

III. EL MODELO ESPAÑOL

1. Independencia y continuismo	61
2. La Constitución de Bayona, ¿la primera del constitucionalismo español?	71
3. La administración territorial novohispana, ¿antecedente de la organización federal de México?	75
4. Presencia de la organización política española en la vida institucional mexicana	79
5. Concomitancias entre la Constitución de Cádiz y la mexicana de 1824	87
6. Principios reguladores de la instrucción pública en las constituciones española de 1812 y mexicana de 1824	96
7. La libertad de imprenta en España y en México	99

III. EL MODELO ESPAÑOL¹

1. INDEPENDENCIA Y CONTINUISMO

Resulta superfluo llamar la atención —es cosa obvia— acerca de la continuidad de las normas legislativas españolas durante largo tiempo después del acceso de México a la vida política independiente: lo mismo se repitió en otros espacios de Iberoamérica.²

Dos entre tantos testimonios de esa pervivencia de la legislación emanada por las Cortes de Cádiz y del acervo normativo del período comprendido entre 1814 y 1820 vienen proporcionados por la *Colección de los decretos y órdenes de las Cortes de España, que se reputan vigentes en la república de los Estados Unidos Mexicanos*,³ y por los *Decretos del rey Don Fernando VII expedidos desde su restitución al trono español hasta el restablecimiento de la Constitución de 1812*, también considerados en vigor, que publicó la imprenta de Galván en 1829 y 1836, respectivamente.⁴

1 Uno de los primeros estudios de que disponemos sobre los antecedentes españoles del sistema constitucional mexicano es Soberanes Fernández, José Luis, “Notas sobre los Antecedentes Españoles del Sistema Constitucional Mexicano”, *Revista Jurídica Veracruzana*, t. XXVI, núm. 3, julio-septiembre de 1975, pp. 47-57, que resume en tres las vías por medio de las cuales llegó esa influencia: la organización política indiana, las ideas de los ilustrados españoles y los principios constitucionales de Cádiz. Con anterioridad, Montiel y Duarte había destacado la importancia de la práctica adquirida en Cádiz por varios de los más caracterizados legisladores del primer México independiente; y aludido a “la obra de nuestros primeros estadistas Zavala, Ramos Arizpe, Rejon, Cañedo y otros, que no trajeron al debate, sino prácticas y tradiciones del derecho constitucional que nació para nosotros con la Constitución de 1812” (Montiel y Duarte, Isidro Antonio, *Derecho público mexicano*, 4 vols., México, Imprenta del Gobierno, 1871-1882, vol. II, p. VIII).

2 Por no multiplicar los ejemplos, remitimos a lo que aconteció en Centroamérica, tan cercana geográfica y políticamente a la República mexicana: *cfr.* Ricardo Merlos, Salvador, “El constitucionalismo centroamericano en la mitad del siglo XIX”, en VV. AA., *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, 2 vols., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Publicaciones de la Facultad de Derecho, 1957, vol. I, pp. 347-398 (pp. 352-353), y Volio de Köbe, Marina, “El constitucionalismo costarricense y la Constitución española de 1812”, en VV. AA., *La Constitución de Cádiz y su influencia en América (175 años 1812-1987)*, San José de Costa Rica, Cuadernos de Capel, 1987, pp. 47-71 (p. 50).

3 Consta, por testimonio de Lorenzo de Zavala, que un ejemplar de esta *Colección*, en edición que desconocemos, se hallaba sobre la mesa del Segundo Constituyente mexicano: *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, 10 vols., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980 (edición facsimilar), vol. X, p. 9 (I-VI-1824).

4 *Cfr.* Reyes Nevares, Salvador, “Las Cortes de Cádiz y las ideas políticas en México”, en VV. AA., *Los Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Cá-

La necesidad de definir criterios y de precisar qué aspectos de la legislación española seguían en pie animó al diputado José Mariano Marín, en el Primer Congreso Constituyente, a proponer que una comisión preparara un código *único*, “tomando lo útil de las leyes vigentes”.⁵ Ese consejo enmendaba el parecer que había imperado en la Junta Provisional Gubernativa, donde, a semejanza de lo practicado en las Cortes de España, se había decidido formar comisiones “para los trabajos de *códigos* [...]: el civil: el criminal: el de comercio, minería, agricultura y artes: y el militar que debe comprender el de marina”.⁶

Pero la labor no llegó a realizarse, tampoco por los Congresos que se sucedieron en los años inmediatos: y eso aun cuando en la Memoria de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos de 1828 se recomendara expresamente la urgente tarea de redactar un código criminal; en la de 1831 se aconsejara agilizar los trámites procesales con un código de procedimientos, y en la de 1833 se volviera a insistir en el comienzo de los trabajos preparatorios de los códigos civil, criminal y de procedimientos.⁷

La razón de ese retraso suele atribuirse tanto a las disensiones políticas en que se debatió el país durante este período, que impidieron un mínimo de esta-

mara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, 1985, Historia Constitucional, vol. I, pp. 263-316 (pp. 305 y 312); Labastida, Horacio, *Las constituciones españolas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 18-19, y García Gallo, Alfonso, “El Derecho indiano y la independencia de América”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. XL, núm. 60, noviembre-diciembre de 1951, pp. 157-180 (p. 180). Octavio A. Hernández, entre otros muchos autores que pueden invocarse, destaca la influencia de la Constitución de Cádiz en los posteriores códigos políticos mexicanos: *cfr.* Hernández, Octavio A., “La lucha del pueblo mexicano por sus derechos constitucionales”, en VV. AA., *Los Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Historia Constitucional, vol. I, pp. 1-236 (p. 7). Aunque los primeros códigos civiles estatales no se retrasaron mucho —el primero fue el de Oaxaca, elaborado entre 1827 y 1828—, sólo en 1870, después de la caída del segundo Imperio, se expidieron los primeros códigos de la Federación.

