

*De la autonomía provincial a la República Federal. México, 1820-1824**

Ivana Frasquet

Universitat Jaume I, Castellón

Resumen: Desde los planteamientos del autonomismo novohispano en las Cortes de Madrid de 1820 hasta el Acta federal de 1824, Nueva España-México pasó por distintas experiencias políticas. Todas ellas tuvieron como eje central la vigencia de la Constitución de 1812 y su aplicación en el territorio. Este trabajo es un recorrido por algunos de los aspectos que se propusieron desde el liberalismo mexicano para la formación de su Estado-nación, desde una monarquía constitucional hasta una república federal.

Palabras clave: autonomía, liberalismo, Cortes, federalismo.

Abstract: From the proposals of the New Spanish autonomy in the Cortes of Madrid in 1820 to the Federal Act of 1824, New Spain-Mexico went through different politic experiences. All of them had as a central force the Constitution of 1812 and its implementation in the territory. This work looks over some of the points of view proposed from Mexican liberalism in order to establish its nation-state from a constitutional monarchy to a federal republic.

Key words: autonomy, liberalism, Cortes, federalism.

Debemos seguir demostrando la afirmación de que la Constitución de Cádiz y la legislación emanada de las primeras Cortes liberales de la monarquía española llevaron a la formación de los Estados-

* Esta investigación ha sido realizada con la financiación del proyecto del Ministerio de Educación y Ciencia de España (HUM2006-09581).

naciones creados por la disgregación de esta misma monarquía. Si bien es cierto que en algunos territorios el impacto de estas leyes y esta praxis política pudo ser menor y habría que entenderlo con matices —podría ser el caso del Río de la Plata o Chile—, en otras latitudes más septentrionales la historiografía acepta abiertamente no sólo la trascendencia sino, también, la influencia directa que los dos periodos constitucionales de la monarquía española tuvieron en el origen y construcción de sus Estados nacionales a principios del siglo XIX. El caso de México es paradigmático al respecto, pues no sólo fue el lugar donde más y con mayor extensión se aplicó la norma constitucional gaditana, sino donde más tiempo estuvo vigente —hasta enero de 1824—, y donde claramente puede seguirse la trayectoria de la legislación de su primer federalismo. Merece la pena, pues, indagar en el caso mexicano para desentrañar cuáles fueron los caminos que llevaron a la configuración del inmenso Estado-nación de la manera en que lo hizo y cómo la senda revolucionaria gaditana desembocó allí en la formación de una república federal impensable para el territorio peninsular de la monarquía en la época.

La participación de los diputados americanos en las Cortes de Cádiz ha sido ampliamente estudiada. Sus discursos, debates, propuestas y presencia en las comisiones más importantes y la importancia que éstos tuvieron en la configuración del liberalismo revolucionario, no sólo en esas Cortes, sino también en las posteriores del siglo XIX español, son parte de investigaciones monográficas o sectoriales¹. También, y más recientemente, se ha estudiado el segundo periodo constitucional del liberalismo español², las llamadas Cortes del Trienio o de Madrid de 1820-1823. Fue en esta segunda etapa cuando los diputados novohispanos impulsaron más firmemente, si

¹ CHUST, M.: *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz*, Valencia, Fundación Instituto Historia Social-UNAM, 1999. Del mismo autor, referido en concreto a la diputación novohispana, véase «Legislar y revolucionar. La trascendencia de los diputados novohispanos en las Cortes hispanas, 1810-1814», en GUEDEA, V. (coord.): *La independencia de México y el proceso autonomista novohispano, 1808-1824*, México, UNAM-Instituto Mora, 2001, pp. 23-82. Otros trabajos sobre los americanos, en RIEU-MILLAN, M. L.: *Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz*, Madrid, CSIC, 1990. De más reciente factura y con una impronta claramente jurídica, puede consultarse el trabajo de ESTRADA MICHEL, R.: *Monarquía y Nación entre Cádiz y Nueva España*, México, Editorial Porrúa, 2006.

² Con «liberalismo español» me refiero aquí al que se produce en todos los territorios de la monarquía española, y no única y exclusivamente a los peninsulares.

cabe, el proyecto autonomista de promover gobiernos locales y provinciales con la extensión de las diputaciones provinciales y los ayuntamientos constitucionales sancionados en la propia Constitución de 1812. En estas Cortes de la década de los veinte, la diputación novohispana fue la más numerosa, la más combativa y activa de cuantas participaron.

Los temas iniciales rescataban las antiguas demandas de igualdad de representación que los americanos habían planteado desde 1810. La designación de apenas treinta suplentes para todos los territorios ultramarinos desencadenó una serie de respuestas y reclamaciones desde uno y otro lado del Atlántico. La Junta Provisional Consultiva, que había emitido el decreto por el cual se establecía el número de suplentes, dejó a las Cortes la resolución del conflicto. Por ello, en los primeros días de sesiones, en julio de 1820, los americanos iniciaron sus intervenciones parlamentarias con esta demanda³. Los diputados José Benítez y José Zayas recordaban, en la primera semana de sesiones, que los territorios americanos eran parte integrante de la monarquía en condición de igualdad, precisamente por la puesta en vigor de la Constitución doceañista. Es más, reclamaban un número de suplentes que igualara al que, por los procesos electorales, correspondía a los propietarios americanos. La proposición iba, además, acompañada de algunas disposiciones en las que se solicitaba que no se sancionara de modo irrevocable ningún asunto perjudicial concerniente a América hasta que las dos terceras partes (y algo más) de los diputados propietarios estuvieran presentes. La respuesta del liberalismo peninsular a estas peticiones fue la de reafirmar la condición nacional de la representación para evitar exigencias de tipo provincial —o federal— de cualquier parte de los territorios de la monarquía. Con ello, pretendían frenar las propuestas federalistas que los americanos pudieran realizar y que, inevitablemente, conllevaban la asunción de parte de la soberanía por los cuerpos políticos intermedios, como la diputación y el ayuntamiento⁴.

³ FRASQUET, I.: «Ciudadanos ya tenéis Cortes. La convocatoria de 1820 y la representación americana», en RODRÍGUEZ O., J. (coord.): *Las nuevas naciones. España y México, 1800-1850*, Madrid, Fundación Mapfre, 2008, pp. 145-167.

⁴ Para estos debates en profundidad, véase FRASQUET, I.: «La cuestión nacional americana en las Cortes del Trienio Liberal, 1820-1821», en RODRÍGUEZ O., J. (coord.): *Revolución, independencia y las nuevas naciones de América*, Madrid, Fundación Mapfre Tavera, 2005, pp. 123-157.

Es decir, en los debates en torno a las cuestiones de igualdad de representación subyacía, en realidad, una estrategia política para conceder soberanía a las provincias y a los municipios. La táctica americana se reveló en el mes de abril de 1821 con el debate sobre la concesión de una diputación provincial a cada una de las intendencias existentes en América. Lo que parecía una simple discusión cuantitativa en torno al órgano del poder provincial se convirtió en el argumento de los novohispanos en la transferencia de parte del poder soberano a las diputaciones. La estrategia pergeñada por estos diputados pasaba por considerar como intendencias los territorios comprendidos en las fronteras de cada provincia. El misterio se desvelaba poco a poco en la consideración de lo que para los americanos era una provincia, sus límites más precisos y con un territorio mucho menor para éstas en Nueva España. El veracruzano Pablo de La Llave asumió en este debate el peso de la argumentación. Su razonamiento era simple. A mayor extensión de territorio, mayor número de diputaciones. Y postulaba: «El número de Diputaciones deberá siempre determinar la razón compuesta del número de habitantes y extension del terreno que ocupan»⁵.

El establecimiento de diputaciones provinciales estaba regulado en la Constitución de 1812 y en el Decreto de 23 de mayo de 1812, por el que se daban las instrucciones para instalarlas. En ninguno de los dos se establecía que la población fuera un criterio a tener en cuenta para reunir una diputación provincial. En cambio, donde sí se especificaba que los criterios poblacionales serían la base de la elección de diputados era en el lugar de reunión de la representación nacional, esto es, en las Cortes. Es decir, La Llave trasladaba los mismos criterios existentes para la elección de las Cortes a la elección de diputaciones. Y aquí se imbricaba de nuevo la cuestión de la representación con la de la soberanía, porque si en alguno de los cuerpos políticos creados por el liberalismo «representar» significaba asumir la soberanía de toda la nación, ése era el Congreso. De ahí que la sutil pero decisiva introducción del criterio poblacional por parte del veracruzano supusiera plantear que, al igual que los diputados de las Cortes representaban a la nación ejerciendo la soberanía en ellos depositada, los diputados provinciales «representarían» a la provincia en el ejercicio de su parte de soberanía.

