



### **Andrews Catherine (2024). *El primer constitucionalismo mexicano: Derechos, representación y diseño de los Poderes en la constitución federal (1824) y las Siete Leyes (1836)*. México. CIDE / Tirant lo Blanch.**

**David Pantoja Morán\***

Empiezo por expresar mi agradecimiento a la Dra. Andrews por haberme invitado a comentar su magnífico libro *El primer constitucionalismo mexicano: Derechos, representación y diseño de los Poderes en la constitución federal (1824) y las Siete Leyes (1836)*.

Cuando el lector advierte las amplísimas y pertinentes bibliografía y hemerografía y la cantidad de documentos consultados, entiende porqué dice la autora que le llevó muchos años la elaboración de esta obra: el libro no sólo es vasto, sino profundo. Naturalmente, una obra de estas dimensiones y que toca numerosos e importantes temas, representa un problema para el comentarista, que quisiera abordarlos todos y, que por fuerza tiene que seleccionar.

Inmediatamente, al inicio del libro, resalta lo poco usual de la periodización escogida por la autora para su trabajo: el arco temporal que va de 1808 a 1841, es decir, que comprende la vigencia de la Constitución de Cádiz, la del Decreto Constitucional de Apatzingán, la de la Constitución Federal de 1824 y la de las Siete Leyes Constitucionales de 1836. Su objetivo, señala la autora, es presentar una historia del primer constitucionalismo que contemple tanto su raíces en el mundo hispano, como su desarrollo después de la promulgación de la constitución federal de 1824 y se plantea principalmente que las Siete Leyes deben ser consideradas como parte integral de esa historia. Explica que esa periodización se basa en su convicción de que las tres primeras décadas de la vida independiente

\* Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de Michoacán, México. Profesor de Tiempo Completo adscrito al Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II.

de México deben analizarse como un todo y no como si los constitucionalismos federal y central pertenecieran a épocas distintas. A nuestra autora le dan la razón autores como el que afirmó que el Federalismo mexicano fue concebido y aplicado en el molde del Centralismo y viceversa, el Centralismo mexicano fue concebido y aplicado en el molde del Federalismo

Objetivo del libro, señalado por la Dra. Andrews, es establecer cómo ocurrió en México el proceso al que se enfrentaron constituyentes de otros países que experimentaron revoluciones liberales modernas, al preguntarse ¿Cómo definir a la nación política?; ¿Cómo representarla en las instituciones del gobierno?; ¿Cómo diseñar los poderes de gobierno para evitar que sobrepasen los límites de sus atribuciones?; ¿Qué mecanismos o procesos se podían establecer para remediar los actos abusivos de los gobernantes? A estas pertinentes preguntas formuladas por la Dra. Andrews, por mi parte yo añadiría una observación a las mismas: tratando de entender la desconfianza y el temor que despertaba en los creadores de la constitución de 1824 la actuación del Ejecutivo, es decir del gobierno, pero, que acaso ¿no se mostró más abusiva y perniciosa la del Legislativo, merced al cúmulo de atribuciones que se le otorgaron, en contraste con la debilidad del diseño concebida para el Ejecutivo?

