1847
(etapa de los puros)

Sesión	Iniciativa	Contenido	Votos a favor	Votos en contra
9-12-1846	García Vargas y 8 más	Constitución de 1824 con posibilidad de reformas	--	--
9-12-1846	Comonfort y 4 más	Constitución de 1824, reformas necesarias de acuerdo a 1834 y la aprobación de las legislaturas estatales	--	--
29-12-1846	Lafragua	Restauración de la constitución 1824	28	55
30-12-1846	Lafragua, Anaya y 6 más		--	--
23 -01-1847	Dictamen de la comisión de constitución	Vigencia de la Constitución de 1824 en lo que se reforma ésta o se sanciona otra	69	6
23-01-1847	Dictamen de la comisión de constitución (proyecto modificado)	Vigencia constitución de 1824 con las modificaciones del 21 de diciembre de 1846 (voto en lo general)	72	4
23-01-1847	Dictamen de la comisión de constitución	El congreso respetará la forma de gobierno de república representativa popular y federal (voto en lo particular)	73	1
23-01-1847	Dictamen de la comisión de constitución	El congreso respetará la independencia y soberania interior de los estados (voto en lo particular)	53	23
23-01-1847	Dictamen de la comisión de constitución	"El congreso se sujetará a la Constitución de 1824, en todos los casos en que no obre como constituyente" (voto en lo particular)	38	37

Fuente: *Acta de reformas de 1847.*

De esto se infiere que ambos grupos querían, en algún sentido, reformar la Constitución de 1824.

Y que Lafragua quería, hasta este momento, hacer gobierno con los puros o por lo menos jugar el papel de hombre bisagra entre ambos grupos. Aún así, la iniciativa más cercana al grupo de Gómez Farías-Rejón fue la que presentaron Comonfort y cuatro diputados más (Ramírez España, Zetina Abad, Espino y Moreno). Se trataba de una combinación del proyecto seculizador de Gómez Farías-Mora de 1833-1834, junto con el sello provincista (horizonte confederalista) de Gómez Farías de 1846. Sin embargo, esta propuesta nunca fue dictaminada. Sus promotores, seguramente, calcularon la composición del congreso y mutaron de estrategia. Esto explica que la comisión de la mayoría –todavía dominada por los puros— buscara ganar tiempo. Primero intentaron neutralizar las modificaciones tempranas de la Constitución de 1824, con el fin de no alterar el dominio del gobierno provisional (no debe olvidarse que Gómez Farías ya era presidente interino y el constituyente se tardaría un año para aprobar la nueva constitución). De ahí la iniciativa de compromiso (23 de enero) en donde se ratificó la vigencia de la Constitución de 1824, pero al mismo tiempo tuvieron que abrirse a la inclusión de los derechos individuales --decreto 21 de diciembre de 1846-- y las futuras reformas que aprobara el constituyente (cuadro 13). En la misma sesión, y ya en el proceso de votación en lo particular, se pactó que el congreso debía actuar de acuerdo con la misma Constitución, salvo en las atribuciones propias del constituyente. El punto dividió a la cámara por la mitad (38 votos a favor contra 37), pero no dejó de representar una relativa victoria de los puros sobre los modernos (cuadro 13). Mientras no hubiera una nueva constitución, gobernarían con la de 1824. Lo mismo se puede decir de la aprobación del decreto de enajenación de los bienes de la iglesia por 15 millones de pesos para financiar la guerra contra Estados Unidos.[177]

En síntesis, los puros comenzaron a gobernar con un relativo éxito sobre los modernos en el interior del congreso. A esto habría que sumar la imposición o negociación que lograron para remover varios gobernadores a su favor: Francisco Olaguíbel (estado de México), Melchor Ocampo (Michoacán), Manuel José Othón, Ramón Adame y Mariano Ávila (San Luis Potosí), Juan N. Cumplido y Joaquín Angulo (Jalisco), Manuel Doblado (Guanajuato), Felipe Cosío (Aguascalientes), Justo Santa Anna (Tabasco) y Manuel

[177] La aprobación de este dictamen también escindió al congreso. Fue aprobado por 43 votos contra 41 en lo general. Luego se dividió en partes para la votación en lo particular. La primera fue aprobada por 54 votos contra 31; la segunda, 43 contra 35. El decreto completo, tal como lo propuso Gómez Farías, puede consultarse en la sesión del 13 de enero de 1847. *Acta de reformas de 1847*, pp. 285-286 y 358-361.

González Cosío (Zacatecas).[178]

No obstante, la oleada de los puros duró poco tiempo. Su gobierno, no pasó de un período de tres meses y medio (diciembre de 1846-marzo de 1847). Los tres detonantes más importantes de la caída de Gómez Farías, como se vio atrás, fueron: la "rebelión de los polkos" --encabezada por el grupo de los modernos--, el vuelco de Santa Anna hacia este grupo y el decreto de los 15 millones. Este último elemento no sólo terminó en una medida impopular e ineficaz, sino que fungió como el gran pretexto de los modernos para emprender la liquidación de sus adversarios.[179] Por una parte, porque la mayor parte de los estados se opuso a la medida.[180] Y lo más grave, esta tendencia abarcó tanto a las entidades aliadas (Jalisco, México, Zacatecas y Michoacán por ejemplo) como a las opositoras (Puebla).[181] Por la otra, el decreto fue totalmente ineficaz en la práctica y, sobre todo, hubo un estado de fragmentación del ejército permanente y un distanciamiento entre los planes de defensa y la débil cooperación de los estados en materia de "cupo de sangre" y recursos extraordinarios para sostener la guerra.[182]

---

[178] En otros espacios tenían a su favor comandancias militares o partidarios en las legislaturas estatales y ayuntamientos. De la misma manera, no siempre existió un control total en las entidades de la república. Para profundizar sobre este tema: María del Carmen Salinas Sandoval, "El Estado de México durante la guerra México-Estados Unidos 1846-1848"; Juan Ortiz Escamilla, "Michoacán: federalismo e intervención norteamericana"; Tomás Calvillo Unna y María Isabel Monroy Castillo, "Entre regionalismo y federalismo: San Luis Potosí, 1846-1848"; Carlos Martínez Assad, "Los lagartos durante la intervención de los Estados Unidos en Tabasco"; Mercedes Vega, "Puros y moderados: un obstáculo para la defensa nacional. Zacatecas: 1846-1848"; en Vázquez, *México*. Para el caso de Jalisco: Olveda, *Cartas*, pp. 92 y 97. En cuanto a Guanajuato y Aguascalientes: decreto de 22 de agosto de 1846, *Acta de reformas de 1847*, pp. 28-29.

[179] Existen dos pruebas irrefutables de que la oposición al decreto de los 15 millones sólo fue un pretexto de los modernos. La primera, porque los puros estaban dispuestos a modificar el decreto; pero los modernos no dejaron que ello sucediera. Gómez Farías, por medio de los diputados Veyna, Cañas y Aguirre, pidió retirar el decreto aprobado. En su lugar, el gobierno buscaría la obtención de recursos mediante préstamos o hipotecas a la iglesia con "el menor gravamen posible". Los diputados Serrano y Caserta, miembros de la comisión de recursos de la minoría, alegaron que existía una imposibilidad técnica para abolir el decreto. Pidieron, entonces, su vigencia como había sido aprobado con antelación y, además, una "contribución general" que exceptuaba al "proletariado y los menesterosos". El empate técnico impidió que ambos proyectos pasaran al pleno del constituyente. La segunda, debido a que el congreso, ya puesta la renuncia de Gómez Farías, aprobó un decreto similar al de Veyna por 20 millones (57 votos contra 15), aunque se cuidó de incorporar ciertos límites el gobierno en funciones: no podrían enajenar el territorio, aplicar préstamos forzosos, ni atacar la propiedad particular (por unanimidad de 73 votos). *Acta de reformas de 1847*, sesión del 27 de marzo de 1847, pp. 527-534, 537, 540, 620-621.

[180] Las legislaturas de Puebla, el estado de México, Querétaro, Durango y Sonora hicieron explícito su desacuerdo, enviando sus resolutivos al congreso constituyente. Las únicas dos legislaturas que se pronunciaron a favor, San Luis Potosí y Oaxaca. *Acta de reformas de 1847*, pp. 346, 347, 349, 417, 441, 488, 520 y 627.

[181] Según Sordo, los espacios propiamente de los puros eran: Oaxaca, Sinaloa, Distrito Federal, San Luis Potosí, ¿Aguascalientes? y Colima. La de los modernos: ¿México?, ¿Michoacán?, Guanajuato, Veracruz y Durango. Los espacios divididos: Puebla, Jalisco, Querétaro y Zacatecas. Sordo, "Congreso", en Vázquez, *México*, p. 55.

[182] Para una profundización de las rutas militares y las estrategias financieras contra la guerra en Estados Unidos, consúltese: Prieto, *Obras completas*, tomo XXIX; Vázquez (compilación), *México*; para el estado de

La renuncia de Gómez Farías, el 13 de marzo de 1846, no impidió que el grupo de los confederalistas jugara sus últimas cartas. Todavía con una fuerza de 38 diputados a su favor, se negaron a darle trámite a la renuncia. Al unísono, Muñoz Ledo y los diputados referidos propusieron la vigencia de la Constitución de 1824 y la convocatoria a un nuevo constituyente (cuadro 14). La iniciativa no fue resuelta en estos términos; pero los miembros del voto de la mayoría (Rejón, Zubieta y Cardoso) apresuraron el dictamen y acogieron el impulso restaurador hasta que no se aprobaran todas las reformas constitucionales (cuadro 14).[183]

Los otros miembros de la comisión de constitución (Otero, Espinosa de los Monteros y el ambiguo Cardoso) reaccionaron con el voto particular de Otero (cuadro 14).[184] Lo cierto fue que la caída de Gómez Farías había ya cambiado la correlación de fuerzas. El grupo de los 38 se fragmentó en abril de 1847. Nombres relevantes como Muñoz Ledo, Zetino Abad, Lacunza, Yánez y Gamboa se distanciaron de los puros. Así lo indican las votaciones que reprobaron el dictamen de la mayoría por la abrumadora votación de 56 votos contra 17 (cuadro 14). Dos días después se consumó el triunfo definitivo de los modernos. La Constitución de 1824 con el Acta de Reformas --voto particular de Otero que estaba suspendido desde el 5 de abril-- quedó aprobado en lo general por 61 votos contra 14 (sesión 19 de abril). Las discusiones en lo particular muestran que no todo lo que propuso Otero fue aprobado al pie de la letra. En la anterior sección se discutieron las transformaciones referidas a la república (guardia nacional, derechos individuales, derechos de petición, forma de elección de la presidencia y eliminación de la antigua manera de elegir la vicepresidencia).[185] Toca aquí evaluar, aunque sea de manera breve, el mayor equilibrio del

---

México: María del Pilar Iracheta Cenecorta, "Federalismo e invasión norteamericana en el estado de México (1846-1848)", en Laura Herrera Serna (coordinadora), *México en guerra (1846-1848). Perspectivas regionales*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1997; "Dictamen de la comisión especial de hacienda para proporcionar arbitrios a la guerra", *Acta de reformas de 1847*, sesión 25 de diciembre de 1846, pp. 217-228.

[183] Pedro Zubieta era un claro partidario de Gómez Farías. En mayo de 1846 presentó una iniciativa para que la legislatura de Jalisco aprobara la restitución de la Constitución de 1824. Por ser parte de la minoría del congreso, la moción no pasó. Sin embargo, llegó a precisar que se conformaba con expresar sus deseos públicamente. Gómez Farías, entonces, le pidió que hiciera trámites para enviar una "representación". Zubieta le respondió que ello no funcionaría, dado que el gobierno recabaría más firmas que él. Jalisco, resumía, estaba dominado por los "antifederalistas". Olveda, *Cartas*, p. 87.

[184] Otero, en el preámbulo de su voto particular, confesó que había tenido presente discusiones "muy detenidas" con Cardoso, al cual le debía algunas consideraciones sobre su propuesta. Más aún, sostuvo que Cardoso estaba más de acuerdo en su proyecto que con el de la mayoría. La diferencia era sólo en el sentido de oportunidad. De Espinosa de los Monteros también reconoció su autoridad en la materia, además de la corrección del proyecto. Otero, "Voto particular de 1847", *Obras*, tomo I, p. 378.

[185] En otra parte de este estudio se analizarán los cambios sufridos por Otero en materia de representación política y ciudadanía. Baste adelantar aquí que Otero abandonó su noción de representación por renta anual de

federalismo de 1847 respecto de 1842 y, principalmente, la continuidad de algunas posturas de corte confederalista.

Cuadro 14
Votaciones sobre el federalismo reformado de 1847
(etapa de los modernos)

Sesión	Iniciativa	Contenido	Votos a favor	Votos en contra
5-04-1847	Muñoz Ledo y 37 más	Constitución de 1824 como única observable para la federación y los estados. Nuevo congreso constituyente	--	--
5-04-1847	Voto particular de Otero	Aprobación de la Constitución de 1824 y sus reformas al unísono	--	--
17-04-1847	Dictamen de la mayoría (Rejón, Cardoso y Zubieta)	Vigencia de la Constitución de 1824 mientras no se publiquen todas las reformas de este congreso	17	56
19-04-1847	Voto particular de Otero	Aprobación en lo general de la Constitución de 1824 con el Acta de reformas	61	14
20-04-1847	Pacheco	El gobierno sin facultad para enajenar parte alguna del territorio	76	--
27-04-1847	Otero (modificado)	El tercer senador a propuesta y elección del poder legislativo y la Suprema Corte	70	7
30-04-1847	--	Facultades residuales a los estados	73	1
30-04-1847	Otero (modificado)	Caso de controversia con los estados, supremacía del congreso federal	58	15
07-05-1847	--	Reformas constitucionales: congreso federal y la mayoría absoluta de las legislaturas de los estados	73	--
14-05-1847	--	Creación del estado de Guerrero	43	28
17-05-1847	--	Creación del Distrito Federal como estado de la república	27	45
17-05-1847	--	Voto al Distrito Federal en la elección de presidente y senadores	57	15

Fuente: *Acta de reformas de 1847.*

1842 en comparación con la adoptada en el proyecto del Acta de Reformas de 1847.

En relación con lo primero, Otero no sólo logró que las garantías individuales tuvieran una base iusnaturalista, sino también que fueran garantizadas constitucionalmente mediante el derecho de amparo y, por decirlo así, se "federalizaran" (cuadros 12 y 14). En esto se nota un avance respecto del constituyente de 1842, el cual había eliminado los presupuestos universalistas fundamentados en el derecho natural. En contraste, se advierte una pérdida que contenía el proyecto de Otero en 1842: otorgarle un lugar preponderante a la Suprema Corte de Justicia en materia de controversias con y entre los estados. La enmienda de 1847 sólo le dio supremacía al congreso federal. Con ello tendía a politizar los conflictos que debían tener una solución de orden judicial. El mayor equilibrio en el federalismo de 1847 -- tanto en los rubros de hacienda como en las representaciones locales-- se logró gracias a la extinción intervencionista del proyecto de compromiso de 1842.[186] Algo parecido puede decirse en cuanto a tomarle parecer a los estados en la realización de las futuras reformas constitucionales (cuadro 14). El presupuesto de que éstas necesitarían tanto del concurso del legislativo federal como de las legislaturas locales resultó mucho más equitativo que en 1842. El constituyente de 1847 otorgó dicha prerrogativa para los estados en todo tipo de reformas constitucionales y no sólo para los casos particulares del comercio, industria e impuestos como se proyectó en el anterior federalismo (cuadro 14).

En cuanto a la geopolítica, ocurrieron dos cosas relevantes en 1847. Primero se formalizó la creación del estado de Guerrero que ya había sido pactado en 1842 (departamento de Acapulco) y luego respetado por las diferentes administraciones de las Bases Orgánicas. Segundo, el rechazo a considerar al Distrito Federal como un estado más de la federación. El premio de consolación fue devolverle sus derechos políticos en relación con las elecciones del presidente de la república y los dos senadores electos por los estados (cuadro 14).

Por último, los cambios más importantes del Acta de Reformas se dieron en el senado y la recuperación del voto por diputaciones.[187] Otero impulsó, en su voto particular, una representación de dos senadores por estado más un número igual al de las entidades reconocidas constitucionalmente. Los dos primeros seguían el modelo de la Constitución de 1824, junto con las reformas introducidas al poder electoral que ya se han discutido

---

[186] Recuérdese que existía la posibilidad de que el congreso nacional pudiera vetar las medidas que perjudicaran "notoriamente" la riqueza pública de los departamentos y estableció un tope de quince diputados como máximo en las asambleas locales.

[187] El uso del voto por diputaciones es uno de los rasgos más originales del federalismo mexicano. Este tema será tratado con profundidad en el cuarto capítulo sobre representación política.

anteriormente. Nada extraño pasaba hasta aquí. Se tomó el arquetipo estadounidense. Esto es: compensar las diferencias poblacionales de las partes --cámara de diputados-- mediante una representación territorial --cámara de senadores-- en igualdad de circunstancias. La innovación --o alejamiento tanto del paradigma estadounidense como de las constituciones de 1824 y 1842-- provino del tercio de senadores restante. La influencia, esta vez, venía del bicamerismo constituido en las Bases Orgánicas de 1843; pero liberado de todas las exigencias de la renta anual y los requisitos de experiencia administrativa o política. No debe pensarse que sólo se trataba de una diferencia cuantitativa (en lugar de dos senadores por estado, tres). Otero, en forma deliberada, transformó el arquetipo federalista de Estados Unidos. La diferencia cualitativa ocurrió en el sistema de nombramientos. Correspondería a las autoridades en funciones --cámara de diputados, cámara de senadores y el ejecutivo-- proponer y elegir al tercio referido. En caso de que un nominado no obtuviera los tres votos exigidos en la forma ordinaria, la cámara de diputados nombraría a los que faltaren. El sistema rompía con el principio federalista de representación igualitaria para los estados. Por lo menos, un tercio de la cámara de senadores sería más cercano a las directrices de la "clase política" del centro.[188] Se puede inferir –por el origen del nombramiento— que la medida tenía como objetivo fortalecer los poderes centrales –principalmente el poder ejecutivo-- contra los poderes territoriales de los estados. Como puede verse en el cuadro 14, el voto particular de Otero fue aprobado por un amplio margen y sólo sufrió una modificación que no cambió el sistema de fondo: se le quitó el voto al ejecutivo para otorgárselo a la Suprema Corte de Justicia.

En cuanto a la reactivación de las posturas confederalistas, no hubo más que una continuidad con los constitucionalismos de 1824 y 1842. Lo mismo hubo un regreso a la dualidad de haciendas general y particulares.[189] Esto cerró toda rendija al gobierno federal para aplicar impuestos generales sobre los habitantes de los estados. Se mantuvo una relación de colectivos mediante el contingente y las alcabalas y el ejército permanente tuvo que coexistir con el retorno de las milicias cívicas estatales. La necesidad de proteger el control

[188] El diseño de un senado cercano con la "clase política" de la época también se vio reforzado con los requisitos que se exigieron para aspirar a este cargo. El artículo 7 del Acta de Reformas, aprobado por el constituyente, dice a la letra: "Para ser senador se necesita la edad de 30 años, tener otras calidades que se requieren para ser diputado, y además, haber sido presidente o vicepresidente constitucional de la república; o por más de seis meses secretario de despacho; o por dos veces de una legislatura; o por más de cinco años enviado diplomático; o ministro de la Suprema Corte de Justicia; o por ser años juez o magistrado". Otero, "Voto particular de 1847", *Obras*, tomo I, p. 381.

[189] Los únicos que emprendieron un proyecto de impuestos generales fueron las repúblicas unitarias de 1836 y 1843. Pero es sabido que pronto tuvieron que renunciar a sus pretensiones reformistas.

de las administraciones interiores de los estados era tanta que el constituyente de 1847 "dobleteó" en cuanto el carácter de soberanía de los mismos. Resultaba suficiente declarar la vigencia de la Constitución de 1824, salvo todo lo postulado en el Acta de Reformas, para regresar al estatus anterior de las soberanías naturales preexistentes. Sin embargo, en la discusión del Acta de Reformas en lo particular se hizo explícito que el gobierno no podía enajenar ninguno de los territorios de la república y que las competencias de los estados eran de corte residual (cuadro 14).

Puede decirse, en breve, que el conjunto de "déficits" del federalismo tuvo su explicación, como ya se ha comentado en otra parte, en las circunstancias financieras y políticas de la época. No obstante, lo más grave fue que la perspectiva confederalista salió del ámbito constitucional: el retiro aparente de Gómez Farías y la "Coalición de Lagos".

Gómez Farías se retiró del gobierno con la esperanza de que sus aliados en el congreso --el grupo de los 38-- y los estados --principalmente Olaguíbel (estado de México), González Cosío (Zacatecas) y Ocampo (Michoacán)-- reaccionaran contra el nuevo gobierno. La espera de cinco meses en la capital (en su casa de Mixcoac) no surtió los efectos deseados. Decepcionado, en septiembre de 1847 le escribió a González Cosío que todo lo hecho por los "moderados" era "nulo y arbitrario".[190] Que se internaría en la república para resistir a sus dos enemigos: el externo, Estados Unidos, y el interno o gobierno en turno.

En cambio, el proyecto de crear una coalición de estados tuvo, por lo menos, tres momentos: el de su fundación, el intento de erigirse en una representación paralela al constituyente de 1847 y el período de decadencia. El primer momento se dio sólo en Jalisco y tuvo como fin reaccionar ante el pronunciamiento de Mazatlán, que proponía una "dictadura" encabezada por Santa Anna.[191] La legislatura local autorizó a su gobernador Joaquín Angulo a "crear un centro de unión" con otros estados para defender el "federalismo". De no respetarse la forma de gobierno, Jalisco reasumiría su soberanía y se separaría de la república. Entre febrero y marzo, se dio la concurrencia de otros estados como San Luis

---

[190] Carta de Gómez Farías a Manuel González Cosío, 19 de septiembre de 1847, en Briseño, *Valentín*, pp. 386-388.

[191] Decreto de la legislatura de Jalisco, 29 de enero de 1847. Santa Anna no respaldó el pronunciamiento que Mora encabezó en Mazatlán, Sinaloa. Otra versión fue la de Juan N. Cumplido (operador político de Gómez Farías en Jalisco y gobernador provisional hasta que el congreso local ratificó a Angulo). Éste atribuyó el "origen" de la coalición a Angulo, Olaguíbel y Ocampo. Cumplido desestimó el papel de la coalición por los hombres que la integraban. A Olaguíbel lo acusó de "fogoso pero sin tino para agitar lo mejor, y no caminar de acuerdo con su legislatura". A Ocampo "de hombre extravagante". A Angulo de "tímido e irresoluto". La mejor reconstrucción sobre la Coalición del Lagos: Tomás Calvillo Unna y María Isabel Monroy Castillo, "Entre regionalismo y federalismo: San Luis Potosí, 1846-1848", en Vázquez, *México*, pp. 417-454. La referencia de N. Cumplido: Olveda, *Cartas*, p. 20.

Potosí, el estado de México y Zacatecas. Los motivos de la coalición todavía eran moderados y "legítimos" en sus expectativas. Sus metas iban desde salvaguardar la independencia, dado el avance de Estados Unidos en los territorios mexicanos, hasta respaldar la forma de gobierno "federalista".[192]

En el segundo momento, apogeo de la alianza que va de la segunda quincena de marzo a agosto de 1847, creció la coalición a seis entidades de la república: los gobernadores de Jalisco, San Luis Potosí, Michoacán y Zacatecas con el apoyo de sus legislaturas estatales, el gobernador del estado de México sin dicho apoyo y Querétaro y Aguascalientes.[193] Sus productos más sobresalientes: la "Asamblea de Lagos", 31 de mayo, que derivó en el manifiesto del 6 de junio y la conferencia de Zamora (Michoacán) del 25 de julio. El avance estadounidense y la caída del gobierno de Gómez Farías cambiaron --también dividieron-- los motivos de los estados coaligados. La legislatura de Jalisco mutó su posición. Otorgó a sus representantes "amplias facultades" para que en Lagos sostuvieran la independencia de México sin importar las medidas adoptadas, ni aceptar tratado alguno de paz si hubiera tropas de Estados Unidos en territorio mexicano.[194] Zacatecas, Michoacán y el Estado de México -- los aliados más consistentes de Gómez Farías-- aprovecharon la coalición para oponerse a los gobiernos que se derivaron de la "rebelión de los polkos".[195] San Luis Potosí, antes de mayo, todavía actuaba de manera convergente entre su gobernador y la legislatura estatal (esta

---

[192] La legislatura de San Luis Potosí dio su consentimiento a Ramón Adame, gobernador de la entidad, para entrar en la coalición con tres fines: continuar la guerra, buscar la conservación del sistema federal y evitar las revoluciones. Sin embargo, la entrada estaría condicionada a que suscribieran el pacto la mayoría de la legislaturas estatales y que la independencia del país estuviera en peligro. En marzo de 1847, tanto el gobernador de Zacatecas, González Cosío, como la legislatura local pensaban que el estado debía reasumir su soberanía sólo en el caso de que el congreso constituyente nacional se disolviera. De ahí que sostuvieran que el fin de la coalición era resguardar la independencia y el "federalismo". El caso de San Luis Potosí, Calvillo y Monroy, "Regionalismo". El de Zacatecas: Mercedes de Vega, "Puros y moderados: un obstáculo para la defensa nacional. Zacatecas: 1846-1848". Ambos estudios en Vázquez, *México*, pp. 431 y 638 respectivamente.

[193] Desconozco si existe un trabajo específico que relacione la actuación de Querétaro con la Coalición de Lagos. El departamento de Aguascalientes era de reciente creación. En 1835 se separó de Zacatecas. En 1836, se le otorgó el estatus de territorio. Con el decreto del 30 de junio de 1838 se convirtió en departamento. Los constituyentes de 1843 respetaron la enmienda de 1838. La constitución de 1847, sancionada el 21 de mayo, no consideró a Aguascalientes en calidad de estado. Por consiguiente, Aguascalientes, en un sentido estricto, no tuvo la oportunidad de crear su constitución particular. Su representación política se redujo a los siete vocales que permitían las Bases Orgánicas de 1843. Lo que sí se sabe es que Gómez Farías envió a su hijo Casimiro a esta entidad en calidad de "adelantado" para promover la resistencia contra los modernos. O'Gorman, *Breve*, pp. 61-64, 78, 87, 90 y 103.

[194] Jaime Olveda, "Jalisco frente a la invasión norteamericana de 1846-1848", en Vázquez, *México*, p. 293.

[195] Vicente Romero, fiel partidario de Gómez Farías en el constituyente, propuso una modificación al Acta de Reformas que diera "libertad a los estados" para crear coaliciones. Esta iniciativa fue propuesta al constituyente el 30 de noviembre de 1847 y sólo llegó a primera lectura. No obstante, resulta significativo que Gómez Farías buscara legitimar, constitucionalmente, la conformación de las coaliciones que ya operaban fácticamente en seis estados. *Acta de reformas de 184*, sesión de 30 de abril de 1847, p. 776.

última comandada por Ponciano Arrillaga). Además de continuar la guerra y mantener la forma "federalista", ambos pedían la creación de un "poder neutro" estructurado a partir de la soberanía de los estados. Al "distrito" de Aguascalientes le interesaba la coalición, porque la Constitución de mayo no lo contempló como un estado más de la federación.

La "Asamblea de Lagos" --en la que hubo representantes o comisionados de Jalisco, San Luis Potosí, Querétaro, México, Zacatecas y Aguascalientes-- obtuvo sus resolutivos el 6 de junio.[196] Allí declararon que los estados coaligados reasumían su "plena y absoluta soberanía" y serían "centro" respecto de los estados que representaban. Asimismo, propusieron la creación de un ejército propio --2 mil hombres-- y la compra de armamento para defender la "independencia y la libertad". Si a esto se añade la representación de dos comisionados por estado, casi habían constituido un gobierno paralelo al de la capital. Esta versión inconclusa, "el casi", refleja que los representantes pudieron llegar a resolutivos conjuntos porque no se atrevieron a desconocer a los poderes generales. No obstante, esta perspectiva no duró mucho. En julio 25 se reunieron, en Zamora, los gobernadores de Jalisco, Zacatecas, Guanajuato, México y el convocante Michoacán. Ocampo se había opuesto a la renuncia de Santa Anna y, por ende, a la vicepresidente en manos de Gómez Farías. Consideraba a los constituyentes como simples "apoderados de los estados".[197] No se sabe con exactitud qué discutieron en la reunión. Sólo existen indicios de que el tema central tuvo que ver con armar una estrategia conjunta de defensa contra el extranjero.[198] Los desacuerdos comenzaron en agosto. Olaguíbel, gobernador del estado de México, propuso que la coalición nombrara a su propio presidente de la república. Su candidato: González Cosío, gobernador de Zacatecas. San Luis Potosí dividió su postura. El gobernador Adame pugnó por una vía moderada respecto del gobierno y el constituyente en funciones. Arriaga -- miembro de la comisión primera de gobernación— reorientó las cosas a que la legislatura discutiera la pertinencia de que la coalición sirviera de "centro de unidad federal", armara su propio ejército y nombrara a un interino en el poder ejecutivo. Todo esto mientras no hubiera

---

[196] Calvillo y Monroy proporcionan los nombres de los representantes a la asamblea de Lagos. Sobresalen Teodosio Lares por Zacatecas y Mariano Ávila por San Luis Potosí. El primero porque se distanció de los modernos en 1848 (Tratados de Guadalupe-Hidalgo). Luego hizo gobierno con Santa Anna en 1854 (la Ley Lares) y, por último, ayudó a la instauración del segundo imperio. Lares fue uno de los más lúcidos pensadores del constitucionalismo del imperio de Maximiliano. El segundo, vicegobernador de San Luis Potosí y aliado cercano a Gómez Farías, intentó reactivar la Coalición de Lagos para desconocer el gobierno de los modernos y restaurar la Constitución de 1824. Calvillo y Monroy, "Regionalismo", en Vázquez, *México*, p. 439.

[197] Juan Ortiz Escamilla, "Michoacán: federalismo e intervención norteamericana", en Vázquez, *México*, p. 320.

[198] Olveda, "Jalisco frente a la invasión norteamericana", en Vázquez, *México*, p. 294.

certidumbre sobre la "constitución de la nación". En septiembre, la legislatura de Zacatecas fue más contundente. Resolvió que la coalición sería reconocida como "único centro de unión" de los representados. Además, pidió que la coalición tomara las atribuciones del congreso general y nombrara un ejecutivo provisional. Adame y Angulo, gobernadores de San Luis y Jalisco respectivamente, se opusieron de manera contundente a este conato de gobierno y representación paralelos.[199] Cerraron filas con Peña y Peña, Santa Anna, los modernos y los partidarios del traslado del constituyente a Querétaro.

El tercer momento, precisamente, comienza con la escisión de la Coalición de Lagos. El presidente provisional invitó, en noviembre, a sus delegados a reunirse en Querétaro. Adame, a pesar de respaldar los cambios de gobierno, se sintió desplazado y fuera de lugar. Regresó a San Luis Potosí sin pena ni gloria. Luego renunció al cargo. Con ello le abrió el campo al compañero de viaje de Gómez Farías, Mariano Ávila. Éste intentó reactivar la coalición con medidas radicales. Desconoció la recién elección de Pedro Anaya --dicho sea de paso, electo mediante voto por diputaciones-- en la presidencia interina y los inminentes tratados de Guadalupe-Hidalgo. En esta aventura no obtuvo el apoyo ni siquiera de su legislatura local. En enero de 1848, y presionado por los grupos locales y federales, renunció al gobierno. Con este acto se enterró el último suspiro de la coalición. Al unísono, fueron derrotados los brazos confederalistas que unieron a los estados de Michoacán, Zacatecas y México con el proyecto de Gómez Farías.

A pesar de los proyectos confederalistas o los déficits federalistas de los que he hablado atrás, puede considerarse que el horizonte republicano y federal de los constituyentes de 1842 y 1847 llegó a buen puerto. El carácter "doctrinal" entre uno y otro congreso fue semejante. No puede decirse lo mismo de su valor constitucional. La constitución de 1842 sufrió un golpe parlamentario antes de ponerse en funciones. La Constitución de 1847 fue, por el contrario, sancionada y puesta en ejercicio hasta 1853. Gran parte de lo ensayado en este constituyente sería recuperado y reformado en 1857.

---

[199] Esto fue más claro cuando se supo que la capital estaba tomada. Adame, a mediados de septiembre, manifestó que la idea de la coalición no había sido la de "obrar separada y aisladamente, sino por el contrario cooperar con cuanto sus fuerzas se lo permitan". Unos días después envió una misiva a once gobiernos estatales --incluía a todos los de la Coalición de Lagos-- para apoyar de manera irrestricta al supremo gobierno nacional. Joaquín Angulo se sumó a esta propuesta en forma explícita. Calvillo y Monroy, "Regionalismo", en Vázquez, *México*, p. 441.

III. REPÚBLICA Y FEDERALISMO VERNÁCULO, 1856-1857

A diferencia de la década de 1840, el constitucionalismo de 1856-1857 y sus progenitores han sido estudiados con relativa abundancia.[1] Han tenido tanto sus "benefactores" en el siglo XIX como en el ámbito contemporáneo. En el primer caso, existen nombres como los de José María Castillo Velasco y Francisco Zarco, por sólo poner los ejemplos más tempranos. El listado, en el segundo caso, es más amplio. Para comenzar, los juristas Felipe Tena Ramírez, Jorge Sayeg Helú o Emilio O. Rabasa. Luego, políticos e historiadores como Jesús Reyes Heroles y Daniel Cosío Villegas.[2]

Desde luego, no es posible encasillar a los "benefactores" como si fuesen una entidad monolítica. No obstante, se advierte un elemento en el que convergen: la idea de que los constituyentes de 1856 --sumados a los impulsores de las Leyes de Reforma-- crearon la Constitución más novedosa y "avanzada" del siglo XIX. Cuando mucho, moción correspondiente a los juristas, el pasado constitucional adquiere un rango integracionista: el recurso de los "antecedentes". Mi objeción a esta perspectiva es doble. Por una parte, porque tiende a reforzar un enfoque lineal del pensamiento constitucional --en lo particular de las formas de gobierno-- en donde el pasado es lo menos y el presente lo más. Por la otra, debido a que se promueve una visión que no discrimina los momentos "cruciales" de ruptura --ya de sea de "innovación" doctrinaria o elementos estructurales de orden constitucional -- y las continuidades que suelen ser parciales. En breve, mi distanciamiento con esta perspectiva se centra en el olvido – o al menos desdibujamiento-- de los tratadistas de la década de 1840.[3] El problema, como se verá más adelante, es que sin ellos no podrían explicarse las innovaciones o continuidades de los congresistas de 1856.

La otra constante de los "benefactores" es la de escindir el congreso en liberales progresistas (exaltados, puros, jacobinos o radicales como sus homónimos) y liberales moderados. La cuestión es si este enfoque ayuda a entender el pensamiento constitucional y el debate sobre las formas de gobierno en el constituyente de 1856-1857. En el presente

---

[1] Desde el ángulo político: Ricardo García Granados, *La constitución de 1857 y las leyes de reforma en México: estudio histórico sociológico*, Editorial Nacional, México, 1957 (primera edición: 1905), México, 1957; y Luis Ángel Rodero, *The Coalescence of Mexico Liberalism the Constituent Congress of 1856-185*", Micropelícula, El Colegio de México, 1976. Desde el lado económico: Carmagnani, *Estado*; y Manuel Loza Macías, *El pensamiento económico en la constitución de 1857*, Congregaciones Marianas, México, 1984; Desde la prensa: María del Carmen Ruiz Castañeda, *La prensa periódica en torno a la constitución de 1857*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1959.

[2] También han concurrido viejos y nuevos críticos como Francisco de Paula Arrangois, Justo Sierra, Francisco Bulnes y, sobre todo, Emilio Rabasa entre los primeros; o bien François Xavier Guerra y José Antonio Aguilar Rivera entre los segundos.

[3] Por ejemplo, un autor atento como Scholes sostenía, en 1957, que los derechos del hombre eran una innovación del constituyente de 1856-1857. Walter V. Scholes, *Política mexicana durante el régimen de*

capítulo desarrollaré una postura crítica a esta manera de abordar el período.

Por último, reflexionaré en torno a las formas de gobierno en la asamblea. Por un lado, la tensión entre republicanismo y parlamentarismo. Adelanto que se dio una consolidación y alejamiento –no liquidación— de los rasgos parlamentarios del pasado constitucional. Y por el otro, la discusión sobre los diversos proyectos de "federalismo". La querella central se presentó entre los defensores de un federalismo bicameral –modelo clásico de Estados Unidos— y los que impulsaron un federalismo "vernáculo" de tipo unicameral. El voto por diputaciones se halla íntimamente ligado a la última intención. De ahí que adelante –en parte— su discusión, pues el voto por estados será uno de los temas que trataré con mayor profundidad en el cuarto capítulo.

Gobiernos y convocatorias constituyentes en disputa

El constituyente de 1856 nació a partir de una basta coalición de levantamientos con sus correlativos proyectos políticos. Por lo tanto, sería inexacto reducirlo a la "Revolución de Ayutla" y el acta que la reformó en Acapulco. Casi todas las fuentes de época refieren que la conjunción heterogénea de grupos --incluido el desarticulado conservadurismo que terminó por encabezar Haro y Tamariz-- se explica como una reacción a la "dictadura de Santa Anna".[4] De ahí que el propio Comonfort haya afirmado que el movimiento que encabezó, junto con Álvarez, haya sido débil y regional. Y más que una conquista militar, Ayutla debería verse como el triunfo de la "opinión pública" contra la "dictadura".[5]

González Pedrero extiende la noción de dictadura para toda la vida activa de Santa Anna.[6] Sin embargo, su visión de "país de un solo hombre" sólo alcanza a iluminar parte de

---

Juárez. 1855-1872. Fondo de Cultura Económica. México. 1972. p. 31.

[4] El término dictadura fue usado prácticamente por todas las fuentes de la época. Fue el caso, entre otras, de Portilla, Payno, Comonfort, Lafragua, Ocampo, Arriaga, Olvera, Zarco, Castillo Velasco y Arrangois. En un sentido estricto, el calificativo "dictadura" no logra resistir la prueba del tiempo. Un gobierno de poco menos de dos años cuatro meses no puede caracterizarse como una dictadura en el sentido moderno. No obstante, si se usa a la manera de las repúblicas antiguas de Roma la situación cambia. Esto es, como "dictadura temporal" para salvar la república. Quizá alguna parte de la prensa de la época usó el término en este sentido. Otra, en particular *El Universal* de 1853, usó la expresión despotismo. Esta última denominación, creo yo, refleja con mayor precisión la forma de gobierno que ejerció Santa Anna en dicho período.

[5] Ignacio Comonfort, "Folleto", en Rosaura Hernández Rodríguez, *Ignacio Comonfort. Trayectoria política. Documentos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México. 1967. pp. 372-373.

[6] La obra de González Pedrero, a pesar de ensayar una narración cuidada e informada, reproduce cuando menos dos prejuicios historiográficos: el de la persistencia del caos y la anarquía política en la primera mitad del siglo XIX y el del poder omnipotente de un individuo sobre los procesos globales de la historia política de México. Tres breves comentarios al respecto. Primero, Santa Anna, desde luego, fue un personaje que influyó en una buena cantidad levantamientos políticos; pero no ejerció la presidencia de la república por más de seis años en toda su vida activa. Segundo, hay que entender que Santa Anna usó y fue usado por los distintos actores de época. Y tercero, al poner el acento en el movimiento de los poderes ejecutivos lleva a que se dejen de lado otros procesos con igual o mayor relevancia. Me refiero, por ejemplo, a temas como la representación política, la fuerza de los poderes territoriales sobre el centro, la construcción de la ciudadanía, las resistencias e

la administración santanista de 1853-1855. Como bien refiere Vázquez Mantecón, es mejor comprender la dictadura de Santa Anna como una construcción paulatina.[7] Ello implica distinguir el inicio del gobierno santanista (el de las Bases de administración de Alamán-Lares con una propuesta de racionalidad administrativa) del resultado final con límites institucionales precarios. A la consolidación de este último período atañe la desaparición del congreso general y la "suspensión" permanente de las legislaturas locales. La creación de un Tribunal de Guerra para la ejecución de los juicios militares y, aunque no fue privativo del santanismo, la remoción de siete gobernadores en ejercicio.[8] La política de destierros y la casi nula libertad de expresión.[9] La débil distinción entre los gobiernos civiles y militares en los estados. La incierta política de impuestos que llevó al extremo de imponer gravámenes por tener un perro o ventanas en las casas de los propietarios. En breve, a este período correspondió el nombramiento, primero otorgado por el Consejo de Estado, de Su Alteza Serenísima".[10] Esto llevó a una nominación vitalicia del cargo --con derecho a heredar a quien o quienes Santa Anna quisiera-- y un ejercicio del poder político con facultades discrecionales. En otro momento, casi al final del "sultanato", se usó la novedosa ratificación por "juntas populares" o consulta plebiscitaria.[11]

---

innovaciones de los sistemas fiscales, entre otros. Enrique González Pedrero. *País de un solo hombre: el México de Santa Anna*. Fondo de Cultura Económica, México, vols. I y II, 1994 y 2003.

[7] Primero que nada, Santa Anna no sólo fue llamado, sino electo de acuerdo a los convenios de Arroyo Zarco. Aunque dichos convenios preveían la invitación a Santa Anna, la elección del presidente interino tenía que realizarse por las legislaturas de los estados o gobernadores en ejercicio. Esto indica que José López Uraga, líder militar principal de Arroyo Zarco, trabajó para sí mismo y disputó a Santa Anna el interinato a la presidencia. López Uraga sólo obtuvo tres de los cinco votos opositores a Santa Anna (Trías y Ceballos un voto cada uno y Santa Anna, 18). Esta osadía le costó a López Uraga el exilio diplomático a Berlín. Segundo, y a pesar de que no cumplió, Santa Anna estaba obligado a convocar a un constituyente antes de que pasara un año (previsto también en los convenios Arroyo Zarco). En tercer lugar, Santa Anna siguió la idea de Alamán de crear un Consejo de Estado consultivo de 21 individuos y mantuvo la vigencia de la Suprema Corte de Justicia con algunas reformas relevantes como la inamovilidad de los magistrados. Por último, intentó impulsar, a través de su ministro de Justicia Lares, una racionalidad administrativa moderna. Carmen Vázquez Mantecón. *Santa Anna y la encrucijada del Estado. La dictadura (1853-1855)*. Fondo de Cultura Económica, México, 1986, pp. 27-218.

[8] Vázquez, *Santa Anna*, p. 23. La referencia sobre la remoción de los gobernadores: *Actas oficiales de 1857*, sesión de 31 de marzo de 1856, pp. 53-54.

[9] Según el ministerio de Justicia, hasta el 3 de junio de 1856 el constituyente había enviado 125 casos de destierro como elementos de juicio contra la administración santanista. En dicho listado aparecen nombres ligados al congreso. Los proscritos fuera del país: Guillermo Prieto, Ponciano Arriaga, Miguel Buenrostro, Luis de la Rosa, José María Mata, Benito Juárez, Eligio Romero y Francisco Modesto Olaguíbel. Los "proscritos" en el interior del país: Manuel Baranda, Joaquín Angulo, Mariano Arizcorreta, Jesús Camarena e Isidoro Olvera, entre otros. *Actas oficiales de 1857*, sesión de 3 de junio de 1856, p. 191. Un buen seguimiento de lo ocurrido en la prensa entre 1853 y 1855: Erika Pani, *Para mexicanizar el segundo imperio. El imaginario político de los imperialistas*. El Colegio de México, Instituto Mora, México, 2001, pp. 69-88 y 109-124.

[10] La nominación a Santa Anna de Alteza Serenísima fue otorgada por el Consejo de Estado, pero éste tuvo la precaución de recoger algunas proclamas supuestamente espontáneas para el caso. Todo el proceso se dio desde finales de noviembre hasta la primera quincena de diciembre de 1853. Vázquez, *Santa Anna*, p. 50.

[11] La consulta, que puede considerarse como la primera experiencia plebiscitaria en México, sí se realizó. La convocatoria fue emitida el 20 de octubre de 1854 y las Prevenciones, el 2 de noviembre del mismo año. En ambos documentos, expedidos por ministro de Gobernación Ignacio Aguilar y Morocho, se describió el proceso de organización. Y de hecho hubo variaciones sustanciales que no vine al caso explicar con detalle. La consulta,

De la oposición contra el despotismo de Santa Anna resalta Comonfort porque, como refiere Payno, "sacó la revolución del sur".[12] Y en efecto, no sólo tuvo el mérito de expandir el levantamiento de Ayutla, sino que logró, mediante el Acta de Lagos, encauzar los tres proyectos políticos más visibles: el de Álvarez-Comonfort en el sur (Plan de Ayutla y el Reformado en Acapulco), el de Haro y Tamariz-Parrodi en la región de la Huasteca y Tamaulipas (Plan de San Luis Potosí) y el de Doblado en Guanajuato (Plan San Pedro Piedra Gorda).[13] En paralelo, hay que sumar la "neutralidad" de Vidaurri (Plan Restaurador de la Libertad en Nuevo León y Coahuila).[14]

La fuga inesperada de Santa Anna complicó el escenario: abrió un vacío de poder en la capital. Los militares santanistas, encabezados por Manuel María Lombardini, Francisco de la Vega y Martín Carrera, aprovecharon el interregno político e intentaron hacer un gobierno interino sobre la base de tres lineamientos.[15] El primero consistió en la recurrente invitación de Carrera a diversos personajes del ámbito civil para ampliar la composición del

---

con mandato vinculatorio, fue dirigida a las "juntas populares" que estarían compuestas por ciudadanos, corporaciones religiosas y militares, y periodistas. La contabilización de las actas fue de tipo individual. El voto pudo ejercerse de dos maneras: individual-público-directo (a los ciudadanos) y de manera colectiva (representantes de corporaciones militares y eclesiásticas). Las mesas receptoras del voto contaron con dos cuadernos. El primero preguntaba: "El actual presidente de la república ha de continuar en el mando supremo de ella con las mismas amplias facultades que hoy ejerce. Votan por la afirmativa los que abajo suscriben". El segundo, la misma pregunta, pero con la inscripción: "votan por la negativa". Las mesas receptoras de los votos que estuvieron integrados por tres individuos (la primera autoridad de pueblo o villa y "dos vecinos de su entera confianza"). Las actas --ya sintetizados en votos individuales-- fueron enviadas a los gobernadores o primera autoridad de los territorios de los departamentos de la república. Éstos, a su vez, tuvieron que remitirlos al Consejo de Estado para realizar el cómputo global. Estaba previsto que la validez del plebiscito se diera por simple mayoría. Según los datos que recoge Vázquez Mantecón, Santa Anna fue ratificado con 435 530 votos a favor y 4 075 por la negativa o propuesta de otros nombres. "Juntas populares. 20 de octubre de 1854" y "Prevenciones para la instalación de las juntas populares. 2 de noviembre de 1854". *Legislación electoral mexicana*, pp. 136-141. Vázquez, *Santa Anna*, p. 67.

[12] Payno. *Memoria*, p. 49.

[13] Juan José de la Garza, que dominaba Tamaulipas, aceptó unirse al Plan de San Luis el 26 de agosto de 1855. Bazant refiere, además, que debe tomarse en cuenta también el grupo encabezado por Martín Carrera en la capital del país. Sin embargo, Carrera representaba los restos del santanismo de tipo militar. Bazant, *Antonio*, pp. 86 y 93-94. El Acta de Lagos literal, 16 de septiembre de 1855, puede consultarse en Hernández, *Ignacio*, pp. 144-145.

[14] Bazant, *Haro*, p. 93.

[15] Carrera participó, como director para el servicio de fabricación y conservación de materiales de guerra, en la guerra contra la intervención estadounidense de 1847. En febrero de 1853, formó parte de la división de Manuel María Lombardini. Esta división operó el golpe definitivo contra Juan B. Ceballos en los llamados convenios Arroyo Zarco. Santa Anna lo nombró como uno de los 21 miembros propietarios del Consejo de Estado (agosto de 1853). Luego le daría la comandancia militar y política, aunque sólo por unos días, del Distrito Federal (noviembre de 1853). En diciembre de 1853, fue colocado en la recién activada jefatura de Artillería. En enero de 1854, volvería a la comandancia militar del Distrito Federal sin abandonar el cargo de consejero de Estado. En junio de 1855, Carrera, junto con Bernardo Couto, José María Godoy y Manuel Gorozpe, formaron una comisión en el interior del Consejo de Estado para expresar su parecer en cuanto a la forma de la constitución de la República. Optaron por la creación de una "ley orgánica" expedida por Santa Anna, aunque ayudado por una junta de dos o tres representantes de los departamentos o bien por el propio Consejo de Estado. En agosto de 1855, Carrera fue nombrado presidente interino de la república por una junta de dos representantes de los departamentos. Vázquez, *Santa Anna*, pp. 30-33, 39, 55-56, 59, 67. Los datos sobre Martín Carrera: Conrado Hernández López, *Militares conservadores en la reforma y el segundo imperio (1857-1867)*, El Colegio de México, tesis doctoral, 2001, pp. 54-55.

grupo y, seguramente, integrar un gabinete no sólo militar. En marzo de 1854, Lafragua confiesa que fue contactado por Francisco Villanueva --enviado de Carrera-- para modificar el Plan de Ayutla y encabezar la "revolución".[16] El distinguido liberal lo invitó a que sus planes no pasaran de mayo. La misma noche en que Santa Anna dimitió al cargo, 8 de agosto de 1854, el comandante militar y político del Distrito Federal lo convocó a otra reunión. Los acompañaron Villanueva y el padre Miranda.[17] Carrera volvió sobre el mismo tema. Según Lafragua, respondió que ya era demasiado tarde. Que los de Ayutla habían triunfado. Y lo que no se hizo en marzo no era posible efectuarlo en agosto. A pesar de ello, el 12 de agosto se realizó otra reunión, también en casa de Carrera, promovida por Payno.[18] Concurrieron Lafragua, Lacunza, Muñoz Ledo, Riva Palacio, Yáñez, Cardoso y, por su puesto, Payno. Muñoz Ledo propuso discutir un programa para trascender el ámbito de las "promesas". Lafragua señala que "la junta terminó desagradablemente". Sin embargo, no puede inferirse que los concurrentes hayan roto frontalmente con el grupo militar de Carrera.[19]

Al otro día, 13 de agosto, Carrera y Vega prosiguieron con el segundo lineamiento: la superación del triunvirato dispuesto por Santa Anna --Ignacio Pavón, Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Mariano Salas y Martín Carrera-- vía la sustitución de un "presidente provisional" electo por una junta de dos representantes por cada departamento.[20] A la junta llegaron 48 de 52 nombres (un quórum altísimo, dadas las circunstancias de incertidumbre política).[21] Y el presidente de la junta fue nada menos que Mariano Riva Palacio.[22] Entre los convocados sobresalen Francisco Zarco, José María del Río, Benito

---

[16] Lafragua. *Miscelánea*, p. 77.
[17] Lafragua, *Miscelánea*, p. 78.
[18] Lafragua, *Miscelánea*, pp. 79-80.
[19] Lafragua confiesa, en su *Miscelánea de política*, que mantuvo contacto con todos los actores políticos con posibilidad real de hacer gobierno. No se olvide, además, que Lafragua terminó como el vocero más importante de Comonfort en la reunión de Cuernavaca.
[20] Es visible que la matriz de esta propuesta es análoga a los resolutivos del Consejo de Estado de junio de 1855. La reunión de Cuernavaca, prevista en el Plan de Ayutla y Reformado en Acapulco, funcionó con un modelo similar para elegir a Juan Álvarez como presidente interino. Ello no resulta sorprendente. Se trataba, como se ha visto en el anterior capítulo, de un mecanismo usual de legitimar las rebeliones --representación de los estados o departamentos-- en la década de 1840.
[21] El listado completo puede ser consultado en Vázquez. *Santa Anna*, p. 294.
[22] La participación de Riva en dicha junta no pasó desapercibida. Ignacio Ramírez, en *El Monitor Republicano*, dedicó tres editoriales a los días cruciales de agosto de 1854. Y ciertamente, en el primero se advierte un reconocimiento a los hombres del sur por pronunciarse contra el "gobierno dictatorial" de Santa Anna. Pero también un distanciamiento --o si se quiera una acentuada independencia-- frente a la plétora de grupos en disputa. A los "conservadores" los calificó de defensores del "bello ideal de los tiempos feudales" y compiladores de los "códigos de las naciones despóticas". A los liberales ("que se encaprichan en llamarse exaltados"): pensadores que "sacrifican la práctica a la teoría, la realidad a los principios, los hombres a las abstracciones". A los "partidos fusionistas": representantes de intereses propios en lugar de los de "utilidad general". Contra todos ellos, antepone el grupo que debería surgir: el "partido del positivismo y el progreso". En el segundo escrito acusa, con un tono burlesco, una crítica a los nostálgicos de todo tipo de "noblezas" y una defensa de los principios republicanos. En el tercero, Tirabeque --seudónimo con el que firmaba sus editoriales desde 1850-- reacciona ante Carrera y el encargo de Riva de diseñar "el plan de planes" contra "los verdaderos pronunciados". *El Monitor Republicano*, "Tirabeque del Monitor", 18 de agosto de 1855. "La orden de

Quijano, Juan José Bermúdez, José María Barros, Juan Bautista Morales, Miguel Buenrostro, Manuel Andrade, Marcelino Castañeda, José Antonio Escudero e Ignacio Mariscal.[23] Por una parte, porque todos ellos, junto con Riva Palacio, terminaron como miembros electos del posterior constituyente de 1856 (13 o 15 por ciento del congreso efectivo).[24] Por la otra, debido a que en el listado completo de la junta se observa una composición plural de los designados (incluidas algunas nominaciones de filiación tanto "conservadora" como santanista).[25] El procedimiento de votación que se adoptó fue nominal. Martín Carrera se llevó la victoria con 26 votos frente a Rómulo Díaz de la Vega --uno de los dos suplentes del triunvirato designados por Santa Anna-- que obtuvo 16.[26]

Por último, el tercer lineamiento los llevó a establecer una convocatoria constituyente que emulaba el punto 5 del Plan de Ayutla.[27] Esto es, se consistió la convocatoria de

---

Guadalupe", 22 de agosto de 1855 y "Pronunciamientos dirigidos por Tirabeque", 23 de agosto de 1855. Ramírez, *Obras*, tomo VII, pp. 213-222.

[23] La inclusión de Zarco en este listado puede causar alguna sorpresa. Esto se debe a que tanto las fuentes de época como de la historiografía contemporánea consideraron a Zarco, junto con Ramírez, el brazo impreso de Ayutla. Sin embargo, Zarco no siempre fue un claro defensor del Plan de Ayutla. Sus dos editoriales del mes de agosto de 1854 así lo constatan. En el primero, al igual que Ramírez, se observa un reconocimiento a los hombres de Ayutla por oponerse al "despotismo" o "gobierno tiránico" de Santa Anna. Y, sobre todo, a la soberbia de este último por intentar influir en el destino de la república mediante la herencia del triunvirato. Pero lo más importante fue su disposición a cooperar en la "organización de un poder provisorio" que evitara el desorden del país. El segundo escrito, más preciso, puede considerarse como una justificación y reacción a lo acaecido en la junta de representantes del 13 de agosto. El editorial comienza con un ataque a los grupos y políticos oportunistas en general: la Francia en 1830 y el México en 1853. De aquí deriva su temor de no perpetuar estas fatales experiencias en 1855. Con el objeto de evitar dicho sino, Zarco hizo público su programa o serie de recomendaciones políticas: evitar la disputa del "gran partido liberal", hacer ministros y gobernadores a Comonfort, Álvarez, Degollado, Vidaurri, Llave y Garza, entre otros, y extirpar a los santanistas, conservadores y jesuitas de la lista de representantes de los estados (luego consejeros de Estado) recién electa. Luego avaló la elección del presidente provisional: "Al general Carrera, que ha sido elevado a la presidencia de la república, toca desarrollar el programa que hemos indicado". Y finalmente, el "centinela de avanzada" -- como el mismo se definió-- invitó a Carrera a promover una convocatoria constituyente sobre bases amplias. En breve, el disgusto de Zarco se centraba en la exclusión de los "revolucionarios y liberales". Pero no en el proyecto encabezado por los militares santanistas. El Zarco de septiembre de 1854 en adelante, junto con la política editorial de *El Siglo XIX*-- daría un giro contundente hacia Ayutla, en lo particular del grupo ligado a Álvarez-Ocampo. *El Siglo XIX*, "Editorial", 12 de agosto de 1855, en Zarco, *Siglo*, pp. 36-40. *El Siglo XIX*, "Necesidad de que no se falsee la revolución", 15 de agosto de 1855, en Oscar Castañeda Batres (biografía y recopilación), *Francisco Zarco*, Club de Periodistas de México, México, 1961, pp. 319-324.

[24] Comparativo del listado que proporciona Vázquez Mantecón con los miembros efectivos concurrentes al constituyente de 1856. El porcentaje inferido se sacó a partir del intervalo regular de asistentes (de 79 a 90). El número absoluto de concurrentes efectivos (147) sería menos representativo, debido a que se contabilizan los constantes movimientos del congreso. Esto es, las ausencias o rotación por licencia, enfermedad, motivos particulares o suplencias. Aún en este caso, el porcentaje de convergencias sería de un 8 por ciento. Vázquez, *Santa Anna*, p. 294. *Actas oficiales de 1857*, diversas sesiones.

[25] Si se compara la integración de los miembros del Consejo de Estado y los dos representantes de los departamentos sólo convergen tres nombres: Juan M. Fernández de Jáuregui, Silvestre Dondé y Manuel Gorozpe. Zarco calculó que una quinta parte de dichos representantes podían calificarse de "conservadores". Ello muestra, de nueva cuenta, que sí se cuidó la pluralidad. La queja de Zarco iba en otra dirección. No entendía porqué no se excluía a los derrotados y, en su lugar, compensaba a los "liberales y revolucionarios". La referencia comparativa: Vázquez, *Santa Anna*, pp. 63-66, 69 y 294. La de Zarco: "Necesidad de que no se falsee la revolución", *El Siglo XIX*, 15 de agosto de 1855, Castañeda, *Francisco*, p. 322.

[26] Riva Palacio consiguió cuatro votos y Comonfort dos. Vázquez, *Santa Anna*, p. 294.

[27] Preámbulo a la convocatoria del 20 de agosto de 1855, así como los puntos 1 y 2. Por su parte, el Plan de Ayutla en su punto 5 dice a la letra: "A los quince días de haber entrado en sus funciones el presidente interino,

diciembre de 1841 con algunas adecuaciones geopolíticas y de orden temporal: el tiempo otorgado a la constitución del país de 1841-1842 pasaría del máximo de un año a seis meses.[28] Como he señalado en el segundo capítulo, la convocatoria de 1841 fue amplía en materia de ciudadanía activa (seguía el modelo radical de junio de 1823, salvo en el tema de los sirvientes domésticos); pero impuso la restricción de un renta anual de mil 500 pesos en materia de representación política (ciudadanía pasiva). A pesar de ello, sabemos por los trabajos de Noriega que dicha restricción no generó un congreso de propietarios en 1842 (apenas un 6.3 por ciento de la estructura ocupacional).[29] La cantidad requerida tendía a favorecer a los letrados (55.4 por ciento) y militares (11.4 por ciento).[30] En resumen, el grupo ampliado de los 48 representantes de los departamentos y, sobre todo el ala militar que representaba Carrera, habían cambiado de piel. Ya no eran santanistas partidarios del despotismo. Tampoco reaccionarios que negaran la representación política, los derechos ciudadanos y la constitución de la nación. Al final, como se verá después, quisieron ser más fieles a Ayutla que los propios inventores de Ayutla. Estos últimos mutaron a una convocatoria distinta a su propio anclaje constitucional.

Los intentos de Carrera por encabezar la destrucción de lo que sobraba del despotismo de Santa Anna, paradójicamente desde la propia clase militar santanista, fracasaron. Lafragua sentenció: "la efímera autoridad de Carrera no podía durar. Reconocido *pro fórmula* por algunos gobernadores, no gobernaba ni en la ciudad".[31] El aforismo de Lafragua fue, por exagerado, lapidario. Sin embargo, tuvo razón al pensar que la única coalición que podía tener éxito era la de Ayutla. Este levantamiento no sólo simbolizaba el triunfo de la "opinión pública" sobre la "fuerza de la armas". Carrera renunció --11 de

---

convocará el congreso extraordinario, conforme a las bases de la ley que fue expedida con igual objeto en el año de 1841, el cual se ocupa exclusivamente de constituir a la nación bajo la forma de república representativa popular, y de revisar los actos del ejecutivo provisional de que se habla en el artículo 2". "Convocatoria a la nación para la elección de un congreso constituyente", 20 de agosto de 1855. *Legislación electoral mexicana*. pp. 142-143. Tena, *Leyes*, p. 293.

[28] La convocatoria de 1841 tomó en cuenta 24 departamentos; aunque contabilizó a Texas que prácticamente ya estaba separado de México. La convocatoria de agosto de 1855 consideró 29 entidades. Los cambios recayeron en Guerrero, Colima, Sierra Gorda, Tehuantepec, Tlaxcala, Isla del Carmen y la separación del Distrito Federal y México. Otra transformación de envergadura fue la posibilidad de "revisar los actos del ejecutivo provisional", situación que no se le permitió al constituyente de 1842. En este asunto la convocatoria de Carrera también emuló el punto 5 del Plan de Ayutla Reformado en Acapulco.

[29] Para obtener este porcentaje, sumo los rubros de "clase" propietaria, industrial, minera y mercantil que aparecen desagregados en los cálculos de Noriega. Por otro lado, no puedo omitir que la estructura ocupacional que obtiene Noriega está construida sobre la base del listado nominal y no respecto del constituyente efectivo. Además, aparentemente incluye los cambios por licencias, enfermedad y suplencias. De ahí que suscriba un listado nominal de 175 diputados, cuando en realidad operó con un referente de 99 (descontado Texas). El quórum legal de 50 diputados --en dos sesiones se dio este caso-- y el censo de población por departamentos que sustenta la convocatoria ratifican mi precisión. De cualquier manera, las tendencias ocupacionales de Noriega no tienen porqué variar respecto del funcionamiento real del congreso. Noriega, *Constituyente*, p. 125.

[30] El porcentaje de letrados lo derivo de sumar los rubros de abogados, clase literaria, gobierno y medicina que aparecen desagregados en los cálculos de Noriega. Noriega, *Constituyente*, p. 125.

septiembre de 1855-- porque no hubiera podido contener la alianza militar que se estaba fraguando en el interior de los estados y, particularmente, en Lagos. Además, Carrera cayó porque también representaba un proyecto de ejército distinto al de Ayutla. En un trabajo reciente, Hernández López muestra este antagonismo crucial que se vio acelerado en los gobiernos reformistas de Herrera, Arista y Santa Anna: centralización del ejército vía las "comandancias militares" o "centralización" moderada --que en los hechos terminaba en fragmentación-- mediante el arquetipo de las guardias nacionales (modelo de los años 40).[32]

El triunfo militar de Álvarez y Comonfort aceleró las diferencias programáticas y de grupos que ambos líderes encabezaban. Nadie duda que el Plan de Ayutla Reformado en Acapulco deba comprenderse en su doble "naturaleza": ser, al unísono, Plan de Ayutla y Plan Reformado en Acapulco. Pero de aquí ¿puede derivarse el discurso extremo de la existencia de dos formas de gobierno distintas, el de la república federalista y la de la república unitaria? O peor aún, sostener, como lo hacen Florencia Mallon y Guy Thomson, que había un choque entre los promotores de un liberalismo popular (el de Ayutla y los pintos de Álvarez) y otro de élites (el de Comonfort).[33] Entre una cosa y las otras hay una gran distancia. Me parece que las últimas disyuntivas no ayudan a comprender las diferencias de ambos proyectos políticos. El debate no parece situarse entre republicanos federalistas y unitarios, sino entre diversos tipos de republicanismos federalistas que no alcanzan a vislumbrase con el simple análisis de ambos planes. Por otro lado, tampoco alcanzo a observar ningún elemento sustancial que lleve a los alvaristas a impulsar un paradigma institucional que le dé identidad al término, por demás contradictorio, de "liberalismo popular". Ambos grupos, alvaristas y comonforistas, formaron parte de una élite de "letrados" con una estructura ocupacional semejante y, posteriormente, a la hora la definir la constitución actuaron bajo la impronta de un "lenguaje común".

Diez días después de proclamada el acta de Ayutla, Comonfort se sumó al levantamiento, pero con la condición de efectuar "algunos ligeros cambios".[34] De ello se derivó lo que se conoce como el Plan de Ayutla Reformado en Acapulco.[35] Al comparar ambas actas se observa que la de Ayutla contiene un pequeño preámbulo, un considerando y

---

[31] Lafragua, *Miscelánea*, p. 81.

[32] Hernández López, además, hace un largo recuento desde los primeros proyectos militares del México independiente. De su trabajo se deriva la necesidad de hacer una distinción de largo aliento entre los diversos modelos del ejército aplicados en el siglo XIX: milicias cívicas, milicias activas, milicias nacionales, guardias nacionales y "ejército permanente" (divisiones y comandancias militares). Las referencias específicas sobre Ayutla en contra de los santanistas de 1853-1855: Hernández, *Militares*, pp. 17, 82-83, 127, 129, 133 y 135.

[33] Florencia Mallon, "Peasants and state formation in nineteenth-century Mexico: Morelos, 1848-1858", ponencia presentada en el XII International Congress of the Latin American Studies Association, Boston, Mass. del 23 al 25 de octubre de 1986. Thomson, "Popular".

[34] El acta del Plan de Ayutla se firmó el primero de marzo de 1854. Tena, *Leyes*, pp. 492-494.

[35] El Plan de Ayutla Reformado en Acapulco fue firmado el 11 de marzo de 1854. Tena, *Leyes*, pp. 494-498.

nueve puntos; mientras que la de Acapulco los mismos elementos que la precedente, pero con diez puntos. Las variaciones de contenido no fueron tan ligeras como diplomáticamente indicó Comonfort. Desgraciadamente no puedo detenerme con profundidad en cada una de ellas. Pero sí puedo advertir, y esto respecto del conjunto de principios de convergencia, que el documento de Acapulco tuvo un estilo mejor estructurado y preciso que el de Ayutla. Conviene detenerse en las discrepancias reales o inducidas. Me refiero al uso de los términos garantías sociales o garantías individuales, estados o departamentos y las modificaciones de hecho --que no de planeación-- de las convocatorias constituyentes de ambas actas.

La primera discrepancia fue de orden y quizá de contenido. El acta de Ayutla concedió, sin restricción alguna, "amplias facultades" al presidente interino (punto 3). La de Acapulco las mismas facultades, pero con la restricción de las "garantías individuales" (punto 3). Hasta aquí la proyección de Ayutla erigía una "dictadura temporal" en manos del ejecutivo transitorio. Lo más grave era que las "garantías sociales" sólo aparecían ligadas al "apoyo" --no defensa, respeto o conservación-- del ejército (punto 6). El acta de Acapulco, en forma semejante a la de Ayutla, le otorgaba al ejército la función de apoyar la independencia y el orden, pero eliminó las garantías sociales de un espacio "inapropiado" a las tareas de las fuerzas armadas (punto 7).

La diferencia de contenido no es posible revelarla del todo. Puede, en todo caso, aventurase la hipótesis de que Comonfort defendía, por encima del carácter y la forma de gobierno, las garantías individuales de tipo iusnaturalista. No debe olvidarse que fue partidario de la ruptura iusnaturalista tanto en el constituyente de 1842 como en el Acta de Reformas de 1847. Nada más natural que suscribiera lo sostenido en su pasado como constituyente. Sin embargo, en la ulterior promulgación del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana ensayó una defensa de los derechos individuales de tipo constitucional (la "nación"). Aunque este último documento se le atribuye a Lafragua, el desconcierto aumenta debido a que el autor de la *Miscelánea de política* también fue del grupo que impulsó la ruptura iusnaturalista en el constituyente de 1842. En 1843 escribió un editorial que sintetiza su pensamiento en relación con la libertad.[36] Esto es, la existencia de dos dimensiones del hombre: el "estado natural" y el "estado social". El primero consistía en "hacer lo que se quiera". El segundo en "hacer lo que la ley no prohíbe". Pero como la ley no podía prever todos los casos de las malas acciones, era necesario un doble límite: el de las "leyes positivas" y el auto límite del derecho natural, vinculado a las "fuertísimas prescripciones de la moral". Todo para garantizar la libertad y el orden. En 1847 impulsó y

[36] Me refiero al editorial de *El Estandarte*, 18 de febrero de 1843, en Patricia Galeana (compilación e introducción), *José María Lafragua*, Senado de la República, México, 1987, pp. 115-119.

votó el Acta de Reformas propuesta por Otero. ¿Cambió Lafragua de parecer en 1856? Los testimonios que dejó en vida simplemente no tocan el tema en específico.[37] No obstante, Comonfort y Lafragua estuvieron más cerca, en términos generales, del proyecto constitucional que pedía una vuelta reformada a 1847. En este tema, más que una diferencia, se dio un punto de convergencia con los promotores del dictamen de la mayoría. La discordancia con el Estatuto Orgánico --lo refiero como hipótesis-- pudo deberse al carácter provisional del documento y al estado de excepción de la nación.

En cuanto al uso de garantías sociales, por parte de los hombres de Ayutla, resulta impreciso y mal "colocado" en el punto 6 del acta. Pero de acuerdo al lenguaje de la época, era un término que equivalía a la defensa de los derechos individuales. El primer considerando de dicho plan no deja duda. La rebelión contra Santa Anna se justificaba por haberse "hollado las garantías individuales que se respetan aún en los países menos civilizados".[38] No obstante, tampoco era posible saber el sentido preciso en el que fue usado por él o los autores del Plan de Ayutla.[39] Lo importante, en dado caso, fue que en ambas actas existió la idea de "defender" o "salvaguardar" las garantías individuales como un valor explícito. La matriz doctrinaria y constitucional parece ser la misma: los constituyentes de 1842 y 1847.

La segunda discrepancia fue --o mejor dicho, es-- todavía más polémica. El acta de Ayutla, cuando se refería a las entidades de la república, hablaba de estados y territorios (puntos 2 y 4). La de Acapulco con la denominación de departamentos y territorios "de los que hoy existen", y desagregó el "Distrito de la capital" no contemplado por los redactores de Ayutla (puntos 2 y 4).

La resolución de esta disyuntiva resulta crucial para esta investigación, pues ha sido uno de los argumentos más usados para descalificar al Plan Reformado en Acapulco como promotor del centralismo.[40] El otro argumento ha consistido en vincular, muchas veces mecánicamente, el Estatuto Orgánico con el proyecto constitucional de Comonfort y Lafragua. El Plan de Ayutla, así, aparece como portador de la república federal; el Reformado en Acapulco, como el defensor de una república unitaria. Lo cierto fue que

---

[37] El constituyente de 1856 aprobó la moción iusnaturalista del dictamen de mayoría por 70 diputados contra 23. Desgraciadamente, Lafragua no asistió a esta sesión. Por lo tanto, no es posible conocer el sentido de su voto. *Actas oficiales de 1857*, sesión de 11 de julio de 1856, pp. 263-264.

[38] Primer considerando del Plan de Ayutla. Tena, *Leyes*, p. 492.

[39] La discusión sobre la autoría del Plan de Ayutla Reformado en Acapulco no es nítida todavía. Ralph Roerder se lo atribuye al grupo de Orleans. Otras versiones a Álvarez y Comonfort. Hernández Rodríguez descarta, con buenos argumentos, la versión de Roerder. Luego propone separar las autorías: Álvarez ligado al Plan de Ayutla y Comonfort vinculado al Reformado en Acapulco. Hernández, *Ignacio*, pp. 31-33.

[40] Una excepción que no sigue este lugar común: Richard N. Sinkin, *The Mexican Reform, 1856-1876. A Study in Liberal Nation-Bulding, University of Texas Press, Austin Texas*, 1979, p. 34.

ambos planes coincidieron en prescribir una "república, representativa y popular". Deliberadamente, en ninguno de ellos se quiso anticipar el carácter federalista o centralista de la república. Esa sería la tarea del futuro constituyente. La verdadera disputa se dio entre la promoción de "dos tipos de federalismo" Y éstos no podían delinearse mediante el levantamiento de un "plan revolucionario".

Los hombres de Ayutla simpatizaron con la forma federalista. Ello se reflejó, aquí sí, en el uso del término estado; pero también en las voces que estaban detrás del levantamiento: principalmente Álvarez, Vidaurri, Doblado y, ulteriormente, Ocampo, Zarco, Juárez, Mata, Olvera, Ramírez, Prieto y Arriaga. La duda, entonces, se vierte sobre los "ligeros cambios" de Comonfort y el uso del vocablo departamento. Comonfort hizo la mutación de estados a departamentos, debido a que el punto 2 de Ayutla aludía a zonas geopolíticas inexistentes respecto del santanismo (recuérdese que desaparecieron las legislaturas locales y la denominación de estados entre 1853 y 1855). De ahí la "precisión" --o realismo político-- de convocar a los representantes de los departamentos "que hoy existen". La asepsia de Comonfort, al no prescribir la forma de gobierno desde la "revolución", la hizo explícita en dos momentos del acta de Acapulco. Primero en el preámbulo:

A su juicio --describe el acta--, el plan que trataba de secundarse, necesitaba algunos ligeros cambios, con el objeto de que se mostrara a la nación con toda claridad, que aquellos de sus buenos hijos que se lanzaban en esta vez los primeros a vindicar sus derechos tan escandalosamente conculcados, no abrigaban ni la más remota idea de imponer condiciones a la soberana voluntad del país, restableciéndose por la fuerza de las armas el sistema federal, o restituyendo las cosas al mismo estado en que se encontraban cuando el Plan de Jalisco se proclamó; pues todo lo relativo a la forma en que definitivamente hubiere de constituirse la nación, deberá sujetarse al congreso, que se convocará con ese fin, haciéndolo así notorio muy explícitamente desde ahora.[41]

Luego en la modificación de uno de los considerandos. Después de oponerse de manera terminante "a la voluntad caprichosa de un solo hombre", se indicaba:

Que las instituciones son las únicas que convienen al país con exclusión absoluta de cualesquiera otras, y que se encuentran en eminente riesgo de perderse bajo actual administración, cuyas tendencias al establecimiento de una monarquía ridícula y contraria a nuestro carácter y costumbres, se han dado a conocer ya de una manera clara y terminante con la creación de órdenes, tratamientos y privilegios abiertos opuestos a la igualdad republicana.[42]

Por lo tanto, puede inferirse que la forma de gobierno a la que se opusieron los "hombres de Acapulco" fue la "monarquía ridícula" o el despotismo de Santa Anna. Ante ello, había que suscribir las "instituciones", la igualdad republicana". En los puntos 4 y 8 volvieron a invocar el "sistema republicano". No hubo prescripción del sistema federal

[41] "Acta del Plan de Ayutla Reformado en Acapulco", 11 de marzo de 1854, Tena. *Leyes*, p. 495.
[42] "Acta del Plan de Ayutla Reformado en Acapulco", Tena, *Leyes*, p. 496.

porque éste no entraba por la "fuerza de las armas" o la simple proclama. Pero tampoco negación alguna del federalismo. Al congreso extraordinario tocaría definir los contornos de los poderes públicos. La pregunta es ¿por qué exigimos al plan de Acapulco lo que el de Ayutla tampoco hizo explícito?

Aparentemente, el argumento de ligar el Estatuto Orgánico con las preferencias de gobierno de Comonfort y Lafragua tiene mayor fuerza, debido a que, en efecto, se observa un claro diseño liberal, republicano y unitario. El carácter liberal del Estatuto se vio reflejado desde la propia exposición y ordenamiento del documento. La primera sección habla de la "república" y su división geopolítica. En las secciones segunda, tercera y cuarta se logró un delicado equilibrio, en primera instancia, entre los derechos y obligaciones de los habitantes; posteriormente, entre éstos y los mexicanos y ciudadanos de la república. Esto le permitió a Lafragua distinguir los derechos civiles (habitantes, mexicanos y extranjeros) de los derechos políticos (ciudadanía) de la nación mexicana. En la quinta sección se recogía lo aprehendido en los años 40: la enumeración de los derechos individuales fundamentales --libertad, seguridad, propiedad e igualdad-- y los mecanismos concretos para "garantizarlos". Esto explica la cuidada descripción de derecho procesal, la recuperación del amparo ante los tribunales judiciales y la responsabilidad del conjunto de autoridades de la república.

Por su parte, el influjo republicano fue visible en tres rubros. El primero, también de orden liberal, disponía: "estas garantías son generales, comprenden a todos los habitantes de la república y obligan a todas las autoridades que existen en ella. Únicamente sometido a lo que dispongan las leyes comunes generales" (Art. 77).[43] El segundo, al constituir un ejecutivo individual --presidente de la república-- sin responsabilidad política, salvo en los casos de traición a "la independencia nacional y la forma de gobierno establecida en la convocatoria" (Arts. 80 y 85).[44] Y el tercero aludía a la posibilidad de introducir "un impuesto común y uniforme en toda la república" (Art. 109). Los objetos y sujetos fiscales, además, no eran abstractos; se especificaba la propiedad raíz, industrial y comercial, a la vez que se prohibía a los estados "imponer mayores derechos sobre estos ramos".

En cuanto al carácter unitario del Estatuto, Lafragua confiesa haber elaborado este documento sobre la base de seis fuentes: la Constitución de 1824, "el proyecto de 1842", las Bases Orgánicas de 1843, la ley de garantías de 1847 discutida en el senado de 1852 y el indeterminado origen de las "innovaciones propias".[45] La sección novena del Estatuto --sobre

[43] "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, 15 de mayo de 1856", Tena. *Leyes*. p. 509.

[44] No fue menos cierto, y en demérito del republicanismo del Estatuto, que se acogió la añeja tradición mexicana de "parlamentarizar" el gabinete del poder ejecutivo. El presidente no podría ejercer ninguna de sus facultades "sin la autorización" expresa del secretario del ramo en cuestión (Art. 84).

[45] En la circular a lo gobernadores de 22 de diciembre de 1855, documento que debe comprenderse como la

el gobierno de los estados y territorios-- no dejó duda sobre el linaje centralista del decreto.[46] Al presidente de la república se le otorgaban las facultades de nombrar libremente a los gobernadores de los estados, distritos y jefes políticos de los territorios (Arts. 114 y 122).[47] Asimismo, las autoridades locales serían controladas mediante un consejo estatal de cinco personas. Y aunque se estimaba que estas últimas debían ser nombradas por el gobernador en turno, la aprobación final correspondería al "supremo gobierno" (Art. 121).[48] Del mismo modo, de nada servía la distinción de una Hacienda pública tripartita. Estaba previsto que tanto las rentas de los estados y los municipios como sus presupuestos y "arbitrios" estarían sujetos a la aprobación y control último del gobierno general (Arts. del 102 al 113).[49]

Sin embargo, la aceptación tácita e implícita de Lafragua y Comonfort de erigir un documento de tipo centralista no los hacía partidarios permanentes de las repúblicas unitarias. El Estatuto Orgánico no era una constitución, sino parte de un programa de gobierno provisional. Las razones de Lafragua, además de hacerlas públicas, parecen ser convincentes. Me refiero a la comprensible preocupación de no reproducir --aún en la situación extrema de un gobierno provisional-- la tiranía de Santa Anna. De ahí la moción de gobernar con una "dictadura constitucional" y encauzar a las partes a un esquema de "sacrificios". Las facultades omnipotentes del presidente provisional --sustentadas en Ayutla y no en el acta de Acapulco— exigían la creación de algún tipo de límites estatutarios. Había que pasar de la configuración de un gobierno absoluto de facto a otro con reglas. Este acto de desprendimiento no provenía de un espíritu samaritano de Comonfort y su gabinete ampliado, sino de un cálculo de "realismo político". Por eso demandaron a las entidades de la república un sacrificio de poder en la misma ruta:

La sección sexta --explicaba Lafragua en una circular anexa al Estatuto-- comprende la organización del gobierno general. Como sean cuales fueran las opiniones de las personas que forman el gabinete, hay un

---

motivación del Estatuto, sólo se incluían como fuentes la Constitución de 1824, las Bases Orgánicas de 1843 y "pensamientos nuevos" con "alteraciones importantes". En su *Miscelánea de política* se amplió a: "las constituciones anteriores, los proyectos de 1842, el mío de 1847 sobre garantías, que al fin llegó a ser acuerdo del senado y la ley de extranjería de Bonilla". Lafragua, *Miscelánea*, p. 104. La referencia sobre la circular: Galeana, *José*, p. 234.

[46] "Estatuto Orgánico", Tena, *Leyes*, pp. 514-517.

[47] No resisto la tentación de subrayar que cuando Lafragua hablaba de las entidades, a lo largo de todo el Estatuto, usó el vocablo estados y no departamentos. Lo paradójico es que la terminología no corresponde a las competencias usuales de los estados. Más bien, aparecen invertidos. Esto muestra, una vez más, que el debate sobre las formas de gobierno no puede reducirse a la simple enunciación de los vocablos estados y departamentos. Y lo que debe hacerse es analizar las facultades específicas que se otorga a los poderes generales y los locales.

[48] Además, el presidente contaba con facultades residuales respecto de los estados: "Todas las facultades que por este Estatuto no se señalan expresamente a los gobiernos de los estados y territorios --decía el artículo 81 del Estatuto--, serán ejercidas por el presidente de la república, conforme al artículo 3 del Plan de Ayutla, Reformado en Acapulco". Tena, *Leyes*, p. 510.

[49] La centralización prevista no sólo descendía del gobierno general hacia los estados, sino también de los gobiernos locales --gobernador y consejo-- sobre los municipios (Art. 117, fracciones XIII y XVI).

principio superior a ellas, que es el Plan de Ayutla, dejándose como es debido a la constitución, declarar cual haya de ser la forma de gobierno, el Estatuto ha tenido que reconocer la dictadura que el citado plan concedió al presidente de la república. Por esto se previene en artículo 81 --se refiere al Estatuto--, que el jefe del Estado ejercerá todas las facultades que no se señalan expresamente a los gobernadores y jefes políticos; porque de otra suerte habrá treinta dictadores, lo cual sería en verdad el colmo del mal. La unidad del poder en las actuales circunstancias es todo punto indispensable, a fin de reorganizar los diversos ramos de la administración pública, que es el deber que al presidente impone el referido plan; y mal pudiera desempeñarlo si las localidades pudiesen obrar con una libertad absoluta. Si el congreso constituyente restablece la federación, los estados arreglarán su administración interior, según las facultades que para hacerlo les señale el pacto fundamental; pero entre tanto es preciso que se reconozca un centro de donde emanen todas las medidas que se crean convenientes para desarrollar la idea esencial de la pasada revolución.[50]

La clave del programa de gobierno de Lafragua y Comonfort se cifraba en la regulación y control de los poderes territoriales. Como indicó más tarde el autor de la *Miscelánea de política*: "el verdadero crimen del Estatuto era que atacaba algo a los gobernadores; pero esto era de todo punto indispensable, para evitar otro absurdo, el de tener treinta dictadores, de los cuales el menos fuerte era el presidente".[51] El gobierno provisional --si se quiere unitario-- no se oponía al federalismo, tarea que se encomendaba al constituyente. Se oponía a gobernar con un Estado transitorio sin unidad de mando.

La planeación y aprobación del Estatuto tuvo varias etapas: el de su anuncio e inclusión en el programa de gobierno (22 de diciembre de 1855) y el de su elaboración (finales de diciembre de 1855) y publicación (15 de mayo de 1856).[52] El programa de gobierno fue suscrito por todo el gabinete de Comonfort (Lafragua, De la Rosa, Montes, Siliceo y Payno) y circulado a todos los gobernadores de la república.[53] Y aunque el Estatuto proyectado estaba casi listo en la misma fecha, se tomó la decisión de no enviarlo por la rebelión de Puebla. La demora entre la fabricación y la puesta en vigor del Estatuto fue de poco más de cuatro meses. Lafragua señala que primero fue discutido por el gabinete. Éste se dividió. De la Rosa y Soto estuvieron conformes. Payno: vacilante. Montes y Siliceo en contra. Las principales objeciones de estos últimos recayeron en los límites a los gobernadores, el diseño de Hacienda y, paradójicamente, en el debilitamiento del poder del presidente. Ulteriormente hubo un retardo natural para lograr un compromiso con los gobernadores. Lafragua, además, narra que la mayoría de ellos, "en lo que les conviniera", lo aceptaron.[54] Pero se negaron cinco entidades. Las más importantes fueron Oaxaca (Juárez) y Nuevo León-Coahuila (Vidaurri).

De todo esto se deriva que la imagen de un Estatuto sin ningún tipo de legitimidad fue

---

[50] Lafragua escribió la circular el 22 de diciembre de 1855, pero circuló hasta el 20 de mayo de 1856. Galeana, *José*, p. 236.
[51] Lafragua, *Miscelánea*, p. 111.
[52] Lafragua, "Estatuto Orgánico, circular haciendo observaciones, 20 de mayo de 1856", Galeana, *José*, pp. 233-234.
[53] Lafragua, "Programa del gabinete, 22 de noviembre de 1855", Galeana, *José*, p. 200.
[54] Lafragua, *Miscelánea*, p. 110.

una construcción ulterior de los alvaristas y de una parte del constituyente. Pero aún en este terreno nunca se atrevieron a derogarlo. Su anulación hubiera, al unísono, aumentado el poder discrecional de Comonfort y el de los estados.

Lo importante, de cualquier modo, fue que nunca hubo la intención de sustituir las funciones del constituyente. Comonfort y, sobre todo, Lafragua no eran enemigos del federalismo.[55] La trayectoria política de este último a favor de las posturas federalistas lo avalaba.[56] No tenemos porqué dudar de su palabra. La palabra que argumentó, en su momento, que el Estatuto era para estructurar un gobierno provisional de excepción. Que al constituyente de 1856 tocaba definir, libremente, la forma de gobierno. Por lo tanto, lo que se debe buscar en Lafragua y Comonfort es su noción particular de república federal, ya sea desde el gobierno o con sus aliados en el propio constituyente.

La tercera discrepancia entre el Plan de Ayutla y el Reformado en Acapulco tuvo que ver con las convocatorias al congreso constituyente. Paradójicamente, no se dieron diferencias programáticas de fondo; sí de hecho. El acta de Ayutla proyectó una convocatoria con base en la de diciembre de 1841 (punto 5). La de Acapulco no varió esta disposición. Sólo precisó que el constituyente debía reunirse, una vez expedida la fecha del decreto, en un término de cuatro meses (punto 5). No fue casual la convergencia. La legitimidad y eficiencia de dicha convocatoria estaba probada. Como se ha visto en un capítulo precedente, el constituyente de 1842 nunca presentó problemas de quórum, mantuvo una estoica independencia frente al ejecutivo y su eficacia a la hora de establecer compromisos políticos no tuvo parangón. Asimismo, contenía el censo de población más cuidado del momento y los hombres más influyentes de la rebelión triunfante habían sido miembros del congreso derivado de la rebelión de Tacubaya de 1841.

Las diferencias se presentaron después. La transmutación de la convocatoria de 1841 estuvo vinculada a las reuniones de Cuernavaca a principios de octubre de 1855. Y los cambios deben explicarse en relación con el cumplimiento de los demás puntos enunciados en el Plan de Ayutla Reformado en Acapulco. En lo particular, me refiero al nombramiento

---

[55] Es claro que Comonfort y Lafragua no tuvieron la misma consistencia y trayectoria políticas. Sin embargo no es menos cierto, hasta antes del golpe de Estado de finales de 1857, que hicieron causa común en lo que duró el gobierno provisional y el proceso de constitución de la república. La trayectoria política de Comonfort puede seguirse en los textos citados de Payno, Hernández Rodríguez y Villegas Revueltas. La biografía más temprana o de época (1858): Anselmo de la Portilla, *México en 1856 y 1857. Gobierno del general Comonfort*, Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana, México, 1987.

[56] La trayectoria política de Lafragua puede seguirse en su *Miscelánea*. También los documentos compilados por Galeana, principalmente los siguientes editoriales publicados en *El Estandarte Nacional*: "Apatía política", 13 de febrero de 1843; "Guía para la Libertad", 18 de febrero de 1843; "Poder municipal", 1 de marzo de 1843; "Sobre la moralidad pública", 22 de marzo de 1843; "Peligro del senado", 26 de abril de 1843. Galeana, *José*, pp. 115-143.

de los representantes de las entidades (uno por cada estado o departamento, territorio y el Distrito de la capital) y la elección de la presidencia y el gabinete interinos (punto 2 y 3). La integración de esta "representación" fue crucial, pues de aquí partió la "elección" del presidente provisional, el gabinete y su conversión como Consejo de Gobierno. Según Lafragua, y no conozco ningún testimonio que lo desmienta, la nominación "adelantada" de los representantes estuvo "arreglada" desde Iguala.[57] Hoy se puede inferir que hubo una alianza entre el grupo de Nueva Orleans --que encabezaba Ocampo-- y Álvarez.[58] Como uno de los grupos ganadores, no sólo tramaron una mayoría alvarista, sino que excluyeron a Haro y los que tomaron participación en la convocatoria de Carrera. Sin embargo, no fue cierto que los potenciales comonforistas fueran excluidos del todo. Así lo revela la composición de representantes convocados.[59] Álvarez fue electo por 19 de 25 votos.[60] Pero dicha votación, en apariencia aplastante, no reflejó las preferencias reales de cada representante. La verdadera disputa no era por la presidencia, sino por la integración del gabinete. Sólo así se entiende, por ejemplo, porqué los votos de algunos miembros quedaron invertidos: Félix Zuloaga y Manuel Siliceo por Álvarez; Diego Álvarez por Comonfort. Ocampo y Lafragua concuerdan en que el ejecutivo provisional estaba negociado de antemano.[61] El compromiso consistió en que Álvarez encabezara la transición y que luego dejara el cargo a Comonfort. Mientras tanto

---

[57] Lafragua, *Miscelánea*, p. 83.

[58] Ocampo fue de los exiliados políticos del santanismo de 1853. En mayo de 1855 fundó --junto con Mata, Arriaga, Manuel Gómez y Juan José de la Garza-- la junta revolucionaria de Brownsville. Dicha junta no se adhirió, al menos en un principio, al levantamiento de Ayutla. Mantuvo su propia identidad. Esto es, se abstuvieron, por varios meses, de "formular un programa político" concreto. Lo primero era acabar con la "tiranía" de Santa Ana. Su órgano de propaganda fue *El Noticioso de Bravo*. Al mismo tiempo, la junta de Brownsville procuró mantener vínculos con diversos grupos rebeldes: enviaron a Gómez a Monterrey; Juárez y Miguel A. Arrioja a contactar a Álvarez. Poco después de la renuncia de Carrera, Mata y Ocampo llegaron a Veracruz. A fines de septiembre de 1855, se trasladaron a México. Aquí Ocampo recibió la invitación de Álvarez como representante del Distrito de la capital para la reunión de Cuernavaca. Ocampo, *Obras. Escritos políticos*, tomo II. Francisco Bulnes, *Juárez y las revoluciones de Ayutla y de Reforma*, Editorial H. T. Milenario, México, 1967, pp. 114, 128-132 y 156. Para profundizar en la trayectoria política de Álvarez: Fernando Díaz Díaz, *Caudillos y caciques: Antonio López de Santa Anna y Juan Álvarez*, El Colegio de México, México, 1972.

[59] Listado de representantes inferido de los testimonios de Lafragua y Ocampo: Melchor Ocampo, José María Lafragua, Guillermo Prieto, Benito Juárez, Ignacio Ramírez, Manuel Siliceo, Ajuria, Ramón Isaac Alcaraz, Valentín Gómez Farías, Diego Álvarez, Miñón, Florencio Villareal, Joaquín Cardoso, José Ignacio Yáñez, Félix Zuloaga, Manuel Zetina Abad, Espiridión Moreno, Montellano, Escalante, González, J. Mariano Navarro, Francisco de Paula Cendejas, Zerecero, José María del Río, Jesús Camarena, Lafragua, *Miscelánea*, pp. 83-85; Ocampo, *Obras. Escritos políticos*, tomo II, pp. 127, 128.

[60] Lafragua narra que Comonfort obtuvo tres votos, pero en realidad contó con seis. Para evitar suspicacias ulteriores, los comonforistas decidieron fragmentar su voto. De ahí que Prieto, González y Alcaraz votaran por Ocampo; Navarro por Vidaurri; Cardoso y Lafragua por Comonfort. Diego Álvarez, aunque no era partidario de Comonfort, se sumó a estos últimos. El atributo de comonforista de Prieto resulta polémico. Desgraciadamente, las *Memorias* de Prieto sólo llegan hasta su destierro a Estados Unidos. Por lo tanto, no existe un testimonio en primera persona de su participación en Cuernavaca. A pesar de ello, de su trayectoria política se infiere un hombre con gran independencia y una posición "ambigua" o de bisagra en las reuniones de Cuernavaca. Lafragua, *Miscelánea*, p. 84. Ocampo, *Obras. Escritos políticos*, tomo II, p. 129. Prieto, *Memorias*, pp. 388, 393, 443, 492, 511.

[61] Comonfort escribió tanto a Lafragua como a Ocampo para que trabajaran en favor de Álvarez. Lafragua,

era necesario ponerse de acuerdo en el gabinete. Los principales voceros de Álvarez y Comonfort, Ocampo y Lafragua respectivamente, dejaron testimonio de las ríspidas negociaciones en esta materia. Incluso hubo un conato para excluir del gabinete a Comonfort.[62] Mas la prudencia de Álvarez --vía Ocampo-- y Comonfort prevaleció sobre las facciones rupturistas.[63]

No viene al caso reproducir los diversos gabinetes que estuvieron a discusión. Ocampo y Lafragua han dejado una narración apasionante y, lo más importante, sin discrepancias en los puntos fundamentales.[64] No obstante, vale la pena enunciar el desacuerdo principal: quién debería encabezar la jefatura del gabinete, ¿Lafragua u Ocampo? Comonfort propuso un esquema que dividiría la dirección de la política interna: Gobernación a Lafragua y Relaciones Exteriores e Interiores a Ocampo. Ocampo se pronunció por la desaparición de Gobernación y Fomento y la exclusión de Lafragua. Las aparentes razones: "reprobaba el sistema de equilibrio en el gabinete, y porque deseaba yo en él mayor acción".[65] La causa de fondo era que no conciliaba una dirección dual o la posibilidad de que en el camino se le relegara de la política interna. Comonfort cedió momentáneamente a sus peticiones. El gabinete se integró con Prieto, Juárez, Comonfort y Ocampo, que conjuntó Relaciones y Gobernación en una sola persona. La posición inamovible de Ocampo --con apoyo de Álvarez-- llevó a los hombres de Ayutla y Acapulco a un gabinete de transacción (la presencia de Comonfort en la cartera de Guerra y en la jefatura del ejército no era menor), pero con el predominio de un sólo grupo: los hombres de Nueva Orleans. La salida de Lafragua no sólo implicó la exclusión de una persona, sino la de un grupo que operaba en varios frentes: el directo con los modernos y el puente con los que apoyaron el proyecto de Carrera.[66]

El "ministerio de los quince días" elevó el ancla de Ayutla y cambió el rumbo de la convocatoria.[67] Según su biógrafo Ángel Pola, Ocampo fue uno de los principales redactores

---

Miscelánea, p. 84. Ocampo, *Obras. Escritos políticos*, tomo II, p. 127.

[62] La facción rupturista era la siguiente: Diego Álvarez, Miñón, Villareal, Gómez Farías, Del Río, Cendejas y Zerecero. Pero los más interesados fueron Miñón y Villarreal, pues uno quería ser ministro de Guerra y el otro general en jefe del ejército. Ambos cargos, como es sabido, terminaron en manos de Comonfort. Lafragua, *Miscelánea*, p. 85.

[63] Además de la prudencia, seguramente Ocampo y Álvarez hicieron un cálculo político. Comonfort representaba la principal fuerza militar de Ayutla y había logrado vínculos de apoyo en México, Oaxaca, Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí y la capital de la república.

[64] Ocampo, *Obras. Escritos políticos*, tomo II, pp. 128-134. Lafragua, *Miscelánea*, pp. 84-87.

[65] Ocampo, *Obras. Escritos políticos*, tomo II, p. 130.

[66] Lafragua refiere la calidad de su representación en Cuernavaca: "Al acercarse Álvarez a Cuernavaca, Vega me nombró comisionado de su gobierno cerca de él; la guarnición me hizo el mismo encargo; los puros que tenían una ridícula logia, me dieron el propio carácter; Comonfort me envió una carta poder; y para que no me faltara ningún título, el ministro americano me dio por escrito, aunque no lo había vuelto a ver, las constancias y promesas relativas a la Mesilla". Lafragua, *Miscelánea*, p. 83.

[67] Convocatoria al congreso constituyente del 17 de octubre de 1855, Cuernavaca, en Isidro Antonio Montiel y

de la convocatoria del 17 de octubre de 1855. No hubo originalidad en su propuesta. En general, recurrió a la moción de junio de 1823 (también usada en agosto de 1846) y las precisiones --también adaptaciones-- geopolíticas y de población de 1841.[68] Sin embargo, sí implicó una transformación sustantiva, al menos en tres rubros, respecto de 1841: vuelta a la noción de ciudadanía radical y representación política de 1823 (Arts. 9 y 56 respectivamente), la permuta de 70 mil a 50 mil habitantes por distrito (Art. 5) y la preferencia de la vecindad sobre el nacimiento en caso de ser electos por dos o más estados (Art. 58). La primera enmienda fue la más significativa. Eliminó todo vestigio por renta anual –la cuota de mil 500 pesos-- en la representación política. En cuanto a la ciudadanía activa --derecho a votar-- otorgó el voto a los sirvientes domésticos, restricción explícita que todavía aparecía en 1841.[69] La segunda enmienda se introdujo para aumentar el tamaño del constituyente: de la proyección nominal de 98 diputados nominales en 1841 a otra de 155. Esto tenía que ver con la noción, preponderante en la época, de que mientras más grande era un congreso más popular o "democrático" aparecía a ojos de la "opinión pública". También existían razones aritméticas o de orden práctico. La experiencia de los congresos pasados indicaba que un alto porcentaje de diputados electos nunca se presentaba a ejercer el cargo o lo abandonaba en el camino. Por último, la tercera enmienda flexibilizó el requisito de vecindad con relación a 1841. En este último año, además de la renta anual, se exigió el nacimiento en el departamento o ser "avecindado con residencia de dos años antes de la elección". La convocatoria de octubre de 1855 sólo demandó "poseer un capital (físico o moral), giro o industria honesta que le produzca con qué subsistir". Y la preferencia a la vecindad sobre el nacimiento, supuesto el caso de que un diputado fuera electo por más de un estado a la vez. Lo único que cambió, entonces, fue el grado de la restricción. Sin embargo, era claro que en ambos casos se privilegiaba la vecindad como el instrumento por

---

Duarte, *Derecho público mexicano*, Imprenta del Gobierno, Palacio, México, vol. IV, 1971.

[68] Las variaciones geopolíticas entre la convocatoria de 1841 y la de octubre de 1855 tuvieron que ver, en su mayoría, con adaptar los cambios ocurridos durante este período. En el primer caso, se convocó a 24 entidades; en el segundo, 29. Las variaciones cualitativas fueron las siguientes: Colima contemplado en 1855 y no en 1841 por formar parte de Jalisco; el Distrito de la capital incluido en 1855 y no en 1841, dado que formaba parte del estado de México; Guerrero incluido en 1855 e inexistente en 1841; Sierra Gorda de reciente invención en 1855 e inexistente en 1841; Tlaxcala incluido en 1855 y no convocado en 1841 por estar subsumido en Puebla; Isla del Carmen de nueva manufactura e inexistente en 1841; Nuevo México, Texas y las Californias no fueron incluidos en 1855 y sí en 1841, dadas las pérdidas territoriales de 1848. Los demás entidades mantuvieron su misma configuración territorial. Por otro lado, si se compara la convocatoria de Carrera con la de Ocampo la diferencia se reduce a Tehuantepec. Esto es, la primera convocó a 29 entidades; la segunda, 28 (sin Tehuantepec).

[69] Como se ha señalado en un capitulo anterior, la convocatoria de 1823 excluyó a cierto tipo de sirvientes domésticos de sus derechos ciudadanos, pero salvó a los jornaleros, arrieros, pastores, vaqueros y otras categorías indefinidas. En cambio, la convocatoria de 1841 fue más allá. Excluyó a los sirvientes domésticos en general de sus derechos políticos. En este sentido, la convocatoria de Álvarez-Ocampo fue la más avanzada de toda la primera mitad del siglo XIX. Esta modificación, se verá en el capítulo de ciudadanía, sería retomada a lo hora de aprobar la Ley Orgánica Electoral de 1857.

antonomasia para preservar los intereses territoriales en la representación general.

La variación de la convocatoria de 1841 fue lo más importante que hizo la breve administración de Álvarez (poco más de dos meses en el gobierno). Dejó como herencia un constituyente diferente al que hubiera resultado de seguirse al pie de la letra los planes de Ayutla y el Reformado en Acapulco. Lo demás fue la crónica de una serie de desavenencias con Lafragua, Comonfort y los otros grupos en acción. La descripción de este declive comienza con la "renuncia pactada" de Ocampo.[70] Lafragua atribuye el suceso a los conflictos entre el primer gabinete formulado en el gobierno interino. Era una verdad a medias. La presión de Lafragua y Comonfort fue la causa profunda de su caída. Lafragua no aceptó el ofrecimiento de gobernador interino de Puebla y entabló una guerra subterránea contra la administración de Álvarez. Comonfort recibió la encomienda de ir a México para consolidar el poder político de Ayutla. García Conde informó a los hombres de Cuernavaca que era peligrosa su presencia en la capital. El llamado de Prieto a la capital fue una señal. La indecisión o retardo del nombramiento de gobernadores propuesto por Álvarez y Ocampo, la otra. Ocampo se comunicó directamente con Comonfort. Le advirtió que no era conveniente su "lejanía". También le preguntó si quería formar un gobierno paralelo al de Álvarez. Comonfort no llegó a tanto. Pero regresó a Cuernavaca con un ánimo distinto a los primeros días de octubre. Amenazó con interponer su renuncia a la cartera de Guerra y mantener la jefatura general del ejército. La moción no fue aceptada. Pero, de manera similar a una fila de dominó, se desencadenaron las subsiguientes crisis ministeriales, la reacción militar de Haro y Severo Castillo en Puebla y la renuncia de Álvarez. Así empezó la etapa de Comonfort-Lafragua y la elección del constituyente.

Vasos comunicantes: 1842-1847 y 1856

La detallada descripción de planes, gobiernos interinos y programas políticos del anterior apartado enseña que hubo un innegable vínculo entre el levantamiento de Ayutla y el constituyente de 1856. Sin embargo, es indispensable diferenciar los planes y los nombres -- sean los de Ayutla o los de Acapulco-- de la Constitución de 1857. Aún Sinkin, autor al que se debe uno de los mejores estudios sobre el congreso de 1856, comete este equívoco. En su investigación, selecciona un listado de 36 líderes --ligados al grupo de Nueva Orleans—

[70] La renuncia de Ocampo provocó la entrada de Arrioja en Relaciones Exteriores e Interiores. Arriaga quedó en Gobernación sin firmar acuerdo alguno. A principios de diciembre de 1855, renunció todo el gabinete: Comonfort, Juárez, Prieto, Arrioja y Arriaga. Entre el 6 y 7 de diciembre hubo un último intento de formar un gobierno con Álvarez. Según cuenta Lafragua, el presidente interino pidió esta encomienda a De la Rosa y Riva. A pesar de todos los esfuerzos de éstos, no se pudo formar el gabinete. Álvarez, entonces, tomó la decisión de

como los "ideadores" del Estado moderno en México (constitución, Reforma y centralización política).[71] El primer problema de esta perspectiva es que no se distingue entre los hombres de gobierno, los que permanecieron fuera de éste y los diputados electos. Esto lleva a sobrestimar la influencia de los gobernantes en la elaboración de la Constitución. O peor todavía, Sinkin debilita su ulterior argumento --muy acertado por cierto-- de un funcionamiento autónomo o independiente del constituyente. La segunda cuestión es que Sinkin exagera el papel de lo que denomina la "nueva generación" de 1857, cuando lo más preciso es sostener que las principales innovaciones políticas vinieron de muchos de estos hombres; pero actuaron, por lo menos, desde la década de 1840. Fuera de eso, Sinkin es hoy en día uno de los estudiosos más consistentes del congreso de 1856. Hace más de tres décadas que trascendió el viejo debate entre moderados y puros.[72] A cambio nos propuso, por un lado, abstenernos de proclamar toda generalización de "partidos" en el constituyente de 1856; y por el otro, que reduzcamos los conflictos del congreso al ámbito religioso.[73] Sinkin, con la aplicación de una serie de correlaciones a las votaciones del congreso, encontró cinco grandes factores de conflicto: la ley y el orden, la pena de muerte, el diseño del poder legislativo, el tipo de federalismo y los antagonismos entre el congreso y la presidencia de la república.[74] Quedan por desarrollar las formas específicas que tomaron dichos conflictos --al menos los que interesan a esta investigación-- y ampliar el contenido y debate sobre las formas de gobierno. Entre los factores de conflicto que erige Sinkin, por ejemplo, se desvanecen las nociones de república y los diversos proyectos de representación política que impactaron el tipo de federalismo que aprobó el constituyente. De ahí la necesidad de volver a las actas de sesiones, rastrear las conexiones y rupturas con los constituyentes del pasado y dar cuenta --cuantitativa y cualitativamente-- sobre los diversos proyectos de *constitución*.

Sin caer en la tentación determinista, la composición del congreso --social y de profesión-- fue clave en el desarrollo de todos estos puntos.[75] Tempranamente, Zarco

---

renunciar a su cargo. Lafragua, *Miscelánea*, pp. 88-89.

[71] Sinkin, *Mexican*, pp. 30-53.

[72] *The Mexican Reform* de Sinkin fue editado por primera vez en 1979. Sin embargo, la parte que analiza los conflictos del congreso de 1856 se publicó como artículo en febrero de 1972 (*Hispanic American Review*). Covo, una década después del estudio de Sinkin, emprendió la misma crítica a la visión maniquea de dividir el congreso en puros y moderados. Es curioso que la lingüista francesa sugiriera estudiar al constituyente como Sinkin ya lo había realizado. Esto es, analizar la actuación de los diputados mediante las votaciones y no sólo por una "ideología" preexistente. Jacqueline Covo. *Las ideas de la reforma en México (1855-1861)*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, pp. 98-99.

[73] Sinkin, *Mexican*, p. 57.

[74] Sinkin, *Mexican*, pp. 61-66.

[75] Sinkin llega a la conclusión que apenas un 5.6 por ciento de "líderes liberales" eran propietarios o comerciantes. Los demás: 72 por ciento de letrados (abogados, burócratas, periodistas, maestros y médicos) y 22.2 por ciento de militares. El problema de su listado es que mezcla diputados, gobernantes y nombres ligados a la Reforma. De los 36 líderes elegidos, sólo doce fungieron como constituyentes en 1856. Sinkin, *Mexican*, p. 46.

atribuyó la obra constitucional al empeño de "sencillos ciudadanos", de corazón sin hiel, con trajes provinciales".[76] Sierra habló de un constituyente integrado por liberales --mayoría de moderados y minoría de puros--, pero poco dijo de su profesión.[77] Rabasa dejó una imagen extraña de los efectos de la convocatoria de octubre de 1855.[78] Primero sostuvo que había sido producto de la fuerza de los gobiernos locales con un predominio de liberales moderados. Luego expresó su malestar por la falta de congruencia de los colegios electorales estatales. No entendía porqué una misma junta de electores había elegido a Gómez Farías, Arriaga, Ocampo, Prieto --calificados por él como miembros del "grupo liberal más avanzado"--, y a Arrizcorreta y Romero Díaz, "moderados de extrema conservadora" (estado de México). Tampoco porqué Oaxaca dio su voto al "exaltado" Gamboa combinado con Escudero y Echánove o la mezcla de Durango con la elección de Castañeda y Zarco. Arraingois --y con él la corriente conservadora en general-- llegó a la conclusión de que predominaron los "rojos" y los impíos.[79]

El "sociólogo" Bulnes dejó el testimonio más preciso de las profesiones: 70 por ciento de abogados y el resto de militares, empleados públicos y, como elementos de excepción, propietarios territoriales.[80] No encontró industriales, comerciantes o representantes de asociaciones obreras. El constituyente --resumió Bulnes-- "representaba a la burocracia, a la literatura, y al apostolado político del país. Representaba intereses políticos más que sociales, abstractos y de ningún modo económicos".[81] Por último, añadió:

> Los constituyentes se dividían en dos grupos de aspecto de chusma, más que en dos partidos: pues no había disciplina, ni jefes, ni organización entre los moderados y los exaltados. En ambos grupos había un gran estado mayor apostólico de hombres eminentes, muy probos, profundamente ilustrados dentro de su época, verdaderamente patriotas, desinteresados, de gran valor civil, creyentes en los recursos indefinidos, económicos y democráticos del país, congestionados con fe de mártir, incorruptibles, admirablemente sinceros y laboriosos. El resto era como el de todas a las asambleas, una masa de insignificantes, pero honorables e indiscutiblemente patriotas.[82]

Aunque con una clara perspectiva de élite, la distinción de Bulnes entre "hombres eminentes" y el predominio de una "masa de insignificantes" no pudo ser más exacta. El cuadro 15 confirma que la combinación de hombres experimentados con una plétora de caras nuevas fue una constante --más que una excepción--

---

[76] Zarco, "Auspiciones bajo los cuales aparece la nueva constitución", *El Siglo XIX*, 28 de marzo de 1857. Zarco, *Siglo*, pp. 181-182.
[77] Justo Sierra, *Juárez su obra y su tiempo*, Editorial Porrúa, México, 1989, p. 71.
[78] Emilio Rabasa, *La constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, Editorial Porrúa, México, 1990, p. 32.
[79] Arrangois, *México*, p. 428.
[80] Bulnes, *Juárez*, pp. 168-169.
[81] Bulnes, *Juárez*, p. 169.
[82] Bulnes, *Juárez*, p. 169.

Cuadro 15 Continuidad constituyentes, 1842-1857			
Total (nominales)	98	138	155
Nombre	Diputados 1842	Diputados 1846-1847	Diputados 1856-1857
Agreda, Fernando			
Aguado, Antonio			
Aguilar, Ignacio			
Aguirre, Eugenio María			
Alarid, Juan de Dios			
Alas, Ignacio			
Alstriste, Miguel			
Alcalde, José Bernardino			
Alcaraz, Ramón Isaac			
Álvarez, José			
Ampudia, Pedro			
Anaya Hermosillo, Jesús			
Anaya, Pedro María			
Ande, Agapito			
Andrade, Cristobal			
Aranda, Albino			
Aranda, Manuel José			
Arellano, Lorenzo			
Arias, Juan de Dios			
Arizcorreta, Mariano			
Arriaga, Ponciano			
Arrioja, Miguel			
Arriola, José Guadalupe			
Arriola, Domingo			
Artega			
Auza, Miguel			
Balcárcel, Blas			
Ballesteros, Agustín			
Banda, Longino			
Banuet, Francisco			
Baranda, Manuel			
Baranda, Pedro			
Barandiarán, Evaristo			
Barasorda, Panfilo			
Barbachano, Miguel			
Bárcena, José			
Barragán, Juan B.			
Barrandarián, Evaristo			
Barrera, Eulogio			
Barros, José María			
Benites, José María			
Bermúdez, Juan José			
Berriel, José María			
Blanco, Miguel			
Bolaños, Juan N.			
Bringas, José Miguel			
Buenrostro, Agustín			
Buenrostro, Manuel			
Buenrostro, Miguel			
Camacho, Sebastián			
Camarena, Jesús			
Canseco, Juan			
Cañas, Tiburcio			
Cañedo, Ignacio			
Carbajal, Bernardino			
Cardoso, Joaquín			
Carrasquedo, Teófilo G.			
Caserta, Juan José			
Castañares, José María			
Castañeda, Marcelino			
Castellanos, Matías			
Castillejo, Clemente			
Castillo Velasco, José María			
Castillo, Crispiniano			
Castro, Manuel			
Ceballos, Juan Bautista			
Cendejas, Francisco de Paula			
Cerqueda, Juan N.			
Comonfort, Ignacio			
Contreras, Eluzalde			
Coronado, Estevan			
Cortés Esparza, José María			
Couto, Bernardo			
Cumplido, Ignacio			
Chico Sein, Crescencio			
Degollado, Joaquín María			
Degollado, Santos			
Díaz Barriga, Francisco			
Díaz González, Prisiliano			
Díaz Guzmán, Antonio			
Díaz, Francisco			
Dorantes y Avila, Nicolás			
Dublán, Manuel			
Echeiz, Mateo			
Echeverría, Pascasio			
Elguero, Manuel			
Elorriaga, Francisco			
Emparan, José			
Enciso, Manuel			
Escobedo, Pedro			
Escudero y Echánove, Pedro			
Escudero y Solís, José Agustín			
Escudero, José Antonio			
Espino, José María			
Espinosa de los Monteros, Juan José			
Espinosa, Rafael			
Esquivel y Salvago, José María			
Estrada, Julián			
Eustaquio, Fernando			
Fernández Alfaro, Francisco			
Fernández, Justino			
Flores, Bernardo			
Frías Álvarez, Angel			
Fuente, Juan Antonio			
Gajiola, Manuel María			
Galindo, José Antonio			
Gamboa, José Antonio			
Gamboa, Ramón			
García Acosta, Román			
García Anaya, Francisco			
García Conde, Alejo			
García de Arellano, Luis			
García Granados, Joaquín			
García Rojas, Miguel			
García Vargas, Miguel			
Garmendio, Demetrio			
Garza y Melo, Simón			
Ginori, José María			
Godoy, José María			
Gómez Farías, Benito			
Gómez Farías, Valentín			
Gómez Pedraza, Manuel			
Gómez Tagle, Valentín			
Gómez y Castro, Manuel			
Gómez, José Trinidad			
González Fuentes, Pascual			
González Páez, Rafael			
González Ureña, Juan Manuel			
González Veyna, Casiano			
González, Feliciano			
Gordoa, Crescencio M.			
Gordoa, Francisco Ignacio			
Gordoa, Luis Gonzaga			
Goytia, Manuel E.			
Guerrero, Francisco			
Guerrero, José Fernando			
Gutiérrez Correa, Luis			
Gutiérrez Mallen, Juan			
Guzmán, León			
Hernández, José María			
Herrera, José Ignacio			
Herrera, José Joaquín			
Herrera, Julián			
Ibarra, Domingo			
Ibarra, Francisco			

Continuación cuadro 15

Nombre	Diputados 1842	Diputados 1846-1847	Diputados 1856-1857
Ibarra, Juan Nepomuceno			
Iniestra, Francisco			
Inigoyen, Pedro Ignacio			
Iturbe, Luis			
Iturbide, Sabás			
Iturribarría, Manuel			
Jáquez, Rafael			
Jáuregui, Antonio María			
Jáuregui, José Mariano			
Jiménez, Víctor			
Juárez, Benito			
Lacunza, José María			
Ledrón Guevara, Joaquín			
Lafragua, José María			
Langlois, Guillermo			
Lanuza, Pedro José			
Larrainzar, Manuel			
Larrazábal, Jerónimo			
Lazo Estrada, Francisco			
Lazo, Miguel			
Lechon, Lugardo			
Leio de Larrea, Francisco			
Lémus, Antonio			
López de Nava, Agustín			
López Pimentel, Tomás			
López, Alberto			
López, Vicente			
Llano, Manuel			
Macarena, Jesús			
Maldonado, José María			
Mariscal, Ignacio			
Márquez, Manuel			
Martínez de Castro, Antonio			
Mata, José María			
Medina, Manuel María			
Méndez, Eleuterio			
Montáñez, Francisco			
Morales Ayala, Juan			
Morales Puente			
Morales, Juan Bautista			
Morales, Ramón			
Moreno, Espiridión			
Moreno, J. Ambrosio			
Múgica y Osorio, Juan			
Muñoz Campuzano, Ignacio			
Muñoz Ledo, Octaviano			
Muñoz, José Eligio			
Muñoz, Manuel			
Múzquiz, Melchor			
Navarrete, Alejandro			
Navarro, Joaquín			
Navarro, Juan			
Noriega, Joaquín			
Noriega, José Antonio			
Ocampo, Melchor			
Ochoa Sánchez, Ignacio			
Olaguíbel, Francisco Modesto			
Olvera, Isidoro			
Ortega, Fernando María			
Ortiz de Zárate, Manuel			
Ortiz, Joaquín			
Otero, José Mariano			
Olhon, Juan			
Pacheco, José Ramón			
Páez, Estevan			
Palacio, Ricardo			
Pando, José María			
Parada, Alejo O.			
Parra, Juan P.			
Payró, Gregorio			
Peña y Barragán, Ignacio			
Peña y Ramírez, Manuel			
Perdigón Garay, José Guadalupe			
Peréz Fernández, Diego J.			
Pérez Gallardo, Basilio			
Pérez Tagle, Mariano			
Pérez, Felipe			
Pérez, Marcos			
Prieto, Guillermo			
Quijano, Benito			
Quintana, Benito			
Quintero, Rafael María			
Quiñones, Juan José			
Ramírez España, Joaquín			
Ramírez, Ignacio			
Ramírez, José Fernando			
Ramírez, Mariano			
Ramírez, Mateo			
Ramírez, Pedro			
Rejón, Manuel Crescencio			
Revilla, José Luis			
Reyes Veramendi, Manuel			
Reyes, Ignacio			
Reynoso, Ramón			
Río, José María			
Río, Manuel			
Riva Palacio, Mariano			
Riva Palacio, Vicente			
Rivera López, Antonio			
Rivera, Antonio María			
Robles, Francisco			
Robredo, Manuel			
Rodríguez de San Miguel, Juan N.			
Rodríguez Puebla, Juan			
Rodríguez, Jacinto			
Rodríguez, Santiago			
Rojas, Jesús			
Rojas, Maximino			
Rojas, Nicolás María			
Romero Díaz, José María			
Romero Rubio, Manuel			
Romero, Eligio			
Romero, Félix			
Romero, Vicente			
Rosa, Luis			
Rosas, José de la Luz			
Ruano, Romualdo			
Rubio, Jacinto			
Ruiz, Joaquín			
Salcedo, Magdaleno			
Salonio, Antonio M.			
Sánchez Espinosa, José María			
Sánchez Vergara, Vicente			
Sánchez, José Mariano			
Santaolla, José María			
Sañudo, Jesús			
Serrano, José Consuelo			
Sierra Rosso, Ignacio			
Soto, Juan			
Soto, Manuel Fernando			
Suárez Iriarte, Francisco			
Talancón, Ramón			
Talavera, Mariano			
Téllez, Pablo			
Terreros, Manuel			
Torres Aranda, Mariano			
Torres, Cosme			
Trigas			
Urgaldi, José María			
Vallarta, Ignacio			
Valle, José Guillermo			
Vargas, Joaquín			
Vargas, Manuel María			
Vega, Mariano			
Velázquez, Luis			
Verástegui, Pablo			
Verdugo, Pompeyo			
Vergara, Ignacio			
Viadas, José Mariano			
Villada, Manuel María			
Villagrán, Rafael María			
Villalobos, Francisco			
Yáñez, José Ignacio			
Yáñez, Mariano			
Zapata, Juan de Dios			
Zapata, Manuel			
Zarco, Francisco			
Zavala, Mariano			
Zepeda y Peraza, Manuel			
Zetina Abad, Manuel			
Zetina, José Dolores			
Zincúnegui, Miguel			
Zubieta, Pedro			
Zuluaga, Luis			
Zuñiga, Anselmo			
Asistentes regulares (total)	84	116	147
Continuidad 1842 a 1847= 14.3 por ciento			
Continuidad 1847 a 1856= 16.6 por ciento			
Continuidad 1842 a 1856= 10.7 por ciento			

Fuente: Mateos, Historia parlamentaria, Acta de reformas de 1847 y Actas oficiales de 1857.

de los congresos constituyentes de México.

La convocatoria de octubre de 1855, a pesar de su extensión en materia de representación, no amplió de manera considerable esta tendencia. Los porcentajes de continuidad fueron muy similares en los tres constituyentes referidos (un máximo de seis puntos entre 1842 y 1856). Entonces, lo importante es discernir que en las asambleas hay nombres más influyentes que otros. Y no es que el conglomerado amplio de diputados no tenga relevancia, los individuos cuentan por igual cuando votan. La cuestión es que a la hora de legislar los hombres con ideas y mayor oficio político repercuten con mayor peso que los gazapos. El poder de la palabra aumenta en una situación, como la del siglo XIX mexicano, donde estaban vigentes los fundamentos de las representaciones políticas modernas: el debate y la publicidad de las ideas.[83]

El cuadro 15 también permite observar que la "clase ilustrada" tuvo conexión con la de los años 40. La continuidad de la clase política real --que no nominal-- de 1842 a 1847 fue de 14 por ciento. La de 1842 respecto de 1856, 11 por ciento. Y la de 1847 con relación a 1856, 17 por ciento. La pregunta obvia es ¿fue la continuidad limitada o de alto impacto? Una primera respuesta indicaría que en lo cuantitativo la rotación de los constituyentes en 1856, en cuanto a su pasado, fue predominante. La masa de anónimos representó una ruptura de más de 83 por ciento de los diputados en todos los casos. Pero si se mira con mayor cuidado el cuadro 15, la continuidad de "hombres inminentes" o de una fuerza política considerable fue cualitativamente de primer orden. Verbigracia, Arriaga, Lafragua, De la Rosa, Ocampo, Del Río, Riva, Zetina, Buenrostro, Ceballos, Gómez Farías y Camarena. A este listado habría que sumar a Marcelino Castañeda, Juan Múgica y Osorio y León Guzmán. Aunque ninguno de estos últimos participó en los constituyentes referidos, sí lo hicieron en los gobiernos ordinarios derivados del Acta de Reformas de 1847. Castañeda como ministro de Justicia en la administración de Herrera (1850). Múgica y Osorio, desde la trinchera de la gubernatura de Puebla, en la administración de Arista. Desde allí defendió el congreso de 1853 contra el golpe parlamentario de Ceballos y fue nombrado presidente interino en su etapa de desintegración. Guzmán, en su calidad de presidente del mismo congreso, actuó en defensa de la misma representación.

Por otro lado, algunos de los nuevos diputados no eran tan anónimos como Bulnes sentenció. Muchos de ellos venían del grupo del exilio o del consejo de representantes que había nombrado a Álvarez.[84] Pero su acción política era más añeja. Sobresalen los nombres

[83] Carl Schmitt, *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 1996.

[84] Si se hace el ejercicio de comparar el consejo de representantes de Cuernavaca con los constituyentes electos los resultados son los siguientes: catorce electos de un total de 25, aunque sólo ejercieron doce. Los electos

de Ramírez, Prieto, poderosos periodistas desde los años 40, y Zarco, en los años 50. Castillo Velasco, jurista de primera línea, que había participado como coautor de los *Apuntes para la historia de la guerra entre México y Estados Unidos* en 1848-1849. El joven Vallarta, también jurista, que tuvo un papel mediano en el constituyente de 1856, pero que sería un gigante en la segunda mitad del siglo XIX. Santos Degollado, exdirector del Colegio de Michoacán en el tercer llamado a la gubernatura de Ocampo, tendría el encargo de "fabricar" la Ley Orgánica Electoral de 1857.[85] Los estupendos polemistas Guillermo Langlois y Espiridión Moreno. Y por último Isidoro Olvera, quizá el diputado que más influyó, junto con Arriaga, en el diseño final de la Constitución de 1857.

En suma, la convocatoria de octubre de 1855 fue lo suficientemente amplia para dar vida a una pluralidad de intereses y proyectos de constitución con plena autonomía.[86] Sí existieron grupos y "coaliciones", pero no hubo un solo colectivo predominante. El tema a discutir definió, en la mayor parte de las veces, el voto individual o la formación de coaliciones. Esto significa que los congresistas de 1856 no sólo tuvieron un alto grado de independencia frente al gobierno provisional, sino también para prescribir el resultado final de la Constitución de 1857.

Por último, un señalamiento más sobre el funcionamiento, la eficiencia y la "legitimidad" del constituyente en su conjunto. Debemos a Rabasa la reproducción de aquel fulminante pasaje de los diputados que no asistían a la sesiones porque preferían estar en el teatro.[87] O bien la acusación de que una buena parte del congreso --aventuró el dato de 20 por ciento-- nunca se presentó a "organizar a la nación".[88] El mensaje era claro. No había interés ni patriotismo en el constituyente. Esta imagen, con una verdad dicha a medias, todavía seduce al lector contemporáneo. Dicha visión se la debemos en gran medida a varias de las mejores plumas del Porfiriato (Sierra y Bulnes, por ejemplo). Su intención era clara: mostrar el desaliento y la falta de "fe" en los congresos de toda la primera mitad del siglo XIX. Las constituciones del pasado sólo producían dictaduras o anarquía. Nunca gobiernos constitucionales.

---

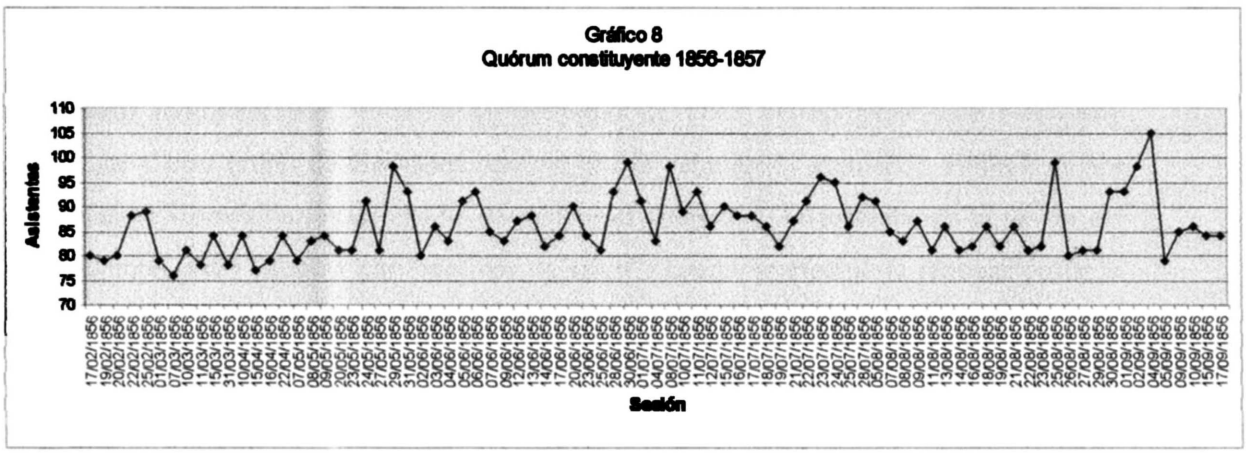
fueron: Ocampo, Lafragua, Prieto, Juárez, Ramírez, Gómez Farías, Cardoso, Zetina, Cendejas, Navarro, Del Río, Camarena, Moreno, Alcaraz. Juárez y Cardoso fueron los que no ejercieron. Los no electos: Silíceo, Ajuria, Álvarez, Miñón, Villarcal, Yáñez, Zuloaga, Montellano, ¿Escalante?, Zerecero y González.