⁵ *Diario de Sesiones de Cortes*, 30 de abril de 1821.

Así, con esta simple modificación, los americanos, los novohispanos en particular, plantearon de nuevo la organización de un régimen administrativo federal para sus territorios. Pero o la propuesta fue muy sutil o los liberales peninsulares ya tenían planificada su estrategia al respecto, pues consideraron como provincias extensiones de terreno mucho más grandes que las planteadas por los americanos, favoreciendo así la reunión del poder provincial y reduciendo el número de diputaciones provinciales. No hubo mayor discusión al respecto que quedara reflejada en las actas parlamentarias del *Diario de Sesiones*. El resultado fue el Decreto de 9 de mayo de 1821, que aumentaba las diputaciones americanas hasta el momento existentes pero quedándose lejos de las pretensiones novohispanas.

La culminación de las propuestas soberanistas de los americanos fue la presentación del Plan Confederal de junio de 1821. Ahora sí, sin sutileza alguna, los diputados ultramarinos defendieron la descentralización política de los poderes soberanos con la creación de cuerpos legislativos, ejecutivos y judiciales independientes para América. La inclusión del comercio libre y de las compensaciones económicas para la monarquía por el libre ejercicio de su soberanía en todas las competencias delataba la sed soberana de estos territorios, especialmente de Nueva España, que se comprometía a sufragar una buena cantidad de los gastos generales⁶. El planteamiento federal para la monarquía española se había realizado, sólo faltaba que las Cortes lo ratificaran. El nexo de unión que evitaría la disgregación de los territorios sería la institución monárquica que se comprometían a mantener. Pero si la comisión en la que se debatió el proyecto y las Cortes hubieran podido aprobar este trascendental plan político en algún momento de sus discusiones⁷, el monarca Fernando VII nunca lo habría hecho. Y no

⁶ El plan ha sido estudiado en profundidad por varios autores, véanse CHUST, M.: «Federalismo *avant la lettre* en las Cortes hispanas, 1810-1821», en VÁZQUEZ, J. Z. (coord.): *El establecimiento del federalismo en México (1821-1827)*, México, El Colegio de México, 2003, pp. 77-114; RODRÍGUEZ O., J.: «La transición de colonia a nación: Nueva España, 1820-1821», *Historia Mexicana*, XLIII, 2 (1993), pp. 265-322; y BENSON, N. L.: *La Diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México-UNAM, 1994.

⁷ Como documenta el profesor Jaime E. Rodríguez, las opiniones en la comisión por parte de los ministros del rey invitados a la misma fueron favorables al establecimiento del plan confederal. Afirmación que también se desprende de la correspondencia y papeles del capitán general Juan O'Donoghú, último enviado a Nueva España en 1821. RODRÍGUEZ O., J.: «La transición de colonia a nación: Nueva España,

sólo porque estaba lejos de ser el rey constitucional que los liberales esperaban, sino porque si algún territorio más que otro formaba parte de su patrimonio personal, ése era América. El plan no fue debatido en la legislatura, que tocó a su fin apenas unos días después. Tampoco en la siguiente, que fue extraordinaria y cuyos únicos planteamientos para América se circunscribieron a la aprobación del envío de comisionados a tratar con los territorios insurgentes y sin capacidad para reconocer en algún momento la independencia. Insuficientes en sus decretos y órdenes para con los territorios ultramarinos, las Cortes de 1822 vieron desfilar lo más granado de la política americana. Regresaban a sus países, abandonaban el proyecto de representar a la nación española en su vertiente americana, insatisfechos por lo que había sido una larga lucha de más de diez años que, sólo en la teoría, les había concedido la igualdad y la libertad. Era tiempo de aplicar consecuentemente en sus territorios toda la praxis política adquirida en la Península y de demostrar todo lo liberales, autonomistas y federalistas que iban a ser con los habitantes de su nueva nación.

Camino de un nuevo Estado, una nueva nación

Para los novohispanos no fue difícil transitar hacia un nuevo estatus político de nación. Proclamada la independencia y ratificada en el Acta de 28 de septiembre de 1821, se reunió una Junta Provisional Gubernativa que asumiría la soberanía mientras se convocaban unas nuevas Cortes enteramente mexicanas. Las bases fundacionales del nuevo Estado (los Tratados de Córdoba), refundido en imperio mexicano, habían sido ratificadas por la última autoridad española enviada al territorio, el capitán general Juan O'Donjú y el comandante del nuevo ejército independentista, Agustín de Iturbide. La asunción de los Tratados de Córdoba y del Plan de Iguala como bases fundamentales constitutivas del nuevo Estado-nación convertían a México en un imperio, manteniendo así la continuidad monárquica constitucional que desde Cádiz tenía el poder ejecutivo. De momento, la separación era una cuestión de nomenclatura, puesto que los Tratados reser-

1820-1821», *Historia Mexicana*, XLIII, 2 (1993), pp. 265-322. Los detalles sobre O'Donjú, en FRASQUET, I.: *Las caras del águila. Del liberalismo gaditano a la república federal mexicana (1820-1824)*, Castellón, Universitat Jaume I-Universidad Veracruzana-UAM-Instituto Mora, 2008, pp. 86-87.

vaban el trono a Fernando VII y a otro miembro de su familia. De momento, también, se instalaba una Regencia de cinco miembros entre los que se encontraba el capitán general para México de la monarquía española. No cabían más contradicciones. Se había proclamado la independencia, sí, pero con la misma familia real en el poder, con una autoridad española como regente y con la Constitución de 1812 como marco referente, si bien esto último constituía la cuestión menos contradictoria, puesto que la propia Constitución había sido redactada y jurada por novohispanos y aceptada, también, en la segunda época constitucional. Era, pues, una Constitución no sólo española, sino también mexicana.

La Junta Provisional inició sus sesiones preparatorias el día 22 de septiembre de 1821, y se declaró soberana y depositaria del ejercicio de la representación nacional. Pero, además, se otorgó el título de *Majestad*, al igual que hicieran las Cortes reunidas en Cádiz el 24 de septiembre de 1810 y, anteriormente, la Junta Central. Asimismo, se arrogaba las facultades concedidas a las Cortes recogidas en el artículo 131 de la Constitución doceañista, siempre que no entraran en contradicción con lo expuesto en los Tratados de Córdoba⁸. Esto fue una constante en los primeros momentos de construcción nacional, es decir, la presencia de la Constitución de 1812 y de la legislación emanada de las Cortes hispanas en ambos periodos constitucionales marcaría el camino a seguir en la formación del Estado desde momentos muy tempranos. Sobre todo, en cuanto a la organización interna y reglamentaria de las instituciones y, por ejemplo, respecto al tema de la convocatoria de Cortes y de reunión del legislativo en dos cámaras. Las dudas de algunos vocales de la Junta sobre si podían separarse o no de lo establecido en la Constitución fueron planteadas en varias ocasiones. En la sesión del 7 de noviembre de 1821, Antonio Gama intervino preguntando: «¿Tiene esta Soberana Junta facultad para convocar un Congreso distinto en lo substancial de lo que previene la Constitución de la Monarquía Española?»⁹.

⁸ Acerca de la instalación y debates de esta Junta Provisional, véase FRASQUET, I.: «Monarquía e independencia: los primeros pasos del Estado-nación mexicano, 1821-1822», en ÁLVAREZ, I., y SÁNCHEZ, J. (eds.): *Visiones y revisiones de la independencia americana. México, Centroamérica y Haití*, Salamanca, Ediciones Universidad, 2005, pp. 205-228.

⁹ *Diario de Sesiones de la Junta Provisional*, 7 de noviembre de 1821, p. 81, en *Actas constitucionales mexicana (1821-1824)*, t. I, México, UNAM, 1980.

La pregunta era más que interesante, ya que contenía la aceptación de la legislación hispana como base fundamental de las actuaciones de la Junta. Ésta resolvió que no tenía facultades para convocar un Congreso distinto al previsto por la Constitución doceañista aunque se añadió la posibilidad de hacer variaciones en la parte reglamentaria. Los ejemplos sobre la conveniencia o no de mantener la Constitución doceañista son numerosos a lo largo de las sesiones parlamentarias tanto de la Junta como del Congreso posterior. En algunas ocasiones, la existencia de una legislación aceptada allanaba las dudas y facilitaba la expedición de los decretos. En otras, los diputados mexicanos tuvieron que modificar o adaptar parte de la legislación para seguir adelante en la consecución de su propio Estado liberal.