No debe ser olvidada la clara intención expresada por la comisión de constitución, incluida en la presentación que hiciera del Acta Constitutiva ante el Soberano Congreso Constituyente el 20 de Noviembre de 1823. Declara que la comisión consideró su deber conceder al Supremo Poder Ejecutivo algunas facultades que no se encontraban dadas al Ejecutivo aún en algún sistema centralista, ni tal vez en una monarquía moderada, pero, tal era el imperio de circunstancias nacidas de la ignorancia y de la corrupción de tres siglos, herencia envenenada de nuestros opresores y tal era también el imperio de la ley suprema de las naciones de salvar su independencia y libertad. Añadía que cuando el gobierno es de leyes exactamente observadas y no de hombres, no hay peligro de la severidad de aquéllas que llaman para los empleos a la virtud y mérito personal, que desechan de ellos la no aptitud y que persiguen y castigan a pocos para escarmiento de muchos. Si tal era la intención manifiesta de quienes iban a redactar la constitución, ¿qué pasó, entonces, que contrariaron esa intención? Si se acude al Diario de Debates se puede constatar la persistente resistencia de una buena parte de los diputados a aceptar un Ejecutivo unitario, es decir, se deseaba un Ejecutivo plural por débil. No fue sino muchos meses después de numerosas discusiones, propuestas y contrapropuestas que se aceptó la conformación de un Ejecutivo con un titular único, pero la aceptación fue a costo de diseñar un Ejecutivo maniatado por la instauración de un vicepresidente- rival electoral del presidente- de un Consejo de Gobierno-integrado por la mitad del Senado-no necesariamente cooperador sino más bien hostil al presidente. Todo ello, amén de un sistema federal, conformado por gobiernos locales más bien desafectos respecto de presidente y que, gracias a un convenio con la Federación, podían cobrar todos los impuestos, dejando para los Poderes Federales como ingresos únicamente el producto de las aduanas, el de algunos productos, como la sal y una contribución asignada a cada Estado, llamada "contingente". Se partía de la idea- sin sustento- de que bastaba el ingreso de las aduanas para solventar el gasto público y sólo servía para reforzar la oposición de las élites locales para tributar. Así, mientras el panorama para las finanzas federales era de penuria, el de las finanzas locales gozaba de relativa holgura económica. No era ese el único rubro en el que los gobiernos locales se opusieron a colaborar con la Federación: tampoco cubrían con la cuota de hombres requerida para la defensa de la Nación y otra forma de eludir esta obligación era enviando a personas excarceladas de los reclusorios o mendigos de las calles de las ciudades. Entiendo que la impotencia de la Federación para obligar a la población de los Estados para cumplir con estos deberes radicaba en la concepción confederal

que, como idea dominante permeaba a las élites políticas y que concebía a la Federación en una relación política con los Estados considerados corporativa y colectivamente, pero que carecía de facultades para interactuar, relacionarse u obligar a las personas en lo individual.

Cuestión harto importante, señalada en el libro, es la referente al hecho de que el constitucionalismo liberal fuese incorporado a una realidad jurídica preexistente. En efecto, independizarse del imperio español no acarreó para la nueva Nación la derogación de la antigua legislación, es decir, los creadores de las nuevas estructuras jurídico-políticas las erigieron sobre las bases de las leyes novohispanas. Esta circunstancia no sólo condicionó la forma como los políticos entendieron y aplicaron la nuevas disposiciones constitucionales, sino que les inclinaba a incorporar las costumbres coloniales en los textos liberales.

Tema también importante, registrado en esta obra, es el del Derecho natural, como elemento fundamental para comprender el constitucionalismo temprano mexicano. Se planteó que, para los primeros constituyentes mexicanos, el Estado constitucional coexistía con y debía guiarse siempre por el Derecho natural y divino, razón por la cual hubo y habría una clara continuidad entre las bases de legitimidad de la monarquía española y las de los gobiernos republicanos independientes.

Por su relevancia, un capítulo entero está dedicado a los tópicos *Nación constituyente: soberanía, representación y federalismo*. Nuestra autora advierte que en México, a partir de 1821, el debate político sobre estos temas ofreció respuestas contradictorias y que el origen del desacuerdo se hallaba en las definiciones que de la soberanía ofrecieron los diferentes actores durante estas discusiones. La interpretación que las juntas peninsulares y americanas adoptaron frente a la crisis causada por la abdicación al trono de Carlos IV y la renuncia a sus derechos al mismo por su hijo Fernando fue en el sentido de que la soberanía sólo se traspasaba al gobernante como préstamo o usufructo y al morir o desaparecer el gobernante, la soberanía volvía a su origen. Mi opinión sobre este tema, extraída de mis lecturas, consiste en la idea teológica de que Dios creó el poder, se lo dio al pueblo y éste pactó con una familia o con un príncipe el traslado únicamente del *ejercicio del poder*, y ante la desaparición del gobernante o ante el incumplimiento de las obligaciones y deberes pactados, el poder, es decir, la soberanía revertía al pueblo.