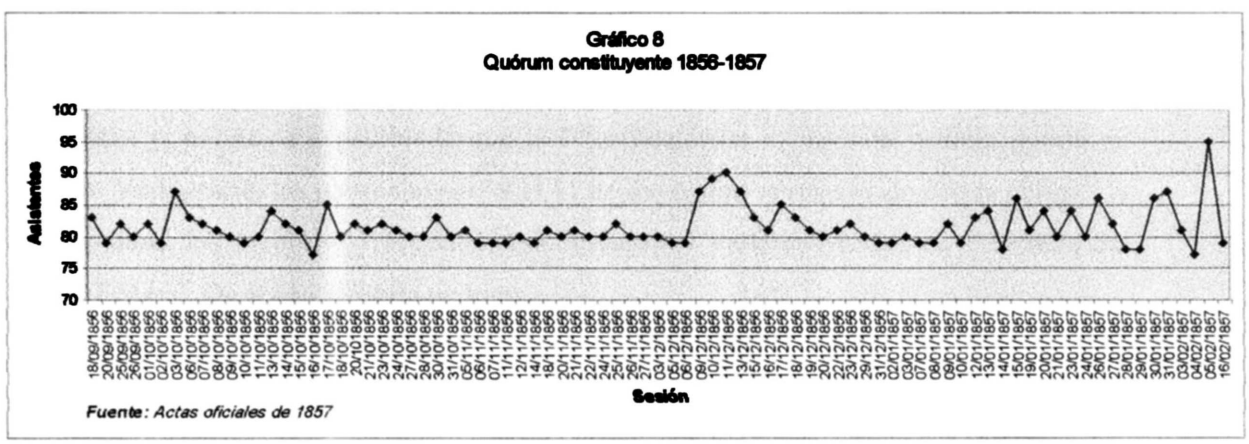
[85] Bulnes sigue paso a paso la trayectoria política y militar de Degollado: Bulnes, *Juárez*, pp. 228, 315, 443 y 460-462.

[86] La relativa parcialidad de las deliberaciones del congreso de 1856 fue de otro orden. Primero porque se vetó al clero desde la misma convocatoria constituyente. Sin embargo, ello no fue nuevo. Las convocatorias de 1841 y 1846 (agosto) practicaron la misma exclusión. En segundo lugar, debido a la autoexclusión "voluntaria" de los grupos conservadores para participar en las elecciones de 1855-1856. El caso de Couto --"conservador" en su última etapa-- ejemplifica bien la estrategia. A pesar de haber sido electo, nunca tomó posesión como constituyente.

[87] Rabasa, *Constitución*, p. 36.

El funcionamiento global del constituyente de 1856 revela otras "imágenes" que excluyó --¿deliberadamente?-- Rabasa. El gráfico 8 muestra el quórum de asistentes reales a lo largo del año que duró el constituyente.





Los puntos por debajo del quórum legal --79 diputados-- fueron relativamente pocos (nueve ocasiones), dado el supuesto de adversidad con la que marchó el congreso.[89] Uno de ellos --el último-- se refiere a la sesión permanente para terminar la Constitución que, precisamente, correspondió al nombramiento de la comisión especial para "cazar" diputados en sus casas y en el teatro. Pero estos puntos poco dicen sobre el funcionamiento regular de la asamblea extraordinaria. Es posible desagregar, por lo menos, tres "ciclos". El primero, del inicio del

[88] Rabasa, *Constitución*, p. 33.

[89] Covo proporciona, en ciertos aspectos, una lectura distinta. Refiere que a partir de la discusión del dictamen de constitución, el congreso se reunió 117 veces; en 19 no hubo quórum. La contabilidad varia con la mía por dos razones. Primera: Covo realiza un corte –el período de discusión del proyecto constituyente— en lugar de mirar el ciclo completo de un año. Segunda: el gráfico que presento no da cuenta necesariamente de las ausencias de quórum, sino está construido con base en los momentos donde hubo votaciones. Esto implica que tenía que haber quórum legal para que ocurriera ello. Covo, *Ideas*, p. 92.

constituyente al 29 de agosto de 1856, fue el más irregular. Ello se debió a la indefinición de las diversas formas de gobierno que se plantearon en el congreso.

El segundo ciclo, del primero al 5 de septiembre y la sesión del 18 del mismo mes, fue el momento de la ruptura. Representó el comienzo de las dificultades para reunir el quórum legal requerido. Me explicó mejor. Los puntos altos de inicio de septiembre se explican por el último intento de vencer el proyecto constitucional de la mayoría y adoptar, con algunas modificaciones, el Acta de Reformas de 1847. Al no ganar esta enmienda, Arizcorreta y otro grupo de diputados optaron por la estrategia --siguiendo el símil de los partidarios de Gómez Farías en 1847-- de romper el quórum.[90] Arizcorreta, en la sesión del 18 de octubre, pidió licencia por "motivos de salud". Luego se efectuó la renovación de la presidencia del congreso entre Castañeda --que tenía mayor conexión con el proyecto de Arizcorreta-- y Mata. La votación favoreció a Mata por la escasa diferencia de seis votos (43 contra 37).[91] A partir de este momento, los trabajos del constituyente operaron, en general, con el límite legal hasta el 10 de enero de 1857.[92] Los puntos altos de este largo "ciclo", claramente excepcionales, tuvieron que ver con los temas álgidos o más polémicos del congreso. Los diputados ausentes regresaban, por una parte, para reforzar sus posturas particulares y, por la otra, previendo que la Constitución se consumara y fuera puesta en vigencia. Verbigracia, los picos altos del 9 al 11 de diciembre se relacionan con la definición de los estados, los territorios y la creación del estado del Valle de México en el espacio del Distrito Federal. De ahí su altísimo quórum.

El tercer ciclo --el último mes y medio del constituyente-- fue nuevamente irregular y, paradójicamente, con pocos problemas de quórum. El congreso aprobó una serie de medidas --que venía de finales de septiembre y octubre-- para resolver los problemas de asistencia legal: comunicados a los gobiernos estatales para conocer el paradero de los ausentes y si contaban con dietas o no de sus jurisdicciones; la rotación territorial de representantes (Ceballos, por ejemplo, fue admitido como diputado de Michoacán cuando lo era de territorio de Colima. Su suplente fue llamado al constituyente); el reciclaje de los propietarios faltistas por los suplentes; la duplicación de suplentes y propietarios (el caso del diputado Francisco Ibarra de Puebla); la declaración de sesión permanente hasta terminar la Constitución (28 de enero de 1857) y la famosa búsqueda de los diputados en los teatros (Castillo Velasco era

---

[90] Consúltese el gráfico 7 del capítulo anterior.

[91] El voto faltante fue de Páez. Francisco Zarco, *Historia del congreso constituyente de 1857*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1987, p. 393.

[92] El constituyente, de manera recurrente, hacía explícito su balance: sesión de 7 de noviembre de 1856, 46 ausentes regulares (dos enfermos, siete con licencia y 37 sin permiso); el 10 de noviembre, 50; el 11 de noviembre, 56; el 12 de noviembre, 53; el 20 de noviembre, 54; el 22 de noviembre, 59. *Actas oficiales de 1857*, diversas sesiones, pp. 480, 482, 486, 489, 501 y 505.

uno de ellos).

En síntesis, el funcionamiento del congreso de 1856 no fue excepcional respecto de otros constituyentes del pasado. Las variaciones entre los diputados nominales y los reales era lo común en la época. Ya se ha observado en anteriores capítulos, que en 1842 -- constituyente que jamás tuvo problema alguno de quórum-- hubo una variación de 22 a 48 por ciento de inasistentes. En 1847, de 32 a 77 por ciento (variación que incluye el período de crisis de la intervención armada de Estados Unidos).[93] En 1856, de 32 a 52 por ciento. Por lo tanto, el rechazo al cargo o el abandono de los diputados electos no se debió, como sostiene Rabasa, sólo al desinterés o "descreimiento" de las representaciones políticas. Obedeció más a las "condiciones estructurales" con las que funcionaron los congresos a lo largo toda la primera mitad del siglo XIX. Los obstáculos fueron múltiples. Irregularidad o suspensión absoluta de las dietas de los diputados. Lejanía y cobertura en el transporte. Abandono de los asuntos y negocios particulares. Las estrategias políticas para romper el quórum. Ser representante ordinario o constituyente no era un negocio para nadie. Era frecuente escuchar que muchos diputados pedían licencia --permanente o definitiva-- para atender la quiebra de sus negocios privados o carencias de tipo familiar. El erario público, casi siempre al bordo del colapso, repercutía en el incumplimiento de una condición básica de la profesionalización e independencia de las representaciones independientes: el pago de dietas desde el poder central y no por la voluntad de los poderes territoriales o, peor aún, del bolsillo de los mismos representantes.

A pesar de todos estos obstáculos, la eficiencia del constituyente 1856 fue ejemplar.[94] En cuatro meses estuvo listo el dictamen de mayoría de la constitución, dos votos particulares --los de Olvera y Castillo Velasco-- y las puntualizaciones sobre la propiedad territorial de Arriaga. Y a lo largo del año, tres proyectos de constitución paralelos al de la mayoría: el de Castañeda, Degollado y Arizcorreta. La creación de cinco proyectos de ley orgánica: la de las guardias nacionales y de imprenta de Olvera; la de la comisión de imprenta (Zarco, Prieto, Olvera y González Páez), en donde se reconoció la influencia explícita de la ley Lafragua de 1846; la del ejército propuesta por Pérez Gallardo; y la

[93] No existe, en las actas de sesiones, referente alguno sobre el listado nominal convocado en agosto de 1846. El cálculo fue inferido a partir de las convocatorias de 1841 y 1846, las actas de sesiones y el censo de población de 1841. Los resultados arrojan 139 diputados, pero tomando en cuenta a Texas. Si se descuenta este último, el referente nominal queda en 138. El quórum real puede consultarse en el gráfica 4 del anterior capítulo.

[94] El tema de la eficiencia constitucional, independientemente de la forma de gobierno, no es exclusivo del debate contemporáneo. El preclaro Rabasa tenía una opinión al respecto: "No es de este lugar el estudio de las condiciones --sostenía desde 1912-- en que el gobierno federal se implantó en la primera constitución mexicana; el hecho es que si los ensayos de él entre 1824 y 1857 no lo acreditaban como eficaz para la organización de la república, el central en los suyos había dado resultados peores; igual falta de lógica habría que achacar a un sistema el mal éxito que en condenar al otro atribuyéndole las desgracias del país; por que el vicio no estaba en los sistemas, sino en el modo de establecerlos...". Rabasa, *Constitución*, p. 74.

electoral de Degollado. A esto hay que añadir el extenso abanico de debates y resoluciones de carácter ordinario. Al final, fueron discutidas y aprobadas la Constitución y la ley electoral. Por consiguiente, la misión y eficiencia del constituyente de 1856 no deben ponerse en duda. Otra cosa fue el contenido específico de la Constitución. En particular, el diseño de poderes que tanto molestó a los dos gobiernos de Comonfort, Juárez, Lerdo y, posteriormente, a los hombres de la política científica y a su crítico más grande y organizado, Emilio Rabasa.

La triada opositora

La definición de la forma de gobierno en el constituyente de 1856 no fue, como a veces se sostiene, la disputa entres dos proyectos de constitución.[95] A partir de una detallada lectura de las actas oficiales --no de la crónica de Zarco-- pueden inferirse cuatro proyectos: la vuelta del Acta de Reformas de 1847 (Castañeda), el regreso modificado a 1824 (Arrizcorreta), el de la restauración en abstracto de la Constitución de 1824 (Degollado) y el proyecto de mayoría de la comisión constitucional (Arriaga). Vale la pena detenerse --en este apartado-- en la triada opositora. Ésta no sólo representó la personificación de diversos proyectos de gobierno alternativos al proyecto de la mayoría, sino que provocó la formación de diferentes alianzas que revelan la pluralidad inequívoca de la asamblea extraordinaria. No hubo, desde este punto de vista, poder externo al congreso, ni proyecto alguno *a priori* que lograra imponer una voluntad política hegemónica preexistente sobre el constituyente.

Tres días después de inaugurado el constituyente, el diputado Castañeda presentó una iniciativa en la que pedía la restauración de la Constitución de 1847 con algunas reformas de fondo.[96] Una vez que se aprobara la restauración, el congreso tendría que proceder a crear las diversas leyes reglamentarias no resueltas desde 1847.[97] Se hizo énfasis en la discusión de una nueva ley electoral. Asimismo, proyectaron los plazos límite para la formación de los poderes públicos: 15 de agosto de 1856 para el conjunto de los poderes públicos generales y 27 de julio en el caso de las legislaturas locales (estados y territorios). Se añadieron algunos cambios a la elección del tercio del senado --propuesto y electo por los poderes generales-- respecto del Acta de Reformas de 1847. Esto es, querían mantener los votos del senado y la

---

[95] Pani, *Mexicanizar*, p. 125. Por su parte, Rabasa sólo enuncia el de Castañeda, describe detalladamente los sucesos del proyecto de Arizcorreta y analiza el de la mayoría (Arriaga). Omite, por ende, el proyecto de Degollado. Rabasa, *Constitución*, pp. 52-55.

[96] *Actas oficiales de 1857*, sesión de 20 de febrero de 1856, p. 15.

[97] Otros puntos a los que debía dedicarse el congreso se referían a la revisión de la administración de Santa Anna y la de los gobiernos provisionales conforme al Plan Reformado en Acapulco (punto 4 del proyecto de decreto).

Suprema Corte de Justicia, pero no el voto de la cámara de diputados. De haberse aceptado la propuesta de Castañeda, el golpe contra la cámara de diputados hubiera sido doble. Primero porque le quitaría el derecho a la cámara de diputados de proponer y votar las propuestas a la par que los otros poderes previstos en 1847. Luego debido a que anularía el voto por diputaciones. En cierta forma, mermaría la participación y el "veto" de los estados como entidades colectivas. Por lo tanto, lo que se buscaba era fortalecer el poder ejecutivo en forma semejante a la moción original del voto particular de Otero en 1847: voto al presidente de la república con el concurso activo de su consejo de ministros.[98] El procedimiento ulterior se mantenía intacto. En caso de que los nominados no obtuvieran el voto tripartito, tocaría a la cámara de diputados --mediante voto por personas y mayoría absoluta-- los huecos no consensuados. En otros dos puntos --el 11 y el 12 del proyecto de decreto-- se tocaba el papel de los estados. Debían volver a sus constituciones vigentes antes del golpe parlamentario de 1853. Y las "facultades amplias" otorgadas al gobierno provisional por Ayutla no podrían contrariar la Constitución general, la de los estados, ni imponer penas "a persona determinada". Se pretendía volver al predominio de los derechos individuales --de corte iusnaturalista-- sobre cualquier tipo de institución. Por último, se perfiló una tímida política centralizadora sobre los estados al suscribir: "el gobierno general podrá suspender los decretos de los gobernadores de los estados y jefes de los políticos de los territorios que se opongan a las leyes generales o sea de notoria inconveniencia pública, dando cuenta al congreso constituyente para la última resolución".[99] Lo tímido de la medida tenía que ver, por una parte, con la supremacía de los poderes centrales divididos entre el ejecutivo y la asamblea constituyente y, por la otra, en que sólo permanecería con vigencia hasta que los estados y territorios terminaran de organizar su régimen constitucional.

No tiene caso insistir en el tipo de republicanismo federal que postuló la iniciativa descrita previamente. Ello ya ha sido discutido en el anterior capítulo. Aunque sí conviene comentar brevemente la pretensión de discutir una nueva ley electoral para la formación de los poderes públicos. En lo particular, me interesa resaltar la manera de elegir el poder ejecutivo, pues traza el horizonte republicano por donde querían discurrir los diputados. Recuérdese que el Acta de Reformas de 1847 normó, como posibilidad, la adopción del procedimiento directo para elegir al presidente de la república. Y que los decretos electorales de 1847 y 1850 pusieron en marcha un sistema mixto permanente: voto de los electores secundarios –luego primarios-- y, al unísono, la regla de un estado un voto. No existen

[98] El voto activo --por mayoría absoluta-- de los ministros era una propuesta enteramente nueva de Castañeda. Como ya se ha visto en el anterior capítulo, Otero sólo pensó en otorgar el voto unificado del presidente de la república.

elementos suficientes para saber qué era lo que buscaba Castañeda. El punto 4 sólo señala que debía dictarse una ley electoral para el nombramiento de los "supremos poderes" y el 4 que el presidente tenía que tomar posesión ante el congreso --el constituyente o el ordinario-- luego de la "regulación de los votos". ¿buscaron Castañeda y el grupo amplio de diputados que lo acompañó un cambio constitucional en materia electoral o sólo acabar con la ambigüedad heredada de los decretos 1847 y 1850? O una tercera opción: ¿Castañeda sólo asentó la deficiencia que debía saldarse entre todos los constituyentes en acción?

Repito. No es posible conocer el final de estas premisas contrafactuales. Pero lo cierto es que Castañeda no representó a la "conservadores", ni mucho menos a la "reacción".[100] Representó un retorno al constitucionalismo iusnaturalista, republicano y "federal" de 1847. De ahí que la votación a favor de su iniciativa haya contado, en primera instancia, casi con la mitad de los diputados presentes y, al unísono, con el apoyo de nombres "aparentemente" radicales. El 25 de febrero de 1856 se hizo la segunda lectura del proyecto de Castañeda y se preguntó a la asamblea si se admitía a discusión. Un voto marcó la diferencia en contra: 40 frente a 39 (cuadro 16). Debe advertirse que dicha votación fue producto de una agrupación efímera y, sobre todo, heterogénea. Efímera porque no se volvió a repetir en cuanto a la definición de las formas de gobierno. Heterogénea en la medida que fue sostenido por voces diversas que terminaron en pugna en los subsiguientes meses. Los colores que aparecen en las primeras columnas del cuadro 16 expresan con claridad esta apreciación. La franja azul (29 por ciento de los presentes de la primera votación) puede considerarse el voto de los acompañantes lógicos o consistentes de Castañeda (de la Rosa, Lafragua, Yánez, los dos Riva Palacio, Sierra y Rosso). Éstos habían sido congresistas o hecho gobierno en los años 40. Las franjas amarillas representan el voto de los indefinidos o que cambiaron su posición en diversas ocasiones. Y las verdes, un voto atípico; en ambas columnas se observan nombres que terminaron, ulteriormente, en pro de un nuevo proyecto constitucional o una vuelta reformada de 1824. La franja anaranjada (23 por ciento de los presentes) encarna a los hombres que siempre apoyaron la creación de una "nueva" constitución (Arias, Del Río, Mata, Moreno, Olvera, Benito Gómez Farías, Miguel Buenrostro y, en menor medida, Ocampo). Los votos de Lafragua y Yánez, por un lado, y Arriaga, Prieto, Ramírez y Zarco, por el otro, requieren una explicación particular.

---

[99] *Actas oficiales de 1857*, sesión de 20 de febrero de 1856, p. 16.

[100] La participación ulterior de Castañeda en el golpe (comisión de la Junta Electoral de diciembre de 1858) y el Imperio (magistrado supernumerario) no es un argumento suficiente para calificar su actuación durante el constituyente. Después de la guerra civil de los tres años la clase política no sería la misma. Fernando Ramírez, Lacunza, Blanco, Lares, Cortés Esparza, Payno, Larraínzar y Mateos también participaron en el segundo imperio. Para seguir la trayectoria de cargos de estos personajes, consúltese el apéndice II de Pani, *Mexicanizar*, pp. 375-402.

Cuadro 16
Proyectos de constitución alternos
(alianzas y diputados indefinidos)

Proyecto Castañeda 25 de febrero de 1856 (segunda lectura y admisión a discusión)		Proyecto Degollado 24 de julio de 1856 (lugar a votar)		Proyecto Arizcorreta 25 de agosto de 1856 (segunda lectura e inmediata consideración)		Proyecto Arizcorreta 2 de septiembre de 1856 (trámite subsistente, segunda lectura)		Proyecto Arizcorreta 4 de septiembre de 1856 (discusión y aprobación)	
A favor	**En contra**	**A favor**	**En contra**	**A favor**	**En contra**	**A favor**	**En contra**	**A favor**	**En contra**
39	**40**	**47**	**48**	**58**	**39**	**54**	**44**	**54**	**51**
Alarid	Anaya	Alcaraz	Anaya	Aguado	Anaya	Aguado	Anaya	Aguado	Anaya
Alatriste	Aranda	Aranda	Arias	Alarid	Aranda	Alarid	Aranda	Alarid	Aranda
Alcaraz	Arias	Arizcorreta	Arriaga	Alcaraz	Arias	Alcaraz	Arriaga	Alcaraz	Arias
Castañares	Balcárcel	Arrioja	Balcárcel	Arizcorreta	Arriaga	Ampudia	Barrera	Ampudia	Arriaga
Castañeda	Buenrostro, Mi.	Auza	Barrera	Auza	Barrera	Arizcorreta	Blanco	Arizcorreta	Balcárcel
Contreras	Del Río	Baranda	Blanco	Baranda	Blanco	Arrioja	Buenr., Mi.	Arrioja	Barrera
De la Rosa	García Anaya	Barragán	Buenrostro, Mi.	Barbachano	Buenrostro, Mi.	Barbachano	Castillo	Auza	Blanco
Díaz, Francisco	Gómez, Benito	Barros	Castillo	Barros	Camarena	Barros	Cerqueda	Barbachano	Buenrostro, Mi.
Herrera, Ignacio	Guzmán	Buenrostro, Ma.	Díaz Barriga	Buenrostro, Ma.	Castillo	Buenr., Ma.	Del Río	Barros	Castillo
Lafragua	Márquez	Castañares	Gamboa	Castañares	Cerqueda	Castañares	Gamboa	Buenrostro, Ma.	Cerqueda
López, Vicente	Mata	Castañeda	García Anaya	Castañeda	Gamboa	Castañeda	García Anaya	Castañares	Del Río
Mariscal	Moreno	Contreras	García Gran.	Ceballos	García Gran.	Ceballos	García Gran.	Castañeda	Gamboa
Peña y B.	Ocampo	Díaz González	Garza	Contreras	Garza	Díaz González	Garza	Contreras	García Anaya
Reyes	Olvera	Dorantes	Gómez, Manuel	Díaz González	Gómez, Manuel	Escudero y E.	Gómez, Manuel	Díaz González	Garza
Riva, Mariano	Ortega	Escudero y E.	Gómez, Benito	Escudero, A.	González	Estrada	Gómez, Benito	Escudero, A.	Gómez, Manuel
Riva, Vicente	Payró	Fuente	González	Escudero y E.	Guzmán	Fernández A.	González	Estrada	Gómez, Benito
Rosas	Pérez Gallardo	García de A.	Guzmán	Estrada	Lazo	Fuente	Jaquez	Fernández A.	González
Sierra	Romero Rubio	Gómez Tagle	Iniestra	Fernández A.	López de Nava	García de A.	Lazo	Fuente	Guzmán
Vega	Álvarez	Goytia	Jaquez	Fuente	Llano	Gómez Tagle	López de Nava	García de A.	Jaquez
Velázquez	Cendejas	Gutiérrez	Lazo	García de A.	Mata	Gutiérrez	Llano	Gómez Tagle	Lazo
Viadas	Cortés	Herrera, Ignacio	López de Nava	Gómez Tagle	Moreno	Lafragua	Mata	Goytia	López de Nava
Yáñez	Fernández, J.	Herrera, Julián	Llano	Goytia	Ochoa	Larrazábal	Moreno	Gutiérrez	Llano
Zepeda	Ibarra, J.	Lemus	Mata	Gutiérrez	Olvera	Lemus	Ochoa	Lafragua	Mata
Degollado, J.	Vallarta	López, Vicente	Moreno	Larrazábal	Ortega	López, Vicente	Ortega	Larrazábal	Moreno
Echáiz	Aguado	Mariscal	Ochoa	Lemus	Páez	Mariscal	Páez	Lemus	Ochoa
Guerrero	Ampudia	Montañes	Páez	López, Vicente	Payró	Martínez	Payró	López, Vicente	Olvera
Peña y Ramírez	Arrioja	Morales	Pérez Gallardo	Mariscal	Pérez Gallardo	Morales	Pérez Gallardo	Mariscal	Ortega
Vargas	Barros	Navarro	Prieto	Martínez	Prieto	Muñoz Camp.	Prieto	Martínez	Páez
Zetina	Buenrostro, Ma.	Noriega	Quintero	Morales	Quintero	Parra	Ramírez, I.	Morales	Payró
Arriaga	Ceballos	Peña y B.	Ramírez, I.	Parra	Ramírez, I.	Peña y B.	Romero, Félix	Muñoz Camp.	Pérez Gallardo
Barrera	Escudero y E.	Quijano	Romero, Félix	Peña y B.	Romero, Félix	Quijano	Romero Rubio	Navarro	Prieto
Lazo	García de A.	Ramírez, Mar.	Soto	Quijano	Romero Rubio	Quintana	Soto	Parra	Quintero
López de Nava	Goytia	Revilla	Villalobos	Ramírez, Mar.	Soto	Ramírez, Mar.	Villalobos	Peña y B.	Ramírez, I.
Prieto	Gómez Tagle	Rojas, Nicolás	Zarco	Revilla	Villalobos	Revilla	Zarco	Quijano	Romero, Félix
Ramírez, I.	Gutiérrez	Romero Díaz	Álvarez	Robles	Zarco	Reyes	Cendejas	Ramírez, Mar.	Romero Rubio
Soto	Martínez	Rosas	Castellanos	Rojas, Nicolás	Degollado, S.	Robles	Cortés	Revilla	Soto
Téllez	Navarro	Sierra	Echáiz	Romero Díaz	Langlois	Rojas, Nicolás	Degollado, J.	Reyes	Villalobos
Villalobos	Parra	Velázquez	Emparan	Rosas	Rojas, Jesús	Romero Díaz	Degollado, S	Robles	Zarco
Zarco	Romero Díaz	Villagrán	García Conde	Sierra	Vallarta	Rosas	Emparan	Rojas, Nicolás	Cendejas
	Villagrán	Cendejas	Guerrero	Velázquez		Sierra	Fernández, J.	Romero Díaz	Cortés
		Cortés	Ibarra, J.	Villagrán		Velázquez	Langlois	Rosas	Degollado, J.
		Degollado, J.	Irygoyen	Yáñez		Villagrán	Peña y Ramírez	Sierra	Degollado, S.
		Degollado, S.	Muñoz, Eligio	Zavala		Yáñez	Rojas, Jesús	Velázquez	Emparan
		Fernández A.	Peña y Ramírez	Álvarez		Zavala	Vallarta	Villagrán	Fernández, J.
		Langlois	Quintana	Castellanos		Álvarez		Zavala	Langlois
		Rojas, Jesús	Ruiz	Degollado, J.		García Conde		Álvarez	Peña y Ramírez
		Vallarta	Téllez	Emparan		Guerrero		García Conde	Rojas, Jesús
			Vargas	Fernández, J.		Ibarra, J.		Guerrero	Ruiz
				García Conde		Irigoyen		Ibarra, J.	Ramírez, Mateo
				Guerrero		Muñoz, Eligio		Irigoyen	Vallarta
				Ibarra, J.		Ramírez, Mateo		Muñoz, Eligio	Zetina
				Irigoyen		Ruiz		Quintana	
				Muñoz, Eligio		Vargas		Téllez	
				Peña y Ramírez		Zetina		Vargas	
				Quintana					
				Vargas					
				Ruiz					
				Téllez					

Fuente: Actas oficiales de 1857

Nota: las actas originales contienen varios errores. Cuando ha sido posible, por inferencia, fueron saldados. El primer error es que las actas consignan 58 nombres en lugar de 59 y 39 en lugar de 40 respectivamente. El segundo, en la votación de septiembre aparece repetido el nombre de Ramírez. No se trata de Ignacio Ramírez, sino de Mateo o Mariano Ramírez.

Los primeros configuran la posición del gobierno de Comonfort en el congreso. A pesar de

que Comonfort y Lafragua ya tenían listo el Estatuto Orgánico, no eran partidarios de instaurar una república unitaria como constitución permanente. El voto de Lafragua, los Riva Palacio y Yánez no se presta a engaño o doblez alguno. Apostaron por una vuelta a la Constitución de 1824 y el Acta Reformas de 1847. La cuestión a resolver es por qué se sumaron a esta iniciativa si no cumplían sus deseos de fortalecer los supremos poderes frente a los poderes territoriales de los estados. El argumento de Sinkin de privilegiar la "ley y el orden" todavía es convincente.[101] El estado de latentes rebeliones contra el gobierno y el constituyente, la desactivación del pretexto de los ataques a la religión y la incertidumbre de no contar con un referente constitucional en los asuntos de la administración llevaron al gobierno provisional a sumarse a una forma de gobierno que ya había funcionado en el pasado.[102] Incorporaba, además, el valuarte de las garantías individuales y las innovaciones republicanas en el poder ejecutivo y la posibilidad de introducir reformas que pusieran a la constitución en el riel de la eficiencia. El voto de los segundos –en lo específico de Arriaga y Prieto— obedece a razones similares. No se olvide que Arriaga fue constituyente en 1842. Y que el futuro proyecto de la mayoría –más adelante se verá en detalle— no fue tan distinto a las innovaciones de los 40. La continuidad más obvia se ubica en la defensa de los derechos individuales de corte iusnaturalista. Prieto, como periodista, defendió la república y el "federalismo" en 1846. Luego hizo gobierno, en la secretaría de Hacienda, en las administraciones derivadas de la Constitución de 1847. El enigma mayor se centra en los votos de Ramírez y Zarco. Tirabeque no compartía la visión iusnaturalista de los derechos individuales, ni el congreso bicameral. Mucho menos el diseño del senado de 1847, que era en parte herencia de las Bases Orgánicas de 1843. Sin embargo, es posible que haya compensado su decisión gracias a la recuperación de las garantías individuales y el voto directo que podría consumarse en la discusión posterior de la ley electoral. En Zarco también debió pesar esta última motivación de Ramírez, el diseño bicameral del congreso y la defensa de los derechos individuales de orden iusnaturalista.

El arcano de los votos verdes en contra del proyecto de Castañeda tuvo que ver con razones diferentes a las de la columna anaranjada. Muchos de ellos (Ceballos, García de Arellano y Arrioja) serían más cercanos al proyecto restauracionista a secas de Degollado o bien el reformado de Arizcorreta (Manuel Buenrostro, Gómez Tagle y Escudero y

[101] Sinkin, *Mexican*, pp. 62-64.

[102] Poco tiempo después de aprobada la Constitución, Lafragua hizo un balance de lo que ganó y perdió el gobierno frente al congreso: "La discusión de la Constitución era una batalla incesante: pero algunos puntos que merecen especial atención. Uno de ellos fue el artículo de propiedad, que tuve el gusto de echar abajo en una sesión: otro fue el de los jurados, en el que vino por tierra la locura de Arriaga, que quería jurados hasta para los negocios civiles. Perdimos el del senado y la amovilidad de los magistrados; pero triunfamos en el de la tolerancia". Lafragua, *Miscelánea*, p. 113.

Echánove). El desencanto de Ceballos era evidente. Él había participado en el golpe parlamentario de 1853 para reformar la Constitución de 1847. El santanismo "desvirtuó" sus pretensiones. Por lo tanto, no terminó como cómplice del despotismo, pero estaba claro que no quería reproducir la lucha de poderes que generaba la ley electoral de junio de 1847. El fortalecimiento del ejecutivo sobre el poder legislativo era una de sus banderas. El otorgamiento de amplias facultades a los estados –lo que generaba "estabilidad" a los poderes centrales— otro principio constitucional. Las razones de Manuel Buenrostro, Escudero y Echánove, entre otros, más bien fueron de tipo religioso. Esto es, la continuidad de la intolerancia católica y la preservación de privilegios eclesiásticos en los bienes y tribunales de justicia.

El nombramiento de la comisión de constitución y el arribo gradual de los diputados ausentes cambió el escenario y el proceder de los diputados. Fue cuando comenzó una gran coalición contra el dictamen constitucional de la mayoría en dos vertientes: el proyecto reformista de Arizcorreta y el restauracionista de Degollado. Ambos se presentaron en la misma sesión del 23 de julio de 1856, por lo que todavía existen interpretaciones en el sentido que se trataba de la misma iniciativa. Sin embargo, las Actas constitucionales consignan que el proyecto de Arizcorreta se vio apoyado por Castañeda, Díaz González y seis diputados más.[103] Y el de Degollado por Vallarta junto a otros catorce diputados.[104] El carácter reactivo a ambas iniciativas no tiene pierde. No sólo por el conocimiento que se tenía del contenido global del proyecto de mayoría, sino porque ya se habían aprobado los primeros doce artículos constitucionales del mismo. Aunque ambos proyectos coincidían en pedir la restauración de la Constitución de 1824 y consentían en su reforma, no pedían lo mismo. La moción de Degollado demandaba:

> Se restablecerá a su vigor y fuerza la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos expedida en 4 de octubre de 1824 sobre la ley fundamental de república con las modificaciones que apruebe el soberano congreso mediante dictamen de comisión de tres individuos, que nombrará al efecto en la sesión de hoy.[105]

La de Arizcorreta era restauracionista, pero al mismo tiempo especificaba el contenido de sus cambios.[106] Distritos de 50 mil almas por diputado. Restricción de la

---

[103] Sus nombres eran: Escudero y Echánove, Revilla, Gómez Tagle, Fernández Alfaro, Velázquez y Villagrán. *Actas oficiales de 1857*, sesión secreta extraordinaria de 23 de julio de 1856, p. 287.

[104] El listado era el siguiente: Rosas, Barragán, García Granados, Lemus, Herrera (Julián), Rojas (Jesús), Sierra, Morales, Langlois, Degollado (Joaquín), Fernández Alfaro, Velázquez, Aranda, Dorantes y Ávila. *Actas oficiales de 1857*, sesión secreta extraordinaria de 23 de julio de 1856, p. 289.

[105] *Actas oficiales de 1857*, sesión secreta extraordinaria de 23 de julio de 1856, p. 289.

[106] Se reiteraba la intolerancia religiosa en el artículo 6 y la restauración de las constituciones estatales en el artículo 21. No los incluí entre los cambios, porque este elemento representaba una continuidad respecto de la

ciudadanía activa y pasiva a los eclesiásticos. Eliminación de fueros militares y eclesiásticos en los delitos del fuero común. Supresión de la vicepresidencia de la república y su traslado a la Suprema Corte de Justicia sin "asociados". "Veto" recíproco entre los estados y la federación. Supresión de las alcabalas y el contingente a los estados. Planeación del presupuesto –contribuciones y gastos— anualmente. Posibilidad de aplicar impuestos generales cobrados por una burocracia federal exclusiva para tal efecto. Una división geopolítica de 22 estados, seis territorios y el Distrito Federal. Libertad de imprenta que permitiera una "censura decorosa". Y obrar con el principio liberal que reza: la autoridad puede hacer lo que la ley le permite, mientras que los individuos lo que la ley no les prohíbe.

Como puede verse, los cambios propuestos no eran menores. Para comenzar, se proponía un poder ejecutivo unitario. La extinción de la vicepresidencia electiva que había generado conflictos en los años 20 y los 40 quedaba desterrada. En su lugar, y en forma semejante al dictamen de la mayoría, se haría recaer la "suplencia" del ejecutivo en manos del presidente de la Suprema Corte de Justicia.[107] En segunda instancia, se mantenía el diseño bicameral del congreso. La cámara de senadores se formaría igual que en 1824. Pero se ampliaba la de diputados, al pasar de una distritación de 80 mil a 50 mil almas. Esta propuesta los acercaba a la moción del dictamen de la mayoría que pedía 30 mil habitantes por diputado o la que ganó en la moción última del constituyente (40 mil habitantes). En tercer lugar, en el ámbito del poder judicial se rescataba la inamovilidad de los magistrados, principio que se había perdido en el devenir de los diferentes proyectos de corte federalista. En cuarto lugar, se ponían al día las modificaciones geopolíticas que ya venían funcionando desde los años 40. En quinto lugar, se superaban algunas de las premisas más importantes que sustentaban el republicanismo confederal de 1824. Me refiero a la moción de abolir las alcabalas y el contingente como instrumentos de vinculación entre los estados y la federación. A cambio, se proponía que el congreso pudiera imponer impuestos generales cobrados por una burocracia federal. Todo esto con la "novedosa" propuesta de destinar un período especial de sesiones cada año –de agosto a septiembre— para formar el presupuesto con antelación a su ejercicio y así "decretar las "contribuciones necesarias para cubrirlo". Y por último, Arizcorreta y sus partidarios proponían un innovador sistema de "vetos" políticos ---todavía no reinaba el modelo de resolución de las controversias políticas por la vía exclusiva y última del poder judicial-- para compensar la extralimitación de las competencias

---

Constitución de 1824. El contenido literal --consistente en 25 artículos y seis transitorios— puede ser consultado en: *Actas oficiales de 1857*, sesión secreta extraordinaria de 23 de julio de 1856. pp. 287-299.

[107] Desde luego, no desconozco la crítica ulterior –la de los hombres de la política científica y Rabasa-- respecto de la politización del poder judicial. Pero este fue un problema que también acompañó al proyecto ganador de 1857.

tanto del congreso general como de los estados. Vale la pena citar textualmente los artículos referidos al respecto (10 y 11 respectivamente). En cuanto a la federación decía: "Toda ley de los estados que ataque la constitución o las leyes generales será declarada nula por el congreso general, por medio de una ley o decreto. Los gobernadores de los estados no son responsables por la publicación de las leyes, con arreglo a este artículo".[108] Respecto de los estados: "Toda ley o decreto del congreso general, que ataque la constitución, será declarada nula por las legislaturas de los estados, y luego que en alguno de ellos haya constancia de haberse anulado una ley o decreto por la mayoría absoluta de las legislaturas no estará obligado a su observancia".[109]

La diferencia de los tiempos de observancia, desde luego, favorecería al congreso general. La suspensión de alguna ley o decreto que violara la constitución general se daría de inmediato en el caso de la asamblea federal; mientras que la de los estados sólo comenzaba a partir de que se consiguiera el voto de la mayoría de las legislaturas locales. Sin embargo, no debe olvidarse que bajo el modelo de poderes de 1824, las competencias de los estados no sólo eran extensísimas, sino que rayaban en el confederalismo. Además, el proyecto de Arizcorreta compensaba a las entidades estatales con la posibilidad de que sus legislaturas –por mayoría absoluta— pudieran vetar a los ministros del presidente de la república y no acatar sus órdenes y decretos (artículo 23).[110]

En resumen, la forma de gobierno que proponía Arizcorreta era, en el mejor sentido de la palabra, federalista. Su modelo republicano debe rastrearse, por un lado, en las omisiones no descritas aquí, pero sí discutidas ampliamente en el primer capítulo de esta investigación. Sólo recuerdo que México hubiera vuelto al republicanismo "parlamentario" que se vivió a partir de 1824. La elección del presidente de la república mediante la legislatura de los estados desvanecería las rupturas constitucionales planteadas en la década de 1840. Por el otro, fiscalmente los promotores de este proyecto tendían a ser partidarios de una república moderna. La recuperación de la política de contribuciones generales –acompañado de una burocracia federal y la abolición de las alcabalas y el contingente-- sólo tuvo precedentes en el esquema de las experiencias de las repúblicas unitarias de los 30 y 40. En cuanto al liberalismo, la moción de Arizcorreta sólo recogía el principio de división de poderes casi nunca abandonado por la tradición constitucional desde la Constitución de Cádiz. Sin embargo, omitía todo catálogo de derechos individuales: ni constitucionales ni

[108] *Actas oficiales de 1857*, sesión secreta extraordinaria de 23 de julio de 1856, p. 288.
[109] *Actas oficiales de 1857*, sesión secreta extraordinaria de 23 de julio de 1856, p. 288.
[110] No debe olvidarse que Arizcorreta había fungido como gobernador del estado de México en la administración de Herrera (1849). La sensibilidad para defender, aunque de manera equilibrada, las facultades

iusnaturalistas. En este punto privó un profundo silencio. Por la composición de la coalición, puede inferirse que Castañeda y los partidarios de su proyecto tuvieron que ceder en este rubro para ampliar la alianza. Es posible que a cambio se les dejara impulsar la supresión de los privilegios militares y eclesiásticos y los tribunales especiales en materia del fuero común.

La descripción del contenido de las iniciativas de Degollado y de Arizcorreta muestra que no se trataba de proyectos idénticos, aunque sí inicialmente vinculados y convergentes. Puede afirmarse que la propuesta de Degollado –por su generalidad— contenía a la de Arizcorreta. Pero no a la inversa. La moción de Degollado preveía una vuelta franca a la Constitución de 1824 y la promesa de una comisión especial de tres individuos que se dedicaría a presentar las reformas pertinentes a su libre arbitrio. Podrían coincidir con las del grupo de Arizcorreta o alejarse, como en efecto ocurrió posteriormente. Las actas constitucionales constatan que ambos proyectos fueron discutidos aparte. Degollado pidió dispensa de trámite en la misma sesión que presentó su iniciativa. El de Arizcorreta quedó en primera lectura. La estrategia de ambos grupos era aniquilar de facto el proyecto de la mayoría y nombrar una nueva comisión de constitución. Y tuvieron un éxito relativo, al obtener 68 votos contra 30 en la dispensa de trámite.[111] No obstante, como el reglamento interno normaba que se requerían dos terceras partes de los diputados presentes, no corrió el trámite en dicha sesión. Al otro día, se aprobó –por la importancia del punto-- que no habría límite de oradores para motivar o debatir la segunda lectura del proyecto de Degollado. Como puede observarse en el cuadro 16, la iniciativa fue declarada sin lugar a votar por la diferencia de un solo voto (48 contra 47). Esto implicó, según el procedimiento legislativo de la época, que el proyecto estaba desechado. No podría volverse a presentar a lo largo de las sesiones sobrantes del constituyente en curso. El cuadro 16 también revela el movimiento de diputados que ayudaron a conformar las nuevas coaliciones. Los cambios más sustantivos se dieron en la franja verde de las anteriores columnas. En contra de Degollado: Arriaga, Barrera, Lazo, López Nava, Prieto, Ramírez, Soto, Téllez, Villalobos y Zarco. Todos ellos nunca volverían a oponerse al dictamen constitucional de mayoría. La otra franja verde –la de Ceballos, Arrioja, Aguado, Escudero y Echánove, Gómez Tagle, Romero Díaz, entre

---

de los estados seguramente le vino de esta experiencia política. Para una revisión más extensa de las acciones políticas de Arizcorreta, consúltese Reyes, *Liberalismo*, tomo III, pp. 577-579.

[111] Las actas constitucionales enumeran dos veces a García Granados. Por lo que en realidad debió contabilizarse 67 votos contra 30. En el rubro de los 67 aparecieron nombres como el de Ochoa, Prieto, Moreno, Ortega, Ramírez, Romero (Félix), Zarco, entre otros, que podría tomarse como una inconsistencia en pro del dictamen de la mayoría. Sin embargo, esta votación sólo era de trámite. A la hora de votar el proyecto de Degollado lo hicieron en contra. Es posible que hayan dado su voto a favor del trámite para terminar con la incertidumbre que generaba discutir un proyecto que en cualquier momento quedaría anulado. *Actas oficiales de 1857*, sesión secreta extraordinaria de 23 de julio de 1856, pp. 289-290.

otros— tampoco dejaría de apoyar tanto la iniciativa de Degollado como la de Arizcorreta. Una vez asentado este movimiento, la disputa se centró en los indefinidos (franja amarilla del cuadro 16). Por lo cerrado de la votación, no cabe la menor duda que ellos definieron el sentido último de las votaciones. El proyecto de Degollado fue desechado, precisamente, por esta franja. Ni los defensores del proyecto de la mayoría ni sus opositores –en cualquiera de sus formas— contaron nunca con una mayoría hegemónica. El debate público –fundamento de las representaciones modernas en el siglo XIX— contó y mucho en la toma de decisiones del constituyente de 1856.

El constituyente continuó con la discusión del proyecto de la mayoría por un mes más. En la sesión secreta de 23 de agosto de 1856, Díaz González pidió que se hiciera la segunda lectura de la iniciativa de Arizcorreta, a pesar de que ya se habían aprobado alrededor de 30 artículos referentes a los derechos individuales. En la mesa directiva fungían Degollado como presidente y Olvera y Arias como secretarios. La mesa en abstracto –las actas no consignan quién se negó en específico— no quiso dar trámite a la petición del diputado Díaz González. El argumento: que no se debía dar trámite a la petición, dado que el proyecto de Arizcorreta estaba desechado, "por ser anexo a la proposición presentada por el señor Degollado (Santos) sobre el mismo asunto". En la sesión ordinaria del 25 de agosto continuaron los trabajos del constituyente. En la tarde se programó otra de carácter secreta. Allí Díaz González reiteró su solicitud y añadió que se le diera trámite inmediato. Obtuvo 59 votos a favor contra 39 (cuadro 16). De nueva cuenta, como no alcanzó las dos terceras partes de los diputados presentes, quedó con el carácter de primera lectura. Lo importante, de cualquier manera, fue la demostración de fuerza. Los indecisos, la franja amarilla, tendían a abandonar el proyecto de la mayoría. La excepción de esta franja es cualitativamente interesante. Me refiero al vuelco de Degollado (Santos), Langlois, y Vallarta, que de aquí en adelante apoyarían a la franja anaranjada.[112] Pero todo ello no bastaba para derrotar a la gran coalición azul. El voto del exministro Fuente en esta última franja muestra que el gobierno prefería esta opción frente a la que representaba Arriaga. Al iniciar el mes de septiembre la franja azul eligió Arizcorreta como presidente de la mesa directiva.[113] En su nuevo papel, exigió que se realizara la segunda lectura de la iniciativa que él encabezaba. Para este momento, se habían aprobado y modificado poco más de 41 artículos de la futura Constitución. Esto representaba una tercera parte del dictamen constitucional. Olvera, uno de los tres secretarios de la mesa, le respondió que no daría trámite a ello porque la iniciativa

[112] Voto que, en esta ocasión, no sería acompañado por el de su hijo Joaquín Degollado. Véase la franja azul del cuadro 16.
[113] Guzmán, Olvera y Arias eran sus secretarios.

estaba desechada. Pero que le obsequiaría sus deseos "siempre y cuando formulase nueva proposición". Como Guzmán y Arias también se negaron, Arrizcorreta –apoyado en el reglamento interior del congreso— expulsó a todos los secretarios de la asamblea por el tiempo que durara la discusión y llamó a uno de los suplentes. El 2 de septiembre, el presidente de la mesa preguntó si subsistía el trámite de expulsión. Se le concedió por una mayoría de 51 votos contra 39.[114] Los secretarios permanecieron fuera del salón "espontáneamente". Luego Arizcorreta preguntó lo mismo respecto de la segunda lectura de su iniciativa. Se declaró suficientemente discutido y el trámite subsistió por 54 votos contra 44 (cuadro 16). De la franja azul sobresalen los votos del ex ministro Fuente y el ministro Lafragua, pues esto significa, de nueva cuenta, que no compaginaban con la instauración de una república unitaria como forma de gobierno permanente. También la consistencia de Castañeda, Ceballos y Yáñez para oponerse al proyecto de la mayoría. La franja de los indecisos disminuyó levemente, pero estaba todavía muy lejos de representar un peligro a las pretensiones de Arizcorreta. A solicitud de Prieto, la segunda lectura se daría de manera pública. Se accedió a ello. En la sesión del 3 de septiembre hubo lectura de la propuesta que encabezaba Arizcorreta. El secretario Guzmán hizo explícitos los argumentos de porqué no acató las órdenes de la presidencia. Vale la pena reproducirlos, debido a que aclaran donde estaba el vórtice del conflicto:

> El proyecto de señor Arizcorreta fue presentado en el mismo día que se discutió una proposición del señor Degollado, que se trata del mismo asunto. El proyecto del señor Arizcorreta quedó de pronto sin trámite y al pasar a tratarse de la proposición, un señor diputado interpeló a la mesa para que dijese qué suerte había corrido el proyecto del señor Arizcorreta. Entonces yo, como órgano de la mesa, contesté que el proyecto estaba aún sin trámite, pero que teniendo íntimo enlace con la proposición del señor Degollado, correría la misma suerte de ésta. La proposición fue desechada y, en consecuencia, el proyecto del señor Arizcorreta lo fue también. Así, pues, la orden para que se le diese segunda lectura valía tanto como la de resucitar un muerto, y esto, notoriamente, no estaba en mi mano.[115]

La clave de la justificación se ubica en el "íntimo enlace" –para usar las propias palabras de Guzmán— que existía entre la iniciativa de Degollado y el proyecto de Arizcorreta. La mesa de secretarios en abstracto –seguramente en la voz de Olvera-- había utilizado el término "anexo". Ambas justificaciones venían de diputados sobresalientes del constituyente. No sólo habían apoyado con sus votos a la franja anaranjada, sino que se trataba de polemistas de primer orden –sobre todo Olvera— que influyeron en la dirección final de la Constitución.[116] Por lo tanto, sus argumentos no carecían de interés. Formaban parte de una estrategia política –en una situación de minoría— para detener la ola azul. La

[114] *Actas oficiales de 1857*, sesión secreta extraordinaria del 1 de septiembre de 1856, p. 362.
[115] *Actas oficiales de 1857*, sesión de 3 de septiembre de 1856, p. 365.

brusquedad de Arizcorreta –la expulsión de los secretarios de la mesa no puede calificarse de otra manera— fue correlativa al tamaño de las argucias de sus adversarios. Lo demás es la crónica de una historia conocida y narrada magistralmente por Rabasa.[117] La sesión del 3 de septiembre se suspendió porque muchos diputados querían asistir al sepelio del diputado y ministro Luis de la Rosa. Al otro día, fue discutido el proyecto de Arizcorreta. Debatieron Arriaga, Arizcorreta, Olvera, Aguado, Castillo Velasco y Fuente. Más tarde se preguntó si se admitía a discusión –lo que equivalía a una aprobación en lo general— y la votación fue favorable por 54 diputados contra 51 (cuadro 16). La escasa diferencia de tres votos muestra que la franja amarrilla fue, de nueva cuenta, decisiva para formar un voto mayoritario. Pero faltaba la última carta de la franja anaranjada. La comisión de constitución estaba en sus manos. Por esta razón el presidente de la mesa solicitó que se nombrara una nueva comisión –"comisión especial"— para que dictaminara la iniciativa. Prieto reclamó el procedimiento y alegó que, conforme al reglamento, el proyecto tenía que pasar a la comisión existente. Arizcorreta interpeló a su detractor. Otros miembros participaron en la discusión.[118] E inesperadamente, el presidente del congreso retiró su petición. La iniciativa pasó a manos de la comisión que presidía Arriaga. Rabasa calificó el suceso de "inesperada debilidad o de aturdimiento" de la coalición azul y el gobierno provisional (en el cuadro 16 pueden verse los votos de Lafragua y Fuente). Sin embargo, este momento de aparente "vacilación inexplicable" tenía sus razones de peso: el alegato de Prieto. Según el Reglamento del Congreso, para que una iniciativa de un diputado tuviera trámite tenía que pasar por el procedimiento contenido en los artículos 47 a 76.[119] Esto es, primero el diputado tenía que realizar un proyecto por escrito. Segundo, el proyecto debía motivarse en la primera lectura, de preferencia por el diputado al que se debía su origen. Tercero, el proyecto pasaba por una segunda lectura para que debatieran un diputado en pro y otro en contra. Luego debía preguntarse si se admitía o no a discusión. En caso de que la votación fuera negativa, se desechaba el proyecto; si el escenario era por la afirmativa, pasaba a la "comisión respectiva" para dictaminarse (artículo 50). En la situación descrita sí había una comisión preexistente o "respectiva". Arizcorreta no podía saltarse este paso. No podía inventar una nueva comisión o alegar remoción por ineficacia. Por ello pensó en el recurso de la "comisión especial", que más bien se ocupaba en dictaminar, facilitar y resolver los "negocios" relativos al gobierno en funciones o de conflictos de cualquier orden (artículo 53). Además, si Arizcorreta se

[116] Guzmán fue el corrector de estilo principal del proyecto constitucional aprobado.
[117] Rabasa, *Constitución*, pp. 54-55.
[118] Cendejas, Guzmán, Arizcorreta, Zarco, Cortés Esparza y Prieto.

hubiera brincado el paso, las comisiones especiales –de tres a cinco individuos-- no serían nombradas en automático por el presidente o el voto nominal de la asamblea. Era preciso que la Gran Comisión --un representante por estado y con derecho a un solo voto— formulara el listado. La Gran Comisión proponía y la asamblea disponía (voto nominal).[120] El procedimiento para la formulación del listado: voto por diputaciones con "pluralidad absoluta de votos". En pocas palabras, la mayoría nominal de la franja azul no garantizaba por sí misma una comisión acorde a sus miras. ¿pecó Arizcorreta de inexperiencia legislativa o hizo un cálculo político de su fuerza real y legal?

A partir de este momento, Arizcorreta dejó de acudir a las sesiones del congreso. El diputado Ruiz, en su calidad de vicepresidente, lo sustituyó en los días que le quedaron como presidente de la mesa. El 18 de septiembre pidió licencia, alegando motivos de salud. Este suceso, junto con la fallida disputa por la presidencia de Castañeda, llevaron al punto de inflexión del quórum descrito en el anterior apartado. Mata, Balcárcel, Olvera y Guzmán conformaron un muro de contención para continuar la discusión del voto de la mayoría. No obstante, y pasada la tempestad, la coalición anaranjada se fragmentó dependiendo del tema a discusión.

El voto de la mayoría

En el segundo día de iniciadas las actividades formales del constituyente, se conformó la Gran Comisión. Compuesta de diecinueve entidades en su inicio, tenía la misión de proponer los listados para conformar las diversas comisiones.[121] De inmediato, la mesa directiva –presidida por Arriaga— solicitó una variación del Reglamento del Congreso respecto de la comisión de constitución. Propuso que se integrara con siete individuos --en lugar del máximo de cinco que permitía el Reglamento-- más dos suplentes. La moción fue aceptada. Además, se dejó a la Gran Comisión varios días para que meditara su listado final. En la sesión del 21 de febrero estaban listos los nombres que debían someterse al pleno del congreso. Mediante votación secreta, fueron nombrados Arriaga, Cardoso, Yánez, Olvera.

---

[119] El constituyente de 1856 rehabilitó el Reglamento Interno del Congreso, con ligeros cambios, del 23 de diciembre de 1824. Éste puede consultarse en *Actas oficiales de 1857*, sección complementaria a las actas, pp. 612-659.

[120] El constituyente, en las sesiones iniciales, había variado el Reglamento del Congreso adoptado. El artículo 58 definía originalmente que era facultad de la Gran Comisión proponer y nombrar a los miembros de las comisiones. *Actas oficiales de 1857*, sección complementaria, p. 648.

[121] El constituyente llegó a registrar once comisiones ordinarias (incluida una de petición) y dos más sobre el reglamento interno y el juicio a la administración de Santa Anna. *Actas oficiales de 1857*, diversas sesiones, pp. 14, 31, 40, 47, 53 y 65.

Romero Díaz, Guzmán, y Escudero y Echánove.[122] En la siguiente sesión fueron electos como suplentes, Cortés Esparza y Mata.[123] Y a la moción aprobada de catorce diputados. se añadieron dos propietarios más. Fueron electos Ocampo y Castillo Velasco. Dado el filtro del procedimiento electivo, era lógico que la comisión de constitución resultara plural en su composición. Pero aún así, sobresale el hecho de que cinco de sus miembros habían sido congresistas –Arriaga, Cardoso y Ocampo constituyentes y Guzmán y Olvera diputados ordinarios— de los años 40. A esto habría que añadir que Castillo Velasco fue redactor de la obra colectiva *Apuntes para la historia de la Guerra contra Estados Unidos* (1848) y un estructurado pensador que compartía las premisas republicanas, federalistas y liberales de tipo iusnaturalista.[124] Los otros miembros no tenían experiencia legislativa y eran de menor estatura intelectual. Yánez y Romero Díaz eran militares. Escudero y Echánove fue producto de un compromiso del gobernador Juárez (Oaxaca) con posturas que tendían a la defensa de la "tradición".

Sin embargo, no debemos engañarnos. El proyecto constitucional no contó con la participación activa o proporcional –cuestión inherente al funcionamiento real de las comisiones-- de todos sus miembros. Cardoso –la gran mancuerna constitucional de Espinosa de los Monteros y Otero en los años 40-- pocas veces se presentó a la comisión de constitución. Más aún, el 31 de marzo pidió su renuncia al cargo de diputado "por motivos de salud". No se le concedió (dictamen de 17 de abril). pero de todas maneras no volvió a presentarse al pleno de la asamblea ni firmó la Constitución. El testimonio de Prieto confirma la ausencia de Cardoso y añade la de Yáñez.[125] Este último, no obstante. participó activamente en las votaciones del congreso. Su orientación constitucional estuvo más cerca de los proyectos de Castañeda y Arizcorreta. Ocampo actuó de manera intermitente. En los momentos cruciales de elaboración del dictamen, pidió licencia por tres meses que le fueron concedidos.[126] Regresó para votar y promover sus principios una vez que se había terminado

---

[122] Arriaga obtuvo 79 votos contra dos (uno para Lazo y el otro a Rosas): Yánez por una mayoría de 58 votos contra otras opciones: Olvera por 60 votos: Romero Díaz por 65: Cardoso por 73: Guzmán por 45: Escudero y Echánove por 46 votos. *Actas oficiales de 1857*, sesión de 21 de febrero de 1856. p. 19.

[123] Para profundizar en la trayectoria política de Mata: Rafael Murillo Vidal. *José María Mata padre de la Constitución de 1857*. Secretaría de Educación Pública, México. 1966.

[124] Sus obras posteriores así lo constatan. Me refiero a los *Apuntamientos del derecho constitucional mexicano* (1870) que discute los temas propiamente constitucionales. O el *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano* (1874) sobre la relevancia de los municipios en el engranaje político y administrativo del gobierno general.

[125] De hecho, Prieto propuso en la sesiones del 7 y 16 de agosto que se sustituyeran los nombres de Cardoso y Yánez por los suplentes previamente nombrados (Mata y Cortés Esparza). Pasó a la comisión de gobernación. pero nunca se emitió dictamen. *Actas oficiales de 1857*, sesiones del 7 y 16 de agosto de 1856. pp. 311 y 328.

[126] Ocampo. en la sesión del 6 de marzo, obtuvo una licencia por tres meses que comenzaría a fungir al inicio del siguiente mes. El permiso se le concedió con el fin que pudiera atender "sus negocios particulares". Cuatro días después, sin embargo, pudo adelantar el trámite. Y en la sesión del 10 de marzo consiguió que comenzará a correr al día siguiente. En la sesión del 9 de junio solicitó, sin que las actas consignen el motivo. su renuncia

el proyecto de la mayoría y los votos particulares. Y en noviembre fue nombrado –junto con Guzmán y Ruiz— miembro de la comisión de estilo. Pero es sabido que dicha función recayó principalmente en el diputado Guzmán.[127] Por lo tanto, la responsabilidad mayor del dictamen quedó en Olvera, Castillo Velasco, Guzmán y, sobre todo, Arriaga. Se sabe que Mata y Cortés Esparza, a pesar de su calidad de suplentes, asistieron regularmente a los trabajos de la comisión. Seguramente hubo otros diputados y miembros del gobierno que hicieron lo propio. Arriaga, al inicio de los trabajos de la comisión, propuso que cuando menos un ministro de la administración de Comonfort asistiera a las "conferencias" de la comisión de constitución. Además, ningún diputado estaba impedido para concurrir a las mismas. A finales de abril, se asignaron tareas pendientes a sus miembros regulares para luego integrarlas en un solo documento. La idea era dividir el trabajo y desarrollar a profundidad los temas de mayor conflicto en el interior de la comisión.[128] Los trabajos terminaron en cuatro meses --16 de junio se hizo la primera lectura-- y produjeron el dictamen de mayoría y tres votos particulares: el de Castillo Velasco, el de Arriaga y el de Olvera. Los dos primeros se concentraron en asuntos particulares que no viene el caso discutir aquí.[129] Pero el de Olvera representó un verdadero proyecto alterno de constitución.

---

como diputado. No le fue aceptada. Por otro lado, los trabajos de la comisión duraron cuatro meses (finales de febrero a principios de junio de 1856). Esto significa que Ocampo sólo pudo estar presente en las tareas iniciales del proyecto constitucional. *Actas oficiales de 1857*, sesiones del 6 y 11 de marzo y 9 de junio de 1856, pp. 34, 38 y 224.

[127] Con esta afirmación no pretendo decir que la acción de Ocampo en el constituyente fue nula. Se tiene constancia de su participación en una buena cantidad de votaciones e intervenciones en diversos temas. Apoyó a la comisión constitucional en los siguientes temas: suspensión de garantías individuales de manera temporal; en la instauración del sistema de jurado; en los requisitos para ser magistrado de la Suprema Corte; y en la "participación" de los electores para la ratificación de reformas constitucionales. La contradijo en los subsiguientes tópicos: en la elección indirecta del presidente de la república (prefería el voto directo); contra el sistema de responsabilidad simultáneo al presidente de la república y sus ministros; y manifestó su disgusto por la clasificación constitucional de los impuestos de los estados y de la federación (en su programa de gobierno de 1859 propondría la anulación de toda contribución federal de los estados y la posibilidad de que el gobierno general aplicara impuestos directamente a los individuos). Ocampo, *Obras. Escritos políticos*, tomo II, pp. 149-166 y 333-334.

[128] Arriaga confiesa, en las motivaciones del voto de la mayoría, que los puntos de mayor conflicto fueron: libertad de cultos, organización política del Distrito Federal, unicamarismo o bicamarismo del poder legislativo, entre otros puntos. Tena, *Leyes*, p. 525-554.

[129] El voto particular de Castillo Velasco tuvo que ver con la novedosa moción de fortalecer y "federalizar" el municipio en cuatro vertientes: dotarlos de tierras comunes; dotar, gradualmente, de propiedad a los indígenas; que los municipios pudieran votar, recaudar y administrar impuestos de orden municipal; y que los estados los ayudaran a otorgarles terrenos por medio de la compra directa a particulares, uso de terrenos baldíos o tierras de cofradías. Por un lado, la idea principal de Castillo Velasco era volver al municipio parte de la maquinaria política y fiscal del federalismo; por el otro, hacer de los indios "pequeños propietarios" que, junto con las tierras de uso común, aliviaran la situación emergente de este sector social. El voto particular de Arriaga se encaminó a la elaboración de una propuesta que dividiera la "monstruosa" división de la propiedad. Fiel creyente de los derechos de propiedad, su propuesta no era de corte "socialista" (la Francia de 1848), sino liberal y republicana. Liberal porque se adscribía a la defensa de la propiedad como un derecho natural y preexistente a la constitución. Lo primero era la propiedad de la persona. A partir de ésta, se derivan los derechos del trabajo y la producción. Republicano porque Arriaga reconocía el "bien común" o el derecho público como preceptos constitutivos de la república. De ahí la necesidad de poner límites a la propiedad de los particulares (15 leguas cuadradas) y aumentar el número de propietarios con dotaciones y exenciones fiscales.

Proponía cambios de orden estructural respecto del proyecto de la mayoría.[130]

Los puntos de conflicto pueden sintetizarse en los siguientes temas: división territorial y salida de los poderes federales de la capital, mayor moderación en la libertad de cultos, una clara manifestación en contra el sistema de jurados y un nuevo mecanismo de procesar los juicios políticos, poder legislativo bicameral y cambios en la manera de iniciar y procesar los proyectos de ley.[131] Los dos últimos elementos eran los más importantes para la discusión de las formas de gobierno.[132] No sólo implicaron un diseño de poderes distinto, sino de un tipo de republicanismo y, sobre todo, federalismo alternos al del dictamen de la mayoría.

Me explico mejor. El proyecto de mayoría proponía un federalismo unicameral con la incorporación del voto por diputaciones como sustituto de la representación territorial de los estados. En cambio, Olvera proyectó un federalismo bicameral con un senado de tres miembros por estado y uno por el Distrito Federal y por cada territorio de la república. El estatus constitucional también era diferente. El senado sólo tendría un carácter revisor en ambas modalidades. Es decir, no tendría nunca la competencia de origen, pero sí la de aprobar, reprobar o modificar cualquier proyecto de ley o decreto. Asimismo, dejaba asentado que sus miembros debían ser electos con las mismas cualidades y el mismo

---

En breve, la preocupación paralela de Arriaga por el bien general (el de la mayoría de la población y no sólo el de los individuos) le venía de su adscripción al republicanismo. No hubo en él, como solía afirmar Reyes Heroles, un precursor del "liberalismo social", sino un pensador que yuxtapuso –no sin contradicciones— elementos o fundamentos de dos tradiciones: la liberal y la republicana. Castillo, "Voto particular" en la sesión del 16 de junio de 1856. *Documentos básicos de la Reforma, 1854-1875*. Partido de la Revolución Institucional. México, 1982, Tomo I, pp. 221- 225. Arriaga, "Voto particular" en la sesión de 23 de junio de 1856. *Documentos*, Tomo I, pp. 228-245. Reyes, *Liberalismo*, tomo III, pp. 648-650. En adelante los documentos básicos de la Reforma se citarán como *Documentos* y el tomo respectivo.

[130] Olvera, "Voto particular" de la sesión del 16 de junio de 1856. *Documentos*, tomo I, pp. 204-220.

[131] Las variaciones territoriales consistían en anexar Coahuila a Nuevo León; El Distrito Federal devolvérselo al estado de México; agregar los distritos de Cuautla y Cuernavaca a Guerrero; crear el territorio de Iturbide con los distritos de Uxpan, Tampico, Veracruz, Tancahuitz y el sur de Tamaulipas; y ubicar la residencia del Distrito Federal en una región más céntrica del país. En cuanto a la libertad religiosa se oponía a la "federalización" de la tolerancia. Sólo admitía y delegaba esta competencia a los estados; aunque prohibía la persecución de opiniones y creencias religiosas diferentes a la católica. Con relación al jurado se oponía porque México carecía de "hábitos republicanos". Esto es, sugería que le faltaban condiciones como conciencia pública, moralidad e ilustración pública. En su lugar, y contra el modelo federal estadounidense, proponía una legislación penal uniforme. En materia de innovaciones del juicio político, propuso mantener el poder legislativo –tanto la cámara de senadores y como la de diputados— como jurados de acusación y procedencia según fuera el caso y dos tercios de las legislaturas estatales como jurado de procedencia respecto del presidente de la república, secretarios de despacho y magistrados de la Suprema Corte.

[132] Respecto del procedimiento para la formación de leyes, Olvera no compartía la opinión del voto de la mayoría. No estaba de acuerdo en que el ejecutivo pudiera hacer observaciones desde la segunda lectura de un proyecto de ley ya dictaminado. Vio dos inconvenientes. Primero que el ejecutivo nunca podría sustituir la revisión del senado. No sólo se trataba de dilatar los proyectos de ley, sino que fuera discutido, rechazado o perfeccionado por otras voces ajenas a la cámara de origen. Segundo, el veto del ejecutivo en el mismo proceso legislativo podría poner en peligro los fundamentos mismos del congreso: la función de legislar con independencia del presidente de la república. De ahí que Olvera propusiera una vuelta al débil papel del presidente en materia legislativa. Me refiero a la facultad de iniciar leyes y hacer observaciones una vez aprobados las leyes por el poder legislativo.

procedimiento electoral que los diputados generales.[133] En defensa del bicamerismo, dejó asentados cinco argumentos.[134] En primer lugar, la necesidad de institucionalizar el contrapeso a las "resoluciones precipitadas" del poder legislativo. En segunda instancia, antepuso un muro contra la "fuerte propensión de los cuerpos políticos a aumentar el poder en sus manos". O dicho de otra manera, había que poner límites al potencial ensanchamiento de facultades con el pretexto de actuar en nombre del "bien público". En tercer lugar, sustentó la idea –todavía contemporánea— que el bicamerismo no sólo fortalecía el poder ejecutivo—, sino también lo contenía. Literalmente decía: "las facciones y el gobierno encuentran más obstáculos para la seducción de los diputados y senadores, pues no es probable que siempre puedan apoderarse de los dos cuerpos".[135] En cuarta instancia, recurrió a los aforismos de la historia. Tanto la historia de las repúblicas antiguas como la república federal de Estados Unidos enseñaban que su vida había sido corta cuando gobernaron sin senado. Por último, se permitió revertir la imagen negativa del senado en el pasado mexicano. Sugería, con justa razón, que esta institución no siempre había evitado el "bien y el progreso" de México, sino que existían casos en los que intervino --vía la demora o el veto a la cámara de diputados— para ayudar a la protección de los intereses de la nación.

Olvera, en resumidas cuentas, invitaba al constituyente a distinguir el senado como institución, como organización específica y su actuación en coyunturas determinadas. Esto lo llevó a hacer explícito su desacuerdo con los diseños preexistentes de 1847 y 1824. Del Acta de Reformas no compartía que un tercio de sus miembros estuviera lejos del escrutinio del "pueblo" (el propuesto y electo por las autoridades federales). Crearía una institución partidaria del "quietismo" o del "retroceso". Ello, además, reforzaba su diagnóstico de descrédito sobre las cualidades que se exigían para ser senador.[136] El resultado al que se llegó no fue optimista: la formación de un senado compuesto de "clases privilegiadas", "viejos" y "gentes gastadas por los partidos y las facciones". De la Constitución de 1824 dijo que su organización no terminaba por representar los intereses unitarios de los estados. El diseño de dos senadores por estado y el voto nominal tendían a neutralizar los intereses territoriales. Según Olvera, era frecuente que los senadores dividieran su voto: uno en pro de los intereses

---

[133] Exigía, además, la renovación de los senadores por terceras partes cada dos años. Y en caso de que se dieran faltas definitivas o temporales de más de tres meses, que los gobernadores de los estados pudieran nombrar al sustituto.

[134] Dejo de lado sus argumentos contra el voto por diputaciones. Los tocaré brevemente cuando analice el voto de la mayoría.

[135] Olvera, "Voto particular", *Documentos*, tomo I, p. 214.

[136] No se olvide que el Acta de Reformas de 1847 --artículo 10— exigía los siguientes requisitos para ser senador: tener 30 años cumplidos y haber sido antes presidente o vicepresidente de la república. O bien secretario de despacho por más de seis meses, gobernador de estado, senador o diputado general, diputado local dos veces, diplomático por cinco años, ministro de la Suprema Corte de Justicia, seis años juez o magistrado local, jefe superior de hacienda o general efectivo.

locales y otro a favor de una facción o los motivos de otros poderes públicos. La fórmula del voto por diputaciones –inventada, entre otras razones, para aliviar este mal-- no era suficiente, por la misma razón del potencial voto escindido. Por lo tanto, y a partir de la historia constitucional del senado mexicano y no de la experiencia federalista de los Estados Unidos, Olvera pensó en un cuerpo institucional de tres senadores que rompieran el empate tanto en las votaciones nominales como en las excepcionales del voto por diputaciones. Pero lo más importante fue que buscó "republicanizar" --en el sentido moderno del término— el origen de todos los miembros del senado. Primero con la propuesta de que los senadores tuvieran las mismas dietas que los diputados generales y que los requisitos de elegibilidad fueran iguales a estos últimos; luego por el sistema de elección propuesto: el de mayoría absoluta de las juntas electorales de los estados. Esto significa que se alejaba, por una parte, del modelo en donde las legislaturas de los estados eran los que nombraban a los senadores (Constitución de 1824) y, por la otra, del dualismo del Acta de Reformas de 1847. En su lugar proponía una elección homogénea y directa por electores. El nombramiento por electores, precisamente, le otorgaría un carácter republicano: relación directa y cómputo de electores contabilizados individualmente. No obstante, como se trataría –en la forma ordinaria— de los votos nominales de las juntas estatales, estaríamos hablando de electores en tercer grado. Olvera ponía la mirada en el horizonte trazado por los constituyentes de 1847, pero al mismo tiempo daba algunos pasos atrás. Recuérdese que desde la ley electoral del 3 de junio de 1847 hasta 1853 había permanecido en vigencia un sistema electoral en el que los electores primarios --computados individualmente— eran los que elegían a la porción de senadores dejada a los estados.

De cualquier manera, el voto particular de Olvera proponía una forma de gobierno federalista no prevista en ninguna de las constituciones del pasado mexicano. Esto explica su adhesión constante a la franja anaranjada (cuadro 16). A pesar de que el proyecto de Castañeda y él defendían los derechos individuales de corte iusnaturalista, votó contra del Acta de Reformas de 1847. En su diagnóstico, tendía a restaurar un senado de "privilegiados". Algo semejante hizo con los proyectos de Degollado y Arizcorrreta. Tenían el agravante de que no contemplaban ningún catálogo de garantías individuales y volvían sobre un senado que debía su origen a las legislaturas de los estados.

Así pues, el proyecto constitucional que encabezó Olvera no se derivó de un federalismo copiado de Estados Unidos, sino de un diseño extraído de la reformulación de las experiencias constitucionales de México. Cuando derrotaron a los diversos proyectos de la franja azul, se separó radicalmente de Arriaga. Y, como se verá más adelante, no estaba solo.

El proyecto de Arriaga fue aún más crítico del republicanismo federal de Estados

Unidos. Y al igual que Olvera, "fabricó" un diseño constitucional sacado de las doctrinas y las prácticas constitucionales del pasado mexicano. Este desarrollo, sin embargo, no siempre fue el mismo. Por una parte, y en el ámbito de la doctrina, fue partidario de los derechos individuales en "sociedad" y, más tarde, de corte iusnaturalista; y, por el otro, su pensamiento constitucional pasó por la defensa de una república confederal en los 30 a una república federalista –moderada por algunos elementos confederalistas— en los 40 y, finalmente, a una república federal "vernácula" en los 50. En el ámbito de su trayectoria política, nunca consintió ni colaboró con las pretensiones monarquistas o las administraciones derivadas de las repúblicas unitarias. Arriaga fue, en este sentido, un político excepcional. Ensayó una política de principios sin giros bruscos a lo largo de su extensa carrera política.

Respecto de los derechos individuales, Arriaga sostenía desde 1833:

> La providencia ha destinado a los hombres por el invariable principio de su ser y su constitución a vivir en sociedad, porque este estado es el único que los perpetúa, los perfecciona y los pone a cubierta de los males físicos que inundan la tierra. Por este prescriptible principio, la sociedad ha contraído con los hombres obligaciones formales e inevitables, y el hombre en el estado social ha alcanzado una justa propiedad sobre los derechos que forman la base de un sistema moderado y justo. La seguridad individual es el primero de ellos y por esta garantía el ciudadano disfruta de su vida, su propiedad, industria y sus facultades todas, sin que nadie pueda privarlo sin justificado fundamento. La libertad es un principio sagrado: los miembros del hombre, su profesión y cuanto pueda hacer lo que quiera sin perjuicio de la ley. La propiedad es inalienable y lo adquirido justamente por el hombre es respetable y está cubierto de la rapacidad y de la envidia. Estos derechos, en resumen, son todos el objeto de la sociedad, y ésta o los que están a su cabeza tienen un deber justo de protegerlos, conservarlos y defenderlos, pues de otro modo, el cimiento del edificio social se carcomería y sus ruinas acabarían con la existencia de la ciudadanía.[137]

En este momento, Arriaga apenas fungía como periodista y diputado local en San Luis Potosí. Su doctrina estaba enmarcada en un contexto que defendía las posturas de Santa Anna-Gómez Farías contra la primera administración de Anastasio Bustamante (1833).[138]

---

[137] En este mismo artículo, Arriaga hacía hincapié en el otro lado de los derechos: los deberes. Literalmente decía: "porque si, como hemos dicho, la sociedad de un estado de cosas tan conveniente, natural y necesario al hombre para su conservación y felicidad, es también del mismo modo preciso que el hombre por el deber de conservarse, tenga obligación de concurrir a la defensa de la sociedad". Dichos deberes los resumía en cuatro: los de defensa ligado a las milicias cívicas, respetar los derechos de los otros como los propios, sostener la igualdad en el goce de dichos derechos y las obligaciones y satisfacer las "imposiciones públicas". En un anterior editorial señaló la institución que debía salvaguardar los "derechos del hombre" –a los que consideraba "inalienables"--: el poder judicial. Asimismo, distinguía claramente los "derechos del hombre en sociedad" (libertad, seguridad, propiedad e igualdad) de los derechos políticos (el de representación o "formación de ley") y la libertad de imprenta) y estos últimos de la "libertad civil" (industria, "elección", profesión y residencia). Arriaga, *El Yunque de la Libertad*, 22 de diciembre de 1833, en Ponciano Arriaga, *Obras completas* (investigación y edición de Enrique Márquez y María Isabel Abella). Universidad Nacional Autónoma de México, tomo I, México, 1990, pp. 108-111. La segunda referencia, el mismo periódico: tomo I, pp. 208-209, 215 y 223. En adelante, se citará Arriaga, *Obras* y el tomo respectivo.

[138] La filia por Santa Anna no fue automática. En un previo artículo de enero, Arriaga pedía un "pacto" entre Bustamante y Santa Anna con el fin de lograr la paz. A fines de enero y principios de febrero cerró filas con los pronunciados de Zavaleta. Junto con el gobernador Vicente Romero, y ya en su calidad de diputado local, anularon la elección de dos diputados que no compartían su filiación política. Con el dominio de la legislatura local, orientaron su votos hacía Santa Anna y Gómez Farías. Arriaga, *El Yunque de la Libertad*; editoriales de

Más aún, la legislatura de San Luis terminaría por otorgar su voto a ambas figuras para la presidencia y vicepresidencia de la república. Pero más allá de las adscripciones de grupo, lo importante fue que Arriaga era un consistente defensor de los derechos naturales en "sociedad" desde la década de 1830. Ello se daría en paralelo –que no por influencia-- a las posturas del Mora de estos mismos años. No resulta extraño que Arriaga apoyara el voto de la minoría en 1842, que alentaba un diseño constitucional de tipo iusnaturalista. Ni que, en su calidad de senador en 1850, atacara el proyecto de Teodosio Lares. Este último buscaba, con toda legitimidad, "reglamentar" los derechos individuales por mandato de la propia Acta de Reformas de 1847.[139] Arriaga pensaba que la moción de Lares atacaría el carácter "imprescriptible" de algunos de los derechos individuales vigentes en la Constitución de 1847. En 1856, en las motivaciones del proyecto de la mayoría, hizo un examen comparativo respecto de 1824 y reiteró la necesidad de contar con un catálogo de derechos individuales explícitos:

> Si es verdad que la Constitución de 1824 –sostenía Arriaga-- tuvo algunos principios que reconocían la libertad y los derechos del hombre, poniendo determinadas restricciones al poder ejecutivo, y fijando reglas generales para la administración de justicia, no puede negarse que sus preceptos, en esta parte, además de ser incompletos, porque no limitaban de un modo preciso la esfera de todas las autoridades del país, dieron también lugar a opiniones erróneas o conjeturas peligrosas que engendraron la incertidumbre y la duda sobre un punto de capital importancia.
>
> No ignoramos que publicistas muy respetables, para oponerse a la acta de derechos que hoy se ve al frente de todas las constituciones de los pueblos libres, manifiestan que no son estas declaraciones escritas las que establecen el derecho, inviolable, preexistente, que no puede ser mudable como las fórmulas: que los cambios introducidos en las constituciones no se verifican, sino precisamente apoyándose en el derecho mismo e invocando su fuerza moral; que proclamara un derecho es que se duda de él y ofrecerle una sanción secreta poner una fecha a su sanción.
>
> Reconocemos que los derechos de la humanidad son inmutables y sagrados; pero no podemos concebir su pleno ejercicio, ni hacerlos dependientes de un pacto variable como la voluntad de los constituyentes; pero, por el respeto mismo que nos merece, queremos decir en palabras claras y solemnes cuáles son las seguridades que nuestra sociedad puede prestar a tales derechos. No es que dudemos de ellos si señalamos una fecha a su sanción; es que suponemos, y con razón, que todavía hay monarquías más o menos pequeñas, despotismos más o menos brillantes, aristocracias y clases más o menos modestas que, en la lucha del pasado con el porvenir, quieren oscurecer esos derechos, y, a título de no estar escritos en una carta que es y debe ser la primera ley de la tierra, desconocerlos y conculcarlos.[140]

Además, añadía que los mismos Estados Unidos tuvieron que enmendar su constitución federal y enumerar un cierto número de derechos individuales. O bien muchas de sus entidades estatales se habían adelantado a precisarlos por escrito. Las motivaciones de

---

las siguientes fechas: 27 de enero de 1833, 7 de febrero de 1833, 17 de febrero de 1833 y 21 de febrero de 1833. *Obras*, tomo I, pp. 30-31, 38-39, 47 y 51.

[139] Los alegatos se dieron en el interior de la comisión del senado que presidía Lares para efectuar las leyes reglamentarias que exigía el Acta de Reformas en su artículo 5. El artículo 20 también fue motivo de discusión debido a que se cuestionó el carácter general y los alcances de los estados. Arriaga era partidario de la primera enmienda y alegaba que no debería confundirse la reflexión sobre los derechos individuales con el "federalismo". Las discusiones se dieron en enero de 1850 y diciembre de 1851. Arriaga, *Obras*, tomo III, pp. 215 y 218-219.

[140] Arriaga, "Preámbulo al voto de la mayoría", 16 de junio de 1856, *Obras*, tomo IV, pp. 42-43.

de Arriaga no tenían pierde. Reconocían que la tradición anglosajona podía no hacer explícitos los derechos del hombre. Y que existían los partidarios de no poner por escrito lo que se consideraba parte del catálogo de derechos preexistentes. Sin embargo, su tradición constitucionalista era otra: la de Roma, Francia y, sobre todo, la de Hispanoamérica. Lo discutido en el congreso mexicano de 1842 y lo aprobado en el de 1847 configuraron una ruptura frente a 1824. Arriaga simplemente se sumó a la continuidad de ruptura –de la cual formó parte— en 1856.[141] Las diferencias en el interior de la comisión –las del pleno las analizaré en el siguiente apartado— estaban en otro lado. Esto es, no en el iusnaturalismo que era una matriz que unía tanto a los partidarios del grupo de Castañeda como a ciertos miembros del voto de la mayoría, sino en la manera de garantizar los derechos individuales. Arriaga impulsó el sistema de jurados. El linaje de este sistema venía, indiscutiblemente, de la tradición anglosajona. No obstante, la idea no era nueva en su pensamiento constitucional. En un editorial de 1834, se pronunció por una reforma judicial que introdujera el sistema de jurados (otro paralelismo con Mora).[142] Este tema lo ligó a la imposibilidad que tenían los pobres para solventar los procesos legales que podían terminar en tres instancias distintas (este es el precedente de su moción de crear las procuradurías de pobres gratuitas). En 1856, pasó de la moción doctrinaria a la de carácter constitucional.[143] No desplegó un alegato extenso. Sólo calificó a los jurados, junto con el Sr. Aingnan, como "la expresión misma de la sociedad". O bien como la de una justa retribución a la "soberanía del pueblo" que, según sus propias palabras, representó una defensa de los "principios republicanos". No le parecía convincente la tesis que alegaba la ignorancia del pueblo. Le bastaba el "sentido común". El jurado sólo tenía que evaluar las evidencias y dar su fallo. No calificar e instituir las penas correspondientes (juez). Este esquema, aprobado por el voto de la mayoría, representaba una ruptura frente al liberalismo instituido en 1847. En este punto, Arriaga se alejó del liberalismo *sui generis* mexicano de la década de 1840. Su primicia fue atacada en el interior de la comisión. Olvera, como se refirió en el anterior apartado, optó por el novedoso modelo de Otero (responsabilidad de las autoridades y derecho de amparo). La comisión saldría fracturada al pleno de la asamblea.

Es visible que el liberalismo de corte iusnaturalista fue un principio que acompañó al pensamiento constitucional de Arriaga. Pero no se puede decir lo mismo sobre las formas de

---

[141] En este mismo sentido, debe observarse su propuesta favorable a la suspensión temporal, con excepción de la vida, de las garantías individuales por asuntos extraordinarios. La enmienda a favor del poder ejecutivo había sido adoptada tanto por las repúblicas de Roma (las antiguas) que por "las repúblicas y gobiernos representativos modernos". Además, debía valer para cuestiones de defensa de la patria y, sediciones y revueltas internas. Arriaga, "Preámbulo", *Obras*, tomo IV, p. 48

[142] Arriaga, enero de 1834, *Obras*, tomo I, pp. 219-230.

[143] Arriaga, "Preámbulo", *Obras*, tomo IV, p. 46.

gobierno. Su pensamiento constitucional y acción política en los años 30 y 40 muestran acercamientos a posturas de tipo "confederalistas".[144] El cambio a un constitucionalismo republicano y federal se daría en los 50. Él mismo aclara, en el preámbulo al dictamen de la comisión de constitución, las fuentes de esta transformación que podría calificarse de vernácula:

¿Debía la comisión proponer al país un código fundamental enteramente nuevo, condenado al olvido todas las tradiciones de nuestro derecho constitucional, ensayando teorías y formas absolutamente desconocidas y aplicando principios que no estuvieran perfectamente relacionadas con nuestras necesidades y costumbres? ¿Debía proponer una constitución puramente política, sin considerar en el fondo los males profundos de nuestro estado social, sin acometer ninguna de las radicales reformas que la triste situación del pueblo mexicano reclama como necesarias y aún urgentes? ¿Debía, en fin, limitarse a formar un compendio de bases genéricas, en que, circunscritas las facultades de los poderes generales, quedase libre, extensa y expedita la esfera de las autoridades locales en lo concerniente a la legislación civil y penal, y en todo lo que interesa la vida y el progreso del país? Cualquiera de los caminos que la comisión adaptase para la solución de estos difíciles problemas, era de tal modo trascendental en la suerte de la república, podía tener tantas y tan fecundas consecuencias en su bienestar o malestar futuro, que bien merecía un estudio serio y detenido, una larga y concentrada meditación, un voto de racional y estricta conciencia.[145]

El énfasis en lo vernáculo no significa que Arriaga haya estado libre de influencias externas, sino que partía de la añeja premisa de realizar una constitución adecuada a la "situación particular" de cada nación. Los tratadistas mexicanos de la primera mitad del siglo XIX, en su gran mayoría, estuvieron atentos a lo que sucedía en el pensamiento constitucional del mundo. Pero también a las "instituciones" propias de su pasado constitucional. Por eso no copiaban; adoptaban y adaptaban, construían y debatían. Y casi siempre, llegaban a compromisos políticos. Arriaga no fue la excepción. El proyecto de la mayoría fue un ejercicio de imaginación constitucional discutido larga y detalladamente por

[144] Por ejemplo, en 1833 fue partidario de una república confederal. Defendió la idea de una soberanía natural de los estados o "preexistente" a todo constitucionalismo. Asimismo, fue partidario de las alcabalas, las milicias cívicas y de un contingente "proporcional a la riqueza de los estados". Un ejemplo de este acendrado sentimiento de la soberanía preexistente de los estados lo manifestó cuando Santa Anna disolvió el congreso en 1834. Desde San Luis Potosí, alegó que la soberanía debía volver a los estados. En este mismo año, reveló, por primera vez, su rechazo a las alcabalas. Su cambio estaba conectado a la defensa irrestricta de la propiedad particular. A nadie se le debía privar de hacer con los frutos de su trabajo lo que quisiera. Esto incluía no gravar artificialmente el paso de las mercancías de un estado a otro. No refrendó este pensamiento en el constituyente de 1842. En noviembre de 1846, como diputado local, formó parte de una terna para el gobierno provisional del estado. Perdió. A pesar de ello, no dejó de apoyar al gobernador Adame en la Coalición de Lagos de 1847. Como he descrito en el anterior capítulo, dicha coalición representó las posturas más radicales de la época. Promovió, en muchos sentidos, una vuelta al confederalismo de 1824. En febrero de 1848 fue nombrado diputado general en el congreso ordinario de Querétaro. Arriaga fue uno de los 35 diputados que se opusieron a los tratados de Guadalupe-Hidalgo (en pro fueron 51). En el mismo año, se unió a varios legisladores para preservar la soberanía de los estados en cuanto a la definición de los procedimientos y derechos ciudadanos "particulares". O dicho en otros términos, para defender una postura "confederalista" –o dual-- en materia de ciudadanía: la existencia sincrónica de las ciudadanías particulares (la de los estados) y la "ciudadanía de los mexicanos" (la general). "Dictamen especial sobre la elección de gobernador constitucional", 20 de noviembre de 1846, Arriaga, *Obras*, tomo II, pp. 107. También: sesión del 29 de noviembre de 1846, *Obras*, tomo II, pp. 112-113; "Exposición" leída en la sesión de 10 de junio de 1848 y publicada en *El Siglo XIX*, *Obras*, tomo II, pp. 242-255.

[145] Tena, *Leyes*, p. 526.

cinco de sus miembros: Olvera, Castillo Velasco, Cortes Esparza, Mata y el mismo Arriaga.[146] Mas todo parece indicar que este último fue el que tuvo mayor influencia en su diseño global. De ahí el voto particular de Castillo Velasco y el proyecto alterno de Olvera. Arriaga contuvo su voto particular –división de la propiedad, establecimiento de límites máximos a la misma, gravámenes a los grandes y exenciones a los pequeños y dotación de tierra a los "pobres"— para lograr una precaria mayoría en la comisión. Sin embargo, no cedió un ápice en cuanto a las innovaciones que sustentarían la forma de gobierno. El preámbulo al dictamen de la mayoría –no existe duda de la unívoca autoría de Arriaga— revela su preocupación por no eludir el pasado constitucional hispanoamericano y, al mismo tiempo, romper con lo que había mostrado deficiencias o atrasos institucionales. Arriaga propuso una república federal unicameral. Hay que desglosar su adhesión al republicanismo moderno y la "reinvención" del federalismo "clásico".

Arriaga se impuso la tarea de trascender el "republicanismo" edificado en 1824. A pesar de señalar explícitamente su aprecio por dicho constitucionalismo, su mirada estaba puesta en las rupturas fraguadas en la década de 1840.[147] La iniciativa de crear un sistema electoral homogéneo para los tres poderes públicos fue clave en esta ruptura.[148] Y esto sobre la base de un cierto tipo de sufragio universal –los alfabetos— y el paquete de elecciones indirectas de un grado. De esta manera, el poder ejecutivo se depositaría en un individuo –denominado presidente de la república— electo directamente por electores primarios. Los diputados, que en las últimas elecciones habían sido electos en tres grados, lo mismo. Por último, el presidente, los once magistrados, los cuatro supernumerarios y el fiscal –la cúspide de la Suprema Corte de Justicia— serían electos de la misma manera que el ejecutivo de la república. La "republicanización" del sistema electoral, por primera vez, se extendía al poder judicial. El fondo de esta propuesta descansaba sobre la noción de república moderna por antonomasia: el establecimiento de una relación directa entre los individuos y las autoridades generales. En el preámbulo al voto de la mayoría, Arriaga reveló este cambio apoyado en Tocqueville:

---

[146] Es imposible conocer con precisión la influencia de cada miembro en la comisión. Al menos, se sabe que Olvera discutió detalladamente cada artículo que terminó como el dictamen de la mayoría. Éste refiere en su voto particular: "la comisión a que tiene la honra de pertenecer el que suscribe se ha sujetado estrictamente a esta regla, pues ningún artículo se consignó definitivamente en el proyecto sin sufrir una dilatada y concienzuda discusión y sin haber considerado todas sus consecuencias". Olvera, "Voto particular", *Documentos*, tomo I, p. 205.

[147] En agosto de 1856, Arriaga hizo una tabla comparativa del número de artículos que habían sido tomados del Acta y de la Constitución de 1824 para armar el proyecto de mayoría. De hecho se circuló un documento impreso de la misma. Rodero sostiene que eran exactamente 47 artículos. *Actas*, sesión de 29 de agosto de 1856, p. 355. Rodero, *Coalescence*, p. 88.

Dados a conocer los fueros de las audiencias federales, no menos importa saber cómo lo ejercen. La fuerza irresistible de la justicia en los países en que no está promediada la soberanía, proviene de que los tribunales en tales países representan toda la nación en pugna con el solo individuo a que ha alcanzado la sentencia. Mas no siempre es así en los países en que está dividida la soberanía, encontrando las más veces enfrente de ella, no a un individuo aislado, sino a una parte de la nación. La constitución de los Estados Unidos se compuso de tal modo (y ésta es su obra maestra) que obrando las audiencias federales a nombre de estas leyes, nunca se ocuparan sino de individuos... Así, por ejemplo, cuando mandó la Unión la recaudación de un impuesto, no debió dirigirse a los estados para realizarla, sino a cada ciudadano americano según su cuota. La justicia federal encargada luego de afianzar la ejecución de esta ley de la Unión tuvo que condenar, no al estado reacio, sino al contribuyente.[149]

¿De dónde venía la idea de erigir una república de individuos? ¿Venía de su estancia en Nueva Orleans o de *La democracia en América* de Tocqueville? No dudo que estas influencias estuvieran presentes en el ánimo de Arriaga. Pero la fuente natural parecía provenir del pensamiento constitucional de los años 40 –1842 y 1847-1850-- y de los consecutivos ejercicios electorales que vivió México hasta 1853. El principal autor del proyecto de la mayoría no volvía para restaurar, sino para "moderar" y establecer estructuras permanentes. El sentido de moderación se explica porque no adoptó el lado de Otero –el artículo 18 del Acta de Reformas— que abría la posibilidad de instaurar una ley electoral de tipo directo para los tres poderes públicos. Al mismo tiempo, no se quedó en lo que instituyó el decreto electoral del 3 de junio de 1847 y sus reformas de 1850. Primero por trascender el carácter conyuntural del mismo. Aunque en los hechos fungió como la ley vigente de los procesos electorales hasta el golpe santanista de 1853, su estatus original era de "decreto". Y segundo, lo que me parece más importante, estableció un sistema electoral indirecto para los tres poderes públicos en lugar del mixto de 1847. La homologación del poder ejecutivo vino, en parte, del cambio gradual que se dio con los decretos del 3 de junio de 1847 y 13 de abril de 1850. El matiz recayó en la ausencia de una verdadera relación directa entre los electores y el poder ejecutivo. El primer decreto convocó a la mayoría absoluta de electores secundarios para emitir su voto por el presidente de la república. El segundo otorgó esa atribución a los electores primarios. Sin embargo, ambos sistemas tuvieron el filtro de operar bajo el principio de un estado un voto. El cómputo de las juntas estatales y el principio de mayoría absoluta por estados terminaron por diluir el voto directo de los electores. De cualquier manera, el alejamiento respecto del sistema de las legislaturas de los estados de 1824 fue patente.

Por otro lado, los ensayos que vivió México en la elección de senadores --que

[148] Respecto de los diputados, véase el artículo 59 del proyecto constitucional; el presidente de la república, artículo 79; los magistrados del poder judicial, artículo 96. "Proyecto de constitución", Tena, *Leyes*, p. 562, 566 y 568.

[149] Arriaga, "Preámbulo", *Obras*, tomo IV, p. 59.

partieron del mismo decreto del 3 de junio-- no tienen desperdicio. Este decreto normó, sin filtro alguno, que los senadores serían electos por la mayoría absoluta de los electores primarios de cada estado. Arriaga vivió en carne propia este sistema. Así fueron elegidos las dos terceras partes del senado "popular" en 1850.

La otra fuente de Arriaga puedo haber venido del constituyente de 1842. O para ser más precisos, de José Fernando Ramírez. Como se recordará, este último propuso --en su voto de la mayoría-- la elección del presidente de la república de manera directa por electores primarios.

En suma, el pensamiento constitucional de la década de 1840 y las experiencias electorales a partir de 1847 muestran una clara tendencia, en especial del poder ejecutivo, hacia la "republicanización" de los sistemas electorales. Esta "revolución de terciopelo" electoral es la que explica al Arriaga de los 50 y no la simple y lapidaria influencia de Tocqueville. Más aún, Arriaga y una buena parte de los constituyentes de 1856 llevaron al extremo su republicanismo. Hicieron del poder judicial una institución electiva y periódica, precedente jamás visto en la experiencia estadounidense.[150]

En cuanto al federalismo unicameral, Arriaga propuso un paquete de medidas que sustituyeran la representación del senado. En el ámbito doctrinario impulsó, además, "la idea "útil" –no aprobada por la mayoría de la comisión — de otorgar mayor representación a los estados pequeños en población. Como parte del dictamen constitucional, cuatro enmiendas más: incremento del tamaño de la cámara única a razón de 30 mil habitantes por diputado; elección de los diputados por el voto universal alfabeto de electores primarios; un poder de "veto" ampliado al ejecutivo o, mejor dicho, darle un estatus de "colegislador" en el proceso de elaboración y debate de las leyes; y el reciclaje del voto por diputaciones. Aunque de naturaleza jurídica distinta, estos dos últimos elementos fueron la base de su "reinvención" del federalismo. El primero depositaba el cambio en el procedimiento de hacer las leyes. Ponía excesivos diques a la hora que alguien intentara hacer reformas constitucionales. Además, introducía innovaciones, la del colegislador del ejecutivo y la de la ratificación de un plebiscito de electores, que tuvieron poco eco dentro y fuera de la comisión.[151] La invasión a la independencia del poder legislativo fue el principal argumentó que usó Olvera para descalificar esta osada enmienda de Arriaga.[152] El segundo elemento se orientó a

---

[150] Antes de que se publicara la obra de Rabasa, García Ramírez expresaría que los constituyentes de 1856 no habían seguido el diseño de poder judicial de Estados Unidos. Le faltaban dos cosas: despolitizarlo o anular el carácter electivo de los magistrados y la inamovilidad. García, *Constitución*, pp. 46-47.

[151] Respecto de los requisitos de adición o reforma de la Constitución, consúltense los artículos 66, 67, 68 y 125 del proyecto de mayoría. "Proyecto de constitución", Tena, *Leyes*, pp. 564 y 572.

[152] La crítica de Olvera al carácter colegislador del ejecutivo, al final prevaleciente en el constituyente, fue la siguiente: "El inconveniente a que aludo es nada menos que el de disminuir o exponer la independencia y el

transformar el pilar por antonomasia del constitucionalismo federal: la representación política. A pesar de ello, Arriaga, en su motivación, fue parco y conciso:

> Las leyes tendrán varios debates, diversos períodos y votaciones distintas. Para que no se frustre el objeto de la igual representación de los estados, cuando la diputación de alguno de ellos lo pida por unanimidad, la ley será votada por diputaciones. Para que sea el consejo de la razón y no el prurito del amor propio, la opinión del ejecutivo será consultada oportunamente, y no tendrá lugar aquel sistema de observaciones en que el gobierno solía ponerse al frente del congreso, como rival o enemigo de éste y discutía de oficio y de un modo estrepitoso, las cuestiones más vitales, contribuyendo a que la ley, acordada ya por la mayoría del congreso, en vez de tener a su favor las presunciones del acierto, perdiese su autoridad y su prestigio.[153]

Cabe preguntarse ¿por qué Arriaga fue tan críptico respecto de los fundamentos del federalismo unicameral? La respuesta es que lo obvio –aunque no para el lector del presente— no necesitaba explicaciones. El voto por diputaciones se había instituido y practicado en 1824. Y no dejó de ejercerse –salvo en las repúblicas unitarias— en las décadas de 1830 y 1840. Dedicaré una buena parte del siguiente capítulo a ver cómo se originó, reguló y transformó este instrumento de representación, así como su puesta en marcha en la elección de los magistrados de la Suprema Corte y en algunas elecciones presidenciales. Por ahora baste indicar que el voto por diputaciones quería decir que cada estado –independientemente del peso poblacional y por ende del número de diputados que le tocara— contaría, a la hora de votar por un proyecto de ley o un candidato presidencial, con un voto. El voto por diputaciones hacía las veces de una representación territorial que compensaba las diferencias de población de las entidades federales. En pocas palabras, igualaba a los estados sin importar su riqueza, población o tamaño geográfico. La tradición constitucional mexicana había resuelto, por una vía propia, el mismo problema al que se enfrentaron los confederalistas y los federalistas en Estados Unidos. Es conocido que de su enfrentamiento y compromiso surgió la representación senatorial, epicentro del federalismo estadounidense en 1787. Por su parte, el voto por diputaciones fue un recurso común en México. Todavía en 1856 se utilizó –ante la incapacidad de resolución de la comisión de división territorial-- para emitir el dictamen concerniente a la definición de los estados, los territorios y los conflictos de integración o división territorial de las partes. La innovación de Arriaga consistió en hacer de este instrumento de representación el eje del federalismo mexicano. Y en contraste a la

---

valor de ciertos diputados que, por afición, interés y temor, son de oficio ministeriales y rehúsan siempre pugnar con el gobierno, de suerte que éste sería casi seguro que jamás se llegaría a elevar un *Bill* observado por el presidente, mucho menos exigiéndosele, en este caso, dos tercios de votos de los individuos presentes. En cuanto a la ventaja que se cree hallarle a esta manera de formar las leyes, debe decir el que suscribe que, si reflexionan sobre ella los señores diputados, hallarían que así, el desaire del ejecutivo, en caso de aprobación de un proyecto observado, como el desprestigio de la ley cuando se expida, no obstante las observaciones del presidente son idénticas en cualquiera de los dos sistemas, pues subsiste siempre el hecho principal de que la ley se expidió contra la opinión del gobierno". Olvera, "Voto particular", *Documentos*, tomo I, p. 216.

[153] Arriaga, "Preámbulo", *Obras*, tomo IV, pp. 55-56.

motivación del voto por diputaciones, fue pródigo en argumentos contra el bicamerismo:

¿Qué ha sido el senado –se preguntó Arriaga— en nuestro régimen político, especialmente en sus últimos días?... No por su existencia se mejoran nuestras leyes, ni se perfeccionaron las instituciones. En lugar de poner racionales y justos diques a la facilidad legislativa de las asambleas populares, era la oposición ciega y sistemática, la rémora incontrastable a todo progreso y a toda reforma. En vez de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los estados, se olvidaba de los débiles, cuando no los tiranizaba y los oprimía. Lejos de hacer escuchar la voz pacífica de todas las opiniones, era el inexpugnable baluarte de la conspiración. Distante del generoso pensamiento de dar treguas, para que la reflexión y la calma corrigiesen los errores, quería ejercer su veto terrible, tenía pretensiones a una superioridad exclusiva. ¿No vimos con escándalo y en los momentos más críticos, en los más serios peligros de la situación, ir y venir tantas veces de la una a la otra cámara, los proyectos de ley más urgentes y las ideas más saludables, sin que el senado cediese nunca de su propósito de disolver la república? Poderosamente contribuyó al descrédito de las instituciones que detestaba, y a él se debe no pequeña parte de la ruina en que cayeron para levantar sobre sus escombros la dictadura más ominosa y degradante que han sufrido los mexicanos.

El senado americano, dice el autor del "Ensayo sobre las memorias de Jefferson", debe su existencia no solamente a un deseo irreflexivo de imitación, sino también a las particulares circunstancias de aquel país; y como sucede muy frecuentemente, se ha tomado esta transacción muy especial entre los intereses rivales por un elemento integral del sistema y una condición del gobierno republicano...

La opinión pública ha procurado constantemente amortiguar las tendencias de esta institución aristocrática, en términos de que los americanos ilustrados la juzgan poco menos que inútil.

No se puede concebir la existencia de una segunda cámara, sino con diferentes condiciones de edad, de censo o base para la elección, y de formas electorales. Basta cualquiera de estas diferencias entre la organización de la cámara popular, y la segunda cámara, para que esta sea precisamente el refugio y el punto de apoyo de todos los intereses que quieren prevalecer con perjuicio del interés general.[154]

Sobresalen tres cuestiones. La crítica al funcionamiento real del senado mexicano –en particular el de los años 50-- y no a la institución en sí. La imitación servil sin mirar las circunstancias diversas de las naciones en donde se aplicaba. Y la necesidad de distinguir los requisitos de representación y las formas de elección.[155] En el fondo, Arriaga creía –quizá con ingenuidad— que la cámara de diputados tendía a representar naturalmente el "interés general"; mientras que el senado estaba condenado a defender "intereses privilegiados". De cualquier manera, sus críticas a la potencial indistinción en los requisitos de elegibilidad y las formas de elección eran poderosas. Sobre todo porque el voto por diputaciones, al menos en teoría, llevaba a esa misma indistinción de sus integrantes. Además, salía más barato y podía resultar más eficiente. Esto es, la representación territorial –en igualdad de circunstancias— tendría la oportunidad de "revisión" y debate en los casos que realmente se necesitara. Y no para toda ley como sería con el senado.

Olvera, en su voto particular, reaccionó con las razones que he señalado en párrafos anteriores. Pero lo más interesante es que intentó mostrar las "inconsistencias" del voto por diputaciones:

---

[154] Arriaga, "Proyecto de constitución", Tena, *Leyes*, pp. 544-545.

[155] El objeto de esta medida era evitar la simetría en la configuración de ambas cámaras, lo que en opinión de Arriaga alentaba rasgos "aristocráticos" o, al menos, la pretensión de "superioridad" de una cámara sobre la otra.

La falta de representación exacta y natural de las entidades políticas –señaló— ha creído la mayoría poderla cubrir con una segunda votación por diputaciones, para ciertos casos; pero, dejando aparte lo embarazoso del procedimiento, tampoco llena el objeto que se busca. En primer lugar, la mayoría no dice cómo deben considerarse los territorios en esta clase de votaciones. Si como entidades políticas, sería absurdo que contrabalancearan a los estados, no teniendo los derechos y las prerrogativas que éstos, y, por consiguiente, ni los mismos intereses. Si todos unidos han de forma un voto, quedarán malísimamente representados respecto a los estados de la federación. Y si, por último, han de carecer de él, queda sin participio en la ley una gran parte de la población. Pero además la votación que se va examinando, usada ya en nuestros congresos para algunas elecciones, han dado muy malos resultados, pues, como sea muy fácil seducir a las mayorías de las diputaciones pequeñas, el gobierno, las facciones o los agiotistas y monopolistas fueron y no la mayoría del pueblo, los que triunfaron siempre de los estados de diputación numerosa, porque éstos son minoría respecto de los otros: así es que incidirá, aunque de un modo inverso, en el mismo inconveniente que se trata de evitar. Más, si a esto se agrega que a los oradores, a los integrantes y a los jefes de partido que hayan podido influir en la primera votación nos les faltarán arbitrios para lograr la segunda por lo mismo tienen que habérselas con los mismos hombres que le sirvieron la primera vez, se acabará de palpar que es muy ilusorio el remedio.[156]

De su crítica, pueden inferirse cuatro asuntos a debate: el de la representatividad de los territorios, la propensión a una mayor vulnerabilidad o seducción de las diputaciones pequeñas, la "sub-representación" de las diputaciones grandes y la indistinción de representantes que pudiera provocar una repetición del sentido del voto nominal de las diputaciones. El primer tema no era difícil de contraponer. La tradición constitucional mexicana casi siempre había dado igual representación a los territorios. Más aún, para darle representatividad en la cámara de diputados tuvo, una y otra vez, que introducir excepciones poblacionales para que territorios como las Californias no se quedaran sin diputados generales. Además, el número de territorios en 1856 era ya relativamente pequeño. Quedaban por definirse Baja California, Colima y Tlaxcala. Los otros territorios en la palestra –Isla del Carmen, Sierra Gorda y Tehuantepec— eran una propuesta de "recién manufactura" que no pasaría en el constituyente.

El segundo tema contenía, aunque sólo en parte, un peso de consideración. En efecto, era más fácil seducir a una diputación pequeña o compuesta por un sólo individuo que a otra integrada por dos dígitos. No obstante, de este juego político no estaba exento el senado. El mismo Olvera, en su voto particular, expresó que no siempre se daba una identidad entre el estado y sus representantes. De ahí su propuesta de los tres senadores –en un lugar de dos-- por estado. El fin: romper el posible empate interno y así lograr un voto mayoritario de orden territorial. Y es que para nadie era un secreto que, regularmente, los senadores seguían directrices ajenas a su representación territorial y, por ejemplo, optaban por los dictados del poder ejecutivo en turno o los de cierto grupo en la cámara de diputados. En breve, la identidad entre los senadores y los intereses territoriales era un presupuesto tan ideal como su exigencia al voto por diputaciones.

El tercer tema iba en contra de las críticas de Olvera. Cierto, el voto por diputaciones

[156] Olvera, "Voto particular", *Documentos*, tomo I, p. 216.

generaba una sub-representación de los estados grandes o con mayor población. Sin embargo, de eso se trataba precisamente. Había que compensar las diferencias de población y, por consiguiente, el número de diputados que conformaban las diputaciones de los estados y territorios. El voto por diputaciones igualaba territorialmente a las partes. El senado de Estados Unidos creó esta misma base de sub-representación territorial para compensar la "sobre-representación" de la cámara baja. La aparente sub-representación del voto por diputaciones no era una falla, sino un instrumento imaginativo de igualación que producía los mismos efectos, aunque por otra vía, que el senado estadounidense.

El cuarto tema constituyó la crítica más sólida de Olvera. El voto por diputaciones no podía evitar el problema de la indistinción de nombres. Los diputados que votaran en una primera ronda nominal serían los mismos que discutirían y emitirían su voto en la segunda de tipo territorial. El sistema bicameral, aún en el caso extremo de indistinción en los requisitos de representación y las formas de elección, ayudaba a desvanecer este conflicto, simplemente porque los hombres que discutieran o votaran serían distintos. Los presupuestos de "revisión" y templanza a las "resoluciones precipitadas" hallan, en términos generales, su mejor expresión en el bicamerismo.

Otra debilidad del voto por diputaciones que no discutió Olvera se refiere, aquí sí, a la desproporción legal a la hora de solicitar el voto territorial. La moción de Arriaga fijaba que el estado que pidiera la procedencia de este recurso tenía que pasar antes por el consenso unánime de sus diputados presentes. La desproporción era evidente. Las diputaciones de Puebla o de Jalisco hubieran tenido que ponerse de acuerdo con más de quince diputados. En cambio, la de Tabasco con dos. El extremo hubiera sido Baja California. Su único diputado tenía que ponerse de acuerdo consigo mismo.[157]

El federalismo de Arriaga, desde luego, no se agotó en el conjunto de elementos descritos aquí. También incluyó tópicos como el de la distribución de competencias, la "federalización" de las garantías individuales, la dimisión de controversias entre los poderes públicos y los asuntos fiscales. La discusión detallada que generó cada uno de estos rubros de la Constitución será motivo de las reflexiones del siguiente apartado. Baste aquí señalar que en el rubro de las competencias resaltó –en el preámbulo al voto de la mayoría— la "fórmula" de las facultades residuales a los estados.[158] No era un presupuesto nuevo, pero sí

[157] Sé que no es mi papel el de dar soluciones a las propuestas de los muertos. Sin embargo, no resisto la tentación de señalar que esta gran debilidad del voto por diputaciones era salvable. Pudo haberse cambiado el procedimiento de solicitud. En lugar de la unanimidad interna de los diputados presentes, el voto por mayoría simple o el de mayoría absoluta. O de plano la adopción de otro procedimiento: el nombramiento previo de "jefes" de diputación y la procedencia del recurso con un cierto número de diputaciones.

[158] "Y para evitar las dudas y controversias peligrosas –sostenía Arriaga en el voto de mayoría--, se establece que todas las facultades no concedidas a los poderes de la Unión, y expresamente consignadas en la carta

más claro y preciso que en los constitucionalismos de 1824 y 1847.[159] De cualquier manera, debe buscarse en la definición de competencias específicas el tipo de federalismo que diseñaron los constituyentes de 1856 y no sólo en las premisas o fórmulas abstractas de reparto.

La federalización de las garantías individuales partió de la añeja crítica a la Constitución de 1824. No sólo por no contar con un catálogo explícito de las mismas, también porque se partía del presupuesto que las legislaturas estatales podrían ser "tiránicas". El objeto y origen de toda forma de gobierno, los derechos individuales, no debían quedar al arbitrio o buena voluntad de los estados. Este presupuesto y su solución no venían del pensamiento constitucional del Arraiga de los 50, sino –tal como se ha visto anteriormente— de los constituyentes de la década de 1840.

En contraste, los miembros de la mayoría fueron enteramente originales en el tema de las controversias entre los poderes públicos. Consciente de ello, Arriaga consignó el hecho en sus motivaciones:

> Era nuestro sistema poner en público y serio combate la potestad soberana de la federación con la soberanía de un estado, o la inversa: abrir una lucha solemne para declarar la nulidad de las leyes, o actos de un poder, que en su esfera tiene todos los atributos de la independencia, por el ejercicio de otro poder también soberano, que gira y se mueve en órbita diferente: confundir así los atributos de los poderes federales con los de los estados, haciendo a éstos agentes de la federación unas veces, y otras convirtiendo a la federación en tutores o en agentes de los estados. La ley de un estado, cuando atacaba la Constitución o las leyes generales, se declaraba nula por el congreso; y la ley de éste, reclamada como anticonstitucional, se sometía al juicio de la mayoría de las legislaturas. En cualquier caso era una declaración de guerra de potencia a potencia, y esta guerra venía con todas sus resultas, con sus más funestas consecuencias.[160]

---

federal, se entienden reservadas a los estados o al pueblo respectivamente". O más claramente dicho: "para todo lo concerniente al poder de la federación desaparecen, deben desaparecer los estados: para todo lo que pertenece a éstos, desaparece, debe desaparecer el poder de la federación". Arriaga, "Preámbulo", *Obras*, tomo IV, p. 57.

[159] González Oropeza sostiene que hubo dos maneras de distribuir las competencias en el México del siglo XIX: el modelo de concurrencia de la Constitución de 1824 y el modelo rígido de 1847 y 1857. El jurista mexicano basa su diferenciación en el hecho de que el Congreso de la Unión –en 1824— tenía la facultad de anular las leyes o decretos de las legislaturas estatales que contravinieran la constitución general. En contraste, le parece que tanto en 1847 como en 1857 la situación cambió porque a la federación se le enumeró un ámbito específico de facultades y a los estados "el catálogo indefinido de atribuciones" restantes. Sin embargo, encuentro que su distinción es endeble en dos sentidos. En primer lugar, confunde la manera –o si quiere el modelo o la "fórmula"— en que se distribuyeron las competencias entre los estados y la "federación" y el modo en que se dirimen las controversias entre los poderes públicos. En segundo lugar, he revisado las diversas fórmulas de reparto de competencias en los tres constitucionalismos referidos, y lo que encuentro es una continuidad del modelo de facultades residuales para los estados. La única diferencia que se vislumbra es de precisión y claridad. Los constituyentes de 1823 enumeraron –título VI de la Constitución— una serie de disposiciones generales, "obligaciones" y "restricciones" a los gobiernos particulares, precisamente porque todas ellas estaban reservadas a los poderes generales. Fuera de dichas "restricciones", los estados tenían amplias facultades de constituirse como mejor les pareciera. Lo único a que estaban obligados es a que su "organización de gobierno y administración interior" no se opusieran a la Constitución general y el Acta constitutiva (artículo 161, fracciones I y II). A partir del Acta de Reformas de 1847, la fórmula se volvió más clara: los poderes de la Unión sólo pudieron hacer lo que la ley expresamente les confiere (artículos 20 y 21). A los estados, por ende, todo lo demás. La referencia de González Oropeza, "Estudio introductorio", *Acta de Reformas de 1847*, pp. 14-15.

El cambio era transitar de un sistema eminentemente político a otro de carácter jurisdiccional.[161] Y en efecto, según la Constitución de 1824 tocaba al congreso general la interpretación última de las "dudas" que se generaran a partir del ejercicio de la Constitución (Art. 165). Por su parte, las legislaturas de los estados sólo podrían hacer "observaciones" hasta 1830 (Art. 166). Al unísono, el Congreso de la Unión tenía la facultad de enjuiciar a los gobernadores que "claramente" contravinieran las "órdenes del presidente" o la Constitución (Art. 38). La Suprema Corte de Justicia sólo comenzaba a operar después del diferendo político (Art. 137). La "politización" de las controversias continuó con el Acta de Reformas de 1847.[162] La mutación consistió en el "empate" de anulaciones. Las leyes aprobadas por los estaos que contravinieran a la Constitución podían ser anuladas por el congreso general (Art. 21). Y a la inversa, las leyes que emitiera el congreso de la Unión y se interpelaran –ya fuera por el presidente de acuerdo con su ministerio o diez diputados o seis senadores o tres legislaturas — como "anticonstitucionales" podrían ser anuladas por la mayoría de las legislaturas estatales (Arts. 23 y 24). La Suprema Corte, de nueva cuenta, sólo operaba como la institución de trámite, cómputo y calificación de los votos de los estados. Así pues, el intento de Arriaga por despolitizar las controversias no venía del constitucionalismo del pasado mexicano. Vino directamente de Tocqueville –citado explícitamente en las motivaciones al voto de la mayoría-- y la experiencia estadounidense. No correría con la misma suerte en la asamblea constituyente.

Por último, los asuntos fiscales. Aquí Arriaga –junto con algunos de los miembros de la comisión de Hacienda— primero se dio a la tarea de impulsar un presupuesto inequívocamente moderno (Arts, 75 y 118 del proyecto de la mayoría). Luego buscó distinguir permanentemente la esfera financiera de la federación y la de los estados. A la federación le corresponderían los impuestos indirectos; a los estados, los impuestos directos.

El largo seguimiento de los fundamentos del voto de la mayoría y el voto particular de Olvera me lleva a hacer dos consideraciones generales sobre las formas de gobierno. La primera es que los verdaderos defensores del dictamen de la mayoría saldrían al

---

[160] Arriaga, "Preámbulo", *Obras*, tomo IV, p. 56.

[161] Los artículos que trataban en específico el tema, 99 y 101. "Proyecto de constitución". Tena, *Leyes*, p. 568.

[162] Arriaga no olvidó, de pasada, tomar distancia de la solución dada por la república unitaria de 1836: "¿Quién califica? ¿Quién decide? Repiten los que quieren el solado equilibrio de un poder conservador. Las dudas y controversias entre la federación y los estados, y entre ésta y aquellos, se resuelven y califican naturalmente por los mismos medios legales de que usan los individuos cuando litigan sus derechos. No invocan su exclusiva autoridad, ni cada uno delibera como parte y como árbitro, y ahí, en juicio con todas sus formas, se decide la contienda, con la diferencia de que en el litigio de un individuo con otro, la sentencia es directa, universal y positiva, comprende todo el círculo de los derechos discutidos, mientras que en la contienda contra el soberano, la sentencia es indirecta, particular, negativa, no hace declaraciones generales, ampara, declara libres a los particulares quejosos de la obligación de cumplir la ley o el acto de que se quejan; pero deja intacta, con todo su

constituyente fracturados. Sin embargo, dicha fractura estaba localizada más en los distintos proyectos de federalismo y no tanto en la noción moderna de la república. En este sentido, la subsistencia del proyecto de la mayoría se explica, por una parte, debido a la unificación interna que provocaron las coaliciones externas; y, por la otra, por los compromisos que hicieron los participantes más activos para sacar un proyecto de constitución en lo general. Creo que el mejor ejemplo de ello fue que Arriaga eliminó su propuesta de atacar a los particulares y redistribuir la tenencia de la tierra. Olvera correspondió a ese gesto defendiendo –con argumentos y sus votos— el proyecto de la mayoría. Esto a pesar de que contenía el federalismo unicameral de Arriaga. Primero había que anteponer las convergencias y más tarde debatir las diferencias.

La segunda consideración es que debe distinguirse el proyecto de constitución de lo realmente aprobado en el constituyente. El olvido de esta distinción lleva, algunas veces, a la crítica fácil de la debilidad o el "mal diseño" de la Constitución. Aún el recuento puramente cuantitativo sintetiza el debate a que estuvo sometida en todo momento. Los constituyentes se tardaron cuatro meses en la elaboración y el dictamen del proyecto. Lo firmaron a favor tres de sus miembros; cuatro con reservas en diferentes puntos y uno en contra.[163] El proyecto consistió en nueve títulos redistribuidos en 126 artículos y lo discutieron por cerca de ocho meses. De este total, 62 artículos pasaron sin modificación alguna; 40 con algún tipo de reforma, 24 rechazados, diversos reacomodos e invención de nuevos artículos. La carta final quedó en ocho títulos y 128 artículos. La Constitución de 1857 fue producto de un compromiso amplio de los constituyentes.

La Constitución a debate

El 4 de julio de 1856 –18 días después de comenzada la primera lectura— se inició la discusión del dictamen de mayoría. La motivación estuvo a cargo de Arriaga; tocó a Olvera hacer los argumentos en contra. En la misma sesión, se acordó que no habría límites de intervenciones ni de sesiones extraordinarias. Cuatro días de después, el proyecto de constitución fue aprobado en lo general por 93 votos contra 5.[164] El voto casi unánime a favor se explica porque, hasta aquí, no había nada para nadie. Las diferencias tenían que

---

vigor y prestigio, no ataca de frente a la autoridad de que emanó la ley o el acto que dio motivo al juicio" Arriaga, "Preámbulo, *Obras*, tomo IV, p. 57.

[163] Los que votaron a favor fueron Arriaga, Yánez y Guzmán. Con reserva en diversos puntos: Escudero y Echánove, Castillo Velasco, Cortés Esparza y Mata. El voto en contra fue de Olvera.

[164] Los cinco diputados que votaron en contra fueron Ampudia, Barragán, Barros, García Arellano y Castañeda. Sin embargo, las actas también registran que Castañeda no asistió a esta sesión por enfermedad. *Actas oficiales de 1857*, sesión del 4 de julio de 1856, p. 254.

procesarse en las discusiones en lo particular.

La continuidad iusnatualista

Lo primero que se reactivó fue el viejo debate de la década de 1840: ¿debía el catálogo de derechos individuales tener un fundamento iusnaturalista o partir de la constitución? Los diputados Fuente, Ruiz, Vallarta y Ramírez cuestionaron el artículo 1 del proyecto de constitución. El exministro Fuente no compartía la modalidad de trabajar con "principios puramente abstractos". Tampoco el presupuesto que todas las instituciones tuvieron su origen y sentido en los mismos. Por el contrario, existían "instituciones sociales" –ponía como ejemplo la "dictadura transitoria" también contemplada en el proyecto de la mayoría— que promovían lo contrario.[165] En otra intervención, además, dijo que los derechos administrativos y políticos –los de ciudadanía-- no tenían por base los derechos del hombre.[166]

La crítica de Vallarta fue en la misma dirección. En su opinión, los derechos del hombre no venían del pueblo, sino de sus "representantes", salvo el caso de los Estados Unidos. Asimismo, no creía en principios teóricos, abstractos o "verdades científicas" *a priori*. El joven jurista creía que las constituciones no debían olvidar "el estado social" y las "costumbres". De ahí que haya sustentado en otras intervenciones –la de su voto en contra de las jurados y la que apoyó la expulsión de los jesuitas-- que "sin costumbres, no hay leyes posibles".[167] El arraigo de una idea o una institución se constituía en el tiempo dilatado de la larga duración:

> El elemento teocrático que prácticamente domina en México –afirmaba Vallarta-- será por muchos años una grande dificultad para plantear de hecho la tolerancia; la organización política social de nuestra patria, engastada en las preocupaciones del siglo XVI, repugna con fuerte antipatía a los herejes, y si la tolerancia se sanciona, por mucho tiempo no será más que un precepto escrito en papel, que luche por largos años con nuestra máquina social; puesto que vuestra soberanía sabe, que una idea, una institución, no se aclimata en un pueblo con la facilidad y la presteza con que se escribe en el papel; largas revoluciones son necesarias para que un principio científico y teórico llegue a ser una institución práctica y social.[168]

El pensamiento constitucional de Vallarta discurría, al menos en 1856, entre la vieja tensión del constitucionalismo histórico –Mier, Wenceslao Barquera, Sánchez de Tagle y Alamán-- y el constitucionalismo "escrito". Su oposición a los derechos del hombre era

[165] Zarco, *Historia*, sesión del 10 de julio de 1856, pp. 20-21.
[166] Zarco, *Historia*, sesión del 11 de julio de 1856, p. 22.
[167] Intervención de Vallarta sobre el juicio de jurados (19 de agosto de 1856). Moisés González Navarro (prólogo y selección), *Vallarta en la Reforma*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2002, p. 130.

consecuente con su distanciamiento a la tolerancia religiosa y el sistema de jurados. No porque desconociera que todos estos elementos habían sido aprobados con un relativo éxito en otros países del mundo, sino debido a que buscaban implantarse sin meditar las consecuencias y las circunstancias históricas de México.

El diputado Ruiz centró su ataque en dos aspectos. El primero de tipo técnico. El artículo a discusión le parecía un buen preámbulo o fundamento del subsiguiente catálogo de derechos individuales. Pero los miembros de la comisión, para ser consecuentes, tendrían que hacer lo mismo con cada artículo del proyecto a consideración. Las "leyes no debían ser razonadas" si no se quería causar "serios inconvenientes". La segunda mostraba un descreimiento en las bases universalistas y ahistóricas de los derechos del hombre: "que el título de derechos del hombre –sentenció con ironía Ruiz-- parece anunciar un código del universo, o constitución para el mundo; pero que la lectura de cualquier artículo lo hace ver que sólo se trata de los habitantes de la república mexicana".[169]

La intervención del iconoclasta Ramírez dejó perplejo al constituyente. El Nigromante era, en muchos sentidos, un adelantado de su época. Y sus razonamientos nos son todavía contemporáneos. Puntualizó tres ideas. Primera, había que averiguar cuáles eran esos derechos que fungirían como la base de las instituciones sociales.[170] Criticaba la falta de jerarquía. La comisión confundía derechos realmente fundamentales como el de la vida con otros de orden secundario (el de la privacidad de correo). Segunda: ¿cuál era el linaje o la fuente del derecho natural? ¿El evangelio y el derecho canónigo? ¿El derecho romano y la ley de Partida? ¿O emanaba de la ley? Sin miramientos, respondió: "el orador cree que el derecho nace de la ley". A partir de este presupuesto planteó su tercer argumento. Inquirió a la comisión para que fuera más allá de sus preceptos y no se olvidara de los "derechos sociales" de la mujer.[171] No para emanciparla ni otorgarle "funciones políticas", sino para asegurarle "ciertas prerrogativas" civiles en igualdad de circunstancias que el varón.[172]

---

[168] Intervención de Vallarta sobre la anulación del decreto de 1853 que aprobó la reincorporación de los jesuitas en México (6 de junio de 1856). González, *Vallarta*, p. 106.

[169] Zarco, *Historia*, sesión de 10 de julio de 1856, p. 23.

[170] Ramírez, *Obras*, tomo VII, pp. 93-94.

[171] No registro otro planteamiento similar en la historia del constitucionalismo mexicano hasta 1870. Castillo Velasco escribió que debían defenderse los derechos naturales de la mujer (traducidos constitucionalmente en derechos de orden civil). La idea no le vino, como a Ramírez, de la ampliación de los derechos sociales del hombre, sino de los presupuestos iusnaturalistas de corte liberal.