Pero la transición pactada hacia la independencia daría un giro el 8 de octubre de 1821. Juan O'Donojú había enfermado en su viaje hacia la capital y fallecía ese día a causa de una pleuresía. Su entierro, celebrado dos días después, fue acorde con el cargo de regente que ocupaba, celebrándose en el altar de los reyes de la catedral mexicana. La vía para que Iturbide asumiera la dirección ejecutiva del país quedaba expedita con la desaparición del segundo regente. A partir de entonces, la Junta se encargaría de legislar sobre distintos temas relacionados con el comercio, la educación, la administración, la religión, la justicia, etcétera, pero su objetivo fundamental sería el de elaborar una convocatoria de Cortes finalmente aprobada el 17 de noviembre de 1821. La ley electoral resultante fue una fusión de tres proyectos presentados a la Junta —el de la comisión, el de la Regencia y el de Iturbide—, junto con ciertos aspectos contemplados en la Constitución de 1812. La convocatoria recogía algunos de los temas importantes sobre materia electoral de la Constitución gaditana, pero también aportaba novedades respecto a la base de la representación, que quedaban fijadas en los partidos y no en la población, o respecto a la edad de los votantes en el nivel parroquial, reducida a dieciocho años¹⁰. Aunque no hubo grandes debates en la Junta sobre la cuestión de la representación, ésta seguiría estando presente en las discusiones posteriores del Congreso y mantendría latentes las reivindicaciones

¹⁰ Sobre las elecciones para reunir este Congreso, véase RODRÍGUEZ O., J.: «Las elecciones a las Cortes constituyentes mexicanas», en CARDAILLAC, L., y PEREGRINA, A. (coords.): *Ensayos en homenaje a José María Muriá*, México, El Colegio de Jalisco, 2003, pp. 79-110.

provinciales que se acentuarían a partir de 1823 en la formación del federalismo.

La realización de las elecciones dio paso a la reunión del primer Congreso constituyente mexicano el 24 de febrero de 1822. En él se tratarían temas variados sobre aspectos fundamentales de la construcción del Estado que seguirían, en muchas ocasiones, los caminos del liberalismo revolucionario iniciado en Cádiz. Como primer acto, el Congreso aseguró en su sesión inaugural que «la soberanía reside esencialmente en la nación mexicana»¹¹. Y seguidamente José María Fagoaga reforzó la postura de la Cámara respecto a la soberanía con la siguiente proposición: «¿La soberanía nacional reside en este Congreso constituyente?». Aprobada por unanimidad, los diputados, representantes de la nación mexicana, iban a ser los únicos depositarios de la soberanía. Y fue con esta concepción soberana con la que el legislativo sentaba las bases para consolidar el sistema liberal, punto en el que se encontraba la disputa entre el gobierno y el Congreso y que iba a marcar el desarrollo de las sesiones parlamentarias. Seguidamente se decretó la separación de poderes, se proclamó la religión católica como única en el Estado y se aceptaron los llamamientos al trono contenidos en los Tratados de Córdoba.

Con todo, el primer Congreso mexicano nacerá con una contradicción interna que marcará la mayor parte de las cuestiones a debatir. Era «un constituyente con Constitución», lo cual supondría graves problemas a la hora de decidir cuándo se respetaba la Constitución doceañista y cuándo podían separarse de ella. Sobre todo, esto fue evidente a la hora de celebrar la reunión en dos cámaras decretada en las bases fundacionales de los Tratados. A pesar de que el 28 de febrero se formó una comisión que examinaría la comodidad de otro salón en el que sesionar, el Congreso nunca llegó a resolver nada acerca de la bicameralidad consagrada en estas bases que, debido a la fuerte presencia de la Constitución gaditana, siguió siendo unicameral hasta la adopción del Acta constitutiva federal, en enero de 1824.

Tal vez por ello, por la presencia de una Constitución y una legislación propias, hispanas, que eran útiles y que contenían en sí mismas la transformación de un Estado absoluto —colonial— en uno liberal, los diputados mexicanos abordaron en primer lugar los aspectos refe-

¹¹ *Actas del Congreso Constituyente Mexicano*, 24 de febrero de 1822, p. 8, en *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, t. II, vol. 1 (en adelante, ACCM).

ridos a la construcción supranacional del Estado. Las cuestiones simbólicas, identitarias y culturales afloraron en los primeros días del mes de marzo con la proposición de convertir en días de fiesta nacional el 24 de febrero —día de la firma del Plan de Iguala—, el 2 de marzo —día en que el ejército juró el Plan— y el 27 de septiembre —día de la entrada del ejército en la ciudad de México—. Nótese que el 2 de mayo, fecha en la que se conmemoraba «el sacrificio de las víctimas de Madrid del año 1808», decretada como fiesta nacional por las Cortes de Cádiz, quedó eliminada del calendario festivo mexicano. La resistencia de los españoles frente al enemigo francés ya no era un acto a conmemorar por los mexicanos, puesto que su identidad como «españoles americanos» debía ser sustituida en la construcción de la nueva nación por una identidad exclusivamente mexicana. Por ello, sus actos de resistencia y lucha por la independencia se identificarían a partir de entonces con los momentos clave de la guerra contra el ejército realista durante la insurgencia.

De ahí que fueran pocos los hitos fundacionales de la nueva nación que respondían a alguna fecha del periodo en el que se había proclamado la independencia. Además, ésta se había conseguido mediante un pacto constitucional y no con una sangrienta guerra de por medio que pudiera justificar las glorias y heroicidades de sus protagonistas. Habría que inventar estos héroes fundadores en otro momento, y la insurgencia fue perfecta para ello. Lo hicieron a partir de 1823, cuando Iturbide había desaparecido y la república federal respondía a una nueva forma de construcción nacional¹². En esos momentos, los diputados realizaban propuestas para distinguir su liberalismo de cualquier otro y empezaban, así, a abrir una brecha ideológica e identitaria entre lo español y lo mexicano.

Manuel Cantarines, diputado por Puebla, propuso eliminar la *Orden americana de Isabel la Católica* por sus reminiscencias opresoras y coloniales, que fuera sustituida por una nueva *Orden americana de Guadalupe*. El diputado explicaba que los miembros de la

¹² Sobre la historiografía tradicional nacionalista mexicana, puede consultarse FRASQUET, I.: «La “otra” independencia de México: el primer Imperio mexicano. Claves para la reflexión histórica», *Revista Complutense de Historia de América*, 33 (2007), pp. 35-54. Véase, también, PÉREZ VEJO, T.: «El problema de la nación en las independencias americanas. Una propuesta teórica», en CHUST, M., y FRASQUET, I. (dirs.): «De leones y águilas. Independencia, República y Federalismo en México, 1808-1835», *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 24, 2 (2008), pp. 221-243.

orden llevarían una banda distintiva con el centro de color rosa y las laterales de color verde mar, e incluía una placa con la imagen de la Virgen de Guadalupe en la que se inscribiría en el reverso la leyenda: *A nori Patrio* (A nuestra Patria). El mismo diputado insistía en la consideración de los representantes parlamentarios como «Padres de la Patria», pues proponía que «á todos los señores diputados propietarios, y solo por el tiempo de su diputación, se conceda llevar exteriormente una divisa ó placa con la decoracion y forma que dicte una comision nombrada al efecto, teniendo en el anverso esta inscripcion latina *Primus Patriae Parens*, ó solas tres pp, (*sic*) iniciales de estas voces, y en el reverso gravado el escudo de armas del imperio mexicano»¹³.

Pero las necesidades urgentes de un Estado en transición al liberalismo y, más, después de una guerra devastadora de diez años, pronto acuciaron a los diputados. Las cuestiones económicas se revelaban primordiales, pues la falta de liquidez del erario para acometer las reformas imprescindibles ahogaba la naciente Hacienda Pública mexicana. La comisión de Hacienda trabajaba sin descanso para plantear algunos proyectos destinados a disponer ahorros y adelantar capital. Por ello, la primera cuestión fue intentar reducir los gastos y controlar los recursos nacionales gestionados por las tesorerías provinciales. Además, la tesorería y contaduría propias que poseía el ejército quedarían suprimidas y sus asuntos económicos pasarían a la tesorería general del Estado. El plan incluía, también, la reducción de sueldos de los empleados civiles y militares —a excepción de Iturbide, su padre y la viuda del general O'Donojú—, a razón de un 20 por 100 los que cobrarán más de 6.000 pesos, reduciéndose proporcionalmente según la cantidad que se ganara¹⁴.