La Dra. Andrews señala que, al abrirse las sesiones del segundo Congreso Constituyente, el 7 de Noviembre, circulaban tres posibles formas para erigir una república federal. Una opción consistía en resolver las contradicciones internas al constitucionalismo gaditano, incorporando las asambleas provinciales al Poder Legislativo como órganos subordinados al Congreso Nacional y otorgándoles la función de representar a la población de sus provincias. Otra opción contemplada fue la república representativa al estilo estadounidense, con dos soberanías coexistentes: la nacional y la estatal. Al igual que en el caso anterior, ambas soberanías derivaban del voto de los ciudadanos y, en teoría, sólo serían representadas en los poderes de gobierno.

Finalmente, estaba la opción de una república (Con) federada. Este proyecto se asemejaba a la definición de federalismo que ofreció Florencio del Castillo en 1822 que proponía que las provincias fueran consideradas como las partes pactantes de un tratado confederal bastante similar a los artículos de la Confederación estadounidense de 1776. En mi opinión, esta fue la idea dominante y, aunque no se expresó así literalmente en el texto constitucional, basta comprobar en el diario de debates y en las actas levantadas que, en las discusiones habidas en el seno de las sesiones del Congreso, los diputados participantes utilizaban a menudo de manera indistinta los términos “federación” o “confederación”, lo que quizá pueda indicar que, política y jurídicamente les parecían lo mismo. En el artículo quinto del Acta Constitutiva de la Federación se determinó que la nación adoptaba para su gobierno la forma de república representativa popular federal y en el artículo

sexto que sus partes integrantes serían Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente tocara a su administración y gobierno interior. Según el artículo 10, el Poder Legislativo residiría en una Cámara de diputados y en un Senado, los que compondrían el Congreso General. El artículo 13 disponía en 20 fracciones las competencias de este Congreso General, entre las que destacaba: admitir nuevos Estado o territorios; fijar cada año los gastos generales de la nación; establecer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos generales; contraer deudas sobre el crédito de la república; declarar la guerra; designar y organizar la fuerza armada de mar y tierra, *fijando el cupo respectivo a cada Estado*; para aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación..... De los artículos 20 al 23 se hacía referencia al gobierno particular de los Estados. No hay disposición de la manera como repartirían las competencias entre la Federación y los Estados, salvo lo dispuesto en el artículo 13, que señala las competencias del Congreso General. Ahora bien, ante el silencio del texto constitucional, fue en la práctica que se resolvió el tema de la repartición de competencias, es decir, en función de la correlación de fuerzas. No se siguió en este tema la solución de la constitución federal estadounidense de 1787, que dotó a la Federación de manera escrita, explícita y limitada con una serie de competencias o facultades, además de las facultades implícitas, que serían las que, por vía de la interpretación jurisprudencial, servirían para aplicar las facultades explícitas y se completó esta repartición atribuyendo a los Estados todas las demás facultades no concedidas a la Federación.

Indicio de que la solución impuesta por las élites de los Estados fue la Confederal fue que el 29 de Mayo de 1824, el Congreso- ya actuando como legislatura ordinaria y no como Congreso Constituyente- aprobó una ley denominada “de rentas”, con ella se determinaba qué “rentas”, es decir, ingresos o impuestos correspondían a la Federación -particularmente los derechos de importación y exportación, fundados en equivocada idea de que los ingresos de las aduanas eran suficientes- y cuáles a los Estados, con lo que éstos hacían propios todos los impuestos exigibles en su territorio y, como contrapartida, debían éstos entregar a aquélla un importe llamado “contingente”.

Otro indudable indicador de que la solución impuesta fue la Confederal consiste en la persistente idea de que ni el Congreso ni el Gobierno federales tenían facultades respecto a las personas o súbditos de los Estados, sino únicamente facultades generales, que tenían que ver con asuntos generales. Así, la Federación no obligaba al reclutamiento militar directamente a las personas, sino que solicitaba a los Estados la cuota de hombres, llamada “cupo”, que requería.

Así, sin que los Estados cumplieran con su obligación de contribuir con hombres y con recursos a las necesidades de la Federación, el sistema federal vivió en la penuria y sin defensa frente a los asedios interiores y exteriores, lo que al final hizo fracasar este intento federalista.

Termino expresando mi más viva felicitación a la Dra. Andrews por una obra tan erudita, tan rigurosa y tan bien construida.