[172] No es posible saber con precisión si la intervención de Ramírez se refería a "todos" los derechos civiles. Sin embargo, en unos "apuntes" sueltos –no se sabe la fecha de los mismos-- revelaría la fuente de su moción: "Son necesarias muchas circunstancias felices para que la mujer salga de la esclavitud y llegue a la tutela. Entre los griegos la multiplicidad de costumbres y la actividad del comercio, ilustrando a todas las clases de ciudadanos influyeron poderosamente para que la mujer, en tiempo de Atenas, fuese libre, tuviese una posición independiente desde antes de ser casada y no perdiera enteramente su personalidad en el matrimonio; tenía derechos civiles y una propiedad en su dote; no más le faltaban los derechos políticos. Las leyes y costumbres

Tiempo después, cambiaría de parecer en un sentido positivo. Propondría la igualdad política parcial para la mujer. La acotación se basaba en una fascinante distinción entre "mujer doméstica" y "mujer pública".[173] Pero lo que más importa es volver sobre la omisión de Ramírez. ¿Desconocía el Nigromante el derecho natural de tipo liberal en que basó su propuesta a la comisión? No. Tirabeque guardó silencio en esta ocasión por estrategia política. Cuando le tocó defender a Vidaurri suscribió el dictamen de la comisión especial sobre el conflicto territorial entre Nuevo León y Coahuila.[174] Allí justificó las pretensiones anexionistas del caudillo militar con Hobbes y Locke: la restitución del estado natural de los individuos cuando se rompe todo "vínculo social" o de autoridad.[175]

Guzmán defendió el proyecto de constitución desde la perspectiva iusnaturalista. La crónica de Zarco sintetiza sus argumentos de la siguiente forma:

> El Sr. Guzmán dice que el preopinante ha tocado a un tiempo tres distintas cuestiones: Primera, ¿existen los derechos del hombre? Segunda, ¿son estos derechos la base de las constituciones sociales? Y tercera, ¿cuál es el catálogo de esos mismos derechos? Confiesa que el Sr. Ramírez pone a la comisión en tortura, porque no puede contestar a todas sus preguntas y objeciones, y porque parece no creer en la ley natural, y así acaso no aceptaría las respuestas que en ella se funden. Por esto se va a valer de hechos. El Sr. Ramírez no negará que el hombre es un ser eminentemente libre y eminentemente social, convienen en sacrificar un poco de su libertad natural, para asegurar la demás, y que esta parte de libertad que se reservan todos los individuos, es lo que constituye el derecho del hombre en sociedad, y asegurar este mismo derecho, debe ser el fin de las constituciones, y de todas las leyes; y así la comisión ha tenido razón para decir, que los derechos del hombre son la base y objeto de las instituciones sociales.[176]

En otra intervención respondió al cuestionamiento de la ausencia de jerarquía. Con justa razón, señaló que ése era un problema distinto. Lo primero era definir si existían los derechos del hombre. Y desde luego creía que éstos existían, "porque hay derechos a que el hombre no renuncia jamás".

---

griegas siempre ejercieron una poderosa influencia en las costumbres y las leyes romanas". Ramírez, "Apuntes", *Obras*, tomo VII, p. 338.

[173] "Toda mujer que subsista de su trabajo personal –llegó a sostener Ramírez— o que administre sus bienes tiene la calidad de ciudadano, con excepción de las obligaciones militares... la mujer doméstica forma una clase en oposición a la mujer pública". Ramírez, "Apuntes", *Obras*, tomo VII, p. 338.

[174] Cabe aclarar que el dictamen no atacaba el decreto de Comonfort. Lo declaró subsistente. Pero al mismo tiempo, estableció que no deberían tomarse otras medias. Antes debía ser aclarada la validez de quince actas de diversos pueblos de Coahuila que pedían anexarse a Nuevo León. Al declarar una suspensión de medidas, el dictamen favorecía temporalmente a Vidaurri sin oponerse totalmente a Comonfort.

[175] "La comisión profesa como dogma político, el axioma democrático de que una sociedad en estado de revolución y rotos los vínculos sociales, restituye al hombre al estado natural. Este axioma, señor, es reconocido por todos los publicistas de diversas creencias políticas y que han tratado del origen de las sociedades y los gobiernos... Supongamos por un momento con Locke, que la sociedad y el derecho de gobernar nace de un contrato entre el príncipe y el pueblo... Más adelante se puntualizaba: "Adóptese, si se quiere: la bárbara opinión de Hobbes, que pretende que la sociedad se forme por un pacto absoluto de servidumbre en el que el pueblo renuncia su libertad natural, y deposita sin reserva ni condición todo su poder en manos del príncipe: aún en este sistema, el pueblo recobraría su libertad en los momentos en que el príncipe o déspota lo abandonase, y siempre sería cierto que el pueblo mexicano recobró su libertad, al menos en los momentos de la fuga de su infame opresor". Ramírez, "Dictamen de la comisión especial" del caso Nuevo León-Coahuila, *Obras*, tomo VII, pp. 81-82.

Pos su parte, Mata le respondió a Vallarta que era falso que los Estados Unidos se hayan constituido directamente por el pueblo.[177] Que primero se constituyeron mediante una convención de representantes y más tarde los estados ratificaron sus preceptos. El camino había sido indirecto como en México. La diferencia era que los representantes mexicanos no tenían que someter sus resolutivos a nadie más, pues contaban con "amplísimos poderes para constituir a la nación".

Arriaga hizo una defensa general en dos intervenciones.[178] Habló de la necesidad de instituir "mandatos preceptivos" en la constituciones. Y puso el ejemplo reciente de la Constitución francesa de 1848, en donde se legislaron principios abstractos y prólogos razonados en cada título para evitar equívocos de interpretación constitucional. Por último, que era cierto: el artículo a discusión no era otra cosa que un "acto constitutivo", restringía a las autoridades y la propia soberanía del pueblo.

El artículo fue sometido a votación. El congreso lo aprobó por 70 votos contra 23.[179] El voto de Ramírez no aparece entre estos últimos. Tirabeque era un francotirador. Una vez saciado su gusto por el debate, cambió el sentido de su voto. O quizá no quería contradecir los preceptos impulsados por el núcleo duro de lo que vendría a ser la coalición anaranjada. Lo importante, de cualquier manera, es que sólo una cuarta parte de los diputados presentes fueron opositores al iusnaturalismo. Hasta cierto punto, el resultado era lógico. El grupo que encabezaba Castañeda compartía los mismos lineamientos que los seguidores del voto de la mayoría. Ambos grupos partían de la misma matriz de los 40. En este tema, Arriaga y la asamblea constituyente no fueron originales. Heredaron un pasado constitucional que venía del Acta de Reformas de 1847. Continuó hasta 1853 y se vio interrumpida en el breve despotismo de Santa Anna.

La creación de un catálogo de derechos individuales tampoco fue, salvo en contadas excepciones, original. Enumero las "libertades": igualdad ante la ley, domicilio, seguridad (vida y portación de armas), inviolabilidad de correspondencia, inviolabilidad de domicilio, libertad por nacimiento, libertad de trabajo, libertad de las ideas, libertad de prensa, tolerancia religiosa (libertad de conciencia), propiedad, libertad de tránsito, libertad de enseñanza, derecho de petición, libertad de asociación, abolición de la pena de muerte por delitos políticos (vida) y garantías de procedimiento (incluye jurados). Las pocas novedades, respecto del Acta de Reformas de 1847, fueron de orden técnico y en la ampliación del catálogo de derechos individuales (conciencia, enseñanza, pena de muerte y jurados).

---

[176] Zarco, *Historia*, sesión de 10 de julio de 1856, p. 20.
[177] Zarco, *Historia*, sesión de 11 de julio de 1856, p. 22.
[178] Zarco, *Historia*, sesiones de 10 y 11 de julio de 1856, pp. 21 y 24-27.

Las mejoras técnicas fueron, principalmente, dos. Primero de integración. La Constitución de 1847 –por la intervención de Estados Unidos y razones de tiempo— había subsistido y funcionado con tres documentos separados: el Acta Constitutiva, la Constitución de 1824 y el Acta de Reformas. Esta última sumaba, restaba y anulaba facultades a la carta constitucional de 1824. En 1856, la comisión de mayoría enmendaría el mal de precisión y se acercaría al ideal de simplificación y claridad. La segunda fue de jerarquía. La adscripción al iusnaturalismo, la enumeración del catálogo de derechos individuales y la manera de garantizarlos se colocarían en el primer título. El contraste respecto de 1824 no pudo ser más extremo. En la Constitución de 1857 la organización de los poderes públicos debió su origen y sentido a la preservación de los derechos del hombre y el catálogo de derechos individuales. La división de poderes halló su fundamento en la defensa de la libertad de corte liberal. En cambio, en la Constitución de 1824 lo central fue defender la religión católica y organizar los poderes públicos. Los pocos derechos individuales explícitos –propiedad, seguridad y libertad de expresión política-- fueron subsidiarios de otros artículos o aparecieron dispersos en la Constitución.

El catálogo fue discutido, en algunos de sus artículos, con gran intensidad; pero lo más significativo radicó en el acuerdo tácito de garantizar su existencia. Las disputas más acaloradas fueron de matices. En el anexo II puede observarse que el catálogo, visto en su conjunto, no tuvo dificultades reales en su aprobación. Contó con una mayoría constante. Asimismo, no se advierte un patrón que configure alguna coalición predominante. Para este tópico, los artículos se votaron de acuerdo al tema en discusión. Asombra, por ejemplo, que las dos más grandes novedades del catálogo de Otero y Gutiérrez Estrada –el derecho de asociación y el de petición individual— hayan sido aprobadas casi sin debate alguno. El de asociación fue votado sin discusión y por unanimidad. El de petición en cinco partes, una de ellas fue reprobada por 59 votos contra 21 (Anexo II).

Mi asombro reside en el hecho de que hubo variantes de "regulación" sustantivas y no causaron, ni por asomo, las pasiones encendidas de los años 40. El fundamento entre el Acta de Reformas de 1847 y la moción del voto de mayoría de 1856 no cambió. En ambos momentos el derecho de petición se pensó como un derecho individual y ciudadano (que no mexicano). De ahí que el diputado Villalobos haya solicitado que se reformara el dictamen para extender el derecho a los mexicanos.[180] Su solicitud no fue tomada en cuenta y se aprobó en los mismos términos del dictamen de la mayoría. Sin embargo, la comisión de constitución anexó una serie de regulaciones de orden constitucional que el Acta de 1847

[179] *Actas oficiales de 1857*, sesión de 11 de julio de 1856, pp. 263-266.
[180] Zarco, *Historia*, sesión de 13 de agosto de 1856, pp. 145-146.

había dejado en manos de una ulterior ley reglamentaria.[181] De esta manera, se especificó que las peticiones debían ser "por escrito de manera pacífica y respetuosa". Se aprobó por la unanimidad de 86 diputados presentes. Luego se puntualizó que las de carácter político sólo podían ejercerlas los ciudadanos de la república. El Nigromante demandó que se extendiera a los "hispanoamericanos". Arriaga le reviró que eso era "internacional y no constitucional". Esta parte fue aprobada por 75 votos contra cinco. En la tercera parte se introdujo un filtro tremendo a la libertad de petición. Preveía literalmente: "En toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido". Esto es, la autoridad a la que se dirigiera la petición debía dar su visto bueno antes de iniciar trámite alguno. Lo que estaba detrás de esta enmienda era no "legitimar" o procesar solicitudes que representaran intereses "subversivos" de orden colectivo –militares o de los pueblos— con carácter de individuales. El filtro normativo fue aprobado sin discusión por 64 votos contra 15. En la cuarta parte se intentó elevar a rango constitucional lo que había sido materia del reglamento interno del congreso: la manera en como se procesaban las peticiones en la asamblea federal.[182] El constituyente la reprobó por 59 votos contra 21. En la quinta parte se obligó a la autoridad a responder al peticionario, cualquiera que fuera el resultado. Con una mejora de redacción, esta parte fue aprobada por 65 votos contra 14.

Un escenario distinto se dio con los derechos individuales que representaron una novedad respecto de 1847. La tolerancia religiosa –que no libertad de conciencia-- siempre se pone como el ejemplo de exaltación de los ánimos del constituyente. Y en efecto, así lo constatan las crónicas de Zarco y la extensa literatura que se ha escrito sobre el tema.[183] No obstante, la discusión del famoso artículo 15 del proyecto de la mayoría y sus resolutivos han servido para escindir al constituyente entre moderados y radicales. No voy a discutir con profundidad este ángulo de los derechos individuales. Por un lado, porque más que ilustrar las tensiones y formación de agrupaciones en el congreso, las simplifica; por el otro, la libertad religiosa es importante para el estudio de las relaciones Estado-Iglesia y el proceso de secularización, no para discutir los fundamentos de las formas de gobierno.[184] Baste

[181] Lo más frecuente fue su reglamentación en el Reglamento Interno del Congreso. Así sucedió desde 1824. El Acta de Reformas de 1847 exigió que se hiciera una ley secundaria específica para el caso, pero ello nunca ocurrió. Y como la Constitución de 1847 adoptó el Reglamento Interno de 1824, en los hechos el derecho de petición continuó siendo regulado por este último documento.

[182] Literalmente decía: "Las que se eleven –las peticiones— al congreso federal serán tomadas en consideración según prevenga el reglamento de debates; pero cualquier diputado puede conocer el objeto de ellas, y si fueren de la competencia del congreso, pedir que se pasen a una comisión o que se discutan desde luego". Zarco, *Historia*, sesión de 13 de agosto de 1856, p. 147.

[183] Una revisión exhaustiva sobre la literatura "conservadora": Hernández, *Militares*.

[184] Para profundizar sobre estos temas, consúltese: Miguel Galindo Galindo, *La gran década nacional, 1857-1867*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1987 (tres tomos); Bulnes,

señalar que entenderíamos más sobre estos tópicos si partiéramos de la tesis de Sinkin de "ley y orden". Muchos diputados que votaron en contra no eran intolerantes *per se*. Cerraron filas con la política de conciliación que encabezaba Comonfort. También anticipo que el artículo 15 fue una moción de compromiso. El hecho de que no haya dado lugar a votar por 67 votos contra 46, el regreso a comisión y su retiro indefinido de la Constitución muestran que, ulteriormente, fue un gran pretexto del ala miliar-conservadora para subvertir la forma de gobierno constituida. Calificar de impíos --a los constituyentes y su producto-- cuando recularon o guardaron silencio sobre el tópico no puede interpretarse de otra manera.

En relación con la libertad de enseñanza ocurre algo semejante. Está vinculado a la reflexión sobre la secularización y los estudios educativos. Lo único que quisiera comentar es su inclusión, por primera vez como un mandato "federal", en el catálogo de derechos individuales. Esto muestra que los derechos individuales en el espacio mexicano, y aún en Francia, tuvieron un carácter orgánico y extensivo.[185] Orgánico debido a que se derivaron del vértice de la libertad, para ser aterrizados constitucionalmente en diversas "libertades" (libertad, seguridad, propiedad e igualdad). Extensivo dado que siempre se comienza con un cierto catálogo de derechos y termina históricamente en otro. Otero aportó al mundo occidental el derecho de petición, como un precepto individual y iusnaturalista, y un cierto tipo de derecho a las minorías. A Arriaga debemos, en 1856, la ampliación del repertorio mexicano con el establecimiento de la libertad de enseñanza.

La abolición parcial de la pena de muerte –circunscrita a los delitos políticos-- fue una ampliación relativamente nueva en 1856. Ciertamente, Otero no contempló esta enmienda en el Acta de Reformas de 1847. Sin embargo, el constituyente de 1842 no sólo discutió el tema. Lo aprobó, como se ha señalado en un capítulo anterior, por 52 votos contra 8. Arriaga simplemente recogió un principio –del cual fue defensor activo en 1842— que se anuló por el golpe parlamentario de Santa Anna en diciembre de 1842.[186] Los objetivos eran obvios. Por una parte, otorgar mayor autonomía e independencia a los representantes federales frente a las fuerzas militares y el poder ejecutivo y, por la otra, liberar al periodista del temor de perder la vida por hacer uso de la libertad de imprenta. El constituyente aprobó la medida por la contundente mayoría de 65 votos contra 16 (anexo II).

Finalmente, el conato de introducir el sistema de jurados –breve, público y vecinal--

---

Juárez; García, *Constitución*; Hernández, *Ignacio*; Villegas, *Liberalismo*; Bazant, *Haro*; Sinkin, *Mexican*; Hernández, *Militares*.

[185] Para seguir este fenómeno en Francia: André Jardin, *Historia del liberalismo político. De la crisis del absolutismo a la Constitución de 1875*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

[186] En el ámbito doctrinario, este tema fue motivo de reflexión por Vallarta en 1853. Se trata de un ensayo profundo donde explica las razones de su oposición a toda pena de muerte. Vallarta, "Ensayo sobre la justicia de la pena de muerte", González, *Vallarta*, pp. 45-76.

fue la medida rupturista por antonomasia de los defensores del proyecto de la mayoría. Y más que ser un derecho individual, representó un proyecto alterno al de Otero –derecho de amparo-- para "garantizar" el respeto irrestricto del catálogo de derechos individuales. La discusión del artículo 24 del proyecto de constitución generó tres reacciones distintas. Los que apoyaron el cambio, los que estaban en contra y los que propusieron una introducción gradual del sistema de jurados. Los que defendieron la primera opción: Mata y Langlois; los comprometidos con la segunda, Vallarta, Arizcorreta y Garza Melo; y los partidarios de la tercera, Ampudia, Gamboa, García Granados y Aranda.

El discurso de Mata fue sobrio.[187] Refirió la necesidad de recuperar tanto la experiencia de Estados Unidos como el pensamiento constitucional de Mora. No compartía el postulado de que los jurados fueran la voz de la "democracia", pero sí los consideraba la expresión de la "conciencia pública". Los valores agregados: independencia en los juicios que no cumplieran cabalmente los jueces y que no contradijeran la forma de gobierno federalista. El caso de Estados Unidos desdibujaba esta sospecha infundada. También defendió, al igual que Arriaga en sus motivaciones, el "sentido común" de la gente. Inglaterra –señaló Mata— instauró el sistema de jurados cuando apenas era "semibárbara".

La intervención de Langlois fue más relevante no sólo por la intensidad y brillantez en los conceptos vertidos, sino porque vino de un diputado que había votado en contra del dictamen de la mayoría en la sesión del 24 de julio.[188] Esto constata, una vez más, el peso de los diputados "indefinidos" o independientes en el constituyente. Langlois no improvisó. Expuso las consideraciones principales de una investigación más extensa sobre las diversas maneras de administrar la justicia en la historia.[189] A pesar de no compartir la organización de poderes del proyecto de mayoría –lo calificó de "estructura gótica"—, le reconocía el acierto de haber hecho descansar la garantía y el "ejercicio amplio e incontrovertido de los sagrados derechos" en el sistema de jurados.[190] Este último –desde su punto de vista-- no sólo

---

[187] Zarco, *Historia*, sesión de 14 de agosto de 1856, pp. 226-227.

[188] Véase el cuadro 16. Ahí también puede observarse que Langlois cae en la franja amarilla o de los diputados indefinidos.

[189] Zarco, *Historia*, sesión de 14 de agosto de 1856, pp. 199-208.

[190] Langlois no se detuvo en profundizar sobre los defectos del sistema de jueces, pero sí señaló algunos de ellos: "No hablaré aquí del sistema inmoral y perverso de los interrogatorios en que el juez, sin más testigo que su conciencia, sin más guía ni freno que su experiencia de las cosas y de los hombres, apura con preguntas al acusado y a los testigos, y les tiende para hacerlos caer en contradicciones; del abuso que se puede hacer del poder que la ley le concede para detener un acusado en prisión, e infligirle la horrible tortura de la incomunicación a su arbitrio, o más bien, impulsado por su temperamento más o menos activo, más o menos indolente; ni me ocuparé en zaherir esa lentitud interminable de los juicios, la venalidad de los agentes secundarios, el precio elevado que tiene la justicia, el secreto absoluto con el que se maneja esta clase de negocios, el castigo tardío que más bien parece asesinato, y del interés que toma a veces el amor propio herido, en hallar culpable a un acusado a quien no puede confundir con su interrogatorio; todos estos abusos son demasiado obvios, y se presentan con demasiada frecuencia a la vista de todos para que se necesiten explayar más". Zarco, *Historia*, sesión de 14 de agosto de 1856, pp. 201-202.

protegía el polo de la libertad contra el polo del poder, sino cuidaba las relaciones del "hombre con el hombre" y el "hombre con la sociedad"; aunque lo real fue que sólo desarrolló la primera tensión. Ligó ésta a las formas de gobierno. Encontró que la administración de justicia había pasado por tres momentos: el vinculado a los "países despóticamente gobernados", el relacionado con las monarquías constitucionales y el transformado en los gobiernos republicanos. El problema de los primeros radicaba en que la justicia partía y se quedaba en el monarca y "sus delegados". La "identidad de intereses" entre el ejecutivo y sus delegados –nombrados por él mismo— generaba irremediablemente una situación de arbitrariedad en la administración de justicia de la libertad, propiedad y la propia vida de los súbditos. La "farsa del derecho divino" fue trascendida con el arribo de las monarquías constitucionales como Inglaterra. Ahí se resquebrajó el modelo de justicia pasado, debido a que los pueblos recobraron su "libertad primitiva" y "exigieron ser juzgados por sus pares o iguales", en lugar de ser enjuiciados por un juez "nombrado arbitrariamente". La envergadura de este cambio fue tan importante para Langlois, que sostuvo "que la historia de la institución de los jurados, es la historia de la libertad civil de los ingleses". No obstante, su afirmación no era una exégesis del modelo inglés. Si la nación inglesa debía a los jurados ser, por más de tres siglos, "la más libre de las monarquías", también lo era a pesar de cohabitar con la aristocracia y el monarca. El mérito del sistema de jurados se acrecentaba. De manera independiente a estos contrapesos, no se destruía la "libertad". De ahí que el desarrollo último de los jurados llegara hasta el advenimiento de la república estadounidense:

> Los atenienses tuvieron sus *heliastas* –indicó Langlois--, los romanos sus *selectijudicis*, a la vez que sus asambleas populares, y en nuestros días los Estados Unidos han creído deber conservar los jurados que les legaron los ingleses, aún después de haber adoptado la forma de gobierno republicano. Siempre he visto que los pueblos libres son los únicos que hayan tenido la preciosa prerrogativa de juzgarse a sí mismos, y que los monarcas absolutos jamás se la concedieron a sus súbditos, por su incompatibilidad con el régimen despótico. Del cúmulo de los derechos que nos presentan las páginas de la historia apoyadas por razones tan sólidas e incontestables, deben inferirse racionalmente que es la institución de los jurados el baluarte más eficaz de las libertades públicas, siendo por ese medio el pueblo su propio guardián contra la tiranía y la opresión: que su existencia es lo que distingue la libertad política de la esclavitud, y que con el sistema opuesto de la administración de justicia, se hace efímera e ilusoria toda proclamación de derechos, que natural y necesariamente por base única la institución de los jurados.[191]

La diferencia de los jurados en Inglaterra y Estados Unidos no partía de sus fundamentos. Las trece colonias de América habían heredado el sistema de Europa. El cambio consistía en la republicanización de la forma de gobierno. Esto es, el destierro del monarca y la aristocracia en la organización de los poderes públicos. A pesar de este reconocimiento, Langlos no quería copiar el modelo estadounidense. Pensaba que la

[191] Zarco, *Historia*, sesión de 14 de agosto de 1856, p. 207.

"división natural" de los poderes debía "reconocer una misma fuente". Por eso compartía, junto con los miembros del voto de la mayoría, su visión de hacer electivo el poder judicial. Sólo hasta este momento se consumaría la completa republicanización de los poderes públicos. Langlois terminó su intervención con una precisión y una adición más. La precisión fue contra el argumento de que el sistema de jurados no compaginaba con las circunstancias sociales de México. Respondió que ello equivaldría a creer que el pueblo era "absolutamente imbécil". O que algunos constituyentes pensaran que "todos los mexicanos son bestias de carga y andan a gatas", salvo los miembros de la asamblea. Además, alegó que el jurado participaría en el juicio –en la evaluación de pruebas y testimonios y en la declaración de sentencia--, pero no en la aplicación de la ley. La adición se refería a hacer extensivo el juicio por jurados para los asuntos civiles, siempre y cuando lo pidiese alguna de las partes involucradas en el litigio. Langlois, por lo tanto, pretendía llevar el sistema más lejos que Arriaga: sistema de jurados para casos tanto del ámbito penal como civil.

La contestación de Vallarta no fue menos inteligente. Y quizá haya sido su intervención más inspirada y la de mayor impacto –dada la amplía división de la asamblea-- en el constituyente. Mediante un largo discurso leído, acusó a los defensores del voto de la mayoría de buscar en los países cultos los "secretos de su progreso" y creer que con su implante en México resolvería los nuestros. No creía que los jurados fueran la "institución esencial de la democracia". Su crítica se basaba en la distinción de las "democracias antiguas" y las "presentes". Aquella democracia, la antigua, que llamaba a los ciudadanos a la "plaza pública" no podía darse en el siglo XIX. Las "democracias" de su presente, aún consintiendo que derivaban del pueblo, eran sólo posibles por medio de la "representación" de ese mismo pueblo. Cinco millones de mexicanos no podían reunirse y deliberar. Si el pueblo no podía ser legislador, por analogía, tampoco juez. Al constituyente no sólo debía importarle si adoptaba el sistema de jurados o el de los jueces, sino más bien su origen.[192] Luego atacó el argumento de Mata de que los jurados representaban la "conciencia pública" de la nación. Si dos casos semejantes fueran resueltos de manera distinta por sus respectivos jurados ¿dónde quedaba la conciencia pública? La conciencia pública era una entidad heterogénea e intangible. Otra parte de su discurso la dedicó a mostrar las incompatibilidades entre la forma de gobierno y la intención de uniformar los procedimientos judiciales mediante el jurado:

---

[192] "Yo reconozco en el jurado –decía Vallarta— cierto tipo, cierta fisonomía que hace semejante a una cámara democrática; pero creo también que por accidental semejanza no podemos concluir que esa institución sea de suyo democrática. Si el juez único fuere nombrado por el pueblo, sería un juez hijo de la democracia; si un jurado de doce o más individuos fuere compuesto por el poder, sería un jurado emanación legítima de la tiranía o del despotismo". González, *Vallarta*, p. 125.

Diré para anticipar mi objeción que pudiera hacérseme, que yo opino porque en la constitución general se impongan a los estados ciertas obligaciones que sean como el molde que se formen sus particulares constituciones, que los poderes no estén confundidos en una persona, que las leyes se formen por los diputados del estado, etc., etc., todo esto lo requiere la necesidad de que la nación sea un cuerpo homogéneo, cuyos gobiernos todos estén inspirados por la misma idea; pero ir hasta organizar los tribunales, pero decir hasta cómo han de juzgar los jurados (esto es necesario para que halla la garantía deseada) es extraviarnos del camino que debemos llevar, es engañarnos con ilusiones.[193]

Vallarta relacionaba los jurados con uno de los puntos más sensibles a los diputados: la defensa de la soberanía natural de los estados. Seguramente, esta vinculación fue la que más fruto le redituó para convencer a los indecisos de votar en contra del proyecto de la mayoría. Por último, hizo dos críticas más. Primero la necesidad de distinguir nuestra tradición constitucional de la de las naciones anglosajonas. México era hija de "legislación española" y los emperadores romanos. Inglaterra y Estados Unidos del constitucionalismo consuetudinario. La otra crítica la centró en la confianza inmerecida del "sentido común" de la gente. Su desconfianza partía del supuesto que el "grado de cultura" de los mexicanos no alcanzaría a discernir entre el orden legal y el moral. El sentido común se oponía a las reglas de "crítica racional" que requerían tanto las pruebas como el derecho en general.[194]

La intervención de Arizcorreta ahondó en la falta de correspondencia entre los jurados y la ilustración del pueblo mexicano.[195] El sentido común no era suficiente, pues la administración de la justicia necesitaba de tres calificaciones: la de culpabilidad o formación de causa, la de hecho y la de ley. Luego se refirió a Mata y su apoyo en Mora. Le aclaró que este último no sólo elogió el sistema de los jurados, sino que consiguió su aprobación constitucional en el estado de México. Pero que era conocida su nula aplicación en la práctica. Garza Melo suscribió argumentos parecidos a los de Vallarta y Arizcorreta.[196] Se burló de la conciencia pública y la ignorancia del pueblo. Cuando les tocara emitir una resolución, en su papel de jurado, no sabrían "decir homicidio proditorio, abigeato y esterionato".

Los diputados que estaban por la tercera vía propusieron una introducción gradual. Primero en las capitales y luego hacerlo extensivo a los demás lugares.[197] Aranda añadió que la ley orgánica arreglaría el problema de la cualidad de los jurados. Incluso podría normarse que estuvieran formados por los ciudadanos de mayor preparación.

---

[193] González, *Vallarta*, p. 129.

[194] Vallarta, en 1871, cambiaría de opinión. Como gobernador de Jalisco, promovería el sistema de jurados para determinar los casos de vagancia. Manuel González Oropeza, "Los difíciles años de un jurista en la política de Jalisco", Manuel González Oropeza (compilador), *La centenaria obra Ignacio L. Vallarta como gobernador de Jalisco*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995, p. 18.

[195] Zarco, *Historia*, sesión de 19 de agosto de 1856, pp. 227-229.

[196] Zarco, *Historia*, sesión de 19 de agosto de 1856, pp. 229-230.

Las posiciones originales se mantuvieron. La adición de Langlois y la moción gradualista no fueron consideradas para aplazar la votación o solicitar la reformulación del dictamen. El constituyente reprobó el sistema de jurados por la escasa diferencia de dos votos (42 contra 40).[198] Con ello, México regresó al modelo de garantías propuesto por Otero en 1847. No es exacto afirmar que a partir de este momento el liberalismo mexicano se alejó para siempre del paradigma anglosajón. El mismo constituyente había ya aprobado, en sesiones precedentes, un cierto tipo de jurados para las "violaciones" circunscritas a la libertad de prensa.[199] Aunque lo cierto es que el sistema de responsabilidad –esfera de la autoridad— y amparo –esfera de la ciudadanía— sería el predominante en el espacio mexicano.[200]

Este último sistema de justicia se consolidó cuando se pusieron a discusión los artículos 100, 101 y 102 –reacomodados al final como 101 y 102 constitucionales-- referidos al derecho de amparo de los particulares y la manera de resolver las controversias constitucionales. El debate se centró en quién debería recaer la resolución de última instancia: la concurrencia de los estados y la federación, el congreso federal o la Suprema Corte de Justicia.[201] Arriaga, Mata, Moreno, Aranda y Ocampo intervinieron en pro del dictamen de mayoría. Resalta la confesión de Mata, al señalar que la comisión no había inventado nada nuevo; se había acogido a lo previsto en el artículo 25 del Acta de Reformas

---

[197] Zarco, *Historia*, sesión de 19 de agosto de 1856, p. 231.

[198] El listado completo de diputados puede consultarse en las actas constitucionales. En el grupo de los 42 aparecieron nombres como el de Vallarta, Arizcorreta, Castañeda, Cerqueda, Gómez Tagle, Cortes Esparza y Fuente. En el de los 40: Arriaga, Camarena, Degollado (Santos), Gamboa, García Granados, Gómez Farías (Benito), Guzmán, Mata, Prieto, Ramírez, Zarco, Langlois, Lazo Estrada, Moreno y, contradictoriamente, Olvera. El sentido del voto de este último, a pesar de estar claramente en contra de los jurados, pudo deberse a la necesidad de no romper el núcleo duro de la "coalición anaranjada". *Actas oficiales de 1857*, sesión de 19 de agosto de 1856, p. 334.

[199] Me refiero a la sesión del 25 de julio de 1856, donde comenzó la discusión del artículo 14 del proyecto de la mayoría. Como puede observarse en el anexo II de esta investigación, el artículo se dividió en tres. La tercera, relativa a los jurados, fue aprobada por 88 votos contra tres. El voto casi unánime se explica porque los jurados en México no eran algo enteramente nuevo. Habían funcionado en diversos momentos de la primera mitad del siglo XIX (falta hacer un buen estudio sobre el tema). En otra sesión del constituyente de 1856, Zarco logró que la parte aprobada sufriera una adición que distinguía dos tipos de jurados. La "adición" fue aprobada por unanimidad de 79 diputados y quedó en los siguientes términos: "los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho, y por otro que aplique la ley y designe la pena". En la sesión de 13 de enero de 1857, Zarco dio lectura al proyecto de "Ley orgánica de la libertad de prensa". Éste contó con la colaboración de Ramírez, Prieto, González Páez y el mismo Zarco. El proyecto consistía en 43 artículos. En varios de ellos se detallaba la forma de elección y el funcionamiento concreto de los jurados de calificación y de aplicación de las penas. Además recogía, de la ley Lafragua, la obligatoriedad de la firma. El proyecto de ley orgánica no se sometió a discusión ni se aprobó en 1857. Sin embargo, la vigencia del artículo 7 constitucional –o el 14 del proyecto de mayoría— no fue reformado hasta el 15 de mayo de 1883, donde desaparecieron los jurados. Se dio paso a los juicios "por los tribunales competentes". *Actas oficiales de 1857*, sesión de 28 de julio de 1856, pp. 297-298. Zarco, *Historia*, sesiones del 25 al 28 de julio, pp. 97-98, 135-138, 140-145.

[200] La responsabilidad de los representantes y funcionarios públicos quedó regulada en el título IV constitucional (Arts. 103-108). El artículo 103 sufrió reformas el 13 de noviembre de 1874 y el 6 de mayo de 1904; el 104, el 13 de noviembre de 1874. Tena, *Leyes*, pp. 624-625.

[201] Zarco, *Historia*, sesiones de 28, 29 y 30 de octubre de 1856, pp. 772-786.

de 1847. También las precisiones de Ocampo. La comisión de constitución aceptó cambiar la redacción original conforme a las mismas.[202] Ramírez y Anaya Hermosillo cuestionaron el traslado de esta competencia al poder judicial en desmedro del congreso. En lo particular, Ramírez manifestó su creencia de que los únicos contrapesos que debía tener el congreso eran los derechos de prensa y petición. Con modificaciones de redacción, la mutilación del modelo concurrente y el mandato de efectuar una ley secundaria ulterior que debía incluir jurados, los artículos fueron aprobados en las siguientes proporciones: 46 votos contra 36, 49 contra 30 y 56 contra 27 respectivamente.[203] El sistema no volvería a cambiarse a lo largo de todo el siglo XIX. Sólo se emprendieron reformas y regulaciones que detallaron su funcionamiento específico en 1861 y 1869.

La última batalla sobre la garantía de los derechos individuales se libró con la discusión del artículo 34 del proyecto de la mayoría (corresponde al 29 constitucional). Esto es, el tema de la suspensión de las garantías individuales y los "poderes de emergencia" como preceptos intrínsicamente constitucionales.[204] La comisión lo había retirado a finales de agosto para integrarlo a otros artículos de la misma sección también devueltos. La discusión se reanudó hasta finales de noviembre de 1856. Es decir, cuando el núcleo principal de la coalición azul estaba prácticamente desintegrado. A pesar de ello, Zarco y Moreno –claros partidarios del dictamen de la mayoría— alzaron su voz en contra de la medida.[205] A Zarco le preocupaba que este instrumento constitucional se pudiera desviar contra los adversarios políticos o terminara en una franca "dictadura". El soplo de Santa Anna envolvía los trabajos del constituyente. Señaló, asimismo, que el artículo no precisaba si la referencia recaería sobre las "garantías individuales" o las "garantías constitucionales". Moreno, más radical, no toleraba ningún tipo de suspensión de las garantías individuales. El consentirlo era como

---

[202] *Actas oficiales de 1857*, sesión de 29 de octubre de 1856, p. 461.

[203] *Actas oficiales de 1857*, sesión de 30 octubre de 1856, pp. 462-464. El punto relativo a la persistencia de los jurados en los casos de juicio de amparo no fue incluido en la redacción final de la minuta constitucional. A Guzmán, único corrector de estilo que realmente fungió, se le atribuye esta omisión. Consúltese: Manuel González Oropeza (compilación e introducción), *León Guzmán*, Senado de la República, México, 1987, pp. 22-23.

[204] Aunque sujetas a debate, Aguilar llega a tres consideraciones relevantes. La primera se refiere a la existencia de dos tradiciones respecto de los "poderes de emergencia": la republicana que arranca desde la antigua Roma hasta la recuperación contemporánea de Schmitt y la liberal. Ésta última, a su vez, la subdivide en dos versiones: la que negó todo tipo de poderes de emergencia y la que recuperó la suspensión parcial de *habeas corpus* de tipo inglés. La segunda se inscribe en la necesidad de pensar la experiencia liberal como un problema atlántico. Los "fracasos" de los modelos constitucionales de América Latina pueden hallar, al menos en parte, su explicación en la debilidad de los paradigmas teóricos del liberalismo y no sólo por su mal diseño o equívoca ejecución histórica. Y la tercera de orden más histórico. Me refiero a la sugerente distinción entre "facultades extraordinarias" y "poderes de emergencia". La diferencia sustancial –refiere Aguilar— radica en el carácter extra-constitucional de la primera e intrínsicamente constitucional de la segunda. Esto le permite llegar a la conclusión de que México no contó con poderes de emergencia –con excepción de las Bases Orgánicas de 1843-- hasta la Constitución de 1857. Aguilar, *Quimera*, pp. 57-94.

[205] Zarco, *Historia*, sesión de 18 de noviembre de 1856, pp. 269-270 y 274.

"suspender la vida en sociedad". Más aún, le extrañaba que "demócratas" como los miembros de la comisión revivieran, constitucionalmente, la posibilidad de una dictadura que sufrieron en carne propia. Mata, Aranda, Cerqueda y Arriaga defendieron el artículo con argumentos similares a los suscritos en el preámbulo del proyecto de constitución. Ocampo intervino para aceptar la precisión de Zarco e indicar que la comisión instituía "garantías individuales otorgadas". Mata presentó la nueva redacción y cambió la participación del Consejo de Gobierno –ya abolido por el constituyente— por la de "diputación permanente". La posibilidad de suspender las garantías individuales, salvo la relativa a la vida, fue votada por 68 votos contra 12.[206] Dos semanas después, Olvera presentó varias adiciones que especificaban la manera de conceder la facultad y de ejercerla, el límite preciso de vigencia de la "dictadura temporal" y la "responsabilidad" de sus ejecutores.[207] La comisión de constitución no aceptó estas "adiciones". A cambio recomendó fortalecer el congreso sobre el ejecutivo. Al primero tocaría –en su versión ordinaria o como "diputación permanente"— otorgarle las facultades al presidente de la república. La adición fue aprobada por 52 votos contra 28.[208] El uso ulterior de este artículo --junto con la aprobación del principio de intervención federal-- generó un poderoso instrumento del poder federal hacia los estados.

La consolidación de la república

La discusión sobre la propuesta republicana del proyecto de la mayoría abarcó tres vertientes: la forma de elegir al presidente de la república, el juicio político y la responsabilidad del ejecutivo y los ministros de su gobierno. Una vez derrotados los proyectos constitucionales de las coaliciones azules, la manera "directa" de elegir al presidente de la república no estuvo

[206] Zarco, *Historia*, sesión de 22 de noviembre de 1856, p. 276. Por un error de la comisión de estilo, el prefijo "individuales" no fue integrado a la Constitución final. Vallarta, en su calidad de presidente de la Suprema Corte de Justicia, entablaría un "juicio crítico" contra Guzmán por haber omitido la adición referida. Guzmán respondió que la omisión no sólo debía ser a título personal, sino compartida por toda la asamblea constituyente. Vallarta, "Una discusión", *La Libertad*, 21 de marzo de 1879; Guzmán, "La verdad desnuda", *La Libertad*, 28 de marzo de 1879, González, *León*, pp. 75 y 79-84 respectivamente.

[207] Más que adiciones, se trataba de un proyecto que, de haberse aprobado, equivalía a una "ley orgánica". La propuesta consistió en cinco especificaciones: concesión al ejecutivo y dos asociados más nombrados por el congreso; concesión de carácter general y no dirigido a un grupo o individuo en lo particular; delimitación del tiempo máximo de la concesión; rendición de cuentas por el uso de la concesión; uso del "voto por diputaciones" para otorgar la concesión y el nombramiento de los dos asociados. El proyecto de Olvera, además, estaba precedido de una serie de fundamentos históricos y de derecho constitucional comparado. Sólo esbozo el relativo a las repúblicas antiguas (Grecia, Roma) y las modernas (Estados Unidos). En su opinión, en ambas formas de gobierno existía la necesidad de la suspensión temporal de garantías. Pero la diferencia entre unas y otras no era menor. Las primeras tenían como fin proteger a las familias; las segundas, a lo "público". Esto me lleva a pensar que Olvera partía de una noción de república semejante a la Bodin. El énfasis en las familias y no en los individuos así lo constata. Zarco, *Historia*, sesión de 9 de diciembre de 1856, pp. 276-283.

[208] Zarco, *Historia*, sesión de 24 de enero de 1857, p. 283.

a discusión en el constituyente.[209] Lo que dividió al congreso fue la disyuntiva entre adoptar el voto individual y directo en un grado o el voto individual y directo.[210] La discusión a profundidad de estas opciones la desarrollaré en el capítulo sobre ciudadanía. Baste señalar que dicho tópico fragmentó, una vez más, a lo que había sido la coalición anaranjada. Zarco, Gamboa, Ramírez, Ocampo y casi una tercera parte de los diputados presentes –la que incluía a Castañeda— se sumaron a la defensa del voto directo.[211] En su primera intervención, Gamboa criticó a los miembros de la comisión –sobre todo a Arriaga— por dejar la cosa "como estaba antes".[212] El diputado Gamboa no especificó a que se refería con el "antes". Pero ya se ha referido que Arriaga estuvo influido por los decretos electorales del 3 de junio de 1847 y 13 de abril de 1850. Y desde este punto de vista, el otorgamiento del voto a los electores primarios para la elección de presidente de la república se había practicado en el proceso electoral de Mariano Arista (1852).[213] Lo que no aclaró Gamboa fue que los votos de los electores no tuvieron un valor individual al final del cómputo. Pasaron a las juntas electorales estatales –localizadas en las capitales-- y de su resultado se obtuvo un voto por estado. El procedimiento que proponía Arriaga era diferente. Pensó en eliminar el embudo de los estados. Hasta este momento, sin embargo, la duda de Gamboa era fundada. El artículo a discusión prescribía el procedimiento indirecto en un grado, mas sujeto a que la futura ley orgánica definiera los "términos". Nadie podía garantizar que las cosas fueran distintas al decreto electoral de 1850. A partir del preámbulo de Arriaga, se puede inferir que su intención era reformista. El presidente de la comisión de constitución impulsó una relación directa e individual de los electores con las autoridades. Incluso, en su intervención en el constituyente, dejó ver que le seducía la idea del voto directo.[214] Dejó la impresión de que podría llegar al extremo de votar contra el dictamen de la mayoría, lo que equivalía a votar contra sí mismo. Aún así, alegó que el procedimiento indirecto ya había sido aprobado en la

---

[209] De haberse aprobado cualquiera de los proyectos de la coalición azul (Castañeda, Degollado o Arizcorreta), el resultado sería semejante: la elección del presidente de la república recaería en la legislatura de los estados o en las juntas de electores estatales con un valor unitario.

[210] El artículo 79 del proyecto de constitución decía: "La elección de presidente será indirecta en primer grado y escrutinio secreto, en los términos que prescriba la ley electoral". Dicho artículo quedó asignado como el 76 constitucional.

[211] Esto ratifica que no es posible calificar a un diputado por su actuación en un solo artículo. Castañeda mostró en este punto que no sólo no era "reaccionario", sino más "avanzado" que muchos diputados considerados "radicales".

[212] Zarco, *Historia*, sesión de 16 de octubre de 1856, p. 709.

[213] Hasta donde tengo conocimiento, no existe un solo estudio que dé cuenta de la elección presidencial de 1852. Es sabido que contendieron Gómez Pedraza, Ocampo, Rosa, Bravo, Almonte y Arista. También que fue competida y que ningún candidato pudo obtener la mayoría absoluta. De ahí que el congreso haya tenido que convertirse en colegio electoral. Arista fue electo por la asamblea ordinaria de 1852.

[214] Zarco, *Historia*, sesión de 16 de octubre de 1856, p. 710.

elección de diputados y que era necesario uniformar el sistema.[215]

La intensidad y diversidad de argumentos en pro del voto directo no logró convencer a la mayoría del congreso. El artículo 79 del proyecto de constitución fue votado a favor por 52 diputados contra 29.[216] Al hacer un ejercicio de cómo fue la distribución de votos –cuadro 17— se constata la fragmentación de lo que habían sido las coaliciones azul y anaranjada. Uno podría pensar que los diputados considerados como "radicales" –franja anaranjada— debieron favorecer el voto directo. No obstante, se observa que prácticamente se escindieron a la mitad.

Cuadro 17
Voto directo o indirecto, elección presidencial
(fragmentación de coaliciones)

Voto directo	Voto directo	Voto directo	Voto indirecto	Voto indirecto	Voto indirecto
Anaya	Fernández	Ibarra	Aguado	Aranda	Castellanos
Arias	Gómez Tagle	Peña y Ramírez	Alcaráz	Balcárcel	Degollado, Joaquín
Barrera	Navarro	Rojas, Jesús	Arrioja	Castillo Velasco	Degollado, Santos
Blanco	Noriega		Auza	Cerqueda	Emparan
Del Río	Romero Díaz		Baranda	García Anaya	García Conde
Gamboa	Sierra		Barros	Garza	Guerrero
García Granados			Buenrostro, Manuel	Guzmán	Irigoyen
Gómez, Manuel			Contreras	López de Nava	Langlois
González			Estrada	Llano	Muñoz, Eligio
Jaquez			Fernández	Moreno	Quintana
Lazo			García de Arellano	Ochoa	Sánchez
Mata			Larrazábal	Olvera	Téllez
Ocampo			López, Vicente	Ortega	Vallarta
Páez			Morales	Payró	Vargas
Pérez Gallardo			Ramírez, Mariano	Prieto	
Quintero			Revilla	Villalobos	
Ramírez			Reyes		
Romero, Félix			Robles		
Romero Rubio			Rojas, Nicolás		
Zarco			Rosas		
			Velázquez		
			Villagrán		

Fuente: *Actas oficiales de 1857*

Diputados influyentes como Castillo Velasco, Guzmán, Moreno, Olvera y Prieto no comulgaron con esta medida. Al unísono, esta posición tuvo dos importantes deserciones de último momento: Mata y Arriaga. Mata –diputado suplente de la comisión de constitución-- todavía intervino un día antes para defender el dictamen de la mayoría. A la hora de votar, empero, se pronunció por el voto directo. Arriaga no llegó a la sesión. Ante la disyuntiva de ser el presidente de la comisión y la confesión pública que tal vez votaría en contra del artículo a discusión prefirió ausentarse. Por otro lado, diputados de la franja azul como Sierra y Rosso, Gómez Tagle y Romero Díaz --que podríamos imaginar como partidarios del *status*

[215] Artículo 59 del proyecto de constitución. El artículo fue aprobado por 61 votos contra 21. *Actas oficiales de 1857*, sesión de 25 de septiembre de 1856, pp. 389-390.
[216] *Actas oficiales de 1857*, sesión de 17 de octubre de 1856, p. 433.

quo-- favorecieron el voto directo. La franja amarilla –por definición incierta— esta vez se inclinó por el procedimiento indirecto. Esto significa que a partir de la derrota del proyecto de Arizcorreta –principios de septiembre de 1856— no era posible localizar coaliciones dominantes. No hubo representantes exaltados, moderados o "conservadores" *a priori* y en abstracto. Se dieron decisiones –el voto es un momento de decisión— de acuerdo con el tema en discusión.

La adopción del procedimiento indirecto en un grado no paró aquí. A la aprobación del sistema para diputados y el presidente de la república, prosiguió el de magistrados del poder judicial.[217] Tal como lo había propuesto el dictamen de mayoría, y sin registro de discusión alguna, el congreso aprobó la elección indirecta en un grado para elegir a los miembros superiores de la Corte de Justicia (58 votos contra 22).[218] Lo que provocó un álgido debate fue la definición de los requisitos para ser magistrado --contar con la profesión de abogado o equivalente— y el dejar a los ciudadanos --"a juicio de los electores"— determinar quiénes realmente estarían "instruidos en la ciencia del derecho". Pero nadie cuestionó que el cargo de magistrado debería ser electivo y periódico. Más aún, Zarco criticó –consecuente con su creencia de adoptar este procedimiento en todo tipo representación pública-- que no se adoptara el voto directo.[219] No podía consentir que la elección recayera en manos de los electores que calificó, despectivamente, como "oligarquía sabia". En este sentido, hubo una mayoría abrumadora que tomó distancia del diseño de inamovilidad y elección –el "juicio" y la mayoría absoluta de las legislaturas estatales— de 1824.[220] Al hacerlo, la asamblea de 1856 se alejó del arquetipo estadounidense. El carácter electivo, junto con la vicepresidencia de facto en el presidente de la Suprema Corte de Justicia, terminaron por "politizar" un poder que, según la investigación de Arnold, había sido el más estable de la primera mitad del siglo XIX.

A pesar de la adopción del procedimiento uniforme e indirecto en un grado para los tres poderes públicos federales, la "verdadera" republicanización del sistema no se dio hasta la elaboración y aprobación de la Ley Orgánica Electoral (LOE). No puedo detenerme con profundidad en las diversas consecuencias que tuvo esta ley para el origen, la organización

---

[217] Una novedad que no discutiré aquí fue la inclusión del "procurador general" de justicia como un cargo de elección popular y como parte de la Suprema Corte de Justicia. En el Porfiriato, este puesto formaría parte del poder ejecutivo. Para profundizar sobre el trayecto electivo de la procuraduría general, véase la excelente "Introducción" de Oropeza, *Guzmán*, pp. 15-56.

[218] *Actas oficiales de 1857*, sesión de 24 de octubre de 1856, pp. 451-452.

[219] Zarco, *Historia*, sesión de 23 de octubre de 1856, p. 749.

[220] Para una revisión de los cambios sufridos de este sistema hasta 1855: Linda Arnold, *Política y justicia. La suprema corte mexicana (1824-1855)*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, pp. 33-97 y 117-141. Una mirada del poder judicial desde los estados: Humberto Morales Moreno, *Historia del poder judicial en el estado de Puebla, 1826-2001*, Tribunal Superior de Justicia, Puebla, 2002.

de las elecciones y la legitimidad de los poderes públicos (lo trataré en los capítulos subsiguientes sobre representación y ciudadanía). Sin embargo, conviene adelantar lo concerniente a la presidencia de la república. Dos elementos me parecen centrales: la adopción del voto individual y directo de los electores primarios y la relación directa de los distritos con el congreso federal.[221]

La nueva ley electoral despejó la duda del diputado Gamboa. Las cosas no quedaron como "antes". Ahora el voto de los electores primarios se recogería en las juntas distritales. Una vez conformada la mesa directiva, se procedería a computar los votos de los "electores de sección" (uno por 500 habitantes o fracción de 250). En lugar de votar por nuevos electores que irían a las capitales, las mesas de distrito tomarían el acta de resultados y se trasladarían físicamente hasta el congreso federal. Esto significa que la existencia de las "juntas secundarias" o de distrito, prevista en la ley orgánica, sólo persistía para cumplir las funciones de cómputo y traslado.[222] No para nombrar nuevos electores –de segundo grado o estatales— que restringieran el sistema. El embudo electoral se acotaba. El cambio cualitativo fue doble. Por un lado, el voto de los electores primarios comenzó a contabilizarse individualmente y sin la intermediación de otro tipo de electores; por el otro, al no pasar por las capitales de los estados, se trastocó el control cercano e inmediato de los gobernadores o las legislaturas de los estados respecto de los "ciudadanos". La mutación no era menor. Pudiera ser que las clases políticas locales controlaran las capitales de los estados, pero no necesariamente todos los distritos de sus entidades. De esta manera, y por primera vez en México, los "ciudadanos" –los electores lo eran sin duda— pudieron elegir al presidente de la república de manera directa. No mediante el filtro de los estados, como sucedió en 1852. Comonfort ganó la presidencia constitucional en 1857 por la abrumadora cifra de 8 081 electores de un total de 8 723.[223] Arista, de haber ganado por la vía ordinaria, hubiera sido electo por 12 votos (la mitad más uno de 22 entidades) otorgados por los colegios electorales

---

[221] En cuanto al segundo elemento, Carmagnani y Hernández llegan a una conclusión similar. Consúltese: "La ciudadanía orgánica mexicana, 1850-1910", en Hilda Sábato (coordinadora), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, México, 1999.

[222] Desde luego que me refiero al caso del poder ejecutivo. Las juntas secundarias también tenían la función de computar y calificar la elección de diputados, y contaban y trasladaban los paquetes de los magistrados al congreso federal. Los magistrados eran elegidos igual que el presidente de la república.

[223] El número de votos para Comonfort: Eduardo Castellanos Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo, México, 1997, p. 182. Para el dato sobre el número total de electores, consúltese mi trabajo "El péndulo: consenso y coacción a través de la intervención federal en México, Brasil y Argentina, en Riccardo Forte y Guillermo Guajardo (coordinadores). *Consenso y coacción. Estado e instrumentos de control político y social en México y América Latina (siglos XIX y XX)*, El Colegio de México, El Colegio Mexiquense, México, 2000, p. 382.

de los estados y el Distrito Federal.[224]

Los tópicos de responsabilidad y juicio político pusieron en la palestra la tensión entre la supervivencia de ciertos rasgos parlamentarios y la consolidación de la república.[225] El proyecto de la mayoría lo mismo quería hacer sujetos de juicio político al presidente de la república que a sus secretarios de Estado.[226] Los motivos iniciales casi no tenían límites para los ministros: "por cualquier falta o abuso cometido en el ejercicio de su encargo". Los del presidente llegaban al extremo de contemplar estos últimos más los delitos "graves del orden común".[227]

El proyecto original de la comisión fue objetado y desmantelado en varias de sus partes sustanciales. Ocampo no estaba de acuerdo en que el presidente y sus ministros fueran objeto de responsabilidad al unísono. O uno o los otros; pero no ambos a la vez. Su crítica, se infiere, se basaba en el reconocimiento de la persistencia de elementos parlamentarios en México: "El sistema parlamentario y las derrotas ministeriales –afirmó— son bastantes para lograr cambios en la política y para hacer conocer a los gobernantes que no merecen la confianza pública".[228] Mata confesó que estaba por esta idea, pero que la mayoría de la comisión lo había objetado. Que también le parecía vaga la idea de "delitos graves del orden común". Proponía cambiarlo por "faltas o abusos graves". Moreno intervino en el mismo sentido que Mata. Debía definirse qué era lo "grave". En su opinión, lo grave se refería a las faltas de "responsabilidad constitucional". Ruiz intervino en el mismo tenor que Ocampo; aunque para defender al ejecutivo. El presidente no debía ser responsable porque lo debilitaba antes sus ministros. Dejaría de estar vigente el presupuesto, por parte del titular del ejecutivo, de libre remoción de los secretarios. Además, veía una contradicción tangible del proyecto de la mayoría: mezclaba delitos del orden común con los de orden estrictamente político. García Granados se sumó a la propuesta de irresponsabilidad total de la presidencia. No entendía cómo quería exigírsele responsabilidad al ejecutivo cuando ya se había aprobado

---

[224] En 1852, México estaba dividido en 21 estados, tres territorios y el Distrito Federal. El Acta de Reformas de 1847 determinó que la capital tenía voz y voto para efectos de la presidencia de la república. O'Gorman, *Breve*, pp. 110-111.

[225] Artículos 105 y 106 del proyecto de la mayoría.; aunque el 107, 108 y 109 complementaban el sistema. "Proyecto de constitución", Tena, *Leyes*, p. 569-560.

[226] Cabe señalar que el artículo 105 del proyecto de constitución también incluía a los "individuos" de la Suprema Corte de Justicia, funcionarios federales y cargos con un origen popular (diputados).

[227] Asimismo, y ante la ausencia de senado, se proponía la participación de las legislaturas de los estados para que nombraran un órgano colegiado –uno por entidad— que fungiera con carácter de "jurado de acusación". El "jurado de sentencia" quedaría a cargo del Congreso de la Unión –dos terceras partes de los diputados presentes-- con la disyuntiva de absolver o destituir. Y la apertura del proceso y aplicación de las penas, conforme a los tribunales ordinarios. Todas estas enmiendas no pasaron. Y después de repetidas sesiones y proyectos alternos, la asamblea devolvió, en calidad de "jurado de acusación", esta facultad al poder legislativo. Una vez destituido el funcionario de sus funciones, quedaba sujeto a los tribunales ordinarios si el caso lo requiriera. El diputado Castañeda fue el autor principal de este diseño de jurado político.

[228] Zarco, *Historia*, sesión de 31 de octubre de 1856, p. 789.

que ninguna de sus órdenes fuera acatada sin la firma de los ministros del ramo. Por su parte, Prieto atacó la doble responsabilidad, pero con el objeto de salvaguardar la irresponsabilidad de los ministros. La destitución no representaba una "caricia parlamentaria", le reviró a Zarco.

Arriaga fue uno de los pocos diputados que resguardó el paquete de la comisión en su conjunto. Lo más interesante fue que justificó la responsabilidad concurrente como precepto inherente a la república:

> Cree –narra en su crónica Zarco— que en las repúblicas ningún funcionario debe ser inmune y que por lo tanto, la responsabilidad debe hacerse extensiva al presidente y a los ministros. Más adelante remataba: Aunque en las monarquías se declara que el rey es inviolable, no lo es en realidad, pues la opinión juzga hasta de los actos de su vida privada. Pero en las repúblicas, ni como ficción es admisible la inviolabilidad del jefe del Estado.[229]

Antes de someterlo a votación, la comisión aceptó las recomendaciones de Mata. Cambió la redacción del artículo 105 a discusión. Con ello eliminó la mezcla de delitos comunes con los de orden político. Sin embargo, conservó intacta la responsabilidad para el presidente de la república, los ministros y demás autoridades suscritas originalmente. El artículo no dio lugar a votar por 53 votos contra 26.[230] Al mismo tiempo, la comisión retiró los artículos 106, 107, 108 y 109 que complementaban el paquete del juicio político. Esto dio pie --poco más de dos semanas después— a que surgiera un nuevo proyecto de mayoría. Esta vez, desistieron de su empeño de la doble responsabilidad y se separó al presidente de los demás cargos referidos. Por otra parte, se volvieron a mezclar los juicios por causas comunes y faltas cometidas en el ejercicio de su cargo. El artículo 105 fue aprobado en estos términos por 55 votos contra 25.[231]

En apariencia, esto había echado por la borda la responsabilidad del presidente de la república. No obstante, faltaba por definir los demás mecanismos del funcionamiento concreto del juicio político. La comisión logró que se aprobara –artículo 106— la distinción de dos jurados distintos, el de acusación y el de sentencia, en la misma sesión.[232] Pero hasta allí llegó. Tuvo que retirar los demás artículos de su propuesta. En paralelo, Olvera aprovechó el vacío para erigir un voto particular con una sección completa sobre el juicio político y la responsabilidad de las autoridades.[233] Su propuesta no sólo era diferente al proyecto original de la mayoría, sino que reintroducía la concurrencia de responsabilidades

---

[229] Zarco, *Historia*, sesión de 31 de octubre de 1856, pp. 789-790.
[230] *Actas oficiales de 1857*, sesión de 5 de noviembre de 1856, pp. 472-473.
[231] *Actas oficiales de 1857*, sesión de 3 de diciembre de 1856, p. 520.
[232] Quedó situado como el 105 constitucional. *Actas oficiales de 1857*, sesión de 3 de diciembre de 1856, pp. 520-521.

del presidente de la república y sus ministros.[234] Para complicar más las cosas, Castañeda y Villalobos presentaron otras iniciativas con dispensa de trámite en la sesiones del 10 y 11 de diciembre. Ambos resucitaban la concurrencia de responsabilidades, aunque con una modalidad disímil al voto particular de Olvera. La moción que tuvo más resonancia fue la de Castañeda. Dio un giro a la discusión y derrotó todas las enmiendas del voto de la mayoría y la de los espontáneos.[235] Los principios que impulsó exitosamente fueron dos. En primera instancia que el presidente no escapara a la responsabilidad; aunque sólo procedería en los casos de "traición a la patria, violación expresa a la Constitución y delitos graves del orden común".[236] Zarco hizo la adición de los "ataques a la libertad electoral, que fue aprobada por unanimidad. El segundo consistió en que el "jurado de acusación" fuera el congreso completo –mayoría absoluta de votos-- y la Suprema Corte de Justicia, el de "sentencia".[237] Guzmán, Moreno y Olvera lograron que los gobernadores de los estados fueran también incluidos como sujetos de juicio político.[238]

La extensa descripción del proyecto ganador de juicio político es útil por dos razones. Primero, porque muestra la importancia que le dieron los constituyentes a este tema que terminó con la instauración de una norma de compromiso. Segundo, y más relevante, debido a que aflora una clara conciencia de la disyuntiva a la que se enfrentaron los constituyentes: consolidar la republicanización de la forma de gobierno o resguardar la permanencia –para

---

[233] El voto particular completo puede consultarse en Zarco, *Historia*, sesión de 2 de diciembre de 1856, pp. 796-798; aunque fue interpuesto desde 28 de noviembre de 1856.

[234] Los sujetos a juicio político se ampliarían. No sólo al presidente de la república, los miembros de la Suprema Corte, diputados y ministros, sino también a los encargados del despacho de las secretarías, cónsules y demás agentes diplomáticos y los gobernadores de los estados (estos últimos sólo para delitos de oficio). Asimismo, introducía el "candado" que ningún juicio político –sólo respecto del presidente y sus ministros— podría darse hasta que no hubiera una "acusación" de la mayoría absoluta de las legislaturas estatales. Los votos debían presentarse ante el congreso. En el caso de todos los sujetos distintos del ejecutivo, el poder legislativo debía evaluar la declaración del auto. Respecto del presidente de la república y los diputados el procedimiento cambiaría. En relación con el ejecutivo, el mismo congreso debía calificar los votos de las legislaturas e integrar la defensa del acusado. Luego la documentación tendría que pasar a la Suprema Corte de Justicia. Una tercera parte de ésta, designada por suerte, debía fungir como "jurado de acusación". El dictamen, de igual manera, sólo consistiría en declarar "haber o no mérito". Por su parte, los diputados hubieran tenido que ser enjuiciados por la legislatura estatal de su procedencia.

[235] El voto de la mayoría, primero, propuso que el jurado de acusación y la suspensión del indiciado quedaran en el mismo congreso. El de acusación se integraría por doce diputados designados por suerte. Con las dos terceras partes de éstos (ocho diputados), se pronunciaría "ha lugar o no". De manera inmediata procedía la suspensión del acusado. De ser el caso, se enviaría el expediente para que los tribunales ordinarios pronunciaran sentencia. El segundo plan consistió en aumentar el jurado de acusación de doce a 24 diputados. Las ideas espontáneas fueron planteadas por Barrera, que pedía una vuelta al procedimiento de 1824; y Ruiz, quien sugirió el voto por diputaciones para integrar el "jurado de acusación".

[236] Correspondía al artículo 110 del proyecto de constitución. Aunque al final fue integrado como una adición del 103 constitucional. Fue votado a favor por 72 diputados contra ocho. La adición de Zarco por unanimidad de 80 votos. *Actas oficiales de 1857*, sesión de 29 de diciembre de 1856, pp. 554-555.

[237] Se trataba del artículo 108, que terminó integrado al 105 constitucional. Fue aprobado por 78 votos contra uno (Olvera). *Actas oficiales de 1857*, sesión de 29 de diciembre de 1856, p. 554.

[238] Se discutió como el artículo 109, quedó también fusionado en el 103 constitucional. Fue aprobado por 72 votos contra ocho. *Actas oficiales de 1857*, sesión de 29 de diciembre de 1856, p. 554.

otros importación— de los elementos parlamentarios.[239] Las intervenciones de Ocampo, Arriaga y García Granados no admiten equívocos al respecto. Pero Zarco, en un editorial paralelo al debate parlamentario, despejó mejor la cuestión. En su opinión, el "*impeachment*" que quería implementar la comisión venía de Inglaterra y Estados Unidos. En Inglaterra –aplicado por la cámara de los comunes— no sólo se utilizaba como "voto de censura", sino sobre "abusos y faltas" perfectamente especificadas:

> No ha sido, pues, un juicio de mera opinión, como lo entiende el Sr. Mata. Este juicio, en los países en que rige un verdadero sistema parlamentario, lo pronuncian la prensa, el cuarto poder del Estado, y las mayorías de las cámaras cuando hacen sufrir derrotas a los gabinetes.[240]

En cuanto a Estados Unidos, Zarco señaló en otro editorial:

> Pero en Estados Unidos faltan hechos prácticos, no porque allí los hombres sean mejores que en otras partes, sino porque el ministerio no tiene la importancia que se le ha dado en otras naciones. Allí se ha querido dar mayor fuerza a la ficción de depositar el ejecutivo en un solo individuo, y así los secretarios del despacho no toman parte en las deliberaciones del congreso, ni hacen iniciativas, pues todo mensaje que se dirige a las cámaras va firmado por el mismo presidente. En los estados Unidos, pues, se profesa la teoría del juicio político, pero faltan casos prácticos que demuestren su conveniencia.[241]

La reflexión comparada de Zarco lo llevó a concluir que México no podía optar por la vía parlamentaria de Inglaterra y su correlativa irresponsabilidad del monarca. Tampoco, como en Estados Unidos, por la sola responsabilidad del presidente de la república.[242] Se requería un justo medio que hiciera responsable a los ministros –para contener al ejecutivo y hacerlos también garantes de las infracciones constitucionales— y una causal de responsabilidad presidencial limitada y prescriptiva: traición a la patria, conspiración –que no infracción-- contra la ley fundamental y cohecho o soborno.[243] Zarco era consciente de que el

---

[239] Los defensores de los condimentos de "origen monárquico" en el interior del congreso –la irresponsabilidad absoluta del ejecutivo— representaron una raquítica excepción: Ruiz y García Granados.

[240] Zarco, "El juicio político", *El Siglo XIX*, 3 de noviembre de 1856. Zarco, *Siglo*, p. 75. No sería raro que este artículo fuera la intervención completa que Zarco reseñó, de manera sucinta, en sus crónicas parlamentarias. Por otro lado, Ocampo hizo otra intervención en el constituyente donde le daba la razón a Zarco. Pero añadió, precisamente, que de eso se trataba. Que la comisión pretendía "mejorar" el *impeachment* de los anglosajones. Ello le daba un carácter "innovador" a la propuesta mexicana. Destituir al funcionario que ya no mereciera la "confianza pública" y bajarlo al mismo nivel que todos los ciudadanos sin emitir "sentencia" o pena ex profeso. Zarco, *Historia*, sesión de 3 de diciembre de 1856, p. 805.

[241] Zarco, "Responsabilidad de los funcionarios públicos", *El Siglo XIX*, 9 de diciembre de 1856. Zarco, *Siglo*, p. 97.

[242] "Con respecto al presidente de la república –decía Zarco-- no lo consideramos como sagrado, ni como inviolable; pero sí creemos conveniente a la paz interior, a la estabilidad de las instituciones y a la respetabilidad del poder público que se limiten un tanto los casos en que sea personalmente responsable, para evitar que sea el ludiano de los calumniadores y de los aspirantes". Zarco, "El juicio político", *El Siglo XIX*, 3 de noviembre de 1856, Zarco, *Siglo*, p. 76.

[243] Estos elementos no eran nuevos. La Constitución de 1824 –artículo 38— contempló causas de "juicio político" semejantes. Por otro lado, en este punto resultaron similares las ideas de Castañeda y Zarco. Esto

pasado constitucional mexicano había practicado diseños mixtos. Y era un fiel creyente de la preservación de algunos rasgos parlamentarios. Cuando se intensificaron los conflictos entre el congreso y el gobierno provisional, le propuso a Comonfort: "la única condición de la existencia del gobierno, es que el ministerio sea parlamentario".[244] Pedía la renuncia –que además hizo pública— de Lafragua.[245] Sin embargo, su alegato no sólo fue "personal" como lo llegó a sostener el propio Lafragua.[246] Zarco, al igual que toda la asamblea, no pestañó al aprobar que ninguna orden del ejecutivo fuera válida sin la firma de los secretarios del ramo.[247] Lo mismo sucedió con la facultad que se abrogó el congreso para "ratificar" los nombramientos de ciertos cargos diplomáticos, militares y los "empleados superiores de Hacienda".[248] Y la fuerte potestad, también otorgada al poder legislativo, de "crear y suprimir los empleos públicos de la federación".[249]

Las consecuencias de todos estos rasgos "parlamentarios" de la Constitución de 1857 fueron estudiados por primera vez por Knapp.[250] A pesar de ser una investigación de hace medio siglo sus consideraciones, en general, tienen plena vigencia.[251] No obstante, encuentro dos reparos a su perspectiva. El primero versa sobre la ubicación histórica de los rasgos "parlamentarios". Ellos no vinieron –como sugiere Knapp-- del constituyente de 1856, ni

---

muestra, de nueva cuenta, que la calificación de moderados" y radicales más que clarificar ideologiza el pensamiento constitucional de los asambleístas de 1856.

[244] Zarco, "La acción del ejecutivo y la facultad revisora del congreso", *El Siglo XIX*, 26 de junio de 1856. Zarco, *Siglo*, p. 56. Zarco, en otro editorial, fue todavía más preciso: "En el sistema representativo, el ministerio deber ser parlamentario, y si bien pueden prolongarse las luchas en la tribuna, hay cuestiones capitales, como la de presupuestos y la de principios políticos, en que el gabinete debe sucumbir ante la mayoría. El jefe del Estado en tales casos tiene el deber de formar un nuevo gabinete, sacándolo de las filas de la oposición, y éste es el único medio legal, conveniente y pacífico de que triunfe la opinión y de que caigan los hombres que no convienen en los negocios públicos... si sus proyectos no son aceptados, debe dejar la cartera". Zarco, "Responsabilidad de los funcionarios públicos", *El Siglo XIX*, 9 de diciembre de 1856. Zarco, *Siglo*, pp. 97-98.

[245] Castañeda, *Francisco*, p. 51.

[246] Lafragua, *Miscelánea*, pp. 94-96.

[247] La aprobación de este punto fue por unanimidad de 79 diputados. *Actas oficiales de 1857*, sesión de 23 de octubre de 1856, pp. 448-449.

[248] La fracción XXI del artículo 64 del proyecto de constitución fue aprobada por unanimidad de 81 votos. La inclusión de los empleados superiores de Hacienda fue presentada por Zarco como una adición. Ésta fue aprobada por 50 votos contra 30. *Actas oficiales de 1857*, sesión de 13 de octubre de 1856, p. 420-421.

[249] Esta facultad fue aprobada por 72 votos a favor contra siete. *Actas oficiales de 1857*, sesión de 13 de octubre de 1856, p. 422-423.

[250] Frank A. Knapp, "Parlamentary government and the Mexican constitution of 1857: a forgotten phase of mexican political history", *Hispanic American Historical Review*, vol. XXXIII, Núm. 1, febrero 1853.

[251] Knapp realiza un seguimiento de la composición de los gabinetes desde 1857 hasta el gobierno de Lerdo. A través del análisis de las composiciones y disoluciones de los gabinetes, pudo observar que los presidentes en turno solían integrar los ministerios conforme a las mayorías de los congresos. Además revela que persistía, en el imaginario político, la idea de que el presidente elegía un "jefe de gabinete" que era superior en jerarquía a los otros secretarios de Estado. Según Knapp, la formación de "gabinetes parlamentarios" comenzó su decadencia con el arribo a la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada. En primera instancia por el dualismo de Lerdo: era jefe del gabinete y presidente de la república al unísono. En segundo lugar, debido a la restauración del senado en 1874-1875. Por otro lado, Knapp señala que las causas estructurales de la declinación de los gabinetes parlamentarios pueden sintetizarse en dos razones: por la falta de continuidad en la Reforma y el Imperio de este sistema y porque en México representó, hasta cierto punto, una práctica exótica. México no contaba con partidos organizados y disciplinados para que pudieran fluir los arreglos parlamentarios.

configuraron una "fase olvidada de la historia política mexicana". En realidad, se trata de una continuidad fraguada en las Cortes de Cádiz y los primeros constituyentes mexicanos de 1822-1824. Los cotos al presidente de la república de que no se acataran sus mandatos sin la firma del secretario del ramo hallan su inicio en aquellas asambleas. Asimismo, tal y como lo he explicado en el primer capítulo, el origen de todos los poderes públicos –incluyendo el del presidente— se situó en los congresos.[252] En lo particular, los constituyentes de 1824 otorgaron esta facultad a las representaciones locales. Esto no fue un sistema parlamentario "clásico", pero estaba más cercano a éste que a las repúblicas modernas o lo que hoy se conoce como sistemas presidencialistas.[253] El segundo reparo tiene que ver, justamente, con la cita de Zamacona que suscribe como propia Knapp. Ésta refería que el esquema constitucional de 1857 contrastaba con el de 1824, porque el primero permitía la composición de "gabinetes parlamentarios" y el segundo impulsaba el "viejo modelo presidencial".[254] Nada más lejos de la realidad de ambos constitucionalismos. Más bien podría sostenerse lo inverso, aunque ello minimizaría la persistencia de algunos elementos parlamentarios en la Constitución de 1857. Lo cierto es que, como bien intuyó Zarco en sus editoriales de diciembre de 1856, los constituyentes impulsaron una forma de gobierno mixta. A esto hay que añadir que lo hicieron con un predominio de rasgos republicanos. La relación directa del presidente de la república, y aún de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, no dejan lugar a duda sobre la republicanización del sistema. En este sentido, los rasgos parlamentarios de 1857 deben considerarse más como una supervivencia del pasado constitucional mexicano que como una innovación de la segunda mitad del siglo XIX. El uso indistinto de los términos secretario o ministro de Estado no se derivó de una imprecisión de nuestros políticos y tratadistas de la época decimonónica, sino de la realidad ambigua de las instituciones políticas del caso mexicano. De ahí su continuidad en la República Restaurada y el Porfiriato.

---

[252] Esta norma, incluso, no se rompió en la república unitaria de 1836. Las juntas de departamento podían pedir, contando con la mayoría absoluta de las mismas, al Supremo Poder Conservador la disolución del ministerio completo por el "bien de la nación". Asimismo, las órdenes del presidente no eran acatadas sin la firma del ministro del ramo. El presidente de la república y los ministros eran responsables por el uso de sus atribuciones. El proceso para pedir la remoción del ministerio completo: artículo 14, fracción X de la sexta ley y artículo 12, fracción IX de la segunda ley. La firma obligada del ramo y la responsabilidad de los ministros: artículos 31 y 32 de la cuarta ley. "Constitución de 1836", Tena, *Leyes*, pp. 211, 230 y 241.

[253] La literatura es basta. Sólo pongo cuatro ejemplos que debaten un viejo tema con un nuevo lenguaje: Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza Editorial Mexicana, México, 1990. Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994. Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (compiladores), *Crisis del presidencialismo. Perspectiva comparada*, Alianza Editorial, Madrid, tomo I, 1997. Scott Mainwaring y Mattew Soberg Shugart (compiladores), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, Barcelona, México, 2002.

[254] Knapp, "Parlamentary", p. 75.

La noción de soberanía cambió en 1857. Pasó de la añeja fórmula de residir "radical y esencialmente en la nación" (1824 y 1847) a residir "esencial y originalmente en el pueblo".[255] Los constituyentes aclararon que la forma de gobierno se derivaba de la "voluntad del pueblo" compuesta de "estados libres y soberanos". Por consiguiente, varió lo radical por original, la nación por pueblo y lo popular por "democrática". Covo piensa que esta transformación se debe a tres nuevos impulsos que caracterizaron al constituyente de 1856: la disminución de los requisitos para lograr el sufragio universal, la ampliación del tamaño de la representación política –30 mil habitantes por distrito en lugar de 80 mil como en 1824— y la introducción del voto directo.[256] Dicha visión, sustentada en los dichos de la prensa, no toma en cuenta que todos estos elementos habían sido materia de intensos debates a lo largo de la primera mitad del siglo XIX. En los capítulos cuarto y quinto profundizaré sobre ello. Adelanto que el constituyente de 1856 no se distinguió por hacer las propuestas más "avanzadas" en materia de ciudadanía. Que la restricción de ser alfabeto –de aprobarse— hubiera disminuido abruptamente el censo ciudadano. En cuanto al tamaño de la cámara, el tema ya había dado varias vueltas antes de 1857. Y en efecto, siempre existió un sector de congresistas –en diversos momentos-- que ligaron el tamaño de la representación con lo "popular" o lo "democrático". Pero esta asociación venía, cuando menos, de 1824 y no fue un prurito emanado de las "ideas de las Reforma". El tópico del voto directo parece tener mayor fundamento, aunque su impulso también provenía de más lejos: Rejón en los 20. Mora en los 30 u Otero en los 40. Lo que cambió en los 50 es la conciencia –Ramírez y Zarco— de ver en ello uno de los fundamentos de la "democracia" vinculada a la "soberanía del pueblo". Covo, con justa razón, señala que El Nigromante sostuvo que las elecciones indirectas favorecían la indiferencia del pueblo y hacían de la "soberanía popular" una "ilusión".[257] O bien que Zarco supo distinguir entre la acepción del pueblo como "categoría socioeconómica" –los léperos, la plebe o la clase baja— y su acepción como "categoría política" --los ciudadanos virtuosos e informados. Se trata, en última instancia, de una resurrección de la noción de soberanía de Rousseau –que como se vio en el primer capítulo. no fue ajeno a los debates de los constituyentes mexicanos— combinado con una visión particular de "democracia". En pocas palabras, lo que cambio es que se pasó de una discusión "doctrinaria" del "pueblo" –1824— a ser una realidad constitucional en 1857; y

[255] Para profundizar sobre las "posibles" influencias de este cambio: Miguel de la Madrid Hurtado, *Estudios de derecho constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1977. pp. 63-92.
[256] Covo, *Ideas*, pp. 113-130.

que otro de los sustentos de la forma de gobierno, la democracia, estuviera vinculado a dicho pueblo. Esta mutación en el lenguaje doctrinal y constitucional no tuvo un impacto –se verá más adelante-- en el diseño de la representación política y la ciudadanía. La nueva expresión repercutió –lo cual no es poca cosa— en el ámbito simbólico.[258]

Sin embargo, nada de esto inquietó a los diputados en 1856. Casi todos los artículos referentes a la soberanía y la forma de gobierno fueron aprobados sin discusión alguna y por unanimidad.[259] Sólo causó polémica la liga entre soberanía y federalismo. Es decir, el sentido u "objeto" de la federación (se eliminó lo común, lo nacional y el mantenimiento de la unión) y todo aquello que pudiera interpretarse como un prefijo que denotara superioridad de la misma ("pacto federal"). No obstante, el énfasis en que la forma de gobierno estaba compuesta de "estados libres y soberanos" –creencia en que las entidades eran "preexistentes" a todo pacto de constitución-- venía de más lejos. Arriaga, tanto en la década de 1840 como en el preámbulo al proyecto de constitución y en algunas de sus intervenciones en la asamblea, mostró que comulgaba con la existencia de una soberanía natural de los estados.[260] La fácil aprobación de esta enmienda muestra que no era el único en pensar así. A estas alturas, la discusión central ya no era filosófica –el origen-- ni simbólica. Lo primordial era definir el reparto concreto de los poderes públicos.

Lo más candente se situó en la disyuntiva de constituir un federalismo de una sola cámara o un federalismo bicameral. O dicho en otros términos, en erigir un federalismo con senado o "alguna otra cosa que lo sustituya": el voto por diputaciones.[261] La discusión de este tema comenzó pocos días después de la derrota del proyecto de Arizcorreta. Y en realidad el debate se bifurcó entre unicameristas contra bicameristas y una mayoría de unicameristas que no apoyaron el voto por diputaciones. Los diputados que hablaron en contra del proyecto de constitución fueron Olvera y Zarco. Ambos dieron una cátedra de porqué el senado estaba vinculado ineludiblemente al federalismo: el otorgamiento de la igualdad de representación a las entidades estatales. Olvera, además, sintetizó los argumentos que había presentado en su voto particular y desmanteló las objeciones de sus adversarios. En cambio, las diversas intervenciones de Zarco añadieron nuevos elementos a la discusión. Combatió la

---

[257] Covo, *Ideas*, p. 126.

[258] Una buena discusión teórica sobre el valor de lo simbólico en los conceptos políticos: Enrique Serrano G., "En torno al dispositivo simbólico de la democracia", *Metapolítica*, vol. I, Núm. 4, octubre-diciembre de 1997.

[259] El artículo 45 del proyecto de constitución, relativo a la soberanía, se dividió en tres partes. La primera fue aprobada por unanimidad de 79 diputados. La segunda por unanimidad de 80. La tercera por unanimidad de 79. La definición general de gobierno, artículo 46 del dictamen de mayoría, se dividió en dos partes. La primera se aprobó por unanimidad de 83 votos. La segunda parte fue retirada. *Actas oficiales de 1857*, sesión de 9 de septiembre, pp. 370-372.

[260] En otro estudio doy cuenta de esta premisa usada a lo largo de casi toda la segunda mitad del siglo XIX. Arroyo, "Ocaso", pp. 131-163.

[261] Se trataba del artículo 53 del proyecto de constitución. Al final, quedó como el artículo 51 constitucional.

descalificaciones del mal recuerdo histórico y el carácter aristocrático –los modelos de 1824 y 1847-- sumándose a sus detractores; pero al mismo tiempo señaló que el senado podía convertirse en una "institución republicana" al subvertir los requisitos para el cargo y el origen de su elección. El voto particular de Olvera –salvo en el número de senadores por entidad-- contenía la solución. Al unísono, apoyó la idea de Olvera de que el senado no sólo representaba un contrapeso para la cámara de diputados, sino también respecto del poder ejecutivo y las relaciones diplomáticas. La parte más novedosa de sus discursos recayó en sus alegatos sobre la "proporcionalidad" de la representación. Le parecía que la ausencia de "representatividad" de las entidades públicas había sido reconocida por los propios miembros del voto de la mayoría. De ahí la introducción del voto por diputaciones cuando un estado lo requiriese. Sin embargo, ello no resolvía el problema. Por el contrario, se convertía en una medida que iba en contra de los "intereses públicos". Y peor aún, tendía a promover las "intrigas y combinaciones numéricas". En alusión directa a la intervención del diputado Moreno, se declaró ferviente defensor de la "democracia", entendida como el predominio de las "mayorías". El problema era definir a qué mayorías se refería uno: a la mayoría de las "entidades políticas" o la mayoría de la población. Dos estados del centro podrían oponerse a una mayoría de ocho estados fronterizos. En este caso, una minoría de dos se opondría a una clara mayoría de ocho. Esta desproporcionalidad era lo que la representación federal quería evitar. Olvera y Zarco reprodujeron en 1856 el mismo debate y la misma solución a la que se enfrentó la convención estadounidense de 1787.

Los diputados que hablaron en pro del legislativo unicameral fueron García Granados, Moreno, Gamboa, Cendejas y Ramírez. No hubo nuevos argumentos, salvo el de Ramírez. García Granados repitió que habría una lucha de cámaras, incluso para formar el "gabinete parlamentario".[262] Que era imposible eliminar el carácter aristocrático del senado, dado su reducido número de miembros. Por último, y como representante del territorio de Tehuantepec, los territorios se hallarían en una doble desventaja frente a los demás estados: no estaban contemplados para tener representación en el senado.[263] Moreno señaló que todo senado estaba en contra de la "democracia popular". Privilegiaba a las minorías sobre las mayorías. Además, no tenía caso imitar "servilmente" a los Estados Unidos. Gamboa alegó que los senadores siempre representaban "intereses territoriales", nunca del pueblo. El mejor ejemplo era Oaxaca y su poder legislativo bicameral (Gamboa fue electo por este estado).

[262] En su momento, Zarco le respondió a García Granados que eso era fácil de solucionar. Simplemente, el gabinete del ejecutivo debería conformarse de una mayoría de diputados y una minoría de senadores.

[263] Zarco respondió a dicho diputado que no había leído bien el voto particular de Olvera. Que este último otorgaba representación a los territorios. Y en efecto, si se consulta el voto particular de Olvera es claro que tenía la razón Zarco.

Allí se dieron casos en donde una minoría se opuso a la mayoría. Once diputados habían votado una medida contra dos y luego el senado local los derrotó por cuatro votos contra tres. El voto por diputaciones, le parecía, salvaba mejor el principio de "igual representación". Asimismo, pensaba que el senado no sólo había sido malo en 1852. sino siempre. Y esto a pesar que el Acta de Reformas dio representación a "verdaderos liberales" como Arriaga y Prieto. Sin embargo, el mal radicaba en que el senado no se "aclimataba" al país. No solía defender los intereses de las localidades. En 1852 los estados fronterizos pidieron una baja en los aranceles externos y los representantes de dichos estados votaron contra los intereses fronterizos. Cendejas hizo eco del "mal recuerdo" del senado de 1850-1852. No bajó a los senadores de defensores de las clases sociales "coloniales". Arremetió contra el sistema de 1824, por ser una "servil imitación" de Estados Unidos; e hizo lo propio respecto del paradigma de 1847, por ser una opción "conservadora". Enseguida criticó el voto particular de Olvera. Como se recordará, éste proponía que los senadores suplentes fueran nombrados por los gobernadores de la entidad a la que representaban. Esto demostraba –en opinión de Cendejas-- que se buscaba llevar representantes de los "gobiernos" y no del pueblo. Finalmente terminó su discurso con dos premisas. La primera era un apoyo directo a Arriaga. El voto por diputaciones resolvía el problema de la "representación federalista". Segundo. si en Estados Unidos había senado ése era su asunto. También tenían esclavismo y nadie aconsejaba que se aceptara "esta institución como eminentemente democrática". Ramírez cerró el debate. La novedad de la intervención fue que centró su oposición por razones de eficacia. El bicamerismo le parecía un abuso del sistema representantivo. Convertía en "laberinto la formación de leyes". El congreso requería, para su mejor funcionamiento. una "marcha expedita".[264]

El dictamen de la comisión fue sometido al pleno. La supresión del senado fue votada favorablemente por 44 votos contra 38.[265] Lo primero que sobresale es lo apretada que fue la votación (cinco o seis votos de diferencia). De haber asistido a la sesión nombres como Lafragua, los dos Riva Palacio, Fuente, Escudero y Echánove, Yánez. Quintana y Velázquez. las cosas pudieron resultar de manera distinta. Aunque lo inverso también es cierto. Las ausencias de Camarena, Del Río, Prieto, Soto (Juan), González y Quintero habrían. tal vez. aumentado la ventaja de los unicameristas. De lo que no existe duda es que el congreso se

---

[264] Los demás argumentos de Ramírez iban en la misma tesitura que los diputados precedentes. El senado como una representación que atacaba a las mayorías. O la ilusa idea de que la cámara de diputados –en su calidad de "apoderados"— representaban mejor el "voto público". De ahí que no necesitaran "revisión". Estar a favor del senado llevaba a erigir un organismo "superior" sobre la "cámara del pueblo". Nadie, además, podía garantizar que llegaran al senado hombres "sabios". Podía ocurrir que fueran electos representantes de la intriga o que favorecieran a las "clases privilegiadas".

[265] *Actas oficiales de 1857*, sesión de 10 de septiembre de 1856, pp. 373-374.

escindió, casi por mitad, en este punto crucial para la definición del federalismo mexicano.

La otra cuestión que resalta es el comportamiento relativamente estable del núcleo duro de las "coaliciones". Cuando se realizó la votación referida, sólo habían pasado unos cuantos días de la derrota del proyecto de Arizcorreta. Del total de diputados que votaron en contra del unicamerismo, 26 o 27 lo hicieron en el mismo sentido que antes.[266] De ahí que no fuera raro que personajes como Castañeda, Arizcorreta, Díaz González, Escudero, Gómez Tagle, Manuel Buenrostro y Arrioja juntaran sus votos en pro del bicamerismo. Esta nueva derrota de la coalición azul es, quizá, lo que explica la solicitud de "licencia" –que terminó en abandono completo-- de Arizcorreta y otro grupo de diputados que comulgaban con su proyecto. Castañeda no apoyó este conato de "sabotaje" y prosiguió en las labores del constituyente. Los otros once votos correspondieron a las franjas amarilla (cinco) y anaranjada (seis).[267] Zarco y Olvera –este último desde la comisión de constitución-- encabezaron la primera gran fractura de la coalición que encabezaba Arriaga.

Un mes después comenzó la segunda gran batalla por la definición del federalismo: la discusión de los artículos 66, 67, 68 y 69 del proyecto de constitución.[268] Estos artículos completaban el paquete de reglas del funcionamiento del congreso (iniciativa, dictamen, lecturas, entre otros). Pero también la idea de que el ejecutivo participara como "colegislador" antes de la tercera lectura y la normatividad del voto por diputaciones (Art. 69). Las críticas de García Granados y Moreno, Olvera, Villalobos y Zarco fueron tremendas. En el debate se mezcló el asunto del doble "veto" del presidente de la república con el del voto por diputaciones. Zarco atacó el paquete de "formación de leyes" de la comisión por partida doble. Primero porque le parecía que se creaba un ejecutivo tan poderoso que podría nulificar a las mayorías del congreso. O dicho en otros términos, abría la posibilidad de que el presidente de la república, con el acuerdo de un "gabinete antiparlamentario" y un tercio más de los diputados, nulificara las resoluciones de dos tercios de la asamblea. El "sistema representativo" no sería más que una "mentira". Lo segundo referido a la amplitud del voto

---

[266] Los votos a favor del artículo 53 del proyecto de constitución: Anaya, Aranda, Arias, Arriaga, Auza, Balcárcel, Barrera, Blanco, Buenrostro, Castillo, Cendejas, Cerqueda, Degollado (Joaquín), Degollado (Santos), Estrada, Fernández, Gamboa, García Anaya, García Conde, García Granados, Gómez Farías (Benito), Gotilla, Guzmán, Jaquez, Langlois, López de Nava, Mata, Moreno, Ochoa, Payró, Peña y Barragán, Peña y Ramírez, Pérez, Quintero, Ramírez, Ramírez (Mariano), Robles, Rojas (Jesús), Romero (Félix), Ruiz, Ramírez (Mateo), Soto (Manuel), Vallarta y Zetina. Está consignado en las actas que Castillo Velasco no asistió por enfermedad, por lo que quizá deba descontarse a este grupo de los 44. De los partidarios del bicamerismo sólo aparecen 37 nombres en lugar de 38: Aguado, Alcaraz, Álvarez, Ampudia, Arizcorreta, Arrioja, Baranda, Barbachano, Buenrostro (Manuel), Castañeda, Contreras, Díaz, Emparan, Escudero, Fernández, Garza, Gómez (Manuel), Gómez Tagle, Guerrero, Irigoyen, Larrazábal, Lemus, López (Vicente), Llano, Martínez, Morales, Muñoz, Navarro, Ortega, Quijano, Revilla, Reyes, Rosas, Sierra, Villagrán, Villalobos y Zarco.

[267] Los votos amarillos fueron: Álvarez, Guerrero, Muñoz, Emparan e Irigoyen. Los seis anaranjados: Garza, Llano, Ortega, Villalobos, Zarco, Gómez (Manuel) y Zarco.

por diputaciones. Redundó en el argumento que se prestaba a "combinaciones numéricas", donde el voto de las minorías estaría por encima del voto de las mayorías. Lo único que podía conceder era que este instrumento de representación se restringiera a aquellos asuntos que interesan a uno o más estados.[269] Olvera secundó las críticas de Zarco que, no está de más precisar, eran propias desde su voto particular. El voto por diputaciones no podría cumplir con el objeto que se proponía, pero al mismo tiempo fomentaría todo tipo de "intrigas". El diputado Moreno alegó que se daba un voto de calidad superior al ejecutivo sobre la representación nacional. Que esto era contradecir el "sistema republicano". Respecto del voto por diputaciones señaló:

> La votación por diputaciones falsea la ley de las mayorías, hace que un estado como el de Jalisco valga tanto como la Baja California, y ofrece el inconveniente de que las diputaciones muy numerosas rara vez podrán ponerse de acuerdo para apelar al recurso que les da el artículo 69.[270]

García Granados ahondó en la "desproporción" que generaban las diputaciones de un solo diputado. Señaló, además, que el veto tácito que se otorgaba a este tipo de estados fomentaría el "triunfo de las minorías". Echaría por tierra "todo principio democrático".

Por su parte, el diputado Guzmán que debería haber defendido, como miembro de la comisión, el dictamen sólo se remitió a indicar que apoyaba todo el sistema referido, pero no lo relativo al veto del ejecutivo. Demandaba que la asamblea rompiera el veto presidencial con una mayoría absoluta de diputados en lugar de los dos tercios a discusión. Mata fue el único diputado que defendió con todo vigor el paquete global a debate. Le extrañaba que los protectores del senado rechazaran el procedimiento de la comisión, cuando lo que se buscaba era ponderar los excesos y la legislación "precipitada" del congreso unicameral. Asimismo, la opinión del ejecutivo –"práctica constitucional en muchas naciones"— tenía por objeto anticipar los choques entre los dos poderes públicos. Y finalmente, sobre el voto por diputaciones indicó:

---

[268] El conjunto de intervenciones que se reseñan aquí pueden ser consultadas en Zarco, *Historia*, sesiones de 14 y 15 de octubre de 1856, pp. 589-600.

[269] En otra intervención le aclaró a Mata en qué consistían las combinaciones numéricas: "Ha dicho el señor Mata que no comprendía, que no veía cuáles son las combinaciones numéricas que pueden tener lugar en la votación por diputaciones. Sería fastidioso recurrir a cifras para demostrar estas combinaciones, que pueden falsear la voluntad de la mayoría. Pero de dos cosas una: o la votación por diputaciones es igual en su resultado a la votación de los individuos, y entonces es de todo punto inútil y no ofrece la menor garantía a los estados, o ha de dar resultados distintos, y entonces es inconcuso que ha de servir para falsear el sufragio de la mayoría. En este segundo caso, que es el verdadero, una diputación que conste de un solo individuo, como la de Baja California y algunas otras, bastará para frustrar las leyes más convenientes, para hacer triunfar al gabinete y mezquino interés local tendrá expedito el camino para contrariar las medidas de utilidad general". Zarco, *Historia*, sesión de 14 de octubre de 1856, pp. 596-597.

[270] Zarco, *Historia*, sesión de 14 de octubre de 1856, p. 592.

La votación por diputaciones se funda en el principio federativo, en la necesidad de dar equilibrio parlamentario a los estados; y no es de esperar que este arbitrio se recurra, sino cuando estén vivamente afectados los intereses de las localidades.

Se habla de combinaciones numéricas, que pueden falsear el sufragio de la mayoría; pero quien le teme no las explica, y el orador confiesa francamente, que no alcanza a verlas.[271]

La defensa inteligente y comprometida de Mata, tibia de Guzmán y el silencio de Arriaga no alcanzaron a revertir lo que la mayoría del congreso había anticipado. Su rechazo a sustituir el senado por el voto por diputaciones. Las intervenciones de García Granados y Moreno –antes firme apoyo del voto de la mayoría— mostraron la debilidad de la propuesta de la comisión. Buenos en las "combinaciones numéricas", pidieron permiso para retirar el paquete de la "formación de leyes". La modificación del dictamen no incluiría el voto por diputaciones en su calidad de "representación territorial".[272] Con ello, no sólo se mutiló el imaginativo federalismo propuesto por la comisión de constitución, sino que se dio vida a un diseño federal con poca coherencia institucional. No hubo ni federalismo con senado, ni federalismo unicameral con voto por diputaciones. Las consecuencias históricas de este azaroso proceso de compromiso no es motivo de la presente investigación. Baste señalar que las batallas por la restitución del senado duraron poco más de tres quinquenios (1857-1874).

Sin embargo, el voto por diputaciones no desapareció del mapa constitucional de 1856. El único uso que quedó descartado fue el de la "representación territorial". El congreso aprobó tres usos más: como derecho de iniciativa (vía *fast track)*, diputación permanente y colegio electoral.[273] El primer uso fue parte de lo que quedó del paquete de formación de leyes. El constituyente acordó, por unanimidad, que las iniciativas del ejecutivo, de las legislaturas de los estados y las diputaciones de los estados pasaran directamente a comisiones para proceder a su dictamen; mientras que las de los diputados, en lo individual, tendrían que seguir los diversos pasos que exigía regularmente el reglamento interno del congreso.[274] El segundo uso se derivó de la supresión del Consejo de Gobierno y el mismo

---

[271] Zarco, *Historia*, sesión de 14 de octubre de 1856, p. 590-591.

[272] La potestad colegisladora del presidente de la república persistió a medias. Después de terminada la primera lectura, se le concedió que emitiera su "opinión" en un término de siete días. Si fuera contraria al proyecto, volvía a comisión para ser discutida con las "observaciones del gobierno" de viva voz. Este mecanismo de colegislación podía ser quebrantado u omitido con el nuevo artículo 68. Esto es, se aprobó también que el congreso podía "estrechar o dispensar" el procedimiento del 66 si así lo resolvía el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. El nuevo artículo 66 fue votado a favor por 49 diputados contra 31; el 67 fue retirado por inútil; el 68: 55 contra 24; y el 69: unanimidad de 80 votos. *Actas oficiales de 1857*, sesión de 24 de noviembre de 1856, pp. 506-508.

[273] Paradójicamente, Olvera llegó a proponer un cuarto uso del voto por diputaciones. Me refiero a su voto particular relativo al otorgamiento de facultades extraordinarias del ejecutivo. Como ya se ha señalado en este mismo capítulo, su propuesta no tuvo resonancia en el constituyente.

[274] La diferencia era sustancial. Para que una iniciativa de un diputado, en su modalidad ordinaria, llegara a comisión antes tenía que pasar por dos lecturas y la "admisión o no a discusión". Es decir, debía contar con la aprobación del pleno.

senado.[275] Su aprobación fue casi por unanimidad.[276] Con la restauración del senado (noviembre de 1874), la comisión permanente se integró con quince diputados y catorce senadores. El tercer uso fue aprobado de manera fugaz y sin registro de objeción alguna.[277] Se preveía que comenzara a operar en las elecciones donde el presidente de la república o los magistrados de la Suprema Corte no obtuvieran la mayoría absoluta de los electores primarios. El carácter extraordinario de la medida no revela a simple vista su importancia.[278] Lo que podría llevar a pensar que Santos Degollado –autor principal de la LOE— tomó desprevenido al constituyente. La realidad no fue así. Los diputados de 1856 tenían plena conciencia de este instrumento electoral, porque lo habían utilizado en las tres elecciones presidenciales de 1846-1847 y la de 1852. Esto indica que su fácil aprobación se explica por la repetida utilización en el pasado constitucional mexicano y el acuerdo tácito de que los estados deberían intervenir cuando el presidente no lograra la "legitimidad" mínima de la época: la "mayoría absoluta".[279]

Continuidad en el modelo de facultades residuales

La asamblea de 1856 tuvo que enfrentarse a la distribución de competencias para definir el federalismo posible o de compromiso. A pesar del voto particular de Castillo Velasco que buscó incluir a los municipios en la discusión, el reparto se efectúo únicamente entre la federación y los estados. Los ayuntamientos pasaron, como siempre, a ser facultad de las entidades estatales. En el cuadro 18 puede observarse el reparto específico. Lo primero que llama la atención es el desvanecimiento de la tensión entre los rasgos confederalistas y los federalistas. Puede decirse, al menos como diseño constitucional, que desaparecieron los

[275] En los recesos del congreso, las facultades de la comisión permanente no eran menores. Iban desde prestar su consentimiento del uso de la guardia nacional hasta convocar al congreso a sesiones extraordinarias.

[276] El artículo 103 reformado del proyecto de constitución fue aprobado por 79 votos contra uno. *Actas oficiales de 1857*, sesión de 30 de octubre de 1856, p. 465.

[277] El capítulo VII con un solo artículo (el 53 del proyecto que quedó como 51 de la LOE) fue votado a favor por 54 votos contra 24. Resulta relevante que entre los votos en contra estuvieran nombres como el de Arriaga, Castañeda, Moreno, Prieto y Zarco. Y en los votos a favor: Auza, Castillo Velasco, Cortés Esparza, Del Río, Gamboa, Gómez Farías (Benito), Guzmán, Mata, Olvera, Ramírez y Vallarta. *Actas oficiales de 185"*, sesión de 15 de enero de 1857, p. 585.

[278] El impacto hacía el futuro se dio en las elecciones presidenciales de 1871. Para profundizar sobre este tema consúltense: Scholes, *Política*, pp. 198-217; Laurens B. Perry, *Juárez y Díaz. Continuidad y ruptura política en la política mexicana*, Ediciones Era, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1996, pp. 135-153; y Arroyo, "Péndulo", pp. 376-382. Rabasa toca el tema de pasada; pero su punto de vista estuvo desorientado. Afirma que Juárez fue el que promovió la reforma del voto por diputaciones. En realidad ocurrió lo contrario. Lerdistas y porfiristas fueron los que modificaron la ley para ganarle a Juárez en caso de que ningún candidato obtuviera la mayoría absoluta de los electores. El acuerdo previo entre lerdistas y juaristas hizo innecesario el uso de la reforma electoral de mayo de 1871. Gómez Arana reproduce el mismo error que Rabasa. Rabasa, *Constitución*, p. 101. Guillermo Gómez Arana, *La Constitución de 1857 una ley que nunca rigió*, Jus, México, 1958, p. 39.

[279] Los pormenores del voto por diputaciones como colegio electoral los discutiré en el siguiente capítulo.

elementos confederalistas. El constituyente, quizá por primera vez, discutió el reparto de facultades en torno a un lenguaje "puramente" federalista. Lo más sorprendente es que esto no causó ningún malestar que encendiera los ánimos de los diputados presentes. Los debates más acalorados se situaron en el ámbito geopolítico y en algunas partes del nuevo diseño de controversias constitucionales.

El segundo asunto general que debe resaltarse fue la adopción de la vieja fórmula –en esta ocasión, mejor expresada que nunca— de las facultades residuales a los estados y la supremacía de la federación en sus atribuciones.

Cuadro 18
Competencias federales y estatales, 1857

Concepto	Federal			Estatal		
	Votos a favor	En contra	Unanimidad	Votos a favor	En contra	Unanimidad
Federalización de la forma de gobierno hacia los estados			79			
Facultades residuales a los estados				80	1	
Supremacía de la federación en sus competencias			83			
Supremacía de la Corte en materia de controversias (ocho partes)						
Federalización de la LOE	21	49				
Obligatoriedad a los gobernadores de publicar las leyes federales	55	24				
Intervención federal	64	15				
No a las "coaliciones" entre estados				28	51	
Del congreso sobre división territorial (cuatro partes)						
Arreglo de límites amistosos con aprobación del congreso federal				71	8	
Derecho de iniciativa a las legislaturas de los estados						80
Reformas a la Constitución (participación de las legislaturas)				67	13	
Ejército						
Anulación de las comandancias militares						79
Guardias nacionales (dos fracciones)						
Hacienda						
Amonedación	64	15				
Comercio exterior	71	8				
Impuestos indirectos para la federación y directos a los estados	24	55				
Supresión de alcabalas			80			
Contribución federal (no fue fijada por el constituyente)						

Continuación de cuadro 18

Concepto	Federal			Estatal		
	Votos a favor	En contra	Unanimidad	Votos a favor	En contra	Unanimidad
Supremacía de la Corte en materia de controversias (ocho partes)						
I (cumplimiento y aplicación de todas las leyes federales)	62	17				
II (derecho marítimo)	70	11				
III (donde la federación fuera parte)			79			
IV (entre dos estados o más)			80			
V (entre un estado y uno y más vecinos de otro)	68	11				
V-a ("cuando el estado sea la parte actora"	78	71				
VI (entre ciudadanos de distintos estados)				4	75	
VII (entre ciudadanos de un mismo estado por concesiones de diversos estados)				30	50	
VIII (civil y criminal a consecuencia de tratados con potencias extranjeras			82			
Del congreso sobre división territorial (cuatro partes)						
I (nuevos estados o territorios a la unión federal)			83			
II (arreglo definitivo de límites, salvo lo contencioso			82			
III (convertir territorios en estados cuando tengan 80 mil habitantes			79			
IV						
a) "para unir a dos estados o más a petición de sus respectivas legislaturas"				49	34	
a) modificada a petición de la mayoría absoluta de las legislaturas				52	27	
b) para formar nuevos estados dentro de los existentes, cuando lo pida una población de 80 mil habitantes				45	37	
Guardias nacionales, del congreso (dos fracciones)						
I (levantar, sostener el ejército y la armada de la unión, así como reglamentar su organización y servicio)	64	15				
II (nombramiento de jefes y oficiales reservado a los ciudadanos y la "instrucción" a los estados				77	2	

Fuente: *Actas oficiales de 1857.*

Es decir, que las competencias federales sólo podían ejercerse en la medida que estuvieran definidas explícitamente en la Constitución. A los estados todo lo que sobrara sin contravenir las leyes federales. La aprobación casi unánime de este arreglo no era novedoso (cuadro 18). Básicamente fue el mismo que estipuló el Acta de Reformas de 1847 (Arts. 20 y 21). No era necesario variar lo que había funcionado bien. Por eso no mereció discusión alguna en el constituyente. Lo mismo sucedió con la "federalización" de las formas de gobierno. Este precepto estaba superado desde 1824. De ahí la unanimidad de votos en los 50 (cuadro 18).

Y en tercer lugar resalta el ideal –no siempre satisfecho— de transitar por el riel de un federalismo cargado hacia el "centro". O dicho en otros términos, se observa un avance en la pretensión de moderar las excesivas competencias de los estados para fortalecer los poderes centrales. La "verdadera" discusión sobre las distintas versiones de federalismo debe pasar por esta definición y no por la de división de poderes –congreso-ejecutivo, ejecutivo-judicial— que alude a las diversas opciones de corte liberal.[280] En el mismo cuadro 18 puede percibirse este ánimo de fortalecer los poderes del centro sobre los estados. Me refiero a los rubros de supremacía de la Corte en materia de controversias constitucionales y de los poderes públicos, el intento de federalizar la Ley Orgánica Electoral, la obligación de que los gobernadores acataran las disposiciones federales, el principio de intervención federal, la negativa a que los estados crearan coaliciones y el arreglo amistoso de límites territoriales, aunque siempre bajo el concurso del congreso federal.

El primer punto fue el más novedoso de todos. Linda Arnold ha mostrado bien el recorrido del poder judicial de 1824 a 1855. A partir de su estudio, es posible inferir la existencia de tres modelos para dirimir las controversias constitucionales y entre los poderes públicos: el "recurso de revisión legislativa" de 1824 (erige al congreso general en el "interprete" primero y último de las diferencias legales con la correlativa debilidad de la Corte ante las constituciones locales), el del Acta de Reformas de 1847 que incorpora a las legislaturas locales como el garante último de la interpretación y el de la supremacía del poder judicial –no estudiado por Arnold— de 1857.[281] Desde la perspectiva del poder judicial, Arnold da cuenta de la debilidad de los primeros modelos respecto de los otros poderes públicos. A pesar de haber operado con el principio de inamovilidad de los

[280] En general, los análisis de la Constitución de 1857 se han situado en el reparto de las facultades entre los poderes federales. Al situarse el debate en la esfera de la división de los poderes públicos, tienden a soslayarse las novedades sobre el reparto propiamente federal. Las ganancias de los poderes centrales fueron sustantivas respecto del pasado constitucional mexicano. Lo que sucede es que no siempre se trasladaron al poder ejecutivo, sino que gravitaron sobre los poderes judicial y legislativo.

magistrados, la Suprema Corte de Justicia no sólo fue endeble en relación con el congreso general, sino también frente a los individuos, las corporaciones y los estados. En cambio, el modelo de 1857 –sin desconocer el carácter temporal y electivo de sus magistrados— otorgó plenos poderes a la Suprema Corte para dirimir todo tipo de controversias. En el cuadro 18 es posible ver los alcances de esta ruptura del federalismo mexicano. No se dejó duda en la interpretación última del "cumplimiento y aplicación" de cualquier ley federal, marítima y de contratos civiles y criminales derivados de tratados con potencias extranjeras; además se llevaron las cosas hasta erigir a la Corte como el centro de decisión de las controversias entre dos estados y más, entre un estado y uno o más vecinos de otro y aún para actuar sobre los ciudadanos y vecinos de un mismo estado. Sólo perdió dos batallas relacionadas con este último rubro (las partes V-a y VII del cuadro 18). Es decir, no tener supremacía ni jurisdicción entre ciudadanos de distintos estados. Esto significa que el modelo judicial de 1857 "despolitizó" las controversias entre los poderes centrales y los estatales. Y, sobre todo, dio supremacía a uno de los poderes del centro, el judicial, sobre las entidades locales.

El intento de "federalizar" la Ley Orgánica Electoral fue una propuesta del diputado Castañeda. La comisión de constitución la aceptó y sometió a votación. Como es visible en el cuadro 18, los federalistas hacia el centro fallaron en este intento razonable de uniformar el sistema electoral. No me toca evaluar las consecuencias que provocó dicho fallo en cuanto a la ciudadanía y los procedimientos electorales en el futuro.[282] Sea suficiente referir que ello provocó, bajo el amparo del "federalismo", la persistencia de un modelo dual tanto en los derechos ciudadanos como en los procedimientos de elección de las autoridades locales.

La obligatoriedad de los gobiernos locales de publicar las leyes federales era una medida innecesaria, dado el presupuesto de la supremacía de la federación en sus competencias. Sin embargo, la reiteración de la comisión se explica por los repetidos desacatos de muchos gobernadores ante los decretos y leyes federales de la década de 1840, y aún durante el mismo año de 1856.[283] Por ende, pensaron que la medida debía ser explícita y encomendada a los tribunales de circuito o de distrito. Esto es, tendría que ser una tarea de los órganos inferiores de la Suprema Corte y no de los gobernadores. El conato de anular esta facultad tradicional de los gobernadores exacerbó los ánimos de la mayoría de la asamblea y el pleno reprobó el dictamen original.[284] Castañeda propuso entonces que los gobernadores

---

[281] Arnold, *Política*, principalmente los capítulos VIII, IX y X, pp. 165-203.

[282] Una buena evaluación de este fenómeno puede consultarse en: Hernández, *Tradición*. Consúltese también las constituciones locales posteriores a 1857: *Enciclopedia parlamentaria*, serie III, vol. I, tomo 2.

[283] Los casos de la intervención de los bienes de la iglesia en Puebla, el Estatuto Orgánico o la Ley Juárez sólo fueron algunos ejemplos que se dieron en 1856.

[284] El artículo 114 del proyecto de constitución original fue reprobado por 59 votos contra 20. *Actas oficiales de 1857*, sesión de 7 de noviembre 1856, pp. 479-480.

fueran los "agentes de la federación". La comisión adoptó esta moción. Tampoco le gustó a una buena parte de diputados --Zarco, Prieto, Ramírez, Mata, Cendejas y Arriaga--, pues pensaron que el término representaba una afrenta a la soberanía preexistente de los estados. Sólo Moreno, García Granados y Gamboa defendieron a Castañeda. Y no fue sino hasta que el diputado Ruiz planteó omitir el adjetivo "agentes" que se desmanteló la querella. Se aprobó con una relativa facilidad (cuadro 18).

La adopción del principio de intervención federal sí representó un cambió notable en el fortalecimiento de los poderes centrales sobre los estados. Y esto a pesar de que sólo procedería a "petición" de las legislaturas locales o del gobernador cuando éstas no estuvieran reunidas. Por primera vez, como un elemento intrínsicamente constitucional, fue adoptado en el constituyente de 1857.[285] Lo curioso fue que siempre se había rechazado por resultar peligroso para la vida "constitucional" en general y, en particular, de los estados de la república.[286] En esta ocasión, se aprobó sin discusión y con una amplia mayoría de 64 votos contra 15. Los alcances y modificaciones de este instrumento de intervención no pueden ser sopesados del todo aquí.[287] Apunto, en este sentido, que no sólo tuvo el uso referido de salvaguardar el orden o la defensa de la patria (el objetivo de "conservación"). Fue usado con fines electorales, de "constitución del Estado, de remoción de los adversarios políticos y como instrumento de presión para generar "compromisos políticos". El profeta Zarco, cuando se opuso a la aprobación del artículo 34 antes referido, no pecó de exageración. La posibilidad de suspensión de las garantías individuales, junto con el principio de intervención federal, fueron dos poderosas aspas de la maquinaria política del centro hacía los estados. A la supremacía federal sobre controversias constitucionales en manos de la Corte de Justicia (preeminencia jurisdiccional) se sumó la primacía del congreso y presidente de la república de dirimir las controversias políticas (las intervenciones federales no son otra cosa que un brazo armado y político). Este instrumento político y militar cambió con la restauración del senado en diciembre de 1874. La restitución de esta parte del poder legislativo se convirtió en la principal caja de resonancia de los conflictos entre el centro y

---

[285] El seguimiento de este fenómeno a lo largo de toda la primera mitad del siglo XIX: Aguilar. *Quimera*. capítulos II, III y V, pp. 57-128 y 167-201.

[286] Como he reseñado anteriormente, hay que distinguir entre facultades extraordinarias y el principio de intervención federal. El primero lo otorgaba el congreso sin tener un referente constitucional en que apoyarse. El segundo formó parte inherente de la Constitución. Antes de 1857, como bien desarrolla Aguilar en el estudio antes citado, lo que se dio fue un otorgamiento de "facultades extraordinarias" al ejecutivo.

[287] Para profundizar en las consecuencias del instrumento de intervención federal después de 1857, consúltese: Manuel González Oropeza. *La intervención federal en la desaparición de poderes*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987. También mi estudio: "Péndulo", en Forte. *Consenso*. De la misma compilación: María Luna Argudín, "Entre la convención y el consenso: el presidente, el congreso de la unión y la intervención federal en los estados (1867-1917)". Y también: Gabriel L. Negreto y José Antonio Aguilar.

las entidades federales. El más beneficiado fue el poder ejecutivo, pues en lugar de estar directamente implicado en el conflicto de los poderes públicos pasó, al menos legalmente, a ser el brazo ejecutor de las resoluciones del senado. No obstante, ello no transformó el modelo de supremacía de los poderes centrales. Sólo implicó un cambio de estafeta hacia el poder legislativo.

El arreglo amistoso de los límites territoriales y rechazo a las coaliciones de los estados siguieron la misma tónica. No podía evitarse que los estados tuvieran relación entre sí, pero cualquier arreglo de límites tenía que pasar por la supervisión del congreso general. La negación a la posibilidad de formar coaliciones fue más contundente. Zarco lo expresó con toda claridad. Permitir una coalición política sería como otorgar permiso para crear una "federación dentro de la que establece el Código fundamental".[288] Además, muchos constituyentes sabían de los diferentes usos que habían tenido las coaliciones en la década pasada. De ahí que la mayoría del congreso votara, como en 1847, contra esta medida (Cuadro 18). Cuando uno analiza los diputados que estaban a favor de las coaliciones se aclara el panorama. Sobresalen nombres como Miguel Auza, Basilio Pérez Gallardo, Santos Degollado e Ignacio Vallarta. Los tres primeros eran de la diputación de Zacatecas. Más aún, Auza fue uno de los representantes ante la Coalición de Lagos de 1847. Los otros diputados eran de Michoacán y Jalisco. Nada menos el epicentro, junto con Zacatecas, de dicha coalición. La interrogante podría situarse en los diputados que votaron en contra como Arriaga.[289] Sin embargo, si uno hace el recuento de su participación en la Coalición de Lagos llega a la conclusión que ésta, más bien, fue moderada. Como diputado local de San Luis Potosí, puso límites al gobernador para que no se saliera de los objetivos "legítimos" de conservación de la federación. Por lo mismo, no resulta extraño el sentido de su voto. Por el contrario, conocía de propia mano que ello podía abrir una puerta "constitucional" para alianzas con otros fines: el de instaurar gobiernos paralelos o premiar políticas separatistas no convenientes para la Unión. Lo máximo que consiguieron los partidarios de las coaliciones –Pérez Gallardo-- fue una excepción en los estados fronterizos y exclusivamente contra el problema de las etnias "bárbaras", lo que fue aprobado por unanimidad. Otros rubros como amonedación y comercio exterior no tuvieron variación alguna desde 1824. Salvo el caso de Yucatán, nunca había sido motivo de disputa. Se trataba, indiscutiblemente, de competencias de tipo federal.

"Rethinking the legacy of liberal state. The cases of Argentina (1853-1916) and Mexico (1857-1910)". *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, Núm. 2, mayo de 2000, pp. 361-397.

[288] Zarco, *Historia*, sesión de 21 de enero de 1857, p. 822.

[289] Arriaga fue diputado local de San Luis Potosí y luego secretario de gobierno del mismo estado. En ambas posiciones estuvo a favor de la formación de la Coalición de Lagos en 1847.

La compensación a las facultades de los estados –sin nunca llegar a ser de tipo confederalistas-- se dio en otros rubros: en el derecho de iniciativa a las legislaturas locales, en la inclusión de cualquier reforma constitucional, en el diseño de corresponsabilidad del ejército y, sobre todo, en algunas secciones de la Hacienda pública (cuadro 18). La aprobación por unanimidad del primer rubro fue, hasta cierto punto, algo natural. Esta facultad persistió de manera ininterrumpida en toda la historia del pasado constitucional de México. La única diferencia fue la amplitud o la forma ilimitada en los constitucionalismos de 1824, 1843 y 1847; mientras que en la república unitaria de 1836 tuvo continuidad en rubros previamente específicos.[290]

El segundo rubro contenía, en su versión original, una innovación radical respecto del pasado constitucional mexicano. El proyecto de la mayoría llegó a proponer un sistema mixto que involucraba tanto una doble sanción de dos cuerpos representativos distintos como un "veto" intermedio y otro final de los electores primarios.[291] En pocas palabras, la comisión postuló un sistema que combinaba los procedimientos normales de toda representación política con el método plebiscitario de electores. Las objeciones no se dejaron esperar. Zarco, y otros diputados como Moreno y Villalobos, acusaron a la comisión de proponer un método lento y, sobre todo, de confundir la "democracia pura" con el "sistema representativo". La comisión retiró el artículo a discusión y enmendó el problema de la "lentitud". Sin embargo, en su nueva propuesta mantuvo la idea del sistema mixto con una sola vuelta para el congreso (mayoría de dos terceras partes) y los electores primarios. Los impugnadores intensificaron sus ataques. Diputados como Ocampo, Mata, Aranda, Cendejas, Guzmán y Aranda apoyaron la moción de que, seguramente, venía de Arriaga.[292] Sin embargo, no alcanzaron a convencer a la mayoría del congreso. La intervención en contra de Prieto fue relevante, porque se vio acompañada de una alternativa que estaba en sintonía con la mayoría del constituyente: hacer partícipes a las legislaturas de los estados con el fin de seguir el "principio federal". El proyecto de la mayoría se sometió al pleno y fue declarado sin lugar a votar en forma económica. La comisión lo reformuló en los términos que había sugerido Prieto. Por ende, el sistema finalmente adoptado no representó una novedad constitucional. Más bien fue una continuidad reformada de 1847. Los diputados de este último constituyente habían creado una distinción de dos líneas para reformar la Constitución: la de tipo federal y la que afectaba a los estados. El procedimiento de la primera línea quedó sujeto a la discusión

[290] La Constitución de 1836, en su fracción III del artículo 26 de la tercera ley, normaba que las juntas departamentales tenían derecho de iniciativa en lo relativo a "impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales". "Constitución de 1836", Tena, *Leyes*, p. 216.
[291] La propuesta literal puede consultarse en el artículo 125 del proyecto de constitución. Tena, *Leyes*, p. 572.

y aprobación del poder legislativo federal. Esto es, las dos terceras partes de ambas cámaras o la mayoría de dos congresos distintos. La segunda línea no sólo debía pasar por el mismo procedimiento anterior, sino además por el voto mayoritario de las legislaturas de los estados. Lo que se aprobó en 1857 dejó el principio de las dos terceras partes del congreso –a la vez que eliminó la posibilidad de mayoría de dos congresos— y generalizó la sanción de la mayoría de las legislaturas estatales (cuadro 18). El constituyente de 1856 llegó a un diseño de poderes federales y estatales –en lo que se refiere a las reformas constitucionales— que podría calificarse de "delicado equilibrio". Quizá esto explique porqué no sólo se mantuvo en la segunda mitad del siglo XIX –con las obvias excepciones de la guerra de tres años y el segundo imperio--, sino que persiste hasta el México actual.

En el rubro del ejército, el constituyente de 1856 llegó al mismo esquema de 1847. Como se ha señalado en el capítulo anterior, la adopción de las guardias nacionales implicó un modelo suave de centralización política. O si se quiere, reivindicó un sistema de reparto de "responsabilidades" entre los poderes generales –congreso y ejecutivo— y el de los estados. A los poderes federales se reservaron las competencias de levantar, sostener, reglamentar y, en momentos "extraordinarios", dirigir las guardias nacionales; a los estados, las facultades de nombrar a los jefes y oficiales y ejecutar la "instrucción" de dichas fuerzas militares. Como puede observarse en el cuadro 18, las dos partes relativas al arreglo fueron votadas a favor por una amplia mayoría del congreso. En realidad, el principal objeto de la reforma estaba en la desaparición de las comandancias militares. Éstas, fortalecidas en el despotismo de Santa Anna de 1853-1855, operaban por regiones o en el interior de los propios estados. Se alegó que su existencia era el peor de los mundos posibles. Por una parte, podía darse la subordinación de los poderes civiles a los militares y, por la otra, era necesario acabar con los brazos armados de la dictadura santanista. La supresión no sólo fue planteada por la comisión de constitución, se vio fortalecida por treinta diputados antes de iniciarse el debate. La anulación de las comandancias militares fue aprobada por la unanimidad de los diputados presentes (cuadro 18). El historiador Conrado Hernández sostiene que ello fue uno de los objetivos centrales de la rebelión de Ayutla.[293] Que, además, fue el principal caldo de cultivo del golpe parlamentario de diciembre de 1857. Sin pretender agotar estas hipótesis, me parece que la rebelión de Ayutla no sólo se explica por elementos de tipo militar, sino que obedeció a una pluralidad de motivos que se han desarrollado a lo largo de la investigación. Sin embargo, no dejan de ser sugerentes las mociones de Hernández en el terreno militar. De

[292] Aranda incluso pidió que la ratificación de los electores fuera, al igual que el voto del congreso, por una mayoría de las dos terceras partes del pleno. Zarco, *Historia*, sesión de 25 de noviembre de 1856, p. 897.
[293] Hernández, *Militares*, pp. 128-135 y 146.

cualquier manera, me interesa resaltar la tensión entre los poderes del centro y los poderes territoriales. Más allá de los usos arbitrarios de la tiranía de Santa Anna, el fortalecimiento de las comandancias militares había representado una ganancia en cuanto a la centralización del ejército mexicano.[294] Su supresión constitucional en 1857 –fáctica en 1861— significó un respiro a la existencia de los poderes territoriales. Aquí se halla una veta para develar, en el ámbito militar, la continuidad de los conflictos entre los poderes centrales y los estados desde la guerra civil de Reforma hasta el Porfiriato (al menos hasta 1890).

La definición de las esferas de competencia de la Hacienda pública fue otro de los temas de mayor conflicto en el constituyente. La idea del proyecto de la mayoría de otorgarle a la federación los impuestos indirectos y a los estados los directos se topó con un muro infranqueable de diputados. El dictamen de la comisión fue reprobado por 55 votos contra 24 (cuadro 18). Los vínculos, consecuencias, tropiezos y desarrollos de este fracaso del centro sobre la periferia han sido estudiados en detalle por Carmagnani.[295] Sólo quisiera añadir que la intención de crearle a la federación una dimensión propia de fiscalidad tenía como objetivo gravar a los habitantes en general. Esto es, la autoridad central buscaba tener un nexo directo con los individuos sin pasar por el filtro de las entidades colectivas. Ello no representó otra cosa que republicanizar y "federalizar" la dimensión fiscal de los individuos. Como se ha visto en el anterior capítulo, la idea de gravar directamente a los habitantes no fue enteramente nueva. Aunque sólo para ciertos efectos, había sido una política ensayada por las repúblicas unitarias de los 30 y, sobre todo, de los 40. Su fracaso, quizá, tuvo que ver con el acento en los impuestos directos. La moción de Arriaga y varios diputados más invertía el orden. Se concentraron en los impuestos indirectos para cumplir las obligaciones de conjunto. De haberse aprobado la medida, hubiera servido como el referente constitucional donde se derivara la imposición de gravámenes generales e individuales. Al mismo tiempo, habría sido utilizado como el punto de partida para suprimir gradualmente las alcabalas.

Tal vez este último elemento explique porqué el dictamen de la mayoría no contempló ninguna disposición concreta para abolir las alcabalas. Y peor aún, cuando una buena cantidad de diputados exigieron que se emitiera un fallo al respecto, la comisión de constitución –Guzmán, Olvera y Mata— desecharon la propuesta. Alegaron, en su dictamen del 25 de enero de 1857, que no había con qué sustituir las alcabalas. Y, en dado caso, que esta determinación debería ser competencia del congreso ordinario y su "clasificación de rentas". El dictamen se discutió hasta aquella maratónica sesión permanente de cuatro días

[294] Hernández profundiza sobre la profesionalización del ejército –la creación del colegio militar— y su alineación mayoritaria al bando "conservador". Consúltese principalmente los capítulos 3, 4 y 5. Hernández, *Militares*, pp. 116-211.

(de 28 al 31 de enero). Fue duramente impugnado. La intervención de Payró sobresale por argumentar, entre otras cosas, que la eliminación de las alcabalas significaba "fortalecer el vínculo federal". Y de él partió la idea de otorgar un tiempo de gracia para la supresión. Algo parecido dijo Prieto: "la federación será imposible si han de subsistir las rivalidades de estado a estado". Aunque también partidarios de la abrogación, Guzmán y Gamboa efectuaron la defensa de siempre: "la ley invencible de la necesidad". El proyecto de la mayoría fue reprobado por 67 votos contra 14.[296] Luego se sometió la "adición", propuesta anteriormente por 23 diputados, que se impuso suprimir las alcabalas para el 1 de junio de 1858.[297] Su moción fue aprobada por un amplio margen de 70 diputados contra 13 (cuadro 18). Se sabe que la promesa de abolición no fue cumplida en el corto ni mediano plazo.[298] A pesar de ello, cabe destacar que doctrinaria y constitucionalmente el tema de las alcabalas estaba superado desde 1857. El problema, como bien suscribieron Guzmán y Gamboa, fue que la realidad financiera de la federación y los estados impidió su abrogación. De ahí su continuidad hasta 1896.

El cuadro 18 también es relevante por sus silencios. El constituyente omitió la discusión explícita del contingente. Sólo alcanzó a plantear una disposición general que obligaría a los estados, aunque fuera de manera implícita, a participar en el sostenimiento de la federación. La manera en que la comisión de constitución lo presentó fue ambigua. Se mezclaron objetivos de la federación con los "deberes" y derechos de los estados. El proyecto de la mayoría propuso, en la tercera fracción del artículo 119, que los poderes federales tenían como objeto "mantener la independencia de los estados en lo relativo a su gobierno interior, y sostener *la igualdad proporcional de sus obligaciones y derechos*". El rechazo de los estados a toda interferencia del centro en sus asuntos internos orientó a la asamblea a votar en contra de esta propuesta.[299] Lo extraño fue que la segunda parte del enunciado no sólo buscaba interferir en la "independencia" del gobierno interior de los

---

[295] Carmagnani, *Estado*, pp. 56-97.

[296] *Actas oficiales de 1857*, sesión permanente del 28 al 31 de enero de 1857, p. 621. Respecto de los votos a favor del dictamen sobresalen los nombres de Castañeda, Gamboa y Guzmán.

[297] La adición paralela fue propuesta y aceptada para su dictamen y discusión en la sesión de 2 de enero de 1857. Del total de impulsores, resaltan los nombres de Olvera, Ramírez, García Granados, Moreno, Langlois, Vallarta, García de Arellano, entre otros. Como puede inferirse, tampoco es posible encontrar una regularidad respecto de las coaliciones mencionadas anteriormente. *Actas oficiales de 1857*, sesión de 2 de enero de 1857, pp. 558 y 682.

[298] Para profundizar sobre los diversos intentos de abolición de las alcabalas en la segunda mitad del siglo XIX, consúltese mi estudio "Ocaso", pp. 131-163.