¹³ ACCM, 1 de marzo de 1822, p. 31. Sobre la construcción de los héroes y símbolos patrios, véase CHUST, M., y MÍNGUEZ, V. (eds.): *La construcción del héroe en España y México, 1789-1847*, Valencia, PUV-UAM-UV-COLMICH, 2003. Para una interpretación diferente de la creación de la simbología nacional, véase FLORESCANO, E.: «De la patria criolla a la historia de la nación», *Secuencia*, 52 (2002), pp. 7-39.

¹⁴ La reducción proporcional era como sigue: 19 por 100 para los que ganaban entre 5.100 y 6.000 pesos, el 18 por 100 para los que tenían su sueldo entre 4.100 y 5.000 pesos, el 17 por 100 para los de 3.100 a 4.000 pesos, el 16 por 100 para los de 2.100 a 3.000 pesos, el 14 por 100 para los que cobrarán de 1.100 a 2.000 pesos, el 12 por 100 los que estaban entre 100 y 1.000 pesos, y el 8 por 100 los que ganaban 900 pesos. ACCM, 1 de marzo de 1822, p. 25.

Para finalizar, se pedía al gobierno que informase al Congreso sobre la cantidad de tropas necesarias para resguardar los puntos estratégicos y las licencias que se podían dar para liberar al erario de los gastos que suponía su mantenimiento. Y aquí los diputados chocaron con un tema que iba a suponer, primero, el distanciamiento y, luego, la lucha abierta entre ellos e Iturbide: el ejército. Ése era el baluarte del regente, su obra, su apoyo, con el que había conseguido aglutinar distintas facciones y proclamarse artífice de la independencia mexicana. Y no iba a permitir que el Congreso redujese o limitase su capacidad de maniobra, ni militar ni económica. Así que Iturbide comenzó a retrasar la expedición de los decretos en materia fiscal exigiendo inmediatamente la dotación de arbitrios para recurrir a las urgencias de la tropa, mientras que los diputados señalaban que estas cuestiones particulares no estaban entre sus atribuciones y que su objetivo era elaborar un sistema de Hacienda Pública que arreglase la situación económica general del Estado. Para ello, la comisión de Hacienda había propuesto una medida liberal: la venta de tierras de temporalidades de los jesuitas para afrontar los gastos del Estado.

A pesar de que el debate reflejaba la oposición de muchos diputados a esta solución, lo cierto es que el proyecto fue aprobado en todas sus partes en la sesión del 16 de marzo de 1822. Pero la situación llegó a su clímax cuando el ministro de Hacienda, Rafael Pérez Maldonado, presentó al Congreso un proyecto del regente para obtener liquidez inmediata en el que se solicitaban 89.350 pesos que se conseguirían mediante la imposición de préstamos a los ciudadanos más adinerados¹⁵. Iturbide se había negado rotundamente a la solución impuesta por el Congreso, que preveía vender tierras de las órdenes religiosas, exigiendo que las mitras más importantes, como la de Oaxaca, cumplieran con el pago de lo asignado para socorrer al ejército y recurriendo a la utilización del fondo recaudado por el ramo del tabaco para estas necesidades¹⁶. Esta actitud provocó la reacción de los diputados, que insistieron en la prohibición de los préstamos forzosos y en el conflicto que la postura de la Regencia provocaba en el Congreso. Pero el liberalismo salió triunfante, los diputados se

¹⁵ LUDLOW, L.: «Elites y finanzas públicas durante la gestación del Estado independiente (1821-1824)», en SERRANO, J. A., y JÁUREGUI, L.: *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal mexicana*, México, El Colegio de Michoacán-Instituto Mora, 1998, pp. 79-114.

¹⁶ ACCM, 23 de marzo de 1822, p. 105.

mantuvieron en sus posiciones, ellos dictaban las leyes y el gobierno —Iturbide— debía obedecerlas sin dilación ni discusión. En este tono aprobaron las propuestas:

«1ª. Se contestará á la regencia, que sin excusa ni dilación alguna, proceda á dar cumplimiento al decreto de 16 del corriente, activando la ejecucion por todos los medios de su alcance. Otra: que mañana mismo haga publicar por bando dicho decreto. Otra: que si dentro de ocho dias no pudiere realizar cantidad alguna del préstamo de millon y medio, convoque inmediatamente por los periódicos, postores para las fincas que se le han mandado enagenar, emplazandolos para celebrar la primera almoneda dentro de quince dias, y que dé cuenta de haberlo ejecutado así, y del resultado que haya en cada almoneda; y otra: que para vencer el obstaculo de que siendo las fincas grandes y valiosas, no se halle compradores para ellas, se dividan, y en caso necesario se subdividan en suertes, y asi se vendan en los mejores postores»¹⁷.

La tensión se descargó pocos días después con motivo del levantamiento que los soldados españoles apostados en la fortaleza de San Juan de Ulúa en Veracruz protagonizaron a favor de Fernando VII al conocer la noticia del rechazo de los Tratados de Córdoba por parte de las Cortes españolas. La revuelta fue reprimida pero evidenció la intranquilidad que se vivía en el país. Iturbide intentó inculpar a algunos diputados que consideraba conniventes con esta intentona, mientras que el Congreso respondió sustituyendo a la mitad de los regentes favorables a su persona¹⁸. La interrupción de las sesiones parlamentarias por las festividades de Semana Santa no calmó los ánimos, sólo los aplazó. La negativa del Congreso a aceptar los préstamos forzosos impuestos por Iturbide obligó a los diputados a planear un donativo y un préstamo voluntario para socorrer las urgencias del imperio. Los préstamos serían devueltos con las cantidades recogidas de la contribución predial que el Congreso estaba preparando. Las contribuciones se expedirían en cédulas o billetes de entre 10 y

¹⁷ *ACCM*, 23 de marzo de 1822, p. 106.

¹⁸ En sesión secreta del 10 de abril de 1822, Antonio Joaquín Pérez (obispo de Puebla y uno de los diputados que apoyó la reacción fernandina en 1814), Manuel de la Bárcena (obispo de Michoacán) y Manuel Velázquez de León (secretario del virreinato) fueron sustituidos por Nicolás Bravo, Manuel de Heras Soto y Miguel Valentín. Los dos primeros eran enemigos declarados del presidente de la Regencia y el tercero pertenecía al sector no iturbidista del clero.

200 pesos y se destinarían principalmente a las necesidades del ejército¹⁹. El proyecto especificaba que cada ocho días quedarían fijadas en las puertas del ayuntamiento dos listas en las que se indicarían los individuos que habían contribuido y las cantidades satisfechas por préstamo, y otra lista más en la que aparecerían aquellos que habían optado por la donación. Esta práctica vinculaba ideológicamente a los individuos a la causa nacional, bien por convencimiento, bien por temor a ser señalados como poco patriotas.

Sin embargo, a pesar de todas estas medidas, todavía no se había aprobado aquella que contribuyera a estabilizar el sistema de recaudación tributaria. La contribución directa aparecía como la única solución al conflicto fiscal y la propuesta se presentó al Congreso el 24 de abril. La «pensión directa rústica» obligaba a cada hacienda, cada rancho y cada labor a pagar un 5 por 100 de su producción bruta. A cambio de ello, se liberaba el pago de alcabala en el mercado sobre la venta de semillas y de animales antes de ser sacrificados. El recurso a la contribución directa en materia fiscal no era nuevo, lo habían decretado las Cortes de Cádiz el 13 de septiembre de 1813 y, como ha estudiado José Antonio Serrano Ortega, respondía al principio constitucional: «Todo ciudadano, sin excepción ni privilegio alguno, está obligado a contribuir a las cargas del Estado de acuerdo con sus haberes»²⁰. Es decir, establecía la igualdad, la uniformidad y la proporcionalidad en la contribución económica a las cargas del Estado. La discusión sobre el establecimiento de una contribución directa se volvió a plantear el 18 de junio de 1822 a propuesta de José Mariano Marín, diputado por Puebla. El proyecto establecía una contribución del 6 por 100 anual «sobre todos los haberes y capitales», aunque finalmente las cuestiones tributarias y fiscales no serían aprobadas hasta que existiera una mayor estabilidad política, es decir, a partir del verano de 1823.