[299] El artículo 119 del proyecto de constitución se dividió en tres partes. La concerniente a la "independencia y unión" fue reprobada por 45 votos contra 35. La que fijó conservar la unión de los estados y orden público en el interior de los mismos fue aprobada por 50 votos contra 29. Y la que se refería a "mantener la independencia de los estados en lo relativo a su gobierno interior y sostener la igualdad proporcional de sus obligaciones y derechos" fue reprobada por 47 votos contra 33. *Actas oficiales de 1857*, sesión de 12 de noviembre de 1856, pp. 487-489.

estados. Al unísono, intentó erigir a los poderes federales –congreso y ejecutivo— como las entidades que vigilarían el cumplimiento de las obligaciones de los estados (¿el contingente?). Esto sin saltarse la fórmula de "igualdad proporcional". O dicho en otros términos, debía quedar en manos de la federación que las obligaciones de los estados se dieran sobre la base de las circunstancias de cada entidad y, sobre todo, con "equidad". La negativa del constituyente a esta propuesta implicó una nueva derrota del centro sobre los estados. Pero la omisión de toda obligación colectiva, a diferencia de la Constitución de 1824, representó un avance en el horizonte federal. Se revocó el contingente como un precepto intrínsicamente constitucional. Gracias al estudio germinal de Carmagnani, sabemos que el contingente se transformó, en 1871, en la renta del timbre a favor de la federación.[300] Uno de los rubros de esta última fue, precisamente, la "contribución federal". Ella varió entre el 25 (1871-1892) y 30 por ciento (1893-1911) de los ingresos recaudados por los estados y municipios.[301] Sin embargo, la transformación del contingente a contribución federal no sólo fue de nombre. El impuesto del timbre significó, en muchos sentidos, un cambio de rumbo hacia la fiscalidad moderna en México.[302]

En resumen, si se observan con cuidado los diferentes sectores relativos a la Hacienda pública puede constatarse que tendieron --esto ayudado por la promesa incumplida de la abolición de las alcabalas, a favorecer a los estados. Ello sin llegar nunca a los postulados confederalistas de antaño. Por otra parte, la intención de la federación de crear una esfera propia y permanente de competencias fiscales sobre los individuos fracasó desde el principio. Esta labor sería una construcción gradual de los actores políticos de la segunda mitad del siglo XIX.[303]

Finalmente, quise dejar al último la discusión sobre la división territorial, porque allí se manifestó la idea que tenían los congresistas sobre el federalismo en México (cuadro 18). Las crónicas de Zarco consignan que fue uno de los tópicos más debatidos e intensos del constituyente. Y no era para menos. En este rubro se resolvió la existencia política de los estados. Sin dicho estatus no valía lo ganado previamente en materia de soberanía y de

---

[300] Según Carmagnani, la renta del timbre se dividió en dos tipos de estampillas: la de timbres comunes (contratos civiles, judiciales y contables) y los "federales" (la contribución federal). Carmagnani, "El Liberalismo, los impuestos internos y el Estado federal mexicano, 1857-1911". *Historia Mexicana*, vol. XXXVIII, Núm. 3, enero-marzo, 1989, p. 475.

[301] Carmagnani también proporciona datos sobre la evolución de la contribución federal de 1875 a 1911. En lo particular, resalta su gráfico 2, pues ahí se ve claramente como la contribución federal tuvo una tendencia a la baja respecto de otros rubros de la renta del timbre ("documentos y libros"). En sus gráficos 3 y 4 es posible rastrear las alternativas de la federación para depender, cada vez menos, de la contribución federal. Carmagnani, "Liberalismo", pp. 480-482.

[302] Carmagnani pone como ejemplo la introducción de los impuestos internos al consumo sobre manufacturas nacionales y extranjeras (1880-1893). Los reveses y las vueltas a este horizonte moderno pueden ser seguidos en su estudio anteriormente citado.

disputa por las competencias estatales. Arriaga confesó que la comisión de constitución no tuvo plan alguno para definir quiénes debían ser estados y territorios. Es decir, que no se tomó en cuenta el ideal "científico" de uniformidad ("igual extensión", población y riqueza). La dilucidación fue "histórica" –lo existente hasta el 17 de octubre de 1855-- y enteramente política. La comisión erigió 23 estados y seis territorios.[304] Por consiguiente, se puso en juego a 29 entidades. Esto subvertía la división territorial del pasado mexicano (en 1853, México contaba con 22 entidades, sumando estados y territorios). Los cambios más importantes se localizaron en Aguascalientes, al que le dieron el carácter de estado; el Valle de México, de recién manufactura; Isla del Carmen, Sierra Gorda, Tehuantepec como territorios creados en 1853; una situación de indefinición respecto de la capital; y Nuevo León y Coahuila ratificado como un solo estado. En relación con los demás estados y territorios se respetó, en general, su configuración histórica.

Muy pronto la comisión de constitución entendió que nada podría resolver sin el concurso de todas las partes en conflicto. Por eso apoyó, en julio de 1856, que García Granados y siete diputados más propusieran una "comisión especial, compuesta de un diputado por cada estado o territorio de la nación, nombrado por su respectiva diputación".[305] A esta iniciativa se le dispensó el trámite de la segunda lectura y fue aprobada inmediatamente. A pesar de valer sólo en la emisión del dictamen de la comisión especial, el constituyente acudió al voto por diputaciones. Las mayorías de cada estado nombraron a sus representantes al día siguiente de aprobarse el procedimiento. Los restantes, por ausencia definitiva o coyuntural, se sortearon o fueron propuestos por la Gran Comisión y nombrados por el congreso. Destaca el hecho de que cada estado y territorio nombró a los diputados con mayor liderazgo en el interior de la asamblea.[306] La variante principal fue el Distrito Federal y el Valle de México. La comisión de constitución había dejado indefinida la capital de la república; en cambio la comisión por diputaciones contó, nada menos, que con Castillo

---

[303] Para profundizar en ello, consúltese la obra también citada de Carmagnani, *Estado*.

[304] Los artículos a discusión eran 49, 50 y 51. "Proyecto de constitución", Tena, *Leyes*, p. 561.

[305] *Actas oficiales de 1857*, sesión de 10 de julio de 1856, p. 261.

[306] Ruiz representó a Puebla; Ramírez, a Sinaloa; Castillo Velasco, el Distrito Federal; Arizcorreta, el estado de México; García Arellano, Tamaulipas; De la Rosa, Zacatecas; Rojas (Nicolás), Oaxaca; Jaquez, Guerrero; García Conde, Chihuahua; Fuente, Coahuila; Blanco también por Coahuila; Noriega, Nuevo León; Aranda, Jalisco; Quintana, Sonora; Robles, Chiapas; Díaz Barriga, Michoacán; Mata, Veracruz; García Granados, Tehuntepec; Rosas (José), Guanajuato; Dorantes y Ávila, Isla del Carmen. En la misma sesión se pidió que la diputación de Coahuila llegara a un acuerdo sobre su representante, dada la duplicación de Fuente y Blanco. En otra sesión se integraron los diputados faltantes, algunos de ellos por "suerte", dado que no contaban con representantes activos en este momento: Barros, Aguascalientes; Zarco, Durango; Villalobos, San Luis Potosí; Escudero y Echánove, Yucatán; en ausencia del representante de Sierra Gorda, López (Vicente), que era suplente de Guanajuato; Álvarez (José Justo), Querétaro; Payró, Tabasco; Ochoa, Colima. Las actas constitucionales no consignan el nombramiento de los representantes de Baja California y Tlaxcala, pero fue evidente que formaron parte del debate. Al final, Tlaxcala logró el estatus de estado y Baja California el de territorio. *Actas oficiales de 1857*, sesiones de 11, 14, 15 y 16 de julio de 1856, pp. 262-263, 268 y 270-272.

Velasco para defender los intereses del Distrito Federal. El Valle de México, de recién invención, quedó sin voto por diputación, aunque con muchos defensores individuales para lograr su creación.

La comisión especial emitió su falló hasta finales de noviembre de 1856. Es decir, se tardó poco menos de cinco meses en llegar a un compromiso político. De allí surgió un nuevo voto de mayoría, dos votos particulares y una "adición" al voto de la mayoría por parte del estado de México.[307] El voto de la mayoría, sostenido por catorce diputados más ocho con reserva, planteó una división territorial en donde desaparecieran todos los territorios, salvo Baja California. Convertía a Colima y Tlaxcala en estados. Querétaro pasaría a ser la capital de la república, mientras el Distrito Federal como estado (Valle de México). A Guerrero –petición claramente alvarista— se le agregarían Cuautla y Cuernavaca, pertenecientes al estado de México. Nuevo León y Coahuila debían fusionarse (propuesta aprobada desde septiembre de 1856). A Puebla se le quitaría Tuxpan para formar parte de Veracruz. Tehuantepec volvería a manos de Oaxaca. E Isla de Carmen desaparecía de facto como territorio. El primer voto particular, suscrito por seis diputados, reclamó la subsistencia de Tehuantepec como territorio (en el tiempo del despotismo de Santa Anna, recibió el estatus de territorio). El segundo, defendido por tres diputados, demandó la jurisdicción de Tuxpan –distrito históricamente poblano— a Veracruz. La adición al voto de la mayoría pretendía mantener los límites subsistentes del estado de México.[308] Es decir, no transigía con la idea de que los distritos de Cuernavaca y Cuautla pasaran a manos del estado de Guerrero.

No puedo tratar los pormenores que produjo cada uno de estos puntos a debate, pues abarcaron desde el peso de las representaciones estatales en la federación –el estado de México— hasta la presencia activa de los "despotismos locales" –sobresalen los de Álvarez y Vidaurri— en la configuración territorial. Me concentré en tres elementos. El primero trata sobre el equilibrio entre los estados y el centro a la hora de dirimir nuevos arreglos y modificaciones de límites territoriales o crear nuevos estados. El constituyente dividió la discusión en cuatro partes (cuadro 18). Las primeras tres fueron aprobadas con gran facilidad; contaron con el voto unánime de los diputados presentes. De esta manera, se le dio al congreso federal la facultad para admitir nuevos estados o territorios, el arreglo de límites no contencioso de éstos y convertir a los territorios en estados. La protección a los estados preexistentes se dio en la cuarta parte. El congreso rechazó la moción "centrista" de que el

[307] Los documentos literales del dictamen de la mayoría, los dos votos particulares y la adición del estado de México puede ser consultadas en Zarco, *Historia*, sesiones de 26 y 27 de noviembre de 1856, pp. 320-343.

congreso pudiera unir dos estados o más a petición de las legislaturas locales involucradas (cuadro 18). En su lugar, suministró la misma posibilidad al congreso, pero con la petición previa de la mayoría absoluta de las legislaturas estatales. Y para formar nuevos estados, a petición de una población de más de 80 mil habitantes y otros requisitos que no viene al caso discutir aquí (cuadro 18). Con ello, se constituyó un nuevo equilibrio federal. Los cambios de estatus de los estados existentes tendrían que ser discutidos antes en la esfera de las representaciones locales y luego en la representación federal.

El segundo elemento se refiere al funcionamiento de la propia comisión especial. La descripción del número de los diputados que estuvieron a favor del voto de la mayoría y la de los votos particulares no sólo revela la intención individual de los congresistas, sino representa un buen laboratorio de cómo operó el voto por diputaciones en un asunto tan delicado como la geopolítica de los estados. El Nigromante –representante de Sinaloa— criticó que el trabajo por diputaciones sólo había provocado que se "conservara lo existente". A su vez, denunció la "coalición" de la diputación de Oaxaca y Chihuahua. En su opinión, Oaxaca había negociado mantener la "extravagante demarcación" de Sonora y Chihuahua. A cambio, Chihuahua votaría contra la subsistencia de Tehuantepec como territorio. La denuncia de Ramírez no era la única alianza en acción. El voto particular de Tehuantepec representó una coalición de seis estados (García Granados por Tehuantepec; García Arellano, Tamaulipas; Aranda, Jalisco; Ramírez, Sinaloa; Mata, Veracruz; Mariano Ramírez, Michoacán). El de Veracruz, de tres (Mata, García Granados y García Arellano). Si se observa con cuidado, existe un evidente intercambio de votos. La alianza, al final, sólo le rindió frutos a Veracruz. Pudo quitarle Tuxpan a Puebla; pero fue insuficiente para derrotar a la coalición más amplia, la de la mayoría, donde participaba Oaxaca. Tehuantepec no fue admitido como territorio y quedó bajo la circunscripción de Oaxaca.[309]

La gran coalición era la del voto de mayoría. Sostenida por 22 entidades en lo general, no tenía manera de perder. Se dedicó, como bien denunció Ramírez, a preservar los intereses preexistentes. La opción "científica" era un sueño o un acto de ingenuidad política. El artículo 50 sobre división territorial se dividió en cinco partes. En tres de ellas, la gran coalición operó como una máquina. La primera parte consideró la constitución de veinte

---

[308] La adición fue propuesta por Prisciliano Díaz González. Ante el abandono de Arizcorreta del constituyente, la diputación del estado de México lo sustituyó por el diputado Díaz.

[309] *Actas oficiales de 1857*, sesión de 11 de diciembre de 1856, p. 533. Zarco refiere que la adición de García Granados fue desechada por 56 votos contra 23. El debate sobre Tehuantepec fue intenso y venía, prácticamente, de toda la primera mitad del siglo XIX. No se trataba de cualquier distrito, sino de un territorio estratégico para realizar un canal al estilo de Panamá. Estados Unidos intentó, varias veces, llegar a un arreglo "comercial" con México. De ahí que una parte del congreso quisiera otorgarle el estatus de territorio, con el objeto de defenderlo federalmente. Los intereses territoriales de Oaxaca no lo permitieron. En la guerra civil de Reforma volvería a ser tema de debate con el tratado de Mc Lane-Ocampo.

entidades. Fue aprobada por unanimidad.[310] Se trataba de los 18 estados históricos más el intermitente Aguascalientes. Baja California fue el único territorio que se salvó. La segunda parte, de igual forma, se aprobó por unanimidad y le dio el estatus de estado a Colima. La tercera concedió a Tlaxcala el mismo rango por 74 votos contra 13.[311]

La cuarta y quinta partes tuvieron que ver con el tercer elemento que me interesa resaltar: convertir el Distrito Federal en estado (del Valle de México) y trasladar los poderes federales fuera de la capital (primera opción, Querétaro). Aquí se resquebrajó la coalición de mayoría y, en parte, la representatividad del voto por diputaciones. El voto por diputaciones sólo tenía vigencia para emitir el dictamen de la comisión especial, pero no para las discusiones y resoluciones finales. En la asamblea mandaban las mayorías nominales. El vínculo entre ambas partes del dictamen y la afectación de intereses diversos permite un análisis por estados. Por ejemplo, el diputado Aranda –representante de la diputación de Jalisco— quería que los poderes federales se trasladaran a Querétaro, mas no que el Distrito Federal se convirtiera en estado. A Olvera –parte de la diputación de México— le parecía una fórmula indisoluble: la salida los poderes federales era correlativa a la formación del estado del Valle de México. En cambio, Díaz González –otro miembro de la diputación de México-- votó en contra del Valle de México y a favor de que los poderes federales se trasladaran a Querétaro. Castillo Velasco defendió la creación del Valle de México y se negó a que salieran los poderes federales de la capital. Zarco (Durango), Mata (Veracruz) y Prieto (Puebla) que debieron unirse al grupo que buscaba trasladar la capital a Querétaro, se manifestaron en contra y apoyaron la existencia del Valle de México. Más aún, a Zarco le parecía inútil ocuparse de la visión "cantoniana" de Moreno (Jalisco).

El impulso de que se trasladaran los poderes federales fuera de la capital se sintetiza en dos argumentos. El primero de orden moral. El diputado Moreno encabezó esta postura. Le parecía que la salida del Distrito Federal equivalía a efectuar un "acto republicano". Acusó que en la capital habían desaparecido los rastros de toda "virtud" de los individuos. Los hombres del centro estaban expuestos a influencias maléficas: se afeminaban y corrompían. No predominaba el espíritu de austeridad. El segundo, en voz de Aranda, buscaba disminuir los "excesos de centralismo" de la capital. Aranda no creía en las razones morales de Moreno. Sin embargo, compartía la idea de mover, como en Estados Unidos, la capital del centro histórico. Zarco, junto con otros muchos diputados, respondieron que la

[310] Los 19 estados y el territorio referido fueron aprobados por unanimidad de 81 votos: Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de Baja California. *Actas oficiales de 1857*, sesión de 9 de diciembre de 1856, p. 528.

[311] Ambas votaciones: *Actas oficiales de 1857*, sesión de 9 de diciembre de 1856, p. 528.

capital representaba el baluarte de la independencia, la libertad –la capital se había opuesto a once "conspiraciones reaccionarias" en las últimas fechas-- y las virtudes cívicas. Existía, además, un claro problema de costos de traslado. Y en alusión a la intervención de Moreno respondió que no compartía la noción de la república salvaje de Rousseau. Que no era la civilización lo que corrompía a los hombres. Éstos llegaban corrompidos antes de llegar a ella.

Nada de esto logró detener la tendencia "anticentrista" de la asamblea. Los opositores a esta política sólo lograron moderar sus expectativas. La cuarta parte del dictamen de la mayoría se subdividió en dos fracciones. La primera aprobó, por 60 votos contra 30, la creación del estado del Valle de México.[312] La segunda –que suspendía la medida hasta que se efectuara el traslado del los poderes federales a otro asentamiento— fue aprobada por 48 votos contra 38.[313] El constituyente creó un estado virtual y una promesa de expulsión de los poderes federales que nunca se realizó en los hechos. La votación de la quinta parte del dictamen refrenda esta hipótesis. Dicha parte demandaba que los poderes públicos se ubicaran en Querétaro. La moción no dio lugar a votar por 45 votos contra 43.[314] Querétaro, de manera inmediata, se erigió en calidad de estado. Hubo, sin embargo, nuevos intentos de traslado de los poderes federales a Tlalpan y Aguascalientes. Tampoco prosperaron.[315]

La división territorial se completó con la "adición" del estado de México contra Guerrero y el caso juzgado de Nuevo León-Coahuila. Ambos asuntos ejemplifican la influencia de los poderes territoriales en la representación nacional. El conflicto Guerrero-México estaba tocado por el halo del expresidente Álvarez. La coalición de mayoría había fallado a su favor, otorgándole la rica jurisdicción de los distritos de Cuernavaca y Cuautla. No obstante, dicha mayoría no podía sostenerse. Tanto la diputación de Guerrero como la del estado de México compartían la misma filiación en la comisión, pero no en la asamblea. Sus intereses eran incompatibles. La poderosa diputación del estado de México –sustantivamente mayor que la de Guerrero— logró revertir el "artificio" de los alvaristas (Olvera, Jaquez, entre otros). La propuesta de mayoría fue rechazada por un margen de 15 votos.[316]

Por su parte, el caso de Nuevo León y Coahuila implicaba directamente a Vidaurri. La unificación militar que había logrado este comandante político y militar no sólo generó una disputa interestatal, sino de orden nacional. Muy pronto se tradujo en un conflicto que

---

[312] *Actas oficiales de 1857*, sesión de 10 de diciembre de 1856, p. 530.
[313] *Actas oficiales de 1857*, sesión de 10 de diciembre de 1856, p. 531.
[314] *Actas oficiales de 1857*, sesión de 11 de diciembre de 1856, p. 532.
[315] El fallo de Aguscalientes fue de 43 votos contra 36; el de Tlalpan, 52 contra 27. *Actas oficiales de 1857*, sesiones de 7 y 29 de enero de 1857, pp. 562 y 620.
[316] La votación fue de 48 diputados a favor y 33 en contra. Zarco, *Historia*, sesión de 11 de diciembre de 1856, p. 356.

involucró tanto al gobierno de Comonfort como el congreso en su conjunto. El constituyente tuvo que sortear el apuro desde mayo de 1856. En este mes, se creó una comisión especial para dirimir el incidente. Como he referido antes, dicha comisión –integrada por Ramírez, Barrera y Díaz González— emitió un dictamen que dejó en suspenso tanto la resolución del gobierno –decreto que no admitía la fusión— como la intención unionista de Vidaurri.[317] En septiembre, el gobierno central sufrió un descalabro completo. El constituyente aprobó la unión de Nuevo León y Coahuila por 56 votos contra 25.[318] En diciembre –mes en que se discutió el dictamen completo de división territorial— sólo se incluyó como una medida de orden jurídico. La unión de Nuevo León y Coahuila era trámite juzgado.

Si se mira el paquete completo de división territorial, es posible observar un diseño de 25 entidades (24 estados y el territorio de Baja California). La diferencias cuantitativas en relación con las repúblicas unitarias (24 entidades) y el período 1847-1853 no fueron abruptas (22 entidades). Además, en este último caso, los movimientos se localizaron en el ámbito de los territorios y el Distrito Federal. Los cambios más importantes fueron Colima y Tlaxcala. Los otros territorios –Sierra Gorda, Isla del Carmen y Tehuantepec— venían de la jurisdicción santanista (1853). Todos ellos sufrieron una derrota fulminante. Los defensores de Tehuantepec, que fue el único territorio que tuvo un apoyo considerable en el constituyente, no lograron vencer las inercias históricas y políticas del pasado constitucional mexicano. El estado del Valle de México sólo quedó como una promesa incumplida: los poderes federales nunca salieron del centro histórico. Aguascalientes se consolidó como estado. Contó a su favor que tuvo el rango de departamento en las dos etapas centralistas (1836-1841, 1843-1846) y aún en el gobierno despótico de Santa Anna (a partir del 10 de diciembre de 1853). La ruptura más intensa –debido a que se trataba de dos estados preexistentes— fue la de Nuevo León y Coahuila. La derrota militar de Vidaurri –noviembre de 1857— debilitaría la resolución del congreso. Posteriormente, se reactivaría el conflicto en la Reforma y se separarían ambos estados, por decreto, en febrero de 1864. La consumación legal ocurrió el 18 de noviembre de 1868.[319] Los demás estados quedaron en una situación semejante a su trayectoria geopolítica. Esto indica que los poderes territoriales, al menos en materia de división territorial, siempre fueron más fuertes que las formas de gobierno. De ahí las mutaciones mínimas en el constituyente de 1856.

---

[317] "Dictamen de la comisión especial relativo a la unión Nuevo León y Coahuila, 21 de mayo de 1856", Ramírez, *Obras*, tomo VII, pp. 79-85.
[318] *Actas oficiales de 1857*, sesión de 15 de septiembre de 1856, p. 379.
[319] O'Gorman, *Breve*, pp. 150-151.

Con una intención claramente simbólica, en el cuarto día de la sesión permanente citada, se nombró a Valentín Gómez Farías como el presidente del congreso. Luego se aprobó el artículo transitorio que posponía la vigencia de la Constitución hasta que se eligiera e instalara el congreso ordinario (16 de septiembre).[320] El 5 de febrero se firmó la minuta constitucional. Imprimieron su rúbrica 95 diputados de 155 nominales (61 por ciento). O si se quiere ser más preciso: 65 por ciento de 147 constituyentes que en algún momento fungieron realmente (propietarios, suplentes, traslados y muertos en el trayecto). El número holgado de firmantes sugiere, en apariencia, que había quedado atrás el angustioso problema del quórum y de los diputados que preferían asistir al teatro en lugar de constituir a la nación. Sin embargo, cabe resaltar a los ausentes. Me refiero a nombres como Arizcorreta, Buenrostro (Manuel), los dos Riva Palacio, Gómez Tagle, Lemus, Escudero y Echánove, Yáñez, Lafragua y Fuente. Esto es, una buena parte de los congresistas de la coalición azul decidieron abandonar el congreso mucho antes de terminar la Constitución. Las ausencias de Lafragua y Fuente –representantes del gobierno— debe interpretarse más como una señal de protesta del diseñó de constitución que como una acción de negación total. Aunque no les gustó el producto último, el gobierno central y la mayor parte de los estados de la república juraron y avalaron la nueva Constitución. No me toca responder, entonces, porqué todo terminó tan mal. Un golpe parlamentario en diciembre de 1857, dos gobiernos paralelos entre 1858 y 1861 y la intervención francesa de 1862-1867. Sin embargo, quisiera hacer dos últimas consideraciones vinculadas a la "legitimidad" y la supresión temporal de la forma de gobierno aprobada en enero de 1857.

La primera consideración se relaciona con aquellos que sostienen que la Constitución no contó con ninguna legitimidad desde su nacimiento. O peor aún, la de algunos historiadores contemporáneos que señalan que fue una "ley que nunca rigió".[321] Covo hace el recuento en la prensa.[322] Su conclusión es que hubo, en efecto, más detractores que defensores, aunque nunca una negación unánime de su valor político. Lo cierto es que la legitimidad de la Constitución se vio debilitada por ser una carta de compromiso. Nadie de la asamblea –como grupo o a título individual-- quedó enteramente satisfecho. Todos, al unísono, perdieron y ganaron algo. Creo que las investigaciones en lo futuro deberían

[320] El artículo transitorio fue aprobado por 66 votos contra 21. *Actas oficiales de 1857*, sesión permanente del 28 al 31 de enero de 1857, p. 629.
[321] Guillermo Gómez Arana, desde el título de su estudio, sentencia: *La Constitución de 1857, una ley que nunca rigió*. Gómez, *Constitución*.
[322] Consúltese principalmente los capítulos VIII y IX: Covo, *Ideas*, pp. 471-509.

situarse en este punto de partida para entender el desenlace abrupto de la Constitución en el corto plazo y su resurrección y reformas en el mediano y largo plazos.

Pero lo que parece haber golpeado con mayor virulencia la legitimidad de la Constitución fue el abandono prematuro de parte de los diputados de la "coalición azul".[323] La rúbrica de Castañeda y algunos de los seguidores de su proyecto constitucional atemperó el golpe, pero no lo eliminó. La incuria, por consiguiente, ocurrió primero en el interior del congreso. Zarco –crítico tenaz en el debate constitucional-- escribió un editorial temprano para defender la Constitución de los detractores lapidarios. Ante la crítica de los ausentes, respondió que "el lustre y prestigio" de la nueva carta no venía de los nombres propios, sino del análisis de la obra que "vale por sí misma".[324] Al defender la Constitución de esta manera, reconocía la merma. Es sabido que en un contexto "re-fundacional", importa tanto la obra como la participación activa de los convocados. Pero aún así, las razones de Zarco no dejaron de ser vigorosas. Se podía criticar ciertos rasgos de la estructura constitucional, mas no negar la Constitución en su totalidad. El carácter representativo de la asamblea no podía desvanecerse por la deserción de un pequeño grupo de constituyentes.

Entonces ¿quiénes estaban por la negación total de la Constitución? Pani también ha evaluado a algunos de los actores –a través de la prensa y sus escritos— que se manifestaron por una "dictadura temporal".[325] Las razones, reseña esta autora, eran diversas. El *Monitor Republicano* –en voz de Ramírez—y el *Clamor Progresista* para preservar lo ganado e impulsar nuevas reformas. *El Tiempo*, *El Eco*, *Diario de Avisos*, *Le Trait-d Union* porque consideraron impía a la nueva ley. La Constitución atacaba los intereses de la iglesia católica. El *Siglo XIX* –en la voz de Zarco-- fue el único periódico de importancia que defendió la Constitución en su acepción global. Sin embargo, hay que matizar el influjo por la "dictadura temporal". La idea original fue aprobada por el propio constituyente. Al posponerse la vigencia de la Constitución hasta que se eligieran las nuevas autoridades constitucionales (congreso ordinario, presidente de la república, magistrados de la Suprema Corte y autoridades locales) no se estaba haciendo otra cosa que prolongar el gobierno extraordinario en funciones. El debate, en este sentido, se ubica en otras vertientes de la política: ¿debía reformarse gradual o radicalmente la Constitución? Y ¿cómo tendrían que hacerse las reformas?, ¿por la vía ordinaria –muy lenta para la mayor parte de los actores en disputa—, la vía plebiscitaria o la vía militar? Zarco, los editorialistas del *Siglo XIX* y parte del gabinete

[323] Covo señala que fueron alrededor de 32 diputados regulares los que abandonaron el constituyente. Su dato contempla la salida de diputados de todos los grupos, pero principalmente de los que denomina "conservadores". Covo, *Ideas*, p. 91.

[324] Zarco, "Auspicios bajo los cuales aparece la nueva Constitución", *El Siglo XIX*, 26 de marzo de 1857, Zarco, *Siglo*, p. 182.

–Juárez y Ruiz-- impulsaron la opción ordinaria. Comonfort y Lafragua no vieron con malos ojos la ratificación o reforma de la Constitución" por la vía plebiscitaria.[326] Los no incluidos o marginados en el constituyente estuvieron representados por parte del ejército (exsantanistas) y la iglesia, dada la sanción constitucional de los decretos de la Ley Juárez y la Ley Lerdo.

A menudo se olvida que esta última opción no hubiera sido suficiente para derrumbar la estabilidad del gobierno constitucional. Lo que generó un cambio de expectativas fue la composición del nuevo congreso (inició sesiones el 8 de octubre de 1857). Según datos de Bulnes, 21 diputados fueron reelectos para el congreso ordinario, lo que representó 14 por ciento de continuidad respecto de 1856.[327] El autor de *El verdadero Juárez* interpretó este hecho como un triunfo de la "peste del localismo": el primer voto de censura de la periferia contra la Constitución de 1857. La realidad es que se mantuvo el porcentaje histórico de continuidad de los congresos mexicanos (véase el cuadro 15). Sin embargo, no hay que desestimar la premisa de que los estados reciclaron a sus cuadros para salvaguardar los intereses locales contra las tendencias reformistas del centro. En este sentido, de poco sirvió el triunfo aplastante de Comonfort en la elección presidencial y su cambio de gabinete (la salida de Lafragua fue el más importante). El nuevo escenario político convenció a un segmento del gabinete –Siliceo, Payno y Baz— que la única salida era llevar a efecto un golpe parlamentario. Por lo tanto, la abrogación del congreso en diciembre de 1857 se explica más por la indecisión de Comonfort y la división de los reformistas "liberales" que por la fuerza propia de los "conservadores". Los dos primeros grupos no querían cambiar la forma de gobierno instituida. Sólo buscaban reformarla.[328] El otro grupo –sin proyecto político de nación inicial— pensó en regresar a las Bases Orgánicas de 1843; aunque más bien se advierten motivos oportunistas y de restauración. Esto es, la de resguardar prebendas militares y efectuar una defensa doctrinaria –no siempre fáctica— de los intereses eclesiásticos. Los grupos conservadores que actuaron después de la promulgación de la

---

[325] Pani, *Mexicanizar*, pp. 155-163.

[326] El autor de la idea plebiscitaria se la atribuye a sí mismo Lafragua. Sin embargo, fue un instrumento pensado por primera vez por Gómez Farías en los años 40. El proyecto de la mayoría de 1856 también lo contempló como parte de su paquete constitucional. No resulta extraño, por consiguiente, que Lerdo y Juárez acogieran esta medida en 1867.

[327] Entre otros, Olvera, Ruiz, Mata, Guzmán, del Río, Cendejas y Miguel Buenrostro. El listado completo de reelectos puede ser consultado en Bulnes, *Juárez*, pp. 195-197.

[328] Aunque incompleto, es conocido el programa de reformas de Comonfort. Se puede resumir en nueve puntos: juramento de la Constitución; religión del país; Consejo de Gobierno; extensión de facultades del poder central o merma de los "excesos" de los estados; elección del presidente por voto universal; inamovilidad de los magistrados, pero elegidos popularmente en su origen; extender el voto del ejecutivo; reducir el número de diputados; y aumentar los requisitos de saber leer y escribir para ser elector. En suma, su programa político se situaba en el ámbito de los poderes públicos y de éstos en relación con los estados. A su vez, se exigían

Constitución no compartieron la idea de instaurar una monarquía con un príncipe extranjero. Con esto, no intento sostener que los proyectos monarquistas en el período eran inexistentes. Arrangois describe que esta opción fue pensada en 1853.[329] Menciona nombres que vivían en el exilio: Diez Bonilla, Gutiérrez Estrada e Hidalgo. Y piensa que, en cierto momento. Alamán compartió dicha idea, explícita en su *Historia de. México*. Aunque más tarde se arrepintió y llamó a Santa Anna para constituir una nueva república. A principios de 1857. Hidalgo revivió el proyecto monarquista. No obstante, este grupo existió marginalmente durante el período de la Reforma. Sin un vuelco radical de la situación política mexicana. hubiera sido imposible la instauración de la monarquía en México.

La existencia de dos gobiernos paralelos y la indefinición de la guerra civil de Reforma fue lo que llevó a los conservadores a pensar en un cambio radical de la forma de gobierno. De ahí, como bien explica Hernández, que la apertura hacia el monarquismo haya dividido a los conservadores. a finales de los 50 y principios de los 60, en republicanos y monarquistas.[330] Los gobiernos de Zuloaga y Miramón no compartieron la idea –sobre todo en un principio— de constituir una monarquía con un príncipe extranjero.[331] Es más. Zuloaga se vio obligado a rechazar la invitación de Robles Pezuela para pactar la intervención de Francia en 1858. Desde este punto de vista, la temprana convocatoria a la junta de notables no debe interpretarse como una argucia para preparar el tránsito al monarquismo. Más bien. como un intento de "legitimar" un proyecto alterno de republicanismo –algo parecido a las Bases Orgánicas— al ya sancionado en 1857. La idea de la junta de notables era básicamente el mismo recurso de 1841 (Bases de Tacubaya), finales de 1842 (Bases de Organización de 1843) y 1845 (junta de representantes que eligió a Paredes Arrillaga). Las juntas de notables o de los poderes territoriales. por ende, podían sustentar la forma de gobierno que imperara en cada época. El caso de Miramón –1859-1860-- no fue muy distinto al de Zuloaga. El padre Miranda y Gutiérrez Estrada realizaron gestiones para instaurar una monarquía constitucional. Miramón se negó a seguir este camino. No le convenía impulsar una monarquía con un príncipe extranjero. porque lo descartaba como "candidato" natural a ser designado o electo como cabeza del poder ejecutivo. En forma semejante a Paredes Arrillaga. Miramón era un militar que miraba hacía sí mismo. Salvo en la cuestión militar. no se vislumbra en esta figura la preocupación por enarbolar un proyecto político de nación

---

mutaciones restrictivas en materia de ciudadanía y "mejoras" de procedimiento electoral. Resalta la no inclusión del senado. Sin embargo, Lafragua había sido explícito en impulsar la reforma del bicamerismo.

[329] Arrangois. *México*. pp. 424 y 429.

[330] En marzo de 1857. José López de Santa Anna. hijo de Santa Anna. desmintió los rumores de que el ejército estaba a favor de una intervención de España. Hernández. *Militares*. pp. 163, 207 y 248. El vuelco monarquista puede seguirse en esta misma obra. capítulos 6, 7 y 8.

integral. Por consiguiente, el lado monarquista de los conservadores se concentró en el grupo de los exiliados –Hidalgo, Gutiérrez Estrada, entre otros— y en personajes como Miranda, Robles Pezuela, Arrangois, entre otros. El hecho de que hayan logrado traer a Maximiliano de Habsburgo significa que el monarquismo en México no fue una postura ajena al constitucionalismo mexicano. Como bien sostiene el reciente estudio de Pani, fue un "monarquismo mexicano".[332]

Entonces lo que ocurrió durante este lapso de tiempo fue la reactivación de la polémica sobre las formas de gobierno. Sin embargo, esto no debe opacar que la Constitución de 1857 fue una ley que rigió. Nada menos fueron electos bajo su investidura el presidente de la república –Comonfort-- el congreso ordinario que comenzó a funcionar en octubre de 1857 y el poder judicial, donde Juárez fue electo presidente de la Suprema Corte de Justicia y, por ende, potencial vicepresidente de la república. Esta nueva maquinaria política influyó en los acontecimientos futuros del México pos-constitucional. Fue, por ejemplo, la base del nuevo constitucionalismo que se expandió a los estados (en el quinto capítulo analizaré la parte relativa a la ciudadanía). La evaluación de su influencia no ha sido sopesada, de manera amplia, por la historiografía contemporánea.

La segunda consideración tiene que ver con el debate sobre el diseño de poderes de la Constitución. No desconozco las peticiones de reforma de la *política científica* y, posteriormente, la crítica informada de Rabasa. Tampoco que sus ataques, en diversos puntos, fueron razonables.[333] No obstante, dichas críticas partieron de una agenda para la construcción del futuro. Esto orientó la discusión hacía la reforma de la división de poderes (querella liberal). Por lo tanto, la disputa central se situó en las tensiones ejecutivo-congreso. ejecutivo-judicial. Sin desconocer la relevancia de este debate, que por lo demás duró más de medio siglo, me parece que soslaya el otro gran altercado de los poderes públicos: la tensión entre los poderes federales y la de los estados (querella federalista). Espero que el lector se haya percatado de la doble intención del presente capítulo. En primera instancia, la crítica al "mal diseño" de poderes centrales no vino, en su forma primaria, de la política científica. Mucho menos de Rabasa, que escribió la *Constitución y la dictadura* en el siglo XX. La crítica primigenia se gestó desde el interior del constituyente. Un sector amplio de diputados –que se aproximó, en algunos casos, a la mitad del congreso asistente— peleó por un diseño de poderes diferente al de la mayoría. El gobierno provisional de Comonfort-Lafragua se

---

[331] El vuelco monarquista puede seguirse detalladamente en Hernández, *Militares*. Consúltese principalmente los capítulos 6, 7 y 8.

[332] Pani, *Mexicanizar*, p. 20.

[333] Las críticas más consistentes se refieren a la constitución de un federalismo sin senado y hacer de los magistrados cargos temporales y electivos.

sumó a dicho proyecto. El producto final de poderes, sin embargo, se localizó en otro lado. Por consiguiente, no fue un problema de doctrina, ni de desconocimiento de los modelos externos o del pasado constitucional mexicano. El diseño de poderes de la Constitución, mal o bien, fue producto de los compromisos políticos que se dieron en el interior del constituyente. Además, el congreso siempre contó con amplios márgenes de autonomía para constituir a la nación. Esta autonomía no sólo la ejerció frente al ejecutivo, abarcó a los poderes "revolucionarios" y territoriales en general (aún de los más obvios de Álvarez y Vidaurri). El resultado fue la superación del horizonte republicano-confederal para consolidar la república y el federalismo mexicanos. El republicanismo con las innovaciones electorales referidas. El nuevo diseño electoral sería suspendido, pero nunca relegado de la estructura del Estado mexicano. El federalismo porque suprimió, al menos constitucionalmente, toda premisa confederalista. Desde luego, los diseños federalistas varían según las naciones que los adoptan. La asamblea mexicana aprobó un nuevo andamiaje constitucional que debilitó, salvo en la dimensión económica, la "omnipotencia" histórica de los estados. Los actores de la República Restaurada y el Porfiriato se encargarían de robustecer esta perspectiva constitucional. El camino no fue lineal. Hubo excesos y retrocesos de ambos lados. Pero al final, México logró la ansiada unidad política en la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX.

SEGUNDA PARTE
REPRENSENTACIÓN POLÍTICA Y CIUDADANÍA

IV. LOS TRÁNSITOS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

En la era moderna, los principios del gobierno representativo hallan un momento excelso con el tratado sobre la materia de Mill.[1] Sin embargo, la discusión sobre las formas de representación política es mucho más antigua. Se remonta, como se ha visto en la introducción, a la Antigua Grecia y las fecundas reflexiones de Platón y Aristóteles. Por consiguiente, el estudio de la representación política no comienza ni termina con la tradición liberal. Se inicia ligado a las repúblicas antiguas –el valor de la "ley", la ciudadanía, la representación política, la elección de los mejores, la suerte política, la periodicidad y rotación de cargos— y tiene su reformulación –que a momentos cobró un matiz de expropiación— en las diversas opciones liberales. La pregunta es ¿por qué se estudia a Montesquieu como un teórico de la división de poderes y no como un tratadista de las formas de gobierno? Una posible explicación es que el autor de *El de espíritu de las leyes* tiende a ensamblar ambos legados. Lo que queda es una herencia de preceptos republicanos y liberales que, a veces, se enlazan; otras más, entran en tensión. No me toca resolver este dilema "teórico". Sin embargo, lo hago manifiesto para expresar que en la historia se constituyeron diversas opciones de representación política ligadas a las formas de gobierno. En las repúblicas antiguas, por ejemplo, con los "procuradores" electos por la ciudadanía de época o la suerte política; en la opción inglesa de los siglos XVII y XVIII, con la monarquía parlamentaria de estirpe liberal; en Estados Unidos, con la república de individuos y la representación federal prevista en el senado.

La realidad hispanoamericana no puede dividirse, como han pretendido algunos analistas, entre antiguo régimen y modernidad. Esta perspectiva no siempre ayuda a entender los procesos de reorganización política. Manin, en un trabajo relativamente reciente, ha mostrado que esta visión resulta endeble para el tema de las representaciones políticas, porque aún imaginarios contemporáneos se han vitos nutridos de los condimentos que se originaron en épocas pasadas.[2] Por ejemplo, uno de los fundamentos originarios de toda representación política es su carácter intrínsicamente "aristocrático". Cuando el ciudadano de cualquier época elige, premia el mérito. Premia, idealmente, al mejor gobernante o mejor

[1] John Stuart Mill, *Del gobierno representativo*, Tecnos, Madrid, 1994.

legislador. Éste fue uno de los ideales en las antiguas Grecia y Roma. Pero también el sueño de Filangieri, Bentham y Constant. Lo otro fue la antigua exaltación "democrática" del azar o la adopción del método de la "suerte política".[3] Donde se practicó, este método no hizo otra cosa que reunir a los capaces con los ineptos, a los hombres informados con los ignorantes, a los hombres profesionales con los improvisados. Sólo ahí –y quizá en las tiranías por razones opuestas-- la suerte política volvió a los "ciudadanos" radicalmente iguales; aunque llevaron consigo el "mal" de no permitir la potencial *selección* de los "mejores".

No desconozco que existe una literatura que ha visto los fenómenos históricos y políticos en los términos de modernidad y antiguo régimen. Tampoco que su punto de partida contiene algunas ventajas analíticas. La fuerza de esta distinción se la debemos a un tratadista del siglo XIX –Tocqueville-- y dos más del siglo XX: Schmitt y Kelsen.[4] A riesgo de ser esquemático, estos últimos autores encontraron que las representaciones de antiguo régimen tuvieron tres características: el presupuesto de una representación de tipo estamental o corporativa, el mandato imperativo y la irregularidad o funcionamiento ocasional y consultivo de los cuerpos representativos. En su opinión, estos fueron los fundamentos con los que funcionaron las Cortes en España, las Dietas en Alemania y los Estados Generales en Francia. En contraste, vieron en el desarrollo del parlamentarismo y el debilitamiento de las monarquías absolutas la personificación de las representaciones modernas. Por lo tanto, fijaron lo moderno en los siguientes rasgos: representantes elegidos mediante elecciones en intervalos regulares, defensa de la independencia de los representantes frente a los deseos de sus electores y que las decisiones y el oficio del legislador pasaran por el filtro del debate público.[5]

Para los estudios hispanoamericanos, Guerra fue el historiador que por antonomasia explotó la división entre antiguo régimen y modernidad.[6] Mi punto de partida es diferente.

---

[2] Bernard Manin, *The Principles of Representative Government*. Cambridge University Press. Cambridge. 1997.

[3] Aguilar tiene el mérito de haber dedicado un capítulo de su libro anteriormente citado a la suerte política. Además, dedica algunas reflexiones particulares sobre México. Sin embargo, comete la imprecisión de señalar que el uso de la suerte política murió en los primeros años del siglo XIX. Como se verá en este estudio, dicho recurso no dejó de utilizarse aún en elecciones de carácter presidencial. Aguilar, *Quimera*, capítulo IV, pp. 129-166.

[4] Tocqueville, *Antiguo*, tomo I. Hans Kelsen, *Valor y esencia de la democracia*. Ediciones Guadarrama, Madrid. 1977. Schmitt, *Parlamentarismo*.

[5] Schmitt basa la idea del debate público en otro clásico del siglo XIX: Guizot.

[6] Primero en su obra sobre el porfiriato y la revolución mexicana; luego en estudios como el de "las metamorfosis de la representación". Véase: François-Xavier Guerra, *México: del Antiguo Régimen a la*

Primero que nada, debido a que eso que se llama genéricamente "antiguo régimen" aparece incrustado en lo "moderno". Como bien sostiene Manin, los principios constitutivos de las representaciones antiguas y las modernas son difusos. Prácticamente todos los elementos modernos –carácter electivo, periódico, entre otros rasgos-- fueron practicados en la antigüedad. Por lo tanto, la distinción entre el antiguo régimen y lo moderno sólo tiene sentido en la medida que localizamos el predominio de unos rasgos sobre los otros. Conviene mejor explorar las continuidades y las rupturas históricas y, además, abordarlas vectorialmente (no en su acepción monolítica). Una golondrina no hace verano. Pero la presencia de una parvada anuncia el cambio de estación. Añado una cosa más. Las representaciones, precisamente por su carácter histórico, no son entidades abstractas. Por ello casi siempre se integran como realidades híbridas. Lo cual no es una particularidad de los Estados americanos. En otro libro, Schmitt visualizó con precisión este fenómeno.[7] Las monarquías constitucionales europeas nacieron con un dualismo: mezclaron las monarquías hereditarias y vitalicias de su pasado con los preceptos electivos, regulares y periódicos del parlamentarismo.

En segundo lugar, la tensión primordial no se localiza entre el antiguo régimen y el liberalismo –lo moderno—, sino a partir de las diversas formas de gobierno y sus representaciones políticas. De ahí que sea indispensable ampliar el horizonte de la representación política. Como he insistido en capítulos precedentes, no sólo hubo disputas por la definición específica de los poderes públicos. La presencia de elementos monárquicos, republicanos, confederalistas, federalistas y unitarios originó una querella más amplia de opciones de representación que deben ser sopesados en su contexto histórico. El federalismo y el voto por diputaciones tan solo es un ejemplo de esta complejidad institucional. ¿Dónde debemos ubicar esta forma de representación? ¿En la representación liberal de división de poderes o en el debate entre federalismo y confederalismo?

Por último, la monarquía española no fue, en materia de representación, de contrarreforma. Tuvo en su haber un largo historial de ensayos de representación a Cortes. Su inicio se remonta al siglo XII. Pero situémonos en el período de contacto con América.

Revolución, Fondo de Cultura Económica, México, tomo I, 1988, pp. 29-58; y "La metamorfosis de la representación en el siglo XIX", en Georges Couffignal (compilador), *Democracias posibles*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 39-68.

[7] Schmitt, *Teoría*, pp. 201-218.

Artola proporciona el censo más consistente de las reuniones a Cortes de los reinos peninsulares entre 1480 y 1700.[8] Castilla, Aragón, Cataluña, Valencia. Navarra, Cerdeña. Sicilia y Nápoles tuvieron 339 reuniones durante este lapso de tiempo. Los simples datos cuantitativos revelan la importancia de las Cortes para la época más extensa del Imperio español. El retrato de Artola, además, permite desagregar los datos por ciclos y diferenciar las convocatorias según el reino. En cuanto a los ciclos, ubica un primer momento (1480-1580) que podría denominarse de auge: 200 reuniones (59 por ciento); el segundo de declinación (1581-1860), 129 (38 por ciento); y el tercero de decadencia o "extinción" (1631-1700), ocho reuniones circunscritas a tres reinos (2 por ciento). Es decir, se observa una clara tendencia a la anulación de las Cortes a medida que los monarcas lograron mayor control de los territorios. Mucho tuvo que ver la expansión de los cuerpos "institucionales" – ayuntamientos, audiencias y consejos-- y los funcionarios reales. Y, más adelante, el cambio de la dinastía y la construcción de la monarquía "absoluta". En relación con la distinción de reinos y convocatorias se dieron situaciones como la siguiente: Castilla y Aragón: 47 y 18 reuniones en todo el período; Navarra y Valencia, 65 y 14 respectivamente. En el siglo XVIII, se registraron sólo seis convocatorias.[9] Lo curioso es que todas ellas para asuntos de sucesión de la corona y con un carácter general. Es claro, entonces, que las convocatorias no tuvieron ninguna regularidad, pues dependían de la voluntad del rey. No obstante, también se observa que la diferencia de números tuvo que ver tanto en la fuerza del reino como en las necesidades de intercambio del monarca en turno. No debe olvidarse que las Cortes nacieron como un mecanismo de especialización: los consejos privados –luego reales— para "debatir" y las Cortes para "consentir". El epicentro de este intercambio consistió en los *servicios* consentidos al rey a cambio de las peticiones de las Cortes. Esto es, el derecho de representación –lo cual implicaba un privilegio-- estaba acompañado de una obligación, que era la "concesión de servicios".

Artola explica el proceso que, no está de más decirlo, no varió en sus elementos sustantivos desde la Edad Media. El rey, por medio de su *Chanciller*, convocaba a Cortes y definía el tipo de convocados, el lugar y el tiempo de la reunión. La espera de los "procuradores" podía demorar días, semanas o meses. En la inauguración de la sesión, el

[8] Miguel Artola, *La monarquía de España*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, 242.
[9] Artola, *Monarquía*, p. 186.

monarca hacía la lectura de la proposición u ordenamiento real. Las Cortes disentían o daban su consentimiento. Esto es, no deliberan: aclamaban. Una vez dado el consentimiento, era posible hacer las peticiones al rey. El proceso no terminaba hasta que la corona otorgara la sanción real, la que podía demorar unos días, meses o no producirse nunca. Las peticiones, en lo general, se contestaban a través de los consejos privados o reales.

No es fácil sintetizar la forma de elección y composición de las Cortes. Por un lado, debido a su larga duración (siete siglos hasta XVIII) y, por el otro, dada la variedad de espacios y formas de selección. Baste indicar que se dieron todas las formas imaginables: procuradores de ciudades y villas "electos", por designación, turno o sorteo; convocatorias ponderadas según la importancia del territorio y la institución o representación "igualitaria" de los delegados; llamados a los tres brazos o en forma separada; Cortes particulares –en los reinos— o Cortes generales como en el siglo XVIII. La imponente obra ya citada de Artola desarrolla todas estas variantes. Pero a lo largo de sus más de 600 páginas no alcanza a discernir lo ocurrido en ultramar. Se remite a señalar que América no participó de este proceso.[10]

La afirmación del historiador español es parcialmente cierta. Sin embargo, no advierte lo que Miranda reveló hace 50 años. Que espacios como la Nueva España tuvieron la posibilidad de tener sus propias Cortes (1519, 1567 y 1635) y que ultramar tuvo acceso a un sustituto "emparentado" con las Cortes: el nombramiento de "procuradores" o representantes ante el rey o su corte.[11] La consumación de las Cortes en la Nueva España –añade Miranda— se trabó por asuntos de conveniencia: evitar los costos de la concesión de servicios. En cambio, la selección de procuradores –sectoriales y territoriales— tuvo la función de hacer llegar las peticiones o "suplicas" al rey. Recientemente, Carmagnani ha revelado que los procuradores no sólo fueron un paliativo a las Cortes, sino un verdadero mecanismo alterno de inserción en la monarquía.[12] Asimismo, refiere que el nombramiento de procuradores abarcó, por una parte, diversos actores: la representación de las principales ciudades, consejos municipales españoles e indios, gobernadores, entre otros; y, por la otra,

---

[10] Artola, *Monarquía*, p. 367.
[11] Miranda, *Ideas*, pp. 13, 94, 134-136 y 138-140.
[12] Marcello Carmagnani, *El otro Occidente. América Latina desde la invasión europea hasta la globalización*, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, pp. 37, 60, 63, 65-66 y 105.

no se circunscribió a un lugar específico, sino contempló el espacio americano en su conjunto. Prácticamente todas las ciudades importantes –pone como ejemplos los cabildos de Lima y México— tuvieron "procuradores permanentes" en Madrid. En breve, Carmagnani sostiene que la existencia permanente de los procuradores --figura de intermediación entre el rey y los reinos de ultramar— permitió que el espacio americano dejara de ser un "patrimonio personal del rey" para insertarse en la maquinaria política de la monarquía española.

Esta larga historia de las Cortes en la península y los procuradores en América representaron una herencia que explican la salida a la crisis hispanoamericana de 1808: el juntismo de 1808-1809 y la convocatoria a las Cortes constituyentes de 1810-1812 (primer capítulo). Con ello, no pretendo demeritar las innovaciones y rupturas que se generaron en este período. Más bien, subrayar porqué fue posible la rápida inserción de la clase política novohispana a la Junta Central de Sevilla, las Cortes constituyentes y las Cortes ordinarias (México, antes de lograr su independencia, debió participar en tres elecciones más a Cortes generales (1812-1822).[13] El impacto también fue en el orden local. La Nueva España pasó de 26 a poco más de 630 ayuntamientos electivos y 18 diputaciones provinciales establecidas.[14] La ruptura realista encabezada por Iturbide no contravino la herencia hispanoamericana en materia de representación. Por el contrario, se acopló a ella para consumar la independencia. Iturbide, con el Plan de Iguala, le dio a los novohispanos y a la adhesión fragmentada de Centroamérica lo que tanto le regateó la metrópoli: "igualdad de representación política" y una noción de ciudadanía ampliada que eliminó la distinción de castas de la Constitución de Cádiz.

En este sentido, el primer congreso constituyente tuvo como referentes fundacionales la participación de la clase política novohispana con el nombramiento de procuradores ante el rey, las elecciones a la Junta Central de Sevilla, las elecciones a Cortes, la ruptura realista encabezada por Iturbide (alianza que contempló los últimos reductos insurgentes como el de Vicente Guerrero) y el imaginario de crear una monarquía constitucional.

---

[13] Ferrer, *Constitución*, pp. 208, 189, 214-215 y 251.

[14] Annino, "Cádiz", p. 209. Benson, *Diputación*, p. 99. En cuanto al crecimiento exponencial de los ayuntamientos constitucionales, las cifras que proporciona Hernández son más elevadas: 896 municipios en 1814. Hernández, *Tradición*, p. 25.

Lo que hace falta es investigar en torno a los ejes que permitieron el tránsito de la representación política mexicana. Para responder, parto de tres presupuestos. En primer lugar, un distanciamiento con la postura que divide realidad histórica entre antiguo régimen y lo moderno. En su lugar, ya lo he señalado atrás, prefiero adoptar una perspectiva que vislumbre las continuidades y las rupturas de la representación política mexicana.

En segundo lugar, trataré de distinguir o tomar distancia de las discusiones en torno a la soberanía como si fueran equivalentes o propias de la representación política.[15] Aunque admito que son temas en íntima relación, este enfoque olvida que la discusión sobre la representación política contiene sus propios elementos de debate y que, a partir de una misma noción de soberanía, pueden surgir diversas variantes de representación política.

Y en tercer lugar, ponderaré la importancia del liberalismo político y una de las características que le dan identidad: el principio de división de poderes. Primero que nada, la lectura de los clásicos del liberalismo nos indica que no hay una sola versión de la división de poderes. Montesquieu dio preferencia a la modalidad de tres poderes públicos, pero Constant pensó –en 1814— en una fórmula de cinco poderes (en realidad se circunscribía a cuatro). Además, algunos liberales fueron pro-monarquistas (Locke, Bentham y el Constant de 1815); otros defendieron posturas "republicanas" (el Constant de 1806, Rousseau o Paine). Lo común a todos ellos, sin embargo, es que impulsaron una cierta división de poderes para defender la esfera de libertad. A pesar de esto, los liberales no han sido los únicos que pensaron en una o varias maneras de representación política. El federalismo estadounidense aportó al mundo una nueva forma de representación política. Sus presupuestos fueron distintos a la tradición liberal y no dejaron de ser de ruptura.

En el capítulo abordaré cuatros dimensiones de la representación en México. Primero, el debate sobre el mandato imperativo –antes que Kelsen y Schmitt, el término fue utilizado por Burke y Mill-- frente al representante libre o independiente. Este debate, traducido al lenguaje hispanoamericano, operó bajo la tensión de una representación por "instrucciones" contra la defensa de los "poderes amplísimos". Segundo, el tema de las divisiones electorales. Aquí lo principal es rastrear el paso entre los criterios con un predominio

[15] Dos buenos ejemplos de la historiografía contemporánea que han privilegiado el análisis de la soberanía como propia de la representación política son: Annino, "Prácticas", pp. 17-63; y Alfredo Ávila, *En nombre de la nación. La formación del gobierno representativo en México*, Taurus, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2002, pp. 13-19 y 245-290.

territorial y los que privilegiaron el criterio por población. Tercero, la definición de los requisitos. Este tópico conlleva a la reflexión sobre los diversos "modelos" de representación como el censitario, el fiscal, por renta anual o el peculiar "modo honesto de vivir". Por último, las distintas opciones de representación federalistas. El uso del plural, en este caso, no es un mero matiz. En el último apartado discutiré un tipo de representación alterno al senado que desarrollaron los políticos y tratadistas mexicanos: el voto por diputaciones.

Poderes amplísimos: las instrucciones quebrantadas

El mandato imperativo en el continente americano se gestó de manera diferente a las Cortes de España, las Dietas de Alemania o los Estados Generales de Francia. No tuvo como origen la "representación imperativa" de las corporaciones o estamentos tradicionales europeos, sino el "mandado" de las autoridades locales –ayuntamientos y diputaciones provinciales— hacia sus representantes generales en España.[16] Se puede argumentar –como lo señala Guerra— que los ayuntamientos también eran "corporaciones".[17] Pero aquí es necesario distinguir los ayuntamientos surgidos en la colonia y los ayuntamientos constitucionales (1812). La diferencia no sólo radicó en el carácter electivo y "popular" de estos últimos, sino que su representación se ocupó de un espacio territorial más amplio.[18] El cambio constitucional terminó por transformar el papel de ambas modalidades de ayuntamientos. Aunque en los dos casos se continuó con algún tipo de enlace (directo por pertenecer a una corporación o indirecto mediante presión), ya no cabía gobernar para un solo estamento. Por el nuevo estatus de autoridad "general", el ayuntamiento constitucional tuvo que responder a los

[16] En la Nueva España, como en algunos otros territorios americanos, se dio una excepción en 1808. Fue el único intento donde se buscó un tipo de representación política "estamental". Pero como es sabido, ello no prosperó por el "golpe de mano" de la real Audiencia, el Consulado de México y algunos vecinos principales. Para profundizar sobre este tema: Ávila, *Nombre*, pp. 61-77. También mi estudio: "Soberanía trashumante y representación política en la Nueva España: 1808", *Caja Negra*, Núm. 1, vol. 1, enero-junio 2001, pp. 39-47.

[17] Guerra, *Modernidad*, pp. 61 y 68.

[18] La instrucción del ayuntamiento de Saltillo a Ramos Arizpe es un excelente ejemplo de ello. La petición central del mismo era la autonomía de gobierno de "Coahuila" respecto de las intendencias de San Luis Potosí y Nueva Galicia. Lo más importante, sin embargo, es observar la manera en que fue estructurada la instrucción. Primero el catálogo de peticiones para el "bien general de la provincia". Luego los particulares de la villa de Saltillo: su conversión a ciudad, una fábrica de cigarros y un Colegio para "instruir a la juventud". En ningún momento se vislumbra un proyecto estamental o limitado a un grupo social en lo particular. Nettie Lee Benson, "La elección de José Ramos Arizpe a las Cortes de Cádiz en 1810", *Historia Mexicana*, vol. 33, Núm. 132, abril-junio de 1984, pp. 515-539. El estudio de Benson anexa la instrucción referida.

diversos problemas de orden territorial. Por lo tanto, debemos ver en los primeros ayuntamientos constitucionales y las diputaciones provinciales una representación de tipo territorial.

Las embrionarias formas de representación imperativa para Hispanoamérica –vía las instrucciones-- se configuraron desde la convocatoria a la Junta Central de Sevilla (1809-1810). El estudio de Guerra fue pionero en este tópico y no tiene caso repetir sus premisas que todavía son vigentes.[19] No obstante, el recorrido de la representación imperativa no terminó en este período histórico. Las distintas convocatorias a Cortes –el constituyente y tres congresos más ordinarios hasta que la Nueva España logró su independencia— muestran que se condujeron sobre la base de las "instrucciones" que recibían de las autoridades locales.[20] De hecho, la tensión entre los diputados americanos suplentes y los propietarios halla parte de su explicación en que los segundos actuaron de acuerdo a su libre arbitrio. El punto culminante de este conflicto se dio en julio de 1820, con el desconocimiento de los suplentes desde América.[21] El problema de fondo era, además de legitimar una representación menor a la que le correspondía, que dichos diputados no siempre se condujeron bajo el mandato estricto de las "instrucciones" de ultramar.[22] Se pensaba, entonces, que los propietarios americanos garantizarían de mejor manera sus resolutivos. La vigilancia se produjo mediante un procedimiento doble. Por una parte, de quien proporcionaba los gastos de traslado y las dietas de mantenimiento. Los recursos provenían de los fondos de las autoridades locales (principalmente los ayuntamientos de capital de

---

[19] Guerra, *Modernidad*, pp. 177-225. Ávila profundiza en esta materia y de hecho menciona que las instrucciones era un asunto que se derivaba del mismo decreto real para ultramar. Ávila, *Nombre*, p. 95.

[20] Para Centroamérica, el trabajo de García Laguardia proporciona un excelente ejemplo de cómo los constituyentes americanos en Cádiz consultaban a las provincias y ayuntamientos para tomar sus determinaciones. Esto indica que el mandato imperativo no sólo formó parte de las primeras participaciones a Cortes de los novohispanos, sino de toda la América hispánica. Jorge Mario Laguardia, *Centroamérica en las Cortes de Cádiz*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994. Un trabajo anterior que trata el mismo tema: Mario Rodríguez, *El experimento de Cádiz en Centroamérica, 1808-1826*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

[21] Ferrer, *Constitución*, pp. 223-260.

[22] Como es sabido, la elección de los diputados a Cortes en Nueva España se dio bajo dos procedimientos. Por una parte, el relativo a los constituyentes, que estuvo a cargo de los ayuntamientos (por ternas y la suerte política). Por la otra, a través del sistema indirecto en "cuatro" grados. Para profundizar en el primer procedimiento: Guerra, *Modernidad*, pp. 190-225; y Ávila, *Nombre*, pp. 90-100 y 306-307 (anexos). Para el segundo: Ferrer, *Constitución*, pp. 187-222.

provincia).[23] Por el otro, la formulación de un pliego de "instrucciones" al momento de ser nombrados para el cargo y vía los informes periódicos que debían rendir los "apoderados" a sus comitentes. Sin embargo, el control de los reinos, capitanías generales o provincias no fue total. Al menos tres elementos jugaron en contra de su supervisión. Primero que nada la distancia entre los dos continentes. Enviar alguna instrucción tomaba, en promedio, dos o tres meses según el lugar de partida. En segundo lugar, era la costumbre que el financiamiento de los diputados –traslado y dietas-- se diera mediante un anticipo global, lo cual otorgaba a los representantes una gran libertad de acción en las Cortes. Y en tercer lugar, la dificultad para diseñar una instrucción "homogénea". La representación concedida a los espacios de ultramar fue, en el caso de los constituyentes, por agregación de provincias. Los intereses, por ejemplo, de las cuatro "provincias" de Oriente no necesariamente eran compatibles entre sí. La instrucción de qué espacio territorial debía seguir Ramos Arizpe, ¿la de Saltillo o la de Monterrey? De cualquier manera, si se evalúan las demandas y las intervenciones de los diputados americanos en las Cortes coincidieron, en términos generales, con los intereses de ultramar.[24] No fue menos cierto que también tomaron decisiones con una relativa independencia, sobre todo en aquellos asuntos que no afectaran directamente a sus territorios o, en su caso, para constituir a la nación de hemisferios. Más aún, y ya en el tiempo de las Cortes ordinarias, la unidad americana se fragmentó. En un asunto toral como la permanencia o no de la Constitución (1814), unos se unieron al proyecto de contrarreforma de los "serviles" y otros se mantuvieron firmes en la continuidad del constitucionalismo gaditano.[25]

---

[23] No siempre el financiamiento de los diputados a Cortes venía de los ayuntamientos. Según la provincia, participaron los curatos, los jefes políticos de las provincias y empréstitos particulares que deberían ser devueltos por las diputaciones provinciales. También se dio el caso de diputados nombrados sin recursos específicos como el de las Provincias Internas de Oriente. Para un seguimiento de este fenómeno, pueden consultarse las *Actas de la diputación provincial de la Nueva España 1820-1821* (transcripción de Carlos Herrejón Peredo), Cámara de Diputados, Biblioteca del Congreso de la Unión, diversas sesiones, 1985, pp. 89, 90, 104, 135, 137, 138, 152, 165, 172, 184, 235, 308, 312, 314, 326 y 342. Otro esquema de financiamiento de los diputados a Cortes puede rastrearse en el caso de San Luis Potosí. El diputado José Miguel Gordoa se le otorgaron recursos mediante un cupo proporcional a los distintos ayuntamientos de esta provincia. *Diputación provincial de Zacatecas. Actas de las sesiones, 1822-1823* (edición de Beatriz Rojas Nieto). Instituto Mora, México, 2003, sesiones de 17 de octubre de 1822 y 28 de febrero de 1823, pp. 85 y 101. En adelante ambas fuentes se citarán como *Actas de la diputación provincial de Nueva España o Zacatecas* y la fecha de sesión.

[24] Sólo enumero algunos de los temas más sensibles: ampliación y defensa de gobiernos provinciales y ayuntamientos, representación política y ciudadanía en igualdad de circunstancias que en la metrópoli, fin a los monopolios del comercio y el tabaco, entre otras demandas.

[25] Me refiero al "pronunciamiento" de los 69 diputados a Cortes que apoyaron la abrogación de la Constitución de Cádiz en marzo de 1814. De este total, diez representantes eran americanos. En esta fecha, las Cortes contaban con 140 diputados efectivos, de los cuales 35 eran americanos. Rodríguez, *Experimento*, pp. 137-138.

En esta decisión límite, como en muchos otros tópicos, no hubo tiempo de consultar a sus territorios de origen. Los diputados americanos actuaron según lo dictaron sus convicciones. Esto muestra que se vieron en la necesidad de legislar bajo un esquema dual (no ajeno a ninguna representación del mundo). La metrópoli les exigía ser representantes de la "nación"; las autoridades locales, que lo fueran de sus territorios.

La consumación de la independencia de la Nueva España heredó esta dualidad. Sobre todo, tal y como lo he señalado en el primer capítulo, porque la separación de México se montó sobre las instituciones "administrativas" locales de Cádiz. Las diputaciones provinciales y los ayuntamientos constitucionales no tenían otro horizonte y prácticas políticas que los del modelo gaditano. De ahí que las incipientes representaciones locales no resistieran la tentación de elaborar las instrucciones para los primeros constituyentes mexicanos. La revisión de las actas de la diputación provincial de Zacatecas así lo constata. Poco después de ser electo Francisco García –futuro gobernador y hombre fuerte de esta entidad-- presentó sus respetos al órgano superior representativo de la provincia y solicitó las instrucciones con las que debería regir su actuación. La diputación provincial le respondió:

> Se recibió también otro del señor don Francisco García, uno de los diputados en el soberano congreso constituyente mexicano por esta provincia, en el que felicita la instalación de la junta y le ofrece sus respetos y se mandó que se le pida a los ayuntamientos una instrucción de cada uno de sus distritos para que, unidas éstas con la de la capital, se le remitan a los representantes y al señor García le conteste haber oído con agrado sus expresiones, y de quedar satisfecha la junta del celo con que promoverá la felicidad de su provincia.[26]

Dos cosas sobresalen de la respuesta de la diputación provincial de Zacatecas a Francisco García. Primero, el reconocimiento de que la cabeza política del territorio recaía en la diputación provincial. Segundo, que ésta, a su vez, tenía que armonizar los intereses de toda la provincia y no sólo los de la capital. Las cabezas de ayuntamiento –los partidos— debían ser consultados para integrar una sola instrucción para los cuatro constituyentes que le correspondieron a Zacatecas.[27] La consulta a los ayuntamientos no era un acto de

---

[26] *Actas de la diputación provincial de Zacatecas*, sesión de 2 de mayo de 1822, p. 49.

[27] Los cuatro diputados elegidos por Zacatecas fueron Francisco García, Valentín Gómez Farías, José María Bocanegra y Agustín Iriarte. Y en efecto, hubo ayuntamientos como el de Pánuco que enviaron una "representación" donde indicaron su pliego petitorio para los constituyentes electos. Sin embargo, debe advertirse que esta fue una excepción. En realidad, el vínculo más directo era entre el ayuntamiento de la capital –el cual fue consultado en los asuntos más relevantes o polémicos de orden nacional— y la diputación provincial. *Actas de la diputación provincial de Zacatecas*, sesión de 16 de octubre de 1822, p. 84.

generosidad o de proto "liberalismo democrático", sino de realismo político y financiero. Los ayuntamientos –ante todo los de las capitales— eran los que sustentaban las dietas de los diputados constituyentes.[28] A diferencia del financiamiento de los diputados a Cortes, las dietas al primer congreso mexicano se otorgaron de manera periódica y en partidas parciales.[29] Este elemento, junto con la relativa cercanía del constituyente, hizo posible un flujo de comunicación más cercano entre las autoridades locales y los representantes ante el congreso constituyente.

La correspondencia de Mier con el ayuntamiento de Monterrey constituye otro ejemplo –quizá el más documentado de la época— de cómo se instrumentaron las instrucciones de las autoridades locales en la representación general y los límites intrínsicos de las mismas en los asuntos de orden "nacional". La correspondencia referida ilustra cómo un diputado tan independiente y poderoso doctrinalmente –Mier llegó a sostener en tribuna que no era el "mandadero" de nadie— no pudo escapar a las instrucciones locales.

Poco después de las votaciones que proclamaron a Iturbide como emperador de México, Mier envió dos cartas –la novena y la décima— en las que no escondía su fe en la forma de gobierno republicana. Además, dijo que la instauración del Imperio mexicano había sido obra de la violencia y con una votación sin quórum legal. En agosto de 1822, mostró su temor de que pudiera darse un golpe militar. Asimismo, refirió su principal encomienda: la ubicación de capital de las Provincias Internas de Oriente en Monterrey. Para cumplir este mandato escribió:

> A cada paso se necesita la estadística de esas provincias. Elozúa –se refiere al diputado en funciones por Coahuila— tiene una, y entiendo que es la que se hizo por la junta preparatoria en tiempo del obispo Marín. Como ésta fue quien parece que dividió la provincia en cuatro partidos. Es necesario que se me instruya cuáles son los lugares y ayuntamientos que comprenden su extensión y población con la de toda la provincia. Suplicó que se recojan estos datos y se me envíen sin dilación la mejor estadística que hay ya del obispado, ya de la provincia. Cuidado por Dios con este encargo que es de la mayor importancia para solicitar el bien de esa provincia. Mañana mismo estamos citados los de las comisiones de Gobernación y de Constitución para dar el ultimátum sobre la instalación de la diputación de las cuatro provincias en Monterrey, y creo que nos será favorable.[30]

---

[28] *Actas de la diputación provincial de Zacatecas*, sesión de 17 de mayo de 1822, p. 53.

[29] Así lo muestra la petición del diputado José María Bocanegra. En mayo de 1822 solicitó que le enviaran sus dietas correspondientes a la capital donde residía, pues vivía de préstamos que tendría que cubrir posteriormente. *Actas de la diputación provincial de Zacatecas*, sesión de 30 de mayo de 1822, p. 57.

[30] "Décima carta, 21 de agosto de 1822", García, *Fray*, pp. 239-240.

La solicitud de Mier no era de subordinación. Por el contrario, llevaba el timón de cómo debían efectuarse las cosas. Más aún, todavía se dio el lujo de exhortar al ayuntamiento a que no cometiera errores en su petición. El único límite –de carácter implícito— era que no fallara en su objetivo central: hacer de Monterrey la capital política de la región. En este territorio, las autoridades locales no impusieron restricciones o mandatos –al menos hasta que estuvo en vigencia el congreso y la Junta Nacional Instituyente-- a sus representantes. Nada dijeron, por ejemplo, respecto de un tema vital como la definición de la forma de gobierno. El resto de las cartas –de la primera a la octava— corresponden al período de restitución del constituyente y la discusión de su estatus constitucional (continuidad como constituyente o carácter de convocante). En lo particular, en la tercera carta Mier se refirió al tema de las dietas:

> Yo no he recibido sino los 500 pesos, que sin haber abierto la talega, me robaron la noche de mi prisión en 26 de agosto. Pero mi suplente Arizpe es hombre que en esta materia tiene demasiada habilidad. V. Ss. le enviaron 500 pesos primero, luego, 300. En junio se mandó dar 200 pesos a los diputados para los vestuarios con que debían asistir a la Junta –se refiere a la Nacional Instituyente-- del tirano; y aunque Arizpe no había de asistir porque la jura era en agosto y ya yo venía en Puebla, se tomó, es decir, me robó los 200 pesos. Caí preso por la libertad de la patria y jamás en cuatro meses se acercó a mí; pero apenas disolvió el congreso el tirano en 31 de octubre, engañando a la nación con poner una Junta de monacillos que dijeron amen a cuanto se le antojase, se presentó Arizpe a suplirme, recibiendo desde diciembre hasta marzo inclusive 250 pesos mensuales. Reinstaló en 4 de marzo Iturbide el congreso, llamando a los ausentes, y aunque mi ausencia era voluntaria y tal congreso una trampa del tirano, se metió sustituirme hasta que el 28 de marzo fue necesario echarlo porque estaba yo presente. Éstas son pilladas de un hombre sin vergüenza.[31]

Como puede observarse, los informes y la petición de instrucciones al Ayuntamiento de Monterrey estaban íntimamente vinculados a la dependencia económica de los diputados. De nueva cuenta, las instrucciones no venían de los estamentos, sino de las autoridades locales (en este caso el ayuntamiento de la futura capital del estado de Nuevo León). Las dietas, a diferencia de los diputados a Cortes, se otorgaban en partidas específicas. La disputa con Arizpe, además de las diferencias de proyecto constitucional, se explica por su intención de ubicar la capital de las provincias de Oriente en Saltillo.

En abril de 1823, Mier volvió a pedir instrucciones en relación con el tipo de república que debía constituirse en México: "confederal" o "central". Sin embargo, no dejó de inducir la respuesta del ayuntamiento, al indicar que tanto él como la "mayoría" estaban

[31] "Tercera Carta, 23 de abril de 1823", García, *Fray*, p. 209.

por la segunda opción. A finales de mayo del mismo año, formuló su "voto particular" contra el plan de la constitución política de la comisión de mayoría. Allí hizo la crítica al bicamerismo disminuido del proyecto de mayoría –senado sin derecho de iniciativa y que no podría aprobar leyes-- y opuso un senado más cercano al modelo de Estados Unidos. Y después de su largo alegato concluyó:

Yo voto por las dos cámaras en el cuerpo legislativo, una de representantes y otra de senadores en la manera que dejé indicado, y conforme las instrucciones que tengo de tres provincias y pido que así conste en las actas del congreso, y que ese voto se imprima y circule con el proyecto de las Bases constitucionales para la satisfacción de aquellas provincias y conocimiento de la nación.[32]

La moción de Mier no venía de las instrucciones del ayuntamiento. Un mes antes, había inducido a sus comitentes para que apoyaran el proyecto de constituir una república "moderada" (federal): "el plan de éste –el congreso— como el supremo poder ejecutivo es irnos constituyendo en república sin decirlo por espantar a la canalla ignorante... escriban al congreso pidiendo gobierno republicano o república representativa".[33] En pocas palabras, los instructores eran, en realidad, los instruidos.

La pregunta es si el padre Mier puede tomarse como un caso medio o atípico de los primeros constituyentes en México. La respuesta se dificulta debido a que Mier no era cualquier diputado, sino un publicista y pensador excepcional. La actuación y testimonios de Bocanegra –diputado confeso de un perfil acotado en sus inicios— proporcionan otra clave más respecto de la representación por instrucciones. El primer tramo de su recorrido como representante corresponde con una idea imperativa. El ayuntamiento de la capital de Zacatecas le entregó su credencial como "diputado a Cortes mexicanas". Al unísono, le indicó que debía esperar a que se configuraran las "correspondientes instrucciones". Bocanegra respondió que ya había recibido el anticipo de su dieta –500 pesos para gastos de traslado e instalación-- y refería sumisamente:

Cumplo con lo que V. S. me proviene sobre mi urgente marcha a la corte, verificándola el inmediato jueves 8 del corriente, y espero desde luego las órdenes e instrucciones que así V. S. como los demás ayuntamientos de la provincia tengan a bien dirigirme por el ordinario para mi gobierno y dirección.[34]

---

[32] "Voto particular de Mier, 28 de mayo de 1823", García, *Fray*, p. 195.
[33] "Tercera carta, 23 de abril de 1823", García, *Fray*, p. 210.
[34] Bocanegra, *Memorias*, tomo I, p. 136.

Asimismo, indicó que poco antes de marcharse a la capital recibió "dos pliegos de instrucciones". Éstas iban desde la incorporación de los territorios de Guatemala hasta la forma de gobierno que debía adoptarse:

> El primero es que el ayuntamiento de Zacatecas, y varios vecinos principales de Aguascalientes, nos dirigieron a los diputados de aquella provincia en los mismos días de nuestra marcha a la capital, dos pliegos de instrucciones, sobre lo que en el congreso debíamos promover para el bien particular y común, extendiéndose hasta el esencialísimo punto de la forma de gobierno en que debería constituirse la nación, e inclinándose a la monarquía moderada, y sobre los diferentes males y abusos que se notaban, principalmente en lo relativo a la agricultura.[35]

Lo primero que llama la atención es que el ayuntamiento incorporó a algunos "vecinos principales" para conformar la instrucción. No a los vecinos de todas partes de la provincia o al menos de la capital, sino los de una zona específica de la provincia: el partido de Aguascalientes. De esto, sin embargo, no se puede derivar un sustento de mandato imperativo estamental (el de los propietarios) generalizado; más bien, se advierte que los ayuntamientos –eso era lo común— tomaban el parecer de sus vecinos principales, ya fuera porque pudieran coincidir los nombres de los representantes con los propietarios o debido a que no era conveniente hacer un gobierno sin el apoyo de los mismos. Lo segundo es que aquí –a diferencia de las instrucciones de las Provincias Internas de Oriente— los mandatos fueron muy detallados. Lo mismo abarcaron los temas de la nación como los particulares de la provincia y de ciertos sectores de la población. Los representantes locales –sobre todo los de la diputación provincial que casi nunca se opusieron a los del ayuntamiento de la capital— nacieron ligados al proyecto político de Iturbide. Más aún, debían su existencia política a los pactos con el primer monarca mexicano. Quizá ello expresa la determinación de toda la diputación de Zacatecas para impulsar la forma de gobierno moderada. Por eso no resulta extraño que, al menos inicialmente, Valentín Gómez Farías fungiera como uno de los principales operadores de Iturbide en el primer constituyente.

Aún así, hubo otros momentos del recorrido de Bocanegra en donde las instrucciones no se expresaron tan claramente. Los poderes locales no siempre podían estar al tanto de las disputas de los poderes centrales. La querella por la nueva integración de la Regencia se erige como un ejemplo que muestra los límites intrínsicos de las instrucciones locales. Mientras los

---

[35] Bocanegra, *Memorias*, tomo I, p. 19.

líderes borbonistas y los partidarios de Iturbide se disputaban el control de la Regencia, los diputados provincistas no supieron qué hacer en el momento de forjarse los cambios. Ya casi consumados los movimientos en la Regencia, pensaron en un mecanismo para que las provincias participaran en la nueva conformación del ejecutivo provisional. Lograron efectuar una representación –firmada por 53 diputados— en la que "instruían" a sus provincias para que se pronunciaran --independientemente de la forma de gobierno que se adoptara— en favor de una mayor "equidad en la representación".[36] Pedían participar en el nombramiento de los integrantes de la Regencia y los del Consejo de Estado:

> Calificada que sea la necesidad de variar la Regencia, pedimos a V. M. que la elección y nombramiento de sus individuos, como que son menos en número que las provincias, se haga proponiendo los representantes de cada una de ellas, a pluralidad de votos, una persona adornada de las cualidades necesarias para el desempeño de tan importante destino, y entrando luego todos los así propuestos en una ánfora para sacar de ella por suerte a los que salieran regentes. Más cuando se trate de nombrar el Consejo de Estado, o la junta que lo haya de suplir, o el tribunal supremo de justicia, no se hará uso de la suerte, sino que los diputados de cada provincia nombraran a pluralidad un vocal para cada uno de los cuerpos referidos. Y si el número que resultare se califica de excesivo a juicio de V. M., puede adoptarse el arbitrio en ese caso, de que las provincias se alternen de un modo conveniente, para que todas en esta parte queden iguales a su vez.[37]

Los diputados firmantes proponían una representación territorial –sólo para ciertos tópicos extraordinarios-- que compensara la desigualdad de la convocatoria constituyente (representación por población y número de partidos). El dispositivo que proponían nos es familiar: el voto por diputaciones y la "suerte política". No obstante, lo importante era que la instrucción no venía desde los poderes locales, sino de las entrañas de la representación general. Desde dicha trinchera se pedía a los ayuntamientos y diputaciones provinciales que hicieran propias las innovaciones propuestas en la capital.[38] En forma semejante al caso referido de Mier, fueron los diputados generales los que incitaron a las autoridades locales y no éstas quienes instruyeron a los supuestos "apoderados". Las dificultades territoriales y de comunicación explican su fracaso. Cuando alzaron la voz, la nueva Regencia ya estaba

---

[36] La distribución de firmantes por provincia fue la siguiente: Jalisco, once; Tlaxcala, uno; San Luis Potosí, cuatro; Oaxaca, seis; Valladolid, seis; Monterrey, uno; Puebla, cuatro; Nuevo Santander, uno; Zacatecas, tres; Coahuila, uno; Sonora, cuatro; México, tres; Chiapas, dos; Durango, tres; Guanajuato, dos; y Texas, uno. Bocanegra, *Memorias*, tomo I, p. 142.

[37] Bocanegra, *Memorias*, tomo I, pp. 140-141.

[38] Bocanegra no sólo suscribió y envió dicha representación a la diputación provincial de Zacatecas. En paralelo, publicitó un escrito que denominó "Carta de un payo a un mexicano". La carta describía la misma necesidad de crear otro cuerpo representativo de orden territorial al preexistente en funciones. "Carta de un payo a un mexicano, 10 de mayo de 1822", Bocanegra, *Memorias*, tomo I, pp. 143-147.

nombrada y negociada, principalmente, con el grupo borbonista (Heras Soto y Miguel Valentín) y los antiguos patriotas (Bravo).[39]

La disputa sobre la coronación inmediata de Iturbide o la consulta a las provincias se erige como el asunto, por antonomasia, en la que se presentaron los límites intrínsicos de las instrucciones. Más allá de las presiones militares y del "populacho" del caso, la famosa votación de los 67 diputados contra 17 pueden leerse bajo la óptica de la representación.[40] En el grupo de los 67 se encontraba el núcleo de iturbidistas, una buena parte de los diputados provincistas y el reducidísimo grupo de incipientes republicanos. Sería un equívoco sostener que la totalidad de estos diputados actuó de manera independiente a las instrucciones de sus provincias. Al menos conocemos el mandato de la diputación provincial de Zacatecas que, desde un principio, estaba de acuerdo en que la monarquía debía ser encabezada por Iturbide. También sabemos que los diputados centroamericanos –parte de Chiapas, Nicaragua y Honduras--, de San Luis Potosí y Durango tenían el mandato de sus provincias de impulsar el iturbidismo. En cambio, la actuación de la diputación provincial de la Nueva España fue ambivalente. Las actas de esta diputación muestran que sus integrantes estaban divididos, aunque al menos uno de ellos trabajó --silenciosamente— a favor de Iturbide.[41] Otros eran borbonistas y la mayoría fernandistas o autonomistas. Por consiguiente, se desconoce el parecer de las provincias y los ayuntamientos de la mayor parte de la América Septentrional. A pesar de ello, y una vez consumada la independencia, las actas constitucionales consignan que muchos ayuntamientos y diputaciones provinciales ratificaron la decisión de los diputados constituyentes.[42] Esto indica que la consulta fue posterior a la decisión de los

---

[39] Los individuos que salieron de la Regencia fueron: Velázquez de León, el obispo Pérez, y el obispo por Michoacán, Bárcena. Los dos que permanecieron: Iturbide y Yánez. Los nuevos integrantes: Bravo, Heras Soto y el doctor Miguel Valentín. Bocanegra, *Memorias*, tomo I, p. 50.

[40] La descripción o las implicaciones sobre la forma de gobierno ya han sido tratadas en el capítulo primero.

[41] Herrejón sospecha que Guridi era un iturbidista encubierto. Véase la introducción a *Actas de la diputación provincial de Nueva España*, p. 23.

[42] Bocanegra refiere: "A los pocos días comenzaron a llegar contestaciones y felicitaciones no sólo de cada diputación provincial, sino de todos los ayuntamientos, autoridades, jefes, cuerpos militares, comunidades y personas de carácter público, de suerte que la ratificación que se hizo de la elección verificada por el congreso, fue tan completa, tan unánime, que puede decirse sin exageración, que de cada mil habitantes de la nación apenas habría uno que no hubiese expresado su ascenso y hasta su regocijo por el advenimiento al trono del generalísimo Iturbide". El testimonio de Bocanegra debe ser ponderado debido a que una buena parte de estas ratificaciones pudo haber tenido un carácter inducido o, en otras ocasiones, dividido. Por ejemplo, en la provincia de Zacatecas fue claro que este suceso dividió al ayuntamiento de la capital y la diputación provincial. El primero no quiso celebrar la coronación de Iturbide. El segundo no sólo apoyó la medida, sino la bajó a todos los ayuntamientos de la provincia. Asimismo, en junio de 1822 llegó una circular del emperador en donde pedía

diputados. Las autoridades locales sólo ratificaron lo decidido previamente en la representación general. En cambio, el voto de los 17 –no necesariamente en contra de Iturbide— muestra una inequívoca adhesión a la representación imperativa. A pesar del contexto de presión, los diputados que defendieron esta postura alegaron que no podían tomar una decisión por sí mismos. Requerían la consulta e instrucciones de sus provincias.

La manera en la que se ejerció la primera representación política mexicana, me lleva a tres consideraciones. En primer lugar, queda claro que las provincias actuaron bajo el influjo gaditano y trasladaron su saber y prácticas políticas al México independiente. Pero eso no significó que las llamadas instrucciones surtieran todo el efecto deseado. Desde luego que no es posible dar respuestas uniformes o globales sobre la eficacia de las instrucciones en los representantes generales; sin embargo, y dado el número reducido de diputados que se pronunciaron por el mandato imperativo, se puede inferir que en los asuntos políticos generales las instrucciones tendieron a desdibujarse. Las instrucciones, salvo excepciones como la de Zacatecas, solían defender los intereses locales de sus progenitores. En segundo lugar, si bien las instrucciones existieron como una práctica usual de las provincias, su eficacia dependía de la comunicación y control que entablaron las autoridades locales con los diputados generales. El comportamiento de Mier apunta a que los comitentes eran, a veces, los instruidos y no los instructores. Pero no fue el único caso. La representación de los 53 diputados referida anteriormente siguió este mismo derrotero. Por último, resulta primordial distinguir las instrucciones de la acción y toma de decisiones reales de los diputados constituyentes. La queja de las provincias muestra que, en su mayoría, las instrucciones no siempre fueron respetadas. De otra manera, no entenderíamos el movimiento en torno al Plan de Casa Mata y su demanda de convocar a un nuevo constituyente.

Este último momento es crucial para comprender el desarrollo del mandato imperativo y su deliberada moderación o trascendencia en el futuro. La definición del estatus del congreso restituido dividió a los representantes. La reyerta se generó desde la existencia misma de los dos levantamientos hermanos, pero que no buscaban lo mismo: el Acta de Casa Mata y el Plan de Veracruz y sus diversos documentos aclaratorios. El primer

---

a las provincias y ayuntamientos lo siguiente: "que las felicitaciones que se le hagan por su exaltación no sean de comisiones sino por escrito". La primera referencia: Bocanegra, *Memorias*, tomo I, pp. 66-67. La segunda: *Actas de la diputación provincial de Zacatecas*, sesiones de 30 de mayo y 12 de junio de 1822, pp. 58 y 59.

pronunciamiento convocó a un nuevo constituyente (Art. 2) y aceptó la posibilidad de reelección –previo aval de las provincias-- de los diputados que contaran todavía con el "aprecio público" (Art. 3); el segundo pugnó por la restitución del primer congreso constituyente (punto 14). El hecho de que Iturbide se haya inclinado más por los resolutivos del Plan de Veracruz –restitución del congreso y abdicación del trono— aumentó la incertidumbre de los partidarios de Casa Mata (nuevas "Cortes" y respeto transitorio a la investidura de Iturbide). En pocas palabras, la ambigüedad de los diversos actores políticos y militares en contra del iturbidismo golpista se trasladó al constituyente restituido. La resolución del conflicto tuvo que jugarse a dos bandas: la querella en el interior del congreso y la presión heterogénea --política y militar-- de las provincias.

El debate interno del congreso vivió diversas etapas. En mayo de 1823 se discutió el dictamen que proponía realizar una nueva convocatoria. Los diputados Terán –militar y representante por Chiapas— y Valdés –viejo iturbidista mutado a republicano— justificaron el fallo. El alegato del primero comenzó con un ataque a los "despotismos" de cualquier signo.[43] Lo mismo expresó su temor a los resabios del iturbidismo (Jalisco) que a las supuestas pretensiones restauracionistas de los borbonistas (monarquía absoluta). Luego dijo que los preceptos de Casa Mata representaban la "general divisa" de las diferentes facciones combinadas (serviles, liberales, republicanos e imperiales). Por último, que lo más importante era preservar la libertad, la independencia y apuntalar una constitución. El segundo indicó que votar por una inmediata convocatoria al congreso era estar "acorde con los sentimientos de la nación".[44] Las actas de sesiones no registran el parecer de los retractores del dictamen. Pero no hay duda de que se encontraban en franca minoría. La presión de las provincias era tan grande en este momento, que los diputados adheridos a Casa Mata prácticamente doblaron a sus opositores: 71 diputados contra 33.[45] El conflicto no hubiera pasado a mayores si no es por la propuesta paralela de Bocanegra. La convocatoria no debía admitir la reelección de los diputados restituidos. Su moción fue guardada hasta que

---

[43] "Discurso del Sr. Terán diputado por la provincia de Chiapas, pronunciado en la sesión pública del 21 del presente mayo", Barragán, *Historia parlamentaria mexicana*, sesión de 21 de mayo de 1823, tomo I, pp. 21-25.
[44] "Discurso del Sr. Valdés, pronunciado en la sesión pública del 21 de mayo", Barragán, *Historia parlamentaria mexicana*, sesión de 21 de mayo de 1823, tomo I, pp. 25-27.
[45] El listado completo puede ser consultado en las actas de sesiones. Resalta el voto de Mier en contra, debido a que tenía la instrucción de votar por una nueva convocatoria. Otros votos interesantes en pro de la permanencia del constituyente fueron los de Bustamante, Fagoaga, Terán, Tagle y Zavala. Barragán, *Historia parlamentaria*

se terminó el decreto electoral final (principios de junio de 1823).[46] El dictamen sobre el punto no llegó a tanto, pero se proyectó --artículo 69-- una fuerte restricción a la reelección. Esto es, los agraciados debían obtener el voto de las dos terceras partes de las juntas electorales de provincia.[47] El término medio que defendió Prisciliano Sánchez no satisfizo a los reeleccionistas, ni a sus retractores absolutos. El ministro de Justicia pidió que se anulara toda restricción a la reelección, pues correspondía a los ciudadanos determinar, con entera libertad, quién merecía su confianza. Lo mismo opinaron los diputados Covarrubias, Villalva, Cantarines, Riesgo y Mangino. En contraste, Gómez Anaya alegó que el congreso no debía salirse de lo diseñado en la carta gaditana. Marín, Bocanegra, Anaya (Pablo) y Muñoz apoyaron el mismo argumento. Tagle también, aunque añadió que la no reelección inmediata de Cádiz impulsaba la rotación de cargos. El diputado Iturralde manifestó que estaba indeciso. Y por último, el ministro de Relaciones apoyó el dictamen para no perder la experiencia y los conocimientos prácticos ganados hasta el momento. Ningún argumento cambió el sentir de los anti-reeleccionistas. El artículo 69 fue reprobado.[48] Nueve diputados reaccionaron inmediatamente. Propusieron que se dejara a los propios elegidos decidir la reelección o no del cargo. La proposición pasó a la comisión de convocatoria. Dos días después se interpuso un nuevo dictamen. Se presentó la moción de que las "provincias" –no las juntas electorales de provincia-- quedaran en libertad de reelegir o no a los actuales diputados del congreso. Otra vez los reeleccionistas se pronunciaron en pro del dictamen (Espinosa, Sánchez, Gómez Anaya, Bustamante, Mier, Mayorga, Covarrubias y Zavala). Sobresale la intervención de Mier. No podía consentir que se dejara el congreso en manos de "hombres absolutamente inexpertos que no conocían la táctica de los cuerpos legislativos". Además, estaba convencido que los "condados por lo regular eligen aquellos representantes

---

mexicana, sesión de 21 de mayo de 1823, tomo I, p. 19.

[46] La comisión especial que realizó el proyecto de convocatoria estuvo integrado por Múzquiz, Gómez Farías, Herrera, los dos Bustamante (Carlos y Javier), González y Sánchez (Prisciliano). También hubo dos votos particulares, de Bustamante (Carlos) y González. Gómez Farías prometió que realizaría su propio voto particular, pero se desconoce si realmente lo llevó a efecto.

[47] La propuesta literal del artículo 69 era la siguiente: "Como en algunas provincias se ha manifestado la opinión a favor de la reelección de los individuos del actual congreso que hayan merecido la confianza pública, podrá verificarse siempre que reúnan las dos terceras partes de votos, y en este caso no se tendrán por comprendidos si lo estuvieren en las restricciones de otros artículos de la presente ley". Barragán, *Historia parlamentaria mexicana*, sesión de 14 de junio de 1823, tomo I, p. 109.

[48] No hubo votación nominal. Ello significa que la derrota de los reeleccionistas fue aplastante. Barragán, *Historia parlamentaria mexicana*, sesión de 14 de junio de 1823, tomo I, p. 110.

que mejor han sabido defender los intereses de la nación". Por lo tanto, Mier advertía sobre el conflicto intrínseco de toda representación política: privilegiar los intereses locales en la representación general o buscar diputados que discutieran los "intereses de la nación". Paz, Lombardo y Terrazo objetaron el dictamen. Los anti-reeleccionistas tuvieron éxito por 62 votos contra 30.[49] La minoría no quedó conforme con la resolución. Probaron suerte con nuevas propuestas. Por ejemplo, otorgar la libertad a las juntas de electores de decidir el punto (Prisciliano Sánchez y Marín). O bien la reactivación de la iniciativa de los nueve diputados que propusieron dejar la cuestión en manos del propio elegido (Guridi). Más aún, Zavala aclaró que muchos diputados habían votando en contra de la última redacción del artículo 69 por los "términos en que estaba concebido". Se refería a la confusión entre provincias y juntas electorales de provincia. A pesar de ello, las alternativas de Sánchez y Guridi fueron rechazadas en la sesión del 16 de junio de 1823. Al otro día, y en sesión extraordinaria, el congreso sólo aprobó la posibilidad de reelección para los diputados provinciales (artículo 78 de la convocatoria).

La convocatoria del 17 de junio de 1823 comenzó a circular en las provincias sin la posibilidad de la reelección de los diputados restituidos. No obstante, dicho acuerdo no fue respetado por las provincias. Dos cuestiones explican el suceso. Primero, la convocatoria a elecciones no se vio acompañada del resolutivo de no reelección.[50] Por lo tanto, se generó -- como llegó a comentar Mier-- un "delicado silencio". Ante la ambigüedad, las juntas electorales de provincia tuvieron toda la libertad para reelegir o no a sus diputados. Y segundo, la heterogeneidad de voces que había en las provincias. El expediente, en el interior del congreso, no fue reabierto hasta que la diputación provincial de Querétaro presentó un "oficio" oponiéndose a la no reelección.[51] Otras diputaciones provinciales, Valladolid y Zacatecas, manifestaron su apoyo irrestricto a las resoluciones del congreso.[52] El diagnóstico del diputado Osores no pudo ser más exacto. No había una sola voz en las provincias, sino

---

[49] Es interesante señalar que no necesariamente hubo consistencia entre los votantes contra la nueva convocatoria y los partidarios del reeleccionismo. Sólo el 33 por ciento –respecto del total de la primera votación-- mantuvo una "congruencia" en ambas votaciones; aunque es cierto que diputados relevantes como Mier, Bustamante, Terán y Zavala conservaron su postura. Barragán, *Historia parlamentaria mexicana*, sesión de 16 de junio de 1823, tomo I, p. 134.

[50] Cuando se votó en contra el artículo 69 de la convocatoria no se sustituyó por ningún otro. Por consiguiente, la circulación de la convocatoria no contenía ninguna disposición explícita que negara la reelección.

[51] Barragán, *Historia parlamentaria mexicana*, sesión de 1 de julio de 1823, tomo I, pp. 198-199.

[52] Barragán, *Historia parlamentaria mexicana*, sesión de 4 de julio de 1823, tomo I, p. 208.

tres: las que "desconocieron" al gobierno --Zacatecas, Oaxaca, Jalisco y Yucatán--, las que lo reconocieron --Puebla, Veracruz, estado de México, entre otras-- y las que permanecieron "sin ningún movimiento".[53] La minoría reeleccionista aprovechó el desacuerdo de las provincias para reactivar el tema. Los diputados Iriarte, Mayorga y Mangino alegaron, con razón, que el punto era ya cosa juzgada. Aún así, los reeleccionistas lograron que la petición de Querétaro se elevara a rango de "iniciativa" en los primeros días de julio. El logro fue efímero. De nueva cuenta, fueron vencidos.[54] Todavía así, las juntas electorales de provincia no respetaron el mandato del congreso. Antes de que terminara el proceso de elección, el diputado Mangino –opositor destacado a la reelección-- reconoció la falta de control de los poderes centrales para que se acataran sus resolutivos. Las provincias –adelantó— formarán el nuevo constituyente con reelegidos, suplentes y excluidos, independientemente de lo que el congreso resuelva.[55]

En el primer capítulo pude calcular el tamaño del desacato de la convocatoria de junio de 1823 (cuadro 1). Lo que no expuse en aquel momento es qué mecanismos utilizaron las provincias para obligar al nuevo congreso a respetar sus resolutivos. Ávila ha hecho una buena reconstrucción sobre el tópico.[56] En su opinión, la presión de las provincias se ejerció mediante tres vías. En primer lugar, al emitir sus adhesiones públicas a Casa Mata. Éstas, recomienda, deben verse prístinamente como un movimiento militar y luego como agregados políticos (el pronunciamiento de las diputaciones provinciales y los ayuntamientos). Segundo, el surgimiento de las coaliciones provinciales de Valladolid-Puebla (marzo de 1823) y Celaya (julio de 1823).[57] Este elemento fue el detonante más importante para que la asamblea restituida desistiera de su pretensión constituyente. No hay que olvidar que los delegados políticos de la coalición de Puebla se trasladaron a la capital para impulsar

---

[53] Barragán, *Historia parlamentaria mexicana*, sesión de 4 de julio de 1823, tomo I, p. 209.

[54] Barragán, *Historia parlamentaria mexicana*, sesión de 9 de julio de 1823, tomo I, pp. 220-221.

[55] Las palabras de Mangino serían, más tarde, ratificadas por el ministro de Relaciones, Lucas Alamán. Éste argumentó que no debía trasladarse el congreso fuera de la capital, precisamente porque una buena parte de los constituyentes habían sido reelectos. Todo lo dicho por Mangino resultó cierto, salvo lo de los suplentes que no fueron aprobados para integrar el nuevo constituyente. Barragán, *Historia parlamentaria mexicana*, sesiones de 16 y 24 de septiembre de 1823, tomo I, pp. 478-479 y 510-511.

[56] Ávila, *Nombre*, pp. 245-258.

[57] La junta de delegados de provincia de Valladolid (Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí y Provincias Internas de Oriente) no se consumó debido a que sus delegados se sumaron a la de Puebla (Puebla, Jalisco, Guanajuato, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Michoacán y Zacatecas) en marzo de 1823. La junta de Celaya (Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí) funcionó brevemente en julio de 1823.

directamente sus demandas. Y por último, el pronunciamiento de "autogobierno" de cuatro localidades –Jalisco, Zacatecas, Oaxaca y Yucatán-- sin esperar a que se formara la Constitución. Sin embargo, el estudio de Ávila no aborda el vínculo entre la presión de las provincias y la reelección o no de los diputados. Y todo parece indicar que no hubo acuerdos definitivos. Si tomamos por buenos los resolutivos de la coalición de provincias de Puebla, los delegados se pronunciaron por los presupuestos del Acta de Casa Mata: convocatoria a un nuevo constituyente y posibilidad de reelección de los diputados restituidos. Poco tiempo después, las autoridades políticas y militares de Guadalajara –diputación provincial y jefes militares— desconocieron a sus diputados generales y se manifestaron, al mismo tiempo, por la renovación total de los constituyentes.[58] Por su parte, la coalición de Celaya –Guanajuato, Querétaro, Michoacán y San Luis Potosí— se configuró para defender los intereses de sus provincias en caso de "emergencia". No obstante, y poco antes de que se reuniera en junta, la diputación provincial de Querétaro envió un oficio al ministro de Relaciones en donde suscribió:

> Exmo. Sr. Aunque en ninguno de los artículos de la convocatoria que dichosamente otorgó el soberano congreso a las provincias mexicanas con fecha 17, y que ese supremo poder ejecutivo se ha servido circular con la premura que demandaba decreto tan importante, se coarta a los electores para que reelijan a los que actualmente componen aquella asamblea: sin embargo de las discusiones que constan en los papeles públicos, podría colegirse fuesen repugnados los nombramientos que recayesen en aquellos representantes. Por lo mismo ha parecido conveniente a esta diputación consultar por su conducto de V. E. al supremo gobierno nacional cuál deberá ser la conducta de la junta en esta parte, cuando por un lado se ven la delicadeza y desprendimiento de los señores diputados, y por el otro la decidida voluntad que tiene ésta y otras provincias de dar testimonio de justicia y gratitud volviendo a depositar su confianza en los beneméritos individuos que jamás la desmerecieron, sin que tal vez sean capaces las persuasiones ni los mandos para privar a los pueblos de dar ese acto de justificación y agradecimiento.[59]

Esto revela que las provincias organizadas en las coaliciones nunca lograron un acuerdo en cuanto a la reelección o no de los diputados generales. Al final, cada junta electoral resolvió si mantenía o removía a los diputados restituidos. Cabe recordar que el

---

[58] Los pronunciamientos de Jalisco fueron los más categóricos; pero no los únicos. Para profundizar en ello, puede consultarse la primera parte de la compilación de Barragán que concentra actas y pronunciamientos de Zacatecas, Querétaro, Oaxaca, Yucatán, Durango, Valladolid y el mismo Jalisco. José Barragán, *El pensamiento federalista mexicano: 1824*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, pp. 1-84.

[59] El oficio de la diputación provincial de Querétaro fue remitido al congreso el 28 de junio de 1823. La junta de Celaya se reunió el 1 de julio de 1823. Esto quiere decir que el delegado de Querétaro tuvo la instrucción de defender la posibilidad de reelección de los diputados generales. Sin embargo, desconozco cuáles fueron los resolutivos de la Junta de Celaya respecto de este punto. Barragán, *Historia parlamentaria mexicana*, sesión de 1 de julio de 1823, tomo I, pp. 1998-199.

porcentaje de desacato de la convocatoria fue de 36 por ciento respecto del primer constituyente o 45 si el referente fueran los asistentes regulares del propio congreso (cuadro 1, capítulo I). La cuestión que surge es ¿qué importancia tiene esta cifra para el desarrollo de la representación política en México?

La detallada discusión sobre el carácter convocante del congreso restituido y la nulificación parcial de la no reelección está íntimamente ligada al tema de la representación imperativa o su quebranto. Ambas resoluciones deben interpretarse como un triunfo de las provincias para recuperar el control de la representación general. Las provincias pudieron –al menos en abstracto-- remover a aquellos diputados que no "respetaron" sus instrucciones. Sin embargo, el congreso restituido introdujo el antídoto o caballo de trolla en el interior de la propia convocatoria: el otorgamiento de "poderes amplísimos" a los futuros constituyentes. El antagonismo entre las instrucciones y los "poderes amplísimos" dio origen a uno de los debates más lúcidos del congreso convocante. Nada menos estaba en juego la noción de representación política: del mandato imperativo que vivieron los americanos en Cádiz y Madrid –sintetizada admirablemente por Mill-- frente a la representación independiente --Burke— que debía tener como mira los intereses de la nación. Los autores de la convocatoria dictaminaron que las juntas de electorales de provincia --artículo 77 que quedó al final como 75— debían acompañar el acta de nombramiento con la siguiente inscripción:

Que en consecuencia les otorgan a todos juntos y cada uno de por sí poderes amplísimos para constituir a la nación mexicana del modo que sea más conforme a la voluntad general, afirmando las bases de la religión, independencia y unión, que por su naturaleza debe ser inalterable; y los otorgantes por sí mismos, y a nombre de todos los vecinos de esta provincia, en virtud de las facultades que como electores secundarios les son conferidas, se obligan a tener por válido, obedecer y cumplir cuanto como diputados del soberano congreso constituyente decretaren y resolvieren en fiel desempeño de las altas obligaciones que han contraído con la patria.[60]

No hay duda que se trataba de una iniciativa de representación innovadora en un doble sentido. Por un lado, porque se exigía a los electores que se desprendieran de su "poder" para delegar plena independencia a los representantes electos. Por el otro, debido a que se hizo explícito que los diputados elegidos tendrían el carácter de representantes de la nación. El acuerdo sobre los poderes amplios a los futuros constituyentes no tenía objeción alguna. Antes de ponerse a consideración el artículo referido, el congreso había aprobado

este principio --el artículo 76-- sin discusión alguna.[61] Las objeciones al artículo 77 estaban vinculadas a la relación entre los poderes amplísimos con la voluntad general. El diputado Marín condicionó que aprobaría el artículo siempre y cuando se variara dicha "cláusula". Más preciso, Tagle indicó que el precepto estaba asociado –sin decir su nombre-- a Rousseau y este publicista a los horrores de la Revolución francesa.[62] Becerra apoyó a Tagle y, además, indicó que el concepto de voluntad general se prestaba a "interpretaciones arbitrarias". Bustamante –que estaba de acuerdo inicialmente con la comisión— retiró el soporte al dictamen, porque los opositores le convencieron más que sus defensores. Prisciliano Sánchez –miembro de la comisión de la convocatoria— apuntaló el artículo y lanzó la siguiente pregunta: "¿el congreso debe seguir la voluntad de la nación, o la nación debe seguir la voluntad del congreso?" Él mismo respondió que era un "axioma incuestionable" de la política que lo cierto era lo primero. Cabrera defendió el dictamen relacionado voluntad general con la obligación de seguir "la opinión pública". José del Valle –el ex ministro hondureño de Iturbide y futuro constitucionalista de la confederación de Guatemala— tejió una de las defensas más lúcidas del dictamen:

> Que era innecesaria la discusión: que el punto estaba reducido a saber si los diputados debían constituir a la nación conforme a la voluntad general de ella misma, o contra la voluntad de la nación: que si ésta había manifestado su voluntad de un modo inequívoco, los diputados debían respetarla; y que si la nación no había expresado su voluntad de aquella manera, los diputados debían calificarla y pronunciarla a su nombre: que había disputa entre los publicistas sobre si los diputados deben arreglarse a las instrucciones particulares de las provincias: pero que no la había ni podía haber sobre la obligación de arreglarse a la voluntad general de la nación: que los diputados reciben sus poderes de la nación, y ningún apoderado debe obrar contra la voluntad de su poderdante: que todos los legisladores deben respetar la voluntad general, y las leyes serían ilusorias si fueran expedidas contra a aquella voluntad: que la comisión ha dicho que los diputados que se eligieren deben constituir la nación del modo más conforme a la voluntad general, y si el congreso suprimiera estas palabras, produciría esto una sensación muy activa.[63]

---

[60] Barragán, *Historia parlamentaria mexicana*, sesión de 14 de junio de 1823, tomo I, p. 116.

[61] Éste decía literalmente: "en seguida otorgarán todos los electores, sin excusa alguna, a todos y cada uno de los diputados poderes amplios, según la fórmula siguiente, entregándose a cada diputado su correspondiente poder para presentarse en el congreso". Lo que causó ruido en la fórmula propuesta –motivo del subsiguiente artículo-- fue la asociación de los poderes amplísimos con la idea de "voluntad general".

[62] En otra sesión, Tagle calificaría la voluntad general de "ente imaginativo" o pretexto de los "partidos" para hablar en nombre de los verdaderos "intereses de la nación". Barragán, *Historia parlamentaria mexicana*, sesión de 17 de junio de 1823, tomo I, p. 135.

[63] Barragán, *Historia parlamentaria mexicana*, sesión de 14 de junio de 1823, tomo I, p. 115-116.

El diputado Valle no se confundía. Sabía que Rousseau no atacaba los gobiernos representativos.[64] La voluntad general era un artificio para secularizar la soberanía y trasladarla, de manera indivisible, al pueblo o a la nación (traducción genérica de los constituyentes hispanoamericanos del concepto de pueblo). La voluntad general –tanto en Rousseau como en Valle— no podía ser representada ni delegada; pero sí formar representaciones políticas que tradujeran gradualmente su sentir. Más aún, Valle decía que si la nación no hubiera manifestado que entendía por voluntad general, los representantes estaban obligados a "calificarla y pronunciarla a su nombre". Fagoaga intervino para reclamar que la comisión de convocatoria se salía innecesariamente de los preceptos de la Constitución de Cádiz. Por último, Guridi apoyó el dictamen y pidió a los constituyentes que diferenciaran el sistema donde el "pueblo en masa" –sin necesidad de representantes-- expresaba su "voluntad" y los "nuevos sistemas representativos". Éstos debían "acomodarse a la voluntad general y jamás contrariarla".

El artículo fue votado en contra y devuelto a comisión. El problema no era otorgar los poderes amplios, sino su asociación –que a algunos les parecía peligrosa o contradictoria— con el término voluntad general. Al día siguiente, Marín, Tagle y Bustamante propusieron algunas enmiendas que dejaran claro que el congreso debía ser el "intérprete" último de la "voluntad general". Marín propuso: "según entiendan ser conforme a la felicidad y voluntad general de la nación". Tagle: "para constituir a la nación del modo que juzgue más conveniente a la felicidad común, y no contrario a la voluntad general". Bustamante: "para que hagan lo que más convenga a beneficio de la nación según la voluntad explícita de ella, ya manifestada". Con todas estas variantes, la comisión armó una versión final:

---

[64] No eludo que esta premisa es parte de un debate contemporáneo. Hay quienes relacionan a Rousseau como un tratadista que negó las distintas formas de gobierno representativas, dada la perspectiva de que la voluntad general era indivisible e inalienable. No comparto esta visión. *El contrato social* no sólo no negó la representación política, sino que elaboró ciertas recomendaciones para que los gobiernos siguieran la encomienda del "bien común" (ideal republicano). Uno de los párrafos que suele causar confusión es el siguiente: "afirmo pues, que no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, jamás deberá enajenarse, y que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado sino por él mismo: el poder se trasmite, pero no la voluntad". Lo que no podía representarse era la voluntad (hoy diríamos la titularidad), pero sí el "poder". En el capítulo "De los diputados o representación", Rousseau sostiene: "los diputados del pueblo, pues, no son ni pueden ser sus representantes, son únicamente sus comisarios y no pueden resolver nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no ratifica, es nula". El tema de la voluntad general, por consiguiente, está ligado a la construcción de una nueva forma de entender la soberanía unitaria: traslación absoluta de la soberanía del monarca al "pueblo" con un carácter secular. De lo único que se puede

Y en consecuencia –propuso–, otorgan a todos y cada uno, poderes amplísimos para que constituyan a la nación mexicana del modo que entiendan ser más conforme a la felicidad general, afirmando las bases, la religión, independencia y unión, que deben ser inalterables; y los otorgantes, por sí y a nombre de todos los vecinos de esta provincia, en virtud de las facultades que como electores secundarios les han sido conferidas, se obligan a tener por válido obedecer y cumplir cuanto como diputados del soberano congreso constituyente resolvieren o decretaren en fiel desempeño de las altas obligaciones que han contraído con la patria.[65]

Esta versión fue la que finalmente se aprobó.[66] Los cambios, respecto de la propuesta original, fueron dos. La desaparición del término voluntad general, en lo que seguramente influyeron las críticas irónicas de Tagle, Becerra, Terán y Zavala.[67] Con ello, se extirpó todo vestigio del pensamiento de Rousseau en la convocatoria. Los objetivos eran tomar distancia de los "horrores" de la experiencia francesa; y, en cierta medida, que no hubiera confusión en quien interpretaba lo que le convenía a la nación invertebrada que describió Zavala. Asimismo, la "peligrosa" idea de voluntad general fue sustituida por la noble e indestructible "felicidad general" y la de "obligación contraída con la patria". El único exhorto a los ulteriores representantes fue que buscaran –"del modo que entiendan ser más conforme"— la felicidad general. Lo más importante permaneció inalterado. Nadie cuestionó que los futuros diputados debían contar con poderes amplísimos para constituir a la nación. El presionado y acorralado congreso restituido devolvió el golpe a las provincias. Resquebrajó –al menos en la convocatoria— las instrucciones y puso la mirada en el horizonte de las representaciones independientes. Burke, de haber estado presente, se hubiera congratulado de la resolución tomada.

La adopción de los poderes amplísimos representó un indiscutible desafío al mandato imperativo del sector más beligerante de las provincias (Jalisco, Zacatecas, Oaxaca, Yucatán, Michoacán, entre otras). Todavía en el momento de ejercicio del congreso restituido, hubo

---

acusar a Rousseau es de promover una forma de representación con "mandato imperativo" y no de negar la necesidad de su existencia política. Rousseau, *Contrato*, pp. 14 y 51.

[65] Decreto de 17 de junio de 1823, *Enciclopedia parlamentaria*, serie III, vol. I, tomo I, pp. 288.

[66] Barragán, *Historia parlamentaria mexicana*, sesión de 17 de junio de 1823, tomo I, p. 137.

[67] Zavala fue el más irónico y contundente de los tres: "dijo que la palabra voluntad era absolutamente de individuo, y no la creía aplicable exactamente a un cuerpo moral, y mucho menos a la nación. Dividió al pueblo en tres clases, la primera en la de las personas que piensan por sí, la segunda los que piensan por otros, y la tercera y más numerosa de los que nada piensan. La primera está siempre dividida en dos o más partidos, y por consiguiente la segunda; ¿en dónde está pues esta voluntad general? ¿La iremos a buscar en masa inerte que jamás entra en debates sobre los intereses de la nación? Yo preguntaría al Sr. Sánchez que es lo que éste pensaba antes del año ocho en orden a su independencia, ¿hubiera su señoría, suponiendo el diputado general de la nación en aquella época, dado su opinión contra la misma independencia, porque esta era la voluntad general?". Barragán, *Historia parlamentaria mexicana*, sesión de 17 de junio de 1823, tomo I, p. 136.

diputaciones completas, como la de Yucatán, que nunca fueron ratificadas. Diputados como Zavala y Rejón fungieron a contracorriente del mandato de sus provincias. Jalisco llegó a desconocer los "poderes" de sus diputados. Otras, en cambio, estaban a gusto con el comportamiento de sus representantes generales. Fue el caso de los estados de México. Puebla y, en parte, Zacatecas. Esta última provincia no sólo dejó que los diputados restituidos de su jurisdicción prosiguieran en la defensa de sus intereses territoriales, sino que reeligió a tres integrantes para el segundo constituyente y sólo removió a uno. Las provincias internas de Oriente se dividieron, pero Monterrey ratificó a Mier. Saltillo empujó la elección de Ramos Arizpe, antes suplente del mismo Mier. Y así hasta llegar a la cifra de 45 por ciento de reelectos regulares. Este nuevo escenario contrarrestó la representación imperativa. La prolongación de la experiencia y autonomía de un sector de diputados influyentes en el segundo constituyente conformó un dique natural frente a las pretensiones maximalistas de las provincias. Ello no significa que otra buena parte de diputados –sobre todo algunos de los recién electos-- intentaran regir sus decisiones por medio de la consulta a sus provincias. Al revisar con atención las crónicas del segundo constituyente revelan que el debate entre la representación por "instrucciones" y la representación con "poderes amplísimos" prosiguió en diversos temas. Por ejemplo, ante la demanda por constituir un "cuerpo consultivo" para "apoyar" el gobierno provisional, tres diputados de Puebla –Castillero, Marín y Tirado— pidieron diferir unos días la resolución del congreso, pues tenían la promesa de que las autoridades locales iban a enviar sus instrucciones.[68] Guerra (José Basilio) y Bustamante (José María) no consintieron la petición. Insistieron que se continuara con el proceso, debido a que los diputados que hubieran requerido "tomar las instrucciones necesarias" habían tenido el tiempo suficiente para ello. Juan de Dios Cañedo –diputado por Jalisco— señaló que debía existir una correspondencia entre las provincias –a las que consideraba los representantes del "pueblo"— y los representantes del congreso general. Que él solía tomar sus decisiones de acuerdo a las instrucciones de su provincia. Rejón –diputado por Yucatán-- le reviró: "yo no soy mandadero de nadie, sino árbitro y compromisario".[69] Cuando estaba en su apogeo si el triunvirato debía extinguirse o sólo remover a sus integrantes, Cayetano Portugal –diputado también por Jalisco— señaló que tenía la instrucción de no "cambiar la

[68] Barragán, *Historia parlamentaria mexicana*, sesión de 15 de octubre de 1824, tomo II, p. 245.
[69] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 2 de abril de 1824, tomo VIII, pp. 23-24 y 28.

forma de gobierno", y que por lo tanto sólo se pronunciaba por la remoción del poder ejecutivo provisional y no por su transformación institucional. En otro momento, Zavala, al discutirse en quién debía recaer la competencia sobre la libertad de imprenta, señaló: "comenzaré protestando que como diputado de la nación en el congreso general, me creo independiente del influjo de los electores de la provincia de Yucatán".[70]

En síntesis, la representación imperativa continuó en el segundo constituyente. Sin embargo, hay que matizar su ejercicio. Las actas constitucionales muestran, primero, que no fue generalizado. Segundo, que se recurrió al recurso de las "instrucciones" sólo en algunos temas polémicos, ya sea como retórica o por influjo real de las provincias. Y por último, hubo una plétora de diputados –quizá la mayoría— que no consintió en tomar sus decisiones bajo esta premisa.

El verdadero peso de las autoridades locales en la representación general no podrá saberse con precisión hasta que se efectúen estudios regionales al respecto. Por ahora conocemos, gracias al estudio del pensamiento político de algunos diputados y sus intervenciones en el constituyente, que el influjo de las "instrucciones" estuvo vinculado a salvaguardar los intereses locales. Pero en los asuntos de la "nación", el diputado en turno tendía a actuar de manera independiente o de acuerdo a las alianzas según el tópico en discusión. El caso referido de las Provincias Internas de Oriente ilustra bien mi impresión. Mier luchó por los intereses de Monterrey y logró que el ayuntamiento se convirtiera en la cabeza capital de un estado, el de Nuevo León. Ramos Arizpe fue electo para salvaguardar los intereses de Saltillo. También consiguió el objetivo de erigir a ese "partido" en la cabeza del estado de Coahuila y Texas. Las Provincias Internas de Oriente perdieron, porque la idea general era constituir –tal como lo señaló Ramos Arizpe en su *Memoria* presentada en Cádiz desde 1811— una circunscripción más amplia.[71] Al final, sin embargo, se fragmentaron. De cualquier modo, la encomienda de ambos diputados –ser cabeza de estado— fue cumplida. Para los demás asuntos, tanto Mier como Ramos Arizpe no sólo mantuvieron una independencia de criterio, sino que su pensamiento constitucional influyó en otros diputados de manera considerable. Los casos de Gómez Farías (Zacatecas), Zavala y Rejón (Yucatán), Guridi (Tlaxcala), Bustamante y Paz (estado de México) fueron similares.

---

[70] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 6 de mayo de 1824, tomo IX, p. 409.

[71] "Memoria presentada a las Cortes de Cádiz, 1 de noviembre de 1811", Ramos, *Discursos*, pp. 23-99.

Otro elemento que permite conocer el impacto de las instrucciones en el congreso general es el de los resultados constitucionales. Éstos ya fueron analizados en el primer capítulo y, principalmente, tuvieron que ver con la defensa de los preceptos confederalistas de la Constitución de 1824. No obstante, la revisión de las actas constitucionales sugiere que los trazos confederalistas no necesariamente provinieron de las instrucciones de las autoridades locales. Más bien, fueron producto de un cúmulo de negociaciones parciales de los distintos grupos que operaron en el interior del congreso. La excelente investigación de Quinlan lo constata.[72] Aplicando un procedimiento similar al de Sinkin, este estudioso del segundo constituyente revela que se dieron cinco factores de conflicto: los partidarios del centro contra la periferia, los del "gobierno unitario" contra los confederalistas, la amenaza iturbidista contra la república, el gobierno nacional contra los estados y el fortalecimiento del ejecutivo contra el congreso. Asimismo, llega a la conclusión de que se gestaron cuatro grandes "facciones": los federales unionistas, los centralistas unionistas, los antifederalistas y los confederalistas. Aunque no comparto su clasificación integracionista, debe agradecerse a Quinlan la inclusión de una fracción confederalista que solía desconocerse en la historiografía mexicana.[73] También sus hallazgos sobre la composición por profesiones del congreso.[74] Resalto dos aspectos de sus cifras. Primero que nada, la escasa presencia de propietarios (10 por ciento del total de diputados). Luego el predominio de abogados o

---

[72] David M. Quinlan. "Issues and factions in the constituent congress. 1823-1824". Jaime E. Rodríguez O. (editor). *Mexico in the Age of Democratic Revolutions, 1750-1850*. University of California. pp. 177-207.

[73] Mi desacuerdo con Quinlan es doble. El primero es de orden conceptual. Tal y como se vio en el primer capítulo, no vislumbro la presencia de un grupo propiamente centralista. Los resultados constitucionales muestran que el debate -en lo que concierne al segundo constituyente-- se movió entre las posiciones confederalistas y federalistas. El segundo tiene que ver con la idea de "clasificar" a los diputados como fotografías estáticas y no por su actuación temática. Esto lleva, en algunos casos, a que no corresponda el pensamiento constitucional y las votaciones de algunos diputados con su clasificación general. Por ejemplo, Portugal es visto como antifederalista cuando más bien se identificó con las posiciones confederalistas. Zavala es colocado como promotor del confederalismo y realmente estuvo más cerca de los principios federalistas. Mier es clasificado como centralista, pero hoy en día pocos se atreven a desconocer su actuación en defensa de un "federalismo moderado" sin eludir ciertos rasgos confederalistas. Ramos Arizpe es agrupado en la facción federalista y las Bases constitucionales --documento en el que tuvo una gran influencia— reflejan que sustentó diversos principios confederalistas. En suma, los resultados de la clasificación no muestran la flexibilidad de pensamiento con el que actuaron los primeros constituyentes mexicanos. Según el punto a discusión, los diputados tendían a moverse en una y otra dirección. Todo ello no nulifica la utilidad general del estudio de Quinlan. Por un lado, porque su clasificación no es ideológica, sino que se deriva de los votos de los representantes. Por el otro, debido a que muestra la heterogeneidad de posiciones que se dieron en el interior del constituyente.

[74] Quinlan afirma que el 50 por ciento de los constituyentes eran abogados; 29 por ciento, eclesiásticos; 10.3 por ciento propietarios; 9 por ciento, militares (16 por ciento en términos nominales). Quinlan, "Issues", p. 198.

letrados en el constituyente (50 por ciento). Esto quiere decir que los primeros constituyentes mexicanos no fueron, en un sentido estricto, censitarios ni "corporativos". Y cuando se dio el intento con los eclesiásticos, no siempre obtuvieron buenos resultados. La derrota sobre la jurisdicción del patronato real ejemplifica bien esta tendencia.[75]

En resumen, la relativa debilidad histórica de las corporaciones se vio reflejada en la escasa representación política que alcanzaron. Ello fortalece el argumento que las "instrucciones" no venían –al menos no directamente— de los estamentos, sino de las autoridades locales. Y lo más importante, aunque no dejaron de persistir en el segundo constituyente, se limitaron a un grupo reducido de diputados y para ciertos temas específicos. Por consiguiente, el mandato imperativo fue quebrantado desde los primeros constituyentes mexicanos. El consenso logrado en torno a la fórmula de los "poderes amplísimos" se logró desde el congreso restituido. No debemos confundir el ejercicio de una representación que votaba tomando en cuentas el origen o la vecindad territorial –natural bajo un cuerpo institucional confederal o federativo— con otra de corte imperativa. La localización espacial de los diputados –el estudio antes referido de Quinlan lo señala bien— tuvo un peso considerable en las decisiones del constituyente. Pero su influencia no paró aquí. La defensa de los intereses territoriales jugó un papel preponderante en la mayoría de las representaciones –ordinarias y constituyentes-- de la primera mitad del siglo XIX.

En paralelo, la fórmula de los poderes amplísimos acompañó a los diferentes procesos políticos ulteriores a 1824. Cuando hubo elecciones generales, el decreto de 17 de junio de 1823 sirvió como la base de los distintos procesos electorales hasta 1835. Como he señalado en el primer capítulo, el congreso ordinario de 1835 se autonombró constituyente y disolvió la cámara de senadores. Sin embargo, el debate que se dio en el congreso no fue por sustentar una representación con mandato imperativo u otra de tipo independiente. La querella principal fue por el carácter con el que debían fungir los representantes: con "poderes suficientes" para actuar como constituyentes o asambleístas ordinarios. Más aún, la mayoría del congreso sostuvo las reformas mediante el argumento de contar con plenos poderes derivados de la fórmula electoral de 1824. Si la medición se hace por los resultados

[75] Los éxitos de la iglesia mexicana fueron dos: la religión católica sin tolerancia de alguna otra religión y los fueros. Sin embargo, la intolerancia religiosa no puede tomarse como un triunfo de una sola corporación, pues era un valor compartido de todos los grupos políticos que duró por más de tres décadas.

constitucionales, la cuestión no cambia en modo alguno. Los representantes generales estuvieron muy lejos de seguir las "instrucciones" de los poderes locales. En breve, en ningún otro momento de la historia de México los representantes fueron tan libres e independientes para ejercer sus poderes amplísimos.

Este escenario no fue muy distinto en los congresos de 1842 y 1843. Lo primero que hicieron los constituyentes de 1842 fue expresar su adhesión al gobierno republicano, representativo y "popular"; pero al mismo tiempo subrayaron los poderes amplísimos que tenían para constituir a la nación con entera independencia:

> Convencidos de que las Bases de Tacubaya son actualmente el pacto provisional de la nación, y que en manera alguna limitan el libre ejercicio de nuestros poderes, estamos prontos, bajo tales conceptos, a jurarlos ante vuestra soberanía, mas para que esta convicción se haga pública a nuestros comitentes, suplicamos al soberano congreso se sirva disponer se inserte el acta de hoy la franca manifestación que hacemos, de que al prestar ese juramento, creemos que en nada se restringen los poderes amplísimos que hemos recibido para constituir a la nación del modo que entendamos ser más conforme a su felicidad, salvando la base de independencia, bajo un sistema representativo popular republicano.[76]

Los constituyentes de 1842 mostraron con creces que actuaron con entera independencia. No sólo sobre sus departamentos de origen, sino también frente al ejecutivo y los grupos militares. Por su parte, los vocales de 1843 tampoco muestran huellas de haber "legislado" bajo el mandato imperativo de sus jurisdicciones territoriales. Más bien, las restricciones venían del gobierno santanista. Tal vez, esto explica porqué en su producto constitucional --las Bases Orgánicas de 1843— contemplaron algunas cláusulas restrictivas (parte del senado). Sin embargo, no puede derivarse que se dio vida a una representación de tipo corporativa. Dicha cláusula estuvo orientada a ponderar el peso de los senadores de los departamentos. La elección del senado volvió, respecto de las dos terceras partes de sus miembros, al modelo de 1824. Nada indica, entonces, la proyección de un mandato imperativo en las diversas representaciones ordinarias que emanaron de las Bases Orgánicas.

En cambio, no se puede decir lo mismo de la convocatoria del 27 de enero de 1846. Esta elección dio origen a un congreso constituyente de "clases" que no pasó de un mes en su operación (junio de 1846). De haberse mantenido en funciones, hubiera sido posible una

---

[76] Juramento que hicieron los constituyentes de 1842 en la sesión de 21 de septiembre de 1842. Dicho juramento fue publicado por *El Siglo XIX* el 19 de noviembre de 1842. La referencia está tomada de Hernández, *Ignacio*, p. 18.

resurrección del mandato imperativo. La rápida alianza de una serie de grupos históricamente peleados –el de Gómez Farías, Santa Anna y Gómez Pedraza— indica su relativa debilidad en el contexto general. No fue casual que la amplia alianza haya recurrido al decreto electoral de junio de 1823 (convocatoria de 6 de agosto de 1846). De aquí para adelante, y a excepción del período santanista de 1853-1855, el paradigma de poderes amplísimos no se transformó.

Todo el recorrido revela que México sí heredó de las Cortes españolas la práctica de las instrucciones en la representación política. Y hubo intentos de trasladar este esquema a los primeros constituyentes mexicanos. Sin embargo, muy pronto se cambió el rumbo de éste mediante la fórmula de los poderes amplísimos. Salvo algunos momentos excepcionales, el nuevo paradigma acompañó a las distintas representaciones del México independiente. De ahí que no sea exagerado sostener que las instrucciones en México fueron quebrantadas.

División electoral

La ruptura de las representaciones políticas mexicanas no se circunscribió a trascender el mandato imperativo y adoptar la idea de independencia en aquellos ciudadanos que sustentaran el cargo respectivo. También consistió, incluso antes de que pudiera darse esta tensión, en prescribir nuevos criterios de división electoral. El tránsito revistió una tensión entre los criterios territoriales y los de carácter poblacional.[77] Antes del constitucionalismo de Cádiz, lo que predominó en el Imperio español fue un criterio territorial. Esto explica que no importara el tamaño de la población para conformar las distintas formas de representación (Cortes y procuradores). Se acostumbraba, además, que los cargos fueran fijos y de acuerdo a presupuestos geográficos y de orden jerárquico y estamental. A partir de la Constitución de Cádiz, el criterio sustantivo para definir la representación a Cortes fue por población. Desde luego que esta división resulta esquemática y no necesariamente precisa en todos los ámbitos

[77] Cuando no hay mano negra, la conformación de los distritos contemporáneos es un asunto técnico. El criterio fundamental es por población. Pero la extensión geográfica juega un papel compensatorio y de equilibrio que siempre es tomado en cuenta en los estudios técnicos de distribución distrital. La razón es muy simple. En distritos urbanos –con una población altamente concentrada-- sólo se tiene que preservar cierta coherencia geográfica y es más fácil lograr una distribución equitativa de los distritos. Sin embargo, la situación cambia en los distritos "rurales". En estos últimos, la población tiende a dispersarse. Por lo tanto, la única manera de construir un distrito equilibrado es ampliando los límites territoriales. De cualquier manera, en este tipo de distritos la distribución por población tiende a ser menor que en los urbanos. A cambio, pueden ser más grandes territorialmente.

y espacios históricos. En el siglo XVIII se dio origen a un nuevo tipo de representación política –el senado estadounidense— edificado sobre la base de principios enteramente territoriales. Lo que hizo diferente al senado romano del senado estadounidense es el carácter electivo, periódico, "popular" e igualitario del segundo. A pesar de ello, lo cierto es que el tránsito entre una representación de predominio territorial a otra por población tiende a ser universal en la integración de las cámaras bajas. Este apartado quiere dar cuenta de este movimiento no exento de continuidades.

La Nueva España y, posteriormente, el México independiente vivieron los dos modos de división electoral referidos. En 1809, la Junta Central de Sevilla invitó a las distintas regiones del ultramar a formar parte del organismo. En lo particular, los novohispanos movilizaron catorce ciudades de provincia para nombrar un solo vocal del virreinato.[78] En 1810, la Regencia –a partir de la reforma de la convocatoria elaborada por la propia Junta Central— convocó a Cortes constituyentes. La propuesta final distinguió dos formas de elección y representación política: la de la metrópoli y la de ultramar. El primer sistema fue electivo, indirecto y por población --un diputado por 50 mil almas o sobrante de 25 mil— con algunas excepciones de consideración.[79] El segundo acogió el mismo procedimiento de 1809 y un sistema de agregación de provincias modificado.[80] Esto es lo que explica –tal y como se mencionó en el primer capítulo-- que el conjunto de diputados americanos que

---

[78] Cada cabeza de ayuntamiento designó una terna y mediante la suerte política quedó un candidato por provincia. Luego fueron remitidos los finalistas al ayuntamiento de México. El listado de los catorce nombres se sometió a varias rondas de votaciones hasta que quedó una terna. Ésta, a su vez, se sorteó y quedó nombrado Miguel Lardizábal (consejero de Indias que residía en España). Nunca llegó a tomar posesión de su cargo, pues la Junta Central se desintegró a finales de enero de 1810. Lo relevante, de cualquier manera, fue que un solo vocal iba a representar los intereses de todo el virreinato. Ávila, *Nombre*, pp. 82-90 y 306-307.

[79] Alamán hizo el recuento hasta febrero de 1811: 102 diputados. De este total, 55 eran propietarios y 47 suplentes. Todos los representantes de ultramar fungieron en calidad de suplentes a excepción de Puerto Rico. Del total de suplentes, 19 eran metropolitanos. Esto últimos habían sido "designados" en Cádiz en calidad de representantes de las provincias que estaban ocupadas por los ejércitos de Napoleón. Por otro lado, Ávila menciona otras excepciones, pero no la proporción de las mismas. Por ejemplo, que deberían tener representación las ciudades con voto en las antiguas Cortes y las juntas insurgentes. Alamán, *Historia*, III, p. 2. Ávila, *Nombre*, p. 91.

[80] Berry contabiliza que todo el virreinato de la Nueva España llegó a elegir veinte nombres. Catorce de ellos llegaron, en distintas fechas, a tomar asiento en el constituyente de Cádiz (seis de la Nueva España, dos de Nueva Galicia, dos de Yucatán, tres de las Provincias Internas de Occidente, uno de las Provincias Internas de Oriente y uno más de San Luis Potosí); otro más –Nuevo México-- llegó poco después de haberse sancionado la Constitución; y el resto –cinco— nunca tomaron asiento por diversas causas ("enfermedad", muerte o, de plano, no aceptaron el cargo). El listado de nombres y fechas precisas de toma de posesión: Charles R. Berry, "The election of the mexican deputies to spanish Cortes, 1810-1822", en Nettie Lee Benson, *Mexican and the Spanish Cortes, 1810-1822: Eight Essays*, University of Texas Press, San Antonio Texas, 1966, p. 16.

firmaron la Constitución de Cádiz no pasó de 45.[81] El contraste, según Mier, era notable. La población de ultramar era de alrededor de 15 millones –contando Filipinas— de almas; mientras la península no pasaba de 10.5 millones.[82]

Berry narra que los americanos fueron convocados a tres elecciones más de Cortes –en calidad de representantes ordinarios-- entre 1812 y 1822.[83] En todas ellas se uniformó el carácter electivo y "popular" de los diputados en ambos continentes. Sin embargo, el principio de agregación de provincias se mantuvo para ultramar en el orden local. Me explico mejor. La Constitución de Cádiz y las "instrucciones" electorales a ultramar quebrantaron el principio territorial de la representación a Cortes ordinarias. Los diputados americanos, al igual que los peninsulares, fueron elegidos con criterios poblacionales a razón de 70 mil habitantes por diputado. De esta manera, la Nueva España eligió a 42 diputados propietarios y ocho suplentes en la legislatura 1813-1814 (sólo siete propietarios lograron tomar asiento en España); en la convocatoria de 1820 (publicada el 22 de marzo para regir hasta 1821) fueron electos 61 nombres (propietarios y suplentes), de los cuales 45 tomaron posesión y 16 tuvieron un carácter nominal; y en la convocatoria de 1821 (publicada el 21 de marzo para regir hasta 1822) se eligieron 46 propietarios y 17 suplentes que nunca tomaron posesión por el proceso de independencia.[84] La acotación a la representación americana se gestó mediante otros mecanismos alternos: el artificio constitucional de las castas que no contaban como personas, las convocatorias diferidas a ultramar y la consecutiva designación de suplentes en una proporción acotada y la utilización de un censo atrasado –el de Revillagigedo de 1793— que restringía el tamaño real de la población.[85] En cambio, las representaciones locales –las diputaciones provinciales-- sí fueron de orden territorial. Se mantuvo el principio de

---

[81] Ferrer, *Constitución*, p. 214.
[82] Mier, *Historia*, tomo II, 247.
[83] Berry, "Election", pp. 10-42.
[84] Berry, "Eletion", tablas 2, 3, 6 y 7, pp. 16, 24-26 y 34-39. El estudio de Berry es tan detallado que puede verse la distribución territorial de diputados por provincia.
[85] Ferrer describe bien el conflicto entre el criterio amplio de los propietarios y la selección reducida de los suplentes. Respecto de la convocatoria a Cortes de 22 de marzo de 1820 hubo, en primer lugar, una representación de 146 firmas de América al rey para que cambiara la instrucción electoral. En segundo lugar, se dio otra representación de más de nueve exdiputados en Madrid (10 de abril de 1820). Éstos argumentaban que la convocatoria era violatoria de varios artículos constitucionales (28 y 31) y también de la forma de elegir los suplentes (suerte política) en la península. Por último, la representación radical de Manuel de Vidaurre (firmada por algunos exdiputados de Caracas, Santa Fe, Guatemala y algunos de México) se pronunció contra la desigualdad aprobada por las Cortes y el sistema de elección de los suplentes (irregularidades cometidas por el ayuntamiento de Madrid). Ferrer, *Constitución*, pp. 208-209 y 251.

agregación de provincias y diputaciones fijas que describe el libro citado de Benson. Sólo hasta el decreto de Cortes del 8 mayo de 1820 flexibilizaron el criterio, pero ya era demasiado tarde.[86] La movilización iturbidista fue más rápida y eficiente que la política reformista de la península.

En resumen, la representación política de la Nueva España, entre 1810 y 1821, vivió en carne propia una dualidad: acceso a una representación general por población y otra local de tipo territorial. El precedente no sería olvidado a la hora de discutir la primera convocatoria a "Cortes" de México. Aunque lo mismo debe señalarse sobre el paradigma electoral de 1809 (ensayado en 1810 y 1811). Sólo así se entiende la existencia de los tres proyectos de convocatoria que ya fueron discutidos en el primer capítulo. Sea suficiente recordar que la convocatoria de la Junta Provisional Gubernativa era la más cercana a los principios electorales de Cádiz. En cambio, las convocatorias de la Regencia mexicana e Iturbide combinaron elementos "corporativos" y de la propia Regencia de España (el bicamerismo constituyente) ya superados en el espacio metropolitano. Desde este punto de vista, no fue casual que el decreto electoral de noviembre de 1821 mezclara elementos de tipo "corporativo" y territorial y, otro implícito, de orden poblacional. El primer elemento fue, igualmente, ya discutido en el primer capítulo. Pero los dos restantes ameritan una reflexión aparte. Diversos historiadores contemporáneos coinciden en señalar que la primera convocatoria mexicana fue de tipo territorial o "por "partidos.[87] Y que ello generó una "desproporcionalidad" abrupta respecto de las territorialidades más pobladas. Dicha perspectiva se sustenta en una interpretación particular del propio decreto electoral y el anexo que la acompaña. Allí se prescribió una detallada división electoral por provincias, partidos y número de diputados suplentes y propietarios por jurisdicción territorial.[88] Además, que debía elegirse por cada tres partidos dos diputados. El argumento de los historiadores citados culmina cuando sitúan la división electoral en los casos de Arizpe (Sonora y Sinaloa) y Durango y luego los comparan con otras jurisdicciones de mayor

[86] Gómez, "Diputación", p. 81.
[87] Calvillo, *República*, p. 245. Ávila, *Nombre*, p. 220. Reynaldo Sordo Cedeño, "El congreso nacional: de la autonomía de las provincias al compromiso federal", en Vázquez, *Establecimiento*, pp. 116-118. Un acercamiento a los partidos desde el siglo XVIII a la primera etapa republicana: Hira de Gortari Rabiela, "La organización política territorial. De la Nueva España a la primera república territorial, 1786-1827", también en Vázquez, *Establecimiento*, pp. 39-76.

población como Oaxaca, Guadalajara, Querétaro o México. Sin embargo, hay que proceder con mayor cautela. De nueva cuenta, el análisis contrafactual resulta útil en la interpretación del anexo mencionado (cuadro 19).[89] Como es visible, la convocatoria aprobada por la Junta Provisional Gubernativa dividió a México en 20 jurisdicciones territoriales. Y, en efecto, hubo territorios en los cuales el criterio territorial fue determinante (Durango). Pero también se dieron otros casos en donde, seguramente, partieron de una lógica distinta.

Cuadro 19
Distribución hipotética de diputados según su población
Constituyente 1822

Jurisdicción territorial	Población	Núm. Dip.*	Dip. Asignados	Partidos
Arizpe	135 385	3	8	12
California Alta	20 871	1	1	1
California Baja	4 496	1	1	1
Coahuila	42 937	1	1	1
Durango	177 400	4	23	34
Guadalajara	517 674	10	17	28
Guanajuato	576 000	12	7	10
Mérida	140 723	7	11	16
México	1 591 844	32	28	43
Nuevo Reino de León	43 739	1	1	1
Nuevo México	34 205	1	1	1
Nuevo Santander	56 715	1	1	1
Oaxaca	596 325	12	14	22
Puebla	811 285	16	14	21
San Luis Potosí	173 651	3	7	10
Texas	3 334	1	1	1
Tlaxcala	85 845	2	1	1
Valladolid	394 689	8	14	21
Veracruz	185 935	4	7	11
Zacatecas	118 027	2	4	6
Total	**6 122 354**	**122**	**162**	**242**

Fuente: Censo de Fernando Navarro y Noriega de 1810 y *Legislación electoral mexicana.*
* El cálculo se hizo a partir de 50 mil almas por diputado o sobrante de 25 mil
Respecto de los territorios que no alcanzaban el número de 50 mil, la regla general era un representante por jurisdicción previamente aceptada.

[88] Calvillo y Ávila reproducen la copia exacta de la convocatoria original. Calvillo, *República*, p. 244. Ávila, *Nombre*, p. 219.

[89] Los presupuestos con los que se elaboró el cuadro no son quiméricos. El primero es la proporción de un diputado por cada 50 mil almas o sobrante de 25 mil. Esta proporción, en su momento, fue enarbolada tanto por la Junta Provisional Gubernativa como por la Regencia mexicana. Y no era otra proporción que la ocupada en la primera convocatoria a Cortes constituyentes de Cádiz. El segundo es relativo al censo. Es conocido que el censo más exacto era el de Revillagigedo de 1793. Pero quien lo perfeccionó y actualizó hasta 1810 fue Fernando Navarro y Noriega. Esto explica que este último fuera el referente obligado de toda elección que tuvo como base la población.

Del total de jurisdicciones, once correspondieron de manera exacta al censo de población más cercano de la época (1810) o tuvieron una variación de dos diputados (para el estado de las estadísticas del momento representa una variante poco significativa). Asimismo, cuatro jurisdicciones tuvieron una variación –a la baja o hacía arriba-- de igual número de diputados. Y cinco jurisdicciones más obtuvieron una desproporción de cinco o más diputados de lo que les correspondería bajo un criterio por población. De estas últimas jurisdicciones, por cierto, Arizpe no fue la más atípica. Guanajuato –entidad altamente poblada— tuvo la misma variante (cinco diputados), aunque en una dirección inversa a la de Arizpe. La jurisdicción más sorprendente, sin duda, fue la de Durango. Con una población no mayor a 178 mil almas, se le asignó una representación nominal de 23 diputados. Si el criterio hubiera sido por población no tendría derecho a más de tres constituyentes nominales.

¿Qué consideraciones generales pueden inferirse a partir de esta tabla contrafactual y sus resultados? Saltan a la vista tres cuestiones. En primera instancia, debe trascenderse la opinión de que la primera convocatoria constituyente se armó con un criterio puramente territorial. Los que sostienen tal premisa soslayan, por un lado, que existía un censo de población desagregado y susceptible de ser utilizado en la época (el censo de Navarro y Noriega de 1810); por el otro, que este mismo censo fue ocupado por la Nueva España para organizar las elecciones a Cortes ordinarias entre 1813 y 1822. De otra manera, no podríamos explicar –por ejemplo-- cómo se eligieron los 49 diputados que adoptaron el criterio gaditano de representación por población en 1821.

En segunda instancia, los que sostienen que la elección "por partidos" es una señal inequívoca de una división enteramente territorial descuidan un hecho de perogrullo: los partidos también delimitan conglomerados de población. Su debilidad –respecto del tránsito a las representaciones de ruptura— es que predominaba el elemento territorial sobre el de población. De cualquier manera, el cuadro 19 muestra que, en su mayoría, las jurisdicciones territoriales no siempre fueron caprichosas en cuanto al número de diputados asignados en cuanto a su población. A excepción de Arizpe y Durango, siete jurisdicciones territoriales del norte de México –es decir, de escasa población-- tuvieron una asignación proporcionada de representantes (California Alta, California Baja, Coahuila, Nuevo Reino de León, Nuevo

México, Nuevo Santander y Texas). El equilibrio no se gestó mediante la distribución equitativa de partidos, sino por la población global de las jurisdicciones de provincia. Hay que entender que la fórmula de tres partidos por dos diputados fue un artificio práctico para resolver las carencias lógicas de una división electoral incipiente. Guarisco ha mostrado la fuerza histórica de los partidos.[90] Desde el siglo XVIII, los partidos no sólo tuvieron una función administrativa en donde descansaran las intendencias y los subdelegados, sino fueron verdaderas entidades "representativas". En las cabeceras de los partidos se daba la elección de las autoridades locales más importantes, los ordenamientos fiscales, los cupos de las milicias, las cajas de comunidad –en el caso de las repúblicas de indios— y el punto de partida de las divisiones territoriales (ayuntamientos, pueblos, barrios y parcialidades). No es casual que la lucha por ser cabecera de partido haya comenzado en esta época.

Por otro lado, hubo jurisdicciones de alta concentración de población que fueron restringidas en su representación (Guanajuato y México). O por el contrario, jurisdicciones con gran población que fueron "sobre-representadas" (Guadalajara, Valladolid, Mérida y Veracruz). Por lo tanto, no sólo algunas jurisdicciones del centro-norte (San Luis Potosí, Durango y Arizpe) fueron favorecidas en su representación, sino también espacios territoriales del centro-sur. A pesar de ello, la desproporción –a la baja o hacia arriba— no llegó en ningún caso al extremo de Durango. Desgraciadamente, los resolutivos de la Junta Provisional no explican las razones de esta decisión. Infiero que aquí sí se cumplió enteramente la hipótesis de la representación territorial. Pero no debe mirarse como un suceso aislado. El cuadro 19 sugiere que se utilizaron elementos compensatorios para el centro-norte de México. En dicha franja entraron, junto con Durango, las jurisdicciones de San Luis Potosí, Sonora, Sinaloa, Jalisco y Valladolid. Da la impresión que en el imaginario de la época había que compensar territorialmente a las zonas menos pobladas del "país". Y en este sentido trabajaron con preceptos que validaron un cierto tipo de representación territorial. Sin embargo, esto no omite que negaran todo referente por población.

En tercera instancia, no intento sostener que la convocatoria en discusión fuera armada con un criterio de predominio poblacional. Más bien, he querido trasmitir la naturaleza híbrida de su diseño. La proporcionalidad por población de 55 por ciento de las jurisdicciones de los viejos territorios de la Nueva España no es un dato menor al respecto. A

[90] Guarisco, *Construcción*, pp. 27, 47-49, 54, 63, 79-81.

este escenario hay que sumar el procesamiento político del otro espacio del Imperio mexicano: los territorios de Centroamérica: Aquí se ensayó también una representación por población. La Capitanía General de Guatemala y sus provincias anexas no siguieron el decreto de la Junta Provisional mexicana. Adoptaron el criterio de un diputado por 27 mil almas.[91] La excepción estuvo a cargo de parte de Nicaragua (León) y Chiapas que acataron la instrucción por partidos.[92] La comunicación de los 40 diputados nominales –al final sólo se eligieron 33 propietarios y doce suplentes— se instituyó entre la Junta Provisional Consultiva de Guatemala y la Junta Provisional Gubernativa de México el 18 de febrero de 1822.[93] Es decir, dos meses después que se aprobara la convocatoria mexicana (17 de noviembre de 1821). Con ello, cerca de una cuarta parte más de la totalidad de los constituyentes del Imperio mexicano se eligieron mediante una representación por población.

En materia de representación, el punto de ruptura indiscutible se dio en las entrañas del congreso restituido y la convocatoria del 17 de junio de 1823 (cuadro 20). Se puede observar que México se dividió en 23 jurisdicciones territoriales. La representación tuvo una base enteramente poblacional. Se adoptó la histórica proporción de 50 mil habitantes por diputado o fracción de 25 mil. A su vez, los "distritos virtuales" se constituyeron a partir de uno o varios partidos. Uno o diversos ayuntamientos formaron un partido. Y, de similar forma, los ayuntamientos dividieron sus territorios en "secciones" de 500 habitantes o fracción de 250. Abordaré el tema de los distritos "virtuales" –que no inexistentes-- más adelante. Ahora me interesa resaltar el hecho de que los constituyentes mexicanos –al menos en la representación general— lograron trascender los fundamentos de las representaciones puramente territoriales. Mucho se discutió cuáles deberían ser los mecanismos compensatorios de las jurisdicciones geopolíticas con poca población. Y la solución que se propuso fue distinta a la de la Junta Provisional. Se impulsó –Ramos Arizpe encabezó esta cruzada-- una segunda cámara constituyente. Esto es, se pensó en un "senado" de sanción que sustituyera la "ratificación" o no de las convenciones estatales del modelo estadounidense. Sin embargo, la moción fue rechazada por la mayoría del congreso

[91] Avendaño, *Procesos*, p. 96.
[92] Nicaragua adoptó la convocatoria mexicana por razones de conveniencia política. Dada su escasa población, no le convenía adoptar el criterio por población. El caso de Chiapas fue, desde su inicio, distinto. La Junta Provisional previó que debía elegir ocho constituyentes por partidos.
[93] Avendaño, *Procesos*, pp. 96 y 99.

restituido. La minoría, entonces, ideó otra alternativa. Que el futuro congreso resolviera si deseaba o no integrar un constituyente bicameral.

Cuadro 20
Representación y división electoral
1823-1857

Ley	Entidades	Distritos	Secciones
Convocatoria 17 de junio de 1823	23 (art. 9)	50 mil h/25 mil (arts. 5 y 6)	500 h/250 (art. 18)
Constitución 1824 (4 octubre)	19 estados y territorios (art. 5)	80 mil h/40 mil (arts. 10, 11 y 14)	500 h/250 (art. 18)
Constitución 1836 (29 diciembre) y Ley electoral 30 noviembre de 1836	23 departamentos (sexta ley, arts. 1-3 y decreto 30 noviembre 1836)	150 mil h/80 mil (tercera ley, art. 2)	Omisión
Convocatoria 17 octubre 1841	24 entidades (art. 4)	70 mil h/35 mil (art. 3)	500 h/250 (arts. 9, 12 y 15)
Convocatoria 19 diciembre 1842	Sin variación	Omite distritación	Omisión
Constitución 1843 (12 de junio)	24 departamentos (arts.2 y 3)	70 mil h/35 mil (arts. 26 y 27)	500 h (art. 147)
Convocatoria 27 de enero de 1846	Sin variación	Omite distritación	Omisión
Convocatoria 6 agosto 1846	23 (art.7)	50 mil h/25 mil (arts. 4-6)	500 h/250 (art. 24)
Acta de reformas de 1847 (18 de mayo) y Ley electoral 3 junio 1847	21 estados, 3 territorios y DF	50 mil h/25 mil (art. 7)	500 h/250 (Ley 3 junio, art. 1)
Decreto electoral 13 abril 1850	Sin variación	50 mil h/25 mil	Sin variación
Convocatoria 17 octubre 1855	28 (art. 4)	40 mil h/20 mil (art. 1)	500 h/250 (arts. 10 y 23)
Constitución 1857 (5 febrero) y Ley orgánica electoral 12 febrero 1857	23 estados, territorio de BC, DF y estado del Valle de México en suspenso (arts. Constitucionales 46-49)	40 mil h/20 mil (art. 1)	500 h/250 (art. 2)

Fuente: Constituciones, convocatorias y decretos electorales, 1823-1857 y O' Gorman, *Breve*.

Tampoco pasó la iniciativa. La experiencia gaditana –recuérdese que un grupo importante de diputados había participado en el constituyente y las Cortes ordinarias de Cádiz—, la propia del primer constituyente mexicano y la fórmula adoptada de los poderes amplísimos fueron determinantes en la decisión. Los resolutivos del segundo constituyente no requirieron de consulta posterior alguna. No permitieron que otra instancia supervisara sus trabajos. Mucho menos las poderosas e impredecibles provincias. Todo estuvo programado para que sus resoluciones fueran realmente soberanas. Y así ocurrió en los hechos. La Constitución de 1824 no tuvo otro origen y "legitimidad" que los otorgados por la convocatoria de junio de 1823.

El cuadro 20 muestra también los criterios con los que se fueron armando las representaciones políticas hasta 1857. Es visible el predominio del paradigma de representación por población tanto en las convocatorias constituyentes como en los sistemas ordinarios constituidos. Aunque también resaltan los períodos de excepción: diciembre de 1842, enero de 1846 y 1853-1855.

Comienzo por el primer paradigma. Los cambios en las jurisdicciones territoriales –independientemente de la forma de gobierno en funciones— no sufrieron mutaciones abruptas de 1823 a 1854. La permuta más radical se gestó en la convocatoria constituyente de octubre de 1855 (28 entidades); pero poco tiempo después –1857-- volvió a los parámetros históricos de siempre (23 estados, un territorio, el Distrito Federal y un nuevo estado en suspenso). En contraste, las transformaciones más evidentes se dieron en el número de habitantes por diputado. Resulta obvio que si se eleva la proporción de 50 a 80 mil habitantes el tamaño de la representación se modifica. Esta situación se presentó durante la transición del constituyente de 1823 y el período de 1824-1835. La cámara de diputados pasó de un diseño de 130 representantes nominales a otro, con carácter ordinario, de 80 diputados. Los asambleístas de 1824 discutieron apasionadamente el punto. Los miembros de la comisión de constitución propusieron originalmente –artículo 32— una base de 100 mil "personas" por diputado o sobrante de 75 mil. Ello hubiera dado, según los propios cálculos de la comisión, una asamblea ordinaria de 59 asambleístas.[94] Vargas, Gómez Farías y Zavala defendieron el dictamen.[95] El primero señaló que se trataba de un asunto de economía. El erario central no pasaba por un buen momento y la "federación" debía financiar las dietas de los representantes electos. Además, habría un legislativo de dos cámaras, lo que elevaría el congreso a cerca de cien individuos. Por otra parte, le parecía conveniente disminuir la cámara de diputados, debido a que los congresos locales no contarían con hombres de experiencia en sus localidades. Era consciente que en Estados Unidos la base era de 40 mil habitantes; pero no debía seguirse en todo a aquel país, pues en Colombia el congreso operaba sólo con 60 diputados (los mismos que proponía la comisión). El segundo repitió los mismos argumentos que el diputado Vargas. Y el último puso énfasis en uno de los argumentos favoritos de la asamblea: la relación entre representación e ilustración. Zavala sentenció: para qué se quieren muchos diputados que no sean útiles al congreso. En los

[94] Mientras los estados actualizaban su censo en cinco años, la distribución por entidad que propuso la comisión de constitución fue la siguiente: Guanajuato, cuatro; Interno de Occidente, dos; Interno de Oriente, dos; Interno del Norte, tres; México, diez; Michoacán, tres; Oaxaca, cinco; Puebla, ocho; Querétaro, dos; San Luis, dos; Tamaulipas, uno; Tabasco, uno; Tlaxcala, uno; Veracruz, dos; Jalisco, cinco; y Zacatecas, dos.

[95] Las tres intervenciones pueden consultarse en *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 18 de mayo de 1824, tomo IX, pp. 537 y 540.

opositores al dictamen hubo diversas variantes.[96] Becerra se pronunció por una base de 50 mil habitantes, en clara conexión con la convocatoria de junio de 1823. Paz asociaba el gigantismo con la sabiduría. Pensaba que mientras más grande era un congreso mayor el "acierto" esperado. Otro argumento que refrendó fue el de las inasistencias estructurales. Según su propio cálculo, alrededor de una cuarta parte nunca se presentaba a ejercer su cargo. Mier, como siempre, usó el método comparado. Aventuró la cifra para Inglaterra de 600 miembros de la cámara de comunes y 500 de la cámara de los pares. De este ejemplo –inexacto o exagerado— derivó la necesidad de disminuir la base a 60 mil o 70 mil habitantes. Su ideal era una representación aproximada de cien individuos. Y para resolver el problema de las dietas, deslizó la idea de que sólo se les pagara en los tiempos que había sesiones. Martínez (Florentino) atacó las "demostraciones" del diputado Vargas. No le parecía válido sumar senadores y diputados. Las atribuciones eran distintas. Y luego falló: si se trata de economía, que la representación del senado disminuya a un individuo por estado.

El constituyente no pudo llegar a un número que satisficiera a la mayoría del congreso. No obstante, ninguna voz se pronunció por una representación de tipo territorial u otra invención por el estilo. De ahí, que en la sesión se haya aprobado, sin petición de voto nominal, que la "base" fuera por población. La querella por la proporción se reanudó en junio de 1824, con un dictamen reformado: 80 mil habitantes por diputado o fracción de 40 mil.[97] Becerra regateó el número. Propuso una base de 59 mil habitantes. González Caralmuro hizo cuentas. Si se aprobaba la propuesta de la comisión, la cámara de diputados quedaría en 76 miembros. Menos la cuarta parte –se amparaba en el dicho del diputado Paz— quedaría un congreso real de 57 diputados. Por eso se pronunció por una base de 50 mil habitantes, pues sólo así los futuros congresos alcanzarían un número real de 92 miembros (había que descontar la cuarta parte del nominal imaginario de 122). Rejón apoyó el dictamen. No dijo nada nuevo. Le parecía bien el tamaño postulado por la comisión, pues sumaba senadores y diputados. Martínez, para disminuir la base, buscó un ángulo distinto respecto de su intervención anterior. El mayor número fortalecía las comisiones del cuerpo legislativo y, al mismo tiempo, lo hacía más respetable contra los otros poderes públicos: el ejecutivo y las

[96] Los discursos de todas estas voces: *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 18 de mayo de 1824, tomo IX, pp. 536-540.
[97] Las diversas intervenciones que se refieren más adelante: *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 23 de junio de 1824, tomo X, pp. 4-9.

legislaturas estatales. Mier recurrió al argumento del faltismo y volvió sobre su cifra mágica de los 60 mil habitantes. Ramos Arizpe relacionó el gigantismo con la empleomanía: el peligro de fomentar la "colocación de ahijados". Finalmente, Lombardo pidió disminuir la base de población por dos razones: el mayor número servía de escuela política y generaba mayor respetabilidad. En pocas palabras, exigía ampliar el congreso, porque mientras más grande fuera sería más "popular".

La propuesta de la comisión fue aprobada. No hubo petición de voto nominal. lo que indica que la votación fue ganada por un amplio margen. El segundo constituyente pensó que era mejor reducir la representación. Proyectó una asamblea de alrededor de 80 diputados nominales. Lo acordado en el constituyente impactó los subsiguientes años hasta 1835.[98]

Como señalé antes, la Constitución de 1836 tuvo la peculiaridad de no haberse constituido a partir de una convocatoria constituyente. El congreso ordinario –electo con las reglas establecidas de 1824— se autonombró constituyente y disolvió el senado para integrar una asamblea unicameral. El maniqueísmo ha velado la continuidad de ruptura de los creadores de las Siete Leyes. Como puede verse en el cuadro 20, se mantuvo el criterio de representación por población de 1824. La sexta ley dividió a la república en 24 jurisdicciones territoriales que denominó departamentos. Luego fijó como base 150 mil habitantes por diputado o sobrante de 80 mil. En suma, lo único que emprendieron los constituyentes de 1836 es una transformación del piso de habitantes por distrito y no una variación del criterio de población en la representación. El resultado fue la reducción del total de miembros del poder legislativo. José Gómez de la Cortina, en 1838, llevó a acabo la actualización más cercana a la época en que se eligió el primer congreso centralista (1837). Según este censo. la cámara de diputados debió conformarse por 51 diputados. La distribución hipotética por población es la que se presenta en el cuadro 21. Y en efecto, la revisión de las actas de sesiones que realizó Sordo indica que fueron elegidos 52 diputados nominales.[99] La variación es de un solo diputado.[100] El análisis de Sordo también muestra que la asistencia promedio

---

[98] Sordo proporciona el listado nominal de la legislatura ordinaria de marzo de 1833 a mayo de 1834. El número de propietarios fue 80 diputados. Sordo, *Congreso*, pp. 425-427.

[99] Sordo, *Congreso*, p. 264.

[100] Sordo no señala la distribución de diputados por departamento. Aunque sí proporciona un listado completo de los diputados electos a este congreso ordinario. Sordo, *Congreso*, pp. 440-442

real fue de 30 a 32 diputados (61 por ciento). Esto constata que los asambleístas de 1836 emprendieron una reforma que deliberadamente acotó el número.

Cuadro 21
Distribución hipotética de diputados según su población
Congreso ordinario de 1837

Jurisdicción territorial	Población	Núm. Dip.*
Aguscalientes	69 693	1
Californias	33 439	1
Coahuila	75 340	1
Chiapas	141 206	1
Chihuahua	147 600	1
Durango	162 618	1
Guanajuato	513 606	3
Jalisco	679 111	5
México	1 389 520	9
Michoacán	497 906	3
Nuevo León	101 108	1
Nuevo México	57 020	1
Oaxaca	500 278	3
Puebla	661 902	4**
Querétaro	120 560	1
San Luis Potosí	321 840	2
Sinaloa	147 000	1
Sonora	124 000	1
Tabasco	63 580	1
Tamaulipas	100 068	1
Texas	27 800	1
Veracruz	254 380	2
Yucatán	580 984	4
Zacatecas	273 575	2
Total	**7 044 140**	**51**

Fuente: Censo actualizado de 1838 por José Gómez de la Cortina.
* El calculo se realizó tomando en cuenta la base de 150 mil habitantes y sobrante de 80 mil por jurisdicción territorial.
** Aún descontándole Tlaxcala. Puebla parece estar subvaluado en este censo. Es posible que se le hayan asignado cinco diputados.

Además de la creencia mayoritaria de que un reducido número de representantes podría funcionar mejor, parece que hubo otras razones para disminuir el tamaño del poder legislativo en general (no se olvide que también se bajó el número de senadores en una proporción de uno por departamento). La primera fue de orden económico. Existía la voluntad de transitar por un camino que se acercara a los preceptos de racionalidad administrativa de la época. La permanencia de escasez en el erario central los obligaba a ello.

La segunda tuvo que ver con el crecimiento natural de la población. El paso de 6.1 millones (censo de Navarro) a 7 millones de habitantes (censo de Gómez de la Cortina) hubiera obligado a los actores políticos del momento a actualizar la distribución de diputados por departamento. El aumento, manteniendo la base de 1824, hubiera sido cercano al 13 por ciento. Los constructores de la primera república tuvieron muchos errores, pero no el mal del gigantismo en el ejercicio de la representación política.

La convocatoria electoral de 1841 conservó las mismas jurisdicciones territoriales que la Constitución de 1836, pero cambió la base de población a una proporción semejante a la de 1824. Esto es, disminuyó en 10 mil habitantes el parámetro regular (de 80 a 70 mil) y elevó el sobrante en una cantidad equivalente (de 25 a 35 mil). Asimismo, los autores de la convocatoria anexaron el censo de población elaborado por Gómez de la Cortina que, a su vez, era miembro del Instituto Nacional de Geografía y Estadística. En pocas palabras, hicieron oficial los datos previamente citados de 1838. Como puede indica el cuadro 22, se diseñó un constituyente nominal de 101 diputados. A este número hay que restar los representantes de Texas, Nuevo México y Yucatán, que habían optado por separarse de México. De esta manera, la disminución de facto fue de 10 por ciento. El intervalo real de asistentes se movió entre 51 y 70 diputados (gráfico 6, capítulo II). El constituyente de 1842 tuvo una fluctuación real de 56 a 77 por ciento de asistentes. Lo más importante fue que el principio de representación por población se mantuvo intacto. Más aún, se adoptaron parámetros muy similares a los ya ensayados desde 1824.

Los promotores de la convocatoria de agosto de 1846 fueron, por partida doble, restauracionistas. En materia del censo, adoptaron el de Gómez de la Cortina oficializado en 1841. Respecto de la base poblacional, volvieron al decreto electoral de junio de 1823. La vieja fórmula de 50 mil habitantes por diputado o fracción de 25 mil. Si se descuenta Texas, el criterio adoptado dio vida a un constituyente nominal de 138 miembros (la tendencia real de asistentes puede consultarse en el gráfico 7, capítulo II). El único cambio fue un movimiento de jurisdicción territorial. El Acta de Reformas mantuvo el mismo criterio de representación que la convocatoria de 1846 (cuadro 20). La restauración de la geopolítica de 1824 generó mayores movimientos de orden territorial. Las modificaciones fueron tanto en el estatus jurídico como en el número de estados y territorios.

Cuadro 22
Distribución de diputados según el censo oficial Constituyente de 1842

Jurisdicción territorial	Población	Núm. Dip.*
Aguscalientes	69 693	1
Californias	33 439	1
Coahuila	75 340	1
Chiapas	141 206	2
Chihuahua	147 600	2
Durango	162 618	2
Guanajuato	513 606	7
Jalisco	679 111	10
México	1 389 520	20
Michoacán	497 906	7
Nuevo León	101 108	1
Nuevo México	57 020	1
Oaxaca	500 278	7
Puebla	661 902	9
Querétaro	120 560	2
San Luis Potosí	321 840	5
Sinaloa	147 000	2
Sonora	124 000	2
Tabasco	63 580	1
Tamaulipas	100 068	1
Texas	27 800	1
Veracruz	254 380	4
Yucatán	580 984	8
Zacatecas	273 575	4
Total	**7 044 140**	**101**

Fuente: Censo del Instituto Nacional de Geografía y Estadística.
* El cálculo se realizó sobre la base de 70 mil habitantes por diputado o sobrante de 35 mil.

Por último, la convocatoria de octubre de 1855 y la Constitución de 1857 tampoco variaron los principios de representación política.[101] Sin embargo, sí introdujeron transformaciones en la base de población. Se erigió una proporción de 40 mil habitantes por diputado o fracción de 20 mil. Asimismo, la convocatoria utilizó el censo de 1841 con las adecuaciones que requería el mismo. Esta medida, en apariencia, fue cercana a la que se tomó en agosto de 1846 (o si se quiere a la de junio de 1823). No obstante, el cambio de las condiciones generales del país provocó que el impacto fuera de gran envergadura. Da la impresión que los promotores de una asamblea más amplia en 1846 no midieron del todo las consecuencias de sus actos. El cuadro 23 detalla los pormenores de la decisión. Se trata de una tabla que

[101] En cuanto al tema de la representación, el decreto electoral de abril de 1850 -- que aparece en el cuadro 20-- no estableció ninguna variante respecto de la Constitución de 1847 y sus decretos de 1848.

compara la proporción de diputados que oficialmente debieron elegir las jurisdicciones territoriales (censo de 1841) con otra hipotética, pero actualizada en su población (censo de 1857). Los resultados arrojan un constituyente virtual de 176 constituyentes. Este dato difiere en 21 representantes en relación con la cifra oficialmente reconocida (155 diputados nominales).[102] El ejercicio contrafactual no se agota aquí. Si realmente se hubiera actualizado el crecimiento natural de la población --contamos con un censo de 1857, compilado por García Cubas en 1858--, el tamaño del constituyente crecería a 212 diputados. El cuadro 22 también muestra el peso político que debió darse a cada una de las jurisdicciones territoriales. Es evidente que algunas fueron subvaluadas y otras "sobre representadas". El seguimiento de este fenómeno requiere un estudio específico que rebasa el interés del presente capítulo. Valga, sin embargo, subrayar que algunos puntos de la Constitución pudieron haber tenido otro rumbo. Al unísono, resulta interesante que los actores que convocaron a los constituyentes de octubre de 1841 y agosto de 1846 fueron más respetuosos del peso político de las jurisdicciones territoriales que los de octubre de 1855. Pero esto, en dado caso, es un problema de matices y de estrategias políticas. No debemos pedir a los actores históricos lo que hoy en día tampoco se cumple del todo: constituir divisiones electorales con criterios primordialmente técnicos. Lo principal es observar que tanto los convocantes de 1855 como los constituyentes de 1856 mantuvieron una continuidad respecto de los criterios poblacionales del pasado.

Ahora bien, el hecho de que hayan predominado los criterios por población en la definición de la representación no debe llevarnos a omitir las excepciones. Como indiqué antes, se localizan en tres momentos: las convocatorias de diciembre de 1842 y enero de 1846 y el período de 1853-1855 (cuadro 20). La primera dio origen al "constituyente" que formó las Bases Orgánicas de 1843. Como mencioné en el segundo capítulo, esta representación fue producto de un golpe militar contra el constituyente de 1842. No pudo existir una base de representación, dado que los "vocales" –la nominación revela un estatus distinto al diputado-- no fueron electos, sino designados por Bravo y Santa Anna. Sin embargo, no debe inferirse que los golpistas actuaron solos.

[102] El movimiento real de asistentes puede consultarse en el gráfico 8, capítulo III.

Cuadro 23
Diputados hipotéticos de 1856 según los censos de 1841 o 1857

Jurisdicción territorial	Censo 1841	Núm. Dip.*	Censo 1857	Núm. Dip.*
Aguscalientes	69 693	2	83 243	2
Californias	33 439	1	9 000	1
Coahuila	75 340	2	67 590	3
Chiapas	141 206	4	161 914	4
Chihuahua	147 600	4	160 000	4
Durango	162 618	4	156 519	4
Guanajuato	513 606	13	874 073	22
Jalisco	679 111	17	804 058	20
México	1 389 520	35	1 012 554	25
Michoacán	497 906	12	491 679	12
Nuevo León	101 108	2	144 869	3
Oaxaca	500 278	13	499 567	13
Puebla	661 902	17	665 622	17
Querétaro	120 560	3	180 000	5
San Luis Potosí	321 840	8	390 360	10
Sinaloa	147 000	4	160 000	4
Sonora	124 000	3	147 133	4
Tabasco	63 580	2	63 596	2
Tamaulipas	100 068	2	108 514	2
Veracruz	254 380	6	338 859	8
Yucatán	580 984	15	680 325	17
Zacatecas	273 575	7	302 141	8
Variantes				
Colima			61 243	2
Distrito Federal			230 000	6
Guerrero			270 000	7
Isla del Carmen			12 305	1
Nuevo México**	57 026			
Sierra Gorda			55 358	1
Tehuantepec			82 395	2
Texas**	27 800			
Tlaxcala			80 171	2
Total	**7 044 140**	**176**	**8 238 088**	**212**

Fuente: Censo de 1841 del Instituto Nacional de Geografía y Estadística y Censo de 1857 de García Cubas.
* Calculado sobre la base de 40 mil habitantes por un diputado o fracción de 20 mil.
** Estados perdidos en la guerra con Estados Unidos de 1847-1848.

Al igual que el caso de Iturbide con la Junta Nacional Instituyente, una parte de la asamblea disuelta pasó a formar parte de los vocales de 1843. Otros –los más combativos e independientes— fueron puestos en prisión. Los convocantes integraron un listado de 92 nombres. Pero de este total, 19 rechazaron públicamente el cargo. La asistencia real de

vocales fluctuó entre 40 y 60 miembros (43.5 y 60.2 por ciento respectivamente).[103] La revisión de las sesiones muestra que la asamblea de vocales funcionó más como una "máquina" de hacer leyes que como un cuerpo deliberativo. Hubo muy poco debate y escasas voces independientes (Rodríguez de San Miguel la más sobresaliente). Y lo peor fue que se aprobó, desde el principio, que ninguna iniciativa podría ser presentada por más de tres vocales. El objetivo era que no se formaran grupos "parlamentarios" que contradijeran el proyecto político de Tacubaya. A pesar de su origen y funcionamiento irregulares, la asamblea de vocales dio vida a una constitución republicana, liberal y de una gran complejidad en el diseño de los poderes públicos (mezcla de preceptos unitarios, federalistas y confederalistas). Y pasada la tempestad, restauró los principios de representación por población (cuadro 20). Los parámetros fueron los mismos que adoptó la convocatoria de 1841 (base de 70 mil habitantes y sobrante de 35 mil) o similares a los de 1824 (80 mil habitantes y fracción de 40 mil). Así se eligieron dos congresos ordinarios entre 1843 y 1846. El sustento poblacional de la representación era ya irreversible para este momento.

La convocatoria de enero de 1846 fue distinta en su origen y en su intención en comparación a la de Tacubaya. Alamán ideó un constituyente electivo –indirecto en tres grados-- y por "clases" –definidas según su profesión y pago de impuestos-- de 160 diputados. El cuadro 24 da un panorama preciso de su composición. A primera vista, podría concluirse que se trata de una propuesta corporativa. Sin embargo, el desagregado de "clases" muestra un panorama más amplio que la réplica estamental europea (clero, grandes y "tercer estado"). El peso a las "clases" productivas (propietarios, mineros y manufactureros) es de 41.4 por ciento; el de los comerciantes, 12.6 por ciento; y los letrados, 8.8 por ciento. El gobierno (magistratura y administración pública), 12.6 por ciento; y los estamentos tradicionales de corte hispánico (clero y ejército), 25.2 por ciento. Estas cifras, primero que nada, indican que Alamán tenía un aprecio mayor por las clases "productivas" –al fin descendiente y propietario de minas— como generadoras de la riqueza de una país. Si Quesnay resucitara, hubiera nombrado a Alamán epígono distinguido de las tierras americanas. Quizá por lo mismo los comerciantes –aunque necesarios en las labores de distribución y venta— aparecieran tan sólo con un poco más 12 por ciento de la

[103] El promedio simple de asistentes fue de 46 vocales. Los porcentajes de fluctuación y el promedio simple se calcularon a partir de 38 votaciones registradas en la compilación de Mateos, *Historia parlamentaria*, tomo XV.

representación. Este escenario no podría haberse dado en el siglo XVII o XVIII de la Nueva España, dado el predominio del pensamiento mercantilista del Imperio español.

Cuadro 24
Convocatoria electoral de 27 de enero de 1846

Concepto	Número	Porcentaje
A la propiedad rústica y urbana e industrial agrícola	38	23.8
Al comercio	20	12.6
A la minería	14	8.8
A la industria manufacturera	14	8.8
A las profesiones literarias	14	8.8
A la magistratura	10	6.3
A la administración pública	10	6.3
Al clero	20	12.6
Al ejército	20	12.6
Total	160	100

Fuente: *Legislación electoral mexicana.*

Otro elemento que vale la pena subrayar es el peso de la experiencia en el gobierno. Alamán –ministro de gobierno en dos ocasiones— muchas veces expresó su estimación por los hombres templados en la práctica de gobernar. Él fue uno de los precursores de una cierta racionalidad administrativa de época que heredó a figuras como Teodosio Lares o Manuel Payno. Si alguien merece el epíteto de estadista, en la primera mitad del siglo XIX, ése fue Alamán. En cambio, no tenía buena opinión de los letrados; tal vez porque habían dominado la historia de los congresos pasados. Le parecían hombres que promovían teorías abstractas e ilusas. Y que a eso, al menos en parte, se debían los "extravíos" institucionales, la inestabilidad política, las carencias del erario, la falta de orden y eficacia en las tareas del gobierno. Por último, se observa un peso considerable a los estamentos tradicionales heredados de la Nueva España. El ejército nunca fue de su preferencia. Cuando Alamán tuvo oportunidad intentó bajar la proporción del presupuesto destinado a dicha corporación y se pronunció por la disminución en su número. No obstante, por una cuestión de realismo político era necesario otorgarle una cuota elevada de representación. En cambio, el clero sí fue considerado por Alamán como el pilar por antonomasia de la unidad y las creencias de los mexicanos. Pero la cuota de 12 por ciento muestra que estaba muy lejos de promover la instauración de una teocracia.

Por consiguiente, Alamán pensaba que todas las clases eran necesarias. Sin embargo, las cuotas de representación no podían ser igualitarias. Su relevancia no era alícuota en la sociedad. No hay duda, de cualquier manera, que este diseño de asamblea política hubiera tenido más semejanzas con el ideal último de representación política de Mill que con las Cortes tradicionales de España o los Estados Generales de Francia.[104] Como es conocido, la magistral defensa de las minorías de Mill estaba vinculada a su "ideal" del gobierno representativo. Esto es, privó en él la creencia de que la representación general debía ser una "miniatura" o reproducción a escala de los diversos intereses de la sociedad.[105] El proyecto de representación política de Alamán se adelantó, en algunos aspectos, a las ideas sistematizadas por Mill. Hoy en día, sin embargo, Mill es estudiado y reverenciado como un liberal "impoluto"; Alamán, como un reaccionario y opositor a toda forma de gobierno representativo.[106]

Nada más lejos de la realidad. La convocatoria de Alamán no sólo buscó que "todos" los intereses ayudaran a conformar una constitución acorde con el constitucionalismo consuetudinario. También impulsó el carácter electivo y territorial de la representación. Los 156 artículos de la convocatoria detallan la clasificación de las clases, la manera de constituir

---

[104] "Bástenos observar –sostenía Mill-- que cuando el poder reside exclusivamente en una clase ésta sacrifica a sus intereses a ciencia y conciencia a todas las demás". O bien: "El sistema representativo debería estar constituido de forma que mantuviese este estado de cosas: no debería permitirse a ningún interés de clase que fuera bastante poderoso para imponerse a la verdad y la justicia, unidad a los intereses de otras clases. Debería haber siempre un equilibrio tal entre los intereses particulares que ninguno pudiese contar con el triunfo, sino a condición de atraerse a la mayor parte de las personas que cobran según motivos más elevados y miras más bastas y elevadas". Con ello, no intento decir que la idea de representación política de Mill y Alamán fueran iguales. Hay una gama de diferencias que no viene al caso discutir aquí con profundidad. Sea suficiente mencionar dos. Primero de épocas y contextos históricos distintos. Alamán planteó su idea de la representación en 1846; Mill publicó las *Consideraciones sobre el gobierno representativo* en 1861. Segunda: las "miras más vastas y altas" de Mill tenían que ver con el principio utilitarista de legislar para el "interés general" o el "bien común"; mientras que en Alamán estaba asociada a la "nación", pero interpretada desde las clases sectorialmente. Me explico mejor. La covocatoria, en su artículo 148, obligaba a los representantes electos a hacer el siguiente compromiso: "¿Juráis desempeñar, fiel, leal y patrióticamente el poder que se os ha confiado, mirando en todo por el bien y prosperidad de la nación?". Es decir, Alamán no pensaba que las clases debían legislar para sí mismas, sino para el "bien de la nación". Sin embargo, el bien de la nación pasaba únicamente por la interpretación de las clases. Además, existía la creencia –sin duda jerárquica— que el bienestar de la nación se originaba por la prosperidad de las "clases". De ahí que la ciudadanía ampliada no pudiera participar en la constitución de los poderes públicos. Mill, *Gobierno*, pp. 36 y 80-81. *Legislación electoral mexicana*, p. 109.

[105] Para una lectura crítica y contemporánea de Mill: Bernan Manin, Adam Przeworski, Susan S. Stokes, "Elections and representation", en Adam Przeworski, Bernan Manin, Susan S. Stokes (editores), *Democracy Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pp. 32.

el censo ciudadano por profesión y los procedimientos específicos de elección o "designación" por sector.[107] De la lectura de la convocatoria en su conjunto, puede inferirse un sistema electoral indirecto en tres grados para elegir a los propietarios, comerciantes, manufactureros y las profesiones literarias.[108] Otro directo para los mineros y militares; aunque para estos últimos limitado a la alta jerarquía de la milicia (generales de división, generales de brigada, tenientes coroneles y jefes efectivos del ejército). Uno más entre autoridades (administradores y jueces). Y finalmente, un sistema de "designación", también con destinatarios preestablecidos, de la alta jerarquía eclesiástica (arzobispos, obispos, cabezas de cabildos eclesiásticos).

Por lo tanto, el diseño de elección no fue abierto ni general, sino por sectores y restringido. Esto es, cada clase tenía que formar el censo ciudadano que le correspondía para votar y ser votado. Sin embargo, estaba previsto que los padrones sectorizados no debieran conformarse –ni aún en el caso de los propietarios— por criterios censitarios. El modelo ciudadano en que se inspiró Alamán tampoco reprodujo la definición por renta anual de 1836-1841.[109] Ni mucho menos recurrió a la experiencia de 1808.[110] Más bien, venía de la Inglaterra del siglo XIX (no de los siglos XVII o XVIII). Pero además cuidaría que la ciudadanía por impuestos fuera diferenciada de acuerdo a las circunstancias de cada departamento y por clase. La cuota de impuestos fijada fue baja. Por ejemplo, los propietarios de México que quisieran ser diputados tendrían que haber pagado, en 1844 o 1845, una contribución directa anual de 150 pesos; Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla,

---

[106] Existen interpretaciones que han llegado más lejos. Macpherson, por ejemplo, ha querido vender la idea de que Mill es el "precursor" de un contradictorio y quimérico "liberalismo socialista". C. B. Macpherson. *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid, 1977.

[107] La convocatoria completa puede consultarse en *Legislación electoral mexicana*, pp. 9-110.

[108] En forma explícita, la convocatoria indicaba que la elección de todos estos sectores era de dos grados. Sin embargo, también detalló los momentos y el lugar de procedimiento indirecto. Ahí se puede observar que debían elegirse electores primarios, secundarios o de distrito –uno por distrito-- y éstos últimos trasladarse a la capital para elegir a los diputados constituyentes. La indicación de dos grados, quizá, se deba a la desaparición de los "compromisarios" respecto del modelo de Cádiz.

[109] Este tópico lo abordaré con mayor profundidad en el quinto capítulo.

[110] Para una profundización sobre la representación política en la Nueva España de 1808: Arroyo, "Soberanía". Como se vio en el primer capítulo, otro momento en el que se combinó un sistema de "clases" con otro de tipo "popular" fue el primer congreso constituyente de 1822. Por último, las Bases de Organización Política de 1843 también mezclaron un sistema electivo con algunas restricciones "corporativas" para integrar la cámara de senadores (artículos 39 y 42). "Bases de organización política de la república mexicana", Tena, *Leyes*, pp. 411-412.

San Luis Potosí, Querétaro, Veracruz y Zacatecas, 90; o el resto, 60. Las proporciones de las demás clases eran semejantes.

La convocatoria de Alamán no se agotó en la distribución de un peso específico de representación por clases. También buscó un reparto que tomara en cuenta las jurisdicciones territoriales. El cuadro 25 sintetiza esta imaginativa vinculación entre la cuota por clase y su distribución territorial. Las líneas horizontales miden el peso que se dio a cada departamento. Las verticales, la cuota por clase. Por ejemplo, Guanajuato, Zacatecas y San Luis Potosí tuvieron mayor peso en la minería –territorial y de clase--, porque eran las zonas naturales de producción de plata y donde se ubicaban algunas de las haciendas de beneficio más importantes. México, Jalisco y Puebla concentraron la mayor parte de representantes de la clase fabril o industrial, debido a que ahí se localizaban las potencias manufactureras de la república. La distribución territorial de los clérigos siguió la residencia de las jurisdicciones eclesiásticas. Por consiguiente, el reparto territorial fue pensado a partir de un diagnóstico preciso de la importancia de los productores, comerciantes, letrados o de las "clases" generales.

El caso de los jueces, administradores y militares fue diferente. No tuvieron una ubicación espacial predeterminada debido a su forma específica de elección sectorial. El más claro fue el de los militares. ¿En dónde situar espacialmente a un general de división si los cargos eran. algunas veces, rotativos o por comisión? Con relación a los jueces –asesores, auditores o magistrados locales que entraban en la misma categoría-- sí se otorgó un juego primordial a los departamentos. De hecho, cada uno de ellos nombraría –por elección directa— un candidato de fuera o dentro de la jurisdicción territorial. Los expedientes se enviaban a la Corte Suprema de Justicia para que efectuara el cómputo final. Los ocho nombres con más votos quedaban como diputados. Asimismo, la Suprema Corte debía nombrar, entre sus miembros, a dos magistrados que completaran la cuota a la "magistratura". Los administradores –lo que incluía consejeros, diplomáticos, ministros, contadores, gobernadores, prefectos, entre otros— serían electos a propuesta en terna por el Consejo del Gobierno y por nombramiento del gobierno central.

Aunque con procedimientos diferenciados, todo indica que la convocatoria alamanista no negó el carácter electivo de la representación. Tampoco el componente territorial. Lo más sorprendente fue que se buscó un equilibrio entre las cuotas por clase y la distribución

territorial. Esta última preocupación se vio reforzada con la posibilidad de que un individuo perteneciera a dos clases al mismo tiempo.y su obligación de admitir la representación por vecindad. Esto es, la convocatoria –artículo 23— señalaba que cuando un individuo fuera electo al unísono por dos clases o más tenía la obligación de aceptar el lugar de su vecindad.

Cuadro 25
Distribución territorial del congreso por "clases"
Convocatoria de enero de 1846

Concepto	Prop	Comerc.	Mineros	Fabriles	Letra.	Jueces	Adm.	Clérigos	Milit.	Total
México	6	5	2	3	4			3*		23
Jalisco	3	2	1	2	2			2		12
Puebla	3	1		3	2			2		11
Yucatán	3	4			1			2		10
Guanajuato	2	1	3		1			2		9
Michoacán	2	1	1	1	2					7
San Luis	1	1	2	1						5
Zacatecas	1		3							4
Veracruz	2	1		1						4
Durango	1			1				2		4
Chihuahua	1		1							2
Sinaloa	1	1								2
Chiapas	1				1			2		3
Sonora	1	1						1		3
Querétaro	1			1						2
Nuevo León	1							2		3
Tamaulipas	1									1
Coahuila	1									1
Aguascalientes	1									1
Tabasco	1									1
Nuevo México	1									1
Oaxaca	2	2	1	1	1			1		8
Californias	1							1		2
										119**
Total	38	20	14	14	14	10	10	20	20	160

Fuente: Convocatoria electoral de 27 de enero de 1846. *Legislación electoral mexicana.*
*La convocatoria enumera la ubicación espacial de 19 arzobispos, obispos y cabezas de cabildos eclesiásticos; pero no la del "reverendo" arzobispo de la república. Inferimos que residía en la ciudad de México.
** El total de la columna horizontal no cuadra con el total esperado. Esto se debe a que los jueces, administradores y militares no tenían ubicación territorial específica.

La convocatoria de Alamán no sólo perteneció al reino de las quimeras. Se puso en marcha entre febrero y mayo de 1846. A lo largo de los meses de junio y julio, el congreso se integró oficialmente. En alguna de sus sesiones, nombró a Mariano Paredes Arrillaga como ejecutivo interino y a Bravo como vicepresidente. Por desgracia, no existen estudios que

expliquen cómo se dieron los procesos electorales por sector, qué quórum real alcanzaron, ni qué proyecto de constitución y representación pretendieron impulsar. En los primeros días de agosto de 1846 cayó Paredes Arrillaga. Roto el sostén militar, el constituyente dejó de sesionar. Su talón de Aquiles fue la restricción a la ciudadanía ampliada,[111] No fue casual que los retractores de este constituyente por clases volvieran a la convocatoria de junio de 1823.

La última excepción se dio en la administración santanista de 1853-1855. No hay mucho que añadir. No hubo representación por población, ni por clases. Tampoco territorial. Simplemente se decretó la anulación del congreso general y la de las legislaturas estatales. Lo único que tuvo permanencia fue la Corte Suprema de Justicia, aunque desvirtuada con la creación paralela de los tribunales militares (la Corte Militar). Santa Anna construyó una tiranía. De ahí la reacción amplia de grupos militares y civiles –no sólo el de Ayutla— contra esta forma de gobierno en 1855.

Ahora bien, el predominio de las representaciones con una base poblacional no ocurrió de manera automática o por simple decreto. Fue una construcción gradual de cuatro décadas. De ahí que, en forma deliberada, haya dejado al final del apartado el tema de los "distritos virtuales". Su discusión –en apariencia sólo de orden técnico— es primordial para comprender el tránsito de la representación territorial a la de población. La dificultad mayor estriba en descifrar como se pasó del "distrito virtual" (1812-1856) al distrito uninominal (1857). Asimismo, no se entiende la ruptura sin reflexionar, aunque sea de manera sucinta, sobre el papel de los ayuntamientos y la división electoral en partidos. Todo el proceso aconteció, además, en el ámbito y la "competencia" de las jurisdicciones locales.

Como es sabido, la vertiginosa expansión de los ayuntamientos constitucionales no fue un fenómeno atribuible a los buenos oficios del México independiente. Annino y Hernández han explorado la importancia del fenómeno --acaecido entre 1812 y 1822— en relación con la "soberanía" y el "buen gobierno".[112] Pero aquí me interesa más rastrear su peso en la organización y división electoral de las jurisdicciones territoriales. Las actas de las diputaciones provinciales revelan –sobre todo las de la Nueva España— que la conformación de los ayuntamientos no sólo fue impulsado desde los "pueblos", sino primordialmente por las autoridades novohispanas. En 1820 –momento de restitución de la constitución

[111] Ver capítulo II.
[112] Annino, "Prácticas", pp. 17-63. Hernández, *Tradición*, pp. 9-46.

gaditana— ya no cabía el objetivo de apaciguar la "insurgencia". Las principales motivaciones eran de otro orden: administrativas, fiscales y de organización electoral. Sin la multiplicación de los municipios de mil almas o menos hubiera sido imposible la organización de los primeros procesos electorales –la convocatoria a Cortes de ordinarias de julio de 1820— con un criterio poblacional. Las instrucciones de la diputación provisional de la Nueva España –cabeza de la capital de virreinato— fueron contundentes. Todo aquel "pueblo" o vecindario que alcanzara la población reglamentaria debía conformar un municipio. El intendente de Oaxaca solicitó –en julio de 1820— instrucciones sobre qué hacer en aquellos pueblos donde desearan establecerse como municipios y no lo fueran. La diputación provincial le respondió:

> Se acordó que en todos los lugares que lleguen a mil almas se instalen ayuntamientos, como punto expresamente prevenido en la Constitución; que así en los que no lo tengan y se hallen muy dispersos, como en el caso que explica el subdelegado de Xalmitepeque, procure el señor intendente, supuestos sus conocimientos prácticos del país, reunir los que convenga, para ponerles ayuntamiento con arreglo a la misma Constitución, llevando por objeto principal la conservación del orden y tranquilidad pública, para lo que tendrá presente el censo respectivo.[113]

El ayuntamiento de Querétaro –todavía parte de la diputación provincial de la Nueva España-- consultó: "si se han de poner en los pueblos de Tolimán, Tolimanejo, Santa Rosa Huinulpan, San Pedro de la Cañada y San Francisco Galileo, que pasan de mil almas; pero algunos son de puros indios".[114] La diputación respondió que proceda, "aunque sean los indios solos". El intendente de Veracruz --11 de julio— remitió la consulta del comandante de Actopan si debía proceder al establecimiento del municipio de este pueblo. La respuesta fue positiva: "se acordó se le conteste que respecto a que el artículo 310 de la Constitución no hace distinción de castas ya que en Actopan hay más de mil almas, pueda desde luego establecer el ayuntamiento".[115] El intendente de Guanajuato –Riaño— pidió consulta para que su subdelegado formara tres nuevos ayuntamientos: Valle de Santiago, Pénjamo y Dolores. La respuesta fue que se procediera inmediatamente.[116] El intendente de Puebla expresó –a través de su subdelegado en Izúcar— las dificultades técnicas y de orden para constituir los diversos municipios de esta región. El problema era que el partido se componía

---

[113] *Actas de la diputación provisional de la Nueva España*, sesión de 22 de agosto de 1820, p. 48.
[114] *Actas de la diputación provisional de Nueva España*, sesión de 22 de agosto de 1820, p. 48.
[115] *Actas de la diputación provisional de Nueva España*, sesión de 22 de agosto de 1820, pp. 49-50.

de 40 pueblos y pocos de ellos alcanzaban un número de 200 familias y "nos les acomodaba reunirse unos a otros". La respuesta fue la siguiente:

> Se conteste a su excelencia lo haga al subdelegado de Izúcar, para que convocando nuevamente a los gobernadores de los indios les haga entender lo grato que será a esta superioridad y laudable en ellos su obediencia y cumplimiento del sabio y benigno gobierno decretado por la Constitución de la monarquía española; que será muy extraño y reparable que cuando todos los pueblos a porfía se han esmerado en admitir tan útil régimen, adviniéndose gozosos a la reunión fraternal de unos a otros, solamente los del partido de Izúcar repugnen tan dulce enlace, propio de todo ciudadano español; por lo que se espera su fidelidad y patriotismo que se allanarán a la reunión de dos o tres pueblos para formar sus ayuntamientos, poniéndose de acuerdo con el subdelegado o si les acomoda mejor con el excelentísimo señor intendente de la provincia; que si su excelencia o el subdelegado consideran conveniente por razones de bien público establecer ayuntamientos en algunos pueblos, aunque no lleguen a mil almas, formen el expediente instructivo para el Gobierno Económico de las Provincias, dando cuenta en estado a esta superioridad, y que también la dé del resultado que tengan las suaves insinuaciones que se hicieron a aquellos naturales.[117]

Los ejemplos pueden multiplicarse. Pero lo que importa mostrar es que la rápida expansión de los municipios se debió más a la maquinaría política novohispana que al impulso espontáneo de los pueblos.[118] Los intendentes y sus subdelegados, las diputaciones provinciales, las comandancias militares y los ayuntamientos preexistentes pusieron todo su esfuerzo, saber político, conocimiento de los espacios y recursos económicos para cumplir con los mandatos de la Constitución. Su compromiso institucional no fue gratuito. Era una condición para impulsar el proyecto autonomista ligado a la elección de Cortes.

En paralelo a la creación de ayuntamientos constitucionales, las diputaciones provinciales hicieron gestiones para lograr la "delicada y laboriosa operación" de "distribución de partidos". Aunque su definición tuvo un origen de tipo judicial (colocación territorial de jueces), la prisa de su arreglo también estaba vinculada a cumplir con las labores electorales de 1820-1821.[119] Los municipios pequeños o periféricos tenían la misión de

---

[116] *Actas de la diputación provisional de Nueva España*, sesión de 20 de agosto de 1820, p. 50.

[117] *Actas de la diputación provisional de Nueva España*, sesión en septiembre (sin día exacto) de 1820, pp. 59-60.

[118] Con esto no pretendo sostener que no se dieran casos que partieran de los pueblos a la autoridad. Pongo sólo un ejemplo, San Antonio Huajonapa en Puebla. El pueblo fue rechazado como municipio. Lo interesante es el recorrido. Ya existía el diagnóstico del subdelegado de la región. Huajonapa sólo contaba con 200 vecinos. Al ver que las autoridades de Puebla le negaron la constitución de su ayuntamiento, enviaron una "representación" a la diputación provincial de la Nueva España. El asunto se turnó a la comisión respectiva. Pero era obvio que no sería favorable al pueblo. *Actas de la diputación provisional de Nueva España*, sesiones de 19 de agosto y 13 (sin fecha), *Actas de la diputación provisional de Nueva España*, sesión 13 (sin fecha), p. 54.

[119] No fue casual que esta tarea haya estado encomendada tanto a la Audiencia como a una comisión de la diputación provisional. El intendente de la Nueva España, Ramón Gutiérrez del Mazo, y el diputado por Puebla,

definir el censo ciudadano y organizar la primera etapa de la votación: la elección de compromisarios (juntas parroquiales). Asimismo, la reunión global de compromisarios debía definirse con antelación (lugar de concurrencia de las juntas primarias). La "delicada y laboriosa operación" consistía en situar la cabecera municipal o lugar de residencia de los partidos. De esta manera, uno o varios pueblos conformaban un municipio.[120] Uno o varios municipios, un partido.[121]

Aunque incompleto, el cuadro 26 resume los primeros puntos de llegada de la herencia gaditana. El México independiente de los primeros años adoptó y transformó la división electoral de su inmediato pasado. La continuidad más evidente es la permanencia de los municipios y su encuadramiento en partidos. Las transformaciones están ubicadas en las columnas de diputados a elegir –constituyentes y ordinarios— y la erección de "departamentos". La primera ruptura fue sustancial, porque muestra el paso de las diputaciones provinciales –constituidas a partir de presupuestos de orden territorial— a verdaderas representaciones locales edificadas con criterios poblacionales. El componente electivo de la diputación provincial era fijo –siete o nueve individuos según fuera el caso— y uniforme para todas demarcaciones de la Nueva España. No importaba su extensión geográfica, ni su tamaño en población. Dicho sea de paso, el libro de Benson sobre las diputaciones provinciales no alcanzó a vislumbrar esta transformación vital para el desarrollo de las representaciones políticas independientes. En contraste, desde la elección de diputados constituyentes de los estados –salvo el caso de Sonora y Sinaloa— se observa un criterio por población. Sucede lo mismo con los diseños ordinarios de las representaciones locales. Los casos de Chihuahua, Guanajuato, Michoacán y Querétaro no conformaron una excepción. Los prefijos "de" y "hasta" no implican la adopción de un criterio fijo o territorial de la representación política. Sólo determinan límites mínimos y máximos de inicio y futuro del tamaño de las legislaturas estatales.

Francisco Pablo Vázquez, encabezaron dicha comisión. *Actas de la diputación provisional de la Nueva España*, sesión de 20 de agosto de 1820, p. 39.

[120] Esto explica porqué los "vecindarios" también buscaban constituirse en pueblos. Por ejemplo, Huisisila envió una representación a la diputación provincial de Zacatecas para que le otorgara el estatus de pueblo. *Actas de la diputación provisional de Zacatecas*, sesión de 28 de abril de 1823, p. 137.

[121] Por ejemplo, el ayuntamiento de Metepec –ubicado ulteriormente en estado de México— fue designado cabecera de partido. El partido se componía del mismo Metepec y tres municipios más: Malacatepec, Almoloya y Zinancatepec. *Actas de la diputación provisional de Nueva España*, sesión 17 (sin fecha), pp. 67-68.

Cuadro 26
División electoral por entidades, 1823-1827

Entidades	Departamentos o distritos	Partidos	Municipios	Diputados ordinarios a elegir	Diputados constituyentes locales
Chiapas	9	13	Ley reglamentaria	10	10
Chihuahua	Ley ulterior	Ley ulterior	Ley reglamentaria	De 11 a 21	9
Coahuila y Texas	3	5	Ley reglamentaria	12	10
Durango		10	15	Según convocatoria	12
Guanajuato	Ley ulterior	17	26***	De 11 a 15	11
Estado de México	8	Ley orgánica	85**	21	19
Jalisco	8****	27	Ley reglamentaria	30	16
Michoacán	Ley reglamentaria	Ley reglamentaria	90**	Hasta 21	11
Nuevo León	23		23	11	11
Oaxaca	Ley reglamentaria	Ley reglamentaria	200**	10*	14
Puebla	Ley reglamentaria	25	172**	12*	15
Querétaro	6	3	23	De 13 a 21	8
San Luis Potosí	4	10	Ley reglamentaria	12*	12
Sonora y Sinaloa	5	14	Ley reglamentaria	11	7
Tabasco	Ley reglamentaria	9	9	9	11
Tamaulipas	3	11	Ley reglamentaria	11	8
Veracruz	Ley reglamentaria	11	6**	Por población	12
Yucatán		15	Ley reglamentaria	Por población	22
Zacatecas		11 (y dos más en suspenso)	13**	11	11

Fuente: Constituciones estatales, 1823-1827. *Enciclopedia parlamentaria*, serie III, vol. I, tomo 2.

*Estos datos son aproximados y derivados del censo de Revillagigedo de 1793 y la proporción de diputados por población que normaban sus constituciones locales: Oaxaca, 411 366 (un diputado por 40 mil habitantes); Puebla, 566 443 (uno por 50 mil); San Luis Potosí, 242 280 (uno por 20 mil).

**Según datos de Annino hasta el año de 1821. Annino, "Cádiz", p. 209.

***Datos proporcionados por Serrano, "Reforma", Jáuregui, *Historia*, pp. 86.

****Jalisco denomina a los potenciales departamentos como cantones y a los partidos como departamentos.

Nota: Alta California, Baja California, Colima, Santa Fé Nuevo México y Tlaxcala sin constituciones ni legislaturas por ser territorios. El Distrito Federal dependiente de los poderes generales.

Por su parte, la creación de departamentos o "distritos" se compuso de uno o varios partidos.[122] Pero, salvo casos muy localizados, nunca tuvieron una función electoral.[123] Su misión era de orden administrativa y para fiscalizar a los ayuntamientos, jueces de primeras letras y funcionarios de hacienda pública locales. Conviene profundizar en dos estados para entender la mecánica y algunas de las particularidades de las divisiones electorales.

El caso de Zacatecas indica que mantuvieron una representación constituyente y ordinaria de once diputados. La división del estado respetó los trece ayuntamientos constituidos durante la etapa gaditana y terminó por erigir once partidos. Aquí se tiene un ejemplo estatal con pocos ayuntamientos y donde coincide –situación extraña— el número de partidos con el de diputados. El procedimiento de elección explica la razón de este hecho. Los ayuntamientos de Zacatecas fijaban los censos ciudadanos y dividían los territorios en "secciones" (pueblos, rancherías y parroquias). En cada sección se elegía una "mesa" directiva (presidente, dos secretarios y testigos). Cada vecino emitía su voto –de manera cantada o por escrito— hasta llegar a un listado de diez individuos. Luego se realizaba un acta o listado por escrito de los vecinos votados. La mesa directiva –con todo y testigos si así los desearan-- se trasladaba al ayuntamiento con el "registro" de votos previamente cerrado. En la junta electoral municipal se abrían los registros y se procedía al recuento de los votos. Los vecinos con más votos salían electos como electores primarios. Su número no se determinaba en forma proporcional a la población del ayuntamiento, sino por un criterio fijo de diez electores primarios por municipio.[124] Enseguida, los electores primarios debían trasladarse a la cabecera de partido –juntas de partido-- y en esa jurisdicción se elegía –por medio de cédulas— a su diputado local.

---

[122] Querétaro parece ser la única excepción. Ello se debe a la noción particular de lo que entendían por partido y departamento. Pensaron, constitucionalmente, que el partido representaba una jurisdicción más amplia que el departamento. En este caso, el departamento equivale a lo que en la época se denominó como partido.

[123] Por ejemplo, los constituyentes de Guanajuato –según el decreto de 2 de mayo de 1826— dividieron al estado en cuatro departamentos: León abarcó los partidos de Pénjamo, San Pedro Piedragorada; Celaya los de Acámbaro, Apaseo Clamacuero, Jerécuaro, Salvatierra, Santa Cruz, Valle de Santiago y Yuriria; Guanajuato los de Irapuato, Salamanca, Silao; y San Miguel los Dolores, San Diego, San Felipe, San Luis la Paz, Casas Viejas y Xichú. Serrano, además, proporciona el dato de que dicha delimitación era muy similar a las áreas de control de las subdelegaciones de la vieja intendencia de Guanajuato. Serrano, *Jerarquía*, pp. 198-199.

[124] Si fuera el caso, los electores primarios de los ayuntamientos pequeños deberían trasladarse a la cabecera municipal o de partido. Esto con el fin de lograr la proporción de diez electores primarios por ayuntamiento. Zacatecas sólo contaba con dos casos de este tipo, pues las cabeceras municipales coincidían en su mayor parte con el número de ayuntamientos de la entidad.

La narración del proceso deja dos enseñanzas. Por un lado, que muchos estados de la república adoptaron un procedimiento electoral indirecto en dos grados y no de tres o "cuatro" –si se toma en cuenta los compromisarios como un grado más-- como lo dictaba la tradición gaditana. Por el otro, que en Zacatecas dominaba la idea del partido como una circunscripción territorial más que de población. Cada partido –en forma independiente a su población y riqueza— tenía derecho a elegir a su diputado para integrar la representación general. Se gestó, de este modo, una fascinante igualación territorial, pero se pospuso la proporcionalidad que conllevaba la adopción de los criterios por población ya presentes en la Constitución de Cádiz. Más aún, el principio de igualdad territorial de los partidos se trasladó al ámbito de la representación nacional. Cuando Zacatecas elegía diputados federales, estaba previsto que los mismos electores de partido designaran –mediante la suerte política-- a tres de sus integrantes por circunscripción de partido. Los 33 electores debían trasladarse a la capital para elegir a los representantes federales. De esta manera, Zacatecas cumplía con los tres grados que le demandaban los preceptos generales --decreto del 17 de junio de 1823— y la Constitución de 1824. La proporción de 70 mil habitantes por diputado o sobrante de 35 mil también se respetaba. Sin embargo, el distrito sólo afloraba para efectos de calcular el número de diputados por estado. No existía como una realidad tangible. Los departamentos que se observan en el cuadro 26 eran jurisdicciones administrativas, no electorales. El distrito uninominal fue, en estos primeros años, una realidad virtual.

El estado de Guanajuato repitió el modelo descrito, pero con algunas diferencias que vale la pena señalar. Afortunadamente, contamos con la excelente investigación de Serrano. Su manejo cuidadoso de momentos y cifras permite ver la transición entre la aplicación de un criterio puramente territorial a otro con la inclusión de preceptos con predominio poblacional.[125] En la primera etapa trata el procedimiento adoptado en la convocatoria a Cortes generales de enero de 1821. Durante dicha fase, la jurisdicción de Guanajuato fue divida en once partidos; nueve de ellos con derecho a un elector y Celaya y Guanajuato a dos por partido. Podría pensarse que el sistema adoptado era idéntico al de Zacatecas. Empero, el grado anterior del procedimiento revela criterios de orden poblacional. Por ejemplo, en el partido de Salamanca se eligieron 17 electores parroquiales (población aproximada de la

[125] Principalmente el cuarto capítulo: José Antonio Serrano Ortega, *Jerarquía territorial y transición política. Guanajuato, 1790-1836*, El Colegio de Michoacán, Instituto Mora, México, 2001, pp. 137-202.

cabecera, 8 mil 500 almas), 20 del Valle de Santiago (10 mil almas) y dos de Pueblo Nuevo (mil almas). Luego los 39 electores se aglutinaron en Salamanca (junta electoral de partido) para elegir a su elector correspondiente. Y así con los demás partidos. De este modo, los quince electores de todos los partidos se trasladaron a la capital (junta electoral de provincia) y allí nombraron a los cinco diputados a Cortes de Guanajuato. El resultado fue que se mantuvo el criterio por población (un elector por 500 habitantes) en el tramo inicial del procedimiento; aunque más adelante se perdía: los partidos tendieron a igualarse en las juntas de partido y la de provincia.

El modelo de Guanajuato evolucionó en la elección del segundo constituyente mexicano (junio de 1823). La diputación provincial –aprobada por Iturbide-- reorganizó a la provincia en 17 partidos: cinco nombraron a un elector cada uno; ocho, dos electores por cabeza; dos más en una proporción de tres electores; y los últimos dos, cinco electores cada uno.[126] Posteriormente, los 36 electores de partido se trasladaron a la capital de la provincia. Allí eligieron a los siete diputados constituyentes y los once representantes locales que aparecen en el cuadro 26. A Serrano le asombra que los cuatro partidos más poblados -- Celaya, Guanajuato, León y San Miguel-- concentraran cerca de la mitad de electores del total del estado (16 partidos para ser exactos). Y califica el hecho como un artificio de los "patricios" contra los partidos periféricos. Sin embargo, eso que él mira como un defecto o trato desigual de los partidos muestra el tránsito hacia una división electoral con base poblacional. La otra gran diferencia respecto de Zacatecas fue la adopción de un sistema electoral indirecto en tres grados para la elección de sus constituyentes.

Los constituyentes de Guanajuato discutieron, entre 1824 y 1826, diversos modelos electorales.[127] El que finalmente se aprobó fue muy semejante al de 1823 con algunas variantes (cuadro 26). Se conservó la proporcionalidad de electores primarios y los de provincia, mas no los de partido. En este nivel se adoptó un sistema de lista uniforme de once individuos por partido.[128] De esta manera, se estableció un procedimiento doble según el tipo de elección. Para elegir los diputados locales, un método de lista por partido e indirecto en

[126] Todos estos datos también están tomados de Serrano, *Jerarquía*, p. 173.
[127] Las diferentes propuestas y sus argumentos pueden consultarse en Serrano, *Jerarquía*, pp. 182-183.
[128] El cómputo final lo realizaba la junta electoral de provincia compuesta por el Consejo de Gobierno y la diputación permanente. El nominado por mayoría absoluta o mayoría simple quedaba como diputado. En caso

dos grados. Esta fue la manera en que se eligieron los once primeros diputados ordinarios en 1826. El prefijo de once a quince diputados que instauró la constitución local no emuló los criterios fijos de las viejas diputaciones provinciales (cuadro 26). En realidad, adoptó una proporción de alrededor de 52 mil habitantes por diputado.[129] Lo que sí mantuvieron fue la división electoral de 17 partidos de 1823. En cambio, para elegir a los diputados generales no fue alterado el procedimiento indirecto de tres grados y se mantuvo el criterio por población: un elector de provincia por cada 20 mil almas o fracción 10 mil. Esto es, el partido de Dolores, con una población aproximada de 23 mil personas, tenía derecho a nombrar un elector de provincia; el de León, con 49 mil almas, dos electores.[130] En pocas palabras, se recobró el peso diferenciado de los partidos en las elecciones de orden nacional.

Mas ¿qué indican los casos referidos de Zacatecas y Guanajuato? Primero que nada la variedad en las formas de división territorial de los estados. Lo más interesante es que las elecciones generales no escaparon a las formas específicas de organización de los procesos locales. En segundo lugar, sobresale el papel de los partidos como uno de los vértices de los procesos electorales nacionales y locales. En este espacio, referente a los procedimientos, se definió una de las disyuntivas más importantes de la representación política: el predominio de los criterios territoriales o de proporcionalidad –aún tratándose de un tipo de elección indirecta— por población. Por último, los dos casos –y aún todos los registrados en el cuadro 26— revelan el carácter virtual de los distritos locales y "federales". Desafortunadamente, no existen estudios sobre las divisiones electorales en las dos repúblicas unitarias (1836-1841 y 1843-1845). Sólo sabemos –por las constituciones y sus decretos electorales— que su división electoral se hizo con base en la misma fórmula del pasado: municipios, partidos y distritos. La proyección de este último precepto en ambos constitucionalismos deja la impresión de que los republicanismos unitarios buscaron trascender el carácter virtual de la división distrital. Sin embargo, en el ámbito local hubo regresos notables. Me refiero, en lo particular, a la idea de las "juntas departamentales" (1836-1841). Este tipo de representación local –la nominación de junta dice mucho desde el principio— fue básicamente una vuelta a

---

de empate, procedía la suerte política (artículos 58, 59 y 60). "Constitución del estado de Guanajuato", *Enciclopedia parlamentaria*, serie III, vol. I, tomo I, pp. 449-450.

[129] El cálculo lo realicé con base en el censo de Navarro y Noriega de 1810. Según este censo, la población de Guanajuato era de 576 mil habitantes.

[130] Serrano, *Jerarquía*, p. 185.

las diputaciones provinciales de Cádiz. Establecieron una representación fija y uniforme de siete individuos para cada departamento sin que contaran las diferencias de población (artículo 9, sexta ley). No hay duda en este ámbito. Predominó un criterio de representación territorial. En la segunda etapa del republicanismo unitario no se dieron mutaciones notables en esta materia. Las Bases Orgánicas de 1843 sólo flexibilizaron el principio, pero no lo cambiaron: por cada departamento, un mínimo de siete vocales y un máximo de once.

La restauración federalista de 1846-1853 modificó los criterios tanto de orden local como los de representación general. Repuso los principios de la Constitución de 1824 con las modificaciones que ya he descrito anteriormente. Pero tampoco conocemos gran cosa sobre la división distrital. De ahí que no pueda señalar, con la precisión deseada, cuándo comenzó el tránsito del distrito virtual al distrito uninominal. Lo que queda claro es que los constituyentes de 1856 incluyeron este cambio en su diseño de representación. Ello representó, en materia electoral, la más notable aportación del constituyente de 1856. El estudio de Carmagnani y Hernández configura la única referencia historiográfica que reflexiona sobre la importancia del tópico y, a la vez, muestra evidencias de su ejercicio práctico.[131] Concluyen que el paso al distrito uninominal impactó a la representación política de México en, cuando menos, tres aspectos. Primero, sobre el crecimiento constante del número de electores primarios en el juego político. Segundo, en la reorganización y menor peso de las comunidades locales –pueblos y ayuntamientos— en los ejercicios electorales de carácter nacional. Y tercero, en la mayor autonomía de los distritos –juntas electorales de distrito-- frente a las capitales estatales. Por mi parte, añadiría que dicha autonomía no sólo golpeó las comunidades locales y los cacicazgos ubicados en las capitales de los estados, sino transformó los fundamentos de la representación general y la elección del presidente de la república. Me explico mejor. La división electoral por distritos uninominales supuso el siguiente recorrido: un pueblo o más, un ayuntamiento. Uno o varios ayuntamientos, un partido. Y uno o varios partidos, un distrito. La excepción obvia fueron las capitales de los estados, donde en un solo municipio cabían varios distritos. De hecho, la Ley Orgánica

[131] Marcelllo Carmagnani, Alicia Hernández Chávez. "La ciudadanía orgánica mexicana, 1850-1910", en Hilda Sabato (coordinadora), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, México, 1999, pp. 386-401.

Electoral de 1857 previno este caso. Sin embargo, fuera de esta excepción, el camino normal fue el anteriormente descrito. La Ley Orgánica diseñó, además, un sistema electoral indirecto en un grado y estableció que los paquetes electorales fueran entregados desde el distrito –mesa directiva de la junta-- a la cámara de diputados federal. El resultado fue la desaparición de las juntas electorales de los estados (o según el caso, de las legislaturas locales) como colegios electorales y una relación directa de los distritos con los poderes generales. En pocas palabras, por primera vez se federalizaron los distritos. Y por primera vez, los estados –encargados legalmente de su división electoral— no pudieron mantener el carácter virtual de los mismos.

Aún así, la cuestión que sigue sin revelarse del todo es ¿cómo resolvieron "técnicamente" los estados el tránsito del distrito virtual al uninominal? La respuesta a esta pregunta sólo se puede contestar con la realización de estudios específicos en algunos estados de la república. Tal escenario rebasa las expectativas del capítulo. No obstante, quisiera dejar asentado que la clave de este arcano puede situarse en la construcción histórica de los partidos y su conversión a distritos. Mi hipótesis la baso en el caso de Puebla. Su división electoral no ha sufrido cambios abruptos desde Cádiz hasta la actualidad.[132] A pesar de ello, circunscribo mi reflexión a la primera mitad del siglo XIX. Annino ha revelado que Puebla creó, entre 1812-1822, 172 municipios. En diciembre de 1825, momento de sanción de la primera constitución del estado, se conservó la misma proporción de ayuntamientos agrupados en 25 partidos (cuadro 26). En 1861, etapa en la que se restituyó la república federal, la constitución local contempló la existencia de 145 ayuntamientos bajo la circunscripción de 21 distritos electorales (en 1880 se incrementó a 174 municipios en 21 distritos).[133] Si se comparan las cabezas de partido de 1825 con las cabezas de distritos de 1861 se halla una gran similitud. Esto significa que el insumo central de los distritos fueron los viejos partidos. El partido, de esta manera, nunca fue sólo un límite territorial. Debió su existencia a la conjunción de un conglomerado de comunidades –pueblos— en donde compartían nexos de lengua, costumbres, religión y aún de "infraestructura" (veredas, caminos, comercio, iglesia, entre otros). Al unísono, seguramente debió sopesarse el

[132] Actualmente, Puebla cuenta con 217 municipios y 26 distritos uninominales locales o quince federales.
[133] Constituciones políticas de Puebla de 1861 y 1880. *Historia del congreso del estado*. Tribunal Superior de Justicia, Puebla, 1993.

reconocimiento de la jerarquía de los ayuntamientos por su riqueza y valor histórico. La pequeñez y dispersión de población de algunos partidos se compensó con su gran extensión territorial. Las pérdidas de distritos y electores que el estudio de Carmagnani y Hernández observan para la segunda mitad del siglo XIX pueden tener parte de su explicación en este precedente. México no fue Francia, que en 1790 dividió su territorio simétricamente en 83 "departamentos" electorales.[134] Las jurisdicciones mexicanas optaron por constituir a sus distritos a partir de los partidos preexistentes. Seguramente, la sumatoria de partidos por distrito fue uno de los pocos mecanismos compensatorios de población para balancear el "excesivo" peso territorial de los mismos. Aún así, lo que importa es que trascendieron la idea del partido o distrito en su carácter puramente territorial. El recorrido de este apartado muestra que muy pronto pensaron al partido en su doble dimensión: como entidad territorial y de población. El equilibrio técnico –aún no logrado hoy en día— es una exquisitez de la era contemporánea.

Tres modelos de representación

El acento en los levantamientos, el cuartelazo, la asonada militar, los golpes parlamentarios y los repetidos movimientos en el poder ejecutivo esconden la permanencia de las representaciones mexicanas de la primera mitad del siglo XIX. Pocas veces se repara en el hecho de que los levantamientos militares terminaron, en su mayoría, en una convocatoria constituyente (cuadro 27). Las convocatorias electorales no sólo buscaron constituir a la nación (darle estructura política al Estado y "legitimidad" al gobierno en funciones), casi siempre fueron de carácter electivo y con la participación de un censo ciudadano predeterminado. La única excepción, como se ha apuntado atrás, fue la convocatoria de 19 de diciembre de 1842. Pero muy pronto, las Bases Orgánicas de 1843 restauraron las representaciones ordinarias. La convocatoria de 27 de enero 1846, a pesar de ser sectorial y por clases, tampoco omitió los procedimientos de elección. Todas las demás convocatorias no sólo fueron de ruptura en su origen, sino también en sus productos constitucionales. A nadie se le ocurrió, por ejemplo, un diseño de representación en donde los diputados fueran

[134] Edmund Burke, *Textos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p. 191.

vitalicios.[135] Lo usual fue que la cámara de diputados se renovara cada dos años. Por lo tanto, las representaciones en México no sólo fueron electivas, sino operaron bajo los presupuestos de rotación (periodicidad) y regularidad. Entonces, ¿de dónde surge el enfoque que ve en las representaciones hispanoamericanas un modelo de "antiguo régimen" u oligárquico? La paradoja es que una buena parte de los publicistas mexicanos de la época se quejaban de lo contrario. Mora –libre de la sospecha de ser un pensador "reaccionario" como Alamán— se quejó de la igualdad mal entendida que sedujo a sus contemporáneos. Lo mismo confundían al sabio que al ignorante, al juicioso y moderado con el inquieto y bullicioso. Y que esta equívoca percepción de la "igualdad absoluta" –que liaba la justa defensa de la "igualdad legal" con la igualdad política— los había llevado a extender los derechos políticos "hasta las últimas clases de la sociedad".[136]

La sensación de vivir en el "exceso democrático" no sólo fue atribuible a pensadores como Mora. Venía, primero, de la avanzada Constitución de Cádiz en materia de derechos políticos y, posteriormente, de su reformulación americana. No debemos confundir la discusión en torno a los derechos ciudadanos con la de los procedimientos de elección (indirectos, directos, lista completa, lista incompleta, entre otros). En el espacio hispanoamericano, lo que predominó fue un sistema de ciudadanía amplia –muy cercano a la igualdad política masculina-- con procedimientos de elección restrictivos. El método electoral emula un embudo. Las representaciones políticas americanas no fueron restrictivas por el lado de la ciudadanía, sí por el filtro de los procedimientos electivos. Además, se dieron muchas variantes y transformaciones en el curso de las cuatro décadas referidas en el cuadro 27. La constante, sin embargo, fue el distanciamiento –constitucional y de ensayos prácticos— con los paradigmas "oligárquicos". Lo primero que debe comprenderse de la ciudadanía es su carácter análogo a una moneda y sus dos caras: la que configura el derecho político de votar y la que incluye los requisitos para ser votado. Ambos lados son imprescindibles en la discusión de toda representación política.

---

[135] Aunque sólo para sus cámaras altas. Francia e Inglaterra si tenían un componente "aristocrático" y vitalicio. En el continente americano, Chile también.

[136] El ideal de Mora era un tipo de representación que combinara los principios censitarios y por renta. También estaba en contra de los procedimientos de elección indirectos y la definición de la ciudadanía por los estados. Los detalles de su propuesta: Mora, *Obras completas. Obra política*, vol. I, tomo I, pp. 386, 389, 390, 393 y 395-399.

Cuadro 27
Requisitos para ser diputado y procedimiento de elección
1823-1857

Concepto	Ser ciudadano	Otros requisitos principales	Procedimiento de elección
Convocatoria 1823 (17 de junio)	18 años/vecindad y residencia en ayuntamientos (Arts. 14-16)	25 años/vecino con residencia de 7 años (Art. 69)	Indirecto. tres grados (Arts. 12-79)
Constitución 1824 (4 octubre)	18 años/vecindad y residencia en ayuntamientos (Convocatoria 17 junio 1823. Arts. 14-16)	25 años/vecindad de 2 años o por nacimiento en el estado/los no nacidos en territorio mexicano. 8 de vecindad y renta anual de mil pesos o bienes raíces de 8 mil pesos (Arts. 9-10)	Indirecto. tres grados (Art. 16)
Constitución 1836 (29 diciembre) y Ley electoral 30 noviembre 1836	21 años ó 18 siendo casado/renta anual de cien pesos (Primera ley art. 7 y Ley 30 noviembre 1836, Art. 6)	30 años/vecindad/ renta anual de mil 500 pesos (Tercera ley. Art. 6)	Indirecto. tres grados (Ley 30 noviembre Arts. 11-40)
Convocatoria 1841 (17 de octubre)	18 años/"modo honesto de vivir" (Art. 8)	25 años/vecino con residencia de 2 años/renta anual de mil 500 pesos (Art. 55)	Indirecto. tres grados (Arts. 12-54)
Convocatoria 1842 (19 de diciembre)		92 vocales nombrados por el gobierno en turno. de acuerdo a "su ciencia y patriotismo"	Por designación
Constitución 1843 (12 de junio)	21 años ó 18 siendo casado/renta anual de 200 pesos (posibilidad de disminución según las legislaturas locales) (Arts. 18)	30 años/vecino y residencia de 3 años/renta anual de mil 200 pesos (Art. 28)	Indirecto. tres grados (Decreto electoral de 19 de junio de 1843. Arts. 1-25)
Convocatoria 1846 (27 de enero)	25 años/requisitos de "clase" (Art. 6)	30/haber pagado sus contribuciones directas (proporcional según su "clase" y departamento) (Arts. 6 y 25-148)	Mixto. indirecto dos y tres grados. directo y asignación (Arts. 25-148)
Convocatoria 1846 (6 de agosto)	18 años/vecindad y residencia en ayuntamiento (Convocatoria de 17 junio de 1823. Arts. 14-16)	25 años/vecino con residencia de 7 años (Art. 64)	Indirecto. tres grados (Arts. 8-74)
Acta de reformas 1847 (18 mayo) y Ley electoral de 3 junio de 1847	20 años/ "modo honesto de vivir" (Art. 7)	25 años/en ejercicio de los derechos ciudadanos (Art. 7)	Voto directo opcional (art. 18). En realidad, indirecto en tres grados para diputados (Ley 3 junio 1847 Arts. 1-11)
Convocatoria 17 octubre 1855	18 años/modo honesto de vivir (Art. 9)	25 años/estado seglar/"poseer un capital. giro o industria honesta que le produzca con que subsistir" (Art. 46)	Indirecto. tres grados (Arts. 8-58)
Ley orgánica electoral 1857 (12 febrero)	21 ó 18 siendo casado/ "modo honesto de vivir" (Art. 7)	25 años/vecino de la entidad/estado seglar (Art. 33)	Indirecto. un grado (Arts. 3-42)

Fuente: Constituciones. convocatorias y decretos electorales. 1823-1857. *Enciclopedia parlamentaria.* serie III. vol. I, tomo 2.

En el México del siglo XIX, la distinción adquirió la denominación de ciudadanía activa (derecho a votar y ser elegido como elector) y ciudadanía pasiva (derecho a ser votado). En este apartado, me concentraré en la ciudadanía pasiva y su vínculo inherente con el tipo de representaciones surgidas en el período tratado.

A partir de esta relación, junto con la lectura del cuadro 27, pueden sintetizarse tres modelos de representación política que operaron en el México de la primera mitad del siglo XIX: el fundamentado en el "modo honesto de vivir", el de renta anual –que no debe confundirse con el censitario— y "por pago de impuestos".[137]

Por el modo honesto de vivir

El primer modelo se caracterizó por un sistema indirecto de tres grados con una ciudadanía pasiva y activa definida por "el modo honesto de vivir" (1823-1835, 1846-1853 y 1856-1857).[138] Como he señalado antes, dicho sistema fue, en general, una herencia de la Constitución de 1812. No obstante, la convocatoria de junio de 1823 fue más radical en la definición de los derechos políticos. Eliminó la distinción de castas –tanto en su calidad de almas como la de ciudadanía-- y dejó suspendido el requisito de alfabetización hasta 1830. En este sentido, los primeros constituyentes mexicanos erigieron una de las legislaciones más avanzadas del mundo respecto de la ciudadanía. El decreto electoral de junio de 1823 no sólo validó lo legislado por el segundo constituyente mexicano. Fue la base para la realización de los procesos electorales ordinarios hasta 1835. El recorrido de exigencias seguía dos pasos (cuadro 27). Por un lado, el de ser ciudadano, donde los elementos definitorios, como en cualquier lugar del mundo, se circunscribían a una edad determinada (18 años cumplidos en

[137] La intervención del diputado Márquez, en el segundo congreso constituyente, aclaró la diferencia entre los preceptos censitarios y el principio por renta. El requisito de propiedad no era para que demostraran que podían subsistir, sino para sustentar un arraigo que reflejara "amor al orden y la justicia". La exigencia de una determinada cuota de renta anual, en cambio, garantizaba que tuvieran "trabajo e industria de que subsistir". *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 21 de mayo de 1824, tomo IX, p. 612.

[138] El voto casi universal masculino adoptado en este año, sólo contenido por un cierto tipo de sirvientes domésticos, contrasta con los derechos de ciudadanía en Inglaterra. Como es sabido, los parlamentarios ingleses de esta época apenas debatían la superación de la ciudadanía censitaria por la más flexible de *no taxation without representation*. Las exclusiones del lado de la ciudadanía activa las trataré con mayor profundidad en el quinto capítulo.

este caso) y el lugar de nacimiento.[139] La singularidad americana se centró en los requerimientos de vecindad y residencia. Por el otro, el filtro para ser representante: aumento de la edad a 25 años y ser "natural" del lugar o bien vecino con residencia de siete años.

No voy a desarrollar los hallazgos de Carmagnani en esta materia. Ahí está su trabajo germinal que abrió una nueva perspectiva de entender el fenómeno de la ciudadanía en Hispanoamérica.[140] Sólo recordaré que en México –la idea comienza a ser trabajada para distintos espacios americanos-- no hubo una sola noción de ciudadanía. En realidad, fue dual: la que se constituyó en el ámbito de los poderes centrales o federales y la fundada por los estados o departamentos. O si se busca ser más preciso. La ciudadanía que realmente estuvo en ejercicio fue definida por los municipios y comunidades vecinales, de acuerdo a valores cualitativos y de orden moral (prestigio, honor, riqueza, permanencia y arraigo). Por lo tanto, deseo explorar otra dimensión del tema: la evolución "constitucional" de la residencia y la vecindad y sus vínculos o impactos en la representación política.

Es posible, como sostienen recientemente Carmagnani y Hernández, que los principios igualitarios de la vecindad y la residencia tuvieran sus raíces en el siglo XVIII.[141] Sin embargo, como preceptos constitucionales aparecen por primera vez en el Imperio español de 1812. La querella se remonta, precisamente, al recurrente debate de la representación americana y la de los metropolitanos en León y luego Cádiz. En el ámbito de las Cortes, la medida implicó un agravio más a los americanos (artículo 91 de la Constitución de Cádiz). Se abrió el riesgo de que los representantes americanos a Cortes recayeran en peninsulares. La exclusividad de nacimiento les hubiera cerrado toda posibilidad de representación desde ultramar. Sin embargo, los americanos lograron compensar el "ultraje" con la altísima garantía de "vecindad con siete años de residencia". La discusión local, la de las diputaciones provinciales, siempre se dio bajo otros presupuestos (artículo 330). No simbolizó un agravio a los americanos. Por el contrario, fue un mecanismo para resguardar la correspondencia entre los "representantes" locales y los problemas de las jurisdicciones territoriales.

---

[139] No tomo en cuenta aquí las exclusiones. Este tema también lo trataré en el siguiente capítulo. Adelanto que no fue muy distinto a lo que ocurría en otros países europeos en la época.
[140] Carmagnani, "Territorios", pp. 59-70. Otro de los primeros acercamientos al tema: Hernández. *Tradición*. pp. 32-38.
[141] Carmagnani, "Ciudadanía", pp. 371-404.

Los requisitos de ciudadanía pasiva de Cádiz pasaron intactos a la convocatoria de 1823. Su uso tuvo un sentido distinto al de los españoles metropolitanos. Allá tuvo el propósito de mermar el peso de la representación americana. En México fue un instrumento de las provincias para garantizar que los constituyentes electos defendieran los intereses territoriales. El predominio de los elementos confederalistas en la Constitución de 1824 halla parte de su explicación en la dura exigencia de la convocatoria de junio de 1823: el cumplimiento de ser vecino y residente por siete años.[142]

Los constituyentes de 1824 mantuvieron intactos los requerimientos para ser ciudadano, pero variaron el de vecindad (dos años) y eliminaron el de residencia.[143] La justificación que dio Ramos Arizpe resume, en ese entonces, las raíces profundas que tenía la vecindad en México:

> Aunque hemos sido gobernados trescientos años por españoles despóticamente, sin embargo es preciso confesar que su legislación tiene un fondo de leyes sabias y excelentes: es así que ellos fueron déspotas nuestros, más de hecho, que de derecho: por consiguiente si los señores preopinantes ignoran cuál es el derecho de vecindad, cuál el de ciudadano, y lo demás que desean saber, estudien aquél código y lo sabrán.[144]

Y en efecto, Guarisco ha puesto al descubierto la doble "naturaleza" --cultural y política-- del vecino en el siglo XVIII novohispano.[145] El vecino de parroquia, sin importar el grupo social de origen, era considerado como parte del vecindario. Esto no sólo le dio un sentido de pertenencia a la comunidad, sino lo dotó de una existencia formal ante los gobernantes. O dicho en otros términos, le permitió adquirir un estatus para participar activamente en la política. La participación variaba según el partido y la "república de indios" en cuestión: ternas –propuestas por los viejos del lugar y el gobierno saliente— y voto de los "principales"; cabildos abiertos; elecciones indirectas con cobertura proporcional

---

[142] La vecindad, en forma similar a Cádiz, estuvo por encima del nacimiento. Los convocantes de 1823 determinaron que si se diera el caso de un representante electo por dos provincias al unísono, subsistiría la del avecindado (artículo 70).

[143] La comisión de constitución originalmente contempló otros requisitos: 25 años cumplidos, "haber sido por siete años ciudadano de los estados de la federación, con residencia actual en el estado que elige, o haber nacido en él aunque resida en otro". También debían cubrir alguna de las siguientes opciones: "tener propiedad raíz de un valor de mil pesos, o "tener renta, usufructo, oficio que le produzca 500 pesos anuales, o ser profesor de alguna ciencia" (artículo 35 del proyecto constitucional). A los extranjeros se les exigiría: residencia de siete años y ocho mil pesos. Los americanos: cuatro mil pesos y residencia de cuatro años (artículo 36). Por otro lado, se tenía pensado darle preferencia a la elección por nacimiento sobre la de residencia (artículo 37). *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 1 de abril de 1824, tomo VIII, p. 8.

[144] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 19 de mayo de 1824, p. 566.

de electores según el tamaño de los pueblos; principio de rotación en los cargos; y oficios menores por designación. De esta manera, el varón mayor de 18 años o cabeza de familia, al distinguirse del "vago o mal entretenido", adquiría derechos –políticos, sociales y religiosos-- pero también obligaciones: cesión de trabajo y contribuciones para la comunidad. Guarisco concluye con una tesis sugestiva. El vecino, como categoría política, se halla ante la tensión de un proceso doble. Por una parte, de integración religiosa y cultural que tiende a vincularlo a otros grupos sociales; por la otra, de participación política que no elude la distinción o la jerarquía de su estatus social. La distinción se gestaba a partir de su estado "civil", sexo, virtudes morales y "riqueza". No resulta extraño, por lo tanto, que los constituyentes de 1824 aprobaran la vecindad porque –también dijo Ramos Arizpe— era una cosa "conocida de todos" y su deber consistía en dictar leyes que regularizaran el "derecho de naturaleza". Las otras exigencias aprobadas de vecindad (ocho años), renta anual (mil pesos) o censitaria (bienes raíces con valor de 8 mil pesos) no deben confundir al lector. Fueron reglas exclusivas para los extranjeros. O si deseamos considerarlas, entonces debemos ver en ellas un acto de flexibilidad en la representación política y no un principio restrictivo. En cualquier lugar del mundo –así lo disponía la propia constitución gaditana en su artículo 96— lo normal era excluir a los extranjeros de alguno o todos los cargos de tipo electivo. Por lo tanto, la exigencia ordinaria radicó en la persistencia de la vecindad y la anulación de la residencia. Esto también se expresó como un acto de flexibilización de los "candados" territoriales, pero no tanto para suprimir su requerimiento. La distinción entre residencia y vecindad todavía cuesta trabajo descifrarla. Ambos requisitos estaban hechos de tiempo. La diferencia consistió en que la vecindad era más difícil de cumplir, dado que implicaba un reconocimiento probado de arraigo y reconocimiento de la comunidad: mientras el residente sólo tenía que contar con un domicilio por el período de tiempo que marcara la ley.

El resguardo territorial no sólo abarcó la dimensión nacional. En el anexo III, se puede observar una reproducción o extensión de este precepto en las jurisdicciones territoriales.[146] La primera opción para ser diputado era haber nacido en la entidad o como se

---

[145] Guarisco, *Construcción*, pp. 48, 82-83, 120 y 158.

[146] El anexo contiene información adicional sobre la forma de elección de los tres poderes públicos. No incluyo su análisis en este apartado porque desviaría la atención del lector respecto del tema central. Sirva como precedente para futuras evaluaciones de cómo los estados elegían a sus distintas autoridades de gobierno y el

decía en la época, "ser natural del estado". No obstante, la restricción a los "foráneos" –casi en todos los casos "mexicanos" de otros estados-- pasaba por el cumplimiento de la vecindad y/o la residencia. El espectro de posibilidades fue amplio. En siete entidades de la república se exigió una vecindad que iba de uno a cinco años (Chiapas, Chihuahua, Durango, Michoacán, Querétaro, Sonora y Sinaloa y Tamaulipas). La sola condición de residente, un estado por el lapso de tres años (Guanajuato). La combinación de vecindad con residencia de dos a cinco años, nueve estados (Coahuila y Texas, Zacatecas, Jalisco, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán). Y por último, la representación "por contribución de impuestos" y sus requerimientos anexos: censitarios, "por renta anual" o ejercer una industria útil, tres casos (Nuevo León, Yucatán y Veracruz respectivamente).

Esta apretada síntesis muestra que el modelo de representación censitaria no fue una opción a lo largo de la primera etapa republicana. El caso de Nuevo León obedece a un modelo por impuestos que debe distinguirse del censitario (más adelante volveré sobre este paradigma); mientras que Yucatán y Veracruz sí contemplaron directamente algunos presupuestos censitarios, pero como una opción entre otras. De inmediato, Yucatán añadió la alternativa, no difícil de cumplir, por renta anual de 400 pesos; Veracruz, la de "ejercer una ciencia, arte o industria útil". Esto quiere decir que los instrumentos por excelencia, para salvaguardar el arraigo y los intereses territoriales, se situaron en la condición de vecindad y residencia. No en el modelo censitario de la Inglaterra de los siglos XVII y XVIII.[147] O la

---

impacto que tuvo en el diseño de los poderes locales. Adelanto, nada más, que se reproduce el diseño nacional de poderes legislativos fuertes con ejecutivos débiles.

[147] Desde luego, no pretendo sostener que fuera un tema ajeno al imaginario doctrinal y constitucional de los tratadistas y políticos mexicanos. Rejón propuso en 1824 un sistema directo y censitario para la representación general. En los años 30, diversas legislaturas estatales –Querétaro, Veracruz, México, Nuevo León, Puebla y Michoacán-- enviaron iniciativas para adoptar un régimen censitario en la cámara de diputados. Ninguna de ellas tuvo acogida. Mora, en los mismos años, pugnó por un sistema mixto de renta anual y censitario para la ciudadanía pasiva. Rejón logró, en 1842, que la constitución de Yucatán aprobara un sistema censitario para ambas cámaras del legislativo local. El Otero de 1842 –en doctrina— defendió una noción de ciudadanía restrictiva: que supieran leer y escribir y renta anual de 150 pesos para el caso de la ciudadanía activa y censitaria respecto de la ciudadanía pasiva. Sin embargo, los mismos defensores del voto de la minoría –lo que incluyó al propio Otero— optaron a nivel constitucional en pro del modelo de representación por "renta efectiva anual" (mil 200 pesos). En contraste, los que abogaron por el voto de la mayoría no propusieron restricciones de ningún tipo. En el dictamen de compromiso, la minoría ganó con el presupuesto de una renta anual de mil 200 pesos; pero la otra fracción tuvo éxito en que se exceptuara a los letrados. La primera enmienda fue votada por 40 diputados contra 16; la segunda, 37 contra 22. En 1846, aquel grupo de la minoría, Otero y Lafragua por ejemplo, cambiaron de parecer: primero con la vuelta a la convocatoria de agosto de 1846 (Lafragua sostiene que fue "autor" de la misma) y luego con lo aprobado en 1847. En ambos casos se rescató el principio modelo del "modo honesto de vivir".

más cercana influencia de México: algunas de las entidades estatales de Estados Unidos, que se regían por parámetros censitarios.[148]

La definición de la representación por el "modo honesto de vivir" sufrió un par de interrupciones entre 1836 y mediados de 1846. Sin embargo, a partir de 1847 volvió por sus fueros. Se adoptó un sistema indirecto de dos y tres grados (dependiendo del cargo en cuestión) y una vuelta ampliada a los derechos políticos otorgados desde la convocatoria de junio 1823: la liberalización de los sirvientes domésticos como parte del censo correspondiente. Al mismo tiempo, se fue instaurando un novedoso sistema de listas diferenciadas en las juntas electorales. El objetivo: lograr, aunque sea de manera indirecta, que las "minorías" tuvieran acceso a la representación política.[149] El período en que funcionó este sistema se prolongó hasta 1853. En 1856-1857, se dio un regreso a los preceptos de 1823 y las reformas de 1847-1853, sin la inclusión del original método de los electores de minoría.

En relación con la vecindad y residencia se vivió un efecto pendular: una continuidad de requisitos de 1841 a 1845, su derogación total entre 1847 y 1853 y un regreso de largo aliento a partir de 1857. La primera continuidad se dio con la convocatoria constituyente de 1841. Aquí se exigió a los constituyentes ser vecino con residencia de dos años. Es decir, un parámetro cercano –no idéntico-- a 1824. La diferencia consistió en el mayor peso que se otorgó a la residencia sobre la vecindad. Los mismos constituyentes de 1842 no pudieron escapar a su reglamentación; aunque hubo voces –la de Fernando Ramírez y el voto de la comisión de mayoría-- que buscaron su cancelación en la representación general. Llegaron a sostener –supuestamente con el ejemplo estadounidense— que era necesario "federalizar" la ciudadanía, lo que implicaba trascender la noción de extranjería de cada uno de los representantes de los estados por la de igualdad o pertenencia a un solo "cuerpo de nación".[150] La mayoría del congreso no siguió esta enmienda radical hasta sus últimas

---

[148] Erika Pani, "Ciudadanos, cuerpos, intereses. Las incertidumbres de la representación. Estados Unidos, 1776-1787-México, 1808-1828, *Historia Mexicana*, vol. LIII, Núm. 1, julio-septiembre, 2003, pp. 65-115.

[149] El sistema fue propuesto por Otero en 1842 y sancionado constitucionalmente en 1847. Su mecánica será tratada en el siguiente capítulo.

[150] A nivel doctrinario, uno de los primeros publicistas que planteó la "federalización" de la ciudadanía fue Mora. En abril de 1830, escribió un editorial en el que afirmó: "Que deba existir un derecho de ciudadanía de la república distinto al de los estados, es una cosa muy clara; la ciudadanía, no es otra cosa que el derecho de voz activa y pasiva, y así como a cada estado le toca designar las condiciones necesarias para que sus miembros hayan de disfrutar de ella, de la misma manera corresponde a la federación hacer se exijan las que reputen convenientes para la ocupación de sus puestos y la elección de sus poderes. Para ser presidente o vicepresidente, diputado o senador al congreso general, ministro de la Corte Suprema de Justicia, etc., etc., se exige por

consecuencias. Sin embargo, persistió la idea en lo general. El constituyente de 1842 aprobó –por 37 votos contra 22-- el requisito de vecindad obligatoria a los departamentos que no contaran con más de tres diputados. Además, si se diera que un diputado fuera electo por dos departamentos al mismo tiempo debía privilegiarse la vecindad sobre el lugar de nacimiento. En pocas palabras, sancionaron una vecindad de "excepción" circunscrita a los departamentos más pequeños en población. Esto muestra, una vez más, la originalidad de los constituyentes de 1842. La mayoría de sus diputados se sentían representantes de la nación y no de sus jurisdicciones territoriales. Y pensaron que esta creencia tendría que prolongarse en las futuras representaciones ordinarias. El golpe parlamentario de Bravo y Santa Anna anuló la intención de facto. Los vocales de las Bases Orgánicas de 1843 no sólo restauraron los candados territoriales, sino los volvieron más onerosos: mantuvieron el requisito de vecindad y elevaron el de residencia de dos a tres años. Es interesante que los impulsores del republicanismo unitario reforzaran los elementos territoriales de representación general. Si a ello se suma la parte del senado electo de la misma manera que en 1824, significa que no debemos ver en las formas de gobierno unitarias una cancelación total de las autonomías regionales.

En agosto de 1846 se restauró la convocatoria de 1823, lo que implicó recurrir a la añeja exigencia de vecindad con residencia de siete años. Lo curioso fue que los diputados que emanaron de esta convocatoria derogaron todo vestigio de vecindad y residencia al sancionarse el Acta de Reformas de 1847. La transformación de Otero --en 1842 todavía partidario de una representación por renta anual— simboliza el cambio de una generación completa. Se vislumbra un "gesto de desconfianza" –semejante al de Constant o Mill-- tanto del lado de los representantes como del que los selecciona (votantes y electores). La incertidumbre de los requisitos, sea de orden territorial o por renta anual, los empujó al menos malo de los sistemas: la apuesta a la "aristocracia del saber":

Porque nunca puede darse una razón –sostuvo Otero en el dictamen de reformas-- que justifique más bien una cuota que otra... Porque estimando una cuota como garantía de moralidad e independencia, para que fuera justa sería necesaria variarlas, respecto a las diversas profesiones y de las diferentes localidades de la república, lo

---

condición necesaria ser ciudadano en el ejercicio de los derechos de tal; ahora bien, ¿qué ciudadanía es ésta, la de un estado o de la república? Notoriamente la segunda, pues la de un estado, por la naturaleza de la cosa, no puede tener efecto sino respecto de él y dentro de sí mismo". Mora, *Obra completas. Obra política*, vol. I, tomo I, pp. 386-387.

cual sería tan embarazoso, que sería imposible... Que se pongan todas las condiciones de elegibilidad que se quieran, que se exija una edad madura, una profesión respetable, una renta cómoda, la vecindad o el nacimiento en determinado lugar. ¿Por ventura, todos los que reúnen estas cualidades serán buenos para diputados? ¿Y los pueblos habrán de elegirlos porque las tienen?... ¿Quién no conoce que se pueden encontrar demagogos frenéticos con todos los requisitos de elegibilidad?[151]

Esta vez, Otero no estaba solo. La continuidad cualitativa de los constituyentes de 1842 y 1847 –Otero, Lafragua, Ceballos, Comonfort, Espinosa de los Monteros, Herrera, Muñoz Ledo, Riva Palacio, De la Rosa, entre otros— y la mutación del grupo de los modernos en materia de representación explican el resolutivo. En cierta forma, consumaron y llevaron al límite lo aprobado en 1842. Bajo este nuevo esquema fueron electas las representaciones ordinarias de 1847 a 1853.

El constituyente de 1856 reactivó el debate de la vecindad y la residencia. El proyecto de dictamen, además del tradicional requisito de ser ciudadano con 25 años cumplidos, introdujo la exigencia de ser residente a secas y sin mención alguna en relación con la vecindad. Es decir, un requerimiento suave que no indicaba el número específico de años de residencia. Sin embargo, la intención era delegar su definición a los estados. La moción desató una verdadera guerra de posiciones en diversas etapas del constituyente. La primera comenzó en septiembre de 1856. García Granados, Zarco, Villalobos, Balcárcel, Anaya Hermosillo, Prieto y Ramírez alzaron su voz en contra del dictamen. Las tres intervenciones que mejor situaron el debate fueron las de Zarco, Prieto y Ramírez. Zarco efectuó un largo alegato sobre la necesidad de resguardar la "igualdad política" en la representación: "todo ciudadano es elector y elegible".[152] Todo aquello que atentara contra este principio lo consideró como "antidemocrático". Los electores debían tener la libertad absoluta de elegir a quien desearan. La anulación de las restricciones de vecindad y residencia habían tenido tan buenos resultados que ellos mismos eran producto de la irrestricta libertad de la ciudadanía en sus derechos políticos. Y aún así, los electores escogieron, en su mayoría, a sus vecinos como representantes. Lo más importante de su intervención lo situó en la equívoca asociación entre el federalismo y la vecindad. En su opinión, lo único que provocaba era que "el sentimiento mezquino del provincialismo" sustituía al sentimiento "grandioso de la

[151] *Acta de reformas de 1847*, sesión de 5 de abril de 1847, pp. 693, 697 y 699.
[152] Zarco, *Historia*, sesión 26 de septiembre de 1856, pp. 521-523. En otra intervención, Zarco hizo notar la contradicción de la comisión al defender la residencia ligada al federalismo y pugnar por la supresión del senado. Además, que la vecindad y la residencia no generaban mérito o capacidad por sí mismos (pp. 554-557).

unidad nacional". Además, hizo notar que existía una ambigüedad legal en la definición de la vecindad y la residencia. El discurso de Prieto añadió que la libertad electoral no excluía la representación de los estados, pero sí les exigía el mérito. Asimismo, que era necesario trascender el molde aldeano de la representación:

Es menester no olvidar –sentenció— que el congreso de la unión no tiene que ocuparse de intereses locales, sino de expedir leyes generales, de los objetos todos que expresa la constitución: y que el localismo en los congresos no produce buenos resultados. Los diputados de Puebla, por el interés de los fabricantes, se opusieron a la libertad del comercio, perjudicando a todo el país. Hoy mismo la numerosa diputación del estado de México se opone, sin atender a los intereses generales, a la erección del estado del Valle.[153]

Ramírez abordó el punto en términos similares a Prieto y Zarco.[154] El federalismo aprobado ya distinguía la representación general de la concerniente a los estados. Para cubrir la primera forma estaba prevista la "representación nacional"; a la segunda correspondían las legislaturas locales. La vecindad y la residencia castigaban la capacidad, el mérito y los "intereses generales" sobre los particulares.

La defensa del dictamen estuvo a cargo de Olvera, Moreno, Mata y Castañeda. Todos ellos vincularon a la vecindad y la residencia como condiciones necesarias para constituir una república federal. Lo otro, llegó a decir Olvera, sería promover una república centralista. Vale la pena reproducir la crónica completa de Zarco respecto de la intervención de Moreno, pues proporciona algunas de las claves para comprender la diferencia entre la vecindad y la residencia:

El Sr. Moreno desea que el artículo exija la vecindad y no la residencia, porque la primera es fija y permanente y la segunda variable y casual. Se abstiene de entrar al fondo de la cuestión, porque teme que sea odioso lo que hay que decir en defensa del artículo. Pero es un hecho evidente que desde que el Acta de Reformas suprimió los requisitos de nacimiento y vecindad, los estados han sido muy mal representados en los congresos, y los cargos de diputado han sido el monopolio de los residentes de la capital, empeñados en centralizarlo todo, hábiles en la intriga, y enemigos de la federación. Cuando todos los ciudadanos puedan ser electos por cualquier estado, las elecciones se hacen en personas que nadie conoce, en las que recomienda el gobierno general, y en Jalisco ha llegado esto hasta el punto de haber nombrado un colegio electoral, a que el orador perteneció, a un empleado fallido a quien recomendaba el general Arista. Está, pues, por que se exija la vecindad, y no la residencia, porque los diputados de fuera, sin ser vecinos del distrito, son en él residentes.[155]

---

[153] Más adelante desdibujó la creencia de que la simple vecindad y residencia produjeran talento y patriotismo por sí mismas. Luego puso como ejemplo –hasta cierto punto con veneración— el nombre de Otero. El cual aportó lo mejor de su pensamiento constitucional con un nombramiento del Distrito Federal y no de su natal Jalisco. Zarco, *Historia*, sesión de 26 de septiembre de 1856, pp. 532-535.

[154] Zarco, *Historia*, sesión de 26 de septiembre de 1856, pp. 547-550.

[155] Zarco, *Historia*, sesión de 26 de septiembre de 1856, pp. 519-520.

Dos cuestiones sobresalen del discurso de Moreno. Primero, que no era lo mismo exigir la residencia que la vecindad. Sin decirlo explícitamente, el carácter "fijo y permanente" de la vecindad pasaba por el reconocimiento de la comunidad. Y dicho reconocimiento, construido en el tiempo y por valores morales, nunca se perdía. En contraste, la residencia tendía a ser "variable y casual". Un simple domicilio bastaba para saltarse el reconocimiento del distrito o el estado en general. De esta manera, todo vecino tenía que ser, en algún tiempo de su vida, residente del lugar de su elección; pero no todo residente lograba siempre obtener el reconocimiento de ser vecino. El tiempo de estancia –consustancial a ambos preceptos en discusión— no era material suficiente para obtener la carta de vecindad. La segunda cuestión que resalta es la presunción de un desvanecimiento del resguardo territorial en las representaciones generales a partir de la supresión de los requisitos de vecindad y residencia en 1847. Esto me lleva a suponer que el sentido profundo de la propuesta del dictamen de mayoría –Arriaga también comulgó con dicha exigencia— buscaba recuperar lo perdido en las representaciones de su inmediato pasado, pero sin perder el espíritu de compromiso que caracterizó a sus miembros. La selección de la residencia –candado más suave de arraigo— no fue un acto de ingenuidad constitucional. Por el contrario, quiso anticiparse a la previsible reacción de las posturas antagónicas. Sin embargo, casi nadie quedó contento. Una buena parte de diputados --poco menos de la mitad del congreso— impulsó la instauración de ambos principios. Y otro grupo no comulgaba con ninguna restricción. Al iniciar la votación del artículo 60 –que terminó en el 56 constitucional— se pidió su división en partes. La segunda, correspondiente a la residencia, fue modificada por la comisión dictaminadora (Arriaga, Olvera y Mata). Adoptaron la moción de Moreno. En lugar de sólo cumplir con una residencia indefinida se elevó el requisito a "ser vecino del estado –no del distrito-- que hace la elección". Arriaga, ya sin tapujo alguno, justificó la medida. Repitió el vínculo entre vecindad y federalismo, asociado al ejemplo positivo de Estados Unidos. Además se sumó a la crítica del Acta de Reformas que, según él, "acabó con la representación de los estados". Los dos Degollado su sumaron al cambio. El extenso discurso del padre –además autor ulterior de la LOE— ejerció un gran poder de convocatoria. No sólo ligó la defensa de la vecindad al federalismo, sino advirtió que Francia no tenía este tipo de restricciones porque había optado por un sistema centralista.