Pero las dificultades que se presentaban en los orígenes del Estado-nación mexicano no terminaban con la cuestión fiscal, es más, ésta se imbricaba irresolublemente con el otro pilar fundamental de un Estado liberal: la formación y organización de sus fuerzas armadas. El

¹⁹ Fueron Juan Pablo Anaya, diputado por Guadalajara, y Mariano Tercero, por Valladolid, los que impulsaron la propuesta. *ACCM*, 16 de abril de 1822, pp. 41-42.

²⁰ SERRANO ORTEGA, J. A.: *Igualdad, uniformidad y proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, México, Instituto Mora-El Colegio de Michoacán, 2007, p. 12.

fin de la devoradora guerra contrainsurgente en 1820 coincidió con la nueva etapa constitucional, que buena parte de la oficialidad realista apoyó siguiendo a Agustín de Iturbide. El ejército trigarante que éste conformó bajo las banderas de la «independencia», la «religión» y la «unión» aglutinaba a una heterogeneidad de ideologías, carreras y condiciones. La duda que asaltaba al Congreso liberal era si este ejército sería capaz de defender un Estado sometido a la preponderancia de las instituciones políticas civiles, nacionales y, por ende, liberales. Una duda razonable, por otro lado, si tenemos en cuenta que algunos oficiales del ejército español borbónico que se contaban entre las filas del trigarante habían sido crueles represores durante la guerra y se habían instalado en el nuevo ejército imperial, ahora en defensa de una nación mexicana²¹. Ejemplo de esto último fue el propio regente, que suscitó recelos y dudas entre algunos diputados por la manera en que se enfrentaba al Congreso. El ejército regular no era una fuerza segura para el mantenimiento del orden liberal y así lo manifestaban en la Cámara los diputados:

«... que si la milicia permanente, por ahora esta unida á la nacion, si había promovido la independencia, y regulado el movimiento evitando las funestas convulsiones de los pueblos en iguales crisis, no debía por eso olvidar el Congreso que con el tiempo podía degenerar de sus patrióticos y loables sentimientos, y ser un instrumento en manos del gobierno para destruir las libertades de los pueblos, y entre nosotros debía subsistir ese recelo, mientras no se variase la organización del ejército, y se arreglase a la constitucion política, haciendole menos dependiente del poder ejecutivo, como se acababa de hacer en España y se verifica en todos los pueblos libres y naciones representadas»²².

El rechazo al ejército como fuerza armada exclusiva de la defensa del Estado era evidente por parte de los legisladores. Los diputados liberales preferían la formación de otra fuerza armada más adep-

²¹ Christon Archer ha estudiado a algunos oficiales del ejército realista que abandonaron sus carreras en el ejército español en 1821 para servir en el mexicano. ARCHER, C.: «Beber del cáliz envenenado. La política, la tradición y el ejército mexicano, 1820-1848», en RODRÍGUEZ O., J. (coord.): *Las nuevas naciones. España y México, 1800-1850*, Madrid, Fundación Mapfre, pp. 293-314.

²² ACCM, 15 de mayo de 1822, p. 264. Era el diputado José Hipólito Odoardo quien hacía esta apreciación.

ta a sus convicciones, capaz de defender el Estado liberal y concienciada con sus tareas defensivas. La Milicia Nacional esperaba su turno. La organización de ciudadanos dirigidos por el poder civil local —los ayuntamientos— se preferían en los albores de una construcción estatal y nacional. Su organización y reglamentación se discutió en el Congreso durante los primeros meses y culminaría en marzo de 1823 con la creación de la Milicia Cívica en México²³. El debate suscitado en el Congreso mexicano en torno al cupo de las fuerzas armadas será la culminación del enfrentamiento que venían protagonizando el poder legislativo e Iturbide. Mientras la propuesta del regente solicitaba un aumento considerable del ejército en detrimento de las milicias, la comisión del Congreso dictaminó y aprobó un mayor cupo miliciano y limitó el número de tropa permanente a tan solo 20.000 efectivos²⁴. El dictamen sobre las medidas milicianas se aprobó la noche del 18 de mayo de 1822. Esa misma madrugada, los generales de confianza del regente que se hallaban en la capital sacaron a la calle a sus tropas acuarteladas y proclamaron a Agustín de Iturbide emperador de México.

Su Majestad Imperial o la moderación del Estado

El enfrentamiento entre Iturbide y algunos diputados había llegado a su punto más álgido. Proclamado el emperador, el Congreso iba a ver constreñida su capacidad de maniobra pero no por ello cesaría

²³ Para la Milicia en México puede consultarse, SERRANO, J. A.: «Villas fuertes, ciudades débiles: milicias y jerarquía territorial en Guanajuato, 1790-1847», en BROSETA, S.; CORONA, C., y CHUST, M. (eds.): *Las ciudades y la guerra, 1750-1898*, Castellón, Universitat Jaume I, 2002, pp. 381-420. En el mismo volumen, véanse los trabajos de ORTIZ ESCAMILLA, J.: «Defensa militar, negocios e ideología: Veracruz, 1821-1825», pp. 155-196; CHUST, M.: «Milicia e independencia en México: de la Nacional a la Cívica, 1812-1827», pp. 361-380; y GUZMÁN PÉREZ, M.: «Milicia y poder: las bases del aspirantismo criollo», pp. 471-488. Más recientemente, CHUST, M.: «La nación en armas. La Milicia Cívica en México, 1821-1835», en RODRÍGUEZ O., J. (coord.): *Revolución, independencia y las nuevas naciones de América*, Madrid, Fundación Mapfre, 2005, pp. 279-308.

²⁴ El detalle de estos debates sobre la formación de las fuerzas armadas en México puede seguirse en FRASQUET, I.: «El estado armado o la nación en armas: ejército versus milicia cívica en México, 1821-1823», en CHUST, M., y MARCHENA, J.: *Las armas de la nación. Independencia y ciudadanía en Hispanoamérica (1750-1850)*, Madrid, Iberoamericana Vervuert, 2007, pp. 111-136.

en su propósito de la consecución revolucionaria del Estado-nación. Las tensiones se agudizarían mucho más en estos meses, desde mayo hasta octubre, en los que el emperador empezó a asumir el tratamiento protocolario que le correspondía y que hasta entonces había ostentado el Congreso: *Majestad*. Los diputados respondieron siguiendo la praxis política que ya había sido adoptada por las Cortes de 1820 en la Península²⁵. En presencia del rey, el legislativo se quedaba con el tratamiento de *Soberanía*, hecho que no debió agradar en absoluto al emperador puesto que, precisamente, en el ejercicio exclusivo de ésta por parte del Congreso residían las discrepancias fundamentales entre los dos poderes.

Así que al nuevo emperador debía corresponder una nueva dinastía. Se fraguaba ya la imagen cesarista²⁶ de Iturbide que se coronaría en una ceremonia magnificente celebrada en la catedral de la capital a finales de julio de 1822. Los diputados que apoyaban a Iturbide dentro del Congreso plantearon sus propuestas. Según ellos, la familia real debía ser declarada dinastía constitucional del imperio, sus hijos legítimos debían tener el tratamiento de Alteza, como correspondía a su dignidad de príncipes imperiales, y la sucesión a la corona debía ser hereditaria²⁷. Los más conservadores pretendían, además, que los diputados prestaran juramento de fidelidad al emperador en un atrevimiento sin parangón hasta el momento, pues si algún poder debía jurar ante otro, ése era el ejecutivo ante el legislativo, como hiciera la Regencia ante el Congreso en los primeros días de sesiones. Al menos eso era lo que creía la facción liberal que optó por recordar constantemente a Iturbide que era emperador, sí, pero constitucional, y que debía obediencia al primer poder del Estado, el legislativo. Era evidente que la construcción del Estado tenía varios caminos por los que discurrir y uno de ellos no era el revolucionario liberal, seguido por la mayoría de los diputados hasta la fecha. Esta posición costaría a un buen número de los diputados liberales su detención y encarcelamiento tras el debate en torno a la formación de los tribunales de justicia a

²⁵ El decreto que declaró el tratamiento de *Majestad* exclusivo para el rey fue de 19 de abril de 1814 y se ratificó con la orden de 17 de julio de 1820. *Colecciones de decretos y órdenes generales de la primera legislatura de las Cortes ordinarias de los años de 1820 y 1821*, t. VI, Imprenta Nacional, Madrid, 1821.

²⁶ DI TELLA, T. S.: *Política nacional y popular en México, 1820-1847*, México, FCE, 1994.

²⁷ *ACCM*, 18 de junio de 1822, p. 68.

finales de agosto de ese mismo año. Debate en el que subyacía, una vez más, la problemática concepción de la soberanía.

El 30 de mayo, el Congreso había aprobado un decreto de especial relevancia en el avance de la vía revolucionaria liberal. En él se establecía la formación de un Consejo de Estado, se concedía el veto al emperador²⁸ y se otorgaba al poder legislativo la facultad de nombrar a los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia. En este último punto, el liberalismo mexicano radicalizaba sus posiciones respecto al gaditano, pues la Constitución doceañista concedía al monarca esta facultad. Iturbide no iba a quedar impasible y forzó a la comisión constitucional del Congreso a acatar un nuevo dictamen en el que se cambiaba el signo del decreto y se establecía que era el emperador quien debía nombrar a los altos magistrados. La situación enfrentó a los diputados dentro de la Cámara. En el trasfondo de la discusión subyacía la presencia de la Constitución de 1812 en un Congreso constituyente, algo que constreñía el avance imparable de la revolución. Las palabras de Manuel Rejón, diputado por Yucatán, eran reveladoras:

«¿Y qué, Señor, no tiene V. Sob^a facultad para oponerse en sus decretos, órdenes y leyes á la constitución como que es un cuerpo constituyente? [...] ¿Estará vigente la Constitución en aquel artículo que ha derogado V. Sob^a por un decreto? De ninguna manera»²⁹.

Contradictoriamente, la avanzada y revolucionaria Constitución de Cádiz para la monarquía española en 1812, estrangulaba en 1822 las pretensiones más radicales de los constituyentes mexicanos. Los moderados mexicanos abrazaban la carta gaditana en su desesperación por frenar el huracán de los «exaltados» que, arrasándolo todo, construía un Estado-nación desde parámetros revolucionarios liberales. El intento de veto al emperador no dio resultado y la ley fue considerada como constitucional, es decir, no podía ser vetada, y el 16 de

²⁸ A pesar de conceder un veto al emperador, el Congreso había aprobado que esta prerrogativa no se cumpliera en caso de que la ley de que se trataba no fuese sobre cuestiones tributarias o constitucionales. Es decir, los diputados concedían a Iturbide algunas prerrogativas pero, al mismo tiempo, frenaban su excesiva extensión, pues el control sobre los tributos y los temas constitucionales quedaba en el legislativo. *ACCM*, 30 de mayo de 1822, p. 354.

²⁹ *ACCM*, 1 de julio de 1822, p. 181.

agosto de 1822 el legislativo mexicano se arrogaba la capacidad de que el poder judicial emanara de su soberanía³⁰.

Hasta aquí pudo llegar el liberalismo revolucionario mexicano, ya que el emperador no le iba a consentir dar ni un paso más en su camino hacia el Estado-nación. Diez días después de la exhibición de soberanía del Congreso, Iturbide ordenaría prender a algunos diputados acusados de conspirar contra el gobierno. La mayoría de ellos eran reconocidos liberales que habían votado a favor en las cuestiones más radicales adoptadas por el legislativo en esos meses. Servando Teresa de Mier, Joaquín Obregón, Joaquín Herrera, Carlos Bustamante, José Ignacio Gutiérrez, Juan de Dios Mayorga, José Santiago Milla, José del Valle, Francisco Manuel Sánchez de Tagle, José María Fagoaga, Rafael Leandro Echenique, Francisco Tarrazo, Marcial Cevadúa y Manuel Carrasco eran los catorce diputados sobre los que se había dictado «orden de aprensión» en el oficio enviado por el ministro de Relaciones³¹.

En estas circunstancias, el Congreso amaneció en sesión secreta. Había estado toda la noche trabajando en el envío de oficios al capitán general de la provincia Luis Quintanar y al ministro José Manuel Herrera, solicitando noticia sobre los detenidos y recordando la inviolabilidad de los diputados. Pero la situación en las calles se tornó alarmante. So pretexto de celebrar con vítores la festividad del día de San Agustín (28 de agosto), grupos de gente recorrían la ciudad provocando escándalos y temores. Muchos diputados se habían abstenido de asistir a las sesiones por miedo a las represalias. El recuento de los que se encontraban aquella mañana en la Cámara no dejaba lugar

³⁰ Los detalles e intervenciones concretas de este debate sobre el poder judicial pueden consultarse en FRASQUET, I.: «Táctica y estrategia del discurso político mexicano: la cuestión de la soberanía, 1821-1823», en FRASQUET, I. (coord.): *Bastillas, cetros y blasones. La independencia en Iberoamérica*, Madrid, MAPFRE-Instituto de Cultura, 2006, pp. 123-149.

³¹ ACCM, 31 de agosto de 1822, p. 154. Por su parte, Lucas Alamán, en el relato que hizo de los hechos, incluye también a Francisco Lombardo y Juan de la Serna y Echarte y, sin embargo, omite a Milla y Echenique. Además, cuenta que Juan Pablo Anaya «aunque no pudo ser encontrado entonces, fue cogido algunos días después. También fueron aprehendidos D. Juan B. Morales, Zerecero, Iturrigarria, Gallegos y algunos otros». ALAMÁN, L.: *Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, vol. 5, México, José María Lara, 1849-1852, cap. 8. De esta forma, según el oficio del ministerio eran catorce los diputados detenidos, mientras Alamán eleva el número hasta la veintena.

a dudas: ochenta. No eran ni la mitad. Y entre los que estaban también surgieron dudas sobre su seguridad. José Santiago Milla había solicitado del ministro que le informara «si estaba complicado en la conspiración y si tenía libertad para explicarse, ó si por hacerlo con ella corría peligro»³². La confusión de estos primeros momentos era tal que ni siquiera se conocían exactamente los nombres de los diputados arrestados. No se sabía si los ausentes estaban detenidos o no habían llegado por temor a la revuelta en las calles.

Los diputados decidieron volcar sus esfuerzos en reclamar al gobierno la entrega de los detenidos, pues así se estipulaba en el artículo 172 de la Constitución. Con esta medida la Cámara pretendía que se le entregaran los detenidos para pasar a disposición del Tribunal del Congreso que se había elegido con el fin de juzgar las posibles faltas de los diputados. Pero la solución no iba a ser tan fácil. El fiscal que instruía la causa —el coronel de artillería Francisco de Paula Álvarez— pidió que se le concedieran más de cuarenta y ocho horas para realizar el trabajo, pues eran muchos los reos y no contaba con ayuda. El ministro Herrera accedió a esta petición, derrumbando así las esperanzas del Congreso de recuperar una parte de sus diputados. Las reacciones en la Cámara no se hicieron esperar. Lorenzo Zavala, Rafael Mangino, Valentín Gómez Farias, José María Bocanegra, todos coincidieron en el abuso de facultades por parte del ministro Herrera y enviaron una segunda petición conminatoria de la entrega de sus compañeros detenidos. Pero los resultados obtenidos no fueron los esperados. La desesperación hacía mella entre los constituyentes, que no podían imaginar que el emperador tuviera conocimiento de lo sucedido con su ministro y lo consintiera. Por ello decidieron enviar una comisión a Iturbide para exponerle las críticas circunstancias en las que se hallaba el poder legislativo. La comisión que le entregó al emperador la exposición del Congreso regresó a las tres de la madrugada. La respuesta no fue satisfactoria. Iturbide, usando la famosa máxima que en su día se adjudicara a Fernando VII, contestó que estaba «dispuesto a marchar por la senda constitucional». ¿Sería premonitoria esta respuesta? ¿Actuaría Agustín I como lo hizo Fernando VII? La respuesta se suspendió hasta la mañana del día siguiente.

³² Es posible que este diputado, a pesar de la advertencia, fuera luego detenido, pues aparece cuatro días después en la lista enviada por el ministerio junto a otros arrestados.