La libertad electoral que predicaban diputados como Prieto, Ramírez y Zarco sólo producía representantes "aristocráticos". Lo más importante de los preceptos defendidos era que fomentaban la rotación de los cargos y preservaban la "igualdad de condiciones" en materia de ciudadanía pasiva. Según su censo, México contaba con 8 millones de habitantes en 1856. Dada la proporción de diputados por distrito aprobada previamente, calculaba que los futuros congresos estarían conformados por 200 representantes y participarían en su elección, 16 mil electores primarios. Con tal movimiento, no cabía aferrarse a promover la permanencia de unos cuantos nombres. Hombre práctico al fin, Santos Degollado hizo hincapié en encontrar un mecanismo legal que permitiera pasar de la residencia a la vecindad:

> Entiendo, señor, que sería muy conveniente determinar desde ahora que la vecindad se adquiere por una residencia contínua de dos años, por lo menos, para que el que haya trasladado sus intereses y familia con ánimo de morar: de tres años para el residente que haya mudado solamente sus intereses o su familia, y de cinco años para el que no haya trasladado más que su persona; pero ya sea que la comisión fije desde luego las reglas por las cuales sepamos cómo se adquiere y cómo se pierde la vecindad, ya sea que se deje esto para que sirva de materia a una ley secundaria, siempre será cierto que la exigencia del requisito de vecindad equilibra perfectamente el sufragio pasivo y lo distribuye con igualdad entre todos los ciudadanos.[156]

Sus recomendaciones prácticas, sin duda innovadoras, no fueron retomadas. Pero su inteligente defensa de la vecindad sepultó toda posibilidad a sus retractores. El nuevo dictamen fue aprobado con una proporción de dos a uno (54 contra 25).[157] La votación nominal revela que se sumaron a esta causa voces tan diversas como Auza, Baranda, Castañeda, Cendejas, Degollado (Santos), Gamboa, Guzmán, Díaz González, Cortes Esparza, Moreno, Langlois, Olvera y Vallarta, entre otros. No podían perder. En este punto, hubo convergencia de los diputados que, en el anterior capítulo, adscribimos a las franjas azul, amarilla y aún de parte de la anaranjada. Quizá ¿por eso no aceptaron las "adiciones" ulteriores de Zarco y Anaya Hermosillo. Ambos representantes buscaron flexibilizar el criterio de vecindad con las opciones de nacimiento y residencia. La alternativa por el lugar de nacimiento tuvo una buena recepción. En una primera ronda lograron dividir al congreso a la mitad: 40 votos por su aceptación y 40 en contra; en la segunda, fueron derrotados por 41

[156] Zarco, *Historia*, sesión de 1 de octubre de 1856, p. 546.
[157] *Actas oficiales de 1857*, sesión de 2 de octubre de 1856, pp. 395-396.

diputados contra 38.[158] Por su parte, la adición por residencia fue desestimada por 59 votos contra 23.[159]

Varios meses después –como también he señalado en el tercer capítulo— los núcleos duros de Castañeda y Arizcorreta se desarticularon u optaron por no asistir al constituyente. A finales de diciembre de 1856, se dio la primera lectura de la Ley Orgánica Electoral. El 20 de enero de 1857 se terminó la discusión. A los siete días de este suceso, se fraguó un intento de revertir la exigencia de vecindad. Un grupo de diputados –encabezados por Zarco, Ramírez, Castillo Velasco, entre otros— demandó que se anulara todo lo aprobado en cuanto a la vecindad. Es decir, tanto la resolución del mes de octubre (artículo 60 constitucional o 56 final) como la parte correspondiente a la LOE (artículo 33 final).[160] Prieto fundamentó la petición con un intenso discurso. Alegó que debía enmendarse lo aprobado en un "momento de pasión". También dijo que mantener el principio de vecindad sería condescender con el "retroceso". Y se preguntaba:

> ¿Qué quiere decir esa libertad, no sólo limitada, sino restringida? ¿Se organiza la libertad? ¿Se legisla sobre la libertad? ¿Cómo puede hacerse semejante cosa? ¿Cómo se organiza la vida? Decía E. Pelletan.—Dejando vivir.-- ¿Cómo se organiza el aire? Dejándolo volar.-- ¿Cómo se organiza la inteligencia? –Dejándola funcionar.[161]

Luego fue más lapidario: "la vecindad sin ilustración, la vecindad sin filosofía, la vecindad sin estudio, cría caciques déspotas". No podía entender cómo la mayoría del congreso había preferido la vecindad sobre el mérito, la vecindad sobre el arraigo de los propietarios, la vecindad sobre el lugar de nacimiento. La falta de tiempo exigía a los impugnadores una rápida estrategia. Ya no les interesaba debatir. Los argumentos en pro y en contra estaban más que discutidos desde septiembre de 1856. Solicitaron una dispensa de trámite. Con asombro, los solicitantes recibieron un voto mayoritario de 44 votos contra 37 (anexo IV).[162] Esto implicó un crecimiento exponencial de los diputados que estaban dispuestos a liquidar la exigencia de la vecindad: de 25 diputados en octubre de 1856 a poco

---

[158] Ambas votaciones: *Actas oficiales de 1857*, sesión de 3 de octubre de 1856, pp. 398-399.
[159] *Actas oficiales de 1857*, sesión de 3 de octubre, p. 399.
[160] Algunos nombres que firmaron esta proposición: Zarco, Prieto, Castillo Velasco, Ramírez, Del Río, García Granados, Mariscal, entre otros.
[161] Zarco, *Historia*, sesión de 27 de enero de 1857, p. 570.
[162] En el anexo IV se listan los movimientos de nombres en comparación a la época de aprobación de la medida. También las subsiguientes votaciones sobre el mismo tema.

más de 40 a finales de enero de 1857. Pero dado que no alcanzó las dos terceras partes de la asamblea presente, fue insuficiente para lograr la dispensa de trámite. Luego se preguntó si debería admitirse a discusión en lo futuro, con el fin de enviarla a la comisión respectiva. La votación fue, esta vez, 41 diputados a favor y 41 en contra. La mesa directiva consultó si debería repetirse la votación en la siguiente sesión. La cámara resolvió que no. Entonces, la mesa declaró desechada la proposición. Prieto reclamó el procedimiento. Con ironía, criticó que la mesa considerara que 41 votos en contra era más que 41 votos a favor. Guzmán, presidente de la mesa, le recordó a Prieto el reglamento interior. Le indicó que toda iniciativa podía ser admitida a comisión cuando lograba el voto de la mayoría. Que 41 de 82 diputados presentes no era mayoría y que por ello se desechó la proposición. Ramírez insistió sobre el empate de la votación. Cendejas y Guzmán repitieron su mismo razonamiento. La mesa, finalmente, cedió en someter a votación si persistía la resolución de desecho. Por 45 votos contra 37 se declaró subsistente el trámite. Con esta resolución, la vecindad se convirtió en un condimento que acompañó a toda la segunda mitad del siglo XIX.[163]

En paralelo al desarrollo de la vecindad y la residencia, deben discutirse los distintos tipos de procedimiento de elección adoptados en el período a discusión. La hegemonía del método indirecto en Hispanoamérica esconde las transformaciones propias de los espacios americanos. El primer momento de cambio se dio con el paso de Cádiz (1812-1822) al congreso convocante de México (1823). Aquí se gestó una transformación cualitativa que, la mayor parte de las veces, pasa desapercibida: la eliminación de los "compromisarios". Debe recordarse que la constitución gaditana aprobó, aparentemente, un procedimiento indirecto en tres grados. No obstante, el sistema resultó más restrictivo por la inclusión de los compromisarios --figura intermediaria entre el ciudadano y el elector primario--, que eran los encargados de elegir a los electores primarios. En los hechos implicó la adopción de un sistema indirecto de cuatro grados. El congreso mexicano de 1823 eliminó de tajo a los compromisarios. Los constituyentes de 1824 heredaron la enmienda que se prolongó –para el caso de los diputados generales— a lo largo de toda la primera mitad del siglo XIX (cuadro 27).

---

[163] En varias ocasiones, se intentó su anulación, flexibilización o "federalización" (1864, 1867, 1869, 1877, 1878, 1880-1881 y 1911). Pero sólo se logró con la reforma política de 1917-1918. *Diario de debates de la cámara de diputados* de estos años. Véase también: Carmagnani, "Ciudadanía", pp. 382-401.

A pesar de ello, la conservación de los tres grados y, sobre todo, la ubicación espacial de los mismos se convirtieron en el dique por antonomasia de la representación política mexicana. Ya lo he dicho atrás, el sistema tendía a operar como un embudo. La base de la ciudadanía comenzaba con amplitud --para otros en "exceso"— y luego se reducía en cada grado terminado. En el ámbito nacional, y a pesar de la exclusión de los compromisarios, la vigencia del traslado de los electores de partido a las capitales territoriales no alteró en forma sustancial el paradigma de Cádiz.[164] Sin embargo, no se puede sostener lo mismo en la esfera de los estados. Puede constatarse, en la misma fotografía del anexo III, los distintos procedimientos adoptados en el interior de la república. Elecciones de tres grados: México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Sonora y Sinaloa. Elecciones en dos grados: Chiapas, Coahuila y Texas, Jalisco, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán. Elecciones en dos grados combinado con el sistema por lista de partidos: Guanajuato. Y estados que dejaron la definición de los grados a una ley ulterior secundaria: Chihuahua, Durango y Veracruz. El hecho de que nueve estados –cerca de 50 por ciento de las entidades— haya bajado a dos grados el sistema electoral indica dos cosas. Primero, la ruptura temprana que las entidades de la república emprendieron en materia de procedimientos respecto de la Constitución de Cádiz. Segundo, y más importante, ahora es más fácil entender porqué fueron posibles las reformas electorales de 1847, 1850 y 1857.[165] Aunque sólo para el orden local, una buena parte de los estados acotaron el embudo de los procedimientos. El cambio tuvo un alto impacto en las representaciones políticas tanto de orden local como general. Sabemos que la ruptura no fue progresiva. La primera república unitaria uniformó el sistema indirecto de tres grados en todos los ámbitos de orden electivo. Infiero que en el breve período de las Bases Orgánicas la situación no se transformó. Sin embargo, el levantamiento de agosto de 1846 no sólo restauró la Constitución de 1824, sino también las constitucionales locales conformadas entre 1823 y 1835. Las variantes introducidas entre 1847 y 1853 prepararon el terreno para la gran reforma de 1857, que introdujo un sistema indirecto en un grado para todos los poderes públicos.

---

[164] Carmagnani, "Ciudadanía", pp. 378-382.

[165] Me refiero a la elección de los senadores por electores primarios, el presidente de la república por el sistema mixto de electores primarios y el principio de un estado un voto y la disminución a un grado de los tres poderes públicos a partir de 1857.

Por renta anual

El segundo modelo se caracterizó por sostener una continuidad --válida únicamente para la elección de la cámara de diputados-- respecto del sistema indirecto en tres grados y una ciudadanía por renta anual (1836-1845). Ello supuso variaciones de consideración sobre los derechos ciudadanos con relación a su inmediato pasado. La noción de ciudadanía sufrió cambios por ambos lados de la moneda. Por el lado de la ciudadanía activa, el constituyente de 1836 exigió que el censo en edad de votar, además, cumpliera el requisito de una renta anual de cien pesos. El requerimiento adicional no fue censitario. Lo que se pedía era una renta ganada por el ejercicio del trabajo acumulado de un año. De cualquier manera, el nuevo diseño seguramente terminó por reducir a amplios sectores de la población. Sin embargo, y por el tamaño pequeño de la cuota, parece que la intención de fondo era trascender el ambiguo y escurridizo "modo honesto de vivir" del pasado sistema electoral.[166] En cambio, por el lado de la ciudadanía pasiva la exigencia fue más fuerte. Para ser diputado general tuvo que cubrirse una renta anual de mil 500 pesos en 1836 y mil 200 a partir de 1843. Pero el hecho que no se exigiera ser propietario muestra, de nueva cuenta, la relativa flexibilidad del criterio. Bastaba tener una profesión o cualquier otra forma lícita de ingresos (arrendamiento, comercio, periodismo, burocracia, entre otros) para cumplir el requerimiento. El ser propietario de alguna tierra o algún bien e inmueble sólo era una posibilidad de obtener la renta fijada. El sistema, en efecto, alcanzó a excluir a algunas capas de profesiones con bajos salarios; mas no fue lo suficientemente alto para descartar a sectores como los "letrados". Ello explica que el constituyente de 1842, por ejemplo, haya contado con figuras sin recursos holgados como Otero. En otro capítulo, ya se mencionó que su caso no fue excepcional. Noriega calcula que cerca de 40 por ciento de este constituyente estuvo integrado por "letrados".[167] La misma tendencia acompañó a los congresos ordinarios de 1843 a 1845. El verdadero cambio de las Bases Orgánicas respecto de 1836 se ubica en otro lado: el compromiso con los poderes territoriales. Esto es, de un requisito de vecindad suave e indefinido en 1836 a otro de vecindad y residencia de tres años en 1843. Resulta interesante

[166] La discusión de esta idea, sin duda polémica, la abordaré en el quinto capítulo sobre ciudadanía.
[167] Noriega, *Constituyente*. p. 125.

que la exigencia territorial fuera más elevada en la república unitaria de 1843 que en la constitución confederalista de 1824.

Por pago de impuestos

El tercer modelo ya ha sido comentado en detalle anteriormente: el ideado en la convocatoria de Alamán de 1846. Esto es, aquel sistema que lo mismo combinó procedimientos de tipo indirectos con directos, una ciudadanía restringida por sectores y, sobre todo, una representación política por "clases" censada a partir del "pago por impuestos". Está claro que no puede tomarse como un verdadero modelo de representación. El hecho de que haya tenido un solo ensayo, con un estatus de constituyente y su carácter trunco no lo hacen acreedor, en un sentido estricto, a la denominación de modelo. Sin embargo, tuvo a su favor que no sólo fue una idea, sino un proyecto consumado. Además, he mencionado que hubo un estado, el de Nuevo León, que le dio un lugar en su diseño constitucional. Ambas situaciones indican que no debemos ver en la representación alamanista un paradigma imaginario. A lo ya discutido en el anterior apartado, sólo quisiera añadir la siguiente idea. Más allá de los "excesos" restrictivos en materia de ciudadanía, la propuesta de Alamán legó un delicado equilibrio entre la proporcionalidad de contribuciones directas y los departamentos. La cantidad de pago exigida realmente fue muy pequeña. Lo cual revela que aún en el momento más restrictivo de la representación política en México, los políticos y tratadistas mexicanos se alejaron del modelo censitario. En ningún congreso mexicano predominaron los propietarios. Siempre representaron una minoría. Quizá ello explica la reacción de Alamán en 1846. Aunque no propuso necesariamente un constituyente de propietarios, quiso favorecer a las "clases" que se dedicaban a las "actividades productivas". La larga tradición de la representación por el "modo honesto de vivir" y la gran alianza militar de agosto de 1846 sepultaron las ideas innovadoras del conservadurismo mexicano. Nunca más volverían a plantearse en la historia futura de México.

El voto por diputaciones

El voto por estados fue suscrito por primera vez por los federalistas estadounidenses en 1787. Su única función era la de servir de mecanismo alterno en caso que el presidente o el vicepresidente de la república no alcanzaran la "mayoría" (absoluta) de los electores.[168] En México se dio un desarrollo paralelo o propio del voto por estados. Aquí se le denominó "voto por diputaciones" y tuvo como fundamento más hondo la soberanía natural de los "poderes territoriales".[169] La idea de una soberanía preexistente a toda forma de constitución, llevó a las "asociaciones parciales" –las provincias-- a crear una forma específica de representación política que le diera igualdad en el conjunto. El origen constitucional de esta propuesta –todavía como un recurso de coyuntura-- comenzó en el primer constituyente mexicano. Me refiero a la "representación" –ya comentada en el primer capítulo-- de los 53 diputados provincistas de mayo de 1822.[170] En la "representación" exigieron a Iturbide y los demás grupos del congreso participar en los cambios de la Regencia. El método propuesto: el "voto por diputaciones" y la suerte política.[171] Su petición no fue tomada en cuenta. Pero en el segundo constituyente, y aún antes de lograr su investidura constitucional, fue utilizado

---

[168] En realidad, el sistema alterno consistía en dos métodos. Uno de tipo nominal si se diera la situación remota de un empate de mayorías absolutas de electores. Y otro del voto por estados cuando ningún candidato alcanzará dicha mayoría. Entonces, el congreso se erigía en colegio electoral y, votando por estados, elegía al presidente de un listado de cincos nombres (los que contaran con mayor número de electores). El segundo lugar quedaba como vicepresidente. Estaba previsto que el quórum legal fuera de dos tercios del voto por estados. El ganador de la contienda requería la mayoría absoluta del voto por estados. A propuesta de Hamilton, en 1804, se reformó el sistema en tres aspectos. La primera reforma consistió en separar las listas del voto de los electores para presidente y vicepresidente de la república. La segunda referida a la disminución de cinco a tres candidatos si no se cumplía el requisito de la mayoría absoluta de electores. Y la tercera vinculada a la elección alterna del vicepresidente. Si no se reunía la mayoría absoluta de los electores, la elección recaería en el senado de la república entre los dos candidatos con mayor número de votos. Sin embargo, para la elección del presidente las cosas permanecieron casi en los mismos términos. Se eliminó la excepción remota del empate y el método nominal. Y de no lograrse la mayoría requerida de electores, debía procederse mediante el voto por estados. Artículo II de la Constitución de Estados Unidos de 1787 y duodécima enmienda a la Constitución. Hamilton, *Federalista*, pp. 391-392 y p. 396-397.

[169] Carmagnani planteó la tesis de los "poderes territoriales" en 1984; pero no una reflexión específica sobre el fundamento del voto por diputaciones. En mi opinión, su idea de los poderes territoriales tiene validez respecto de dicho instrumento de representación. Carmagnani, "Territorialidad", pp. 289-304.

[170] En dicho documento no existe alusión alguna al voto por estados de los Estados Unidos.

[171] La referencia literal decía: "Calificada que sea la necesidad de variar la Regencia, pedimos a V. M. que la elección y nombramiento de sus individuos, como que son menos en número que las provincias, se haga proponiendo los representantes de cada una de ellas, a pluralidad de votos, una persona adornada de las cualidades necesarias para el desempeño de tan importante destino, y entretanto luego todos los así propuestos en una ánfora para sacar de ella por suerte a los que salieran regentes". "Instrucción que dirigen varios diputados..", Bocanegra, *Memorias*, tomo I, p. 136.

para un asunto de vital importancia: "ponerse de acuerdo en el diseño de la "Hacienda pública" y, sobre todo, la asignación de las cuotas de contingente por estado.[172] Luego fue incluido y extendido a lo largo y ancho de la Constitución de 1824. La definición primaria –artículo 93 constitucional-- no deja espacio a equívocos en los casos donde aplicara:

> Las votaciones sobre calificación de elecciones hechas por las legislaturas, y sobre las que haga la cámara de diputados, de presidente o vicepresidente, *se harán por estados, teniendo la representación de cada uno un solo voto*; y para que haya decisión de la cámara, deberá concurrir la mayoría absoluta de sus votos.[173]

Sin embargo, la cobertura del voto por diputaciones fue mucho más amplia. En primer lugar, para funciones de gobierno. Aquí la Constitución fijó –en su artículo 37— que la comunicación entre ambas cámaras se podía realizar a través de los secretarios respectivos o "por medio de diputaciones". Pero en la práctica, la función más importante de gobierno se centró en la delimitación de las esferas de competencia de las haciendas --la general y las estatales-- y la cuota proporcional de contingente por entidad. En segundo lugar, para la función contenciosa-política o de jurado. La carta de 1824 normó que la cámara de diputados, "votando por estados", debía nombrar un jurado –integrado por 24 miembros de fuera del congreso general— con el fin de cumplir, en caso de requerirse, las labores de juicio político contra los ministros de la Corte Suprema (artículo 139). Y por último, la relatada función de "poder electoral". Sus alcances se extendieron a la presidencia y vicepresidencia de la república, y los ministros y el fiscal de la Corte Suprema de Justicia. En relación con los dos primeros, procedía en la medida que el voto de las legislaturas de los estados no perfilara a un candidato con mayoría absoluta.[174] Entonces comenzaba lo previsto en los artículos constitucionales del 86 al 91.

---

[172] Mangino propuso que a la comisión de Hacienda se agregara un diputado por estado. La petición fue aprobada. De allí surgió el diseño "institucional" de la "Hacienda pública" y la propuesta inicial del cupo que debían aportar los estados para la tesorería general. Para profundizar sobre este tema: Barragán. *Historia parlamentaria mexicana*, diversas sesiones, tomo II, pp. 96, 102, 123-124, 194, 266-269, 283, 284, 287 y 295-296.

[173] Tena, *Leyes*, p. 180.

[174] La elección del presidente y presidente de la república y los ministros de la Corte Suprema, de acuerdo a la Constitución de 1824, tenían su regulación a partir del artículo 79 hasta el 94. El primer movimiento era que las legislaturas de los estados enviaron su voto con dos nombres (máximo un vecino del estado). El segundo que remitieran sus actas selladas al Consejo de Gobierno. Su presidente fungía como mesa receptora de los expedientes. El tercer momento se daba cuando el presidente del consejo tenía en su poder las tres cuartas partes de las actas: las remitía al congreso. El cuarto cuando las dos cámaras abrían y leían los resultados en voz alta. Luego de este acto, los senadores se retiraban del recinto. Quinto movimiento: se constituía una comisión "por

En un primer momento, el proceso se abría con el "descarte" de candidatos. La norma era que debían formarse diversas posibilidades de contendientes para cada tipo de elección y una fórmula para presidente y otra para vicepresidente. El criterio inicial para formar las duplas partía de los candidatos con el mayor número de votos de las legislaturas de los estados. Si se daba algún empate, los contendientes, según el tipo de elección, debían ser definidos también por el voto de los estados.[175] Ulteriormente, se formaba otra fórmula de contendientes para elegir al vicepresidente de la república. En el artículo 94 constitucional. finalmente, se precisaba el quórum legal del uso del voto por estados: la mitad más uno del listado nominal y tres cuartas partes de las diputaciones respecto de la totalidad de las entidades de la república. En 1824, el quórum se conformaría con la asistencia de 41 diputados (si el referente nominal fuera de 80) con una presencia de catorce diputaciones distintas (el total era de 19).

La función electoral del voto por diputaciones no terminó aquí. La Constitución contempló que el "presidente interino" de la república (escenario de enfermedad, incapacidad moral o exilio político) debía ser electo bajo este procedimiento (artículo 96).[176] Y otra más: para la elección de los once ministros y el fiscal de la Corte Suprema de Justicia que no alcanzaran la mayoría calificada de las legislaturas estatales. O como decía la propia carta constitucional. Aquellos casos que no consiguieran "más de la mitad", lo que equivalía a doce votos de las legislaturas locales (artículos 132 y 133).[177] En estas dos últimas

---

diputaciones" que era la encargada de computar los votos. Sexto: se sometía el "dictamen" al pleno para que calificara las elecciones en general. Aquel "candidato" que reuniera la mayoría absoluta de votos era nombrado presidente de la república; el segundo, como vicepresidente. Si se diera el caso que dos candidatos obtuvieran mayoría absoluta de votos, la cámara de diputados se convertía en colegio electoral y debía definir la elección conforme al voto por diputaciones.

[175] Las variantes pueden consultarse en los artículos constitucionales del 86 al 91. Sin embargo, ninguna de ellas resolvió el problema de si el candidato perdedor de la presidencia podía participar en la subsiguiente elección de la vicepresidencia. Si el congreso en ejercicio no lo permitía, el mecanismo adoptado sería injusto para los nombres con más votos de origen (el de las legislaturas de los estados). Pero, al mismo tiempo, desactivaría uno de los males intrínsicos heredados del sistema ordinario. Me refiero al hecho de poner en el mismo gobierno a los adversarios políticos más fuertes. Su aceptación en las nuevas rondas causaría el efecto contrario.

[176] Existía otro uso más para completar la integración del triunvirato provisional; pero no aludía directamente a los diputados, sino a un cierto tipo de "diputación" por senadores. Me refiero a la posibilidad remota que dictaban los artículos 97 y 116. Como se describe en estos artículos, el presidente de la Corte pasaba directamente a integrar el poder ejecutivo provisional. Sin embargo, debían elegirse dos nombres más. Su nombramiento estaría a cargo del Consejo de Gobierno. Asimismo, este consejo estaba integrado por el vicepresidente de la república y un senador por cada estado. Nunca se dio un caso específico en la historia política de México.

[177] Adelanto que existían dos diferencias importantes entre la elección presidencial y los ministros de Corte respecto del método ordinario. Primera: las legislaturas estatales votaban por dos nombres en el caso de la

posibilidades, el procedimiento tendría que ser el mismo que reglamentaba la elección extraordinaria del poder ejecutivo.

A la generalidad constitucional, prosiguió la reglamentación secundaria.[178] En este nivel no sólo se detallaron los procedimientos del voto por diputaciones. Se amplió su uso en la operación interna del congreso: la integración de la Gran Comisión.[179] El diputado más "antiguo" de cada estado o territorio tenía derecho a integrar dicho organismo. Su principal tarea: configurar y consensar las comisiones permanentes y las especiales.[180] Pero lo más importante fue que el reglamento interno no se quedó en la regulación de los tres sistemas de votación que imperaban en la época –nominal, económico y por cédula--, sino dedicó un espacio específico al voto por estados.[181] El procedimiento era el siguiente: verificado el quórum legal, se colocaba una caja por estado –en este caso 19 cajas— en la mesa directiva. Uno de los secretarios llamaba, uno por uno, a los miembros de cada diputación. La boleta del diputado era entregada al presidente de la mesa y éste a su vez la introducía a la urna. Terminada la emisión de todos los votos presentes, se procedía a la apertura de una caja a la vez. Se computaban los votos. La regla indicaba que el voto por estado se constituía a partir de la mayoría absoluta de los votos nominales. De no conseguirse, tenía que darse una segunda votación. Si de todos modos no se lograba la mayoría requerida, operaba la suerte política entre los candidatos con más votos. Fuera por mayoría absoluta o por suerte política, el voto por estado era registrado, por el otro secretario de la mesa directiva, en una lista de candidatos finales. La mecánica se seguía con cada una de las diputaciones. El candidato ganador era el que conseguía la mayoría absoluta del voto por estados (mayoría calificada

---

presidencia: mientras el voto de las legislaturas para los ministros y el fiscal era por un listado de votos. Segunda: para ser presidente de la república sólo se requería la mayoría absoluta de las legislaturas estatales: en cambio, los ministros y el fiscal necesitaban alcanzar la mayoría calificada o dos terceras partes de las legislaturas locales.

[178] El reglamento del congreso no sólo tenía un valor de orden interno. Se proyectó su existencia desde la propia Constitución (artículo 67). Por lo tanto, no sólo tenía estatus reglamentario, sino carácter orgánico.

[179] Los artículos del reglamento interno que versaban sobre las comisiones: del 53 al 76. Los relativos a la Gran Comisión y el voto por diputaciones: del 53 al 59. La reglamentación tenía valor para la Gran Comisión del senado en los mismos términos: un senador por cada estado o territorio. "Reglamento del congreso, decreto de 23 de diciembre de 1824", *Actas oficiales de 1857*, pp. 648-649.

[180] Es cierto que tenía que someterlas a la aprobación del pleno. Pero resultaba claro que la Gran Comisión era el lugar donde se integraban y negociaban las comisiones.

[181] La votación nominal se realizaba de manera cantada y pública. De ahí que las actas consignen los nombres y el sentido del voto en este tipo de votación. En la económica se ponían de pie los diputados. Y por cédula, el escrutinio era secreto (artículo 120). Los artículos que regulaban el voto por estados: del 126 al 136. Los más importantes: 129 y 130.

para los ministros de la Corte). De no darse ésta, la Constitución preveía la realización de una nueva ronda de votaciones. Si no se conseguía la codiciada mayoría absoluta, entonces quedaba el recurso de la suerte política.[182]

El diseño constitucional y la manera en que se llevó a efecto el voto por estados muestran tres cuestiones que deben subrayarse. Primera: la precisión con que fue tratado el tema tanto en la dimensión constitucional como en el ámbito reglamentario. Es extraño que la historiografía sobre el período no haya notado su presencia, ni mucho menos analizado sus alcances políticos. Segunda: los detalles del procedimiento revelan que el voto por diputaciones se ejercía de manera secreta y en el interior del congreso. Ello no quiere decir que los miembros de una diputación determinada no se reunieran antes de emitir su voto –sería ingenuo pensar otra cosa--; sin embargo, existía la posibilidad –al menos en las diputaciones grandes-- de resguardar el voto individual hasta el último momento. Esto podía traducirse en una mayor independencia en el ejercicio del voto por estados. Y tercera: la reglamentación secundaria descubre que los cinco territorios y el Distrito Federal –a pesar de contar con una representación específica— no podían tomar parte en las prerrogativas a que tenían derecho las jurisdicciones territoriales con estatus de estados.[183]

La función de gobierno y jurado del voto por diputaciones rebasa los límites de esta investigación. Me concentraré en la función electoral y el impacto que tuvo en el diseño de las representaciones políticas de la primera mitad del siglo XIX. Las interrogantes centrales son dos: ¿debe el voto por estados considerarse como una institución de representación puramente territorial o como una representación territorial de ruptura como el caso estadounidense? Y ¿cuál es el vínculo existente entre el voto por estados y el confederalismo y/o el federalismo mexicanos?

El voto por diputaciones fue usado de manera recurrente en México. En 1824, Guadalupe Victoria fue elegido por la mayoría absoluta de las legislaturas estatales. Pero la vicepresidencia de la república se eligió mediante el voto por estados. La disputa se centró entre Bravo y Guerrero. Al final, Bravo obtuvo la vicepresidencia por nueve diputaciones

[182] El reglamento interno del congreso sufrió dos modificaciones entre 1824 y 1835. La primera fue en 1828 y fue sobre la integración de los jurados. La segunda se dio en 1834. Introdujo una variante sobre la manera de otorgar el voto nominal. Sin embargo, la regulación del voto por diputaciones no recibió ninguna reforma.
[183] Se verá, más adelante, que este diseño fue reformado en 1846.

contra cinco de Guerrero.[184] Al mismo tiempo, se emplazó a las legislaturas estatales a que remitieran sus listados –doce votos por estado— para la elección de los once ministros y el fiscal de la Corte Suprema de Justicia. Sólo tres ministros obtuvieron la mayoría calificada que requería la ley.[185] Por lo tanto, los ocho restantes y el fiscal tuvieron que ser electos mediante el voto por estados. Entre septiembre de 1828 y enero de 1829 contendieron Manuel Gómez Pedraza y Vicente Guerrero. La elección terminó resolviéndose por dos vías: la armada y el voto por diputaciones. En enero de 1835, Miguel Barragán fue electo como presidente interino de la misma manera. Obtuvo 13 votos de los estados contra dos de sus contrincantes (Nicolás Bravo y Luis Quintanar).[186] En el período de 1846-1847 fueron electos mediante el voto por diputaciones un presidente y vicepresidente interinos y un presidente de la república "sustituto". En mayo de 1848, José Joaquín Herrera ganó la presidencia del mismo modo.[187] En enero de 1851, Almonte y Arista contaron con el mayor número de votos de las legislaturas de los estados; aunque ninguno alcanzó la mayoría absoluta.[188] Arista, mediante el voto por estados, derrotó a Almonte. En 1856, tal y como se vio en el tercer capítulo, se discutió la posibilidad de sustituir el senado por el voto por diputaciones.

Voy a detenerme en dos casos de elecciones ordinarias (los ministros de la Corte Suprema de Justicia de 1824 y la elección presidencial de 1829) y el período constituyente de 1846-1847. La idea general es ver cómo se organizó en la práctica el voto por diputaciones y el sentido político de su aplicación. Realizado este ejercicio, intentaré dar cuenta a las interrogantes planteadas en anteriores párrafos.

El cómputo y la "calificación" de los ministros y el fiscal de la Corte Suprema de Justicia se dieron en el mes de diciembre de 1824. En sesión secreta, se verificó el quórum de 50 por ciento más uno de la asamblea. También que se hallaban presentes 17 diputaciones –

---

[184] Los votos de las legislaturas de los estados fueron convocados en agosto y recibidos el 2 de octubre de 1824. Se infiere, por lo tanto, que las votaciones para definir la vicepresidencia se dieron en la primera quincena de octubre. Bocanegra, *Memorias*, tomo I, pp. 327-328. Zavala, *Ensayo*, p.228.

[185] El listado de ministros: Zavala, *Ensayo*, p. 228.

[186] La votación se dio en la sesión del 27 de enero de 1835. Los 13 votos a favor de Barragán fueron: Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas. Bravo obtuvo la diputación de Durango y Quintanar la de Puebla. El 28 de enero se programó la jura del presidente interino. *Diario Oficial*, 27 de enero de 1835, "Suplemento al Diario" 54, tomo I, p.1.

[187] Sordo, "Congreso", en Vázquez, *México*, p. 102.

[188] Arrangoiz, *México*, pp. 411-412.

faltaron las de Chiapas y Tabasco--, lo que permitió cumplir con el requisito de las tres cuartas partes señalada por la ley. Se nombró la comisión de diputados –uno por estado— para emitir el dictamen correspondiente. Los únicos nombres que obtuvieron la mayoría calificada de las legislaturas estatales: Miguel Domínguez (exmiembro del triunvirato), José Isidro Yáñez Torres (exalcalde de la Audiencia) y Manuel de la Peña y Peña (futuro presidente de la Corte Suprema y presidente "provisional" en 1847).[189] El dictamen –por unanimidad-- abrió el proceso para elegir al resto de ministros de la Corte mediante el voto por diputaciones y según el decreto del 27 de agosto del mismo año.[190] Dicho decreto intentó enmendar uno de los vacíos de la Constitución y el reglamento interior del congreso: qué hacer con los perdedores de la ronda y fórmula en competencia. Elorriaga –ulterior contendiente de la mancuerna Santa Anna-Gómez Farías de 1846— había propuesto que se resolviera la inconsistencia desde las discusiones que dieron origen al reglamento interno del congreso.[191] En aquella ocasión llegó a proponer que el individuo que perdiera en una determinada ronda fuera desechado. La comisión de reglamento interno acogió su propuesta y emitió un dictamen positivo al respecto.[192] Sin embargo, varios diputados –Marín y Guerra-- se opusieron. El argumento central era que se desprotegía o anulaba el voto de las legislaturas estatales. En otras sesiones hubo nuevas intervenciones encontradas; pero al final no dio lugar a votar por una diferencia mínima de dos votos. Sin embargo, los perdedores ganaron que el asunto volviera a comisión.[193] El nuevo dictamen –referido anteriormente--

---

[189] Barragán, *Historia parlamentaria mexicana*, sesión secreta de 19 de diciembre de 1824, tomo II, p. 279.

[190] El dictamen literal, puesto a discusión tres días antes de la "calificación y numeración" de los ministros, decía: "el individuo que hubiere competido con otro en una elección según el artículo 9 de la misma ley, no podrá competir en las demás, si no es que el congreso, votando libremente por estados, lo designe para estas competencias". El dictamen fue aprobado por 43 votos contra 36. Barragán, *Historia parlamentaria mexicana*, sesión de 14 de diciembre de 1824, tomo II, pp. 457-458.

[191] Elorriaga, desde entonces, predijo la dificultad para reunir la mayoría calificada de las legislaturas de los estados. Según sus cálculos, el congreso tenía en sus manos quince expedientes y sólo un candidato alcanzaría la mayoría requerida. Estaba consciente que la elección iba a quedar en manos del congreso. De ahí la necesidad de cubrir los "desatinos" legales. En su discursó incluyó la pregunta clave: "¿el individuo que por razón de su mayoría compitió en la primera elección y no resultó nombrado, volverá a competir en las siguientes votaciones, o queda excluido de los escrutinios, supuesto que fue desechado para optar una plaza igual a las que aún se tienen que proveer?". Barragán, *Historia parlamentaria mexicana*, sesión de 23 de noviembre de 1824, tomo II, pp. 398-399.

[192] El dictamen se emitió el 7 de diciembre y decía en su segundo punto: "El individuo que hubiere competido en una elección según el artículo 9 de la misma ley, no volverá a competir en las otras". Covarrubias y Romero apoyaron a Elorriaga. Barragán, *Historia parlamentaria mexicana*, tomo II, sesiones de 7 y 11 de diciembre de 1824, pp. 442 y 450.

[193] La primera votación fue de 38 contra 36; la segunda, 37 contra 36. Barragán, *Historia parlamentaria mexicana*, sesión de 11 de diciembre de 1824, tomo II, p. 450.

transó con ambos puntos de vista. Por una parte, le dio la razón a Elorriaga en que debían tomarse precauciones en relación con el candidato perdedor de una cierta ronda. Por la otra, dispuso que no entrara directamente. Tenía que ponerlo en competencia el mismo "poder electoral" –mayoría absoluta de las diputaciones-- en funciones.

El cuadro 28 sintetiza el resultado de los ocho ministros y el fiscal de la Corte Suprema de Justicia.

Cuadro 28
Voto por diputaciones
Elección de ocho ministros y el fiscal de la Corte Suprema de Justicia
19 de diciembre de 1824

			Ronda final				
Ganador	Voto Leg.	Voto Diputac.	Competidor	Voto Leg.	Voto Diputac.	Total Diputac.	Cargo
Aviles	4	14	Obregón	4	2	16	M
Flores	9	11	Berazueta	9	6	17	M
Godoy	4	16	Rosas	4	0	16	M
Guzmán	7	13	Guerra	3	3	16	M
Méndez	3	13	Bustamante	4	3	16	M
Morales	1	10	Delgado	3	6	16	F
Navarrete	6	12	Guzmán	7	5	17	M
Tarrazo	4	16	Aviles	4	0	16	M
Vélez	7	13	Villaurrutia	7	4	17	M

Fuente: *Actas de sesiones secretas*, sesión de 19 de diciembre de 1824.
Nota: el total de diputaciones eran 19. Chiapas y Tabasco no tuvieron ningún diputado presente. La sesión comenzó a trabajar con 17 diputaciones. Nuevo León –representada por Mier– abandonó el reciento. Esto es lo que explica la diferencia de totales (16 y 17 respecticvamente).
"M" significa ministro de Corte y "F" fiscal.

Se trata del primer ejercicio del voto por diputaciones en su función electoral. Resalta la aplicación estricta de la ley. También la obvia disparidad entre el punto de entrada –el voto de las legislaturas obtenido— y el voto por estados. Queda claro que no forzosamente ganaba el que llegaba con más votos de las legislaturas estatales. José Berazueta y Jacobo Villaurrutia –con nueve y siete legislaturas a su favor— no lograron quedar como ministros. En contraste, Juan B. Morales, con el voto de una sola legislatura, fue electo fiscal. Otra forma de ver la misma disparidad se localiza en los casos de José Ignacio Godoy y Francisco Tarrazo. Su punto de entrada se redujo a cuatro legislaturas cada uno. Ambos aplastaron a sus oponentes –José María Rosas y Joaquín Avilés y Quiroz respectivamente— mediante el voto por diputaciones. Es significativo, a pesar de ello, que el perdedor de una ronda no necesariamente terminaba excluido de la contienda. Avilés, que no obtuvo ni un solo voto

contra Tarrazo, en otra ronda final logró el cargo de ministro. La explicación de esta posibilidad se debe al método de parejas por ronda –previsto en la Constitución— y el decreto –referido anteriormente— que permitió la reactivación de los perdedores mediante la mayoría absoluta de diputaciones. El proceso para conformar la totalidad de las duplas y las rondas de descarte puede seguirse en el anexo V. Debo enfatizar que su lectura es indispensable, además, porque pone al descubierto cosas que esconde el cuadro 28 de resultados finales.

En primer lugar, los detalles finos de orden técnico. La votación esperada de las legislaturas debió ser de 228 votos.[194] En realidad, votaron alrededor de 140.[195] La diferencia fue de 88 votos no emitidos. Las actas constitucionales no consignan las razones de esta carencia. Pero se pueden inferir tres causas. Uno: que algunas legislaturas no hayan enviado sus listados (las dos diputaciones ausentes, Chiapas y Tabasco, representan 24 votos). Dos: que la comisión calificadora hubiera descartado cierto número de candidatos porque a su "juicio" no reunían los requisitos de ley. Y tres: que ciertas legislaturas no hayan enviado sus listados completos. Lo importante, sin embargo, es distinguir el listado de votos con el de candidatos. La repetición legítima de nombres tiende a reducir el número de aspirantes en automático. Los que estuvieron en el juego político fueron 28 candidatos (anexo V). Sin pretender exhaustividad alguna, se pueden apreciar dos generalidades respecto de dicho listado. Una presencia de alrededor de 50 por ciento de abogados "desconocidos" y otro porcentaje similar de exautoridades de primer orden y diputados vigentes y pasados.[196] En la esfera técnica, por último, se observa que la vía ordinaria y el voto por diputaciones representaron dos tipos de "poderes electorales": el de las legislaturas de los estados y el conformado a partir del voto por diputaciones. No siempre actuaron en la misma dirección.

En segunda instancia, el duelo de estrategias políticas. El proceso de descartes y la constitución de duplas finales revelan la formación de coaliciones específicas. La mayoría

---

[194] Infiero el número a partir de lo que disponía la ley: cada estado doce votos por 19 que había en la república.
[195] Este cálculo proviene del número de votos por candidato. El anexo V indica la distribución. Los votos a los ministros que fueron electos en forma ordinaria no fueron consignados por las actas de sesiones. Sin embargo, se sabe que fueron tres; y como requerían por lo menos doce votos cada uno, tomé por base dicho número.
[196] Las autoridades de primer orden: Miguel Domínguez, exintegrante del triunvirato, y Jacobo Villaurrutia y José Isidro Yánez, antiguos miembros de la real Audiencia. Los diputados vigentes: Carlos María Bustamante (México), Juan Ignacio Godoy (Guanajuato), José Mariano Marín (Puebla), Juan Bautista Morales (Guanajuato) y José María Cabrera (Michoacán). Diputados del primer constituyente: Francisco Antonio Tarrazo (Yucatán), José Joaquín Avilés y Quiroz (Occidente) y José María Bocanegra (Zacatecas).

que negó la entrada a candidatos de la talla de Berazueta, Villaurrutia, Bustamante, Espinosa y Marín. Y la de minoría que se conformó, precisamente, a partir del apoyo de dichos nombres. Los defensores de la minoría contaron con las diputaciones de Puebla, México, Veracruz y San Luis Potosí en forma constante; y de manera ocasional, con las de Querétaro y Sonora. No obstante, nunca lograron la mayoría calificada.[197] El punto en común de la minoría tenía un fundamento espacial. Representaban a los estados de México, Puebla o la capital de la república. Por lo tanto, puede deducirse que se gestó una corriente, la mayoritaria, anti-"centrista". Y no es que el centro careciera de ministros. La elección de Domínguez (corregidor de Querétaro, aunque nacido en México y residente en la capital), Peña y Guzmán (naturales del Distrito Federal) desmentiría una predisposición de este tipo. Más bien, se trataba de una estrategia de equilibrios territoriales. La ubicación espacial de los demás ministros así lo evidencia: Morales y Godoy de Guanajuato, Tarrazo de Yucatán, Avilés de Sinaloa, Flores de Aguascalientes, Navarrete de Michoacán, Méndez de Jalisco y Vélez de Zacatecas.[198]

Por último, el impacto político de orden estructural. La integración de la Corte Suprema de Justicia se configuró –en un 75 por ciento-- a partir del voto por diputaciones. Para rematar, el presidente y vicepresidente de la Corte también fueron definidos por la misma vía.[199] Además, como el puesto de ministro era un cargo inamovible, la marca de origen fue permanente. No fue casual, como bien sugiere Arnold, que el poder judicial fuera una de las instituciones políticas más estables de toda la primera mitad del siglo XIX.[200]

El uso del voto por estados en 1829, esta vez para renovación del poder ejecutivo, tuvo un sentido diferente. No tuvo como objeto constituir, como en el caso de la Corte, una estructura permanente. Más bien, quiso remediar una crisis política comenzada por Guerrero

---

[197] El caso de Berazueta –con un punto de entrada de nueve legislaturas de origen— fue consignado explícitamente en las actas constitucionales. Éstas indican que Zavala y Valle (Fernando) –de la diputación de Yucatán— votaron en todo momento contra Berazueta. El abandono temprano de Mier –diputación de Nuevo León— tal vez se deba a la misma razón. En forma constante. Mier apoyó a Berazueta sin destrabar el veto.

[198] Una pequeña biografía de los magistrados electos puede consultarse en Arnold, *Política*, pp. 28-31.

[199] Los electos fueron Domínguez para presidente y Godoy como vicepresidente. El ejercicio de esta responsabilidad, en contraste, era periódica. Cada dos años tenía que renovarse con derecho a reelección una sola vez. Pero siempre recaía en los mismos integrantes de la Corte. Barragán, *Historia parlamentaria mexicana. Sesiones secretas*, sesión de 23 de diciembre de 1824, p. 285.

[200] Arnold, *Política*, p. 14. Por otro lado, los movimientos de ministros y fiscales que sufrió la Corte pueden consultarse en este mismo libro. Sobresale la sustitución de Godoy en 1830, pues nuevamente se tuvo que hacer uso del voto por diputaciones. Domínguez Mazo, el candidato más fuerte, sólo contó con el voto de diez legislaturas estatales. No consiguió, por consiguiente, la mayoría calificada.

en octubre de 1828. El líder insurgente no respetó el resultado electoral. Como puede verse en el cuadro 29, Gómez Pedraza hubiera ganado la elección con once legislaturas estatales –mayoría absoluta de 19-- contra nueve que lo hicieron por Guerrero.

Cuadro 29
Voto de las legislaturas estatales, presidencia y vicepresidencia de la república septiembre de 1828-enero de 1829

Estado	Pedraza	Guerrero	Bustamante	Múzquiz	Rayón	Godoy	Cortazar	Farías	Esteva	Zavala
Coahuila		1	1							
Chiapas	1			1						
Chihuahua		1	1							
Durango										
Guanajuato	1						1			
Jalisco	1							1		
México		1								1
Michoacán	1	1								
Nuevo León	1		1							
Oaxaca	1				1					
Puebla	1			1						
Querétaro	1					1				
San Luis P.		1	1							
Sonora		1	1							
Tabasco	1	1								
Tamaulipas		1	1							
Veracruz	1				1					
Yucatán		1							1	
Zacatecas	1					1				
Total	**11**	**9**	**6**	**2**	**2**	**2**	**1**	**1**	**1**	**1**

Fuente: Bocanegra, *Memoria*, tomo I, pp. 505-509.

Antes de abrirse las actas electorales –debía hacerse en octubre--. Guerrero conoció el resultado de la elección. Con Santa Anna en Veracruz, el gobernador Zavala en México y la adhesión de algunos regimientos militares (dos mil efectivos al parecer) comenzó el levantamiento que después se conocería como la rebelión de la Acordada.[201] Gómez Pedraza renunció a la secretaría de Guerra, presentó una carta de dimisión sobre los potenciales votos que obtendría de las legislaturas de los estados y se exilió del país. Un mes después de este acto de balas y plomo, el recién electo congreso abrió los expedientes.[202] La situación era

[201] Zavala –actor principal de rebelión— hizo una magnífica crónica de lo acaecido en torno a la Acordada. Zavala, *Ensayo*, tomo II, pp. 58-111.

[202] La fecha exacta fue el 6 de enero de 1829. Las cámaras unidas –50 diputados y 20 senadores— recibieron los expedientes del presidente del Consejo de Gobierno. Los abrieron. Los senadores se retiraron. Luego los diputados eligieron a la comisión dictaminadora por estados que emitió el dictamen correspondiente. A esta sesión sólo llegaron once diputaciones. El 9 de enero se presentó el dictamen ante el pleno y con la presencia de quince diputaciones. Bocanegra era quien presidía dicha comisión. Bocanegra, *Memorias*, tomo I, pp. 505-506.

inédita. La Constitución no contemplaba qué hacer con los votos a favor de Gómez Pedraza. Entonces se emitió el siguiente dictamen:

La comisión, pues, está íntimamente persuadida de que la cámara no podrá hacer un uso más saludable y benéfico de la preciosa facultad de calificar las elecciones hechas para presidente y vicepresidente de los Estados Unidos Mexicanos, que explican los artículos siguientes:

1. Se califica de insubsistente y de ningún efecto, la elección que recayó en el general Gómez Pedraza, para presidente y vicepresidente de la república mexicana.

2. Se califican de subsistentes y valederos los votos de las legislaturas siguientes [los que aparecen en el cuadro 29].

3. En consecuencia, la cámara procederá a la elección de presidente entre los generales Guerrero y Bustamante con arreglo al artículo 86 de la Constitución, y a la de vicepresidente conforme al 88 de la misma.[203]

El diputado Gil alegó –en contra del dictamen— que la elección debía efectuarse conforme al artículo 96. O dicho en otros términos: tenían que acogerse a la figura del presidente interino, "votando por estados". Bocanegra respondió que dicho artículo no aplicaba. Que bastaba advertir que el recurso sólo cabía en un escenario en que el presidente y vicepresidente de la república hubieran sido ya electos y no se presentaran a tomar posesión de sus cargos. Aquí el caso era distinto. Los candidatos no estaban todavía electos y la toma de posesión, de acuerdo a la propia ley, era hasta el 1 de abril de 1829. Por ende, los candidatos que debían tomarse en cuenta eran los que no lograron la mayoría absoluta de las legislaturas estatales.

Los fundamentos, en síntesis, eran dos: la aceptación de renuncia de Gómez Pedraza y la correlativa anulación de los votos que le correspondieron y el recurso de "calificación y enumeración".[204] Bocanegra y los miembros de comisión no actuaban fuera de la ley. La calificación no era una parte del procedimiento electoral con carácter decorativo. Los votos de las legislaturas no contaban con plena validez hasta que fueran calificados por el congreso. Pudiera darse el caso de que los poderes locales cometieran anomalías de procedimiento (por ejemplo, la emisión de su voto sin mayoría absoluta). O bien que el candidato votado no cumpliera con los requisitos de ley (mexicano por nacimiento,

[203] Bocanegra, *Memorias*, tomo I, p. 506-509.

[204] Esta parte de los procesos electorales en el siglo XIX ha sido materialmente ignorada. El ámbito de su aplicación no sólo se redujo al voto por diputaciones. También operó en los procesos electorales ordinarios. Las juntas electorales –en sus distintos niveles— tenían el deber de calificar los votos y las actas. Lo mismo el congreso para elecciones de senadores y diputados. La historiografía contemporánea sobre este período –y aún del siglo XX— está en deuda con dicho tópico.

residencia en la república o 35 años cumplidos). El dictamen fue aprobado en lo general por catorce diputaciones contra una.[205] Los resultados finales del voto por estados pueden verse en el cuadro 30.

Cuadro 30
Voto por diputaciones, presidencia y vicepresidencia de la república
9 de enero de 1829

	Presidencia		Vicepresidencia			
Estado	Guerrero	Bustamante	Bustamante	Múzquiz	Rayón	Godoy
Coahuila						
Chiapas						
Chihuahua						
Durango	1		1			
Guanajuato	1		1			
Jalisco	1		1			
México	1		1			
Michoacán	1		1			
Nuevo León	1		1			
Oaxaca	1				1	
Puebla	1		1			
Querétaro	1					1
San Luis P.	1		1			
Sonora						
Tabasco	1		1			
Tamaulipas	1		1			
Veracruz	1		1			
Yucatán	1		1			
Zacatecas	1		1			
Total	**15**	**0**	**13**	**0**	**1**	**1**

Fuente: Bocanegra, *Memoria*, tomo I, pp. 516-517.

Descartado Gómez Pedraza, la contienda entre Guerrero y Bustamante por la presidencia era indiscutible. El primero contaba con la mayoría de nueve legislaturas de partida: el segundo con seis. Guerrero obtuvo la unanimidad de las diputaciones. El dilema se presentó en la definición de los contendientes a la vicepresidencia y la interpretación de los artículos 86 y 88 constitucionales. El congreso de 1829 procedió de manera distinta a los constituyentes de 1824. Primero no sometió a Bustamante a la ratificación o anulación de su candidatura. Lo pasó a la ronda final directamente. Luego no se realizó una ronda, entre Múzquiz, Rayón y Godoy, para determinar al segundo competidor. Se sometieron a la competencia los cuatro

[205] La diputación que estuvo en contra fue la de Oaxaca. Las votaciones en lo particular fueron: para el primer artículo, catorce contra una; el segundo, unanimidad de quince; y el tercero, catorce contra una. Bocanegra,

nombres a la vez. No hubo una pareja de contendientes –artículo 86--, sino una cuarteta. Bustamante logró una mayoría clara de trece diputaciones contra una de Rayón y otra de Godoy.

El influjo del voto por diputaciones no debe entenderse como un acto de simulación de una contienda ya ganada en las armas. Por el contrario, fue el escenario de crisis política lo que obligó al congreso y el ejecutivo --todavía en funciones— a encauzar el país por los rieles de la institucionalidad. De no ser así, no podría entenderse la elección de Bustamante como vicepresidente de la república. Asimismo, sabemos –por los acontecimientos ulteriores-- que el arreglo del congreso no convenció a todos los actores en disputa. Sin embargo, no debe desconocerse que fue esta misma representación la que declaró inhabilitado a Guerrero para gobernar. Con ello le abrió el camino legal al vicepresidente y condenó al presidente en turno. Lo importante fue que el congreso sirvió de caja de resonancia de los conflictos políticos. Desde este punto de vista, se vuelve a observar que las representaciones políticas de México fueron más estables que los poderes ejecutivos. Y el voto por estados, en lo particular, un instrumento de equilibrios territoriales y de restauración de la estabilidad política. No siempre lo consiguió del todo.

El tercer caso escogido, el voto por diputaciones en un período constituyente, ocurrió entre mediados de diciembre de 1846 y finales de marzo de 1847. Mediante este procedimiento electoral fueron elegidos un presidente y vicepresidente "interinos" y un "presidente sustituto". A pesar de la restauración de la Constitución de 1824, el voto por diputaciones fue discutido intensamente. Más aún, sufrió algunas variantes de consideración. Hubo tres posiciones en la comisión de puntos constitucionales y gobernación.[206] En primera instancia, el voto de la mayoría. Sus integrantes impulsaron la elección de un presidente y vicepresidente interinos "votando por estados". Como colorario incluyeron la participación del Distrito Federal y los territorios de la república, petición que no está de más recordar venía de 1836.[207] Las facultades del presidente serían las dispuestas por la propia

---

Memorias, tomo I, p. 516.

[206] El dictamen completo con las tres posiciones pueden consultarse en *Acta de reformas de 1847*, sesión de 16 de diciembre de 1846, pp. 182-183.

[207] Chico propuso que las Californias tuvieran voz y voto en todos los asuntos de la asamblea. La iniciativa se sometió a votación y no hubo lugar a votar. Volvió a comisión. En otra sesión, Pacheco Leal y Chico perseveraron en la petición. Esta vez fue aprobada por 60 votos contra 5. Mateos, *Enciclopedia parlamentaria*, serie I, vol. II, tomo 6, pp. 66-67.

Constitución. Además, ambos cargos durarían hasta que se sancionara la nueva constitución y ésta definiera y convocara la forma y duración de la presidencia ordinaria. En segundo lugar, el voto de la primera minoría (Godoy, Riva Palacio y Otero). Sus promotores propusieron una iniciativa similar al voto precedente. Esto es, que los cargos fueran interinos y electos por el voto por diputaciones. No obstante, se reservaron la definición de las facultades que tendría el presidente y anticiparon una salida legal en caso de que el interino no tomara posesión en la fecha señalada (la misma que establecía la Constitución de 1824). La diferencia, entonces, era sobre las facultades concedidas al presidente. No sobre su forma de elección. En tercer lugar, el voto de la segunda minoría (Gómez Farías y Rejón). Ellos aceptaron el mismo procedimiento de elección que los votos de la mayoría y la primera minoría. Pero pidieron que los cargos fueran "transitorios" hasta el 17 de enero de 1847. La idea, por lo tanto, era darles tiempo a las legislaturas estatales para elegir al presidente "permanente" o interino. Rejón y Gómez Farías representaban, en apariencia, la ortodoxia restauracionista; aunque no tanto para rechazar la reforma que incluía al Distrito Federal y los territorios y que la calificación de ambas elecciones se hiciera mediante el voto por estados.

Al otro día de emitido el dictamen, 30 diputados hicieron pública su adhesión a la propuesta de Gómez Farías y Rejón (en otra parte se ha visto que ello representó un poco más de la tercera parte de los asistentes reales a la cámara). Othón y Herrera –también miembros de la comisión— dieron su apoyo al voto de la segunda minoría. El dictamen fue cambiado según el voto particular de la segunda minoría. Luego admitido a discusión y aprobado en lo general.[208] Las votaciones en lo particular reflejan mejor dónde estaban las diferencias de fondo. La moción del presidente y vicepresidente transitorio fue dividida en tres partes. La primera no tenía discusión. Había que nombrar un presidente. Fue aprobada por 73 votos contra uno.[209] La segunda parte era si debía elegirse un vicepresidente. Se aprobó por el escaso margen de seis votos (46 contra 40). La tercera parte, la idea del

[208] La votación en lo general fue de 57 votos a favor y 32 en contra. Entre los diputados que votaron a favor sobresalen los nombres de Camarena, Arriola, Comonfort, Gómez Farías, Juárez, Othón, Romero (Eligio) y Zubieta. En cuanto a los votos en contra: Anaya, Cardoso, Ceballos, Herrera, Muñoz Ledo, Otero, Pacheco y Riva Palacio. El listado completo: *Acta de reformas de 1847*, sesión de 17 de diciembre de 1846, pp. 214-215.
[209] *Acta de reformas de 1847*, sesión de 17 de diciembre de 1846, p. 215.

ejecutivo transitorio, también dividió a la asamblea: 48 votos a favor contra 40.[210] Era claro. El grupo de los modernos –encabezados en el ámbito constitucional por Otero— no comulgaban con el diseño del poder ejecutivo de 1824. Estaba históricamente probado que generaba inestabilidad política la elección del vicepresidente de la república. De la misma manera, el ejecutivo transitorio –gobierno de un mes— tampoco generaría la certidumbre y la permanencia que requería el país.[211] A pesar de las diferencias, existía una mayoría abrumadora por el método de elección seleccionado. La votación en lo particular sobre el voto por diputaciones se dividió en dos partes. La que acogió el procedimiento de elección y la referida a extender el voto por estados al Distrito Federal y los territorios de la república: 63 votos contra 24.[212] Esta última votación, se verá más adelante, fue crucial para los cálculos políticos de ambos grupos. No resultó extraño que los partidarios de Gómez Farías y Rejón estuvieran del lado mayoritario. Y, asimismo, que Anaya, Cardoso, Espinosa de los Monteros, Ceballos y Muñoz Ledo se opusieran a otorgarles el voto por diputaciones al Distrito Federal y los territorios.

El 23 de diciembre inició la contienda por la presidencia interina de la república (cuadro 31). Por primera vez, las actas constitucionales no sólo permiten ver el resultado del voto por estados, sino también el voto nominal de cada una de las diputaciones o la distribución de cédulas en las cajas electorales. La nueva información posibilita, por un lado, comparar el resultado nominal o individualizado con el voto por diputaciones. Por el otro, observar el comportamiento de las diputaciones a la hora de emitir sus votos internos. Poco más del 80 por ciento de las diputaciones se mantuvo con un voto homogéneo al candidato de su preferencia. Sin embargo, al menos cuatro diputaciones –Chiapas, Jalisco, México y Veracruz— operaron con una diputación dividida (en el caso de Michoacán sólo un diputado de nueve votó en dirección distinta a los demás). Chiapas y México se presentaron como los casos extremos. A pesar de que el primero sólo contó con la asistencia real de dos diputados, cada uno de ellos votó por candidatos diferentes.

---

[210] Las dos votaciones: *Acta de reformas de 1847*, 18 de diciembre de 1846, pp. 232-233.

[211] La reciente reacción contra Paredes Arrillaga y el impulso conservador, además de un escenario de guerra contra Estados Unidos, daban a la propuesta de los modernos un tono de prudencia no reflejado en los "puros".

[212] Ambas votaciones: *Acta de reformas de 1847*, sesiones de 18 y 19 de diciembre de 1846, pp. 235, 238 y 239. La primera votación normó, además, que la calificación –fuera en el caso de la elección del ejecutivo por las legislaturas de los estados o la extraordinaria del voto por diputaciones-- se haría conforme al voto por estados. El decreto final fue publicado el 21 de diciembre de 1846.

Cuadro 31
Voto por diputaciones, presidencia interina de la república
23 de diciembre de 1846

Estado	Dip. Nominal	Distribución en las cajas electorales						
		Santa Anna	Elorriaga	Otros*	Primera Vot.	Segunda Vot.	Suerte Política	Ganador
Aguscal. **	1	1	0	0				S
Colima	1	1	0	0				S
Chiapas	2	1	1	0	Empate	Empate	Elorriaga	E
Chihuahua	1	1	0	0				S
Coahuila**	1	0	1	0				E
D. F.	4	4	0	0				S
Durango	3	0	3	0				E
Guanajuato	7	0	7	0				E
Jalisco	11	6	3	2				S
México	21	9	11	1				E
Michoacán	9	0	8	1				E
Oaxaca	10	8	0	2				S
Puebla	9	7	0	2				S
Querétaro	2	2	0	0				S
San Luis P.	6	6	0	0				S
Sinaloa	1	0	1	0				E
Tabasco	1	1	0	0				S
Tlaxcala	1	1	0	0				S
Veracruz	3	0	2	1				E
Zacatecas	2	0	2	0				E
Total	**20**	**96**	**48**	**39**	**9**	**1**	**1**	**1**	
Total por diputaciones			**11**	**9**	**0**			

Fuente: *Acta de reformas de 1847.*
* Angel Trías, Juan José Espinosa de los Monteros, Valentín Gómez Farías, Manuel Gómez Pedraza, Cayetano Ibarra.
** El número nominal de diputados de Aguascalientes y Coahuila no aparece registrado en las actas del congreso. Sin embargo, por los datos de 1841 y el número de diputados que ejercieron su voto en estas votaciones se infiere la cifra nominal. En el caso de Aguscalientes, además, se constata el número nominal por la siguiente elección de la vicepresidencia de la república.
"E" significa Elorriaga y "S" Santa Anna.

El empate se repitió en dos ocasiones. Y sólo la suerte política le dio el voto a Elorriaga. El segundo estado revela el antagonismo entre los dos candidatos principales y la dispersión de un voto a Ángel Trías. De cualquier manera, la ingeniería legal del voto por diputaciones tenía previstos los problemas para esta contingencia. La existencia de diputaciones fragmentadas en su interior no pudo paralizar la maquinaría política del voto por estados. Si no se definían en las dos rondas subsiguientes a la inicial, siempre quedaba el último recurso de la suerte política.

Por otra parte, el cuadro 31 muestra la integración de un congreso plural y una elección altamente competitiva. Derrotados Paredes Arrillaga y los conservadores, la gran alianza entre el santanismo, los puros y los modernos pasó al terreno de las diferencias. El cálculo y la negociación política fueron de vital importancia para ganar el gobierno

provisional.[213] La querella por la presidencia se concentró en Elorriaga y Santa Anna.[214] Los modernos cerraron filas sobre la figura de Elorriaga; mientras los puros y los "santanistas" hicieron lo propio por Santa Anna. El resultado fue de once diputaciones contra nueve de Elorriaga. El cuadro 31 muestra que si el procedimiento hubiera sido nominal los resultados no variarían. Santa Anna, de cualquier modo, contó con el voto de los estados más poblados y la cobertura territorial más amplia. La diferencia, sin embargo, fue mínima. Dos votos en el método por diputaciones y nueve votos si la elección hubiera sido nominal. El escaso margen de victoria expresa que nadie tenía el control absoluto del congreso. De ahí que la estrategia política haya sido el elemento que definió la elección. En mi opinión, la táctica de los puros consistió en dos aspectos previamente concertados: el "intercambio político" de Gómez Farías-Rejón con los "santanistas" y la reforma legal del voto por diputaciones. El intercambio fue –como bien refiere Bulnes-- la presidencia a Santa Anna y la vicepresidencia para los puros. La reforma legal fue un audaz cálculo político de Rejón y Gómez Farías sobre el otorgamiento del voto por estados al Distrito Federal y los territorios de la república. Si se mira con cuidado el cuadro 31, el Distrito Federal, Tlaxcala y Colima fueron las tres diputaciones que marcaron la diferencia.[215]

La alianza Gómez Farías- Santa Anna se comprende mejor si anexamos los resultados de la contienda por la vicepresidencia de la república (cuadro 32). La importancia de esta elección crecía, debido a que era previsible que la presidencia no fuera ejercida directamente por Santa Anna. Todos los actores políticos del momento sabían que pediría licencia para comandar en persona los ejércitos contra los Estados Unidos. La administración efectiva del país quedaría en manos de la vicepresidencia y el "gabinete" negociado a partir de esta investidura constitucional.

---

[213] Bulnes, desde 1905, describió –con precisión y agudeza— la manera en que la "camarilla" de los puros logró la administración provisional. Bulnes, *Juárez*, pp. 126-133.

[214] Francisco Elorriaga fue diputado en el segundo constituyente (1824). En 1829 fungió como gobernador de Durango. De nueva cuenta, repitió en este cargo de septiembre de 1845 a septiembre del siguiente año. Mariano Salas y Gómez Farías, cuando tomaron el poder provisional a principios de agosto de 1846, tomaron la decisión de remplazar a Elorriaga de la gubernatura. En su lugar, quedó Marcelino Castañeda quien detentaba el puesto de secretario de Gobierno. En enero de 1847, Elorriaga fue electo diputado local de Durango. Desde ese espacio votó por la suspensión de decreto de enajenación por 15 millones contra los bienes de la iglesia. En suma, Elorriaga representaba un declarado adversario político de los puros. Acababa de ser destituido como gobernador de Durango cuando fue propuesto como el candidato fuerte de los modernos.

[215] El decreto aprobado sobre la materia fue de carácter general. Ello significa que las Californias hubieran podido votar en la contienda. Aunque no se indica en las actas, parece que su único representante no pudo llegar a tiempo para la elección. La lejanía del territorio no se lo permitió.

Cuadro 32
Voto por diputaciones, vicepresidencia interina de la república, 23 de diciembre de 1846

Estado	Quórum	Distribución en las cajas electorales				Sin mayoría absoluta	Abstenc.	Primera Vot.	Segunda Vot.	Ganador
		Farías	Ocampo	Elorriaga	Otros*					
Aguscal.	1	1	0		0					F
Colima	1	1	0		0					F
Chiapas	2	0	2		0					O
Chihuahua	1	1	0		0					F
Coahuila	1	0	1		0					O
D. F.	4	3	0		1					F
Durango	3	0	1	2	0					E
Guanajuato	7	0	7		0					O
Jalisco	11	6	4		1****		1			F
México	21	4	10		7	x		Empate**	Ocampo	O
Michoacán	9	0	9		0					O
Oaxaca	10	9	0		1***		1			F
Puebla	9	2	7		0					O
Querétaro	2	2	0		0					F
San Luis P.	6	6	0		0					F
Sinaloa	1	1	0		0					F
Tabasco	1	0	1		0					O
Tlaxcala	1	1	0		0					F
Veracruz	3	0	2		1					O
Zacatecas	2	2	0		0					F
Total	**20**	**96**	**39**	**44**	**2**	**11**	**1**	**2**	**1**	
Total por diputaciones			**11**	**8**	**1**	**0**				

Fuente: *Acta de reformas de 1847.*
* Juan N. Almonte, Pedro María Anaya, Luis Gómez Cuevas y Pedro Zubieta.
** Como Anaya obtuvo seis diputaciones y Farías cuatro, la primera ronda se dio entre Ocampo y Anaya. En esta votación se dio un empate de diez diputaciones por candidato y una abstención. En la segunda ronda, Ocampo obtuvo once diputaciones y Anaya nueve.
*** Cédula en blanco.
**** No se indica si la cédula quedó en blanco o por algún otro candidato.
"O" significa Ocampo, "E" Elorriaga y "F" Farías.

La coalición de los puros y "santanistas" se mantuvo en términos generales. Gómez Farías obtuvo el cargo por once diputaciones contra ocho adjudicadas a Ocampo.[216] El voto por estados de nueve entidades (Aguascalientes, Chihuahua, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Jalisco, Distrito Federal, Colima y Tlaxcala) así lo confirma. Sin embargo, se dieron tres votos que no siguieron la lógica esperada. Puebla, que había votado en la presidencia por Santa Anna, en la elección de la vicepresidencia transfirió su voto a Ocampo. En contraste, Sinaloa y Zacatecas, que dieron su voto a Elorriaga en la presidencial, votaron por Gómez Farías en la elección por la vicepresidencia. Esto significa que el relevo de candidato, por parte de los modernos, provocó una reacción en tres estados. La permuta alentó un cambio de voto por Ocampo; pero al mismo tiempo otros dos se inclinaron por Gómez Farías. La

[216] Los testimonios de época no explican porqué se dio el cambio de Elorriaga a Ocampo. Lo importante fue que Ocampo en 1847 jugó y contó con el apoyo de los mal llamados "moderados". Esto muestra, una vez más, la endeble escisión entre moderados y puros que ha sostenido la historiografía tradicional.

pérdida real, por ende, fue de una diputación. No obstante, el cambio de candidato estimuló otro quebranto para los modernos: la dispersión del voto de Durango. Desde luego, se entiende la intención de sus representantes. Fue un acto de fidelidad a su exgobernador. Pero en términos de la contienda electoral, no representó otra cosa que un voto "desperdiciado". Redujo el número de diputaciones de Ocampo a ocho, en lugar de las nueve ya ganados en la anterior disputa. Otro impacto negativo, por el cambio de candidato, pudo ocurrir en el caso del estado de México. La división de su diputación generó un escenario de candidatos sin mayoría absoluta. Aunque su voto no estaba destinado a Gómez Farías, la división de votos entre Anaya y Ocampo estuvo a punto de dispersar aún más la jugada de los modernos. Para su fortuna, y después de un empate a diez votos, la balanza se inclinó a favor de Ocampo (once votos contra nueve). A pesar de ello, fue claro que la mejor estrategia estuvo del lado de la alianza Gómez Farías-Santa Anna.

No habría pasado lo mismo si el método hubiera sido nominal. A diferencia de la elección presidencial, el cuadro 32 pone al descubierto que Ocampo contó con más votos individuales que Gómez Farías. Al final, el voto por diputaciones fue lo que le dio la victoria al grupo de los puros. Resulta paradójico que dicho grupo no apostó con toda su fuerza al voto por estados. Sólo lo aceptó como un mecanismo inmediato para sustentar un "ejecutivo transitorio". Su prioridad se ubicaba en el procedimiento ordinario. Es decir, en que las legislaturas de los estados remitieran los expedientes electorales y así elegir al "ejecutivo interino". El escenario de guerra, el golpe de los polkos y el vuelco militar de Santa Anna a favor de los modernos resquebrajó el proyecto inicial de los puros. Además, y ya ganado el ejecutivo de facto, los puros no tuvieron ningún interés en promover la convocatoria a la elección de poder ejecutivo "interino". Las actas de 1847 así lo constatan. Y tampoco he encontrado ningún testimonio o decreto que lleve a una conclusión distinta. Por su parte, los modernos no fueron buenos perdedores y apostaron por la vía "armada" y la intriga política. Caído Gómez Farías, los modernos restauraron el andamiaje institucional. Le concedieron licencia a Santa Anna y convocaron a un nuevo proceso electoral: la elección de otro presidente de la república con el carácter de "sustituto".[217] Varios diputados propusieron un método distinto al voto por diputaciones. Impulsaron que la presidencia se eligiera de

[217] Esta moción fue aprobada por 38 votos contra 33. *Acta de reformas de 1847*, sesión de 30 de marzo de 1847, p. 630.

acuerdo a la convocatoria de 1841. No tuvo consenso.[218] En cambio, la iniciativa que subsistiera el voto por diputaciones logró la mayoría del congreso.[219] El cuadro 33 resume la elección del presidente sustituto. No hay mucho que añadir. La contienda se concentró en Pedro María Anaya –figura militar y candidato de los modernos— y Juan N. Almonte.

Cuadro 33
Voto por diputaciones, presidente sustituto de la república
31 de marzo de 1847

	Estado	Dip. Nominal	Distribución en las cajas electorales					
			Anaya	Almonte	Primera Vot.	Segunda Vot.	Suerte política	Ganador
	Coahuila	1	1	0				Anaya
	Colima	1	1	0				Anaya
	Chiapas	2	1	1	Empate	Empate	Almonte	Almonte
	Chihuahua	3	3	0				Anaya
	D. F.	4	2	2	Empate	Empate	Anaya	Anaya
	Durango	1	1	0				Anaya
	Guanajuato	3	3	0				Anaya
	Jalisco	4	4	0				Anaya
	México	14	11	3				Anaya
	Michoacán	8	8	0				Anaya
	Oaxaca	5	1	4				Almonte
	Puebla	10	10	0				Anaya
	Querétaro	1	1	0				Anaya
	San Luis P.	5	5	0				Anaya
	Sinaloa	1	1	0				Anaya
	Sonora	2	2	0				Anaya
	Tabasco	1	1	0				Anaya
	Tamaulipas	1	0	1				Almonte
	Tlaxcala	1	1	0				Anaya
	Veracruz	3	3	0				Anaya
	Zacatecas	1	1	0				Anaya
Total	**21**	**72**	**61**	**11**	**2**	**2**	**2**	
Total por diputaciones			**18**	**3**				

Fuente: *Acta de reformas de 1847*.

Los resultados fueron aplastantes: 18 diputaciones por Anaya contra tres de Almonte. Los votos en el interior de cada diputación reflejan cuatro entidades divididas (Chiapas, Distrito Federal, México y Oaxaca), aunque sólo dos de ellas al grado de llegar a la suerte política. Una novedad –respecto de las anteriores votaciones-- fue la incorporación de una nueva diputación (Sonora). Sin embargo, su voto sólo sirvió para respaldar al grupo mayoritario. Si

[218] La moción estuvo a cargo de los diputados Zapata, Arriola y Lazo y fue votada en contra por 46 votos contra 28. *Acta de reformas de 1847*, sesión de 30 de octubre de 1847, p. 630.

[219] La subsistencia del decreto de 21 de diciembre de 1846 fue aprobada por 37 votos contra 34. Hubo, además, una propuesta adicional para modificar el procedimiento en el caso de que se diera un empate. Se proyectó la anulación de la ronda referida a la suerte política y que en su lugar se utilizara el método nominal. La adición no prosperó por 38 a 34 votos. *Acta de reformas de 1847*, sesiones de 30 y 31 de marzo de 1847, pp. 630-631 y 637.

la votación hubiera sido nominal los resultados no cambiarían. La ventaja de Anaya se mantendría en una proporción de seis a uno. Lo más significativo del lado de las columnas nominales se sitúa en la baja del quórum. Pasó de 96 asistentes a 72. Esto refleja que una parte del núcleo duro de los puros abandonó el congreso.[220] Almonte no necesariamente encabezó los intereses de dicho grupo. Su trayectoria política ulterior indica, más bien, que se representaba a sí mismo.

El recorrido del voto por diputaciones no se interrumpió en su función electoral. Dado el contexto eminente de la invasión estadounidense de la capital, el diputado Gamboa pensó que sería útil trasladar el congreso a otro lugar de residencia y hacer quórum en la siguiente forma: "que haya mayoría de diputaciones, pudiendo ser éstas representadas por uno sólo de sus diputados".[221] El mismo día, 16 diputados en lo individual, pidieron trasladar el constituyente a Querétaro y que se siguiera, para hacer quórum, la moción del diputado Gamboa. La iniciativa nunca fue dictaminada. No obstante, muestra el valor y la representatividad que le daban al voto por diputaciones en una situación límite como la que vivía México en aquel momento. En el mismo mes de abril, y en un contexto donde se discutía la pertinencia o no de reformar la Constitución de 1824, el diputado Vicente Romero propuso cambiar las reglas de la elección del futuro ejecutivo ordinario y las del funcionamiento del voto por estados.[222] En el primer caso, y únicamente para la primera elección, proponía que el presidente de la república fuera electo por las juntas electorales y no por las legislaturas de los estados. El que obtuviera la mayoría absoluta o simple mayoría ganaría la contienda. El segundo caso sólo entraría en acción si se diera el escenario de un empate. Entonces el congreso se erigiría en "poder electoral", votando por diputaciones. Además, pedía que el quórum de las diputaciones se elevara de la mayoría absoluta a tres cuartas partes. Al unísono, formuló otras reformas para las faltas temporales del presidente. Si fuera de un año, pretendía que se eligiera, vía el voto por diputaciones, un "interino". Si fuera por más de un año, mediante la ruta de las juntas electorales. En pocas palabras,

---

[220] La división de la diputación de Jalisco, por ejemplo, fue tan intensa que cinco de sus diputados no asistieron a la elección. Y unos días después –3 de abril de 1847— enviaron una misiva al congreso. Tomaron la decisión de no asistir a la toma de protesta del general Anaya.

[221] *Acta de reformas de 1847*, sesión de 3 de abril de 1847, p. 635.

[222] La propuesta de Romero no sólo era en este terreno. Se trataba de un proyecto alterno e integral de reforma de la Constitución de 1824. Dicho proyecto puede consultarse en *Acta de reformas de 1847*, sesión de 17 de abril de 1847, pp. 724-726.

Romero planteaba disminuir la presencia del voto por diputaciones. La posibilidad de un empate de mayorías absolutas o de mayorías simples contrastaba con el principio más fuerte de alcanzar la mayoría absoluta. Sin embargo, se mostraba más benevolente en la contingencia de los presidentes interinos. Aquí sí conservaba la fuerza del voto por estados. El proyecto fue enviado a la comisión de constitución y tampoco recibió dictamen alguno. Como se ha explicado en el segundo capítulo, el plan de reformas que predominó fue el de Otero. Y fue precisamente él quien propuso la continuidad del voto por diputaciones tal y como existía desde 1824. Su estima por este instrumento de representación lo llevó más lejos. Buscó ampliar sus funciones. Pensó en que se convirtiera en parte de la maquinaria que elegiría al tercio de senadores por las autoridades constituidas. Consiguió su objetivo. Lo que le objetaron a su iniciativa original fue otra cosa. Que pasara de la decisión del senado, ejecutivo y diputados federales al voto del senado, Suprema Corte de Justicia y diputados federales. La votación de este último eslabón –así lo dispuso el Acta de Reformas en su artículo 8— tenía que hacerse mediante el voto por diputaciones. Los candidatos que no lograran el pase directo –el voto de las tres instancias— serían sometidos al voto nominal de la cámara de diputados. No conozco estudio alguno que nos informe sobre cómo se integró el senado entre 1848 y 1853. Mas la tercera parte de los 69 senadores que preveía la ley seguramente utilizó –en la porción que le correspondió— el voto por estados. El constituyente de 1846-1847 no sólo usó y restauró el voto por diputaciones surgido en 1824. Amplió sus funciones en la constitución del senado de la república.

Los tres casos abordados de la función electoral del voto por diputaciones –a los que debe anexarse los no estudiados— me permiten hacer cuatro consideraciones generales. El fin es responder, al menos en parte, las preguntas que dejé suspendidas al principio del apartado. La primera se refiere al significado de la frecuencia. El gran número de casos y la alta posibilidad de que las cosas terminaran con el uso del voto por estados transcienden el carácter extraordinario de este mecanismo de representación. O si se quiere ver de otra manera. El diseño de un instrumento extraordinario como el voto por diputaciones terminó siendo un recurso regular. Fue un condimento recurrente de toda la primera mitad del siglo XIX.

La segunda trata sobre el sentido político con el que fue usado el voto por diputaciones. El primer caso –el de la elección de los ministros de 1824-- muestra que el

instrumento sirvió para formar instituciones ordinarias y de carácter permanente. Mientras que en los otros casos subsistió otra intención: la de poner en marcha un mecanismo rápido y eficaz de representación y darle estabilidad y legitimidad a los ejecutivos en turno. No siempre fue suficiente, como en el caso de la administración efímera de Guerrero. Pero hubo otros momentos en los que sí lo fue. La rápida sustitución de Barragán por José Justo Corro --además de haber recaído en el congreso— no se debió a problemas de inestabilidad política, sino de salud. Poco tiempo después de dejar el cargo murió, en efecto, el general Barragán. Por su parte, luego de breve administración de Gómez Farías en 1846-1847 prosiguió la tutela de los modernos bajo la misma fuente de legitimidad. La falta de perdurabilidad de ambos gobiernos se debió más a la guerra con Estados Unidos que a la ausencia de legitimidad de sus representaciones. La prueba de ello es que cuando los modernos pudieron restituir el congreso en Querétaro recuperaron el uso del voto por diputaciones.

La tercera consideración busca responder a la pregunta sobre el tipo de representación territorial a que dio origen el voto por estados. La respuesta al dilema requiere, primero que nada, un análisis comparado de los fundamentos del senado estadounidense con el voto mexicano por diputaciones. Es sabido que el paso del confederalismo de 1776-1777 al federalismo de 1787-1789 en Estados Unidos se basó en la "re-invención" de dos instituciones de antaño: los magistrados electos del antiguo imperio romano y las repúblicas renacentistas de la antigua Italia ("el momento maquiavélico").[223] La base de esta reingeniería constitucional se situó en el senado. Todos repetimos –porque así lo expresaron Hamilton y Madison y lo dicta la propia experiencia histórica estadounidense—que el sentido último de dicha institución era otorgarle igualdad política a los estados. Se instituyó así una manera práctica de compensar la desigualdad de representación de los estados con escasa población. Lo que se discute menos es la continuidad de los fundamentos territoriales del senado. Esto es, que el senado estadounidense se nutrió de los preceptos territoriales de las repúblicas antiguas, pero los transfiguró a partir de dos nuevos cimientos: uniformidad y trato igual a las jurisdicciones territoriales y la introducción del carácter electivo, regular y

[223] Esto implicó una lectura crítica de Montesquieu sobre su visión del federalismo y no una emulación como regularmente se sostiene. Para profundizar sobre el debate contemporáneo del "momento maquiavélico" y sus repercusiones en la representación política, consúltese los diversos artículos previamente citados en la compilación de Fontana, *Invention*.

periódico de los senadores.[224] A pesar de ello, no debe olvidarse que el origen "popular" de los senadores tuvo un sustento indirecto. Durante todo el siglo XIX, sus representantes fueron electos por las legislaturas de los estados. La elección directa por ciudadanos –sin anular el método indirecto de los electores— se dio hasta 1919 con la decimoséptima enmienda constitucional.[225] Asimismo, los estadounidenses contemplaron el voto por estados como un mecanismo extraordinario de "poder electoral".

El voto mexicano por diputaciones –como se puede inferir ya— no tuvo un sustento distinto al experimento estadounidense. Otra cosa fueron sus fuentes históricas que vienen de los presupuestos territoriales de las intendencias y las diputaciones provinciales. No obstante, la búsqueda final fue semejante: las provincias promovieron la igualdad territorial de las "asociaciones parciales" que entraron al "pacto" fundacional. De este modo, también lograron compensar las diferencias de población de sus jurisdicciones territoriales. Por otro lado, el voto por diputaciones nunca abandonó las características de las representaciones de ruptura o independientes: tener un origen electivo, regular y periódico.

La cuarta consideración tiene que ver con el vínculo existente entre el voto por estados y el confederalismo y/o el federalismo mexicanos. Una de las cosas que hicieron diferentes al confederalismo ideado por Montesquieu del federalismo de Estados Unidos fue su manera de entender la representación política. Además de la obvia debilidad de los gobiernos generales, Montesquieu reseñó –en el *Espíritu de las leyes*-- que las experiencias confederalistas se caracterizaban –aunque no necesariamente— por mantener un cierto tipo de "representación ponderada". Por consiguiente, el peso de la representación general de una "sociedad de sociedades" tendía a ser diferenciado de acuerdo a la riqueza, población, límites territoriales y el poder militar de cada una de las partes. La propia confederación estadounidense de 1777 o las confederaciones alemanas del siglo XIX representan dos buenos ejemplos de la aplicación práctica de este principio.[226] En contraste, las experiencias

---

[224] Estos elementos también determinaron un origen distinto del bicamerismo de Estados Unidos en comparación al de Inglaterra.

[225] Hamilton, *Federalista*, p. 398.

[226] El artículo V de la confederación de Estados Unidos decía explícitamente: "ningún estado tendrá menos de dos representantes en el congreso ni más de siete y ninguna persona podrá ser delegado más de tres años durante el período de seis...". Respecto del caso Alemán, hubo tres momentos: la débil confederación de 1815-1848, la confederación no consolidada de 1849 y la confederación de 1871. El diseño de representación política de las últimas dos no deja ninguna duda sobre la utilización del principio de representación ponderada. En el intento de confederación alemana de 1849 se pensó en una representación bicameral: una cámara de

federalistas fincaron sus cimientos sobre la base de una representación igualitaria de las partes. El voto mexicano por diputaciones, desde su nacimiento, se constituyó con un fundamento similar. Por lo tanto, cuando la institución se puso en ejercicio estuvo más cerca de los diseños de representación federalistas que de los de tipo confederalistas. Queda, sin embargo, por resolver el problema de la duplicidad de las representaciones territoriales; que además compete tanto al caso mexicano como al estadounidense. México, como se ha visto, no sólo funcionó con el voto por diputaciones, sino ensayó cuatro sistemas bicamerales a lo largo de la primera mitad del siglo XIX: 1824-1835, 1836-1841, 1843-1845 y 1846-1853. El estudio histórico de cada uno de estos diseños de bicamerismo rebasa el plan original de la presente investigación. No obstante, es posible hacer una breve consideración sobre la aparente duplicidad. El adjetivo de aparente no es infundado. Al menos en la función electoral, el voto por diputaciones y las competencias de los senados mexicanos nunca se confundieron. Más bien, puede rastrearse una distribución de funciones y facultades. Cuando un "poder" entraba en acción, el otro no se inmiscuía en su operación. En términos generales, no se ejerció una doble territorialidad. La única excepción fue el período de 1847-1853: el tercio de senadores electos por las autoridades federales le dio participación tanto a los senadores como al voto por diputaciones en la cámara de diputados. Sin embargo, la doble representación territorial fue parcial y, extrañamente, para ponderar los excesos de los estados.

Finalmente, y aunque ya he desarrollado extensamente este período en el tercer capítulo, no puedo dejar de hacer un comentario sucinto sobre el paradero del voto por estados en el constituyente de 1856-1857. El valor que dieron a este instrumento de representación fue tan grande que Arriaga, junto con otro grupo importante de diputados,

---

"representantes del pueblo" y otra de representantes de los estados o "consejo federal". Dicho consejo, por ejemplo, estaría compuesto de 40 miembros de Prusia, 38 de Austria, 18 de Baviera y así sucesivamente. La Constitución alemana de 1849 nunca tuvo vigencia debido a los desencuentros entre Austria y Prusia. Al final, Prusia no convalidó la confederación. En cambio, la confederación de 1871-1918 sí tuvo plena vigencia. Y aunque el voto diferenciado se redujo sustancialmente en comparación al diseño de 1849, el consejo federal conservó el mismo principio: 17 representantes a Prusia y el resto (58 votos) repartidos entre los demás miembros de la confederación. Sin embargo, Prusia fue compensado con la dirección del imperio que recayó en Bismark. La referencia sobre Estados Unidos: Hamilton, *Federalista*, p. 382. Las de Alemania: Herbert Krüger, "El derecho constitucional alemán en la mitad del siglo XIX y su desenvolvimiento hasta nuestros días" y Hans Schneider, "En torno a la evolución constitucional alemana, 1848-1956", en Herbert Krüger, (compilador), *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, vol. I, 1957, pp. 1-60 y 61-99.

intentaron sustituir el senado con "alguna otra cosa". Esa otra cosa fue el voto por diputaciones. Ahora es más fácil comprender porqué el proyecto constitucional fue tan parco en la motivación de un tema toral en el diseño de la representación política de 1857. De haberse aprobado, hubiera dado vida a un federalismo *sui generis* de unicamerismo con una doble representación: la territorial y por población. A pesar de ello, conservaron la función electoral. Es sabido que las elecciones de 1871 fueron altamente competidas. Allí se volvió a activar la pericia política de los grupos de aquel momento. Y en toda la segunda mitad del siglo XIX, no dejó de operar en asuntos presupuestarios. El voto por diputaciones representó en México una verdadera tradición. No conozco un buen estudio que haga lo propio sobre el caso estadounidense.

V. CIUDADANOS TERRENALES

El origen o la otra cara de la representación política gira en torno a la ciudadanía. Las distintas nociones de ciudadanía son, antes que cualquier otra cosa, una construcción histórica. Por ende, ninguna nación –sea de Europa o de Estados Unidos— logró su constitución de facto. La "fabricación" de ciudadanos requiere el ensamble de diversos ámbitos en estrecha relación: doctrina, descenso constitucional y aprehensión social.[1] De ahí que todos los países hayan comenzado con la discusión de varias concepciones de la ciudadanía; luego adoptado una expresión constitucional y, al unísono, trabajado --lo más difícil de lograr-- en su interiorización social y cultural.[2]

En el capítulo sólo abordaré la parte alusiva a los ámbitos doctrinal e institucional. No porque piense que es irrelevante la dimensión social. Estoy consciente que para la región hispanoamericana –aunque el comentario pueda ser válido para otros países-- la insuficiencia no es menor. Lira y Guardino coinciden en la inclusión de las repúblicas de indios como parte de la reorganización política de los Estados-nación americanos.[3] Lira ha hecho, además, la historia épica de la resistencia de los modos de ser colectivos frente a las instituciones individualistas de corte "liberal".[4] Guardino sostiene que todo Estado-nación conjuga tanto elementos institucionales como culturales. Y que, al final, "la formación del

---

[1] Otros autores, como Marshall, piensan que la ciudadanía debe estudiarse con base en los distintos tipos de derechos (civiles, políticos y sociales). Carvalho ocupó las premisas de este enfoque para dar un recuento general de la historia de la ciudadanía en Brasil. T. H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, University of Chicago Press, Chicago, 1964. José Murilo de Carvalho, *Desenvolvimiento de la ciudadanía en Brasil*, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

[2] Para Francia: Jardín, *Historia*; y Patrice Gueniffey, *La revolución francesa y las elecciones. Democracia y representación a fines del siglo XVIII*, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, México, 2001. Respecto de Inglaterra: Guy Hermet, *En las fronteras de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

[3] Andrés Lira, *Comunidades indígenas frente a la ciudad de México. Tenochtitlan y Tlatelolco, sus pueblos y barrios, 1812-1919*, El Colegio de México, México, 1995, p. 179. Guardino, *Campesinos*.

[4] Dos acotaciones que matizan la concepción referida del autor. En primer lugar, Lira reconoce que las repúblicas de indios no fueron ajenas a los diversos cambios constitucionales. Por ejemplo, señala que durante la formación de los primeros ayuntamientos constitucionales hubo participación política de los indios, al grado que algunos acabaron como electores. Asimismo, fue frecuente que los indios usaran los argumentos legales que proporcionaron los nuevos constitucionalismos de época. En segundo lugar, su historia de la resistencia no es lineal. Más aún, el estudio de Lira indica que el proceso de decadencia de las parcialidades de indios en la ciudad de México –San Juan y Santiago-- comenzó en la segunda mitad del siglo XIX. Lo importante para esta investigación es que pondera --independientemente de los cambios en las formas de gobierno y los diseños de representación política y ciudadanía-- las rupturas institucionales que se dieron en el período. En ciertos actores y espacios sociales la persistencia de los usos y costumbres de carácter colectivo fueron, por algún tiempo, más fuertes que los cambios doctrinarios e institucionales.

Estado es un proceso más cultural que institucional".[5] Más allá de esta postura determinista, lo importante es que ve en los "campesinos" –y no sólo en las élites políticas-- un actor social que participó en la estructuración del Estado mexicano. En su opinión, la influencia no sólo se expresó en la regular participación de los indios en los levantamientos y rebeliones de toda la primera mitad del siglo XIX. Fue visible en las legislaciones de la época y, sobre todo, en el orden cultural.

Las discrepancias de ambos historiadores son sustantivas. Mientras que Lira puso énfasis en la continuidad de la "autonomía" e identidad de los indios --propiedad comunal, cajas de comunidad y juzgados especiales— del siglo XVIII; Guardino siguió tanto las rupturas como las continuidades.[6] Los resultados, por ende, pueden ser diversos. Por ejemplo, Lira vio en los ayuntamientos constitucionales un "adversario" a la autonomía histórica de las repúblicas de indios. Guardino una tensión que no sólo amenazó a las repúblicas de indios, sino que sirvió como un mecanismo de vinculación e inclusión de los distintos actores sociales. Esto explica la rápida expansión de los ayuntamientos –71 entre 1820 y 1821-- en la zona que después formaría parte del estado de Guerrero.[7] La vinculación, al unísono, fue vista positivamente por los distintos actores implicados. A las repúblicas de indios proporcionó un mecanismo de inserción sin violentar bruscamente sus usos y costumbres; a las autoridades centrales –locales y nacionales--, una experiencia práctica de política y un nuevo instrumento de control fiscal.

Por otra parte, Guardino aclara que no sólo se gestó una absorción o traslado de las repúblicas de indios en los ayuntamientos constitucionales. Habla, cuando menos, de tres rupturas.[8] En primer lugar, indica que la formación de los ayuntamientos abarcó, generalmente, un espacio territorial más amplio que el de las repúblicas de indios. La cualidad territorial –que impactó, como se vio en el capítulo precedente, la noción de representación— generó un proceso de "inclusión" de todos los grupos sociales en las comunidades locales. En segundo lugar, señala que los actores locales impulsaron, desde "abajo", la extensión del voto universal de los varones. Y en tercer lugar, observa la

---

[5] Guardino, *Campesinos*, p. 28.
[6] Otra diferencia se refiere a la noción de autonomía. Lira la concibe como un presupuesto del siglo XVIII novohispano. Guardino observa que la autonomía era relativa. Las repúblicas de indios estaban relacionadas al vínculo o "control" de los subdelegados y los tenientes de las intendencias. Guardino, *Campesinos*, p. 152.
[7] Guardino, *Campesinos*, pp. 150-151.
[8] Guardino, *Campesinos*, pp. 155-156 y 164.

existencia de una política centralizadora a partir de las primeras legislaciones estatales. Este fenómeno terminó por fragmentar, agrupar, fusionar y separar a las antiguas repúblicas de indios para constituir unidades territoriales nuevas.

A pesar de las diferencias, ambos autores concluyen que se dio continuidad en las formas de vida colectivas. Guardino lo dice más claro respecto del tema que me ocupa: intuyó la persistencia –transfigurada— de una "ciudadanía comunitaria" en el siglo XIX.[9]

Carmagnani y Hernández han llevado el argumento más lejos. Se han preguntado sobre la pertinencia de hablar de una sola noción de ciudadanía –la fundamentada en los derechos políticos individuales-- o si es necesario emprender nuevas rutas para entender la realidad hispanoamericana. Esto los ha llevado a sostener que los constitucionalismos americanos heredaron una "ciudadanía orgánica" preexistente.[10] Este planteamiento reivindica la posibilidad de una ciudadanía comunitaria sustentada sobre las bases igualitarias del vecino novohispano del siglo XVIII. El honor, el prestigio y la riqueza fueron sus atributos principales.

Guarisco, citada en el capítulo precedente, ahonda en este último presupuesto. Observa que los partidos –antes que entidades administrativas— fueron asociaciones territoriales "representativas" y electivas.[11] Las repúblicas de indios, subsumidas en dichos espacios, formaron parte de esta organización política. En el centro de esta forma de vida social se formó el vecino, que no era otra cosa que el varón cabeza de familia con derechos (en materia política, sustentado en el voto) y obligaciones (fiscales y de trabajo comunitario). En el terreno local, se gestaron diversos intercambios y vínculos sociales que la historiadora define como "fuerzas incluyentes": comercio, milicias (juntas patrióticas y contribución de guerra) y religión (la vida parroquial, las cofradías, las juntas de fábrica, las cajas de comunidad y los cementerios fuera de las iglesias).[12] Por un lado, estos grandes agregados de integración –desarrollados finamente por Guarisco— llevaron a la erosión –no eliminación— de las jerarquías y el sistema estamental; por la otra, permitieron un proceso paulatino de igualación. En suma, Guarisco sostiene que son los cambios culturales y sociales del siglo XVIII los que explican la constitución de "ayuntamientos plurales" –los

[9] Guardino, *Campesinos*, p. 160.
[10] Carmagnani, "Ciudadanía", pp. 372-373.
[11] Guarisco, *Construcción*, pp. 65, 82, 84-87, 89 y 127.
[12] Guarisco, *Construcción*, pp. 126, 128, 130, 153. 164, 181-191 y 200.

integrados con indios y "criollos" o peninsulares— en el proceso derivado de Cádiz.[13] No al revés. El constitucionalismo gaditano recogió las prácticas políticas de su pasado y las reformuló. Las transformaciones más importantes: el carácter generalizado, rotativo y regular de las elecciones y la introducción del voto individual.

La importancia de la dimensión social y cultural de la ciudadanía me lleva a ser cauto.[14] Seguir los trayectos de la vecindad –sustentados en el honor, el prestigio y la riqueza— en el México de la primera mitad del siglo XIX es un tarea inmensa que rebasa las expectativas del presente capítulo. Mi intención, como referí arriba, es otra. Pretendo ahondar en las discusiones doctrinales e institucionales de la ciudadanía, que dicho sea de paso no es poca cosa. En primera instancia, debido a que no existe un estudio sistemático y de "largo aliento" que compare los productos constitucionales, las leyes electorales y las diversas opciones doctrinarias de ciudadanía que discutieron los actores políticos mexicanos. En segundo lugar, porque los "detractores" de las historias institucionales suelen omitir que las constituciones no están desprovistas de referentes sociales y culturales. Los repetidos ensayos legislativos para normar la vecindad –primero en Cádiz y después a lo largo de todo el siglo XIX mexicano— tan sólo son un ejemplo de esta vinculación. El derecho de petición otro más. Y en tercera instancia, la discusión doctrinal y constitucional tiene un valor político en sí mismo. No es una realidad holística –ni siquiera Kelsen llegó a pensar tal cosa--, pero sí un condimento necesario de los diversos ejercicios de la ciudadanía en los siglos XVIII y XIX del mundo occidental.

Este último punto reviste particular importancia, pues el estudio de la ciudadanía en el espacio americano estuvo, por muchos años, marcado por el estigma del atraso. El prejuicio eurocentrista condenó a las naciones hispanoamericanas al ostracismo político. La condena de la copia o la adscripción al desarrollo de entelequias constitucionales. O para usar el lenguaje de una parte de la historiografía contemporánea: los americanos construyeron una "ciudadanía de papel" o "ciudadanos imaginarios".[15] No resulta ocioso

---

[13] Guarisco, *Construcción*, p. 330.

[14] De hecho, este parece ser el punto de partida de Annino para criticar los referentes puramente liberales. Propone, entre otras cosas, trascender la "naturaleza jurídica formal" del liberalismo. Por lo tanto, acude a la ayuda de libro clásico de Marshall sobre la ciudadanía para introducir las dimensiones sociales y culturales en el tema. Antonio Annino, "Ciudadanía "versus" gobernabilidad republicana en México. Los orígenes de un dilema", en Sabato, *Ciudadanía*, p. 64.

[15] Guerra, *México*, tomo I, pp. 29-58. Escalante califica, desde el título de su libro, a los ciudadanos mexicanos del siglo XIX de imaginarios. Por mi parte, prefiero leer su investigación –tal y como lo sugiere el

subrayar que esta postura no es original. Se remite a la voz "interesada" de una parte de los tratadistas mexicanos de época: la temprana crítica de la "política científica" y, particularmente, de Rabasa y sus dos seductores libros escritos en el exilio: *La constitución y la dictadura* (1912) y *La evolución histórica de México* (1920).[16]

Por fortuna, la más reciente historiografía sobre América Latina ha abandonado este prejuicio analítico.[17] El mismo Guerra mutó de visión, aunque no del todo, a partir de la compilación de los estudios contenidos en *Modernidad e independencias*. Aquí se observa un mayor aprecio por las construcciones hispanoamericanas y, por ende, una flexibilización del enfoque utilizado en su anterior obra, *México: del antiguo régimen a la revolución*.

A pesar de ello, sigo sin compartir el presupuesto de Guerra que ve en el modelo individualista una presencia acabada en Europa desde el inicio de la Revolución francesa. Las primeras constituciones de ese país suscribieron una idea del ciudadano –como decía Sieyès— "por cabeza". Ello, sin embargo, no significó que su población en edad de votar abandonara de facto las prácticas "comunitarias".[18] Por lo tanto, la construcción de la ciudadanía en Francia también fue gradual y acotada como en Hispanoamérica. Annino nos recuerda que las zonas rurales de Inglaterra operaron con jerarquías sociales similares.[19] El *patronage* fue considerado como parte del orden "natural inglés. Por todo ello, en el futuro habrá que "medir" –distinguiendo los actores sociales y espacios en juego-- las distintas velocidades de interiorización de cada grupo social. Por lo pronto, es necesario abandonar la endémica perspectiva de países desarrollados y atrasados.

El presupuesto de este estudio no es muy distinto a como veo a Europa. Aunque en menor grado que en el viejo continente, la ciudadanía comenzó como algo acotado y a lo largo del siglo tuvo su expansión final. El proceso, desde luego, no fue lineal. Tampoco lo

---

propio subtítulo-- como un "tratado de moral pública". Fernando Escalante Gonzalbo, *Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la república mexicana –tratado de moral pública--*, El Colegio de México, México, 1992.

[16] En realidad, el libro que desarrolla con mayor amplitud la idea de la "ficción democrática" es el segundo texto referido. Emilio Rabasa, *La evolución histórica de México*, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.

[17] Me refiero a autores como Carmagnani, Annino, Sabato, Chiramonte, Malamud, entre otros.

[18] Gueniffey ha mostrado que la construcción del "individualismo democrático" en Francia no fue inmediata. La existencia de un sistema electoral indirecto en los primeros años de la ruptura política de 1789, el debate en las asambleas electorales y la generación de instrucciones a los representantes electos muestran la persistencia de una "ciudadanía" de tipo comunitario. De hecho, la introducción de los cantones y los departamentos tuvieron, como presupuesto implícito, la misión de resquebrajar las realidades comunitarias del pasado histórico francés. Gueniffey, *Revolución*, p. 43.

[19] Antonio Annino, "El voto y el XIX desconocido", *Istor*, año V, Núm. 17, verano del 2004, pp. 51-52.

fue en Francia. El cambió consistió en crear un nuevo cuerpo institucional y el abandono paulatino de las regulaciones realistas; en el paso de la condición de "súbdito" a la de ciudadano; de la excepcionalidad de las formas de elección del siglo XVIII novohispano a la regularidad y generalidad del voto ciudadano.

La intención, en suma, es tomar distancia de aquellos enfoques que dividen el análisis de la ciudadanía entre mundo abstracto y mundo real, ciudadanos de papel y ciudadanos reales, ley muerta y nulo valor de la dimensión constitucional. El solo proceso de interiorización institucional bastaría para alejarse de esta postura. Pero si se añade la ya documentada participación, en distintos grados, del voto de los vecinos "mexicanos" el espacio del debate cambia.[20] No debemos buscar la existencia de un "liberalismo democrático" de facto –interrogante del presente— en la región hispanoamericana. Tampoco sería pertinente hacerlo en Europa o los Estados Unidos decimonónicos. Más bien, hay que preguntarnos por el valor político de los diseños institucionales de la ciudadanía y las diversas modalidades con las que se realizaron los procesos electorales en los espacios americanos.

Como señalé anteriormente, la ciudadanía puede verse como una moneda de dos caras: la relativa a la ciudadanía pasiva (el derecho a ser votado) y la ciudadanía activa (derecho a votar y ser elector). Este último lado es que trataré en el capítulo. Lo he dividido en tres apartados. El primero referente a la discusión de los requisitos que llevaron a la existencia de dos modelos predominantes de ciudadanía activa y uno más de carácter efímero: por el modo honesto de vivir, por renta anual y el sectorial o de "clases" respectivamente. El segundo concerniente a la definición de la ciudadanía en los estados. Y por último, el tema de los procedimientos de elección. De este último elemento emanan los siguientes asuntos: la pretensión de impulsar el método directo de votación y la hegemonía de los procedimientos indirectos de elección y el tema de la correspondencia o separación de los electores y los cargos de representación política.

[20] Los trabajos de Benson, Berry y Guedea invitan a una valoración distinta de los procesos electorales. Lo mismo puede decirse de los estudios contemporáneos, aunque con perspectivas distintas, de Carmagnani, Hernández, Annino, Bellingeri y Serrano.

El México independiente, desde sus inicios, postuló una noción de ciudadanía que fue más allá del constitucionalismo gaditano. Eliminó la distinción de castas y el requisito suspendido de ser alfabeto a partir de 1830. Con ello, ensanchó aún más el diseño de Cádiz que era de por sí amplio. Guedea y Annino han mostrado que dicha amplitud venía –aún siendo ilegal-- de la primera convocatoria a elecciones de los ayuntamientos constitucionales.[21] Guedea, además, describe que uno de los argumentos para suspender las primeras elecciones del ayuntamiento de México –la de finales de 1812— fue que las juntas parroquiales no habían respetado las restricciones de "color".[22] De aquí se desprende que permitieron un voto indiscriminado –como llegaron a calificar peyorativamente algunas autoridades de la época-- del "peladaje". En paralelo, la mayoría de diputados americanos a Cortes, tanto en el momento constituyente como en las representaciones ordinarias, combatieron la segregación de castas.[23] Su defensa se centró, en forma semejante a los estados sureños de Estados Unidos con los esclavos, más por el lado de las "personas" que por otorgarles plenos derechos políticos.[24] Lo primero era lógico. Pretendían aumentar la representación de los americanos en las Cortes. Lo segundo, en cambio, podía convertirse en un peligro difícil de manejar en el futuro. De cualquier manera, cuando Iturbide estableció contacto con los últimos reductos de la insurgencia no tuvo otra salida que darles algo a cambio. No hay que quebrarse la cabeza para inferir la ganancia de Iturbide: ahorro de tiempo y sangre. La de Guerrero parece revelarla el testimonio de Mier. Cuenta que cuando el virrey Apodaca le remitió la recién restaurada Constitución de Cádiz a Guerrero, este último le respondió: "soy mulato y no puedo avenirme con una Constitución que me priva de los derechos de ciudadanía".[25] Por eso cuando Iturbide planeó el contenido del

---

[21] Virginia Guedea, "The first popular elections in Mexico City, 1812-1813", en Rodríguez, *Mexico*, pp. 45-69. Annino, "Prácticas", pp. 17-63.
[22] Guedea, "First", p. 52.
[23] Uno de los primeros balances sobre el doble impacto –como ciudadanos y como personas-- de la exclusión de las castas en la región de ultramar: Servando Teresa de Mier, "Situación sobre las castas de América y demostración de la injusticia con que se le prohíbe la representación en las Cortes", Miguel I. Verges y Hugo Díaz-Thome (introducción y ordenación de textos), *Escritos inéditos. Fray Servando Teresa de Mier*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución, México, 1985, pp. 335-351. Una lectura contemporánea del mismo tema: Chust, "Legislar", pp. 23-82.
[24] Chust, "Legislar", pp. 30, 32 y 46-51.
[25] "Novena carta de un patriota", García, *Fray*, p. 206.

Plan de Iguala no descuidó el asunto de las castas. En materia de ciudadanía, simplemente rompió con Cádiz para buscar, posteriormente, la adhesión de la insurgencia. Y todos los actores de la independencia respetaron el acuerdo. Los filtros de la primera convocatoria constituyente se concentraron en los procedimientos y en las restricciones territoriales de la representación. No en los derechos políticos iniciales del vecino ampliado (capítulo I). Como puede verse en los cuadros 34 y 35, las subsiguientes convocatorias, decretos electorales y la Constitución de 1824 hasta 1835 suscribieron básicamente el mismo diseño de ciudadanía.

Cuadro 34
Ciudadanía y convocatorias constituyentes
1823-1855

Concepto	Convocatoria 17 junio 1823	Convocatoria 17 octubre 1841	Convocatoria 19 diciembre 1842	Convocatoria 27 enero 1846	Convocatoria 6 agosto 1846	Convocatoria 17 octubre 1855
Sistema electoral	Indirecto, tres grados (arts. 12-79)	Indirecto, tres grados (arts. 7-66)	De designación	Corporativo o de "clases" (160 diputados electos indirectamente en dos grados) (arts. 2-5)	Indirecto, tres grados (arts. 8-74)	Indirecto, tres grados (arts. 8-58)
Requistos de ciudadanía	18 años/avecindados y residentes (arts. 14-16)	18 años (art. 8)		25 años/ contribución directa en censos anteriores (arts. 6-16)	18 años/avecindados y residentes (art. 10)	18 años (art. 9)
Excluidos	Causa criminal/ deudores/ incapacidad física/"no tener domicilio, empleo, oficio o modo honesto de vivir"/ sirvientes domésticos que no sean jornaleros, arrieros, pastores y vaqueros (art.13)	Sirvientes domésticos de todo tipo/causa criminal/clero regular/sin "modo honesto de vivir" (art. 8)		Los que no tengan las calidades especiales según su clase/causa criminal (art. 17)	Los mismos que en la convocatoria de 17 de junio de 1823 (art.13)	Causa criminal/clero secular y seglar/ "los vagos y mal entretenidos" conforme a las leyes (art. 9)
Electores primarios	25 ó 21 siendo casados/vecindad y residencia (art. 53)	21 años/vecindad o residencia (art. 27)		Calidad de ciudadano (25 años)/haber pagado contribución directa anual proporcional a su clase y según el departamento (art. 28)	25 ó 21 siendo casados/vecindad y residencia (art. 31)	25 años/vecindad en el partido o residencia de un año (art. 46)
Electores secundarios	25 años/vecindad y residencia en el partido (art. 53)	25 años/vecino en el partido o residencia de un año (art. 50)		Las mismas que el primario con un incremento en la contribución directa proporcional (art. 29)	25 años/5 de vecindad y residencia en el partido (art. 48)	25 años/vecino en el partido o residencia de un año (art. 46)
Elector de capital						
Diputado	25 años/vecino con residencia de 7 años (art. 69)	25 años/vecino con residencia de 2 años/renta anual de mil 500 pesos (art. 55)	92 vocales nominales nombrados por el gobierno en turno, de acuerdo a "su ciencia y patriotismo"	25 años/calidad de ciudadano/haber pagado sus contribuciones directas (proporcional según su clase y departamento) (arts. 20)	25 años/vecino con residencia de 7 años (art. 64)	25 años/estado seglar/"poseer un capital, giro o industria honesta que le produzca con que subsistir" (art. 46)

Fuente: Constituciones y leyes electorales del siglo XIX.

Cuadro 35
Ciudadanía y representaciones ordinarias
1824-1857

Concepto	Constitución 1824 (4 octubre)	Constitución 1836 (29 diciembre) y Ley electoral 30 noviembre 1836	Constitución 1843 (12 junio)	Acta de reformas 1847 (18 mayo) y Ley electoral 3 junio 1847	Ley orgánica electoral 1857 (12 febrero)
Sistema electoral	Indirecto, tres grados (art. 16)	Indirecto, tres grados (Ley 30 noviembre arts.11 40)	Indirecto, tres grados (arts. 147-149)	Voto directo opcional (art. 18). En realidad, indirecto en dos grados para presidencia, senadores y magistrados y tres grados para diputados (Ley 3 junio 1847 arts. 1-11)	Indirecto, un grado (arts. 3-42)
Requisitos	18 años/vecindad y residencia en ayuntamientos (Convocatoria 17 junio 1823 arts. 14-16)	21 años ó 18 siendo casado/renta anual de cien pesos (Primera ley art. 7 y Ley 30 noviembre 1836 art. 6)	21 años ó 18 siendo casado/ renta anual de 200 pesos (posibilidad de disminución según las legislaturas locales) (arts. 18)	20 años/ "modo honesto de vivir" (art. 7)	21 ó 18 siendo casado/ "modo honesto de vivir" (art. 7)
Excluidos	Causa criminal/ deudores/ incapacidad física/sirvientes domésticos que no sirvan a la persona (Convocatoria 17 junio 1823 art. 17)	Sirviente doméstico de todo tipo/causa criminal/no saber leer y escribir desde 1846/por estado religioso/no tener "modo honesto de vivir" (Primera ley arts. 7 y 10)	Los mismos que en 1836 (arts. 21 y 22)	Ebriedad consuetudinaria/ estado religioso/ causa criminal (art. 3)	Causa criminal/ fraude/ "vagos y mal entretenidos, tahúres,ebrios consuetudinarios" (art. 8)
Electores primarios	25 ó 21 siendo casado/ vecindad y residencia (Convocatoria 17 junio 1823 art. 35)	25 años/vecindad (Ley 30 noviembre (art. 24)	25 años/vecino y residencia de 3 años/renta anual de mil 200 pesos (art. 28)	21 años/vecino y residencia (Ley 3 de junio art. 1)	Residencia/ estado seglar (art. 16)
Electores secundarios	Los mismos que los primarios (Convocatoria 17 junio 1823 art. 35)	Los mismos que los primarios (Ley 30 noviembre 1836 art. 35)	Los mismos que un elector primario (art. 50)	25 años/vecino y residencia de un año (Ley 3 de junio 1847 art. 1)	
Elector de capital					
Diputado general	25 años/vecindad de 2 años o por nacimiento en el estado/los no nacidos en territorio mexicano, 8 de vecindad y renta anual de mil pesos o bienes raíces de 8 mil pesos (arts. 9-10)	30 años/vecindad/ renta anual de mil 500 pesos (Tercera ley art. 6)	30 años/vecino y residencia de 3 años/renta anual de mil 200 pesos (art. 28)	25 años/en ejercicio de los derechos ciudadanos (art. 7)	25 años/vecino de la entidad/estado seglar (art. 33)

Fuente: Constituciones y leyes electorales del siglos XIX

Edad de 18 años cumplidos y ser avecindados y residentes sin determinación de un tiempo específico. Las actas no consignan debate alguno sobre la aprobación del punto, lo que muestra el consenso general con el dictamen de la comisión de constitución. El punto fino de la discusión se ubicó en otro lado: la tensión entre una "ciudadanía de los estados" –propuesta de la comisión— o una de orden general. Sólo los diputados Guerra y Marín

alzaron la voz contra la medida. El primero hizo notar que no era congruente que la definición de la "representación de la nación" y la ciudadanía recayera en manos de los estados.[26] El segundo que el dictamen introducía una interferencia en los asuntos de la "federación". El problema que veía era de claridad. No se sabía cuáles serían las "facultades de los estados en particular". En contraste, a Rejón le parecía que promover la uniformidad en las elecciones era "entrometerse en pormenores" que le correspondían a los estados. Pedía no desconfiar en las "virtudes" y los conocimientos de las legislaturas locales. Romero lo secundó. Alegó que la "federación" ya contaba con el resguardo de las exigencias que debían detentar los diputados generales, "y sólo se reserva a los estados el prescribir las cualidades de los ciudadanos electores". La posición de Guerra y Marín fue marginal. La postulación de una ciudadanía definida por los estados –premisa confederalista— no tuvo ningún problema en ser aprobada por el segundo constituyente. Con ello se proyectó una noción "dual" de la misma que será discutida en el siguiente apartado. Lo importante, de cualquier modo, fue el acuerdo en continuar con los derechos políticos amplios postulados en el Plan de Iguala.

Otro de los detalles finos puede rastrearse en el ramo de los excluidos (cuadros 34 y 35). No debe extrañarnos las exclusiones por causa criminal, deudores fraudulentos e incapacidad física. Eran renglones suscritos por los constitucionalismos europeos y de Estados Unidos. La lid podría comenzar con los requisitos de tener domicilio, empleo o "modo honesto de vivir" y, sobre todo, en el caso de los "sirvientes domésticos". Sin embargo, tampoco se trata de parámetros fuera de las regulaciones normales del orbe occidental. Rosanvallon ha identificado que la ciudadanía francesa pasó por requerimientos semejantes al constitucionalismo hispanoamericano. El domicilio, la residencia y el empleo fueron requisitos ordinarios para lograr el estatus de ciudadano en la Francia posrevolucionaria. Eran exigencias "mínimas" que tendían a garantizar "solvencia moral y social" para excluir a los vagos e indigentes del acceso a la cosa pública. El constitucionalismo francés fue aún más lejos. Exigió, además, el requisito de pago por impuestos –de uno a tres jornales— para acceder a la ciudadanía activa.

---

[26] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 15 de mayo de 1824, tomo IX, p. 523. Las intervenciones a que se hace referencia posteriormente fueron en esta misma sesión (pp. 524-525).

La exclusión de los sirvientes domésticos tuvo un tinte distinto. La búsqueda de "autonomía" –hipótesis sugestiva de Rosanvallon— contiene una fuerza explicativa que, por desgracia, no ha sido explorada con profundidad ni en la propia Francia.[27] El caso es que la convención francesa excluyó a aquellos hombres de "condición servil" en la primera convocatoria a elecciones de 1789. En México, no existen declaraciones extensas de los motivos que llevaron a tal determinación. Lo poco que se sabe proviene de testimonios indirectos que apuntan al prurito de la autonomía. O para usar el lenguaje de la época: evitar el "acarreo" o la multiplicación del voto individual de la "persona". Mora, algunos años después, explicaría la cuestión de una manera general. En su opinión, lo fundamental en la ciudadanía –ligado a su preocupación por la educación como productora de ciudadanos— era crear "hombres con voluntad propia". La "peculiaridad" mexicana. en dado caso, fue su determinación, desde 1823, de distinguir diversas categorías de sirvientes domésticos. Los jornaleros, arrieros, pastores y vaqueros –aunque vivieran dentro de la jurisdicción de los hacendados— no necesariamente carecían de independencia para emitir un voto con "voluntad propia". De ahí que los primeros constituyentes los hayan liberado de la exclusión. Seguramente, los estados del norte fueron los más favorecidos con la medida. En cambio, los dependientes domésticos que trabajaban en el interior del "hogar" y las haciendas con una estructura de peones acasillados –las zonas sur y centro del país— fueron descartados del censo ciudadano.

En 1836 se cambió el modelo de la ciudadanía activa. La amplitud del pasado se vio reducida por la edad –de 18 a 21 años o 18 si se era casado--. la renta anual de cien pesos. exclusión de todo tipo de sirvientes domésticos, por estado religioso y la proyección de ser alfabeto hasta 1846 (cuadro 35). De todos los requisitos, los que más acotaron el censo ciudadano en el corto plazo fueron la reserva de los sirvientes domésticos y el cumplimiento de la renta anual.[28] Sin embargo, la historiografía sobre el período ha

[27] Rosanvallon, en *La consagración del ciudadano*, lo enuncia como un problema toral en Francia. pero no corresponde –al menos sistemáticamente-- con el desarrollo ulterior de la investigación. Pierre Rosanvallon. *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*, Instituto Mora, México, 1999.

[28] De haber perdurado la Constitución de 1836 hasta 1846, la restricción de ser alfabeto es la que hubiera tenido mayor impacto. La reserva no era nada nueva para México. Primero por el constitucionalismo gaditano. En 1812 se introdujo una medida similar que nunca llegó a aplicar en ultramar. Luego –se verá más adelante-- casi la totalidad de los estados acogieron un requerimiento semejante durante la primera etapa de la república mexicana.

exagerado la intensidad de la restricción.[29] Al grado que ha calificado al constitucionalismo de 1836 como oligárquico. Nada más lejos de la realidad. El diagnóstico cambia si se compara el caso mexicano con la situación política de Francia. La ley electoral de 1817 -- reforma que compartieron Constant y Guizot-- adoptó el voto directo de 1793, pero introdujo el voto por impuestos de 300 francos. Entre 1831 y 1846 prosiguió el mismo modelo con algunas reducciones –hasta 200 francos-- que ayudaron a incrementar el censo, aunque nunca al grado de abandonar el mismo paradigma.[30] El censo por renta de México fue benévolo.[31] El vecino no tenía que demostrar que había pagado impuesto alguno. Sólo justificar la renta anual especificada por la ley. La pregunta central a responder se ubica en otro nivel de discusión: ¿era la renta anual de cien pesos una cuota alta o un requisito fácil de cumplir? Payno cuenta, en alguna de sus crónicas de viaje, que un sirviente doméstico de Matamoros no ganaba más de seis pesos por mes y un cuartillo de maíz por semana.[32] Con tal cantidad debía mantenerse él y su familia. Como no le alcanzaba, el patrón tendía a adelantarle pequeñas cantidades. Al año, sumaba 78 pesos de sueldo y cien o 200 de deuda. Esta anécdota indica que una familia, en una situación de estricta supervivencia, debía ganar cuando menos 178 pesos anuales. De similar modo, otro tipo de sirvientes domésticos estaban cercanos a cumplir con la cuota exigida: ocho pesos mensuales o 96 al año.[33] De ahí que hubiera una exigencia específica para excluirlos del censo. Aunque incompleto, el cuadro 36 proporciona una idea de los sueldos de algunas profesiones en el año de 1843. Lo mismo un artesano, portero o mensajero que un alumno becado lograban cubrir el umbral de los cien pesos. No era remota la posibilidad de que la profesión de herrero, velero, carpintero, curtidor, "filarmónico", sillero, zapatero y cualquier individuo medio fácilmente cumplirían con el requerimiento. No se puede decir lo mismo de las zonas "rurales". La economía de autoconsumo pudo haber causado una disminución

[29] Véase, por ejemplo, el capítulo V de Costeloe, *República*, pp. 127-160.
[30] Rosanvallon, *Consagración*, pp. 190, 195, 196, 198, 202, 207, 220 y 224.
[31] A reserva de hacer estudios específicos sobre el tema, existe la posibilidad de que la adopción del censo por renta –en lugar del pago por impuestos— se haya adoptado en México por las escasas estadísticas de orden fiscal. Relacionado con lo anterior, habrá que pensar --en futuros trabajos— en el tipo de republicanismo y las dificultades del mismo para entablar un vínculo directo con los individuos sujetos a pagar impuestos.
[32] Manuel Payno, *Obras completas. Panorama de México*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1999, tomo V, pp. 37-38.
[33] Payno, *Obras completas*, tomo V, p. 51.

sensible del censo.[34] Sin embargo, parece que al final los constituyentes de 1836 no se impusieron la tarea de eliminar completamente la ciudadanía ampliada de 1824. Más bien, buscaron trascender el ambiguo y escurridizo "modo honesto de vivir" del pasado sistema electoral. La nueva exigencia "material" fue un dique cuantitativo que haría verificable las premisas morales del vecino.

Cuadro 36
Sueldo anual de algunas profesiones
1843

Profesión	Sueldo en pesos
Vicerector de artes y oficios	1200
Maestro de dibujo	1000
Maestro de matemásticas	1000
Maestro de química	1000
Maestro de mecánica	1000
Maestro de fundición	1200
Maestro de torno	1200
Maestro de hilandería	1200
Guarda almacenes	600
Escribiente	300
Mozo de servicios	144
Portero	200
Alumno becado nacional	125
Alumno becado extranjero	500

Fuente: *Diario Oficial del Gobierno*, 2 de diciembre de 1843, Estela Eguiarte Sakar, *Hacer ciudadanos*, UIA, 1989, pp. 100-101

La convocatoria de 1841 volvió a la definición del censo por el modo honesto de vivir de 1823-1835 (cuadro 34). Pero mantuvo un repertorio de exclusiones similar al de 1836. La única diferencia fue la anulación total de ser alfabeto hasta 1846. En el constituyente de 1842 se invirtieron las posturas esperadas. Los partidarios del voto de la mayoría --Fernando Ramírez-- no incluyeron restricciones más allá de las preexistentes a la convocatoria. En cambio, los del voto de la minoría –esta vez— representaron el lado "conservador" de la ciudadanía activa. Otero, Gómez Pedraza, Riva Palacio y Lafragua propusieron un censo aún más duro que el de los constituyentes de 1836: edad de 21 años

[34] A pesar de ello, existen testimonios posteriores como el de Zarco que sostenían que la cuota de cien pesos no era difícil de cubrir: "cualquiera –indicó Zarco en 1853-- ve comprendidos en estas líneas a los más infelices gañanes del campo, pues pocos habrá que no ganen al año aquella miserable renta". La crítica a las Sietes Leyes la hizo por el lado de los altos requisitos a la representación política. Zarco, "Ley electoral", *El Siglo XIX*, 12 de marzo de 1853, Zarco, *Siglo*, p. 32.

cumplidos, renta anual de 150 pesos y la exclusión de todo sirviente doméstico; aunque también mostraron un carácter innovador. Otero, se pronunció en contra del esquema de "ciudadanía de los estados" (1824-1835). Buscó, por decirlo de alguna manera, "federalizar" la ciudadanía. O para usar sus propias palabras: buscó trascender la "condición de extranjería" en cada uno de los estados para ser "todos iguales" o pertenecientes a una sola nación.[35] El cuadro 37 permite un examen desagregado del dictamen de compromiso y la noción de ciudadanía que aprobaron los representantes de 1842.

Cuadro 37
Ciudadanía activa
Constituyente de 1842

Propuesta	Origen de la propuesta	Votos a favor	Votos en contra
21 años cumplidos o 18 siendo casados y "ocupación contínua y honesta"	Comisión de transacción	46	16
Suspensión por ebrio consuetudinario	Comisión de transacción	53	12
Suspensión por "tahúr de profesión"	Comisión de transacción	60	5
Suspensión por estado religioso	Comisión de transacción	56	4
"Modo honesto de vivir"	"Adición" de Gómez Pedraza	58	3
Electores primarios y secundarios: leer y escribir	Comisión de transacción	46	8
Electores de departamento: leer, escribir, 30 años y demás cualidades que definan los estados	Comisión de transacción	46	10
Electores de minoría	Otero	35	21

Fuente: Mateos, *Historia parlamentaria.*

Llama la atención el primer requisito aprobado. No por la edad –que conservó la regulación de 1836— sino por la exigencia adicional de la "ocupación contínua y honesta". En apariencia, podría pensarse que no se trataba más que de un lenguaje distinto para reproducir la tradicional fórmula del "modo honesto de vivir". Sin embargo, la adición explícita de este último término por Gómez Pedraza –aprobada por 53 votos contra nueve— revela que no se trataba de requerimientos equivalentes. Por desgracia, las minutas

[35] Otero, "Discurso de 11 de octubre de 1842", *Acuerdo*, p. 214.

de sesiones de Mateos no incluyen los argumentos en uno y otro sentido. Se puede inferir, no obstante, que la "ocupación contínua" representó una garantía "objetiva" y verificable de vida honesta; mientras que el "modo honesto de vivir" pasaba por la definición de los valores cualitativos de la vecindad. Las exclusiones por ser ebrio consuetudinario y el tahúr de profesión sólo reforzarían la pretensión del vivir honesto. Las suspensiones por estado religioso y sirviente doméstico –más flexibles que la exclusión— representaban una continuidad con 1836 (volveré más adelante sobre los requisitos para ser elector). Todo ello muestra que, de haber subsistido la Constitución de 1842, el modelo de ciudadanía activa hubiera regresado a una situación similar a la de 1824-1835, a pesar de que otro grupo importante de diputados estaba a favor de mantener el modelo preexistente de 1836-1841. Y en efecto, los vocales que crearon las Bases Orgánicas de 1843 persistieron en el mismo paradigma que el constitucionalismo predecesor (cuadro 35). La principal discrepancia respecto de 1838-1841 se ubicó en el aumento de la renta anual de cien a 200 pesos; si bien con la salvedad de que los estados podrían disminuir la cuota según sus circunstancias particulares. No se puede saber con precisión cuánto realmente bajó el censo hasta que se emprendan estudios específicos en los estados. Pero si se acataron los parámetros sugeridos por la Bases Orgánicas no es remota la posibilidad que la ciudadanía activa bajara sustantivamente con relación a lo erigido en 1836.

A pesar de ello, contrasta el censo de cualquiera de las dos opciones vigentes de la ciudadanía por renta con la convocatoria de enero 1846 (cuadro 34). Se advierte, de la misma manera que en la representación política, un cambio cualitativo de gran envergadura: aumento de la edad a 25 años y la postulación de un censo por pago de impuestos. El sistema ejercido por los mexicanos en una sola ocasión fue semejante al francés en la determinación del referente fiscal. Pero las discrepancias fueron más profundas: el primero tuvo un carácter sectorial y acotado a las "clases"; el segundo, general y ampliado a todos los sujetos que cubrieran la cuota respectiva de impuestos. Aunque se desconocen los pormenores de la elección mexicana, no es difícil inferir que fue el momento en donde la ciudadanía activa sufrió la mayor contracción de su historia. Por lo mismo, el fenómeno puede leerse en clave retrospectiva. Esto es, como un reflejo de la incertidumbre que llegó a provocar los "excesos populares" del pasado. Si todo hubiera

sido una comedia o "ficción electoral", no tendría caso ensayar diversos diseños institucionales que nulificaran la participación de la ciudadanía en su sentido más amplio.