La sesión de la mañana del 30 de agosto fue agitada. Comenzó con una exposición del diputado Valentín Gómez Farías en la que reconocía la fuerza militar que apoyaba al ejecutivo y pedía la disolución del Congreso ante las graves circunstancias: «callen las leyes entre las armas: disuélvase el Congreso antes que reducirse á una criminal condescendencia». La esperanza de que el emperador apoyase las actuaciones del Congreso y recriminase la postura de su ministro se esfumaron a medida que se leía la respuesta de éste al oficio enviado la noche anterior:

«He jurado á la nacion regirla bajo un sistema constitucional: seré fiel á mi palabra respetando al que actualmente existe, hasta donde lo permita el bien del imperio. Mas si por los vicios de su organización ó las pasiones de sus agentes se quisiese convertir en instrumento de la anarquía, la nacion misma, en uso de sus derechos soberanos, se dará una nueva representacion y yo seré el primero que la invoque, [...] seré un monarca constitucional, sujeto en todo á las leyes que emanen de los legítimos órganos que establezca la nacion para dictarlas. [...] De ella [de la opinión] espero la justicia que me niegan los que me comparan con Fernando septimo que destruyó a un congreso que encontró instalado á su vuelta de Francia y á quien en mucha parte debió su libertad y restablecimiento al solio; cuando por el contrario yo dí la existencia á otro que jamas se hubiera visto formado si la victoria no corona mis esfuerzos»³³.

Pero el emperador no terminaba aquí su contestación. Atacó la «imitación» que, según él, el Congreso había hecho de las Cortes españolas y criticó la vigencia de la Constitución de 1812 por representar un liberalismo que no convenía a la nación. El contenido del oficio derrumbó los ánimos de los constituyentes que todavía permanecieron en sesión secreta y permanente mediado el mes de septiembre. Agotado, el Congreso guardó silencio en este asunto y dejó de solicitar al gobierno la exigencia de responsabilidades y la entrega de los diputados. La disolución definitiva y efectiva del Congreso se produjo la mañana del 31 de octubre de 1822, en la que un piquete de tropa se personó en el salón de sesiones con la orden del brigadier Luis Quintanar de proceder a la disolución por la fuerza si fuese necesario. Aquí fenecía la fase radical de la revolución para dar paso a una nueva más moderada, más conservadora.

³³ ACCM, 30 de agosto de 1822, p. 148.

Las provincias soberanas, el federalismo en ciernes

Sometido el poder legislativo, Iturbide reunió una Junta Nacional Instituyente con un número más reducido de diputados, cuarenta y seis, mucho más manejable que el anterior Congreso. En la sesión inaugural del 2 de noviembre, el emperador pronunció un discurso en el que ponía de manifiesto todos los errores que, según él, había cometido el extinguido Congreso, sobre todo en materia de soberanía. Iturbide entendía que ésta debía al menos compartirse entre ambos poderes y aprovechó la ocasión para seguir atacando a las Cortes hispanas:

«Es verdad que nuestro Congreso siguió el ejemplo de las cortes españolas; ¿pero qué copia de un modelo deforme no traslada las imperfecciones en aumento? [...] Entre los publicistas mas entusiasmados por los sistemas representativos y mas exaltados en las ideas liberales, es máxima especialmente recomendada que una nacion no debe emprender la formación de una Constitución nueva, hasta despues de haber reunido todos los poderes de la sociedad en las manos de una autoridad favorable á este proyecto, y que esta autoridad provisional cuando reconoce una asamblea encargada de constituir, no debe confiarle mas que esta funcion y reservarse siempre el derecho de hacer mover la máquina hasta el momento de su completa renovacion. Los desastres que ha llorado la Francia y está experimentando y experimentará la España no se atribuyen a otro principio que al exceso con que las autoridades constituyentes traspasaron la línea del determinado objeto de su institución»³⁴.

Sin duda, Iturbide se refería a sí mismo cuando indicaba que una «autoridad favorable» debía reunir todos los poderes hasta que se asentara el proyecto constitucional. Había llegado, pues, el momento de que esto sucediera y para ello no podía seguir vigente la Constitución de 1812 que, una vez más, impedía los planes de construcción del Estado-nación, esta vez de los moderados. Por ello, la tarea de la Junta fue abolir la Constitución y elaborar un Reglamento político

³⁴ *Actas de la Junta Nacional Instituyente* compiladas en MATEOS, J. A.: *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos*, vol. II, t. 2, México, Instituto de Investigaciones legislativas, 1997. Todas las notas referentes a las sesiones de la Junta pertenecen a esta publicación. 2 de noviembre de 1822, p. 12 (en adelante, *AJNI*).

asentado sobre unas bases orgánicas que establecían el control del legislativo por parte del ejecutivo.

Pero en un Estado como el mexicano, con un territorio inmenso, las regiones iban a desempeñar un papel fundamental en la construcción nacional. Desde Veracruz, el brigadier Antonio López de Santa Anna aparecía en la escena política decimonónica para reclamar un puesto privilegiado en la historia. Su revuelta del 2 de diciembre de 1822 abría el camino a la rebelión militar y política contra el gobierno imperial³⁵. La ciudad y puerto de entrada y comunicación con la Península era un lugar estratégico para todas las fuerzas que se encontraban allí. A finales de 1822, los españoles seguían apostados en el castillo-fortaleza de San Juan de Ulúa, y las fuerzas imperiales enviadas por Iturbide —encabezadas por el brigadier José Antonio de Echávarri— asediaban el puerto, mientras las tropas santanistas ocupaban la ciudad. Sin embargo, la situación de la rebelión veracruzana empezó a tomar unas dimensiones no previstas para el gobierno. Lo que se había pensado como una pequeña revuelta local se había convertido en un problema mayor cuando dos de los militares insurgentes de gran aceptación popular se unieron a la causa de Santa Anna.

Vicente Guerrero y Nicolás Bravo abandonaron la capital hacia el 5 de enero para dirigirse al sur y secundar la proclama santanista. Iturbide envió de inmediato en su persecución a algunas tropas que derrotaron a las fuerzas rebeldes de forma rápida. A pesar de ello, la situación dio un giro inesperado cuando el general de las fuerzas imperiales, Echávarri, se unió a los rebeldes a principios de febrero y proclamaron la conocida Acta de Casa Mata. En el plan se exigía la restauración del Congreso disuelto en octubre y se instaba a elegir una nueva representación nacional. Sin embargo, la trascendencia del plan de Casa Mata reside en la intencionalidad que las provincias dieron al artículo 10 del mismo. En él se establecía que la diputación provincial de Veracruz se encargaría de los asuntos administrativos de la provincia, mientras se esperaba la respuesta del gobierno y se instalaba el Congreso. La aceptación del Plan casi de forma inmediata por la

³⁵ FOWLER, W., y ORTIZ, J.: «La revuelta santanista del 2 de diciembre de 1822: Una perspectiva regional», *Historias*, 47 (2000), pp. 19-37. Fueron dos las proclamas lanzadas por Santa Anna, una a los ciudadanos veracruzanos donde se planteaba el sistema republicano de gobierno, y otra a sus soldados donde la mención acerca de la República quedaba omitida.

mayoría de todas las provincias debe entenderse en el contexto de interpretación que se dio a este artículo. Como señala Benson³⁶, el resto de diputaciones provinciales se aprestaron a adherirse al plan y, con ello, a tomar el control efectivo de la administración de sus provincias. Eran tales los deseos de reasumir el poder en las regiones que, incluso en aquellas provincias donde todavía no se contaba con una diputación provincial, se instalaron Juntas gubernativas provisionales que asumieron los asuntos administrativos, como sucedió en Monterrey.

La asunción por parte de las provincias del poder regional iniciaría el traspaso de competencias a las diputaciones provinciales. Un poder que sería difícil de arrebatar incluso tras la instalación del nuevo Congreso. El federalismo, todavía latente en este momento, ya se insinuaba y las provincias empezaron a organizarse eligiendo a un representante para reunirse en junta en la ciudad de Puebla. La presión de las regiones fue tal que Iturbide tuvo que restaurar el Congreso disuelto y abdicar el 19 de marzo de 1823.

Pero con la reinstalación del Congreso no se iban a solucionar los problemas tan fácilmente. Las provincias se negaron a entregar el poder a un legislativo en el que no confiaban, puesto que se mantenía con los mismos diputados, algunos de los cuales eran vistos como colaboradores directos del emperador. El ejército formado por Santa Anna y que se intitulaba «Ejército Libertador» respaldaba sus posiciones. La situación era complicada, pues la abdicación del emperador había dejado un cetro sin monarca. Esto es, por la legislación vigente, México seguía siendo una monarquía constitucional, pero ¿quién ejercía el poder ejecutivo en ella? El Congreso restaurado tuvo que elegir un gobierno tripartito que solventara el problema temporalmente y decretar la salida del ex emperador del territorio, sólo así las provincias soberanas consintieron en obedecer al nuevo legislativo nacional.