La gran alianza del séptimo mes de 1846 terminó con el experimento (Cuadro 34). El constituyente por "clases" no tuvo la oportunidad de plantear idea alguna sobre el tipo de ciudadanía que deseaba promover. No fue casual, en este sentido, que la ruptura se hiciera con el modelo más radical de todos los ejercidos con anterioridad: el de las exigencias de una edad de 18 años cumplidos y el "modo honesto de vivir" (1823-1835). Lafragua –por encargo de Arista— se atribuyó la "autoría" de la convocatoria del 6 de agosto. Si su testimonio es exacto, significa que los impulsores del voto de la minoría de 1842 habían transformado su pensamiento constitucional en 1846. Pasaron, desde la propia convocatoria, de un diseño de renta anual –el de 150 pesos— a otro que recaía básicamente en el modo honesto de vivir. Otero también había cambiado. Poco tiempo después de que apareciera la convocatoria alamanista, publicó un editorial que tituló la "Aristocracia de la riqueza".[36] Habló de las insuficiencias estructurales de la nobleza novohispana. Ligada a la "ignorancia", no era garantía de nada. Al mismo tiempo, pidió alejarse de las "malas imitaciones europeas", refiriéndose al modelo censitario que defendía Constant. Si se aceptaba dicha influencia, era necesario comprender que en naciones como Francia e Inglaterra la riqueza estaba relacionada con la ilustración. En breve, su renovada noción de ciudadanía se fundamentaba en el talento y la ilustración de los individuos. Era la única forma de defender la premisa republicana del "bien común". Otero había mutado en 1846 a un diseño de ciudadanía que nos es contemporáneo o familiar: la apuesta a la "aristocracia del saber". Varios meses después, y ya en calidad de diputado, ratificó su editorial en el ámbito constitucional. En su voto particular, se mostró crítico del modelo por renta anual. Vio dos problemas. Por una parte, la dificultad para fijar el censo por cuotas, "porque nunca puede darse una razón que justifique más bien una cuota que otra"; y por la otra: "porque estimando una cuota como una garantía de moralidad e independencia, para que fuera justa sería necesaria variarlas, respecto de las diversas profesiones y de las diferentes localidades de la república, lo cual sería tan embarazoso, que se haría imposible".[37] La federalización de la ciudadanía y la "moralidad e independencia" mediante una renta anual eran

[36] Otero, "La aristocracia de la riqueza", *El Republicano*, 6 y 15 de marzo de 1846, *Obras*, tomo I, pp. 141-147.
[37] *Acta de Reformas de 1847*, sesión de 5 de abril de 1847, p. 693.

incompatibles entre sí. Luego vino la propuesta contenida en el Acta de Reformas (cuadro 35). Se impuso variar la edad de 18 a 20 años cumplidos y adoptó la vieja exigencia del "modo honesto de vivir". Las exclusiones que conservó: por ebriedad consuetudinaria, estado religioso y causa criminal. La ruptura más visible respecto de 1823: la inclusión de los sirvientes domésticos con plenos derechos políticos de ciudadanía. La reforma de Otero no sólo pasó fácilmente, sino fue aprobada por unanimidad (cuadro 38).[38] Trascendido el modelo de renta anual, los modernos se convirtieron en los padres del voto universal masculino en México.

Cuadro 38
Ciudadanía activa
Constituyente de 1846-1847

Propuesta	Origen de la propuesta	Votos a favor	Votos en contra
20 años cumplidos y modo honesto de vivir	Voto particular de Otero	71	0
Restricciones por ser ebrio consuetudinario, estado religioso e interdicción legal	Voto particular de Otero	74	0
Voto directo como posibilidad	Voto particular de Otero	61	14
Restricciones para ser elector: tener mando político, militar, civil o eclesiástico	Voto particular de Otero	62	10
Voto a los ciudadanos del Distrito Federal para elegir presidente y senadores de la república		57	15

Fuente: *Acta de reformas de 1847.*

Esto explica porqué los constituyentes de 1856 no aportaron ningún elemento novedoso en cuanto a los derechos políticos de la ciudadanía (cuadro 35). Sin embargo, periodistas como Zarco, poco antes de ser nombrado diputado, emitieron su punto de vista en la prensa. Los editoriales comenzaron con una reacción positiva a la convocatoria de octubre de 1855.[39] Miró con buenos ojos que no se permitiera el voto activo –tampoco el pasivo-- al clero. La

[38] Los últimos dos rubros del cuadro 38 los trataré más adelante.
[39] En dos editoriales trata el asunto con toda precisión: "Un cargador vale más que un arzobispo" y "El futuro congreso". El primero escrito el 30 de noviembre de 1855 y el segundo el 22 de noviembre del mismo año. Castañeda, *Francisco*, pp. 279-284; 325-328.

iglesia no debía meterse en asuntos políticos.[40] El ministerio de la iglesia católica giraba en torno a la salvación de las almas. El límite de edad adoptado lo justificó porque había que cuidar la "capacidad" de los ciudadanos al ejercer los derechos políticos. Las exclusiones por causa criminal y no tener modo honesto de vivir le parecían normales. No podía valer lo mismo la "virtud" que la criminalidad. La virtud estaba emparentada con la noción particular de república que deseaba impulsar (capítulo III). La atención a los sirvientes domésticos y el estatus de la mujer no escapó a sus editoriales. Se congratuló de la inclusión de los sirvientes domésticos en el censo. No compartía la excusa de la "dependencia" para limitar sus derechos políticos. En cuanto a la mujer justificó la exclusión. El suave artificio es interesante: resguardo de la familia y el espacio doméstico de la esfera pública. La premisa de la "división de trabajo", entonces, alejaría a la mujer de la potencial contaminación del espacio público. No está de más recordar que dicha distinción es la que permitió a Ramírez proyectar –sólo en la dimensión doctrinaria— una perspectiva inversa. La diferenciación de la "mujer doméstica" de la "mujer pública" –la que subsistía del trabajo personal o la administración de sus bienes— fue la clave para pensar, en un tiempo muy lejano, en extender el voto a las mujeres.[41] Nada con relación a mujer, empero, llegó a ser tema de discusión en el ámbito constitucional. Ramírez y Zarco eran pensadores visionarios, pero no suicidas políticos.

El debate constitucional transcurrió por los cauces normales. Como puede verse en el cuadro 39, los diputados de 1856 persistieron en la ruta heredada por el constituyente de 1847. Aunque una parte del congreso no cejó en introducir algunas reformas opuestas al voto universal de los varones. La más importante –posición defendida por los miembros del dictamen de mayoría y aprobada en lo general-- fue la restricción de saber leer y escribir.[42]

---

[40] Zarco cambiaría de parecer en 1861. Promovió los derechos políticos del clero para apoyar la política de Juárez en esa coyuntura. "La libertad de los cultos", *El Siglo XIX*, 22 de julio de 1861, Castañeda, *Francisco*. p. 288.

[41] Ramírez, *Obras*, tomo VII, pp. 337-338.

[42] Como se ha visto atrás, dos constituciones contaron con una restricción parecida: la de Cádiz (suspendida hasta 1830) y la de las Siete Leyes (proyectada para funcionar a partir de 1846).

Cuadro 39
Ciudadanía activa
Constituyente de 1856-1857

Propuesta	Origen de la propuesta	Votos a favor	Votos en contra	Sin votación
Edad de 21 o 18 siendo casados, y "tener un modo honesto de vida"	Comisión de mayoría	82	0	
Desde 1860, saber leer y escribir	Comisión de mayoría			Parte retirada
Es prerrogativa del ciudadano, entre otros elementos, "votar en las elecciones populares"	Reformulación de Joaquín Degollado y Manuel Gómez	83	2	
Pérdida de ciudadanía por naturalización en país extranjero	Comisión de mayoría	78	1	
Pérdida por establecer en él una residencia permanente y voluntaria con bienes y familia. Con la adición: a menos que se manifieste la voluntad de conservar la ciudadanía	Comisión de mayoría y adición de Zarco			Parte retirada
Excepción de los títulos literarios, científicos y humanitarios que pueden aceptarse libremente	Zarco	79	0	
La ley electoral fijará los casos y la forma en que se suspenden los derechos de ciudadanía y la manera de rehabilitación. Cambio a "pierden en lugar de suspenden	Comisión de mayoría y adición de Reyes	85	0	
"Suspensión" por causa criminal o responsabilidad pendiente (parte respectiva de la votación de todo el capítulo 2)	Comisión de LOE (Joaquín Degollado)	63	18	
Suspensión por quiebra fraudulenta calificada (capítulo 2)	Comisión de LOE (Joaquín Degollado)	63	18	
Suspensión de los vagos y mal entretenidos (capítulo 2)	Comisión de LOE (Joaquín Degollado)	63	18	
Suspensión de los tahúres de profesión (capítulo 2)	Comisión de LOE (Joaquín Degollado)	63	18	
Suspensión de ebrios consuetudinarios (capítulo 2)	Comisión de LOE (Joaquín Degollado)	63	18	
Para ser elector: estar en ejercicio de ciudadanía, residir "actualmente" en la sección del nombramiento, pertenecer al estado seglar y no ejercer mando político ni jurisdiccional en la sección referida (capítulo 2)	Comisión de LOE (Joaquín Degollado)	66	13	

Fuente: *Actas oficiales de 1857* y *Legislación electoral mexicana.*

De haberse ratificado la moción, los congresistas de 1856 habrían excluido a la mayor parte de la población en edad de votar.[43] La discusión en lo particular eliminó la onerosa reserva. Es conocida la crónica de Zarco que reprodujo –con asombro e ironía— Rabasa. Ambos narraron que cuando se discutió el artículo respectivo --40 en el dictamen o 34 constitucional--, el diputado Peña y Ramírez impugnó la enmienda. Primero debido a que no lo sentía conforme a los "principios democráticos" que enarbolaba el congreso. Luego "porque las clases menesterosas no tenían ninguna culpa, sino los gobiernos que con tanto descuido habían visto la instrucción pública".[44] Arriaga –partidario de la restricción-- respondió que no "encontraba qué contestar a las objeciones del señor preopinante". Poco tiempo después conferenció con los miembros de la comisión. Retiraron la adición y el artículo fue aprobado por la unanimidad de los 82 diputados presentes. La facilidad con la que se nulificó la restricción muestra que el constituyente no iba a dejar pasar un requerimiento que existía en el imaginario colectivo, pero que siempre había sido pospuesto tanto en los estados como en el ámbito nacional.[45] Al omitir dicha exigencia, el congreso de 1856 simplemente volvió al voto universal masculino apuntalado en 1847.[46]

Ciudadanía dual

Los diseños generales de la ciudadanía no se agotaron en la dimensión nacional. Las formas de gobierno que adoptó México –principalmente la parte referente a los principios confederalistas y federalistas de la etapa fundacional— influyeron en la proyección de una ciudadanía que Carmagnani ha calificado como dual: la de carácter general que se ha seguido en el anterior apartado y la configurada en los estados.[47] Hay que señalar. sin

[43] Rabasa calculó en 30 por ciento los habitantes que sabían leer y escribir en 1867. El dato. seguramente, lo infirió del censo de 1910. Según este censo –también citado por Rabasa-- México tenía un porcentaje de analfabetismo de 78.4 por ciento, considerando la población total de 15 millones 160 mil habitantes. Pero si se omitieran los menores de diez años (4.5 millones), la cifra bajaría a 69.3 por ciento. Rabasa, *Evolución*, pp. 68 y 312-313.

[44] Zarco, *Historia*, sesión de 1 de septiembre de 1856, p. 304.

[45] La única excepción se hubiera dado en el constituyente de 1842. Pero como esta constitución no fungió, en realidad México nunca vivió una restricción al censo ciudadano por este criterio. Otra cosa fue en el terreno de los electores, tal y como se verá más adelante.

[46] Los derechos políticos, a partir de esta fecha, no tuvieron variación alguna --salvo en la reforma trascendental de octubre de 1953-- donde se otorgó el voto a la mujer. O bien la de diciembre de 1969, que bajó la edad de ciudadanía activa de 21 a 18 años.

[47] Carmagnani, "Territorios", pp. 59-66.

embargo, que dicha dualidad no fue un rasgo único del caso mexicano. En los Estados Unidos persistió un "modelo" de ciudadanía plural aún más radical. Ni siquiera se pensó en la idea de estandarizar los derechos políticos de la población en edad de votar. De ahí –como bien ha visto Pani— que cada estado haya erigido su propia noción de ciudadanía.[48] En Estados Unidos predominaron, entonces, dos paradigmas: el de los requisitos censitarios y el de carácter fiscal, pero siempre con exigencias distintas según la entidad.[49]

En la primera época del constitucionalismo mexicano, la definición de la ciudadanía a nivel local tuvo dos recorridos: el de los requerimientos que impusieron los constituyentes estatales y el que se dejó a las "comunidades locales" o los ayuntamientos. En el anexo VI se registran, por un lado, las exigencias de edad, nacimiento, residencia y vecindad de la ciudadanía activa y, por el otro, la variedad de exclusiones que imperaron entre 1823 y 1835. Los rasgos comunes a todos los estados se localizaron en, primer lugar, en la edad requerida: entre 18 y 21 años cumplidos para tener derecho al censo. Sin embargo, se dieron también diversas combinaciones respecto de los casados: 18 años o cualquier edad si se contaba con matrimonio. Esto es, en más de la mitad de las entidades territoriales –diez estados para ser exactos— flexibilizaron la edad requerida en el caso de los varones con matrimonio. La explicación de ello tiene que ver con el sentido de "responsabilidad" que se atribuyó al varón como "cabeza de familia". Lo segundo fue que todos los estados, salvo el de México, consideraron la distinción entre suspensión y pérdida de derechos de ciudadanía. Una de las suspensiones con mayor peso hubiera sido la de ser alfabeto en el futuro. Los plazos se movieron de 1835 a 1850 según la entidad de la que se trate. Este elemento nunca tuvo oportunidad de regir. No obstante, en aquellos estados que aplicara –sólo dos hasta 1835 y uno comenzaría en 1836— hubiera sido una condición altamente restrictiva. La posposición del requerimiento en todos los estados indica que no existía la voluntad de disminuir el censo ciudadano por este criterio. El estado de México, referido como excepción, simplemente no lo incluyó como requisito. Y en tercer lugar, todas las entidades demandaron la suspensión de los derechos ciudadanos por incapacidad física, causa criminal y deudor fraudulento público, que era lo normal en las constituciones de

[48] Erika Pani, "La calidad del ciudadano pasado y presente. Los ritmos del sufragio en México y en los Estados Unidos: 1776-1912", *Istor*, Núm. 15, invierno de 2003, pp. 70-101.

[49] La insuficiencia de una generalidad en la ciudadanía lleva a preguntarnos sobre la persistencia, después de 1787, de elementos "confederalistas" en Estados Unidos. Pero ello es motivo de una reflexión aparte que rebasa las expectativas de la presente investigación.

otras partes del mundo.[50] Además, y esto es lo más importante, se adoptó la fórmula de suspensión "por no tener domicilio, empleo, oficio o modo de vivir conocido" (anexo VI). Este último requerimiento –quizá el primordial del conjunto de todas las exigencias— fue el que se dejó a cargo de los ayuntamientos.

Las cinco columnas posteriores a la exigencia de la edad –el cuadro 40 proporciona un resumen del anexo VI— muestran la importancia que se imputó a los términos nacimiento, residencia y vecindad. Llama la atención que en siete estados fue suficiente el nacimiento para ser considerado en el censo. Por consiguiente, poco menos de una tercera parte de los estados consideró que el "origen" por nacimiento era una prueba de arraigo y "fidelidad" suficiente. La combinación de nacimiento con residencia solamente fue óptima para un estado (San Luis Potosí).Y la de nacimiento con vecindad en nueve estados; sumando el caso de Guanajuato –único estado con la exigencia de nacimiento, residencia y vecindad— el porcentaje se eleva a más de 50 por ciento de los estados. Más aún, si se añade la combinación de nacimiento o vecindad de seis estados más, el porcentaje se incrementa a 84 por ciento. No hay duda. El aprecio por la vecindad fue el requisito predominante de la ciudadanía activa en el primer período de la república mexicana. El hecho de que ninguna de las constituciones locales, salvo la de México, normara con precisión qué entendía por vecindad generó que el censo fuera definido principalmente por las comunidades locales. El prestigio, el honor y la exclusión del "vago y mal entretenido" se vieron reforzados, en algunos estados, por la suspensión de los individuos de "conducta notoriamente viciada" y el "ebrio consuetudinario". O bien por la ingratitud calificada legalmente de los hijos a los padres, el varón que vivía en amasiato, el jugador de profesión y aún el de "tener la costumbre –suspendida para los indios sonorenses hasta 1850-- de andar vergonzosamente desnudo". La carga moral en la definición del censo ciudadano jugó un papel determinante. Y el espacio de su determinación fue eminentemente local.

[50] Hubo otro tipo de suspensiones o pérdidas de los derechos de ciudadanía: no compartir la independencia de la república, adquirir carta de naturaleza en otro país, vender o comprar el voto ajeno, por ser eclesiástico regular, condecoración sin permiso de otro país, no estar listado en la milicia local, no estar listado en el censo municipal y hasta recibir distinción de un país con la forma de gobierno monárquica. Muchas de estas exigencias, sin embargo, estaban relacionadas con el estatus de los extranjeros o su conversión de foráneos a ciudadanos. O bien eran exigencias particulares de uno o dos estados que pueden consultarse en el anexo VI.

Cuadro 40
Ciudadanía activa en los estados, 1823-1827
(síntesis del anexo VI)

Edad en años	Nacimiento y vecindad	Nacimiento o vecindad	Nacimiento, residencia y vecindad		Nacimiento y residencia	Nacimiento	Sirviente doméstico cercano a la persona	Sirviente doméstico	No excluye al sirviente doméstico
21 o 18 casados	Chihuahua	Durango	Guanajuato		San Luis	Tabasco	Chihuahua	Guanajuato	Coahuila
(Nuevo León, Oaxaca,	Coahuila	México					Chiapas	México	Jalisco
Occidente, Tabasco,	Jalisco	Michoacán					Durango		Nuevo León
Tamaulipas y Yucatán)	Oaxaca	Nuevo León					Michoacán		Puebla
21 o cualquier edad siendo	Querétaro	Puebla					Oaxaca		Querétaro
casados	Occidente	Veracruz					Occidente		San Luis
(Coahuila, Guanajuato y	Tamaulipas						Tabasco		Tamaulipas
San Luis)	Yucatán						Veracruz		Zacatecas
20 o 18 siendo casados	Zacatecas						Yucatán		
(Chiapas)									
18 o cualquier edad siendo									
casados									
(Chihuahua)									
21									
(México, Jalisco y									
Zacatecas)									
18									
(Puebla y Querétaro)									
Sin definir edad									
(Durango, Veracruz y									
Michoacán)									

Fuente: Constituciones de los estados, 1823-1827, *Enciclopedia Parlamentaria, serie III, vol. I, tomo 2.*

Por lo tanto, el peso de los poderes generales en la configuración del vecino –y por ende de la ciudadanía activa— tiende a desdibujarse. La dimensión constitucional reflejó, tanto en el orden local como en el general, el sentido cualitativo de la ciudadanía en México. Ello no estaba en contra del diseño constitucional de 1824. Por el contrario, en varios artículos se normó –el artículo 11 del Acta constitutiva o el 8 constitucional— una "ciudadanía de los estados". No la sanción de una ciudadanía general o uniforme válida para toda la república.

Las últimas tres columnas del cuadro 40 resumen la manera en que los estados resolvieron la suspensión –que no exclusión definitiva— de los sirvientes domésticos. Se observan tres categorías: los que normaron la suspensión en abstracto –Guanajuato y México--, los que distinguieron al sirviente doméstico "cercano a la persona" –nueve estados— y los que optaron por no discriminarlos en forma alguna --ocho estados. Esto quiere decir que casi la mitad de las entidades de la república –el grupo de los nueve— se mantuvieron en correspondencia con el decreto general de junio de 1823. La otra mitad no aplicó la exclusión –no estaban obligados a ello constitucionalmente— y sólo dos estados extendieron la exigencia a los sirvientes domésticos en general. El estado de Tabasco proporciona una de las claves para comprender la distinción entre el sirviente doméstico en abstracto y el cercano a la persona. En su constitucional local –artículo 15-- legisló explícitamente: se suspende el derecho de ciudadanía "por sirviente doméstico cuya servidumbre se dedique a la persona del amo, o por sirviente adeudado". A reserva que en lo futuro se hagan estudios locales sobre el tópico, es claro que la suspensión de ciudadanía por estado de sirviente doméstico se hallaba ligado al tema –suscrito por Rosanvallon— de la autonomía o independencia del voto. La suspensión trataba de evitar que el patrón –en la mayor parte de las legislaciones locales se utilizó el término eufemístico de "persona"— mal utilizara su privilegiada condición. Era preferible la exclusión del voto del sirviente doméstico que el "hacendado" multiplicara y orientara su poder electoral –según la proporción de deudores-- en calidad de ente colectivo. Por lo tanto, la pronta liberación de los estados que no impusieron la restricción –casi la mitad-- tuvieron que sortear el dilema entre impulsar una ciudadanía ampliada o premiar la estructura de la hacienda mexicana –esquema sólo atribuible a algunas regiones del país— y sus peones acasillados sin "voluntad propia". La disyuntiva entre la exclusión o no de los sirvientes domésticos, de nueva cuenta, no fue un dilema particular de los legisladores mexicanos. Este sector, de una

u otra forma, fue objeto de discriminación en Francia e Inglaterra. Rosanvallon hace el recuento para el caso francés.[51] Su liberación completa –igualdad política— no se alcanzaría hasta 1930. Las razones de su exclusión fueron semejantes a las ulteriores justificaciones de los americanos. Simbolizaron en ambos casos la "dependencia de un tercero". O como sentenció Sieyès en 1789: se aplicó como una "prudente precaución" de "utilidad pública".[52]

El carácter dual de la ciudadanía activa no cambió, en términos generales, con la instauración de la república unitaria de 1835-1841. La intención de estandarizar el censo fue patente. Así lo dictó la ley electoral –artículo 53— del 30 de noviembre de 1836.[53] También puede verse en los requerimientos de tipo general qué debían seguir los departamentos. Ya se comentó la de los cien pesos de renta anual, pero hubo otras exigencias más: la de ser "vecino del departamento" y residente en lugar de la sección un año antes de la elección. Las exclusiones: los menores de 21 años o 18 siendo casados, los sirvientes domésticos en abstracto, por causa criminal, quiebra fraudulenta calificada, deudores de fondos públicos, "imposibilidad" física, estado religioso y a los "vagos, mal entretenidos, o no tengan industria o modo de vivir". Sin embargo, la elaboración del censo, otra vez, recayó en los ayuntamientos y sus "comisionados" –un vecino designado por el propio ayuntamiento— por sección. Esto es, la definición última del vecino con residencia se situó en el espacio de las comunidades locales. La dualidad, entonces, se mantuvo. Pero

---

[51] Los sirvientes domésticos fueron objeto de discriminación desde 1789. Rosanvallon calcula que por este precepto la ciudadanía activa disminuyó en 800 mil varones en Francia. En agosto de 1790 se diferenciaron distintos tipos de sirvientes domésticos y se amplió el voto a varios de estos rubros. En 1792 se mantuvo la restricción del sirviente doméstico. En 1793 se eliminó toda restricción. Sin embargo, en las constituciones del año III y VIII se restauró la supresión. En los años 1848 y 1872 persistió la exclusión respecto de la ciudadanía pasiva (consejos municipales). Sólo hasta 1930 los sirvientes domésticos alcanzaron plena igualdad política. Rosanvallon, *Consagración*, pp. 112-114, 117-118, 120-121 y 380.

[52] Sieyès, en su ensayo sobre el Tercer Estado, afirmó: "No puede haber, de ninguna manera, una libertad o un derecho sin límites. En todos los países, la ley ha establecido unos caracteres determinados, sin los cuales no se puede ni ser elector ni elegible. Así, las mujeres están, bien o mal, alejadas en todas partes de este tipo de procuraciones. Es evidente que un vagabundo o un mendigo no pueden obtener la confianza de los pueblos. Un criado, todo lo que dependa de un amo, un extranjero no naturalizado, ¿serían admitidos entre los representantes de la nación? La libertad política tiene, pues, límites". Sieyés, *Tercer*, p. 106.

[53] El artículo textual, con la advertencia de ser una "prevención general", indicó: "El gobierno publicará inmediatamente esta ley, y la circulará a los departamentos: y luego que se reciba en ellos, se procederá a la división y empadronamiento de que hablan sus artículos 2 y 3, entretanto se publicará la convocatoria". La convocatoria a la que se refiere esta disposición se publicó el 24 de diciembre de 1836. Era para la elección de diputados generales y diputados de departamento. Dicha convocatoria dispuso que se mantuvieran las mismas cabeceras de partido de 1824-1835. "Ley sobre elecciones de diputados para el congreso general, y de los individuos que compongan las juntas de departamento, 30 de noviembre de 1836", *Legislación electoral mexicana*, p. 65.

seguramente el peso entre las exigencias morales y materiales del vecino se transformaron respecto del pasado modelo constitucional. Los prefijos "tengan industria o modo de vivir" se relacionaban con los de obtener la renta anual de cien pesos. El vecino que tuviera domicilio, una cierta manera de cubrir la cuota legal de ingresos anuales y un cierto tiempo de estancia en la sección –un año— era candidato idóneo para formar parte del censo ciudadano. El requerimiento material –tangible y cuantificable— tendía a desvanecer –no eliminar— la carga moral del modo "honesto" de vivir. Fuera de la exigencia de la renta anual, la apertura de la primera república unitaria fue más amplia en otros rubros. La más importante fue la suspensión futura contra los vecinos que no supieran leer y escribir. En su lugar, se reguló la manera en que el ciudadano analfabeto debería ejercer su voto sin violentar el uso de la boleta electoral. Propuso dos maneras. Por una parte, normó que el vecino pudiera solicitar la ayuda de un "vecino de su confianza" que no correspondiera con el comisionado del ayuntamiento, dado que la boleta era entregada con varios días de anticipación. Por la otra, se valía que el mismo día de la elección el vecino pidiera al secretario o al presidente de la junta electoral que firmara por el elector primario de su preferencia. En pocas palabras, se formalizó el voto cantado que preexistía desde el modelo gaditano.

Desde la instauración de las Bases Orgánicas de 1843 hasta 1855 poco se sabe sobre las variantes de los departamentos y los estados en materia de ciudadanía activa. Sólo conocemos los mandatos generales, pero no cómo se tradujeron localmente. De cualquier manera, la constante fue similar a su inmediato pasado: el establecimiento de parámetros generales, pero siempre dejando la definición del censo a los espacios locales. El mejor ejemplo lo dieron los creadores de las Bases Orgánicas. Como se dijo anteriormente, al quedar fijo el criterio uniforme de una renta anual de 200 pesos se postuló, en paralelo, la salvedad de que los departamentos pudieran disminuir la cuota según sus circunstancias particulares. No parece haberse roto en todos estos años el dualismo en el ejercicio del voto ciudadano. A partir de agosto de 1846, la ciudadanía activa se vio ampliada por la eliminación de las dos grandes barreras de las dos repúblicas unitarias: la renta anual y los sirvientes domésticos.

El embudo

A pesar del dualismo de la ciudadanía, debe ser visible ya que en México predominó una noción amplia de los derechos políticos si se compara con los modelos censitarios y fiscales que caracterizaron a países como Inglaterra, Francia y Estados Unidos. El dique de la tradición electoral hispánica, y por ende de la mexicana, se localizó en otro lado: en la discusión de los procedimientos de elección. La opción indirecta operó como un embudo. La clave del sistema electoral mexicano, por consiguiente, tuvo como rasgo fundamental un censo extenso del voto y procedimientos de elección restrictivos. Lo importante ahora es dilucidar las distintas versiones de métodos indirectos en el tiempo y la intención –nunca consumada en los hechos— de transitar al voto directo.

La hegemonía del método indirecto en Hispanoamérica esconde las transformaciones propias de los espacios americanos. El primer momento de cambio se dio de la era gaditana (1812-1822) al primer congreso convocante de México (1823). Aquí se gestó una transformación cualitativa que, la mayor parte de las veces, pasa desapercibida: la eliminación de los "compromisarios". Debe recordarse que la constitución gaditana aprobó, aparentemente, un procedimiento indirecto en tres grados. No obstante, el sistema resultó aún más restrictivo por la inclusión de los compromisarios --figura intermediaria entre el ciudadano y el elector primario--, que eran los encargados de elegir a los electores primarios. En los hechos implicó la adopción de un sistema indirecto de cuatro grados. La convocatoria de junio de 1823 eliminó de tajo a los compromisarios. O si se quiere ver de otra forma. Suprimió el primer filtro o grado del modelo de Cádiz. Las implicaciones de este cambio fueron de alto impacto para la organización de los procesos electorales. Se acotó el papel de las "parroquias" –punto de reunión de las juntas para elegir a los compromisarios— y se trasladó la organización electoral a los municipios. Aunque prosiguió el ritual del *Te Deum*, puede decirse que aquí comenzó el proceso de "secularización" de las contiendas electorales. Una autoridad civil —el ayuntamiento— era la encargada de hacer el censo y la división de secciones de 500 habitantes o fracción de 250 (en algunos estados varió el número a mil o fracción de 500). La división, es cierto, no pudo ser perfecta ni simétrica. Por lo mismo, las legislaciones locales también contemplaron como unidad de fracción a los "pueblos". Esto es, aquellas comunidades que

no alcanzaban la población exigida para formar una sección, de todos modos tuvieron derecho a un elector primario. El desarrollo de este proceso de secularización fue gradual pero constante. La forma y la velocidad con que se dieron están por escribirse.

El segundo constituyente mexicano fue la primera representación que seriamente pensó en variar los procedimientos gaditanos. Para lograrlo, los miembros que aprobaron el dictamen de constitución –artículos 27, 28 y 29-- propusieron tres cosas: la ya comentada iniciativa de que los ciudadanos deberían ser "estatales", que las cualidades de los "electores" fueran definidas por las legislaturas de los estados y el voto directo como opción de futuro.[54] Sobre este último punto expusieron:

> Luego que cualquier estado, a juicio de su legislatura, lo permitan los progresos de la ilustración de los pueblos, se establecerá la elección directa de sus diputados, cesando así las elecciones indirectas en tres grados.[55]

Zavala se opuso al dictamen. Alegó que la falta de "uniformidad" terminaría por destruir la forma de gobierno. No aceptaba que algunos estados pudieran elegir a sus diputados de manera directa y otros no. Indicó, además, que no desconocía que en Inglaterra las elecciones eran directas, pero que allá se tenían mecanismos compensatorios que restringían el voto (el ciudadano censitario). Invitó al constituyente a meditar que el origen de los representantes era determinante en la forma como emitían sus opiniones y acciones en la integración de los futuros congresos. Se pronunció, en síntesis, por un sistema "uniforme" indirecto.[56] El joven Rejón, antes de avalar el dictamen, tradujo el sentir de Zavala. Cuestionó que si su temor era que se eligieran "demócratas exaltados junto con "moderados", no debería espantarles la propuesta de la comisión. La base de la elección era la misma para todos y los representantes serían electos por "ciudadanos". Por lo tanto, su origen no sería distinto. Respecto de la uniformidad de las elecciones, rebatió: que eso llevaría a acabar con la "federación, pues nadie duda que con esta forma de gobierno es incompatible esa uniformidad absoluta de instituciones y reglamentos". No dejó de reconocer las dificultades para que los estados adoptaran el método directo, dado el

---

[54] Los miembros de la comisión de constitución eran Ramos Arizpe, Vargas, Rejón, Carpio, Huerta, Espinosa de los Monteros, Becerra, Gordoa, Argüelles y Cañedo.
[55] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 6 de marzo de 1824, tomo VIII, p. 7.
[56] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 17 de mayo de 1824, tomo IX, p. 529.

presupuesto de "escasa ilustración". Pero, al mismo tiempo, consideraba que no debía restringirse la facultad a los estados de antemano.

Basilio Guerra intervino en contra del dictamen, pero por razones distintas a las de Zavala:

> ¿Por qué se nos pone un artículo que cuando menos es inútil: diciendo que las legislaturas establezcan las elecciones directas, luego que los progresos de la ilustración lo permitan? Supuesto que ya tienen facultad las legislaturas por el artículo anterior para reglamentar sus elecciones en el tiempo y modo que mejor les parezca, es inútil decir, que cuando la ilustración haya hecho suficientes progresos, establezcan sus elecciones directas. Eso lo harán o no, porque está en sus facultades y en su arbitrio.[57]

Cañedo se apoyó en parte de los cuestionamientos de su antecesor. Todo aquello que intentara uniformar las elecciones atentaba contra la soberanía de los estados. Sin embargo, también compartía con la comisión la necesidad de transitar a las elecciones directas: "nunca será bastante decir –indicó-- que las elecciones indirectas se han establecido porque la razón no halla hecho progresos. No Señor. Se han establecido para ofuscar la razón. Ellas son obra de la aristocracia".[58] Pidió que se retirara el artículo por inútil y no porque pudiera combatirse la intención progresista. Covarrubias no compartía el optimismo de Cañedo. Y explicitó la razón de ser del método indirecto: "los electores –sostuvo-- son la salvaguarda para contener el desenfreno del pueblo".[59] A Mier no le parecía inútil explicitar el procedimiento de elección, porque en ningún otro artículo se reglamentaba el punto. Antes que nada se declaró partidario de las "elecciones inmediatas" (directas). No obstante, no era ciego a los inconvenientes de su temprana aplicación. Sobre todo por la funesta combinación de la duración corta de los cargos. A él mismo le había tocado vivir el desenfreno que generaban las elecciones directas y cercanas en su estancia en Europa. Y esto a pesar de que en Inglaterra no votaban más que los "padres de familia". Los comunes, sentenciaba, eran electos por "cohecho". Las mejores elecciones concurrían en la cámara de los pares. Por lo tanto, no admitía que se diera un impulso a las elecciones directas en México, pero tampoco que las legislaturas estatales fueran libres para calificar la ciudadanía. Se pronunció, al final, por la permanencia del método de Cádiz y que, en un momento posterior, el congreso general estableciera reglas uniformes para toda la

[57] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 17 de mayo de 1824, tomo IX, p. 530.
[58] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 17 de mayo de 1824, tomo IX, pp. 530-531.
[59] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 17 de mayo de 1824, tomo IX, p. 531.

república.[60] Cañedo volvió a intervenir en pro del dictamen y sentenció: que si no aspiraban a realizar elecciones directas entonces tampoco podrían ser republicanos. Cabrera opinó que se quería pasar del "extremo de la abyección" al "extremo de la libertad". Se apoyó en Filangieri para probar todos los males que acarrearía el procedimiento directo. Temía que su adopción desembocara en convulsiones e inestabilidad política. En cambio, no juzgaba que las elecciones indirectas fueran obra de la "aristocracia"; más bien contribuía a la conservación de la "libertad". Terminó su discurso reproduciendo los argumentos de Zavala y se pronunció por la anulación del artículo en discusión.[61]

El artículo, sin que las actas consignen la votación nominal, fue desechado. Un mes después de este acto, la discusión se reanudó. El artículo 36 originalmente normaba que las elecciones, "por ahora", serán indirectas. Ibarra, entonces, recordó a la asamblea que el artículo 29 había sido reprobado; pero aún así no le molestaba el dictamen como estaba. No veía –como otros diputados lo habían suscrito-- la relación entre la forma de gobierno y el método de elección elegido. Puso como ejemplo Inglaterra y Colombia. En el primero había una "monarquía"; en el segundo, una república central. En uno las elecciones eran directas; en el otro, indirectas. Infería, por consiguiente, que la preferencia del procedimiento directo tenía que ver más con el grado de ilustración, el tamaño de la población de los estados y, sobre todo, "que no se gobiernen como vamos a hacer nosotros por una especie de aristocracia limitada".[62] Ramos Arizpe y los demás miembros de la comisión resolvieron cambiar "el por ahora". El nuevo dictamen estableció: "las elecciones serán indirectas". Sólo Covarrubias intervino para señalar que ambos métodos de elección tenían ventajas y desventajas. Pero que por las "circunstancias en que se hallaba la nación" convenía que las elecciones fueran indirectas como proponía la comisión. La parte correspondiente al dictamen fue aprobada con un solo voto en contra (Romero).[63] Con ello, México se alejó por muchos años de proyectar, aunque sea como posibilidad, el voto directo.

De esta manera, la primera etapa del constitucionalismo mexicano –1823-1835— continuó el método indirecto suscrito en 1823. Sin embargo, las legislaturas estatales no

---

[60] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 17 de mayo de 1824, tomo IX, pp. 531-532.
[61] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 17 de mayo de 1824, tomo IX, p. 532.
[62] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 23 de junio, tomo X, pp. 2-3.
[63] *Actas constitucionales mexicanas*, sesión de 23 de junio, tomo X, p. 4.

sólo tuvieron derecho a definir la ciudadanía, sino también los electores y los procedimientos de elección. De ahí que en el ámbito nacional, y a pesar de la exclusión de los compromisarios, la vigencia del traslado de los electores de partido a las capitales territoriales no alteraría sustancialmente el paradigma de Cádiz.[64] No se puede sostener lo mismo en la esfera de los estados. En el anexo VI, pueden constatarse los distintos procedimientos de elección adoptados en el interior de la república.[65] Elección de cuatro grados: el estado de Occidente (Sonora y Sinaloa). Elecciones de tres grados: México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca y Puebla. Elecciones en dos grados: Chiapas, Coahuila y Texas, Jalisco, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán. Elecciones en dos grados combinado con el sistema por lista de partidos: Guanajuato. Y estados que dejaron la definición de los grados a una ley ulterior secundaria: Chihuahua, Durango y Veracruz. El hecho de que nueve estados –cerca de 50 por ciento de las entidades— hayan bajado a dos grados su sistema electoral indica dos cosas. Primero, la temprana ruptura que las entidades emprendieron en materia de procedimientos respecto de la Constitución de Cádiz. Segundo, y más importante, ahora es más fácil entender porqué fueron posibles las ulteriores reformas electorales de 1847, 1850 y 1857.[66] El filtro, por lo tanto, se achicó en la organización de los procesos locales. En la esfera nacional la situación fue diferente. La mayoría de los estados que adoptaron el sistema de dos grados tuvieron que nombrar electores estatales únicamente para elegir a los diputados federales. Más aún, hubo entidades --Chiapas y Yucatán— que no acataron los resolutivos de la ley general. Los mismos electores de partido –sin nombrar a los de estado— se trasladaron directamente a la capital para elegir a los diputados generales.

La zona más dura del embudo se situó en los requisitos para ser elector en cualquiera de sus modalidades: primario, de partido o de capital. La importancia de los

[64] Carmagnani, "Ciudadanía", pp. 378-382.

[65] En el mismo anexo también es posible relacionar los grados y a lo que tenían derecho los electores de partido y de capital. En ciertos estados, no sólo tuvieron el "poder" de elegir a los diputados locales y federales, sino una variedad amplia de autoridades locales que, en algunos casos, incluyó a los gobernadores. Carmagnani, hace un buen número de años, advirtió esta particularidad del sistema electoral mexicano. Véase: Carmagnani, "Territorios", p. 67.

[66] Me refiero a la elección de los senadores por electores primarios, el presidente de la república por el sistema mixto de electores primarios y las legislaturas de los estados y la disminución a un grado de los tres poderes públicos a partir de 1857.

electores es de tal magnitud que podríamos darles el tratamiento de "clase política".[67] Por desgracia, existen pocos estudios sistemáticos que relacionen la composición de los electores y sus trayectorias políticas.[68] La dificultad de fuentes y la perspectiva general con la que se efectúa el capítulo me impiden romper la inercia vigente. Sin embargo, al menos vale la pena reflexionar en torno a la dimensión constitucional del tópico, que tampoco ha sido abordada sistemáticamente por la historiografía contemporánea. La excelente investigación de Gueniffey ha resquebrajado el lugar común de pensar a Francia como la utopía temprana del voto universal. Por una parte, encontró que los franceses en una década –1789-1799— aplicaron seis sistemas electorales distintos; tres de ellos, indirectos.[69] Por la otra, en aquel momento paradigmático de 1792 –donde se eliminó el marco de plata y los bienes y raíces aún en la ciudadanía pasiva— se restringió la ciudadanía por medio de los onerosos requisitos a los electores. Esto es, el filtro no se ubicó en las exigencias para ser votante o representante, sino en los requerimientos fiscales a los electores de segundo grado.[70] El primer constitucionalismo mexicano –exclusivamente a cargo de los estados— redujo los "excesos" del censo ciudadano con un método similar al francés. El filtro no sólo recayó en el número de grados –como se ha visto en México fue variable--, sino en el aumento de los requerimientos a medida que se pasaba de un grado a otro (anexo VI).

Dejando a un lado las incompatibilidades por ser funcionario, militar o de profesión religiosa, la elevación de los requisitos se dio en tres rubros: la edad requerida, las condiciones de arraigo y ser alfabeto. En cuanto al primer rubro, en más de la mitad de los estados –diez para ser exactos-- la edad aumentó a 25 años –en dos casos también los que tuvieran 21 siendo casados-- para ser elector en cualquiera de sus variantes. La condición de arraigo se consiguió mediante la calificación de la vecindad, la residencia, la combinación de ambos criterios o, en casos extraordinarios, con exigencias censitarias o de

---

[67] Por ejemplo, Carlos María de Bustamante y Jesús Camarena –diputado local, diputado federal varias veces, gobernador de Jalisco y operador político de Gómez Farías en Guadalajara— comenzaron su carrera política como electores.

[68] Elizabetta Bertola ha puesto énfasis en la importancia de los electores, pero sus estudios se refieren más a la segunda mitad del siglo XIX. El libro de Guedea sobre la elección del ayuntamiento de México y los Guadalupes es una excepción, auque se queda en la temprana era gaditana. Carmagnani y Hernández dedican un apartado, en su estudio "Ciudadanía orgánica", a la composición de los electores de un estado –Querétaro— y sólo para los años 40.

[69] Gueniffey, *Revolución*, pp. 51, 62 y 92.

[70] Gueniffey, *Revolución*, pp. 81-82 y 91.

una cuota de renta anual (en el anexo VI puede consultarse el requerimiento por estado y el tipo de elector). Por último, la exigencia de ser alfabeto se presentó en cinco estados.

Para ilustrar el funcionamiento del embudo vale la pena detenerse en los estados más restrictivos: Coahuila y Texas, Michoacán, Occidente, Tabasco, Oaxaca y Yucatán. Coahuila y Texas conservaron la misma edad de ciudadanía –18 años o cualquier edad siendo casado— que para ser elector primario. Sin embargo, añadió la exigencia de ser vecino y residente un año antes de la elección; y para el caso de los electores de partido o de capital, la de saber leer y escribir. La constitución de Michoacán no contempló los requisitos para los electores primarios de partido, pero los de la capital debían tener 25 años cumplidos y una vecindad en el estado de cinco años. El estado de Occidente, para ser elector de cualquier grado, exigió 25 años, vecindad de un año y ser alfabeto. En Tabasco, para ser elector primario o de partido, 25 años cumplidos o 21 siendo casado, vecino y saber leer y escribir. Oaxaca tenía mejor lubricado el embudo: el elector primario debía tener 25 años, ser vecino con residencia de un año y contar con una propiedad o profesión productiva; mientras que el de partido o de capital requería una propiedad de 500 pesos o una renta anual de 50 pesos al año. Yucatán adoptó criterios similares a Oaxaca. Los electores primarios y de partido: 25 años, ser vecino con residencia de un año, alfabeto y ser poseedor de una propiedad raíz o renta que no bajara de 200 pesos.

La discrepancia estuvo a cargo de la mayoría de los estados. En poco menos de la mitad de ellos –Chiapas, Guanajuato, México, Jalisco, Puebla, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas— el aumento de requisitos no fue oneroso para ser elector en cualquiera de los grados.[71] No se exigió, por ejemplo, el durísimo filtro de ser alfabeto; y la garantía de arraigo se movió en márgenes manejables: el requisito de vecindad y/o la simple residencia de uno a dos años (Anexo VI).[72] Si se combina este elemento con la reducción de grados en varios estados se vislumbra un escenario de gran apertura en una porción importante de la república. Sin embargo, la ubicación espacial de los electores –el traslado a la capital que he tratado en el anterior capítulo— terminó por restringir el sistema. Las elecciones duraban alrededor de mes y medio o dos meses según el tipo de elección. No cualquier

[71] Como es visible en anexo VI, no cuento con las exigencias de cuatro estados –Chihuahua, Durango, Querétaro y Veracruz--, dado que dejaron la definición de estos requisitos para una ley ulterior.

[72] Michoacán y Nuevo León tampoco exigieron saber leer y escribir, pero sí un requisito de arraigo más fuerte: cinco años de vecindad en los electores de capital en el primer caso y la vecindad con residencia de tres años en cuanto a los electores de partido y de capital del segundo.

vecino tenía los recursos, primero, para moverse de la comunidad al partido y del partido a la capital. Luego para alojarse y sostenerse según el tiempo que durara cada parte del proceso electoral. Por una razón de costos, el número de grados también determinó la amplitud o restricción del embudo. Nunca al grado de producir –por lo menos no a nivel de los congresos generales-- representaciones oligárquicas.[73] En la primera etapa del constitucionalismo mexicano, el alejamiento de los criterios censitarios y fiscales llevó a una ciudadanía extensa aún con el predominio de los métodos indirectos de elección.

El otro tema relevante sobre los electores se refiere a la separación de los cargos de representación o de su convergencia. O dicho en otras palabras: si era válido que los electores –de partido o capital— fueran aspirantes naturales a ejercer un cargo de representación o sólo deberían cumplir con la misión de elegir a los representantes locales o federales. El anexo VII muestra que en el ámbito nacional no hubo intención de diferenciar a los electores de los cargos de representación.[74] Si se revisan las constituciones locales del anexo VI, el panorama cambia: en quince estados se permitió ambas cosas (correspondencia entre el elector y el cargo o de fuera de la junta electoral), en dos estados –Chihuahua y Querétaro— no se definió explícitamente el caso y en el resto –México y Michoacán— no hubo diferenciación alguna. De la primera opción se derivan las siguientes interrogantes: ¿cuál fue el porcentaje de una y otra opción? y ¿ser elector era el primer paso para conseguir el cargo de representación o se podía ser diputado local o general sin participar directamente en las juntas electorales? Sólo la ulterior elaboración de trabajos podrá darnos alguna luz sobre dichas cuestiones. Los dos últimos casos son de vital importancia, pues aquí sí hubo una intención explícita de diferenciar las juntas electorales de las representaciones políticas. El estado de México introdujo la restricción de que los electores de capital no pudieran ser nombrados como diputados locales ni federales. El de

---

[73] Serrano y Bellingeri llegan a la conclusión que las elecciones no impidieron que la vieja clase política –"oligarcas" en un caso y "patricios" en el otro— prosiguiera ocupando los cargos más influyentes de las localidades. Quizá ello tenga que ver con su énfasis en las continuidades. Habrá que hacer nuevos estudios donde prevalezcan --sin descuidar las permanencias— las rupturas. Por lo menos en el ámbito constitucional, casi la totalidad de los estados parecen haber transitado por los cauces de ruptura en materia de ciudadanía y la representación política. En el ámbito nacional --ya se han citado los estudios de Quinlan, Sordo y Noriega (Cecilia)— que hubo un predominio de los "letrados" sobre otros grupos sociales en la composición de los congresos. Serrano, *Jerarquía*. Marco Bellingeri, "Del voto a las bayonetas: experiencias electorales en Yucatán constitucional e independiente", Enrique Montalvo Ortega (coordinador), *El águila bifronte. Poder y liberalismo en México*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1999, pp. 91-119.

[74] Las dos grandes excepciones de toda la primera mitad del siglo XIX se dieron en las convocatorias constituyentes del 10 de diciembre de 1841 y 17 de octubre de 1855.

Michoacán fue más suave. Permitió la correspondencia, pero siempre y cuando el elector electo contara con las tres cuartas partes de junta electoral de capital.

El filtro de los grados se acrecentó con la instauración de la primera república unitaria. Por un lado, debido a que la ruptura de Cádiz en los estados no fue lineal ni progresiva: a partir de la 1836 se uniformó el sistema indirecto de tres grados tanto para la elección de los diputados de departamento como en el caso de los diputados generales. Por el otro, las exigencias que debían cumplir los electores se volvieron más difíciles de cumplir. Para ser elector primario se tenía que ser ciudadano en ejercicio (cien pesos de renta anual, no ser sirviente doméstico ni estar en "estado religioso"), tener 25 años cumplidos y vecindad en el lugar de la elección.[75] Los requisitos para los electores secundarios y los de departamento (artículos 35 y 37 respectivamente) fueron los mismos que para los primarios. La distinción entre el elector de capital y el potencial representante se dio mediante los requerimientos diferenciados para una y otra función. El representante de 1836-1841 –diputados general o local-- tuvo que cumplir con una edad de 30 años y una renta de mil 500 pesos anuales (artículo 41). Sin embargo, la ley no impidió la posibilidad de correspondencia entre el elector y el cargo de representación, siempre y cuando se cumpliera con los otros requerimientos mencionados.

La convocatoria constituyente del 10 de diciembre de 1841 interrumpió, en parte, las duras exigencias de la primera república unitaria. Volvió a un esquema parecido al de 1823. El elector primario sólo tuvo que cumplir con la edad de 21 años y ser vecino y residente en el lugar de la elección. El secundario: 25 años, avecindado en el partido y residencia de un año. Los requisitos para ser elector de capital eran los mismos que los de partido. No obstante, la distinción entre el elector y el representante no sólo se dio mediante la elevación de las exigencias –recuérdese que para integrar el constituyente de 1842 se exigió que cumplieran con los requisitos de nacimiento o vecindad en el departamento de la elección, residencia de dos años y una renta anual de mil 500 pesos--, sino que la convocatoria prohibió explícitamente la posibilidad de su correspondencia.[76] Los electores de la junta electoral de "departamento" no pudieron ser electos como diputados constituyentes. En el congreso de 1842 se discutieron varios métodos de elección para que

[75] Artículo 24, "Ley electoral de 30 de noviembre de 1836", *Legislación electoral mexicana*, pp. 60-61.
[76] Artículos 46 y 55, *Legislación electoral mexicana*, pp. 74 y 76-77.

fungieran con un carácter permanente. Los partidarios del voto de la mayoría –sobre todo José Fernando Ramírez— postularon una noción de ciudadanía activa parecida a la de 1836 en la base del edificio: edad de 21 años o 18 siendo casados con una renta anual de cien pesos. Sin embargo, también mostraron interés en reformar el número de grados y los requisitos para ser elector. Impulsaron un novedoso sistema mixto de grados según el tipo de elección: un método de dos grados –eliminación de los electores de partido— para la elección de diputados locales y federales y otro de un grado –electores primarios especiales— para la elección de la presidencia de la república.[77] Respecto de los electores primarios los requerimientos hubieran sido los siguientes: edad de 25 años, renta anual de 500 pesos o propiedad raíz o bien industria que se valorara en 500 pesos con renta de cien pesos y ser alfabeto.[78] El filtro aumentaría abruptamente al pasar a los electores de departamento: 35 años, vecindad en el departamento de la elección y renta anual de mil 500 pesos. El requisito de este último tipo de elector hubiera sido más gravoso que las exigencias para ser diputado: edad de 25 años, vecindad de cuatro años y renta anual de mil 200 pesos, salvo los letrados con diez años de profesión activa.[79] Era claro: el principal colador no se hubiera localizado tanto en el comienzo del proceso ni el final del mismo, sino en el espacio de los electores.

Los promotores del voto de la minoría –Otero, Espinosa de los Monteros y Muñoz Ledo— no fueron más benevolentes que sus adversarios políticos. Defendieron, inicialmente, una noción de ciudadanía activa más restrictiva que sus interlocutores: edad de 21 años, una renta anual de 150 pesos y la cara exigencia de ser alfabeto.[80] Además, proyectaron la suspensión de la ciudadanía a todos aquellos que tuvieran "oficio doméstico" o fueran ebrios consuetudinarios, tahúres de profesión, vagos o mal

[77] La idea de Fernando Ramírez era distinguir a los electores de otras elecciones de los exclusivamente electos –a razón de uno por cada mil habitantes-- para el presidente de la república. De ahí que me refiera a estos electores como "especiales". También lo eran por las fuertes exigencias que debían cumplir: edad de 35 años, vecinos del departamento donde se realizara la elección y renta anual de mil 500 pesos. Al mismo tiempo, se configurarían colegios electorales ubicados en la capital de cada departamento con el objeto de computar el número de votos. Los resultados de las actas se enviarían al congreso general. El cómputo y calificación estarían a cargo de la cámara de diputados. En caso de que ningún nombre obtuviera la mayoría absoluta de los electores primarios, los diputados se convertirían en colegio electoral y votando por departamentos –voto por diputaciones— elegirían al presidente entre los candidatos que hubieran obtenido la mayoría relativa. "Voto de mayoría de 1842", Tena, *Leyes*, pp. 314-315.

[78] "Voto de mayoría de 1842", Tena, *Leyes*, p. 313.

[79] Tena, *Leyes*, p. 316.

[80] Tena, *Leyes*, p. 351.

entretenidos, en estado religioso, interdicción legal o sentencia judicial. Luego también se adscribieron a un sistema mixto de elecciones: un método de tres grados para la elección de diputados federales y locales y otro de dos en relación con los senadores y el presidente de la república.[81] El elector primario tendría las mismas cualidades que el ciudadano. Sin embargo, el secundario debería, además, contar con 25 años, una renta efectiva de 500 pesos anuales o la mitad si no hubiera ciudadanos con estas cualidades en el partido de la elección. Y por último, el elector de capital debía cumplir con una renta anual de mil 500 pesos. La parte más novedosa del voto de la minoría se dio en el momento en que reivindicaron una reglamentación específica para el funcionamiento de las distintas asambleas electorales. El arreglo específico decía:

> Tanto las asambleas como los demás cuerpos que desempeñen funciones electorales, observarán las siguientes reglas: I. Cuando el eligiendo sea uno solo, lo nombrarán a mayoría absoluta de votos, y en caso de empate, decidirá la suerte, si no se previene otra medida. II. Cuando se proceda a segundo escrutinio, o se tenga que decidir la elección de otros cuerpos, la votación rolará entre los que tengan mayor número relativo y si hubiera más de dos que lo tengan igual, se escogerá primero el que, o los que hayan de competir. III. Cuando haya dos eligiendos, en caso de empate, quedarán electos ambos contendientes. IV. En caso que sean más de dos los eligendos, no podrá negarse a ninguna sección de electores, antes del primer nombramiento el derecho de reunirse para nombrar a unanimidad tal número de eligendos, cual le corresponda, según la proporción en que estén el número de electores presentes y el total de los eligendos. Los electores que usaren de este derecho, quedan excluidos de votar en las elecciones de las otras partes.[82]

En forma escueta, la iniciativa se justificó como un elemento que ayudaría a que el sistema representativo fuera una "realidad y no una quimera para todas las clases de la sociedad". Y anticiparon que se trataba de "una grande e importantísima reforma en la ciencia social moderna". No añadieron nada más en su voto de minoría. Da la impresión que quisieron vender la medida como una simple reglamentación de las juntas electorales. Sin embargo, Otero estaba proponiendo una forma de representación política inédita en

---

[81] De acuerdo a este método, los electores secundarios elegirían directamente a los senadores que les correspondieran. La asamblea electoral del estado –compuesta de electores de capital— sería la encargada de computar los votos. De igual manera, los electores secundarios votarían para elegir al presidente de la república. La misma asamblea electoral del estado debía computar la totalidad de los votos en la entidad. En caso de que ningún candidato lograra la mayoría absoluta, la asamblea electoral emitiría su voto entre aquellos nombres que obtuvieran la mayoría relativa. El principio que operaría en ambas opciones: un estado un voto. El senado de la república sería la instancia encargada de computar y calificar los expedientes electorales de los estados. De no lograrse la mayoría absoluta, los expedientes pasarían a la cámara de diputados. Dicha cámara, mediante el voto por diputaciones, resolvería la contienda. Si se diera un empate, procedería el voto nominal. "Voto de minoría de 1842", Tena, *Leyes*, 356 y 361.

[82] "Voto de minoría de 1842", Otero, *Obras*, tomo I, p. 326.

México y poco desarrollada en el mundo: la inclusión de las minorías con voz y voto.[83] En cierta forma, se adelantó por cerca de dos décadas –aunque por una vía propia que combinaba el sistema de elección indirecto con un reparto a las minorías-- al método de representación proporcional sustentado por Mill en 1861.[84]

Fuera de esta visionaria reforma a la "dictadura de las mayorías", los dictámenes en cuestión no tuvieron diferencias profundas. Más aún, todo apunta a que la noción de ciudadanía activa del voto de la minoría fue más restrictivo –lo mismo en número de grados que en los requerimientos para ser elector— que el voto de la mayoría. A pesar de ello, ninguno de los diseños predominó sobre el otro. En forma semejante a otros rubros de la Constitución nonata, ambos grupos se pusieron de acuerdo para llegar a un dictamen de compromiso. Y, además, el fallo del pleno fue mucho menos prohibitivo que las pretensiones de ambos grupos en el interior de la comisión de constitución. En el cuadro 41 se pueden observar las iniciativas de compromiso y lo que finalmente aprobó el congreso de 1842. Lo primero que vale la pena resaltar es la amplitud con la que fueron aprobadas las propuestas referidas al método indirecto en tres grados y los requisitos de los electores. En contraste, el rubro sobre los electores de minoría obtuvo una mayoría acotada. Otro elemento que debe subrayarse es que, y en esto de manera similar a lo que sucedió con el sufragio ciudadano, las exigencias de renta a los electores que aparecían originalmente en ambos votos fueron eliminados por el pleno. Las actas no consignan si ello se dio desde el

---

[83] Francia, por ejemplo, tuvo su primer ensayo de representación proporcional en 1909. En América Latina, Argentina incluyó el sistema de lista incompleta –una forma alterna al método de cociente electoral propuesto por Mill-- en 1912.

[84] Como ha sido mencionado en el anterior capítulo, el libro de Mill *Sobre el gobierno representativo* fue publicado en 1861. Dalmacio Negro comenta que los antecedentes de esta obra fueron escritos en 1859 en un folleto que se tituló *Thoughts on Parlamentary Reform*. La correspondencia entre Tocqueville y Mill --que también cita Negro en su "Presentación"— enfatiza el asombro del autor de *La democracia en América* respecto de los hallazgos de Mill: "Esté usted seguro, querido Mill, de haber abordado con ello la gran cuestión; por lo menos es mi firme creencia". La gran cuestión a la que se refería Tocqueville eran básicamente dos cosas: su distinción entre "delegación" –mandato imperativo-- y "representación" y el "método para hacer gobernar al pueblo" –la elección de los "mejores" e inclusión de las minorías--, más que el pueblo gobernara directamente. La inclusión de las minorías, como un elemento práctico, la basó en el tratado de Mr. Hare de 1859 (no cita el título del libro). Y no era otra cuestión que los fundamentos de lo que hoy se conoce como el principio de representación proporcional. Mill pretendía que la votación obtenida por los partidos se dividiera en una sola circunscripción nominal y el reparto de curules a través del sistema de listas y cociente fijo. Al presentar las cosas de esta manera, Mill buscó tres objetivos: la "justicia y la equidad" entre el número de votos obtenido y la cuota de representantes, la inclusión de las minorías en la representación política y que la representación general fuera de la "nación" y no de tipo local. La moción de Mill presuponía un sistema electoral con "partidos políticos" y una forma de elección directa. La propuesta de Otero buscó la inclusión de las minorías a partir de un procedimiento de elección indirecto. O lo que después se conocería como un sistema de lista incompleta. Mill, *Gobierno*, pp. XIX-XX y 88-89.

dictamen de compromiso o se cambió el dictamen en la discusión. Lo importante, de cualquier manera, fue la superación del modelo de renta anual en el ámbito de la ciudadanía activa. Aún así, incluyeron la fuerte exigencia –para el presente y no en un tiempo futuro como se estilaba en la época-- de ser alfabeto en el renglón de los electores. Otra discrepancia entre ambos votos se dio en el terreno de las facultades de las entidades en materia electoral. Los partidarios del voto de la minoría impulsaron que cada estado, sin omitir las disposiciones generales, tuviera la posibilidad de darse su propia "ley de elecciones".

Cuadro 41
Método electoral y requisitos para ser elector
Constituyente de 1842

Propuesta	Instancia que lo propuso	Votos a favor	Votos en contra
Sistema indirecto en tres grados	De acuerdo al voto de la minoría	47	6
Electores primarios y de partido: ser alfabetos	Convergencia de ambos votos en cuanto a los electores primarios; de transacción en los de partido	46	8
Electores de capital o departamento: ser alfabeto, 30 años y las demás cualidades definidas por los estados	Comisión de transacción. La parte concerniente a las cualidades de los estados no contemplada en ninguno de los dos votos originales	46	10
Reglamentación de las juntas electorales respecto a la inclusión de las minorías (electores y representantes)	De acuerdo al voto de la minoría	35	21
"Sobre las bases generales de esta sección –se refiere al título del apartado constitucional--, cada legislatura dará su ley de elecciones..."	Voto de la minoría		
Una ley ulterior reglamentará las elecciones, "con absoluta sujeción a las bases y principios consignados en este título"	Voto de transacción	Aprobado, pero no se consigna el voto nominal	

Fuente: Mateos, *Historia parlamentaria.*

El proyecto modificado no sólo omitió la disposición, sino introdujo explícitamente el principio de uniformidad tanto para las elecciones generales como las locales.[85] Por último, la reforma de electores de minoría quedó redactada en los mismos términos que la propuesta del voto de Otero. Su aprobación, no obstante, no se hubiera logrado sin el convencimiento de otros diputados no ligados al núcleo que encabezaba Gómez Pedraza.[86] La aprobación por una diferencia de catorce votos –cuadro 41-- no debe encubrir lo sustancial: que la moción de Otero trascendió el estatus doctrinario para ocupar el lugar de una propuesta sancionada constitucionalmente. El golpe parlamentario de diciembre de 1842 no impidió que los constituyentes de 1847 lo adoptaran como "método de representación" permanente.

La segunda república unitaria de 1843-1845 continuó con el sistema indirecto de tres grados respecto de sus antecesores inmediatos. Sin embargo, elevó los requerimientos de los electores más allá de lo dispuesto en el período 1836-1841. Para ser elector primario se exigió ser ciudadano en ejercicio (200 pesos de renta anual, mayor de 25 años y vecino y residente en lugar de la elección); mientras que a los de carácter secundario y de capital se les demandó una renta anual de 500 pesos. La fórmula era similar a la del voto de la minoría en 1842. El matiz –o bien la mayor flexibilidad— recayó en el mismo artículo 150 de las Bases Orgánicas. Esto es, que la disposición de la renta a los electores referidos podría variarse, "según las circunstancias de los departamentos", por las legislaturas locales. A reserva que en lo futuro se investigue sobre la cuota fijada por los departamentos en los dos procesos electorales que se vivieron bajo este sistema electoral, es claro que el embudo de los procedimientos se ensanchó como nunca. La distinción –no obligatoria legalmente— entre electores y representantes no sólo se dio por las desiguales exigencias de ambas funciones.[87] El filtro se gestó, antes que en ningún otro espacio, en el paso de los electores primarios a los secundarios y de capital.

---

[85] El artículo 25 del proyecto de compromiso de 1842 proponía: "Una ley constitucional reglamentará todos los demás puntos relativos a las elecciones de los supremos poderes de la nación, con absoluta sujeción a las bases y principios consignados en este título. En las constituciones de los departamentos se hará el mismo arreglo, por lo que respecta a sus autoridades particulares". Tena, *Leyes*, p. 379.

[86] Algunos de los personajes que votaron en contra de los electores de minoría fueron Rodríguez de San Miguel, Couto y Comonfort. En pro: Otero, Espinosa de los Monteros, Herrera, Ocampo, Muñoz Ledo, Riva Palacio, entre otros.

[87] Recuerdo al lector que los requisitos para ser diputado general en 1843 eran: ser ciudadano en ejercicio, natural o vecino con residencia de tres años, edad de 30 años y una renta anual de mil 200 pesos.

El levantamiento de agosto de 1846 liquidó las restricciones a los electores de cualquier tipo. Al unísono, no sólo se restauró la Constitución de 1824 y las constituciones locales conformadas entre 1823 y 1835, también fue el comienzo de una serie de reformas en materia de procedimientos electorales. En breve, los promotores del Acta de Reformas de 1847 no sólo fueron restauracionistas, sino reformistas e innovadores en los métodos de elección. La ruptura principal fue la proyección –como posibilidad legal de futuro-- del voto directo para la elección de cualquier cargo federal (artículo 18). El Otero de 1847 transformó profundamente su noción de la ciudadanía y, en cierta forma, también la de representación política. Le parecía que todo sistema indirecto –citó en forma negativa la herencia de Cádiz— era "vicioso y atrasado".[88] Y como nadie había hecho hasta entonces, ejemplificó con datos la "injusticia" a la que llevaba el sistema de tres grados. La cita es larga, pero necesaria para entender los fundamentos de su crítica:

> Por más árido que sea este cálculo, la importancia del asunto me obliga a expresarlo aquí, porque la fuerza de su demostración me parece incontestable. Supuesta la forma de las elecciones, puede tomarse un número cualquiera, el 12 001 por ejemplo, para proceer; si pues sólo se necesita la mayoría relativa, no es calcular muy bajo el suponer que la elección primaria se decida, sin contar los votos omitidos ni los dispersos, por un tercio, es decir, por 4 001, cuya cifra representa el elector primario; pero como nunca se reúnen todos éstos y bastaba la mayoría, un electorado que representa 2 001 ciudadanos, puede nombrar también, a simple mayoría absoluta de los presentes, un elector secundario, con una mayoría que represente sólo 501, puede nombrar un diputado que represente 251 ciudadanos de entre 2 001; cuya proporción es de 1 201 a 100. La simple posibilidad de este caso basta para impugnar y para desechar un sistema tan absurdo. Mas no quiero ir a los extremos, y para que se vea lo que es en sus mejores combinaciones tal sistema de elección indirecta de tres grados y a mayoría absoluta, voy a suponer un caso muy favorable, en el que la elección primaria se decidía por dos tercios, y en el que en todos los cuerpos electorales y en todas las elecciones se reúnan siempre dos tercios de electores y de votos. El cálculo es el siguiente. De 12 001 ciudadanos 8 001 nombran al elector primario: reunidos los dos tercios de los primarios, el colegio electoral representa 5 534 ciudadanos, y el elector secundario que obtiene los dos tercios de sufragios representa 3 556 ciudadanos. Entonces el último colega, compuesto de dos tercios, tiene la representación de 2 371 ciudadanos, y el diputado electo por una serie de mayorías tan considerable, si obtiene los sufragios de dos tercios, sólo representará 1 581 ciudadanos sobre 2 001 que es la proporción de 13 997 a 100.[89]

Las observaciones del voto particular no se circunscribían a la baja participación de la ciudadanía o de las juntas electorales. Aún en el mejor de los escenarios, el supuesto de participación de las dos terceras partes, el problema de "representatividad" no se eliminaba. El mal estaba ubicado en las entrañas del propio sistema indirecto. Como he referido en otra parte de la investigación, el voto directo como procedimiento opcional fue aprobado

[88] *Acta de reformas de 1847*, sesión de 5 de abril de 1847, p. 707.
[89] *Acta de reformas de 1847*, sesión de 5 de abril de 1847, p. 708.

por un amplio margen en el constituyente de 1847: 61 votos contra 14. Pero como Otero sabía que no podía transitarse abruptamente por esta ruta, tomó dos providencias más respecto del método indirecto. La primera fue disminuir al mínimo los requisitos para ser elector. El cambio no representaba una petición fuera del otro mundo. Simplemente se llevaron las cosas un poco más lejos que los parámetros de 1823-1835. Anularon las restricciones de vecindad, residencia y los recurrentes aumentos de edad y otorgaron plenos derechos a los sirvientes domésticos. Las únicas exigencias que conservaron no sólo fueron justas, sino razonables en términos de separar las funciones de la autoridad en ejercicio y las de tipo electoral. Me refiero a la incompatibilidad entre ser elector y tener algún mando político, de jurisdicción civil, eclesiástica, militar o de cura de almas. Por primera vez, el estatus de ciudadanía fue suficiente para ser elector en cualquiera de los grados que determinaran las posteriores leyes electorales. No se sabe cómo acogieron esta medida las entidades de la república. Pero la queja venidera de una parte del constituyente de 1856 –ya se señaló en el anterior capítulo— fue que los congresistas de 1847 habían acabado con las restricciones de arraigo de las representaciones generales. La segunda providencia la situó en la resurrección de las minorías aprobadas en 1842. Otero, apoyado en Sismondi y Guizot, sostuvo:

> La simple razón natural advierte, que el sistema representativo es mejor en proporción que el cuerpo de representantes se parezca más a la nación representada. La teoría de la representación de las minorías no es más que una consecuencia del sufragio universal; porque nada importa que ninguno quede excluido del derecho de votar, si muchos quedan sin la representación que es el objeto del sufragio.[90]

Resalta el tono del discurso. A diferencia de 1842, en esta ocasión Otero hizo explícitos los alcances de su iniciativa. No se trataba sólo de una simple regulación de las juntas electorales, sino de una manera distinta de entender la representación política. La reglamentación de las "coaliciones de electores" era una solución parcial para que los congresos generales se parecieran a la "nación" representada. La cuestión, entonces, no sólo era darle una amplia participación a la ciudadanía. En la perspectiva de Otero se daba por sentado que grandes porciones de vecinos ejercían sus derechos políticos con el sistema indirecto. El verdadero inconveniente radicaba en que esto no se traducía en un acceso palpable a las asambleas generales. La defensa de esta reforma tenía un cierto paralelismo

[90] *Acta de reformas de 1847*, sesión de 5 de abril de 1847, pp. 709-710.

con la convocatoria alamanista de 1846, pero sin ningún tipo de restricciones a los derechos políticos de la ciudadanía. Otero –tal y como se dijo atrás-- se adelantó al posterior anhelo de Mill.[91] Expresó la idea de la representación como un "espejo en miniatura" de la sociedad: la "necesidad de llamar a todos los intereses a ser representados". O más directo todavía: solicitó que se abandonara el "duro y absoluto imperio de la mayoría sin el equilibrio de la representación de las minorías". La estrategia que utilizaron los modernos –y no sólo Otero-- fue dejar la regulación de las juntas electorales a una ley secundaria. Y en efecto, la primera ley electoral después que se aprobó el Acta de Reformas –artículo 10 de la ley de 3 de junio de 1847— acogió la misma iniciativa de las minorías planteada por Otero en 1842. Salvo el estudio de Carmagnani y Hernández sobre la "Ciudadanía orgánica", este cambio trascendental de procedimientos y representación política ha pasado desapercibido por la historiografía contemporánea.[92]

Una cosa más debe decirse en cuanto al voto directo y su carácter opcional.[93] La falta de obligatoriedad del mismo fue lo que permitió su inhabilitación. Las leyes electorales de 3 junio de 1847 y 13 de abril de 1850 persistieron en la tradición indirecta. La primera ley diseñó un sistema electoral de tres grados para la elección de diputados federales, uno de tipo indirecto de dos grados en relación con el presidente de la república y otra más de un grado para los senadores. La segunda, mantuvo el mismo sistema respecto de los diputados federales y senadores, pero disminuyó en un grado más la elección presidencial.[94] A pesar de que nunca se practicó el voto directo en toda la época de gobierno del Acta de Reformas. los cambios introducidos en el período prepararon el terreno al siguiente constituyente. No se podrían entender las reformas de 1857 –el

---

[91] Otero –en forma semejante a Mill— era partidario de una noción de ciudadanía general o uniforme. pues era la única manera de legislar para la nación. De ahí que también haya propuesto que las resoluciones del congreso debían ser vinculantes respecto de los estados. A cambio, les otorgaron un cierto tipo de "veto" sobre las reformas constitucionales. El veto sólo procedería con la mayoría absoluta de las legislaturas estatales.

[92] Carmagnani y Hernández reconstruyeron el uso del recurso de las minorías en las elecciones de diputados locales del estado de México en 1851. El decreto, sin embargo, era de carácter general. Esto quiere decir que el método de Otero fue utilizado tanto para elecciones federales como locales. Hasta que no se emprendan estudios específicos sobre el tema, no podremos saber la proporción en que fue adoptado dicho sistema en las elecciones de tipo local. De lo que se tiene seguridad –por el decreto electoral del 13 de abril de 1850-- es que la ley electoral de junio de 1847 tuvo vigencia en los subsiguientes años hasta el regreso de Santa Anna en 1853. Carmagnani, "Ciudadanía", p. 381-382.

[93] El artículo 18 del Acta de Reformas dice a la letra: "pudiendo adoptar la elección directa".

[94] En otro capítulo se ha explicado que esto no implicó que los electores primarios eligieran directamente al presidente de la república, tal y como sucedió a partir de 1857. La participación de los electores llegaba hasta constituir una mayoría absoluta por entidad. Luego operaba el principio de un estado un voto.

procedimiento indirecto en un grado para todos los poderes públicos— sin dichos precedentes.

En el cuarto capítulo señalé algunos de los cambios en los procedimientos electorales –el énfasis se puso en la presidencia de la república-- y las exigencias de la ciudadanía en 1857. Sin embargo, no desarrollé la idea de que las transformaciones no se dieron de manera automática o bien que hubo propuestas alternas con una fuerza considerable que deben ser sopesadas. La disputa, además, fue rica en argumentos. Y si el punto de referencia es el modelo que se ejerció entre 1847-1853, los constituyentes de 1856 trasladaron la lid a un terreno distinto. Por un lado, hubo un grupo de partidarios que buscaron recobrar el voto directo aprobado en el Acta de Reformas de 1847, pero sin mantener el carácter opcional. La nueva propuesta –encabezada por Zarco y Ramírez— proyectó un voto directo permanente y obligatorio para todos los poderes públicos. Por el otro, se dio una corriente más –la del voto de la mayoría-- que se propuso reformar el método indirecto de antaño.

Dada la anulación del senado, la querella se centró en la forma de elegir a los diputados (segunda quincena de septiembre de 1856), el presidente de la república (17 de octubre) y los ministros de la Suprema Corte de Justicia (24 de octubre). En el primer caso los integrantes del voto de la mayoría se propusieron pasar del sistema indirecto de tres grados a otro de un grado. O para que se entienda mejor: que los electores primarios fueran los nuevos depositarios de la elección de los diputados federales en lugar de los electores de capital. Zarco, Ramírez y Gamboa impugnaron la propuesta. Zarco explicó que mientras más grados hubiera en el procedimiento de elección más se separarían del "espíritu público". En su opinión, todo sistema indirecto invitaba a la conformación de una "aristocracia electoral". El problema se acrecentaba por el traslado de los electores a las capitales de los estados y el potencial cohecho, intrigas o presión de los mismos. Pensaba, al unísono, que el voto directo representaba la mejor opción, puesto que sería menos propenso a las "influencias bastardas". Era más fácil corromper a los electores que a la "masa del pueblo" en general. De ahí que llegara a su famosa fórmula: todo ciudadano debía ser elector y elegible. En otra intervención, combatió los argumentos de Arriaga y Olvera. Al primero le respondió que el deber de un constituyente era aspirar a reformar las costumbres políticas y "emancipar a las clases desgraciadas". En relación con el segundo,

aceptó que sus argumentos eran de mayor peso, pero también insuficientes. El congreso no podía quedarse a medio camino. Si se le otorgaba la ciudadanía a los indios debería ser en forma completa y no a medias. Insistió sobre el tema del cohecho. Se preguntó de nueva cuenta: ¿es más fácil seducir a los colegios electorales o a la masa del pueblo? Lo mismo sucedía con los sirvientes domésticos. La solución para impedir la inducción del voto no era excluyéndolos de sus derechos políticos, sino que debía buscarse un medio –nunca dijo cuál-- para evitar su corrupción. En una intervención más reaccionó ante el diputado Moreno. No entendía cómo éste se presentaba como un "demócrata fogoso" y calificaba al pueblo como "rebaño". El vulgo no sólo recaía en las clases menesterosas. Atravesaba todas las clases sociales. La defensa de Zarco de la ciudadanía extensa no venía de una embriaguez de coyuntura. Su trayectoria periodística indica que era una bandera de varios años atrás. Por ejemplo, en marzo de 1853 se opuso a las pretensiones de *El Universal* que pugnaban por restringir los derechos políticos de la ciudadanía.[95] En otro editorial, se pronunció por la necesidad de distinguir a la plebe del pueblo, ligado este último a los trabajadores.[96] En el mismo escrito, miró con beneplácito las convocatorias electorales de junio de 1823 y 1841. Las consideraba como la base de su referente a seguir: la ciudadanía activa vivida entre 1847-1853. Zarco estaba consciente de que no era un innovador al defender el voto directo. Pero si un polemista que recogía los modelos de ciudadanía "más avanzados" de su pasado. El Nigromante –con un tono menos rabioso que Zarco— sostuvo que cualquier grado falseaba las elecciones y el "sistema representativo".[97] Si el sufragio directo tendía a promover las candidaturas y los programas políticos: el indirecto originaba el monopolio de los cargos políticos. Más cauto que Zarco, señaló que el método directo no promovía la cosa pública en sí misma. Sólo lo consideraba como el mejor procedimiento para elegir "a los más aptos" en la función que les correspondía. En una intervención más vinculó la república al voto directo.[98] Sentenció que todo lo ganado en cuanto los derechos políticos de ciudadanía se perdería con la adopción del método indirecto. La mejor escuela del pueblo era la práctica. Los llamados léperos tenían "instinto de bien". Y lo más importante. Ramírez pedía al congreso que distinguiera que una cosa era votar y otra

[95] "Ley electoral", *El Siglo XIX*, 10 de marzo de 1853, Zarco, *Siglo*, pp. 28-29.
[96] "Ley electoral. Artículo 2", *El Siglo XIX*, 12 de marzo de 1853, Zarco, *Siglo*, p. 31.
[97] Zarco, *Historia*, sesión de 18 de septiembre de 1856, p. 507.
[98] Zarco, *Historia*, sesión de 18 de septiembre de 1856, p. 515.

legislar. La confianza que depositó en la ciudadanía ampliada llegó hasta su intuición para elegir a los mejores. Pero tenía plena claridad que los representantes deberían contar con cualidades distintas a los sufragantes: la adscripción a la aristocracia del mérito y el saber fue algo que acompañó a Tirabeque a lo largo de su vida presente y futura.[99] Gamboa situó su crítica en el "no es tiempo" y que en otros países –Guatemala y Francia— era algo regular el voto directo.[100] La segunda intervención la utilizó para defender a Zarco de las acusaciones de Moreno.[101] La asociación entre lo practicado por el santanismo y el voto universal nada tenían que ver entre sí. Santa Anna había usado, en forma similar a Napoleón, el plebiscito para preservar la "dictadura". De ahí que el prestigio del sufragio universal no estaba a discusión.

Las voces a favor del dictamen estuvieron a cargo de Arriaga, Olvera y Moreno; pero Arriaga confesó que estaba de acuerdo con la posición de Zarco.[102] Hizo público que el punto de vista que defendió en la comisión fue por el voto directo; mas no tuvo la acogida esperada. A pesar de ello, no suscribía del todo el método directo porque no ayudaría a superar nuestras "costumbres políticas" como en Estados Unidos. Otro defecto más que vio en el sufragio directo –también en comparación con el modelo estadounidense—fue la ausencia de las "candidaturas" en México. Olvera –el miembro de la comisión más comprometido con la idea reformada del voto indirecto— externo que la comisión quería la elección directa como Zarco, pero no tan pronto como él. Este paso no debería darse hasta que México contara con una población más homogénea. Más tarde clarificó la intención reformista del dictamen. De un sistema indirecto de tres grados pasarían a uno de un grado. Por último, desarrolló el inconveniente más caro del voto directo asociado al problema de los sirvientes domésticos y todos aquellos que no tuvieran autonomía en la emisión de su voto. El problema, lo dijo con todas sus letras, era que los "sirvientes de las haciendas" votarían conforme a los propietarios. Según él, la comisión estaba convencida que el sufragio directo no le daría el voto a las masas, sino a cierto tipo de particulares que verían multiplicado su voto. Moreno enfocó la cuestión en el argumento

[99] Su trayectoria política ulterior –década de 1860— puede seguirse en el tomo VII de las obras completas de Ramírez (compiladas por David R. Maciel y Boris Rosen Jélomer). Nunca abandonó la idea de la ciudadanía ampliada, la promoción del voto directo y la distinción entre la representación de la nación –la general— y las de las localidades en las legislaturas estatales.
[100] Zarco, *Historia*, sesión de 18 de septiembre de 1856, pp. 510-511.
[101] Zarco, *Historia*, sesión de 18 de septiembre de 1856, p. 514.
[102] Zarco, *Historia*, sesión de 18 de septiembre de 1856, p. 504.

de la falta de ilustración y la necesidad de transitar gradualmente al voto directo.[103] En otra parte de su discurso señaló las contradicciones de Zarco. El contrasentido radicaba en que este último llegó a pedirle a Díaz González –en la sesión de la tolerancia de cultos-- que se alejara del "vulgo". Ahora depositaba una fe ciega en el mismo. Finalmente, atacó la investidura del sufragio universal, porque --según él-- desde la llegada al poder de Napoleón había caído en desprestigio.

El dictamen –tal y como puede verse en cuadro 42— fue aprobado por 61 votos contra 21. Es decir, el 74 por ciento de los diputados presentes se manifestó a favor del método indirecto en un grado y el resto –26 por ciento— impulsó el voto directo. El tema volvió a la asamblea al discutirse el método para la elección del presidente de la república. El contenido de los argumentos en pro y en contra ya los he descrito en el cuarto capítulo. Baste aquí mencionar que las voces favorables a la adopción del método directo se incrementaron en comparación al procedimiento de elección de los diputados. Participaron a favor Zarco, Gamboa, Castañeda, Ramírez, Ocampo y Rojas (Jesús). Los partidarios del voto indirecto recayeron, principalmente, en Guzmán, Moreno, Arriaga y Olvera. Resalta, además, un hecho no comentado con suficiente profundidad en la anterior ocasión: la intervención de Castañeda a favor del sufragio directo. Su simple inclinación hacia esta posición fue un acto político de gran envergadura. Muestra que la división entre "moderados" –otros han llegado a calificar a Castañeda de "conservador"-- y radicales dice poco a la hora de evaluar el desempeño real de los constituyentes. Otra vez fue más importante el tópico particular a discusión. Pero también fueron relevantes las razones de Castañeda. Pensaba que un ejecutivo electo directamente tendría un "extraordinario prestigio" y ello auxiliaría a darle mayor estabilidad política al país. Por la otra, los defensores del dictamen de mayoría cerraron filas en cuanto a la necesidad de uniformar el sistema electoral. La intervención del diputado Moreno añade algo nuevo a la discusión. Manifestó que no tenía miedo al pueblo, sino al "vulgo". Y que los promotores del voto directo –era obvia la referencia a Zarco-- no se habían dado cuenta que el "pueblo" también podía ser engañado. La votación en pro del dictamen fue de 52 votos contra 29 (64 por ciento a favor del método indirecto y 36 del lado del directo respectivamente). Por último, respecto de los magistrados no hubo debate.

[103] Zarco, *Historia*, sesión de 18 de septiembre de 1856, pp. 512-514.

Cuadro 42
Consistencia de diputados: voto directo e indirecto
1856-1857

Sesión de 25 de septiembre		Sesión de 17 octubre		Sesión de 24 de octubre	
Diputados: pro-dictamen		Presidencial: pro-dictamen		Ministros: pro-dictamen	
A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra
Aguado	Anaya Hermosillo	Aguado	Anaya Hermosillo	Anaya Hermosillo	Aguado
Ampudia	Arriaga	Alcaraz	Arias	Aranda	Baranda
Aranda	Arrioja	Aranda	Barrera	Arriaga	Cendejas
Arias	Blanco	Arrioja	Blanco	Auza	Degollado (Joaquín)
Emparan	Cendejas	Auza	Del Río	Balcárcel	Díaz
Auza	Díaz	Balcárcel	Fernández (Justino)	Barrera	Echáiz
Balcárcel	Fernández (Justino)	Baranda	Gamboa	Blanco	Escudero (Antonio)
Baranda	Gamboa	Barros	García Granados	Castellanos	Fernández (Justino)
Barbachano	García Arellano	Buenrostro	Gómez (Manuel)	Cerqueda	García Arellano
Barrera	García Granados	Castellanos	Gómez Tagle	Contreras	Gómez Tagle
Barros	Llano	Castillo	González	Degollado (Santos)	Jáquez
Buenrostro	Mata	Cerqueda	Ibarra	Emparan	Lazo
Castañeda	Navarro	Contreras	Jáquez	Estrada	López (Vicente)
Castellanos	Pérez Gallardo	Degollado (Joaquín)	Lazo	Fernández Alfaro	Mariscal
Cerqueda	Quintero	Degollado (Santos)	Mata	Gamboa	Parra
Contreras	Ramírez	Emparan	Navarro	García Conde	Ramírez
Cortes	Rojas (Jesús)	Estrada	Noriega	García Granados	Romero Díaz
Degollado (Joaquín)	Romero (Félix)	Fernández Alfaro	Ocampo	Garza	Romero Rubio
Degollado (Santos)	Ramírez (Mateo)	García Anaya	Páez	Gómez (Manuel)	Rosas
Estrada	Sierra	García Arellano	Peña y Ramírez	Gómez Farías (Benito)	Ruiz
Fernández Alfaro	Zarco	García Conde	Pérez Gallardo	Guerrero	Sierra
García Conde		Garza	Quintero	Ibarra	Zarco
Garza		Guerrero	Ramírez	Irigoyen	
Gómez (Manuel)		Guzmán	Rojas (Jesús)	Langlois	
Gómez Farías (Benito)		Irigoyen	Romero (Félix)	Larrazábal	
González		Langlois	Romero Díaz	López Nava	
Guerrero		Larrazábal	Romero Rubio	Llano	
Gutiérrez		López (Vicente)	Sierra	Mata	
Guzmán		López Nava	Zarco	Morales	
Ibarra		Llano		Moreno	
Irigoyen		Morales		Muñoz	
Langlois		Moreno		Noriega	
Larrazábal		Muñoz		Ocampo	
Lazo		Ochoa		Ochoa	
López (Vicente)		Olvera		Olvera	
Mariscal		Ortega		Ortega	
Morales		Payró		Páez	
Moreno		Prieto		Payró	
Muñoz		Quintana		Peña y Ramírez	
Ochoa		Ramírez (Mariano)		Pérez Gallardo	
Olvera		Revilla		Prieto	
Ortega		Reyes		Quijano	
Parra		Robles		Quintana	
Payró		Rojas (Nicolás)		Quintero	
Prieto		Rosas		Ramírez (Mariano)	
Quijano		Sánchez (Mariano)		Revilla	
Quintana		Téllez		Reyes	
Ramírez (Mariano)		Vallarta		Robles	
Revilla		Vargas		Rojas (Jesús)	
Reyes		Velázquez		Rojas (Nicolás)	
Robles		Villagrán		Romero (Félix)	
Rojas (Nicolás)		Villalobos		Sánchez (Mariano)	
Rosas				Téllez	
Ruiz				Vallarta	
Solo				Vargas	
Téllez				Villalobos	
Vallarta				Zavala	
Vargas					
Villagrán					
Villalobos					
Zetina					
61	**21**	**52**	**29**	**58**	**22**

Fuente: Actas oficiales de 1857

El color azul: diputados a favor del voto indirecto en un grado; el anaranjado: a favor del voto directo; el amarillo denota los diputados que votaron por ambas posibilidades según el tipo de elección

El congreso se pronunció por la uniformidad del método de elección: 58 diputados a favor del dictamen contra 22. En términos de porcentajes, la proporción no varió bruscamente con relación a la primera votación: 72 por ciento favorable al voto indirecto y 28 al indirecto.

Si comparamos las tres votaciones, lo primero que resalta es el predominio del voto indirecto en un grado como método de elección (Cuadro 42). El margen con el que ganó el dictamen de mayoría fue casi de tres a uno en la primera y la última votación. En cambio, la segunda votación fue menos contundente. La relación fue de poco menos de dos a uno. Esto significa que el voto directo en la elección presidencial tuvo una mayor aceptación que en los otros poderes públicos. Lo segundo que vale la pena destacar es la fuerza doctrinaria que tuvo el método directo. Salvo algunos diputados duros como Moreno, los principales defensores del procedimiento indirecto –Olvera y Guzmán— reconocieron que lo deseable hubiera sido adoptar la enmienda de sus adversarios. De ahí que hayan defendido el dictamen con las premisas del gradualismo y la necesidad de uniformar el sistema. Más aún, dos miembros sobresalientes de la comisión de constitución mantuvieron posiciones ambivalentes o, de plano, contrarias al dictamen de mayoría que estaban obligados a defender. Me refiero a Mata y Arriaga. El primero votó a favor del voto directo en la elección de diputados y el presidente de la república y en pro del método indirecto en la de magistrados de la Suprema Corte; el segundo en pro del voto directo respecto de los diputados, no se presentó en la votación sobre el ejecutivo y votó en pro del procedimiento indirecto en la de magistrados. La movilidad de votos en un sentido y otro me obliga a mirar con mayor cuidado la consistencia de los diputados y las razones de su ambivalencia. En el cuadro 42 también se proporcionan los detalles de la firmeza o flexibilidad de los constituyentes presentes el día que fue votado el dictamen de cada uno de los métodos. Las franjas azules muestran la consistencia de los que siempre estuvieron a favor del método indirecto en cualquier de los cargos a discusión.[104] Las franjas anaranjadas la consistencia de los que prefirieron el método directo.[105] Y las franjas amarillas los que movieron su voto en una o más ocasiones. De este análisis surgen dos consideraciones generales. En primer

[104] Algunos de los principales nombres que sostuvieron esta posición: Olvera, Prieto, Degollado (Santos), Castillo Velasco, Gómez Farías (Benito), Guzmán, Vallarta, Langlois, Morales, Moreno, Auza, Balcárcel, Castellanos y Villalobos. El listado completo: cuadro 41.

[105] Algunos de los principales impulsores del voto directo: Zarco, Ramírez, Sierra y Rosso, Cendejas, Díaz González, Gómez Tagle y Fernández (Justino). El listado completo: cuadro 41.

lugar, que los partidarios del voto indirecto tuvieron menos "deserciones" que los adeptos del voto directo: 13 votos amarillos de 61 en la primera votación, 8 de 52 en la segunda y 17 de 58 en las tercera; y 13 votos amarillos de 21, 19 de 29 y 10 de 22 en el caso de los que nunca desistieron del voto directo. Es claro que la proporción relativa de ambivalencias fue mucho más fuerte en los impulsores del voto directo que en los del indirecto. De esto se deriva, en segundo lugar, que el voto duro de los seguidores del método indirecto fue de 57 diputados y el de los partidarios del voto directo, 15. Esto traducido en porcentajes da como resultado que 70 por ciento de los constituyentes presentes invariablemente votó por el método indirecto; mientras que 19 por ciento lo hicieron todo el tiempo por el procedimiento directo; el 11 por ciento restante fue de diputados ambivalentes.[106] El comportamiento de las dos primeras opciones se explica por sí mismo. Unos creían que no era tiempo de adoptar el voto directo; los otros que no había que esperar ni un momento más para aprovechar los beneficios de su moción. No obstante. la razón de los que movieron su voto requiere, al menos, una breve elucidación. El arcano adquiere mayor relevancia debido a que en la franja amarilla hubo voces de alta influencia como Arriaga. Gamboa. Mata y Ocampo. Una de las claves que esclarecen la maleabilidad de estas figuras –más otros ocho diputados que se movieron en una dirección similar— fue la última votación.[107] Es decir, el cambio en el sentido del voto se dio una vez que ya se habían aprobado los métodos de elección de diputados y el presidente de la república. Por lo menos doce diputados –partidarios consistentes del voto directo— cambiaron el sentido de su voto. La causa –creo yo-- fue que privilegiaron la uniformidad del sistema electoral sobre sus convicciones más hondas. Si la inferencia es correcta. la real fuerza de los partidarios del voto directo fue más grande de lo que aparentemente indican las votaciones: alrededor de 27 diputados, que representan algo así como un 33 por ciento de los diputados presentes. La ambivalencia del otro grupo de diputados tuvo un origen distinto. Cambiaron el voto de acuerdo al tipo de cargo. Castañeda –que hizo público su testimonio— indicó que el presidente de la república debía elegirse por una vía directa. pero compartía la visión

[106] Los porcentajes fueron sacados a partir de un referente total de 81 diputados presentes (promedio simple de las tres votaciones). Ver cuadro 41.

[107] Me refiero a Anaya Hermosillo, Blanco, García Granados, Páez. Peña y Ramírez, Pérez Gallardo. Rojas (Jesús) y Romero (Félix). Ver cuadro 41.

gradualista del dictamen de la mayoría con relación a los diputados.[108] García Arellano votó a favor del método directo en el caso de los diputados y los magistrados, mas no compartió que el presidente se eligiera en los mismos términos. Joaquín Degollado se manifestó a favor del método indirecto en cuanto al presidente de la república y los diputados; no obstante, votó por la fórmula directa en relación con los magistrados. Llano prefirió la opción directa para diputados y presidente e indirecta en los magistrados. En pocas palabras, hubo un grupo de diputados que no creyó en la uniformidad del sistema. Al contrario, pensaron que el mejor diseño era el de la distinción según el cargo. Cabe señalar que la proporción de este último tipo de diputados fue reducida. La mayor parte del congreso –a favor del método directo o el indirecto-- había superado esta postura. Sin duda, ello representó una de las grandes rupturas del constituyente de 1856 respecto de todo su pasado constitucional.

Consolidada la hegemonía del método indirecto, quedaba por discutir los requisitos de los únicos electores que integrarían las juntas electorales de distrito. Como se ha visto en el capítulo precedente, la Ley Orgánica Electoral se terminó a finales de diciembre de 1856. El 29 de enero tuvo su primera lectura y la segunda el 3 de enero de 1857. Se programó su discusión para los dos días subsiguientes. Santos Degollado –que encabezaba la comisión especial de la LOE— señaló que el proyecto original fue cambiado en algunas de sus partes entre la primera lectura y la discusión que comenzó el 7 de enero. Esto significa que el documento elaborado por la comisión especial fue sometido a una consulta interna entre las voces más influyentes del congreso, con el fin de ganar tiempo. La consulta dio el resultado esperado. La LOE fue aprobada en lo general con una asombrosa facilidad: 67 diputados a favor contra 12.[109] De inmediato, Mata propuso que el dictamen fuera votado por capítulos, salvo en los artículos que se indicara reserva. La iniciativa también fue aprobada. Toda la discusión de la LOE terminó el 20 de enero, lo que implicó un tiempo escasísimo de debate. Tan solo trece días. Uno de los pocos capítulos que sufrieron modificaciones fue el II. Es decir, aquel que contenía los requisitos para ser elector de distrito. Degollado retiró el artículo 16 que decía:

---

[108] El testimonio de Castañeda puede consultarse en las crónicas de Zarco. Cabe señalar que el voto de Castañeda respecto de la elección presidencial no aparece en el anexo citado. La razón es que su intervención se hizo un día antes de la votación final. Las actas oficiales consignan que Castañeda no asistió, por motivos de enfermedad, a la sesión en que se efectuó la votación.

[109] *Actas oficiales de 1857*, sesión de 7 de enero de 1857, p. 563.

Se procederá al nombramiento de electores eligiéndose uno por cada quinientos habitantes y por la fracción que no baje de doscientos cincuenta y uno. Los candidatos deberán tener los siguientes requisitos: no haber perdido ni tener suspenso el ejercicio de los derechos de ciudadanía mexicana, ser mayores de 25 años o de 21 siendo casados, pertenecer al estado seglar, ser residentes en la sección que los nombre, tener por lo menos seis meses de vecindad en el municipio, no ejercer mando político ni jurisdicción de ninguna clase sobre los eligientes; no ser empleado público del gobierno federal, y no estar comprendido en alguno de los casos expresados en el artículo 8.[110]

En su lugar, lo sustituyó con el siguiente enunciado:

Se procederá al nombramiento de electores, y para serlo se requiere: estar en ejercicio de los derechos de ciudadanía mexicana residir actualmente en la sección que hace el nombramiento, pertenecer al estado seglar y no ejercer mando político ni jurisdiccional de ninguna clase en la misma sección.[111]

La diferencia entre una propuesta y otra recayó en dos puntos. Por un lado, en cuanto a la edad requerida, que pasó de 25 o 21 siendo casados a la misma que se exigía para ser ciudadano (21 años cumplidos o 18 siendo casados); y, por la otra, la vecindad de seis meses fue anulada en la propuesta alterna. El congreso, primero, aprobó el capítulo II sin considerar el artículo retirado (63 votos contra 18).[112] Luego –en la siguiente sesión— sustituyó el artículo 16 con la segunda opción. También fue aprobado por 66 diputados contra 13.[113] De este modo, los constituyentes de 1856 igualaron –en forma parecida a 1847— la ciudadanía activa con los electores. A partir de 1857, todo aquel que cumpliera con los requisitos de ciudadanía, al menos en abstracto, pudo ser elector. Y todo elector –cumpliendo las especificaciones propias de cada cargo— representante. No hubo ninguna disposición que distinguiera a los electores de los representantes.

Otra de las grandes modificaciones de procedimiento se dio en el espacio de acción de los electores (capítulo III de la LOE).[114] Las consecuencias ya han sido comentadas previamente. Fue el momento en que se pasó del distrito virtual al distrito uninominal. Sólo

[110] *Actas oficiales de 1857*, sesión de 9 de enero de 1857, p. 569.
[111] *Legislación electoral mexicana*, p. 156.
[112] *Actas oficiales de 1857*, sesión de 9 de enero de 1857, pp. 570-571.
[113] *Actas oficiales de 1857*, sesión de 10 de enero de 1857, p. 573.
[114] El adjetivo de grande no es retórica. Significa que en la LOE se introdujeron cambios pequeños que no son tarea de esta investigación. Pongo como ejemplo la inserción de los "comisionados" (artículos 3 y 4 de la LOE). Esta figura –nombrada por los ayuntamientos— fungiría como el auxiliar de las autoridades municipales para la creación del censo, entrega de boletas a los ciudadanos, integrar las secciones, distritos y juntas. Hasta donde tengo conocimiento, su papel en los procesos electorales no ha sido evaluado por la historiografía contemporánea. Lo más interesante es que sobrevivieron –con otras denominaciones— a la Revolución mexicana. No fueron "sustituidos" hasta la reforma electoral de 1946.

me interesa enfatizar que aquí se reglamentó la operación de las juntas electorales distritales –cabeceras de distrito—, el quórum legal, el tipo de votaciones y sus facultades y límites de acción. Lo más importante de este capítulo –junto con la aprobación del IV, V y VI— fue la centralidad que adquirió el distrito uninominal. De su "poder electoral" emanarían directamente los tres poderes públicos. El cambio de organización también incluyó un vínculo directo de las mesas directivas de distrito –integradas por ciudadanos— con el congreso general. O si se quiere ver desde otro ángulo. La transformación consistió en la exclusión de las capitales de los estados en los procesos electorales de tipo nacional. Esta innovación en la organización electoral cambiaría el rostro de las representaciones políticas de toda la segunda mitad del siglo XIX. El impacto en las constitucionales locales puede seguirse con detalle en el anexo VIII.

Aunque no era necesario, en todas las constituciones se adoptó el catálogo de derechos individuales de corte iusnaturalista. Destaca el énfasis en los derechos de asociación y petición. De igual manera, se acató el resolutivo de uniformidad en las formas de gobierno. En todos los estados se diseñó un poder legislativo unicameral, elemento que contrasta con el constitucionalismo de 1824. Como es visible en el anexo III, en la etapa del confederalismo republicano siete estados proyectaron un legislativo bicameral y, salvo tres entidades, previeron la existencia paralela de los consejos de gobierno. En cambio, de 1857 a 1871 sólo nueve entidades consintieron la existencia de un cierto tipo de Consejo de Gobierno. Sin embargo, en casi todos los casos los consejos tuvieron un carácter consultivo. No tuvieron facultad para intervenir en las tareas de gobierno. En su lugar, se generalizó el uso de la "diputación permanente", órgano de enlace en los momentos en los que no sesionaban los poderes legislativos.

Los elementos definitorios de la ciudadanía se centraron en la edad, los factores de exclusión o suspensión, y en los requisitos de origen, vecindad y/o residencia. En el primer caso, no hubo grandes variaciones respecto del pasado constitucional y lo postulado en la Constitución de 1857 (Art. 34). El criterio fue uniforme en 81 por ciento de los estados: edad de 21 años o 18 siendo casado. En el resto, cinco estados, las variantes fueron menores: 20 o 18 siendo casado (Aguascalientes y Nuevo León-Coahuila), 18 años a secas (Campeche), 25 o 18 siendo casado (México) y 21 o 18 siendo casado (Yucatán). En el segundo elemento continuó la fórmula del "modo honesto de vivir". Además, en la mayor

de parte de los estados, se repitió la suspensión o pérdida de los derechos políticos por incapacidad física o moral, ser deudor fraudulento o procesado criminal y tres elementos relativamente nuevos: la suspensión por resistir, sin causa justificada, el nombramiento de un cargo popular (nueve estados), no alistarse en la guardia nacional (dos estados) y por sublevación contra las formas de gobierno, la Constitución o las autoridades constituidas. Los factores de restricción determinantes se situaron en dos rubros: en la calidad de ser alfabeto y la exclusión por estado de sirviente doméstico. El requisito de saber y escribir se circunscribió a seis entidades. En los estados de Colima, Campeche y Jalisco la suspensión fue de facto; en los de México, Puebla y Tabasco se postuló como un requisito futuro. Chiapas y Nuevo León-Coahuila fueron los estados que restringieron el voto a los sirvientes domésticos. Hubo también entidades que exigieron una renta anual o criterios censitarios –Campeche, Chihuahua, Morelos y México--, pero la enmienda fue opcional: si no se cumplían los requisitos de nacimiento, residencia y/o vecindad cabía esta alternativa. En resumen, la condición de alfabeto y la de sirviente doméstico muestran que la noción de ciudadanía en la segunda mitad del siglo XIX no escapó a la diferenciación de las localidades. Los ideales de generalidad y uniformidad que pretendieron los constituyentes de 1857 no cobraron plena vigencia en las realidades estatales; aunque también es cierto –con referencia a estas exigencias-- que no fue el modelo predominante. Apenas el 22 por ciento de los estados aumentó las restricciones contenidas en la LOE de 1857.

El tercer elemento muestra –aquí sí con toda contundencia— la persistencia dual de la ciudadanía. Una vez más, la definición de vecindad y/o la residencia proporcionó la variedad de opciones. El cuadro de posibles combinaciones es el siguiente: por nacimiento en la república, Jalisco y Sonora; nacimiento o vecindad con residencia, sólo Aguascalientes; nacimiento y "residencia habitual", Zacatecas; nacimiento o vecindad, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México y San Luis Potosí; y por nacimiento y vecindad, Coahuila, Colima, Puebla, Morelos, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán. Asimismo, la definición legal de la vecindad varió según el estado en cuestión; aunque la residencia contínua de uno o dos años fue lo común para definir el principio.

El cuadro en su conjunto revela dos aspectos o tendencias generales sobre la ciudadanía activa. En primer lugar, el prefijo "o" indica amplitud o una doble posibilidad:

la de nacimiento o vecindad y residencia. Este fue el caso de 33 por ciento de los estados. El hecho debe interpretarse como una ruptura de principios. El simple nacimiento se consideró como una prueba suficiente de "arraigo" territorial. A este porcentaje debe sumarse 15 por ciento de estados, que privilegió el nacimiento o el ser originario del estado de la elección. El otro 7 por ciento por nacimiento –natural de la república—representó una opción de nulo arraigo: el ideal de ciudadano mexicano. En segundo lugar, la otra gran tendencia fue el polo de los estados en clara continuidad con el pasado constitucional: los que impusieron el nacimiento con vecindad o residencia. Esta posición fue adoptada por 37 por ciento de los estados. No es posible saber el porcentaje sobrante, porque las constituciones no proporcionaron los datos respectivos. En conclusión, el requisito de vecindad en cuanto a la ciudadanía activa sufrió un duro golpe –que no anulación-- en la segunda mitad del siglo XIX. En el futuro, será necesario realizar más trabajos regionales para conocer a profundidad el panorama constitucional en su conjunto y su relación con las prácticas políticas de la época.

El peso de la vecindad y/o la residencia se vio más reflejado en la dimensión de la representación política. Comienzo con los diputados. Los requerimientos de edad y contar con los derechos ciudadanos fueron generales. Las 27 entidades exigieron una edad de 25 años cumplidos. La pluralidad, otra vez, se explica por las distintas combinaciones de nacimiento, vecindad y/o residencia. El cuadro completo es como sigue: nacimiento o vecindad, siete estados (Aguascalientes, Coahuila, Colima, Nuevo León-Coahuila, Veracruz, Yucatán y Zacatecas); nacimiento sin vecindad ni residencia, ocho estados (Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa); vecindad con residencia, ocho estados (Chiapas, Chihuahua, Durango, México, Oaxaca, Puebla, Tabasco y Tlaxcala); por residencia, dos estados (Jalisco y Sonora); y un estado (Tamaulipas) por la exigencia de ser "vecino del partido" –el ideal del distrito uninominal-- que lo elige.[115] La mayoría de los estados entendieron por vecindad la residencia de uno o dos años y un modo honesto de vivir. Sólo entidades como Chiapas y Oaxaca encarecieron la cuota de tiempo a cinco años de vecindad. Como es visible, el resguardo territorial de las representaciones locales recayó en el nacimiento y la vecindad

[115] El anexo VIII permite ver que, al menos, siete estados continuaron organizando sus elecciones a partir de la división electoral de los partidos. Sin embargo, el resto de las entidades parece haber ido incorporando el "lenguaje" de los distritos.

con residencia. Los constituyentes locales ratificaron lo hecho por los congresistas de 1856, al alejarse de los modelos censitarios y, el más cercano a México, de renta anual. Otro asunto que conviene subrayar es la coherencia con la que actuaron los asambleístas locales respecto de la Constitución y la LOE de 1857. Cuando un grupo de congresistas quiso eliminar la vecindad y la residencia como condiciones para aspirar a un cargo de representación política, la mayoría del constituyente falló en su contra. Los diarios de debates de la segunda mitad del siglo XIX expresan que este fue un conflicto permanente. Y que los repetidos intentos de "federalizar" la vecindad fueron inútiles. Si esta petición fue en su momento razonable –en última instancia se trataba de la representación de la "nación"—, es claro que los asambleístas locales tuvieron mayores argumentos para conservar la exigencia en sus jurisdicciones territoriales. Buscaron preservar la correspondencia –no siempre con éxito— entre los representantes y los intereses locales.

En paralelo, la influencia de la Constitución de 1857 y la LOE se vio en la forma de elección de los gobernadores y los magistrados locales de las supremas cortes de justicia. El anexo VIII muestra que un solo estado, el de Guerrero, tomó la decisión de elegir a su gobernador mediante el congreso; lo demás –el 96 por ciento-- optaron por la elección "directa" de los ciudadanos. La mutación, en relación con los primeros constituyentes republicanos, fue notable (anexo III). En el período de 1823 a 1835, seis estados (32 por ciento del total de 19) comenzaron a elegir a sus poderes ejecutivos mediante el congreso: ocho entidades por la vía de las juntas electorales de partido o de "departamento" (42 por ciento); tres por los ayuntamientos (16 por ciento); y dos más por la combinación de una junta electoral estatal o el Consejo de Gobierno y sus respectivos congresos (7 por ciento). Por consiguiente, la ruptura fue doble entre 1857 y 1871: en la uniformidad del método de elección y en la disminución de los grados. En los primeros constituyentes locales--donde las juntas electorales fueron las depositarias del poder electoral— predominó la elección indirecta en tres grados o por partidos. En cambio, con los constituyentes locales de la segunda mitad del siglo XIX se adoptó la norma de la "elección directa en primer grado", "directa en dos grados", "popular directa", "popular", "indirecta popular en primer grado" y "directa". No es posible saber –hasta que se emprendan trabajos regionales sobre el tópico--

cuál fue el significado de estos términos.[116] Pero al menos queda claro el sentido de lo "directo". En forma independiente a que se tratara de una elección por los "vecinos" o por los electores primarios o de partido, el cambio cualitativo se expresó en la relación directa que los ciudadanos entablaron con la máxima autoridad local. La analogía con la transformación sufrida por la figura presidencial en 1857 es inevitable. Lo "directo" consistió en que los ciudadanos –no me cansaré de señalar que los electores también eran ciudadanos— tuvieron un vínculo directo para elegir al gobernador de su entidad. De ahí el término de elección "directa en primer grado" o "directa en dos grados". La disminución de grados también es visible, porque sólo dos estados parecen haber consentido este último método de elección.

Por su parte, la elección de magistrados revistió, igualmente, transformaciones de gran envergadura con relación a sus predecesores. La más importante es que acogieron, en su mayoría, la elección "popular" o "directa" de los magistrados. Aunque es también perceptible la presencia de otra gama de formas de elección: ocho estados por medio del congreso; tres estados por vía del gobierno y el congreso; y uno más por los ayuntamientos constitucionales (Tlaxcala no fijo el mecanismo en su Constitución). El resultado es un 44 por ciento de estados que no siguieron las directrices de la Constitución de 1857 ni la LOE. Si a esto sumamos que en varias entidades –tres para ser preciso-- se adoptó el método indirecto en dos grados o en otras –al parecer cuatro— el directo, el alejamiento resulta mayor. No obstante, el dato duro es que la mitad de los estados siguieron las pautas de los constituyentes nacionales. Además, si el comparativo se hace con referencia a los primeros constituyentes locales, la ruptura fue manifiesta (anexo III). En un solo estado participaron las juntas electorales. El resto de las entidades adoptaron mecanismos diversos como la elección por el congreso (seis estados), el gobierno y el congreso (seis estados), los ayuntamientos (dos estados), el gobierno y el Consejo de Gobierno (tres estados) y el congreso y los jueces inferiores (un estado).

Por último, la elección de los ayuntamientos. Como bien ha sostenido Hernández Chávez, el cambio radicó en la elección directa de los ayuntamientos.[117] Sin embargo, el

[116] Hernández Chávez, con base en la misma fuente, propone una clasificación de los estados por su método de elección. Pero no pone ejemplos concretos que revelen el sentido de los términos que he citado. Hernández, *Tradición*, pp. 87-88.
[117] Hernández, *Tradición*, p. 87.

anexo VIII permite ver que este efecto es atribuible a 15 estados (55 por ciento). Que en el caso de siete estados (representan 26 por ciento) no se determinó la manera de elegir a las autoridades. Y en el resto (19 por ciento) las elecciones continuaron bajo un esquema indirecto de electores primarios.

El extenso recuento de las características del constitucionalismo de 1857-1871 me permite visualizar una dualidad recurrente de la ciudadanía y la representación política en México. Por un lado, la influencia sustantiva de la Constitución de 1857 y la LOE en los diseños estatales; y, por el otro, la diversidad de formas políticas adoptadas. Este último impulso tiene su explicación en la presencia activa de los poderes territoriales y la variedad de definiciones sobre la noción de vecindad y los métodos de elección. Recientemente, Annino ha sostenido que las elecciones en "todos los países" son vividas como "un asunto local" y que ninguna ley "central" logra borrar, "legítimamente", las reglas locales.[118] Su aserto, en cierto modo, es confirmado por el proceso político que acabamos de analizar. No obstante, también es cierto que las realidades locales no son autárquicas. En dado caso, lo importante es mostrar los vínculos, las separaciones y las interacciones de lo local con lo "nacional" y viceversa.

Quiero, a manera de síntesis, terminar con dos consideraciones finales. La primera busca poner énfasis en que los distintos diseños constitucionales del período revelan que México se movió entre dos paradigmas de ciudadanía activa: el del "modo honesto de vivir" y el de renta anual.[119] El primero ejercido desde finales de 1822 hasta 1835 y recuperado –con la obvia interrupción de 1853-1855-- de agosto de 1846 a 1857. El segundo puesto en funcionamiento de 1836 a 1841 (cien pesos de renta) y reformado ligeramente en 1843-1845 (el incremento a 200 pesos de renta). En ambos casos resalta la adopción de un esquema de ciudadanía activa extensa que contrasta con los parámetros censitarios y fiscales de otras partes del mundo. Esto significa, en materia de derechos políticos, que Hispanoamérica –en lo particular México— no fue de contrarreforma. Fue más radical que Francia, Inglaterra y Estados Unidos. Las restricciones se dieron a través del embudo –con todas las variantes que he narrado a lo largo del capítulo-- de los

[118] Annino, "Voto", p. 50.
[119] La excepción correspondió a la convocatoria del primer semestre de 1846: ciudadanía por pagos de impuestos y sectorial. Mas su carácter efímero constata que los dos modelos predominantes fueron por el modo honesto de vivir y renta anual.

procedimientos de elección y los requerimientos de entrada para ser elector. Las constituciones estatales de 1857-1871 muestran que este fenómeno persistió, --aunque de manera más acotada— en la segunda mitad del siglo XIX.

La segunda quiere resaltar que las mutaciones constitucionales no deben comprenderse como simples cambios "formales". El *big-bang* de los diseños institucionales de la ciudadanía y la representación política exponen, por sí mismos, el valor político que le dieron los tratadistas y políticos mexicanos. Si la sentencia de Rabasa, la de la "comedia electoral", fuera cierta no podríamos explicarnos porqué se gestaron tantas variantes legislativas. El retraimiento de los dos modelos restrictivos –el de las dos repúblicas unitarias y el de la convocatoria alamanista de 1846— constata la importancia que dieron los distintos grupos en disputa a la dimensión legal de la ciudadanía. De no tener valía alguna ¿para qué molestarse en restringir el sistema en lo "formal"? La respuesta que dieron los propios actores políticos, por el contrario, fue imponer barreras a lo que consideraron un "exceso popular". Los "excesos" de los partidarios de una ciudadanía ampliada –hoy podemos reconocerlo en detalle— fueron contenidos mediante los métodos indirectos. Pero dicha contingencia fue desvaneciéndose gradualmente. El tránsito fue de un sistema indirecto de cuatro grados a uno indirecto y uniforme de un grado en lo nacional. En lo local, la diversidad de métodos combinó los diseños indirectos y "populares" directos. Por lo tanto, el embudo de los procedimientos se achicó. Los efectos de este cambio institucional no han sido evaluados con estudios específicos de largo aliento. Las pocas investigaciones de las prácticas electorales –Benson, Berry, Guedea, Annino y Bellingeri— se ubican primordialmente en la era gaditana. El México independiente –a pesar de que estuvo altamente influenciado por el constitucionalismo español— no se estacionó en Cádiz. Es necesario –sin olvidar las continuidades-- poner un mayor atención en las rupturas y, sobre todo, superar el prejuicio interesado de Rabasa. En México, los ciudadanos no fueron una "ficción". Tampoco fueron –como sostiene Escalante-- "imaginarios". Fueron ciudadanos terrenales. Hace falta excavar en sus espacios de acción, medir su gradual extensión y sopesar el valor político de su participación.

EPÍLOGO

En lugar de reiterar lo dicho a lo largo de la investigación, quisiera terminar el estudio con algunas consideraciones generales y otras de tipo particular. Comienzo con las generales. Espero que hayan quedado claras, dado que privilegié el análisis de los momentos constituyentes, las continuidades y las rupturas de las formas de gobierno, la representación política y la ciudadanía en México. La visión de conjunto, me permite observar que no hubo, para usar la expresión del maestro O'Gorman, "un ser monárquico" o "un ser republicano". Más bien, se advierte la presencia de una pluralidad de opciones de gobierno. De ahí que lo relevante haya sido resaltar –vectorialmente— su naturaleza híbrida.

La persistencia de esta pluralidad de elementos en las formas de gobierno se constata al advertir que la historia no terminó en el período de estudio elegido. El monarquismo de los 60 suspendió los ideales republicanos y federalistas de 1857. Lo que sucedió allí no fue materia de la presente investigación. Sin embargo, baste señalar que se gestó una forma de racionalidad administrativa novedosa –encabezada por Teodosio Lares y José Fernando Ramírez —, que se trabajó en la producción de leyes reglamentarias de diversa índole (ley de fondo legal, código de procedimientos, entre otros) y hasta en formas de representación alternas como el "Consejo de las personas de los diversos departamentos".[1] Es poco conocido, por ejemplo, que Maximiliano "decretó", en noviembre de 1865, una ley general de municipios. El contenido del decreto puede resumirse en tres rubros: reorganización de los ayuntamientos en municipios de más de 5 mil habitantes; voto ciudadano "popular directo" a los alfabetos y avencindados; y posibilidad de ser votado si se cumplía con la obligación de haber pagado una contribución directa de 20 pesos anuales. En el futuro, es deseable prolongar las investigaciones sobre este período y así poder escudriñar las continuidades y las rupturas en la forma de gobierno mexicana.

Lo que ocurrió después es conocido: regreso al republicanismo de 1857 y más tarde su transformación con la restauración del senado (1875). A partir de este momento, el análisis de las formas de gobierno pasó a un terreno distinto. Ya no por el cambio de sus

[1] "Carta manifiesto de Teodosio Lares a Maximiliano", en Florence Toussaint Alcaraz (compilación e introducción), *Teodosio Lares*, Senado de la República, México, 1987, pp. 121-124.

fundamentos, sino por el arreglo de los poderes públicos. En otro momento, sería bueno explorar dos rasgos que revisten la mayor atención: la tensión entre los poderes territoriales y los poderes del centro –de ser el caso, ello representaría una continuidad con la primera mitad del siglo XIX-- y la tensión entre el poder ejecutivo y el poder judicial (búsqueda de la inamovilidad de los magistrados). En contraste, tanto la República Restaurada como el Porfiriato se caracterizaron por no variar los fundamentos, constituidos en 1857, de la república. Prácticamente se mantuvo el mismo procedimiento electoral contenido en la LOE.

Las consideraciones particulares son cuatro. En primera instancia, pienso que una aportación sustantiva al período de estudio es haber enfocado el tema a partir de las formas de gobierno y no del "liberalismo". La adopción de esta perspectiva fue vital para "rescatar" la centralidad del concepto de república, que tal vez sea –como sostiene Ikram Antaki— la "madre" de todas las formas de Estado.[2] En lo específico, pude constatar que la república en México no siguió, en un principio, los caminos trazados por la experiencia estadounidense. El eje de esta distinción la situé en las diversas formas de elección del poder ejecutivo. Esto me permitió visualizar el surgimiento de cuatro variantes: la etapa del republicanismo parlamentario (1823-1835 y 1843-1845); el republicanismo de cuatro poderes públicos (1835-1841); el republicanismo de electores combinado con el principio de un estado un voto (1847-1853), y el republicanismo "radical", con un sistema de electores primarios para elegir a todos los poderes públicos. Las primeras tres variantes, además, se caracterizaron por erigir un poder ejecutivo "débil" o dependiente en su origen de las asambleas locales o las juntas electoras de departamento. La última, por un fortalecimiento de la figura presidencial, cuya fuente de poder emanó directamente de los ciudadanos. La imagen de conjunto que queda es la de una pluralidad de formas de gobierno. El método: una gran imaginación constitucional y el compromiso político.

La segunda consideración tiene que ver con la persistente tensión entre los congresos y los poderes ejecutivos. La hegemonía del "asambleísmo" –rota constitucionalmente hasta 1857— puede ser una de las causas profundas que expliquen la relativa "inestabilidad" del período. No el "país de un solo hombre" de González Pedrero. Debemos a Stevens uno de los análisis más finos sobre los movimientos de los presidentes

[2] Ikram Antaki, *El manual del ciudadano contemporáneo*, Ariel, México, 2000.

y gabinetes en la primera mitad del siglo XIX.[3] Sin embargo, su enfoque no le facilitó remover el problema de fondo: persistió en la medición de la inestabilidad por los movimientos ocurridos en los poderes ejecutivos. Por el contrario, la imagen del país se ve distinta si miramos el Estado por el lado de los congresos y los constantes cambios del ejecutivo como un proceso. Expongo dos ejemplos. De 1835 a 1837 hubo cuatro movimientos del poder ejecutivo (Santa Anna, Barragán, Corro y otra vez Santa Anna). Santana llegó al poder por un levantamiento militar y la ratificación del congreso; Barragán por el voto por diputaciones (congreso); y Corro por el voto nominal del congreso. El nombramiento del Barragán ocurre porque Santa Anna pidió licencia; el de Corro debido a que Barragán se enfermó y luego murió; la salida de Corro, porque Santa Anna tomó la decisión de cancelar su licencia. El resultado son cuatro movimientos en dos años, pero un solo proceso. El ejemplo de 1846-1848 es todavía más claro. Allí se dieron seis movimientos (Santa Anna, Gómez Farías, vuelta de Santa Anna, Anaya, Peña y Peña y Herrera). Los primeros cuatro movimientos tienen su origen en el voto por diputaciones y la fórmula del poder ejecutivo integrado por la presidencia y vicepresidencia de la república; el movimiento de Peña y Peña, por ser presidente de la Suprema Corte de Justicia y vicepresidente de facto en casos extraordinarios; y Herrera, por la elección constitucional (voto por diputaciones). Al unísono, la mayoría de los presidentes habían sido diputados del mismo congreso (Gómez Farías, Anaya y Herrera). La historiografía que persiste en el mito del país de un hombre diría que en ambos ejemplos ocurrieron 10 movimientos en cuatro años. El que se coloca en la perspectiva del congreso miraría dos procesos y una asamblea política capaz de encauzar los conflictos políticos. Dicho en otros términos, la "estabilidad" de los congresos y la preponderancia de una visión "asambleísta" revelan que el centro de gravedad de la política mexicana recayó en sus representaciones políticas.

La tercera consideración está, precisamente, vinculada a la representación. En la tesis se discutieron diversos elementos que fomentaron un proceso profundo de reorganización política. Sin embargo, quisiera referirme sólo al voto por diputaciones. El seguimiento de este fenómeno fascinante de representación política es, quizá, el hallazgo

[3] Donald Fithian Stevens, *Inestability in Mexico. From Independence to War of the Reform*, Chicago, Illinois, tesis doctoral, 1984.

más original de toda la investigación. Por un lado, porque ha pasado desapercibido por los estudiosos del período. Por el otro, debido a que fortalece mi idea de ligar el análisis de la representación con las formas de gobierno (federalismo-confederalismo). El liberalismo –que es importante para el debate de la división de poderes— poco tuvo que decir en torno al voto por estados. Asimismo, el estudio del voto por diputaciones es relevante para la arquitectura del Estado mexicano a causa de su doble "naturaleza": haber sido mecanismo de representación de los estados y un instrumento electoral. Cuando se utilizó, funcionó como un dispositivo de legitimidad –la de la representatividad de los estados en las ligas nacionales— y de estabilidad política.

Finalmente, la cuarta consideración trata sobre la ciudadanía. Más allá de los momentos restrictivos, el rasgo predominante del período fue la existencia de derechos políticos amplios y procedimientos de elección restrictivos. Este hecho tuvo dos consecuencias relevantes. En primer lugar, el "resguardo" de las jerarquías en los niveles de representación más altos. Es cierto, que esto no compete exclusivamente a las sociedades políticas de Hispanoamérica. Atañe a toda forma de representación política. El problema, entonces, es de grados. No obstante, los pocos estudios que existen sobre la composición de los congresos muestran que los propietarios fueron siempre una minoría. Pero también que fue difícil encontrar "indios"u otros grupos sociales por el estilo. El clarividente Otero lo supo ver en los años 40. Estaba convencido que amplios sectores de la población participaban en la política –ejercían su derecho al voto--; el problema principal era que eso no se traducía en cargos de representación. De ahí que haya pensado en un mecanismo específico para dar acceso a las minorías. Los estudios sobre este fenómeno aún son escasos. Por lo tanto, no es posible saber qué tanto impacto tuvo esta imaginativa propuesta de Otero. En segundo lugar, los elementos restrictivos no se circunscribieron a las trabas censitarias o fiscales. La preservación de los intereses "territoriales" –tanto de orden local como "nacional"— recayeron en la vecindad. La carga moral y temporal para definir al vecino dio origen a una pluralidad de formas de ciudadanía. Este fenómeno, que tuvo su origen en el siglo XVIII novohispano, persistió a lo largo de todo el período de estudio. Es conocido que no cejó en la segunda mitad del siglo XIX y que sólo hasta principios del XX se resolvió a favor de la uniformidad. La vecindad, simplemente, se "federalizó".

ANEXOS

Anexo I
Criterios metodológicos de los gráficos 1-8 y los cuadros de continuidad de los diputados

El conjunto de gráficos que aparecen a los largo de los tres primeros capítulos requieren algunas precisiones técnicas. Primero que nada conocer el nombramiento del representante en cuestión. Como se pudo ver en la investigación, la calidad del nombramiento se dividía en suplentes y propietarios. Sin embargo, en las Cortes de Cádiz se dio otra categoría, la de "interinos". No es el caso de los constituyentes mexicanos; aunque hubo ocasiones en que cambió la nominación del representante. Por ejemplo, los "vocales" de las Bases Orgánicas de 1843 tuvieron como característica que el ser "designados", no electos. Por lo tanto, en la realización de los gráficos no se distingue la "calidad" de diputado. Lo mismo consideré a los suplentes que a los propietarios. El objetivo era, por un lado, distinguir los diputados nominales –los que fueron electos— de los que realmente fungieron en algún momento; por el otro medir las tendencias de quórum de los distintos constituyentes de estudio. Otra razón para no distinguir la calidad de entrada de los diputados tiene que ver con el contenido de las propias convocatorias. Éstas no establecieron competencias distintas para uno u otro caso. Si algún diputado propietario no se presentaba o pedía licencia, el suplente entraba con las mismas prerrogativas que el propietario.

Por otro lado, los listados de asistentes están construidos a partir de las votaciones. Este criterio tiene ventajas y desventajas que conviene hacer explícitas. La principal desventaja recae en que no siempre fue posible observar los momentos de "déficit" de los quórums. El estudio de Covo, citado en la tesis, mide el número de veces que los constituyentes de 1857 intentaron reunirse y no lo consiguieron. Es decir, el listado de diputados al que presta atención es por el registro de asistentes y no por el de sus votaciones. Subsané esta desventaja en los momentos que consideré pertinentes. Realicé dos gráficos de excepción: el constituyente de 1846-1847 y el de 1856-1857. En ambos casos, combiné el simple registro de asistencias con la técnica por votaciones. El atípico comportamiento del constituyente de 1847 me obligó a cambiar el criterio. Fue evidente que en este congreso se dieron amplios espacios de ausentismo. Como expliqué en el capítulo correspondiente al tema, esto se debió a dos razones: por estrategia de los "puros" para derribar el proyecto de los "modernos" y la cercanía de las fuerzas militares de

Estados Unidos a la ciudad de México. En cuanto a la segunda excepción –debo confesarlo— se debió a Rabasa. La demoledora imagen que dejó del constituyente de 1857 –recuérdese el pasaje de los acuerdos del pleno para ir a buscar diputados en los teatros— ameritaba un análisis frío y técnico del funcionamiento global del congreso.

Por su parte, la mayor virtud del criterio por votaciones es la validación inequívoca de que el diputado asistió y permaneció en el recinto. Otra ventaja más es que el diputado que asiste y vota tiene un peso distinto del que sólo asiste. El que asiste y vota toma una decisión. Y la decisión tiene, para bien o para mal, un impacto institucional. El que asiste y se ausenta –a menos que sea por estrategia política— deja que otros tomen la decisión por él.

Finalmente, el criterio para formar el listado de diputados "reales" –no de los gráficos, sino del cuadro 1— es que los diputados registraran una asistencia a tres sesiones. No desconozco que Quinlan –sin duda más científico que yo— utilizó un criterio distinto. Usó el método de los asistentes "estadísticamente consistentes" (aplicó un coeficiente). Sin embargo, mi idea de la integración de los congresos y sus movimientos es tanto numérica como cualitativa. Me explicó mejor. Se sabe que Mier no pudo asistir al inicio del primer constituyente mexicano, la pregunta que surge es si este influyente diputado debe ser considerado estadísticamente consistente. La situación se agrava, tanto en el primer constituyente como en el convocante, debido a que en esta primera etapa de los congresos mexicanos se dieron pocas votaciones. Por esta razón, adopté el criterio de las tres asistencias. Este número me pareció suficiente para constatar que los diputados nominales realmente tuvieron la intención de trasladarse y asistir a los recintos legislativos. La evaluación de su desempeño y la influencia de sus ideas se refieren a otro problema que no compete a este anexo.

Anexo II
Votaciones sobre derechos individuales, 1856-1857
(proyecto de constitución)

Concepto	Artículo	A favor	En contra	Unanimidad	En partes	Retirado
Iusnatualismo	1	70	23			
Igualdad ante la ley	3			87		
Domicilio	5					
Seguridad	6				2	
Domicilio	7	71	16			
Igualdad ante la ley	8					x
Correspondencia	9				2	
Libertad	10			82		
Libertad	11			82		
Trabajo					3	
Libertad de ideas	13	56	30			
Libertad de prensa	14				3	
Libertad de conciencia	15	46	67			
Tránsito	16	68	15			
Trabajo	17					
Enseñanza	18	64	15			
Petición	19				5	
Contra monopolios y estancos	20	63	14			
Propiedad	21					x
Asociación	22			79		
Propiedad	23			80		
Garantías procesales	24				5	
Garantías procesales	25	64	15			
Seguridad	26	82	2			
Garantías procesales	27					x
Garantías procesales	28				3	
Contra la tortura	29	33	46			
Garantías procesales	30	78	3			
Garantías procesales	31			84		
Garantías procesales	32			88		
Contra pena de muerte	33				3	
Suspensión de garantías	34	68	12			

Continuación del anexo II
Votaciones sobre derechos individuales, 1856-1857
(proyecto de constitución)

Concepto	Artículo	A favor	En contra	Unanimidad	Retirada
Seguridad	6				
Parte 1 (portar armas)		67	21		
Parte 2		58	21		
Correspondencia	9				
Parte 1				82	
Parte 2		57	25		
Trabajo	12				
Parte 1		43	37		
Parte 2		68	22		
Parte 3		75	4		
Prensa	14				
Parte 1		90	2		
Parte 2		58	34		
Parte 3		85	3		
Enseñanza	18				
Parte 1		64	15		
Adición		41	40		
Petición	19				
Parte 1				86	
Parte 2		75	5		
Parte 3		64	15		
Parte 4		21	59		
Parte 5		65	14		
Garantías procesales	24				
Parte 1				86	
Parte 2					x
Parte 3					x
Parte 4					x
Parte 5 (jurados)		40	42		
Garantías procesales	28				
Parte 1				84	
Parte 2					
Parte 3					
Garantías procesales	33				
Parte 1 (abolición pena de muerte)		65	16		
Parte 2				78	
Parte 3		69	10		

Fuente: *Actas oficiales de 1857*.

Anexo III
Principales requisitos y forma de elección de los representantes locales, 1823-1835

Entidades	Cámara diputados	Cámara senadores	Gobernador	Vicegobernador o equivalentes	Ministros Suprema Corte	Ayuntamientos	Consejo de gobierno	Prefectos y/o subprefectos o equivalentes
Chiapas	1 por 7 mil 500. Un año de vecindad. Elección indirecta en dos grados	En suspenso por asuntos financieros	Nombrados por el congreso. Cinco de residencia y propiedad de 6 mil pesos o renta de 700 anuales	Nombrado por el congreso. Cinco de residencia y propiedad de 4 mil pesos o renta de 700 anuales	Nombrados por el congreso. Letrados	Elección indirecta según ley ulterior. Mil almas o menos	"Junta consultiva": vicegobernador y tres o cinco individuos nombrados por el congreso	Nombrados por el gobernador a propuesta de la junta consultiva
Chihuahua	Elección indirecta según ley ulterior. Natural o dos años vecindad. alfabeto desde 1840		Nombrado por el congreso. Vecindad de cinco años	Nombrado por el congreso. Cinco de vecindad	Nombrado por el congreso a propuesta del gobernador. Letrados	Elección indirecta según ley ulterior	Vicegobernador y diputación permanente en los recesos del congreso	"Jefes de partido": Presidentes de ayuntamientos de cabeza de partido
Coahuila y Texas	1 por 7 mil 500. vecino con residencia de dos años. Elección indirecta en dos grados		Nombrado por las juntas electorales de partido. Vecino con cinco años de residencia	Los mismos que el gobernador	Nombrados por el congreso a propuesta del gobierno. Letrados	Elección indirecta en un grado. Mil almas o menos	Vicegobernador y tres vocales electos por las juntas electorales de partido	Prefectos. Nombra el gobernador a propuesta del consejo de gobierno
Durango	Elección según ley ulterior. Dos años de vecindad.	Siete senadores. Dos años vecindad. Elección según convocatoria	Nombrados por el congreso bicameral. Vecino y residencia de siete años	Lo mismo que el gobernador	Nombrados por el congreso.	Elección según ley ulterior	Vicegobernador y los cuatro senadores más antiguos	Consejo de gobierno y gobernador
Guanajuato	Elección por listado (11) e indirecta en dos grados. Nacimiento o tres años de residencia		Nombrado por las juntas electorales de partido. Nacido en el estado o vecino por cinco años	Lo mismo que el gobernador	Propone el gobernador y nombra el congreso. Vecinos y residentes hasta que haya suficientes letrados	Elección indirecta según el decreto del "Gobierno político de los pueblos". Tres mil almas o menos	Vicegobernador y cuatro vocales electos por las juntas electorales de partido	"Jefes de policía departamentales". Nombra el gobernador y aprueba el congreso

Estado de México	1 por 50 mil almas o fracción de 25 mil. Vecino del estado. Elección indirecta en tres grados		Nombra el congreso. Nacido en la república	Lo mismo que el gobernador	Nombrado por el congreso. Letrado con experiencia de un cargo anterior	Elección indirecta por electores de la municipalidad. Cuatro mil almas o menos	"Teniente gobernador" y cuatro consejeros nombrados por el congreso	Prefectos nombra el gobernador. Subprefectos por los prefectos con aprobación del gobernador
Jalisco	1 por 20 mil almas hasta 1834; puede aumentar a 25 mil después de este año. Vecino con residencia de tres años. Elección indirecta en dos grados	Cinco "vocales" nombrados por las juntas electorales de departamento. Los mismos requisitos que los diputados y 30 años cumplidos	Nombrado por las juntas electorales de departamento*. Mexicano, vecino con residencia de cinco años en el estado	Lo mismo que el gobernador	Ternas del senado y elegidos por el gobernador. Vecinos con residencia de 5 años	Elección indirecta en un grado. Mil almas o menos		"Jefe de policía de cantón"*. Ternas del senado y nombra el gobernador. "Juntas cantonales de policía" (cinco vocales). Los ayuntamiento eligen un elector y éstos en la capital nombran a los vocales respectivos de cada junta
Michoacán	1 por 25 mil almas o fracción de la mitad. Nacimiento cinco años de vecindad. Elección indirecta en tres grados		Terna propuesta por la junta electoral estatal y nombrado por el congreso. Nacimiento vecino con residencia de 5 años	Lo mismo que el gobernador	Nombrados por el congreso. Cualidades en una ley ulterior	No indica la forma de elección. Cuatro mil almas	Vicegobernador y cuatro consejeros nombrados por la junta electoral estatal	Prefectos nombrados por el gobierno con acuerdo del consejo. Subprefectos por los prefectos con aprobación del gobierno
Nuevo León	Elección indirecta en tres grados. Una ley ulterior define la "cuota de contribución" para tener derecho a ser representante		Nombrado por el voto de los ayuntamientos (listado de cinco individuos). Vecindad de cinco años	Lo mismo que el gobernador	Nombrados por los ayuntamientos . Vecino y letrado. De fuera, permiso del congreso	Elección indirecta en un grado. Mil almas	Vicegobernador, un eclesiástico secular, un vecino electo, el jefe de Hacienda, el secretario de Gobierno, el alcalde primero de la capital y un secretario del consejo	"Jefes políticos" Nombra el gobernador

Oaxaca	1 por 40 mil o fracción de 20 mil almas. Vecino y residencia de cinco años. Elección indirecta en tres grados	7 senadores electos por la junta electoral estatal. Vecindad y cinco años de residencia	Diputados listado de seis nombres, senado nombra. Americano, vecindad y residencia de siete años	Del mismo listado de seis, el senado elige al vicegobernador	Nombrado por el congreso bicameral. Americano emancipado de España	Elección indirecta. Tres mil almas o menos. "repúblicas" de indios con alcaldes y regidores	Vicegobernador y los cuatro senadores más antiguos	"Gobernadores de departamento". Ternas del senado y nombra el gobernador
Puebla	1por 50 mil o fracción de 25 mil. Vecino con residencia de cinco años. O cualquier vecindad con renta anual de 300 pesos. Los de carrera literaria exceptuados de esta última condición. Elección indirecta en tres grados		Nombrado por el congreso y consejo de gobierno (voto nominal en una sola asamblea). Nacido en el estado, vecindad y residencia de 5 años		Ternas del gobernador, previa consultad del consejo de gobierno; nombra el congreso	Elección indirecta según ley ulterior.	Gobernador y cinco consejeros electos. Nombra el congreso a propuesta de la junta electoral estatal (quince nombres)	Nombra el gobernador
Querétaro	1 por 15 mil almas o fracción de la mitad. Nacidos en el estado con vecindad de un año o vecindad de tres los de fuera del estado. Elección indirecta en dos grados		Nombrado por juntas electorales de "distrito" (dos nombres por distrito). Vecindad de 5 años	El segundo lugar del mismo proceso que para gobernador	Nombrados por las juntas electorales de distrito. Vecindad de 5 años y letrado	Electivos según ley reglamentaria. Dos mil almas	Vicegobernador y cinco consejeros electos por la juntas electorales de "distrito"	Prefectos nombrados por el gobernador
San Luis Potosí	1 por 20 mil almas o fracción de la mitad. Todo partido con independencia de su población. Natural o vecino con residencia de cinco años. Elección indirecta en dos grados		Nombrado por ayuntamientos. Nacido en la república y vecino con residencia de cinco años	Lo mismo que el gobernador	Nombrado por los ayuntamientos . Natural o vecino con residencia de 5 años. Esto último se suspende hasta tener letrados suficientes	Elección indirecta en dos grados. Mil almas o menos		Prefectos nombrados por los ayuntamientos del departamento. Subprefectos por los ayuntamientos de los partidos

Sonora y Sinaloa	Elección indirecta en tres grados (juntas de departamento). Vecino tres años o naturales con vecindad		Nombrado por las juntas electorales de departamento (5). Mexicano y vecino cinco años	Lo mismo que el gobernador, pero electo separadamente	Consejo de gobierno propone y el gobernador elige. Letrados de dentro o fuera del estado	Elección indirecta en un grado. Tres mil almas o menos	Vicegobernador, fiscal de la Corte, tesorero y dos consejeros electos por las juntas electorales de departamento	"Jefes de departamento". Ternas del Consejo de gobierno y elige el gobernador
Tabasco	Elección indirecta en dos grados. Nacido en el estado o vecino con cinco años de residencia		Nombrado por la junta electoral estatal (2/3 partes). Nacido en la república y con residencien el estado de 8 años	Lo mismo que el gobernador	Ternas del consejo de gobierno y el gobernador elige. Letrados	Electivos. Ayuntamientos en las cabeceras y por circunstancias particulares	Vicegobernador, administrador de rentas del estado y tres consejeros electos por la junta electoral estatal	"Jefes de policía de departamento". Consejo de gobierno propone y el gobernador elige
Tamaulipas	Elección indirecta en dos grados (un diputado por partido) Vecindad de tres años o natural y vecino		Nombrado por las juntas de partido. Natural de la república y vecino en el estado 5 años	Lo mismo que el gobernador, pero elegido separadamente	Ternas del consejo de gobierno y el gobernador elige con aprobación del congreso. La primera vez el congreso nombra si lo desea	Electivos según ley ulterior. Mil almas o menos	Vicegobernador o gobernador y cinco consejeros electos por las juntas electorales de partido. Ciudadano y mayor de 25 años	Prefectos nombrados por el gobernador con aprobación del congreso
Veracruz	Elección indirecta según una ley ulterior. Natural del estado o vecino con residencia de cinco años. Además, tener propiedad o ejercer una ciencia, arte o industria útil	Un ley ulterior definirá el número de senadores. Los mismos requisitos que a los diputados. Electos por la cámara de diputados	Nombrado por ambas cámaras. Los mismos requisitos que los diputados más ser seglar y haber nacido en la república	Lo mismo que el gobernador, pero elegido separadamente	Nombrados por ambas cámaras y los demás jueces inferiores. Letrado y mismos requisitos que el gobernador	Electivos según un ley ulterior	Vicegobernador, dos senadores y dos diputados designados por ambas cámaras reunidas en una sola	"Jefes de departamento". Nombrados por el gobernador con aprobación del congreso. "Jefes de cantón", ternas de los jefes de departamento y elegidos por el gobernador

Yucatán	Elección indirecta en dos grados. Mexicano, vecino con residencia de cinco años y propiedad territorial de dos mil pesos o renta de 400 anuales	Siete miembros: vicegobernador, secretario y tesorero del gobierno y cuatro individuos electos por las juntas electorales de partido. Mexicanos con residencia de siete años y propiedad territorial de 3 mil pesos o renta de 600	Nombrado por las juntas electorales de partido. Vecindad con residencia de nueve años. Propiedad territorial de 4 mil pesos o renta de 800	Lo mismo que el gobernador, pero elegido separadamente	Nombrados por el congreso. Mexicano o extranjero con residencia de años	Elección indirecta en un grado. Tres mil almas o menos		Ayuntamientos bajo el control del gobierno y el congreso en general
Zacatecas	Elección indirecta en dos grados (un diputado por partido). Vecindad o residencia de dos años		Nombrado por los ayuntamientos (cada ayuntamiento una terna) a pluralidad absoluta de votos. Vecino con residencia de cinco años	"Teniente gobernador" electo por el congreso del listado de los ayuntamientos. Mismos requisitos que el gobernador	Ternas del congreso y gobernador elige. Mexicano, residencia de dos años (en suspenso) y letrado	Elección indirecta en un grado. Tres mil almas	"Teniente gobernador, un magistrado de la Corte (electo por el congreso)y el ministro de Hacienda	"Juntas de vigilancia" (tres censores) en las cabeceras de partido. Nombradas por las juntas de electores municipales

Fuente: Constituciones estatales de la república mexicana, 1823-1827, *Enciclopedia parlamentaria*, serie III, vol. I, tomo I.
*Jalisco denomina a los potenciales departamentos como cantones y a los partidos como departamentos

Anexo IV
Votaciones sobre la vecindad en octubre de 1856 y enero de 1857

Sesión, 2 de octubre de 1856 (requisito de vecindad)		*Sesión, 27 de enero de 1857* (anulación: dispensa de trámite)		*Sesión, 27 de enero de 1857* (subsistencia de desecho)	
A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra
Aguado	Anaya Hermosillo	Anaya Hermosillo	Aguado	Aguado	Anaya Hermosillo
Ampudia	Arias	Arias	Aranda	Aranda	Arias
Auza	Alcaráz	Arrioja	Auza	Auza	Arrioja
Balcárcel	Arrioja	Balcárcel	Buenrostro	Buenrostro	Balcárcel
Baranda	Barbachano	Banuet	Castellanos	Arriaga	Banuet
Blanco	Barrera	Baranda	Cerqueda	Castañeda	Baranda
Castañeda	Contreras Elizalde	Barrera	Degollado (Joaquín)	Castellanos	Barrera
Castellanos	Estrada	Barros	Díaz Barriga	Cerqueda	Barrros
Cendejas	Fernández Alfaro	Castañeda	Escudero (Antonio)	Degollado (Joaquín)	Castillo Velasco
Cerqueda	García Anaya	Castillo Velasco	Escudero y Echánove	Díaz Barriga	Cendejas
Cortes Esparza	García Conde	Cendejas	Gamboa	Emparan	Cortes Esparza
Degollado (Joaquín)	García Granados	Cortes Esparza	Garza Melo	Escudero (Antonio)	Del Río
Díaz González	Gómez Farías (Benito)	Del Río	González Páez	Estrada	Echáiz
Emparan	Lazo Estrada	Echáiz	Guzmán	Fernández Alfaro	Fernández (Justino)
Fernández (Justino)	Peña y Ramírez	Estrada	Ibarra	Gamboa	García Arellano
Gamboa	Pérez Gallardo	García Arellano	Iniestra	Garza Melo	García Granados
Garza Melo	Prieto	García Granados	Irigoyen	González Páez	Gómez Farías
Gómez	Quintana	Gómez Farías	Iturbide	Guerrero	Goytia
Gómez Tagle	Ramírez	Goytia	Langlois	Guzmán	Ibarra
Guerrero	Soto	Guerrero	Larrazábal	Ibarra	Lazo Estrada
Guzmán	Téllez	Ibarra	Lemus	Iniestra	Mariscal
Ibarra	Vargas	Lazo Estrada	Llano	Irigoyen	Morales Ayala
Irigoyen	Villalobos	López Nava	Moreno	Iturbide	Payró
Langlois	Zarco	Mariscal	Muñoz	Langlois	Peña y Barragán
Morales Ayala		Mata	Olvera	López Nava	Peña y Ramírez
Moreno		Montáñez	Ortega	Llano	Prieto
Olvera		Morales Ayala	Ramírez (Mariano)	Mata	Quijano
Ortega		Ochoa	Robles	Montáñez	Quintana
González Páez		Olvera	Rojas	Moreno	Ramírez
Parra		Payró	Romero (Félix)	Muñoz	Ramírez (Mateo)
Payró		Peña y Ramírez	Rosas	Olvera	Revilla
Quintero		Prieto	Sánchez (Mariano)	Ortega	Romero Rubio
Ramírez (Mariano)		Quijano	Sierra	Ramírez (Mariano)	Sánchez (Mateo)
Reyes		Ramírez	Torres Aranda	Reyes	Téllez
Robles		Ramírez (Mateo)	Vallarta	Robles	Vargas
Rojas		Revilla	Viadas	Rojas	Villalobos
Romero (Félix)		Reyes	Villagrán	Romero (Félix)	Zarco
Romero Díaz		Romero Rubio		Rosas	
Rosas		Téllez		Sánchez (Mariano)	
Ruiz		Vargas		Sierra	
Ramírez (Mateo)		Zarco		Torres Aranda	
Sánchez (Mariano)		Fernández (Justino)		Vallarta	
Sierra				Viadas	
Vallarta				Villagrán	
Villagrán					
Zavala					
Zetina					
55	**24**	**44**	**37**	**45**	**37**

Fuente: *Actas oficiales de 1857*.
Nota: las actas no consignan el listado nominal donde se empató la votación: 41 en pro de la admisión a discusión y 41 en contra.

Anexo V
Listado de nombres completos de aspirantes y ganadores a la Corte Suprema de Justicia, 1824

Nombres	Electos
Aviles y Quiroz, Joaquín	Ministro, voto por diputaciones
Berazueta, José Ignacio	
Bustamante, Carlos María	
Campo y Rivas, Manuel	
Domínguez, Miguel	Ministro por mayoría absoluta
Espinosa, José Ignacio	
Flores Alatorre, Juan José	Ministro, voto por diputaciones
Godoy, Juan Ignacio	Ministro, voto por diputaciones
Gómez Navarrete, Juan	Ministro, voto por diputaciones
Guerra, Benito	
Guzmán, Juan Raz	Ministro, voto por diputaciones
Marín, Mariano	
Mateos, Victoriano	
Méndez, Antonio	Ministro, voto por diputaciones
Morales, Juan Bautista	Fiscal
Obregón, Ocataviano	
Ortiz de Salinas, Ignacio	
Peña y Peña, Manuel	Ministro por mayoría absoluta
Ramos Villalobos, José María	
Rosas, José María	
Rus, José Domingo	
Salgado, Tomás	
Tarrazo, Francisco Antonio	Ministro, voto por diputaciones
Vélez, Pedro	Ministro, voto por diputaciones
Villaurrutia, Jacobo	
Yáñaez Torres, José Isidro	Ministro por mayoría absoluta

Elección del cuarto ministro

Estado	Ronda final	
	Flores (9 legislaturas)	Berazueta (9 legislaturas)
Coahuila y Texas	1	
Chihuahua	1	
Durango	1	
Guanajuato	1	
Jalisco	1	
México		1
Michoacán	1	
Nuevo León		1
Oaxaca	1	
Puebla		1
Querétaro		1
San Luis Potosí		1
Sonora	1	
Tamaulipas	1	
Veracruz		1
Yucatán	1	
Zacatecas	1	
Total	**11**	**6**

Elección del quinto ministro

Estado	Ronda para definir el primer competidor		Segunda ronda para definir el primer competidor		
	Berazueta (9 legislaturas)		Vélez (7 legislaturas)	Villaurrutia (7 legislaturas)	Guzmán (7 legislaturas)
	A favor	En contra			
Coahuila y Texas		1	1		
Chihuahua		1			
Durango		1	1		
Guanajuato		1	1		
Jalisco		1	1		
México	1				1
Michoacán		1	1		
Nuevo León	1			1	
Oaxaca		1	1		
Puebla	1			1	
Querétaro	1		1		
San Luis Potosí		1	1		
Sonora	1		1		
Tamaulipas		1	1		
Veracruz	1			1	
Yucatán		1	1		
Zacatecas		1	1		
Total	**6**	**11**	**12**	**3**	**1**

Nota: como Berizuela no obtuvo mayoría absoluta, quedó eliminado.

Estado	Ronda para definir el segundo competidor		Ronda final	
	Villaurrutia (7 legislaturas)	Guzmán (7 legislaturas)	Vélez	Virraurrutia
Coahuila y Texas	1		1	
Chihuahua	1		1	
Durango	1		1	
Guanajuato	1		1	
Jalisco	1		1	
México	1			1
Michoacán		1	1	
Nuevo León	1			1
Oaxaca	1		1	
Puebla	1			1
Querétaro	1		1	
San Luis Potosí	1		1	
Sonora	1		1	
Tamaulipas	1		1	
Veracruz	1			1
Yucatán	1		1	
Zacatecas	1		1	
Total	**16**	**1**	**13**	**4**

Elección del sexto ministro

Estado	Rondas para definir el primer competidor					Ronda final	
	Berazueta (9 legislaturas)		Villaurrutia (7 legislaturas)		Guzmán (7 legislaturas)	Navarrete (6 legislaturas)	Guzmán (7 legislaturas)
	A favor	En contra	A favor	En contra		A favor	En contra
Coahuila y Texas		1		1		1	
Chihuahua		1		1		1	
Durango		1		1		1	
Guanajuato		1		1		1	
Jalisco		1		1		1	
México	1		1				1
Michoacán		1		1		1	
Nuevo León	1		1				1
Oaxaca		1		1		1	
Puebla	1		1				1
Querétaro	1			1		1	
San Luis Potosí	1		1			1	
Sonora		1	1				1
Tamaulipas		1		1		1	
Veracruz	1		1				1
Yucatán		1		1		1	
Zacatecas		1		1		1	
Total	**6**	**11**	**6**	**11**	**sobrante**	**12**	**5**

Elección del séptimo ministro

Estado	Rondas para definir el primer competidor					
	Berazueta (9 legislaturas)		Villaurrutia (7 legislaturas)		Guzmán (7 legislaturas)	
	A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra
Coahuila y T.		1		1		1
Chihuahua		1		1		1
Durango		1		1		1
Guanajuato		1		1		1
Jalisco		1		1		1
México	1		1		1	
Michoacán		1		1	1	
Nuevo León		1				
Oaxaca		1		1		1
Puebla	1		1		1	
Querétaro		1		1	1	
San Luis P.		1	1		1	
Sonora	1			1		1
Tamaulipas		1		1		1
Veracruz	1		1		1	
Yucatán		1		1		1
Zacatecas		1		1		1
Total	**4**	**13***	**4**	**12**	**6**	**10**

* A partir de esta ronda Mier se retiró del recinto. Nuevo León dejó de tener representación.
Nota: como ninguno logró la mayoría absoluta, todos quedaron eliminados.

Estado	Segunda ronda para definir al primer competidor					
	Bustamante (4 legislaturas)	Tarrazo (4 legislaturas)	Godoy (4 legislaturas)	Rosas (4 legislaturas)	Aviles (4 legislaturas)	Obregón (4 legislaturas)
Coahuila y T.			1			
Chihuahua			1			
Durango			1			
Guanajuato			1			
Jalisco			1			
México	1					
Michoacán			1			
Nuevo León						
Oaxaca			1			
Puebla		1				
Querétaro			1			
San Luis P.			1			
Sonora		1				
Tamaulipas			1			
Veracruz		1				
Yucatán			1			
Zacatecas			1			
Total	**1**	**3**	**12**	**0**	**0**	**0**

Elección del séptimo ministro (continuación)

Estado	Tercera ronda para definir el segundo competidor					Ronda final	
	Bustamante (4 legislaturas)	Tarrazo (4 legislaturas)	Rosas (4 legislaturas)	Aviles (4 legislaturas)	Obregón (4 legislaturas)	Godoy	Rosas
Coahuila y T.			1			1	
Chihuahua			1			1	
Durango			1			1	
Guanajuato			1			1	
Jalisco			1			1	
México	1					1	
Michoacán			1			1	
Nuevo León							
Oaxaca			1			1	
Puebla	1					1	
Querétaro			1			1	
San Luis P.		1				1	
Sonora			1			1	
Tamaulipas			1			1	
Veracruz	1					1	
Yucatán			1			1	
Zacatecas			1			1	
Total	**3**	**1**	**12**	**0**	**0**	**16**	**0**

Elección del octavo ministro

Estado	Rondas para definir el primer competidor							
	Berazueta (9 legislaturas)		Villaurrutia (7 legislaturas)		Guzmán (7 legislaturas)		Rosas (4 legislaturas)	
	A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra
Coahuila y T.		1		1		1		1
Chihuahua		1		1		1		1
Durango		1		1		1		1
Guanajuato		1		1		1		1
Jalisco		1		1		1		1
México	1		1		1		1	
Michoacán		1		1	1			1
Nuevo León								
Oaxaca		1		1		1		1
Puebla	1		1		1		1	
Querétaro	1		1		1			1
San Luis P.	1		1		1		1	
Sonora	1			1		1		1
Tamaulipas		1		1		1		1
Veracruz	1		1		1		1	
Yucatán		1		1		1		1
Zacatecas		1		1		1		1
Total	**6**	**10***	**5**	**11**	**6**	**10**	**4**	**12**

* El acta secreta refiere 11 diputaciones, pero el voto de Nuevo León no volvió a aparecer en ninguna otra ronda.
Nota: como ningún competidor logró la mayoría absoluta, todos quedaron eliminados.

Estado	Segunda ronda para definir el primer competidor				Tercera ronda para definir el segundo competidor			Ronda final	
	Bustamante (4 legislaturas)	Tarrazo (4 legislaturas)	Obregón (4 legislaturas)	Aviles (4 legislaturas)	Aviles (4 legislaturas)	Obregón (4 legislaturas)	Bustamante (4 legislaturas)	Tarrazo	Aviles
Coahuila y T.		1			1			1	
Chihuahua		1			1			1	
Durango		1			1			1	
Guanajuato		1			1			1	
Jalisco		1			1			1	
México	1				1			1	
Michoacán		1			1			1	
Nuevo León									
Oaxaca		1			1			1	
Puebla		1			1			1	
Querétaro		1			1			1	
San Luis P.		1				1		1	
Sonora		1			1			1	
Tamaulipas		1			1			1	
Veracruz		1			1			1	
Yucatán		1			1			1	
Zacatecas		1			1			1	
Total	**1**	**15**	**0**	**0**	**15**	**1**	**0**	**16**	**0**

Elección del noveno ministro

Estado	Rondas para definir el primer competidor									
	Berazueta (9 legislaturas)		Villaurrutia (7 legislaturas)		Guzmán (7 legislaturas)		Rosas (4 legislaturas)		Aviles (4 legislaturas)	
	A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra
Coahuila y T.		1		1		1		1	1	
Chihuahua		1		1		1		1	1	
Durango		1		1		1		1	1	
Guanajuato		1		1		1		1	1	
Jalisco		1		1		1		1	1	
México	1		1		1		1		1	
Michoacán		1		1		1		1	1	
Nuevo León										
Oaxaca		1		1		1		1	1	
Puebla	1		1		1			1	1	
Querétaro		1		1		1		1	1	
San Luis P.	1		1		1		1		1	
Sonora		1		1		1		1	1	
Tamaulipas		1		1		1		1	1	
Veracruz	1		1		1		1		1	
Yucatán		1		1		1		1	1	
Zacatecas		1		1		1		1	1	
Total	**4**	**12**	**4**	**12**	**4**	**12**	**3**	**13**	**16**	**0**

Estado	Segunda ronda para definir el segundo competidor		Ronda final	
	Bustamante (4 legislaturas	Obregón (4 legislaturas)	Aviles	Obregón
Coahuila y T.		1	1	
Chihuahua		1	1	
Durango		1	1	
Guanajuato		1	1	
Jalisco		1	1	
México	1			1
Michoacán		1	1	
Nuevo León				
Oaxaca		1	1	
Puebla	1		1	
Querétaro		1	1	
San Luis P.		1		1
Sonora		1	1	
Tamaulipas		1	1	
Veracruz	1		1	
Yucatán		1	1	
Zacatecas		1	1	
Total	**3**	**13**	**14**	**2**

Elección del décimo ministro

Estado	Rondas para definir el primer competidor										
	Berazueta (9 legislaturas)		Villaurrutia (7 legislaturas)		Guzmán (7 legislaturas)		Rosas (4 legislaturas)		Obregón (4 legislaturas)		Bustamante (4 legislaturas)
	A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra	
Coahuila y T.		1		1		1		1		1	
Chihuahua		1		1		1		1		1	
Durango		1		1		1		1		1	
Guanajuato		1		1		1		1		1	
Jalisco		1		1		1		1		1	
México	1		1		1		1		1		
Michoacán		1		1		1		1			
Nuevo León										1	
Oaxaca		1		1		1		1		1	
Puebla	1		1		1		1			1	
Querétaro		1		1		1		1		1	
San Luis P.	1		1			1	1		1		
Sonora	1			1	1			1		1	
Tamaulipas		1		1		1		1		1	
Veracruz	1		1		1		1		1		
Yucatán		1		1		1		1		1	
Zacatecas		1		1		1		1		1	
Total	5	11	4	12	4	12	4	12	3	13	sobrante

Nota: como ningún competidor logró la mayoría absoluta, todos quedaron eliminados.

Estado	Segunda ronda para definir el primer competidor			Ronda final	
	Méndez (3 legislaturas)	Espinosa (3 legislaturas)	Marín (3 legislaturas)	Méndez	Bustamante
Coahuila y T.	1			1	
Chihuahua	1			1	
Durango	1			1	
Guanajuato	1			1	
Jalisco	1			1	
México		1			1
Michoacán	1			1	
Nuevo León					
Oaxaca	1			1	
Puebla			1		1
Querétaro	1			1	
San Luis P.	1			1	
Sonora	1			1	
Tamaulipas	1			1	
Veracruz		1			1
Yucatán	1			1	
Zacatecas	1			1	
Total	13	2	1	13	3

Elección del onceavo ministro

Estado	Rondas para definir el primer competidor									
	Berazueta (9 legislaturas)		Villaurrutia (7 legislaturas)		Obregón (4 legislaturas)		Rosas (4 legislaturas)		Bustamante (4 legislaturas)	
	A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra	A favor	En contra
Coahuila y T.		1		1		1		1		1
Chihuahua		1		1		1		1		1
Durango		1		1		1		1		1
Guanajuato		1		1		1		1		1
Jalisco		1		1		1		1		1
México	1		1		1		1		1	
Michoacán		1		1		1		1		1
Nuevo León										
Oaxaca		1		1		1		1		1
Puebla	1		1		1		1		1	
Querétaro		1		1		1		1	1	
San Luis P.			1		1		1		1	
Sonora	1	1		1		1		1		1
Tamaulipas		1		1		1		1		1
Veracruz	1		1		1		1		1	
Yucatán		1		1		1		1		1
Zacatecas		1		1		1		1		1
Total	**4**	**12**	**4**	**12**	**4**	**12**	**4**	**12**	**5**	**11**

Nota: como ninguno obtuvo la mayoría absoluta, quedaron todos eliminados.

Estado	Segunda ronda para definir al primer competidor	
	Guzmán (7 legislaturas)	
	A favor	En contra
Coahuila y T.	1	
Chihuahua	1	
Durango	1	
Guanajuato	1	
Jalisco	1	
México	1	
Michoacán	1	
Nuevo León		
Oaxaca	1	
Puebla	1	
Querétaro	1	1
San Luis P.	1	
Sonora	1	
Tamaulipas	1	
Veracruz	1	
Yucatán	1	
Zacatecas	1	
Total	**15**	**1**

Elección del onceavo ministro (continuación)

Estado	Tercera ronda para definir al segundo competidor								
	Guerra (3 legislaturas)	Ortiz (3 legislaturas)	Campo (3 legislaturas)	Rus (3 legislaturas)	Ramos (3 legislaturas)	Cabrera (3 legislaturas)	Marín (3 legislaturas)	Espinosa (3 legislaturas)	Mateos (3 legislaturas)
Coahuila y T.	1								
Chihuahua	1								
Durango							1		
Guanajuato	1								
Jalisco	1								
México								1	
Michoacán						1			
Nuevo León									
Oaxaca	1								
Puebla							1		
Querétaro	1								
San Luis P.				1					
Sonora	1								
Tamaulipas	1								
Veracruz						1			
Yucatán	1								
Zacatecas	1								
Total	**10**	**0**	**0**	**1**	**0**	**2**	**2**	**1**	**0**

Estado	Ronda final	
	Guzmán	Guerra
Coahuila y T.	1	
Chihuahua	1	
Durango	1	
Guanajuato	1	
Jalisco	1	
México	1	
Michoacán	1	
Nuevo León		
Oaxaca	1	
Puebla		1
Querétaro		1
San Luis P.		1
Sonora	1	
Tamaulipas	1	
Veracruz	1	
Yucatán	1	
Zacatecas	1	
Total	**13**	**3**

Elección del fiscal

Estado	Ronda para definir el competidor de Salgado			Ronda final	
	Morales (1 legislatura)	Espinosa (1 legislatura)	Bocanegra (1 legislatura)	Morales	Delgado (3 legislaturas)
Coahuila y T.	1			1	
Chihuahua	1			1	
Durango	1			1	
Guanajuato	1			1	
Jalisco	1			1	
México		1			1
Michoacán	1				1
Nuevo León					
Oaxaca	1			1	
Puebla		1			1
Querétaro		1			1
San Luis P.	1				1
Sonora			1	1	
Tamaulipas	1			1	
Veracruz	1	1			1
Yucatán	1			1	
Zacatecas	1			1	
Total	**11**	**4**	**1**	**10**	**6**

Fuente: *Historia parlamentaria mexicana*, sesiones secretas 1821-1824, sesión de 19 de diciembre de 1824.

Anexo VI
Ciudadanía activa en los estados y procedimiento de elección, 1823-1827

Entidad	Método de elección	Ciudadanía activa	Exclusiones o suspensión	Electores primarios	Electores secundarios o de partido	Electores de capital
Chiapas	Indirecto en dos grados	Naturales y avecindados de 20 años o 18 siendo casados. Los ciudadanos de otros estados de la federación con vecindad. Los extranjeros actualmente avecindados. Los extranjeros con carta de naturaleza o cinco años de vecindad (Arts. 1, 8 y 12)	Por incapacidad física, deudor fraudulento, "no tener domicilio, empleo, oficio o modo de vivir conocido", conducta notoriamente viciada o proceso criminal, "por estado de sirviente doméstico cerca de la persona", no ser alfabeto hasta 1835 (Art. 12)	Ciudadano en ejercicio, 25 años, uno de vecindad o residencia en la parroquia. Por cada mil almas o fracción que pase de la mitad, un elector primario (Arts. 27 y 29)	Las mismas cualidades que el primario. Por cada 12 mil almas o una fracción que pase de la mitad, un elector secundario. Por cada 15 mil almas o fracción que pase de la mitad, un diputado local (Arts. 27 y 30)	La constitución no dispone el nombramiento de electores de capital para elegir diputados federales
Chihuahua	Indirecto según ley ulterior	Los naturales del estado y avecindados de 18 años o casados de cualquier edad (extranjeros, mexicanos y americanos de la antigua España) (Arts. 6, 11 y 13)	Los que no reconocen la independencia de la república, incapacidad física o moral, deudor fallido o quiebra fraudulenta, "no tener domicilio, empleo, oficio, modo de vivir conocido", proceso criminal, ingratitud calificada legalmente de los hijos hacia sus padres, por separación arbitraria de la legítima consorte, sirviente doméstico cercano a la persona, ebriedad consuetudinaria, no ser alfabeto hasta 1840 y condecoraciones extranjeras sin permiso del congreso (Art. 13)	No lo define la constitución	No lo define la constitución	No lo define la constitución
Coahuila y Texas	Indirecto en dos grados	Nacimiento en el estado y los avecindados en el territorio de 21 años o casados de cualquier edad. Mexicanos que fijen su domicilio en el estado. Extranjeros: carta de naturaleza o vecindad (Arts. 17, 18 y 21)	Por adquirir naturaleza en otro país y condecoración sin permiso del congreso, proceso penal, por vender el voto o comprar el ajeno y mal uso en las tareas electorales, por residencia de cinco años en otro país sin comisión oficial, incapacidad física o moral, deudor público, causa criminal, no tener empleo, oficio o modo de vivir conocido y no ser alfabeto hasta 1850 (Arts. 20 y 22)	Asambleas municipales de ciudadanos nombran electores primarios que se trasladan a los partidos (Arts. 49-52)	Ser ciudadano en ejercicio, saber leer y escribir y ser vecino y residente del partido un año antes de la elección (Art. 53)	Electores de capital en proporción a la población de su partido. Sólo para la elección de diputados federales (Art. 106)

Durango	Según ley ulterior	Nacidos o avecindados en el estado y los hijos de éstos. Los ciudadanos de otros estados de México y los americanos que se avecinden en él. Los extranjeros: carta de naturaleza o que "ganen la vecindad" (Arts. 10 y 17)	Los contrarios a la causa de la independencia de la república, por residencia cinco años contínuos fuera del país sin comisión del gobierno, condecoración de gobierno extranjero, proceso penal, incapacidad física o moral, "deudor fallido", no tener domicilio, empleo, oficio o "modo de vivir conocido o ser de conducta notoriamente viciada, sirviente doméstico cerca de la persona, no ser alfabeto hasta 1835 (Arts. 11, 17, 18 y 20)	No lo define la constitución	No lo define la constitución	No lo define la constitución
Guanajuato	Indirecto en dos grados	"Los nacidos en el estado y residentes en el mismo, cualquiera que sea el tiempo de su vecindad" con 21 años o cualquier edad siendo casados. Extranjeros: católicos y vecindad cinco años, los españoles adictos a la independencia (Arts., 10 y 20)	Los infieles a la república, por adquirir naturaleza o condecoración en otro país, sentencia ejecutoria, venta de voto o compra ajena, quiebra fraudulenta, incapacidad física o moral, deudor de caudales públicos, no tener domicilio, empleo, oficio o modo de vivir conocido, procesado criminalmente, ebrio consuetudinario o jugador de profesión, no ser alfabeto hasta 1840, sirviente doméstico (Arts., 18 y 20)	Vecino o residente de cierto pueblo perteneciente a la junta electoral municipal. Para ser elector de la mesa directiva se requiere saber leer y escribir, tener 25 años y un año de residencia en la municipalidad o departamento donde sea la elección (Arts. 44 y 50)	Los mismos que el primario. Por cada mil vecinos o fracción de la mitad un elector de partido. También toda población que cuente con ayuntamiento (Art. 51)	Los mismos que el de partido. Por cada 20 mil almas o fracción que pase de la mitad, un elector de capital. Sólo para elección de diputados federales (Arts. 66 y 67)
Estado de México	Indirecto en tres grados	Nacido en el territorio, el naturalizado y el vecino del estado de 21 años. "Es vecino del estado el que tenga un año de residencia en él con algún arte, industria o profesión"; el dueño de una propiedad raíz de al menos 6 mil pesos y un año de posesión (Arts. 19 y 74)	Procesado criminal, deudor quebrado, "el vago o mal entretenido", sirviente doméstico, el que está sujeto a la patria potestad, los eclesiásticos regulares, el que se naturaliza fuera de la república, el sentenciado por más de dos años (Art. 21 y 22)	Vecino de la sección de una municipalidad determinada. Por cada 4 mil almas o fracción de 2 mil, tres electores. O tres electores por ayuntamiento (Art. 87, 90 y 91)	Las mismas cualidades que el primario. Por cada seis primarios o fracción que pase de tres, un elector de partido (Art. 99)	"Ciudadano vecino de partido" en el tiempo de la elección (Art. 103)

Jalisco	Indirecto en dos grados	Nacidos en el estado con vecindad y los avecindados de cualquier estado de la federación con 21 años. Los extranjeros avecindados actuales. Los extranjeros que obtengan carta de naturaleza: capital propio para ejercer profesión útil o introducción de alguna invención apreciable o servicios a favor de la nación. Otra variante: matrimonio con mexicana o dos años de vecindad después de la carta de naturalización. Los americanos: carta de naturaleza y un año de vecindad (Arts. 11, 14 y 19)	Los nacidos o vecinos que no permanecieron fieles a la independencia de México, por carta de naturalización, empleo o condecoración en otro país, sentencia ejecutoria, incapacidad física o moral, deudor de caudales públicos, no tener empleo, oficio o modo de vivir conocido, no ser alfabeto hasta 1840 (Arts. 15, 18 y 20)	Ciudadanos en ejercicio con vecindad y residencia en el ayuntamiento. Dichos vecinos eligen electores que irán directamente a los "departamentos". Cada ayuntamiento hace la división de secciones (juntas municipales). Las cabezas de ayuntamientos hacen el cómputo y listado de electores ganadores. Aquel "departamento" que sólo deba elegir un diputado, 15 electores de departamento. Si fueran dos, 31 electores y así sucesivamente (Arts. 45, 46, 52 y 56)	Para ser "elector de departamento" se requiere ser ciudadano en ejercicio, vecino y residente –un año antes de la elección-- en cualquier lugar del departamento. En la cabeza de departamento se realizan las juntas de departamento (Art. 50)	Las mismas cualidades que el elector de departamento. Por cada 20 mil almas o fracción que pase de la mitad, un elector de capital. El departamento que no alcance este número, un elector. Sólo para la elección de diputados federales (Arts. 104, 105, 106 y 112)
Michoacán	Indirecto en tres grados	Nacidos en el estado o mexicanos avecindados en el territorio, los domiciliados antes de 1821. Los americanos y extranjeros avecindados. No se define la edad (Arts. 8 y 9)	Carta de naturaleza, condecoración o residencia de cinco años en el extranjero sin permiso o comisión del gobierno, sentencia ejecutoria, deuda fraudulenta calificada, incapacidad física o moral, deudor de caudales públicos, "por no tener domicilio, y empleo, oficio o modo de vivir conocido", ebrio consuetudinario o jugador de profesión, sirviente doméstico cercano a la persona, no ser alfabeto hasta 1840 y no tener la edad que designare la ley (Arts. 16 y 18)	No lo define la constitución	Los mismos que de la capital	Ciudadanos en ejercicio, 25 años, cinco de vecindad en el partido que lo elija y no ejercer jurisdicción militar o eclesiástica (Art. 200)
Nuevo León	Indirecto en tres grados	Nacido en el territorio o avecindado en algún pueblo de él con 21 años o 18 siendo casados. Todo militar avecindado que haya luchado por la independencia de la república. El americano emancipado con tres años de residencia y que tenga familia, bienes raíces o alguna industria útil. El extranjero con seis años de residencia, católico y tener algunas de cualidades antes mencionadas (Arts. 13-16 y 19)	Por admitir carta de naturaleza o condecoración de otro país sin previo permiso, sentencia ejecutoria, incapacidad física o moral, deudor quebrado, no tener caudal, renta, oficio o modo de vivir conocido, procesado criminal, no ser alfabeto hasta 1840 (Arts. 17 y 19)	Ciudadano en ejercicio. No ser empleado en el poder ejecutivo del estado, tampoco los que ejercen jurisdicción contenciosa eclesiástica, militar o civil. Por cada 500 almas o fracción de la mitad, un elector primario. Los dos primeros nombrados son comisionados para llevar el voto de los demás electores primarios en la junta de partido (Arts. 22, 24 y 42)	Las mismas cualidades que el primario y, además, ser vecino del partido que lo nombra con residencia de tres años en el estado. Elección de dos electores en calidad de delegados de los votos correspondientes al partido (Art. 44, 46 y 57)	Los mismos que el de partido. Sólo para la elección de diputados federales

Oaxaca	Indirecto en tres grados	Nacidos y avecindados en el estado con 21 años o 18 siendo casados. Los nacidos en otros estados de la república y avecindados en el territorio. Los avecindados antes de septiembre de 1821. Los americanos emancipados o los americanos naturales avecindados con profesión o industria. Los naturales de otros estados de la América con profesión o industria o con capital conocido que se avecinden con tres años de residencia. Los extranjeros: carta de naturaleza, propietario o capital propio para ejercer alguna profesión, o servicios a la nación y ser vecino con seis años de residencia (Art. 8 y 21)	Por naturaleza o condecoración en país extranjero sin permiso previo y residencia en el extranjero por cinco años contínuos, sentencia ejecutoria, vender o comprar el voto ajeno, quiebra fraudulenta calificada, incapacidad física o moral, deudor público, no tener domicilio, empleo, oficio o modo de vivir conocido, proceso criminal, sirviente doméstico cercano a la persona, no estar listado en la milicia local sin justificación, no estar inscrito en el censo municipal después de dos años de publicada la constitución y no ser alfabeto hasta 1840 (Arts. 28-30)	Ciudadano en ejercicio, 25 años, vecino del pueblo con residencia de un año, saber leer y escribir hasta el año de 1840, tener una propiedad territorial o en bienes raíces, o una profesión, empleo, industria productiva. Un elector de "parroquia" por cada mil almas o sobrante de 500. Los pueblos de 500 almas, un elector (Arts. 26, 38)	Ciudadano en ejercicio, 25 años, vecino del "departamento" con residencia de un año, saber leer y escribir y tener una propiedad de 500 pesos, o un empleo, profesión o industria que le produzca 50 pesos al año. Por cada 10 mil almas o fracción de 5 mil un elector. O bien: por cada diez electores "parroquiales" o fracción que pase de cinco, uno de partido. El "departamento" que pase de 5 mil almas, un elector (Arts. 53 y 57)	Los mismos que el partido o "departamento"
Puebla	Indirecto en tres grados	El nacido en su "comprensión" o avecindado en el estado con 18 años. El extranjero avecindado conforme a la ley. Natural de cualquier punto que se avecine, el que contraiga matrimonio con vecina del estado y resida en él, el naturalizado que ejerza profesión científica o artística útil, naturalizado y vecino que posea bienes raíces, el que obtenga carta de ciudadanía del estado (Arts. 16 y 24)	El que se naturalice fuera del continente americano, el que se avecina en un gobierno no republicano sin permiso, el que acepta condecoración sin licencia, sentencia ejecutoria, los vecinos que emigraron desde 1821 a otros puntos del gobierno español, por impotencia física o moral, el vago u ocioso, causa criminal (Arts. 19, 23 y 24)	Ciudadano en ejercicio, 25 años o 21 siendo casado y ser vecino y residente de la población o su "distrito". No puede ser elector primario el que ejerce asuntos contenciosos, civiles, eclesiásticos o cura de almas o de orden militar. Número de electores de acuerdo a su población por una ley ulterior (Arts. 40 y 49)	Ciudadano en ejercicio, 25 años y dos de vecindad con residencia en el partido, salvo los encargados de una comisión pública. No pueden serlo las autoridades locales o federales, salvo las de carácter "popular". Número de electores de acuerdo a una ley ulterior (Arts. 44-47)	Los mismos que el partido. Proporción de electores de acuerdo a una ley ulterior reglamentaria (Art. 49)
Querétaro	Indirecto en dos grados	Los nacidos de padres mexicanos y avecindados en el estado a los avecindados en el estado o los avecindados del interior de la federación con 18 años. Los extranjeros: carta de naturaleza y vecindad determinada por una ley ulterior. Los nacidos de fuera y de padres mexicanos, que se avecinden	Por adquirir naturaleza en otro país, condecoración sin licencia, sentencia ejecutoria, residir fuera del país cinco años consecutivos, incapacidad física o moral, profesión religiosa, deudor público, no tener empleo, oficio o modo honesto de vivir conocido, proceso criminal. Suspensión sólo para la voz pasiva: sirviente doméstico y analfabeto hasta 1845 (Arts. 19-21)	Ley ulterior reglamentaria (Art. 51)	Ley ulterior reglamentaria (Art. 51)	Conforme a la ley electoral de 16 de agosto de 1824. Sólo para la lección de diputados federales (Art. 90)

San Luis Potosí	Indirecto en dos grados	Nacidos en el estado con residencia en él y 21 años o casados. Los nacidos en otros estados de la federación y avecindados en el estado. Los españoles o extranjeros residentes antes de Iguala o los avecindados antes de la publicación de la constitución y partidarios de la independencia de la república. Los que obtengan carta de naturaleza y se avecinen. Los americanos emancipados que "radiquen" en el estado y juren las dos constituciones (Arts. 13, 14 y15)	Carta de naturaleza o condecoración de otra nación si permiso del gobierno, delitos de lesa majestad divina, incapacidad física o moral notoria, deudor quebrado o vicios notoriamente graves, "por no tener empleo, oficio o alguno otro honesto modo conocido de vivir", procesado criminal (Arts. 17 y 18)	Ciudadano en ejercicio, 25 años y dos años de residencia en territorio del ayuntamiento que se haga la elección. Por cada 500 almas o fracción que pase de la mitad, un elector primario. No puede serlo ningún empleado de la federación o el estado (Arts. 56, 62 y 63)	Las mismas cualidades que los primarios. Por cada 20 primarios o fracción mayor a la mitad, un elector secundario. O el partido que no llegue a este número, un elector de partido (Art. 133)	Las mismas cualidades que los de partido. Sólo para la elección de diputados federales (Art. 134)
Estado Libre de Occidente (Sonora y Sinaloa)	Indirecto en cuatro grados	Nacidos y avecindados en el estado, los avecindados de otros estados de la república y los avecindados antes de septiembre de 1821 con 21 años o 18 siendo casados. Extranjeros: carta de naturaleza, matrimonio con hija del estado y tres años de vecindad. O bien por capital conocido o invento, arte e industria útil. La carta de naturaleza se obtiene con propiedad o industria productiva y estar avecindado con residencia de cuatro años. Los americanos de otras repúblicas: industria productiva o capital conocido y se "fijen " por dos años (Arts. 13 y 25)	Por naturaleza o condecoración en otro país, sentencia ejecutoria, vender el voto o comprar el ajeno, quiebra fraudulenta calificada, incapacidad física o moral, "los ociosos y vagos que no tienen oficio, o modo de vivir conocido", " tener costumbre de andar vergonzosamente desnudo" salvo los indígenas hasta 1850, sirviente doméstico cerca de la persona a quien sirve, procesado criminal, ingratitud a los padres con juicio legal, separación de la legítima mujer según la ley, no ser alfabeto hasta 1850, residencia de cinco años consecutivos fuera del país (Arts. 26 y 28)	"Ciudadano sonorense", 25 años, vecindad de un año en el pueblo de su nombramiento y saber leer y escribir. Por cada 500 almas un elector primario o si un pueblo no alcanza el número, igualmente un elector (Arts. 47-61)	Las mismas cualidades que el primario. Por cada diez primarios o fracción que pase de la mitad, tres de partido. En caso que un partido no alcance el número, tres electores secundarios de cualquier modo. Elección de "electores de departamento" (Arts. 66-' 68, 75 y 109)	Las mismas cualidades que los electores de departamento. Por cada departamento, dos electores de capital. Sólo para la elección de diputados federales (Arts. 124 y 125)
Tabasco	Indirecto en dos grados	Nacidos en algún pueblo de Tabasco y 21 años o 18 siendo casados. Los ciudadanos de otros estados que se "establezcan" en el estado. El americano natural emancipado con industria productiva o capital conocido que fije su residencia por tres años. El extranjero con carta especial del congreso: profesión, ejercicio productivo o bienes raíces y estar avecindado con residencia de cuatro años, bastando dos al casado con tabasqueña o que radique con su familia (Art. 13)	Incapacidad física o moral, deudor de fondos públicos, no tener domicilio, empleo, oficio, industria o modo de vivir conocido, proceso criminal, sirviente doméstico que se dedique al amo o "sirviente adeudado", no ser alfabeto hasta 1841, naturalizarse o residir en otro país, sentenciado legal, vender el voto o comprar el ajeno, quiebra fraudulenta calificada (Arts. 15 y 16)	Ciudadano en ejercicio, 25 años o 21 siendo casado, ser vecino del territorio y saber leer y escribir. No podrán serlo los que ejerzan jurisdicción contenciosa civil, eclesiástica, militar o cura de almas. El ayuntamiento-partido se divide en secciones y pueblos y nombra a sus electores "municipales" (Art. 27).	El municipio corresponde con la cabeza de partido	Las mismas cualidades que los "electores municipales". Elección de diputados locales y federales (Arts. 35, 36 y 47)

Tamaulipas	Indirecto en dos grados	Nacidos en el estado y avecindados, cualquiera que sea su tiempo, de otras partes de la federación con 21 años o cualquier edad si son casados. Extranjeros avecindados, los que cuenten con carta de naturalización o vecindad de cinco años. A los americanos naturales les basta un año de vecindad. Los extranjeros requerirán, además, establecerse con un capital propio, profesión o servicio útil a la nación o casarse con mexicana o dos años de vecindad después de la naturalización (Arts. 16, 18 y 25)	Los avecindados contrarios a la independencia mexicana, por naturalización o condecoración en país extranjero, sentencia ejecutoria, venta del voto o compra ajena, incapacidad física o moral, deudor de caudales públicos, no tener empleo, oficio o modo de vivir conocido, no ser alfabeto hasta 1840 (Arts. 23 y 25)	Ciudadanos en ejercicio. Vecinos y residentes en pueblo respectivo eligen electores primarios que irán directamente a los partidos. El municipio sólo hace el listado de electores. Por cada 500 almas o aquel pueblo que no logre el número, un elector de partido (Arts. 54 y 56)	Ciudadano tamaulipeco en ejercicio, 25 años, vecindad de uño antes de la elección y saber leer y escribir (Art. 60)	Las mismas calidades que el elector de partido. Por cada partido un elector de capital. Sólo para la elección de diputados federales (Arts. 104 y 105)
Veracruz	Indirecto según una ley ulterior	Nacidos en el estado o avecindados de cualquier otro estado de la federación. Los americanos avecindados. Los extranjeros con carta de naturaleza y vecindad. No se define la edad (Arts. 6, 7, 11,	Los naturales o vecinos que emigraron, desde 1821, a dominios españoles, incapacidad física o moral, deudor fraudulento de fondos públicos, "por conducta notoriamente viciada, en cuya clase se comprende el que carezca de modo de vivir conocido", por estado de sirviente doméstico cerca de la persona, sentencia penal, no ser alfabeto hasta 1836 o los nacidos desde 1816, no prestar auxilios a la autoridad, naturalización o residencia de cinco años fuera del país, admitir empleo o "distinción" de país monárquico (Arts. 12 y 13)	No lo define la constitución	No lo define la constitución	No lo define la constitución
Yucatán	Indirecta en dos grados	Nacido en el estado y avecindado con 21 años o 18 siendo casado. Si se establece en el territorio, los ciudadanos de otros estados de la "confederación". Los avecindados antes de la independencia con profesión. Los americanos naturales con industria productiva o capital conocido con tres años de residencia. Extranjeros previamente establecidos con carta de naturaleza. La carta se obtiene con profesión o ejercicio productivo, o bienes raíces o servicios señalados y estar avecindado con residencia de seis años. Bastarán tres, a los que se instalen con su familia o estuvieren casados con yucateca (Art. 17)	Por naturaleza, residencia o condecoración de otro país sin previa licencia, sentencia aflictiva, venta del voto o compra ajena, quiebra fraudulenta calificada, incapacidad física o moral, deudor de fondos públicos, no tener domicilio, empleo, oficio o modo de vivir conocido, proceso criminal, sirviente doméstico dedicado inmediatamente a la persona, no ser alfabeto hasta 1835, por no estar enlistado en la milicia local sin causa legítima que lo excuse (Arts. 19-20)	Ciudadano en ejercicio, 25 años, vecino del pueblo con residencia de un año, saber leer y escribir y "tener propiedad territorial, o una renta que no baje de 200 pesos. Los militares y los milicianos retirados pueden ser electores en el lugar de su residencia. Por cada mil almas, un elector de "parroquia" o primario. En caso que fueran mil 500, dos electores y así sucesivamente. Las poblaciones con menos de mil almas, un elector (Arts. 25, 26 y 37)	Las mismas cualidades que los "electores parroquiales". Por cada 25 electores primarios de un determinado partido, un diputado local; por 37, dos; por 62, tres y así sucesivamente (Arts. 38 y 44)	No contemplaron electores estatales o de capital. Los de partido eligen también a los diputados federales. La constitución local no indica el mecanismo específico de elección (Art. 38)

Zacatecas	Indirecto en dos grados	Nacidos en el estado y avecindados en él y de los demás estados luego que se avecinen en el territorio con 21 años. Los extranjeros avecindados antes de la independencia y que sean fieles a la misma. Los extranjeros con carta de naturalización. (Arts. 11 y 14)	Naturaleza, empleo o condecoración en otro país, sentencia ejecutoria, incapacidad física o moral, deudor quebrado y público, "no tener empleo, oficio, o modo honesto de vivir conocido, y por presentarse, por costumbre, vergonzosamente desnudos", procesado criminal, no ser alfabeto hasta 1840 (Arts. 12 y 13)	Ciudadano en ejercicio, vecino y residente un año antes de la elección. En las secciones y pueblos se vota por los candidatos de su preferencia. El cómputo global se realiza en el ayuntamiento-partido para integrar un listado de diez electores primarios (Art. 33)	Las mismas cualidades que los primarios. Las juntas de partido se integran por el listado de los diez electores primarios y aquí mismo votan por su diputado local y sortean los electores de capital (Arts. 33 y 52-53	Las mismas cualidades que los electores de partido. Por cada partido, con independencia de su población, tres electores de capital. Sólo para la elección de diputados federales (Arts. 55-57)

Fuente: Constituciones estatales de la república mexicana, 1823-1827, *Enciclopedia parlamentaria*, serie III, vol. I, tomo I.
*Jalisco denomina a los potenciales departamentos "cantones" y a los partidos, "departamentos".

Anexo VII
Posibilidad de ser elector y representante a la vez
1823-1857

Ley electoral	Elector de partido: de fuera o de dentro de la junta	Representante general de fuera de o dentro de la junta de capital
Convocatoria 1823 (17 de junio)	Ambas posibilidades (Art. 53)	Ambas posibilidades (Art. 69)
Constitución 1836 (29 diciembre) y Ley electoral 30 noviembre 1836	Ambas posibilidades (Art. 35)	Ambas posibilidades (Art. 42)
Convocatoria 1841 (17 de octubre)	Ambas posibilidades (Art. 46)	Ambas posibilidades (Art. 55)
Constitución 1843 (12 de junio) y decreto electoral para elecciones del congreso (19 de junio)	Ambas posibilidades (Art. 150 o el 14 del decreto)	Ambas posibilidades (Art. 157)
Convocatoria 1846 (6 de agosto)	Ambas posibilidades (Art. 48)	Ambas posibilidades (Art. 64)
Acta de reformas 1847 (18 mayo) y Ley electoral de 3 junio de 1847	Ambas posibilidades (Art. 18)	Ambas posibilidades (Art. 7)
Convocatoria 1855 (17 octubre)	Ambas posibilidades (Art. 46)	Ambas posibilidades, siempre y cuando el elector de capital cuente con dos terceras partes de los votos de la junta (Art. 56)
Ley orgánica electoral 1857 (12 febrero)	Electores de distrito: ambas posibilidades (Art. 34)	

Fuente: Constituciones, convocatorias y decretos electorales, 1823-1857.

Anexo VIII
Ciudadanía y representación en los estados: procedimientos de elección, 1857-1871

Entidad y año de sanción	Método de elección	Ciudadanía activa	Exclusiones o suspensiones	Diputado (congreso unicameral)	Gobernador	Ministros Corte Suprema	Consejo de Gobierno	Ayunt.	Jefes políticos o equivalentes	División electoral
Aguasc. (1857)	Mixto: directo e indirecto en diversos grados	Nacimiento, veinte años o 18 siendo casado. O vecindad por dos años de residencia continua	Incapacidad moral acreditada, deudor quebrado, condición de vago calificado y procesado criminal, resistir cargo popular	25 años, natural o vecino. Elección por el "pueblo" (electores primarios)	Ser ciudadano, 30 años y vecino seis años antes. Elección directa en dos grados	Abogado, natural y 25 años. Elección directa en dos grados		Elección "popular"	Electos: ternas de municipios o juntas municipales y nombra el gobierno	Partidos: 10 mil habitantes o fracción de la mitad por diputado
Camp. (1861)	Mixto: "popular directo" y el congreso	Nacimientos o vecindad: residencia continua de un año ejerciendo una profesión, 18 años y modo honesto de vivir	Quiebra calificada, no tener modo honesto de vivir, no estar alistado en la guardia nacional, resistir cargo popular	25 años, vecino por un año o dos fuera de él, alfabeto, renta anual de 300 pesos. Elección; popular directa	30 años, cuatro de vecindad y 10 si fuera del interior del estado, alfabeto y renta anual de 300 pesos. Elección "popular directa"	30 años y ser letrado o instruido en el derecho a juicio del congreso. Electos por el congreso	Tres vocales. Elección: parte el congreso y el vicegob. electo popularmente			Partidos: 10 mil habitantes o fracción de la mitad por diputado
Coahuila (1869)	"popular directo en primer grado"	Nacimiento y avecindado por voluntad propia (un año de residencia continua), 21 y 18 siendo casado, ocupación continua y honesta	Procesado criminal, ebrio o tahúr consuetudinario o vago o mal entretenido, por resistir un cargo popular	25 años. Los no coahuilenses, dos años de vecindad continua. Elección "popular directa"	30 años y residir en la república en el tiempo de la elección. Elección "directa en primer grado"	30 años, estar instruido en jurisprudencia a juicio de los electores, honradez notoria. Elección "popular directa en primer grado"		Alfabeto, vecino y medios honestos de subsistencia . Elección: "popular directa"		Distritos: 9 mil o fracción de la mitad por diputado
Colima (1857)	Mixto: indirecto y el congreso	Nacimiento, vecindad acreditada con un año de residencia. Los "nacionales" que tengan una industria o giro honesto de vivir. Tener 21 años o 18 siendo casado	Incapacidad física acreditada, no tener modo honesto de vivir, procesado criminalmente, no ser alfabeto hasta 1865	25 años, ser vecino u originario del estado, no ser eclesiástico, modo honesto de vivir. Elección indirecta	30 años, profesión o giro decoroso con que vivir, haber nacido en algún lugar de la república, no ser eclesiástico.	Electos por el congreso	"Cinco notables del lugar"	25 años o 18 siendo casado, vecino con residencia de un año, tener capital o industria de que subsistir con "decencia", alfabetos. Modo de elección: ley ulterior	Prefectos nombrados por el gobierno	Partidos

Chiapas (1858)	Indirecto en un grado	Nacimiento o vecindad de dos años, 21 años o 18 siendo casado, tener un modo honesto de vivir	Incapacidad moral acreditada, ebrio consuetudinario, tahúr, vago y sin domicilio, oficio o modo de vivir conocido, deudor quebrado, estado religioso, procesado criminalmente, resistir cargo popular, por avecindarse en otro estado, por estado de sirviente doméstico	25 años, vecindad con residencia de cinco años y no pertenecer al estado eclesiástico. Elección: indirecta en un grado	35 años, no pertenecer al estado eclesiástico, vecino con residencia de siete años, capital que le dé un modo honesto de vivir. Elección indirecta en primer grado	Elección: "popular" (igual que el gobernador)		Indirecta en primer grado	Jefes políticos nombrados por el ayuntamiento de "departamento "	"Departamentos" (equivalente a un distrito)
Chihuahua (1858)	Directo y popular	Nacimiento o dos años de vecindad o residencia de un año con profesión útil o bienes raíces en el estado	Los mismos que la Constitución de 1857	25 años, un año "continuo de residencia antes de la elección y pertenecer al estado seglar. Elección "directa y popular"	Los mismos requisitos que para ser diputado. Elección directa y popular	35 años, estado seglar y ciencia suficiente a juicio de los electores. Elección popular			Jefes políticos por elección directa y popular	Distritos: 12 mil habitantes o fracción de la mitad por diputado
Durango (1863)	Directo en primer grado	Nacimiento, permanencia de dos años	Pena infamante, por haber atentado contra la forma de gobierno.	25 años, no ser ministro religioso, vecino y residente por dos años. Elección "popular"	30 años, originario de la república, no ser ministro religioso o militar en servicio, cinco años de residencia. Elección popular	30 años y profesor de derecho. Elección popular		Alfabeto y vecino con dos años de residencia. Elección: directa y popular	Jefes políticos: ternas de las municipalidades y nombra el gobierno	Partidos
Gto. (1861)	Mixto: indirecto en primer grado, directo, y por el congreso	Nacimiento o avecindados en el estado (por el "animo justificado de "adquirirla"), 21 años o 18 siendo casado, modo honesto de vivir	Proceso criminal y oposición a la constituciones general y local	25 años y no ser ministro de cualquier culto. Elección indirecta en primer grado	30 años, nacimiento en el estado o vecino del mismo, no ser ministro de culto religioso. Elección directa	Abogado de profesión, seis años de práctica y sin proceso legal alguno. Electos por el congreso		Elección popular y directa	Jefe de policía nombrado por el gobierno	Partidos: 50 mil habitantes o fracción de la mitad por diputado
Guerrero (1862)	Mixto: directo popular, congreso y gobierno y congreso	Nacimiento en el estado o vecindad ("un año de residencia fija), 18 años y que ejerzan una profesión útil y honesta	Se pierde según lo contenido en el artículo 57 de la Constitución de 1857 y la LOE	25 años, no ser ministro de cualquier culto. Elección: directa y popular	35 años, mexicano por nacimiento, vecino del estado con residencia de tres años y pertenecer al estado seglar. Electo por el congreso.	30 años, sin proceso legal, el presidente letrado en la profesión. Elección: gobierno y consejo proponen una terna y el congreso nombra	Cinco miembros: dos secretarios, el procurador general, jefe de Hacienda y el prefecto del centro		Prefectos y subprefectos	Distritos

Hidalgo (1870)	Mixto: directo y popular y por el congreso	Ciudadano mexicano, natural o vecino del estado (es vecino todo aquel que tenga un año de residencia y manifieste su voluntad de serlo), 21 años o 18 siendo casado	El criminal, el que se resiste a un cargo popular, el que decide hacerse ciudadano de otro estado y el que se subleva contra las instituciones y autoridades constituidas	25 años y un modo honesto de vivir. Elección directa y popular	30 años, ciudadano del estado por nacimiento o por residencia de dos años. Elección directa y popular	30 años, abogado sin proceso criminal. Electos por el congreso		Ser alfabeto y vecino del municipio.· Elección directa y popular. Además, asambleas municipales en proporción de un miembro por cada 500 habitantes	Jefes políticos	Distritos: 25 o fracción de 20 mil habitantes por diputado
Jalisco (1857)	Mixto: popular y el congreso	Ser ciudadano mexicano, estar inscrito en el registro civil, ser alfabeto, sin causa criminal.	Por causa criminal	25 años, ser residente por dos años, no pertenecer al estado eclesiástico o de la milicia. Elección popular	30 años, alfabeto, no haber sido procesado criminalmente. Elección popular	30 años y ocho de práctica, título de abogado. Electos por el congreso	Cuerpo colegiado: gobernador, los "insaculados por el gobierno, un magistrado, empleado superior de Hacienda y presidente de la junta directora de estudios	Los mismos requisitos que un diputado y residencia de un año. Elección popular	Jefes políticos: propuesta de ternas del Consejo de Gobierno y nombra el gobernador	Distritos: 80 mil habitantes o fracción de la mitad por diputado
México (1861)	Mixto: indirecto popular en primer grado y gobierno y congreso	Nacimiento o vecino (residencia de un año con una profesión honesta de vivir o manifieste voluntad de avecindarse y se registre en el padrón de la municipalidad. O el que tenga propiedad raíz por un año), 25 años o 18 siendo casado	Procesado criminalmente, el vago o mal entretenido, el analfabeto hasta 1870, los tahúres de profesión, los ebrios consuetudinarios, por resistir cargo popular	25 años, vecino y residente, no ser ministro de culto religioso. Elección indirecta popular en primer grado	35 años y nacido dentro del territorio del estado. Elección indirecta en primer grado	35 años, letrado, práctica de seis años, sin proceso criminal. Elección: gobierno y Consejo de Gobierno propone ternas y el congreso nombra	Cuerpo colegiado: todos los secretarios de despacho, uno de los fiscales del Tribunal y el tesorero general	25 años o 18 siendo casado, vecino, poseedor de una finca, capital o ramo de industria con que mantenerse, ser alfabetos. Elección indirecta y popular	Jefes políticos. Una ley ulterior definiría su forma de elección	Distritos: 40 mil habitantes o fracción de la mitad por diputado

Michoac. (1858)	Mixto: indirecta en primer grado y popular y directo	Los mismos requisitos que el artículo 34 de la Constitución de 1857 y ser michoacano	Incapacidad moral pública o comprobada, deudor fraudulento, procesado criminalmente, ebrio consuetudinario, vago a tahúr habitual	25 años. Elección indirecta en primer grado	30 años, ser mexicano y michoacano por nacimiento. Elección indirecta en primer grado	30 años, cuatro años de abogado. Elección popular indirecta en primer grado		Vecino con un año de residencia. Elección popular y directa	Prefectos	Distritos
Morelos (1870)	Indirecto popular en primer grado	Nacimiento, vecinos (un año de residencia ejerciendo una profesión honesta) o ciudadanos mexicanos que posean una propiedad raíz que exceda de mil pesos, 21 años o 18 siendo casado	El procesado criminalmente, por resistir un cargo popular, el que se subleva contra las instituciones, el que se hace ciudadano de otro estado	25 años , mexicano por nacimiento, Elección indirecta en primer grado	30 años y mexicano por nacimiento. Elección indirecta en primer grado	30 años, mexicano por nacimiento, abogado con seis años de práctica, sin proceso criminal. Elección popular indirecta en primer grado	Cuerpo colegiado: secretario del despacho, el fiscal del Tribunal Superior y director general de rentas	Ser alfabeto y vecino del municipio. Elección indirecta y popular	Jefes políticos	Distritos: 15 mil habitantes o fracción de la mitad por cada diputado
Nuevo León y Coahuila (1857)	Directo popular	Nacimiento, 20 años o 18 siendo casado, modo honesto de vivir y sin condena penal	Proceso legal, quiebra fraudulenta, incapacidad física, estado religioso o militar, los "sirvientes domésticos o de campo", ebrios consuetudinarios, por resistir cargo popular	25 años, vecino del estado, Elección "directamente por los distritos electorales"	30 años y los mismos que para ser diputado. Elección directa	30 años, abogado por cinco años, sin condena penal. Elección directa		Elección directa	Jefes políticos nombrados por el gobierno	Distritos: 20 mil habitantes o fracción de la mitad por diputado
Oaxaca (1857)	Mixto: indirecto en primer grado y directo			25 años, vecino con residencia de cinco años, no pertenecer al estado eclesiástico, y un capital que le proporcione un modo de vivir honesto. Elección indirecta en primer grado	35 años, vecino con residencia de siete años, no pertenecer al estado eclesiástico y un capital que le proporcione un modo honesto de vivir. Elección directa	25 años, abogado, tener un capital que le proporcione un modo honesto de vivir. Elección indirecta en primer grado		Elección directa por los vecinos del municipio		Distritos: 40 mil habitantes o fracción de la mitad por diputado
Puebla (1861)	Mixto: directo en primer grado, popular en segundo grado y directo por el pueblo	Nacimiento, vecinos del estado (un año de residencia y el "ánimo justificado de adquirir dicha vecindad: se justifica ese ánimo con el certificado de estar inscrito en el padron de su municipalidad"), 21 años y 18 siendo casado	Incapacidad física, por conducta enteramente viciada que comprende al que no tenga mondo honesto de vivir, los procesados criminalmente, no ser alfabeto hasta 1870, por residir más de cinco años fuera del estado sin permiso del gobierno,	25 años y dos años de residencia. Elección directa en primer grado	30 años cumplidos, residencia de dos años, pertenecer al estado seglar. Elección directa en primer grado	Electos "popularmente en segundo grado"		Elección: "directa por el pueblo"	Jefes políticos "electos directamente por el pueblo.	Distritos: 40 mil habitantes o fracción de la mitad por diputado

Querétaro (1869)	Mixto: indirecto en dos grados e indirecto en un grado	Los varones de nacimiento en el estado, modo honesto de vivir, 21 años o 18 siendo casado	Ley ulterior	25 años y ciudadano queretano. Elección indirecta en dos grados. Para ser elector se necesita saber leer y escribir	30 años, residir en la república en el tiempo de la elección, no ser ministro de culto. Electo en la misma forma que un diputado	35 años, instruido en la ciencia del derecho a juicio de los electores. Elección por las juntas electorales de distrito		21 años, vecino y alfabeto. Elección indirecta en un grado	Prefectos y subprefectos electos por ternas de las juntas electorales distritales y el gobierno nombra	Distritos: 15 mil habitantes o fracción de la mitad por diputado (límite inferior 13; superior, 21)
San Luis Potosí (1861)	Mixto: indirecto en primer grado y vía los ayuntamientos	Nacimiento o vecino (dos años de residencia y la voluntad de radicar en el estado), 21 años o 18 siendo casado, modo honesto de vivir	Procesado legalmente, incapacidad física, deudor público, ebrio consuetudinario, vago o tahúr habitual, por no desempeñar cargo popular, quiebra fraudulenta	25 años, ciudadano potosino. Elección indirecta en primer grado	30 años, ciudadano potosino, tres años de residencia. Elección indirecta en primer grado	30 años, abogado con seis años de práctica, sin sentencia legal Electos por los ayuntamientos del estado		Vecino con un año de residencia. Elección popular y directa	Jefes políticos	Distritos: 40 mil habitantes o fracción de la mitad por diputado
Sinaloa (1861)	Popular directo	Nacimiento, mexicano con residencia de un año, 21 años o 18 siendo casado, tener un modo honesto de vivir	Ley electoral ulterior	25 años, no pertenecer al estado eclesiástico. Elección popular directa	25 años, no pertenecer al estado eclesiástico. Elección popular directa	30 años, abogado. Electos por el congreso		Elección popular y directa	Prefectos y "directores" nombrados por el gobierno	Distritos
Sonora (1861)	Mixto: indirecto en primer grado, el congreso y popular directo	Nacimiento o vecino (residencia de un año), 21 años o 18 siendo casado, tener un modo honesto de vivir	Proceso criminal, por avecindarse en otro estado	25 años, residencia de dos años. Elección indirecta en primer grado	30 años, residencia de dos años por ser originario del estado. Elección indirecta en primer grado	30 años, sin proceso legal. Electos por el congreso		Ciudadano y vecino del municipio. Elección popular directa	Prefectos	Distritos: 10 mil habitantes o fracción de la mitad por diputado
Tabasco (1857)	Mixto: indirecto en primer grado y el congreso	Nacimiento o vecino, alfabeto hasta 1862 y las mismas cualidades del artículo 45 de la Constitución de 1857	Los mismos que la Constitución de 1857	25 años, vecino con residencia de dos años, modo conocido de subsistir, no pertenecer al estado eclesiástico. Elección indirecta en primer grado	30 años, dos años de vecindad y residir en el tiempo de la elección. Elección popular indirecta	30 años, letrado y dos años de vecindad. Electos por el congreso		Elección popular indirecta	Jefes políticos nombrados por el gobierno	Partidos
Tamaul. (1857)	Directo	Nacimiento, modo honesto de vivir, vecino del estado (un año de residencia y profesion honesta de que vivir), 21 años o 18 siendo casado		25 años, vecino del distrito del partido que lo elige, no ser eclesiástico o militar activo Eleccion directa	30 años, dos años de residencia, no ser eclesiástico o militar activo Elección directa	25 años, no haber sido condenado judicialmente. Elección directa	Cuerpo colegiado: un diputado nombrado por el congreso, un magistrado de la Suprema Corte, el tesorero	Elección popular	Prefectos	Partidos

Tlaxcala (1857)	"Popular"	Nacimiento, modo honesto de vivir, 21 años o 18 siendo casado	Incapacidad moral justificada, condición de vago, conducta notoriamente viciada, , causa criminal, por resistir cargo popular, estado religioso	25 años, vecino residente por dos años Elección por el "pueblo"	30 años, no pertenecer al estado eclesiástico, vecino con residencia de cuatro años, capital físico que le proporcione un modo honesto de vivir. Elección "popular"	Ley ulterior		Elegido por el "respectivo municipio"	Prefectos electos por el gobierno	Distritos: 12 mil habitantes o fracción de la mitad por diputado
Veracruz (1857)	Directo	Nacimiento o vecino, 21 años o 18 siendo casado	Incapacidad física, causa criminal, conducta notoriamente viciada	25 años, natural o vecino, tener un modo honesto de vivir. Elección popular directa	30 años y estado seglar. Elección popular directa	30 años, profesor en la ciencia del derecho, sin causa criminal. Elección directa	Tres diputados electos por el congreso		Jefes de canton nombrados por el gobierno	Distritos: 50 mil habitantes o fracción de la mitad por diputado
Yucatán (1862)	Directo	Nacimiento o vecino (residencia continua de un año y ejercicio de profesión útil), 21 años y 18 siendo casado, modo honesto de vivir	No tener domicilio o modo honesto de vivir, causa criminal, por resistir cargo popular, no estar alistado en la guardia nacional, quiebra fraudulenta	25 años y vecindad de un año, dos de fuera del estado. Elección popular directa	30 años, estado seglar, alfabeto, sin causa criminal, renta anual de 600 pesos, cuatro de vecindad y 10 siendo de fuera. Elección popular directa	Electos "popular y directamente"	Cuerpo colegiado: vicegobernador, dos vocales electos por el congreso	Elección directa	Jefes políticos	Distritos: 25 mil habitantes o fracción de la mitad por diputado
Zacatecas (1857)	Mixto: indirecto en primer grado, congreso y gobierno	Nacimiento y los que residen habitualmente en el estado. Los mismos que la Constitución de 1857		25 años, vecino del estado (residencia de dos años), no pertenecer al estado eclesiástico. Elección indirecta en primer grado	30 años, vecino del estado por cinco años, no ser eclesiástico. Elección indirecta en primer grado	30 años, vecino del estado, abogado por seis años. Elección: propuesta de una terna del congreso y nombramiento del gobierno				Partidos

Fuente: Constituciones estatales de la república, 1857-1871, *Enciclopedia parlamentaria*, serie III, vol 2, tomo I.

Archivos

Archivo Histórico de Condumex.

Archivo del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Biblioteca del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos (Fondo Reservado).

El Colegio de México (Colección Especial).

Hemeroteca Nacional, Universidad Nacional Autónoma de México.

Instituto Estatal Electoral de Puebla (Centro de Documentación)

Instituto Federal Electoral

Fuentes primarias

Actas constitucionales mexicanas (1821-1824), (compiladas por José Barragán Barragán). Universidad Nacional Autónoma de México, México, 10 tomos, 1980.

Actas de sesiones secretas, 1822-1824 (compiladas por José Barragán Barragán), Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, 1982.

Actas de reformas de 1847 (compiladas por Manuel González Oropeza). Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.

Actas oficiales y minutario de decretos del congreso extraordinario constituyente de 1856-1857. El Colegio de México, México, 1957.

Actas de la diputación provincial de la Nueva España, 1820-1821 (introducción, sumario y transcripción de Carlos Herrejón Peredo), Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados LII Legislatura, Biblioteca del Congreso de la Unión, 1985.

Constituciones de los estados de la república mexicana (1823-1827 y 1857-1871). Enciclopedia parlamentaria de México. Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana, Instituto de Investigaciones Legislativas, Editorial Porrúa, serie III, vols. I-II, tomos 1 y 2, México, 1997.

Diario Oficial del Gobierno, 1834-1835.

Diario del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 1835-1837.

La diputación provincial de Zacatecas. Actas de las sesiones, 1822-1823, (edición de Beatriz Rojas Nieto). Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Gobierno de Zacatecas, México, 2003.

Documentos básicos de la Reforma, 1854-1875, Partido de la Revolución Institucional, México, tomos I-II. 1982.

Historia parlamentaria de los congresos mexicanos (Juan M. Mateos), Imprenta del Partido Liberal, México, vols. XIV y XV, 1893.

Historia parlamentaria de los congresos mexicanos (Juan M. Mateos). Historia y desarrollo del poder legislativo. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,

Editorial Porrúa, serie I, vol. II, tomos 5, 6, 8, 10 y 12, México, 1997.

Legislación electoral mexicana, 1812-1973 (Diario Oficial de la Secretaría de Gobernación), México, 1973.

Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas desde la independencia de la república (Manuel Dublán y José María Lozano), Edición Oficial, Imprenta del Comercio, México, 34 vols., 1876.

Planes en la nación mexicana (diversos compiladores), Cámara de Senadores. LIII Legislatura, 11 vols., 1987.

Fuentes primarias publicadas (libros, folletos y prensa)

Alamán, Lucas, *Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, Fondo de Cultura Económica, tomos I-V, México, 1985.

Arriaga, Ponciano, *Obras completas*, (investigación y edición de Enrique Márquez y María Isabel Abella), Universidad Nacional Autónoma de México, México, tomos I-V, 1992.

La Avispa de Chilpancingo, 1821-1823, (Carlos María de Bustamante), Manuel Porrúa, 1980.

Bárcena, Manuel de la, "Manifiesto al mundo. La justicia y la necesidad de la independencia de la Nueva España" (1821), en Alejando Morales Becerra (compilador), *México: una forma de gobierno republicana. La forma de gobierno en los congresos constituyentes de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, vol. III, tomo I, 1995.

Barquera, Juan Wenceslao, *Lecciones de política y derecho público para la instrucción del pueblo mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.

Barragán Barragán, José (compilación), *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, tomos I-X, 1980.

----------, *Historia parlamentaria mexicana. Sesiones secretas. 1821-1824*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, 1982.

----------, *Historia parlamentaria mexicana. Crónicas*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México, tomos I-II, 1983.

Bocanegra, José María, *Memorias para la historia de México independiente*, Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana, México, tomos I-II, 1985

Briseño Senosián, Lillian, Laura Solares Robles, Laura Suárez de la Torre (compiladoras), *Valentín Gómez Farías y su lucha por el federalismo 1822-1858*, Instituto Mora, Gobierno del Estado de Jalisco, México, 1991.

Bustamante, Carlos María de, *La Constitución de Cádiz o los motivos de mi afecto a la Constitución*, Federación Editorial Mexicana, México, 1971.

----------, *Cuadro histórico de la revolución mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, tomos I, IV, V, VI y VII, 1985.

----------, *El Nuevo Bernal Díaz del Castillo, o sea, historia de la invasión de los*

angloamericanos en México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1990.

Castañeda Batres, Oscar (biografía y recopilación), *Francisco Zarco*, Club de Periodistas de México, México, 1961.

Castillo Velasco, José María del, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, tomos I-II, México, 1994.

----------, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, Partido Revolucionario Institucional, México, 1976.

Chávez Orozco, Luis, *El sitio de Puebla en 1863*, Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado de Puebla, México, 1999.

Comonfort, Ignacio, "Folleto", en Rosaura Hernández Rodríguez, *Ignacio Comonfort. Trayectoria política. Documentos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1967.

Constitución de Estados Unidos de 1787, en A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Cuevas S. J., P. Mariano (arreglos y notas), *Diario de sucesos notables de don José Ramón Malo (1832-1853)*, Editorial Patria, tomo I, 1948.

Constituciones políticas del estado de Puebla, *Historia del congreso del estado*, Tribunal Superior de Justicia, Congreso del Estado de Puebla, 1998.

Galeana, Patricia (compilación e introducción), *José María Lafragua*, Senado de la República, México, 1987.

Galindo Galindo, Miguel, *La gran década nacional, 1857-1867*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, Tomos I-III, 1987.

García Flores, Margarita, *Fray Servando y el federalismo mexicano*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1982.

González, María del Refugio (compilación y estudio preliminar), *Juan Rodríguez de San Miguel. Escritos jurídicos (1839-1863). Antología*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992.

González Navarro, Moisés (prólogo y selección), *Vallarta en la Reforma*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2002.

González Oropeza, Manuel, (estudio introductorio y compilación), *La reforma del Estado federal. Acta de reformas de 1847*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.

----------, *El siglo Diez y Nueve de Francisco Zarco y su pensamiento constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.

Iturbide, Agustín de, *Su testamento de Liorna*, Editorial Jus, México, 1973.

Hermosa, Jesús, *Manual de geografía y estadística de la república mexicana*, Instituto Mora, México, 1991.

Lafragua, José María, *Miscelánea de política*, Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana, México, 1987.

López de Santa Anna, Antonio, *Mi historia militar y política, 1810-1874*, Editorial MVS, México, 2001.

Mier Noriega y Guerra, Servando Teresa de, *Historia de la revolución de Nueva España, antiguamente Anáhuac, o verdadero origen y causas de ella con la relación de sus progresos hasta el presente año de 1813*, Imprenta Guillermo Glindon, tomos I-II, 1921.

----------, "Discurso del Sr. Mier sobre la federación mexicana", sesión 11 de diciembre de 1823, en José Barragán Barragán, *El pensamiento federalista mexicano: 1824*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, 1983.

----------, "Situación sobre las castas de América y demostración de la injusticia con que se le prohíbe la representación en las Cortes", en Miguel I. Verges y Hugo Díaz-Thome (introducción y ordenación de textos), *Escritos inéditos. Fray Servando Teresa de Mier*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución, México, 1985.

----------, *Memoria política instructiva enviada desde Filadelfia en agosto de 1821, a los jefes independientes del Anáhuac, llamado por los españoles Nueva España*, en Jaime E. Rodríguez O. (introducción, recopilación, edición y notas), *Servando Teresa de Mier. Obras completas. La formación de un republicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. IV, México, 1998.

----------, "Idea de la constitución dada a las Américas, por los reyes de España antes de la invasión del antiguo despotismo", en Jaime E. Rodríguez O. (introducción, recopilación, edición y notas), *Servando Teresa de Mier. Obras completas La formación de un republicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. IV, México, 1998.

Mora, José María Luis, *Obras completas. Obra política*, Instituto Mora, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, vols. I-III, tomos I-III, 1994.

Moreno, Daniel (prólogo, selección y notas), *Manuel Crescencio Rejón. Pensamiento político*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1968.

Ocampo, Melchor, "Discurso que pronunció el Sr. diputado Ocampo en contra del proyecto de la mayoría en la sesión del 10 de octubre de 1842", en Melchor Ocampo, *Obras completas. Escritos políticos*, Ediciones el Caballito, México, tomo II, 1982.

----------, *Obras completas. Escritos políticos*, Ediciones el Caballito, México, tomo I-III, 1982.

Olveda, Jaime, (recopilación y transcripción), *Cartas a Farías*, Gobierno del Estado de Jalisco, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1990.

Otero, Mariano, *El acuerdo en lo fundamental. Base de unidad nacional* (contiene el "Discurso de 11 de octubre de 1842"), Partido Revolucionario Institucional, México, 1971.

----------, "Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la república mexicana", publicado originalmente por Ignacio Cumplido en 1842, Justo Sierra, José María Gutiérrez Estrada y Mariano Otero, *Documentos de la época 1840-1850*, Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1981.

Palti, José Elías (compilación e introducción), *La política del disenso. La polémica en torno al monarquismo (México, 1848-1850)... y las aporías del liberalismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Payno, Manuel, *Obras completas*, (compilación, presentación y notas de Boris Rosen Jélomer), Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, tomos I, II, IV y V, 1996.

----------, *Memorias sobre la Revolución de diciembre de 1857 a enero de 1858*, Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana, México, 1987.

Portilla, Anselmo de la, *México en 1856 y 1857..Gobierno del general Comonfort*, Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana, México, 1987.

Prieto, Guillermo, *Obras completas*, (compilación y notas de Boris Rosen Jélomer), Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, tomos I, VIII, IX, XXI, XXIII, XXVIII y XXIX, 1992,

Ramírez, Ignacio, *Obras completas* (compilación y revisión: David R. Maciel y Boris Rosen Jélomer), Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo, México, tomos I, II, VI y VII, 1984.

Ramos Arizpe, Miguel, *Discursos, memorias e informes*, Imprenta Universitaria, México, 1942.

----------, *Alegato contra el centralismo y acta constitutiva*, Partido Revolucionario Institucional, México, 1987.

Reyes Heroles, Jesús (recopilación, selección, comentarios y estudio preliminar), *Mariano Otero. Obras*, Editorial Porrúa, México, tomos I-II, 1967.

Rocafuerte, Vicente, *Un americano libre*, Secretaría de Educación Pública, México, 1947.

----------, *Bosquejo ligerísimo de la revolución de México desde el grito de Iguala hasta la proclamación imperial de Iturbide*, en Neptalí Zúñiga (prólogo y notas), *Rocafuerte y los sistemas políticos de América*, vol. IV, Quito, 1947.

----------, *Cartas de un americano sobre las ventajas de los gobiernos republicanos federativos*, Imprenta Española de M. Calero, Londres, sin año de edición.

Sierra, Justo, *Obras completas. Periodismo político*, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo IV, México, 1991.

Toussaint Alcaraz, Florence (compilación e introducción), *Teodosio Lares*, Senado de la República, México, 1987.

Zavala, Lorenzo de, *Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

Zarco, Francisco, *Historia del congreso constituyente de 1857*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1987.

----------, *Historia del congreso extraordinario constituyente de 1856 y 1857: extracto de todas sus sesiones y documentos parlamentarios de la época*, Cámara de Diputados, LIV Legislatura, México, 2 vols., 1990.

Bibliografía

Aguilar Rivera, José Antonio, *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

Artola, Miguel, *La monarquía de España*, Alianza Editorial, Madrid, 1999.

----------, "La monarquía parlamentaria", en Miguel Artola (editor), *Las Cortes de Cádiz*,

Marcial Pons, Madrid, 1991.

Alfiere, Víctor, *La tiranía*, Casa Editorial Sopena, Barcelona, sin año de edición.

Alighieri, Dante, *Monarquía (1310-1317)*, Madrid, Tecnos, 1992.

Anna, Timothy E., *El imperio de Iturbide*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza Editorial, México, 1991.

Annino, Antonio, "Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos 1812-1821", en Antonio Annino (coordinador), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1995.

----------, "Prácticas criollas y liberalismo en la crisis del espacio urbano colonial", en Enrique Montalvo Ortega (coordinador), *El águila bifronte. Poder y liberalismo en México*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1999.

----------, "El primer constitucionalismo mexicano, 1810-1830", en Marcello Carmagnani, Alicia Hernández Chávez y Ruggiero Romano (coordinadores), *Para una historia de América. Los nudos*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas, México, vol. III, tomo 2, 1999.

----------, "Ciudadanía "versus" gobernabilidad republicana en México. Los orígenes de un dilema", en Hilda Sabato (coordinadora), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

----------, "definiendo el primer liberalismo mexicano", *Metapolítica*, vol. 7, Núm. 37, septiembre-octubre de 2003.

----------, "Soberanías en lucha", en Antonio Annino, François-Xavier Guerra (coordinadores), *Inventando la nación. Iberoamérica. Siglo XIX*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

----------, "El voto y el XIX desconocido", *Istor*, año V, Núm. 17, verano del 2004.

Antaki, Ikram, *El manual del ciudadano contemporáneo*, Ariel, México, 2000.

Arenal Fenochio, Jaime del, *Un modo de ser libre*, El Colegio de Michoacán, Zamora, 2002.

Arnold, Linda, *Política y justicia. La suprema corte mexicana (1824-1855)*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.

Arrangoiz, Francisco de Paula, *México desde 1808 hasta 1867*, Editorial Porrúa, México, 1999.

Aristóteles, *Política*, Ciencias Sociales, La Habana, 1976.

Arroyo García, Israel, "Conservatism", en Michael Werner (editor general), *Encyclopedia of Mexico: History, Society and Culture*, University of Chicago, tomo I, 1998.

----------, "El ocaso de las alcabalas: el porfiriato", *Investigación Económica*, vol. LVIII, Núm. 226, octubre-diciembre, 1998.

----------, "El péndulo: consenso y coacción a través de la intervención federal en México, Brasil y Argentina, en Riccardo Forte y Guillermo Guajardo (coordinadores), *Consenso y coacción. Estado*

e instrumentos de control político y social en México y América Latina (siglos XIX y XX), El Colegio de México, El Colegio Mexiquense, México, 2000.

----------, "Soberanía trashumante y representación política en la Nueva España: 1808", *Caja Negra*, vol. I, Núm. 1, enero-junio 2001.

----------, (coautor Rodolfo Ruiz), *La legitimidad fragmentada: transición e institucionalidad en Puebla*, Plaza y Valdés, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2001.

----------, "La república imaginada", en José Antonio Aguilar y Rafael Rojas (coordinadores), *El republicanismo en Hispanoamérica. Ensayos de historia intelectual y política*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

Avendaño Rojas, Xiomara del Carmen, *Procesos electorales y clase política en la federación de Centroamérica*, El Colegio de México, tesis doctoral, México, 1995.

Ávila, Alfredo, *En nombre de la nación. La formación del gobierno representativo en México*, Taurus, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2002.

----------, "Pensamiento republicano hasta 1823", en José Antonio Aguilar y Rafael Rojas (coordinadores), *El republicanismo en Hispanoamérica. Ensayos de historia intelectual y política*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

Barragán Barragán, José, "Hacia una transformación total del senado", en *Federalismo y municipio 2*, Senado de la República, México, 1966.

----------, *Introducción al federalismo. La formación de los poderes 1824*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978.

----------, *El pensamiento federalista mexicano: 1824*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983.

Bazant, Jean, *Antonio Haro y Tamariz y sus aventuras políticas, 1811-1869*, El Colegio de México, México, 1985.

Bellingeri, Marco, "Del voto a las bayonetas: experiencias electorales en Yucatán constitucional e independiente", en Enrique Montalvo Ortega (coordinador), *El águila bifronte. Poder y liberalismo en México*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1999.

Berruezo, María Teresa, *La participación americana en las Cortes de Cádiz, 1810-1814*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

Bertola, Elizabetta, "Las oportunidades del poder: suplencias e interinatos políticos en la práctica del compromiso y el control electoral en el México porfirista (1876-1911)", en Enrique Montalvo Ortega (coordinador), *El águila bifronte. Poder y liberalismo en México*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1999.

Benson, Nettie Lee, "La elección de José Ramos Arizpe a las Cortes de Cádiz en 1810", *Historia Mexicana*, vol. 33, Núm. 132, abril-junio de 1984.

----------, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992.

Bentham, Jeremy, *Tratados sobre legislación civil y penal* (edición preparada por Magdalena Rodríguez Gil), Editorial Nacional, Madrid, 1981.

Berlin, Isaiah, "La originalidad de Maquiavelo", en *Contra la corriente. Ensayos sobre la historia de las ideas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

Berry, Charles R., "The election of the mexican deputies to spanish Cortes, 1810-1822", en Nettie Lee Benson, *Mexican and the Spanish Cortes, 1810-1822: Eight Essays*, University of Texas Press, San Antonio Texas, 1966.

Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Año académico 1975-1976*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002

Bodin, Jean, *Los seis libros de la república*, Tecnos, Madrid, 1997.

Bulnes, Francisco, *Juárez y las revoluciones de Ayutla y de Reforma*, Editorial H. T. Milenario, México, 1967

Burke, Edmund, *Textos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

Calvillo, Manuel, *La república federal mexicana. Gestación y nacimiento*, El Colegio de México, El Colegio de San Luis, México, 2003.

Calvillo Unna, Tomás, María Isabel Monroy Castillo, "Entre regionalismo y federalismo: San Luis Potosí, 1846-1848", en Josefina Zoraida Vázquez (coordinación e introducción), *México al tiempo de su guerra con Estados Unidos (1846-1848)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Campanella, Tomás, *La monarquía hispánica*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982.

Carmagnani, Marcello, "El Liberalismo, los impuestos internos y el Estado federal mexicano, 1857-1911", *Historia Mexicana*, vol. XXXVIII, Núm. 3, enero-marzo de 1989.

----------, "Territorialidad y federalismo en la formación del Estado mexicano", en I. Buisson (compilación), *Problemas de la formación del Estado y de la nación en Hispanoamérica*, Inter-Naciones, Boon, 1984.

----------, "Del territorio a la región. Líneas de un proceso en la primera mitad del siglo XIX", en Alicia Hernández Chávez y Manuel Miño Grijalva (coordinadores), *Cincuenta años de historia de México*, El Colegio de México, México, 1993.

----------, "El federalismo liberal mexicano", en Marcello Carmagnani (coordinador), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

----------, (coordinador), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

----------, "Territorios, provincias y estados: las transformaciones de los espacios políticos en México, 1750-1850", en Josefina Zoraida Vázquez (coordinadora), *La fundación del Estado mexicano*, Nueva Imagen, México, 1994.

----------, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

----------, "Finanzas y Estado en México, 1820-1880", en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coordinadores), *Las Finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.

----------, (coautor Alicia Hernández Chávez), "La ciudadanía orgánica mexicana, 1850-1910", en Hilda Sabato (coordinadora), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

----------, (coordinador), *Constitucionalismo y orden liberal. América Latina, 1850-1920*. Otto Editore, Torino, 2000.

----------, *El otro Occidente. América Latina desde la invasión europea hasta la globalización*, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

Carrillo Prieto, Ignacio, *La ideología jurídica en la constitución del Estado mexicano, 1812-1824*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.

Castañeda Zavala, Jorge, "El contingente fiscal en la nueva nación mexicana, 1824-1861", en Carlos Marichal y Daniela Marino (compiladores), *De la colonia a la nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, El Colegio de México, México, 2001.

Castellanos Hernández, Eduardo, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo, México, 1997.

Cosío Villegas, Daniel, *La constitución de 1857 y sus críticos*, Editorial Hermes, México, 1973.

Chiaramonte, Juan Carlos,"Vieja y nueva representación: los procesos electorales en Buenos Aires, 1810-1820", en Antonio Annino (coordinador), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1995.

Chust, Manuel, "América y el problema federal en las Cortes de Cádiz", en José A. Piqueras y Manuel Chust (compiladores.), *Republicanos y repúblicas en España*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1996.

----------, "Las conquistas del doceañismo hispano: entre los derechos políticos y las libertades económicas", en Ernest Sánchez Santiró, Luis Jáuregui y Antonio Ibarra (coordinadores). *Finanzas y política en el mundo iberoamericano. Del antiguo régimen a las naciones independientes*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Mora, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2001.

----------, "Legislar y revolucionar. La trascendencia de los diputados novohispanos en las Cortes hispanas, 1810-1814", en Virginia Guedea (coordinadora), *La independencia de México y el proceso autonomista novohispano 1808-1824*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Mora, México, 2001.

Cicerón, *Tratado de la república*, Editorial Porrúa, México, 1986.

Constant, Benjamin, *Principios de política*, Ediciones Gernika, México, 2000.

Costeloe, Michael P., "Mariano Arista y la élite de la ciudad de México", en Humberto Morales y William Fowler (coordinadores), *El conservadurismo mexicano en el siglo XIX (1810-1910)*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, University of Saint Andrews, Gobierno del Estado de Puebla, México, 1999.

----------, *La república central en México, 1835-1846. Hombres de bien en la época de Santa Anna*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

Covo, Jacqueline, *Las ideas de la reforma en México (1855-1861)*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983.

----------, "Idea de la revolución francesa en el congreso constituyente de 1856-1857", *Historia Mexicana*, vol. XXXVIII, Núm. 1, julio-septiembre de 1988.

Cueva, Mario de la, *Teoría de la constitución*, Editorial Porrúa, México, 1982.

----------, *La idea del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Díaz Díaz, Fernando, *Caudillos y caciques: Antonio López de Santa Anna y Juan Álvarez*, El Colegio de México, México, 1972.

Escalante Gonzalbo, Fernando, *Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la república mexicana –tratado de moral pública–*, El Colegio de México, México, 1992.

Eguiarte Sakar, María Estela, *Hacer ciudadanos. Educación para el trabajo manufacturero en el S. XIX en México. Antología*, Universidad Iberoamericana, México, 1989.

Ferrer Muñoz, Manuel, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.

----------, *La formación de un Estado nacional en México. El imperio y la república federal: 1821-1835*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995.

Flaquer Montesquieu, Rafael, "El ejecutivo en la revolución liberal", en Miguel Artola (editor), *Las Cortes de Cádiz*, Marcial Pons, Madrid, 1991.

Florescano, Enrique, *Etnia, Estado y nación. Ensayo sobre las identidades colectivas en México*, Nuevo Siglo Aguilar, México, 1996.

Fontana, Biancamaria (edición), *The Invention of the Modern Republic*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

Fowler, William, Humberto Morales Moreno, "Introducción: una (re) definición del conservadurismo mexicano del siglo XIX", en Humberto Morales y William Fowler (coordinadores), *El conservadurismo mexicano en el siglo XIX (1810-1910)*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, University of Saint Andrews, Gobierno del Estado de Puebla, México, 1999.

----------, "El pensamiento político de los moderados, 1830-1850: el proyecto político de Mariano Otero", en Brian Connaugton, Carlos Illiades y Sonia Pérez Toledo (coordinadores), *Construcción de la legitimidad política en México*, El Colegio de Michoacán, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio de México, México, 1999.

----------, *Tornel and Santa Anna. The Writer and the Caudillo Mexico 1795-1853*, Green Wood Press, Wesport, Connecticut, London, 2000.

Franco Cáceres, Iván Ariel, *La intendencia de Valladolid de Michoacán, 1786-1809. El proceso de formación del poder civil en una región de la Nueva España*, El Colegio de Michoacán, tesis de maestría, Zamora, 1995.

García García, Raymundo, *José María Lafragua: político poblano*, Gobierno del Estado de Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 2002.

García Granados, Ricardo, *La Constitución de 1857 y las leyes de reforma en México: estudio histórico sociológico*, Editorial Nacional, México, 1957.

Gómez Álvarez, Cristina, *El alto clero poblano y la revolución de independencia, 1808-1821*, Universidad Nacional Autónoma de México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 1997.

----------, "La diputación provincial en Puebla, 1820-1821", *Eslabones*, Núm. 12, julio-diciembre, 1996.

Gómez Arana, Guillermo, *La Constitución de 1857 una ley que nunca rigió*, Jus, México, 1958.

González Oropeza, Manuel, (compilación e introducción), *León Guzmán*, Senado de la República, México, 1987.

----------, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.

----------, "Los difíciles años de un jurista en la política de Jalisco", en Manuel González Oropeza (compilador), *La centenaria obra Ignacio L. Vallarta como gobernador de Jalisco*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995.

González Pedrero, Enrique, *País de un solo hombre: el México de Santa Anna*, Fondo de Cultura Económica, México, vols. I y II, 1994 y 2003 respectivamente.

González, María del Refugio, *Estudios sobre la historia del derecho civil en México durante el siglo XIX*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.

González Ortiz, María Cristina, "La anexión de Texas en la correspondencia de los enviados norteamericanos a la República de Texas, 1836-1845", en Ana Rosa Suárez Argüello y Marcela Terrazas Basante (coordinadoras), *Política y negocios. Ensayos sobre la relación entre México y los Estados Unidos en el siglo XIX*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Mora, México, 1997.

Gortari Rabiela, Hira de, "La organización política territorial. De la Nueva España a la primera república territorial, 1786-1827", en Josefina Zoraida Vázquez (coordinadora), *El establecimiento del federalismo en México (1821-1827)*, El Colegio de México, México, 2003.

Guardino, Peter F., *Campesinos y política en la formación del Estado nacional en México. Guerrero, 1800-1857*, Stanford University Press, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero, México, 2001

Guarisco Canseco, Claudia, *Hacia la construcción de una nueva sociabilidad política: indios, ciudadanía y representación en el Valle de México, 1770-1835*, El Colegio de México, tesis doctoral, 2000

Guedea, Virginia, *En busca de un gobierno alterno: los Guadalupes de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992.

----------, "The first popular elections in Mexico city, 1812-1813", en Jaime E. Rodríguez O, *Mexico in the Age of Democratic Revolutions, 1750-1850*, University of California, 1994.

----------, *La independencia de México y el proceso autonomista novohispano, 1808-1824*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Mora, México, 2001.

Gueniffey, Patrice, *La revolución francesa y las elecciones. Democracia y representación a fines del siglo XVIII*, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

Guerra, François-Xavier, *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, Fondo

de Cultura Económica, México, 1993.

----------, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, Fondo de Cultura Económica, México, tomos I -II, 1988.

----------, "La metamorfosis de la representación en el siglo XIX", en Georges Couffignal (compilador), *Democracias posibles*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

----------, "El ocaso de la monarquía hispánica: revolución y desintegración", en Antonio Annino, François-Xavier Guerra (coordinadores), *Inventando la nación. Iberoamérica. Siglo XIX. Fondo de Cultura Económica*, México, 2003.

Guerrero, Omar, *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

Hale, Charles A., *El liberalismo mexicano en la época de Mora, 1821-1853*, Siglo XXI, México, 1987.

----------, *La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX*, Vuelta, México, 1991.

Hamilton, A., J. Madison y J. Jay, *El federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Hamnett, Brian R., *Raíces de la insurgencia en México. Historia regional, 1750-1824*, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

----------, "Faccionalismo, constitución y poder personal en la política mexicana, 1821-1854: un ensayo interpretativo", en Josefina Zoraida Vázquez (coordinadora), *La fundación del Estado mexicano*, 1821-1855, Nueva Imagen, México, 1994.

----------, "El partido conservador en México, 1858-1867: la lucha", en Humberto Morales y William Fowler (coordinadores), *El conservadurismo mexicano en el siglo XIX (1810-1910)*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, University of Saint Andrews, Gobierno del Estado de Puebla, México, 1999.

Hermet, Guy, *En las fronteras de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

Hernández Chávez, Alicia, *La tradición republicana del buen gobierno*, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

----------, "La parábola del presidencialismo mexicano", en Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos", El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

----------, "De la *res pubicae* a la república", en prensa.

Hernández López, Conrado, *Militares conservadores en la reforma y el segundo imperio (1857-1867)*, El Colegio de México, tesis doctoral, 2001.

----------, "Una discusión sobre el Supremo Poder Conservador de 1836 en México: entre la monarquía y la aristocracia", *Tzintzun*, Núm. 34, julio-diciembre de 2001.

----------, "El conservadurismo mexicano en el siglo XIX", *Metapolítica*, vol. 6, Núm. 22, marzo-abril de 2002.

----------, "La "reacción a sangre y fuego": los conservadores en 1855-1867", en prensa.

Hernández Rodríguez, Rosaura, *Ignacio Comonfort. Trayectoria política. Documentos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1967.

Hobbes, Thomas, *Leviatán o la materia de una república eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

Humboldt, Alejandro de, *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, Editorial Porrúa, México, 2002.

Hume, David, *Ensayos políticos*, Herrero Hermanos, México, 1965.

Iracheta Cenecorta, María del Pilar, "Federalismo e invasión norteamericana en el estado de México (1846-1848)", en Laura Herrera Serna (coordinadora), *México en guerra (1846-1848). Perspectivas regionales*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1997.

Jardin, André, *Historia del liberalismo político. De la crisis del absolutismo a la Constitución de 1875*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

Jáuregui, Luis, "Nueva España y la propuesta administrativa-fiscal de las Cortes de Cádiz", en Virginia Guedea (coordinadora), *La independencia de México y el proceso autonomista novohispano 1808-1824*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Mora, México, 2001.

Jellinek, Georg, *La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.

Kelsen, Hans, *Valor y esencia de la democracia*, Ediciones Guadarrama, Madrid, 1977.

----------, *Teoría general del derecho y el Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995.

Knapp, Frank A., "Parliamentary government and the Mexican constitution of 1857: a forgotten phase of Mexican political history", *Hispanic American Historical Review*, vol. XXXIII, Núm. 1, febrero de 1853.

Krüger, Herbert, "El derecho constitucional alemán en la mitad del siglo XIX y su desenvolvimiento hasta nuestros días", en Herbert Krüger (compilador), *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, vol. I, 1957.

Laguardia, Jorge Mario, *Centroamérica en las Cortes de Cádiz*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Landavazo, Marco Antonio, *La máscara de Fernando VII. Discurso e imaginario monárquicos en una época de crisis. Nueva España, 1808-1822*, El Colegio de México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, El Colegio de Michoacán, México, 2001.

----------, "Gobernadores y congresos en los estados: ¿Supremacía del legislativo o equilibrio de poderes? Un análisis a partir de las constituciones estatales durante el régimen constitucional mexicano de 1824", *Revista de Investigaciones Jurídicas* (folleto suelto), 2000.

Lemoine Villicaña, Ernesto, *La revolución de independencia, 1808-1821*, Procuraduría General de la República, México, 1994.

Lempérière, Annick, "De la república corporativa a la nación moderna. México (1821-1860)", en Antonio Annino, François-Xavier Guerra (coordinadores), *Inventando la nación. Iberoamérica. Siglo XIX*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

Linz, Juan J., *La quiebra de las democracias*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza Editorial Mexicana, México, 1990.

----------, (compilación con Arturo Valenzuela), *Crisis del presidencialismo. Perspectiva comparada*, Alianza Editorial, Madrid, tomo I, 1997.

Lira, Andrés, *Comunidades indígenas frente a la ciudad de México. Tenochtitlan y Tlatelolco, sus pueblos y barrios, 1812-1919*, El Colegio de México, México, 1995.

----------, "Mier y la Constitución de México", en Rodríguez O., Jaime E. (editor), *Mexico in the Age of Democratic Revolutions, 1750-1850*, University of California, 1994.

----------, "Lo contencioso administrativo en el siglo XIX", *Istor*, año IV, Núm. 16, primavera de 2004.

López Betancourt, Raúl Eduardo, *Carlos María de Bustamante, legislador (1822-1824)*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.

Loza Macías, Manuel, *El pensamiento económico en la constitución de 1857*, Congregaciones Marianas, México, 1984.

Luna Argudín, María, "Entre la convención y el consenso: el presidente, el congreso de la unión y la intervención federal en los estados (1867-1917)", en Riccardo Forte y Guillermo Guajardo (coordinadores), *Consenso y coacción. Estado e instrumentos de control político y social en México y América Latina (siglos XIX y XX)*, El Colegio de México, El Colegio Mexiquense, México, 2000.

Macías, Anna, "Los autores de la Constitución de Apatzingán", en Virginia Guedea (introducción y selección), *La revolución de independencia*, El Colegio de México, México, 1995.

Maciel, David R., *Ignacio Ramírez: ideólogo del liberalismo social en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980.

Mcneil, B. A., Anne Worthington Surget, *The Supreme Harmonizing Power (El Supremo Poder Conservador) 1837-1841*, University of Texas Press, Austin, tesis de maestría, 1969.

Macpherson, C. B., *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid, 1977.

Macune Jr., Charles W., *El estado de México y la federación mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

Madrid Hurtado, Miguel de la, *Estudios de derecho constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1977.

Mainwaring, Scott, Mattew Soberg Shugart (compiladores), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, Barcelona, México, 2002.

Mallon, Florencia, "Peasants and state formation in nineteenth-century Mexico: Morelos, 1848-1858", ponencia presentada en el XII International Congress of the Latin American Studies Association, Boston, Mass, del 23 al 25 de octubre de 1986.

Manin, Bernard, *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

----------, "Elections and representation", (coautores Adam Przeworski y Susan S. Stokes), en Adam Przeworski, Bernan Manin, Susan S. Stokes (editores), *Democracy Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

----------, "Checks, balances and boundaries: the separation of powers in the constitutional debate of 1787", en Biancamaria Fontana (edición), *The Invention of Modern Republic*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe*, Espasa-Calpe, Madrid, 1978.

----------, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Alianza Editorial, Madrid, 2000.

Mariana, Juan de, *Del rey y la institución real*, Secretaría de Educación Pública, México, 1948.

Marcuello Benedicto, Juan Ignacio, "Las Cortes generales y extraordinarias: organización y poderes para un gobierno de asamblea", en Miguel Artola (editor), *Las Cortes de Cádiz*, Marcial Pons, Madrid, 1991.

Marichal, Carlos, "Una difícil transición fiscal. Del régimen colonial al México independiente, 1750-1850", en Carlos Marichal y Daniela Marino (compiladores), *De la colonia a la nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, El Colegio de México, México, 2001.

Marshall, T. H., *Class, Citizenship and Social Development*, University of Chicago Press, Chicago, 1964.

Martínez Assad, Carlos, "Los lagartos durante la intervención de los Estados Unidos en Tabasco", en Josefina Zoraida Vázquez (coordinación e introducción), *México al tiempo de su guerra con Estados Unidos (1846-1848)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Méndez Reyes, Salvador, *El hispanoamericanismo de Lucas Alamán (1823-1853)*, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1996.

Mill, John Stuart, *Del gobierno representativo*, Tecnos, Madrid, 1994.

Miranda, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978.

Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Editorial Porrúa, México, 1987.

Montiel y Duarte, Isidro Antonio, *Derecho público mexicano*, Imprenta del Gobierno, Palacio, México, vol. IV, 1971.

Morales Moreno, Humberto, *Historia del poder judicial en el estado de Puebla, 1826-2001*, Tribunal Superior de Justicia, Puebla, 2002.

Morán Ortí, Manuel, "La formación de las Cortes (1808-1810)", en Miguel Artola (editor), *Las Cortes de Cádiz*, Marcial Pons, Madrid, 1991.

Moreno, Daniel, *El pensamiento jurídico mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1966.

Moreno Valle, Lucinda, "La junta de representantes o consejo de los departamentos (1841-1843)", *Estudios de historia moderna de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, vol. IV, 1972.

Murilo de Carvalho, José, *Desenvolvimiento de la ciudadanía en Brasil*, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

Murillo Vidal, Rafael, *José María Mata padre de la Constitución de 1857*, Secretaría de Educación Pública, México, 1966.

Negreto, Gabriel L., José Antonio Aguilar, "Rethinking the legacy of liberal state. The cases of Argentina (1853-1916) and Mexico (1857-1910)", *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, Núm. 2, mayo de 2000.

Noriega, Alfonso, *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, tomos I-II, 1993.

Noriega Elío, Cecilia, *El constituyente de 1842*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.

----------, "Los grupos parlamentarios en los congresos mexicanos, 1810 y 1857. Notas para su estudio", en Beatriz Rojas (coordinadora), *El poder y el dinero en México*, Instituto Mora, México, 1995.

O'Gorman, Edmundo, *Breve historia de las divisiones territoriales. Aportación a la historia de la geografía de México*, Editorial Polis, México, 1937.

----------, *La supervivencia política Novo-hispana. Reflexiones sobre el monarquismo mexicano*, Fundación Cultural Condumex, México, 1969.

Olveda, Jaime, "Jalisco frente a la invasión norteamericana de 1846-1848", en Josefina Zoraida Vázquez (coordinación e introducción), *México al tiempo de su guerra con Estados Unidos (1846-1848)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Ortiz Escamilla, Juan, "Michoacán: federalismo e intervención norteamericana", en Josefina Zoraida Vázquez (coordinación e introducción), *México al tiempo de su guerra con Estados Unidos (1846-1848)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Palacios Fabio Moraga, Guillermo, *La independencia y el comienzo de los regímenes representativos*, Editorial Síntesis, Madrid, 2003.

Paine, Thomas, *Derechos del hombre*, Alianza Editorial, Madrid, 1984.

Pani, Erika, *Para mexicanizar el segundo imperio. El imaginario político de los imperialistas*, El Colegio de México, Instituto Mora, México, 2001.

----------, "Ciudadanos, cuerpos, intereses. Las incertidumbres de la representación. Estados Unidos, 1776-1787-México, 1808-1828, *Historia Mexicana*, vol. LIII, Núm. 1, julio-septiembre de 2003

----------, "La calidad del ciudadano pasado y presente. Los ritmos del sufragio en México y en los Estados Unidos: 1776-1912", *Istor*, año IV, Núm. 15, invierno de 2003.

Perry, Laurens B., *Juárez y Díaz. Continuidad y ruptura política en la política mexicana*, Ediciones Era, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1996.

Pettit, Philip, *Republicanismos. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*, Paidós, Barcelona, Buenos Aires, México, 1999.

Pietschmann, Hortst, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio político administrativo*, Fondo Cultura Económica, México, 1996.

Piqueras, José A., Manuel Chust (compiladores), *Republicanos y repúblicas en España*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1996.

Platón, *La república o el Estado*, Biblioteca Edaf, Madrid, 1998.

Pocock, John G. A., *The Maquiavellian Moment. Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton University Press, Princeton, 1975.

Quinlan, David M., "Issues and factions in the constituent congress, 1823-1824", en Rodríguez O., Jaime O. (editor), *Mexico in the Age of Democratic Revolutions, 1750-1850*, University of California, 1994.

Quintana, José Miguel, *Lafragua: político y romántico*, Colección Metropolitana, México, 1974.

Quintanilla Obregón, Lourdes, *El nacionalismo de Lucas Alamán*, Gobierno del Estado de Guanajuato. Guanajuato, 1991.

----------, *Benjamín Constant: la fragilidad política*, Editorial Sexto Piso. México. 2003.

Rabasa, Emilio O., *Historia de las constituciones mexicanas*, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2000.

Rabasa, Emilio, *La evolución histórica de México*, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.

----------, *La constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, Editorial Porrúa, México, 1990.

----------, *El cuarto poder* y *Moneda falsa*, Editorial Porrúa, México, 1990.

----------, *La Bola* y *La gran ciencia*, Editorial Porrúa, México, 1995.

Reyes Heroles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, tomos I-III, 1982.

Robertson, William Spence, *Iturbide of México*, Duke University Press, Durham, 1952.

Rodero, Luis Ángel, *The Coalescence of Mexico Liberalism the Constituent Congress of 1856-1857*, tesis doctoral en micropelícula (El Colegio de México), 1976.

Rodríguez Kuri, Ariel, *La experiencia olvidada: el ayuntamiento de México; política y administración. 1876-1912*, El Colegio de México, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1996.

Rodríguez O., Jaime E., *Nacimiento de Hispanoamérica. Vicente Rocafuerte y el hispanoamericanismo, 1808-1832*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

----------, "Down from Colonialism: Mexico's Nineteenth-Century Crisis", en Jaime E. Rodríguez O. (Editor), *The Mexican and Mexican American Experience in the 19th Century*, Bilingual Press, Arizona, 1989.

----------, *El proceso de la independencia de México*, Instituto Mora, México, 1992.

----------, "The transition from colony to nation: New Spain, 1820-1821", en Jaime E. Rodríguez O, *Mexico in the Age of Democratic Revolutions, 1750-1850*, University of California, 1994.

----------, "La independencia de la América española: una reinterpretación", en Virginia Guedea (introducción y selección), *La revolución de independencia*, El Colegio de México, México, 1995.

----------, "Las Cortes mexicanas y el congreso constituyente", en Virginia Guedea (coordinadora), *La independencia de México y el proceso autonomista novohispano 1808-1824*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Mora, México, 2001.

Rodríguez, Mario, *El experimento de Cádiz en Centroamérica, 1808-1826*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

Rojas, Rafael, "El México de Iturbide. Indicios de un imaginario imperial", *Política y Gobierno*, vol. VI, Núm. 2, segundo semestre de 1999.

----------, *La escritura de la independencia. El surgimiento de la opinión pública en México*, Taurus, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2003.

Rosanvallon, Pierre, *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*, Instituto Mora, México, 1999.

Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social o principios de derecho político*, Editorial Porrúa, México, 1987.

Ruiz Castañeda, María del Carmen, *La prensa periódica en torno a la constitución de 1857*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1959.

Sabato, Hilda, (coordinadora), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica México, 1999.

Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1988)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Salinas Sandoval, María del Carmen, "El Estado de México durante la guerra México-Estados Unidos 1846-1848", en Josefina Zoraida Vázquez (coordinación e introducción), *México al tiempo de su guerra con Estados Unidos (1846-1848)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Sánchez Rodríguez, Martín, "Política fiscal y organización de la hacienda pública durante la república centralista en México, 1836-1844", en Carlos Marichal y Daniela Marino (compiladores), *De la colonia a la nación. Impuestos y política en México. 1750-1860*, El Colegio de México, México, 2001.

Santoni, Pedro, *Los federalistas radicales en la guerra del 47*, El Colegio de México, tesis doctoral, México, 1987.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Schama, Simon, *Ciudadanos. Crónica de la revolución francesa*, Javier Vergara Editor, Buenos Aires, Madrid, México, Santiago de Chile, 1990.

Scholes, Walter V., *Política mexicana durante el régimen de Juárez, 1855-1872*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

Schmitt, Carl, *Teoría de la constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 1982

----------, *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 1996.

Serrano G., Enrique, "En torno al dispositivo simbólico de la democracia", *Metapolítica*, vol. I, Núm. 4, octubre-diciembre, 1997.

Serrano Ortega, José Antonio, *Votos, contribuciones y milicias en Guanajuato, 1810-1836*, El Colegio de México, tesis doctoral, México, 1998.

----------, "Reforma municipal y elecciones en Guanajuato, 1820-1836", en Luis Jáuregui y

José Antonio Serrano Ortega (coordinadores), *Historia y nación. Política y diplomacia en el siglo XIX mexicano*, El Colegio de México, vol. II, México, 1998.

----------, *Jerarquía territorial y transición política. Guanajuato, 1790-1836*, El Colegio de Michoacán, Instituto Mora, México, 2001.

----------, "Un impuesto liberal en una guerra contrainsurgente: las contribuciones directas en la Nueva España, 1810-1820", ponencia en el Seminario *Las contribuciones directas en México, 1790-1846*.

----------, "Tensar hasta romperse: el ministro Lorenzo de Zavala", en prensa.

Sierra, Justo, *Juárez su obra y su tiempo*, Editorial Porrúa, México, 1989.

Sieyès, Emmanuel, *¿Qué es el tercer estado? Ensayo sobre los privilegios*, Alianza Editorial, Madrid, 1989.

Sinkin, Richard N., *The Mexican Reform, 1856-1876. A Study in Liberal Nation-Bulding, University of Texas Press*, Austin Texas, 1979.

Skinner, Quentin, *Los fundamentos del pensamiento político moderno. El Renacimiento*, Fondo de Cultura Económica, México, tomo I, 1993.

Schneider, Hans, "En torno a la evolución constitucional alemana, 1848-1956", en Herbert Krüger (compilador), *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, vol. I, 1957.

Sordo Cedeño, Reynaldo, "Federalismo, centralismo y constitución del Estado", *Estudios*, primavera de 1985.

----------, *El congreso en la primera república centralista*, El Colegio de México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 1993.

----------, "El congreso y la formación del Estado-nación en México, 1821-1855", en Josefina Zoraida Vázquez (coordinadora), *La fundación del Estado mexicano*, 1821-1855, Nueva Imagen, México, 1994.

----------, "El congreso y la guerra con Estados Unidos de América, 1846-1848", en Josefina Zoraida Vázquez (coordinación e introducción), *México al tiempo de su guerra con Estados Unidos (1846-1848)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

----------, "El pensamiento conservador del partido centralista de los años 30 del siglo XIX mexicano", en Humberto Morales y William Fowler (coordinadores), *El conservadurismo mexicano en el siglo XIX (1810-1910)*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, University of Saint Andrews, Gobierno del Estado de Puebla, México, 1999.

----------, "El congreso nacional: de la autonomía de las provincias al compromiso federal", en Josefina Zoraida Vázquez (coordinadora), *El establecimiento del federalismo en México (1821-1827)*, El Colegio de México, México, 2003.

Soto, Miguel, "Texas en la mira. Política y negocios al iniciarse la gestión de Anthony Butler", en Ana Rosa Suárez Argüello y Marcela Terrazas Basante (coordinadoras), *Política y negocios. Ensayos sobre la relación entre México y los Estados Unidos en el siglo XIX*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Mora, México, 1997.

----------, *La conspiración monárquica en México, 1845-1846*, Editorial Offset,

México, 1988.

----------, *The Monarchist Conspiracy in Mexico, 1845-1846*, tesis doctoral, vol. I y II, sin lugar ni fecha de edición.

Stevens, Donald Fithian, *Inestability in Mexico. From Independence to War of the Reform*, Chicago, Illinois, tesis doctoral, 1984.

Tella, Torcuato S. di, *Política nacional y popular en México, 1820-1847*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1998*, Editorial Porrúa, México, 1998.

Tenenbaum, Barbara A., "Sistema tributario y tiranía: las finanzas públicas durante el régimen de Iturbide, 1821-1823", en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coordinadores), *Las Finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.

Thomson, Guy P. C., "Montaña and llanura in the politics of central Mexico: The case of Puebla, 1820-1920", en Will Pansters y Arij Ouweneel (editores), *Region, State and Capitalism in Mexico. Nineteenth and Twentieth Centuries*, Latin America Studies, Amsterdam, 1989.

----------, "Popular aspects of liberalism in Mexico, 1848-1888", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 10, Núm. 3, 1991.

Tocqueville, Alexis de, *El Antiguo régimen y la revolución*, Alianza Editorial, Madrid, tomos I (1993) y II (1982).

----------, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Torre Villar, Ernesto de la, "La Revolución francesa y su influencia en la Constitución de Apatzingán de 1814", en Solange Alberro, Alicia Hernández Chávez y Elías Trabulse (coordinadores), *La Revolución francesa en México*, El Colegio de México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, México, 1993.

Tutino, John Mark, *De la insurrección a la revolución en México. Las bases sociales de la violencia agraria, 1750-1940*, Era, México, 1999.

Valadés, José C., *Alamán: estadista e historiador*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1938.

Vázquez, Josefina Zoraida, "Santa Anna y el reconocimiento de Texas", *Historia Mexicana*, XXXVI, enero-marzo 1987.

----------, "De la difícil constitución de un Estado: México, 1821-1854", en Josefina Zoraida Vázquez (coordinadora), *La fundación del Estado mexicano, 1821-1855*, Nueva Imagen, México, 1994.

----------, (coautor Lorenzo Meyer), *México frente a Estados Unidos (Un ensayo histórico, 1776-1993)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

Vázquez Mantecón, Carmen, *Santa Anna y la encrucijada del Estado. La dictadura (1853-1855)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

Vega, Mercedes, "Puros y moderados: un obstáculo para la defensa nacional. Zacatecas: 1846-1848", en Josefina Zoraida Vázquez (coordinación e introducción), *México al tiempo de su guerra con Estados*

Unidos (1846-1848), Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Villegas Revueltas, Silvestre, *El liberalismo moderado en México 1852-1864*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.

----------, "Centralistas, conservadores y monarquistas 1830-1853", en Humberto Morales y William Fowler (coordinadores), *El conservadurismo mexicano en el siglo XIX (1810-1910)*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, University of Saint Andrews, Gobierno del Estado de Puebla, México, 1999.

Zuleta, María Cecilia, "Yucatán y la guerra con Estados Unidos: ¿Una neutralidad anunciada?", en Josefina Zoraida Vázquez (coordinación e introducción), *México al tiempo de su guerra con Estados Unidos (1846-1848)*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Zuno Hernández, José Guadalupe, *D. Juan A. Mateos. Boceto biográfico*, Universidad de Guadalajara. Guadalajara, 1960.