Su finalidad había quedado relegada a la elaboración de una nueva convocatoria para elegir un Congreso constituyente pero, mientras esto sucedía, el legislativo aún tuvo tiempo de disponer el trascendental decreto de abdicación imperial. Efectivamente, en abril de 1823, los diputados debatieron acerca de considerar nula y sin ningún efecto la coronación de Agustín I, así como de declarar ilegales todos

³⁶ BENSON, N. L.: *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México-UNAM, 1994.

los actos emanados de su gobierno. Pero lo importante de este dictamen fue que declaró insubsistentes el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba. De este modo, México abandonaba las bases fundacionales de su independencia, por considerarlas obras de Iturbide, pero mantenía vigente la Constitución de 1812. El 8 de abril de 1823 dejaba de ser una monarquía constitucional pero, ¿en qué se había convertido? La república, en ciernes, esperaba su momento.

Y la república llegó el 16 de mayo de 1823 con la redacción de un plan presentado al Congreso en el que se establecía un proyecto de Bases de República federativa para México³⁷. La discusión de este proyecto puso de manifiesto las dos grandes posturas que se enfrentarían en el siguiente Congreso constituyente: los confederalistas, que abogaban por una soberanía única y exclusiva en las provincias, y los federalistas, que esperaban la formación de una república federada pero con un sistema unitario que controlase los poderes provinciales³⁸. Con todo, la redacción del *Plan* no frenó las ansias federalistas de las provincias, que veían en éste el establecimiento de una República centralista bajo el nombre de federal. Por ello, a pesar de los intentos del gobierno por contener los movimientos federales en las regiones, éstas comenzaron a declararse en rebelión frente al gobierno nacional y a crear juntas autónomas con carácter gubernativo. Guadaluajara, Oaxaca, Yucatán, Zacatecas encabezaban movimientos que declaraban el estado natural en que se encontraban las provincias y su derecho a constituirse bajo la forma de gobierno más conveniente.

La reunión del nuevo Congreso constituyente a principios de noviembre de 1823 disipó las dudas respecto al sistema republicano y afianzó el carácter federal que el Estado iba a adoptar. Eso sí, no sin discusiones y enfrentamientos políticos entre centralistas y federales que debatían la concepción de soberanía que a su modo de ver debía existir en el Estado republicano. Laureano Castorena, por México, iniciaba el ataque a la división de la soberanía en el modelo federal: «el proyecto parece quiere establecer una soberanía parcial, que es la

³⁷ *Plan de la Constitución política de la Nación mexicana*, 16 de mayo de 1823, en *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana*, vol. I, t. 1, pp. 270-274.

³⁸ Además de estos dos grupos, también aparecerán los centralistas y aquellos que abogaban por una soberanía compartida entre las provincias y el estado. Para estos debates, véase SORDO CEDEÑO, R.: «El Congreso nacional: de la autonomía de las provincias al compromiso federal», en VÁZQUEZ, J. Z. (coord.): *El establecimiento del federalismo en México, (1821-1827)*, México, El Colegio de México, 2003, pp. 115-154.

de cada Estado, y una general que es la de todos los Estados. [...] la soberanía no puede ser mas que una, porque ella consiste en el supremo poder para todo lo respectivo a la sociedad»³⁹. Por su parte, los diputados que representaban a las provincias frente al centralismo capitalino preparaban sus argumentos sobre la concepción federal de la soberanía. La réplica, aunque parezca un tanto obvio, fue de un diputado por Zacatecas, Santos Vélez:

«... en cuanto a la observación del Sr. Castorena sobre la soberanía parcial y general que la primera, esto es la de cada Estado, consiste en el uso de los derechos que este se ha reservado, y la segunda, ó la de todos los Estados, consiste en los derechos que cada uno ha puesto á disposición de la confederación para que pueda subsistir ella y los Estados que la componen...»⁴⁰.

Federalistas y centralistas, todos liberales, pugnaban por imponer su modelo político administrativo de Estado, recordando los debates enconados que en las Cortes de Cádiz y en las de Madrid protagonizaron peninsulares y americanos durante la década de los veinte. La forma de Estado ya era otra, claro. La monarquía había dado paso a la república pero la Constitución doceañista seguía siendo útil a los centralistas para explicar su percepción de la soberanía. El diputado Servando Teresa de Mier, defensor del modelo federal unitario, contraatacaba las posiciones confederales de los provincialistas: «La soberanía reside esencialmente en la nación, y no pudiendo ella en masa elegir sus diputados, se distribuye la elección por las provincias; pero una vez verificada, ya no son los electos, diputados precisamente de tal o cual provincia, sino de toda la nación. Este es un axioma reconocido»⁴¹. Mier era federal pero esperaba del Estado un control y una unidad similar a la que establecieron los Estados Unidos de Norteamérica tras su refundación. Los planteamientos doceañistas se escuchaban en el Congreso mexicano de parte de uno de los más áci-

³⁹ *Crónicas del Acta constitutiva de la Federación*, Cámara de diputados del Congreso de la Unión, México, 1974, Sesión del 5 de diciembre de 1823, p. 215.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 216.

⁴¹ *Discurso que el día 13 de diciembre del presente año de 1823 pronunció el Dr. D. Servando Teresa de Mier diputado de Nuevo León sobre el artículo 5 del Acta constitutiva*, cit. en BUSTAMANTE, C. M.: *Diario histórico de México, 1822-1834*, México, El Colegio de México-CIESAS, edición en CD-ROM, anexos de diciembre de 1823.

dos detractores de las Cortes gaditanas. Pero si en aquel momento los provincialistas eran acusados de radicales por plantear una forma de Estado similar a la de la Francia jacobina, ahora eran los confederalistas los merecedores de este epíteto. El diputado reconocía que hablaba con conocimiento de causa a pesar de no haber formado parte de aquellas Cortes: «Yo también fui jacobino, y consta en mis dos cartas de un americano al español en Londres, porque en España no sabíamos más que lo que habíamos aprendido en los libros revolucionarios de la Francia».

Pero todos estos argumentos no pudieron frenar las ansias soberanas de las provincias. El 31 de enero de 1824 se aprobaba el Acta constitutiva federal de la República mexicana con el triunfo de los confederales, manifestado en el artículo sexto: «Sus partes integrantes son Estados libres, independientes y soberanos...»⁴². La Constitución de 1812 quedaba abolida, al menos como ley política vigente, aunque su trascendencia se dejará sentir en las constituciones estatales a partir de ese mismo año. La discusión sobre el federalismo dispersó otras propuestas o planteamientos de construcción de un Estado liberal que profundizara en las reformas sociales o democráticas. La cuestión sobre las libertades políticas y económicas que el Estado era capaz de ceder a sus Estados centró los debates y se marginaron las demandas populares por un Estado liberal más progresista. La revolución liberal continuaría y estas demandas aflorarían en años posteriores, cristalizando en una opción popular que tuvo que ser reprimida por la fuerza⁴³.

El círculo iniciado por los diputados americanos en las Cortes de Cádiz, que luchaban por la consecución de un autonomismo provincial, se cerraba en México en 1824. Para ello, se había tenido que abandonar la monarquía constitucional y la trascendencia de las propuestas doceañistas se trasladaba ahora a la construcción federal des-

⁴² *Crónicas del Acta constitutiva de la Federación*, 19 de diciembre de 1823, pp. 366-367. Los debates también pueden seguirse en RODRÍGUEZ, J. E.: «La constitución de 1824 y la formación del Estado mexicano», *Historia Mexicana*, 159, XL, 3 (1991). CHUST, M., y FRASQUET, I.: «Soberanía hispana, soberanía mexicana: México, 1810-1824», en CHUST, M. (coord.): *Doceañismos, constituciones e independencias. La Constitución de 1812 y América*, Madrid, Fundación Mapfre, 2006, pp. 169-236.

⁴³ Véase el magnífico estudio de CHUST, M., y SERRANO ORTEGA, J. A.: «Adiós a Cádiz: el liberalismo, el doceañismo y la revolución en México, 1820-1835», en RODRÍGUEZ, J. E. (coord.): *Las nuevas naciones. España y México, 1800-1850*, Madrid, Fundación Mapfre, 2008, pp. 191-226.

de los Estados. La república era la nueva forma de Estado que garantizaba, también, el tránsito a una concepción de la soberanía no unitaria e indivisible sino subdividida en tantas partes como Estados de la confederación se formasen. Para la monarquía española, la experiencia constitucional fenecía a manos de un ejército invasor que devolvía el estatus absolutista a los territorios que todavía pertenecían a ella.