⁵ *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. II, p. 49, segunda foliatura (17-IV-1822). A principios de junio del mismo año, Marín volvió a insistir en la conveniencia de formar un único código, donde se recogieran “todos los códigos, ordenanzas, autos acordados, cédulas, decretos y demas disposiciones”, y se desechara “lo justo é importuno”: *ibidem*, vol. III, p. 11 (3-VI-1822).

⁶ *Ibidem*, vol. I, pp. 200-201 (5-I-1822).

⁷ *Cfr.* Memoria que en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución Federal de los Estados-Unidos Mexicanos, Leyó el Secretario de Estado y del Despacho universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos en la Cámara de Diputados el día 19, y en la de Senadores el día 20 de enero de 1829, sobre los ramos del Ministerio de su cargo, México, Imprenta del Águila, 1829, pp. 16-17; Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos de la República Mexicana. Presentada por el Secretario del Ramo á las Cámaras del Congreso general, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución Federal, y leída en la de Senadores el día 12, y en la de Diputados el día 20 de Enero del año de 1832, México, Imprenta del Águila, 1832, p. 5, y Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos de la República Mexicana, Presentada por el Secretario del Ramo á las Cámaras del Congreso general, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución Federal, y leída en la de Diputados el día 17, y en la de Senadores el día 18 de Mayo del año de 1833, México, Imprenta del Águila, 1833.

bilidad, imprescindible para realizar cualquier tarea codificadora, como a la configuración federal de la República, que encomendaba el proceso codificador a los estados.⁸

Lo cierto es que el texto gaditano y la obra legislativa de las Cortes españolas se configuraron como objeto de atención, de comentario y casi de seguimiento obligado por parte de los primeros Congresos de México. No en vano, como observa Miguel Artola, la Constitución de 1812 había definido dogmáticamente, por vez primera en España, los elementos de la moderna nacionalidad: la unidad que hasta entonces derivaba del común vasallaje al rey fue suplantada por la que se fundaba en la pertenencia a una misma nación, estructurada sobre la base de tres elementos: territorio, población y leyes.⁹

Innumerables veces se trató del carácter vinculante de unas u otras disposiciones constitucionales de España; y tal vez fue Ibarra uno de los diputados que más inteligentemente supo discernir el grado de obligatoriedad que, para el Primer Congreso mexicano, encerraban aquellos mandatos:

si la nacion española puede en legislaturas comunes, alterar ó reformar los artículos de su propia constitucion, sin que para esto tenga necesidad de establecer otra nueva; mas bien podrá la nacion mexicana en Congreso constituyente alterar ó reformar la misma constitucion, que no le es propia sino provisionalmente adoptada.¹⁰

El argumento de Ibarra fue desarrollado en la misma sesión del Legislativo por Manuel Crescencio Rejón:

¿no tiene V. Sob.^a facultad para oponerse en sus decretos, órdenes y leyes á la constitucion, como que es un cuerpo constituyente? La comision dice que se ha adoptado provisionalmente esta constitucion en la parte que esté vigente: pregunto: ¿estará vigente la constitucion en aquel artículo que ha derogado V. Sob.^a por un decreto? De ninguna manera.¹¹

Y San Martín remachó esas razones con recursos pragmáticos, sumamente convincentes:

prescindo de las diversas opiniones de los juristas sobre esta materia, y solamente deseo que el sr. preopinante me dijera si son validos los decretos que desde el

⁸ Cfr. González, María del Refugio, *El Derecho Civil en México 1821-1871 (Apuntes para su estudio)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, p. 85.

⁹ Cfr. Artola, Miguel, *Memorias del tiempo de Fernando VII*, Madrid, Biblioteca de Autores Españoles - Atlas, 1957, estudio preliminar, p. XXXVII.

¹⁰ *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. III, p. 172 (5-VII-1822).

¹¹ *Ibidem*, vol. III, p. 179 (5-VII-1822).

tiempo de la junta provisional hasta la fecha se han expedido [...]. En ellos, comenzando por la convocatoria, se han derogado muchos artículos de la constitucion española, sin que los individuos de aquella corporacion, ni los de este soberano Congreso, hayan dicho expresamente: *vamos á derogar el art. tantos*. En la sentencia, pues, de sr. Mendiola, es nula y de ningun valor la eleccion de nuestro emperador; el nombramiento de los consejeros de estado; el mismo nombramiento del supremo tribunal de justicia, por que en su mayor número no se han conformado con el artículo de la constitucion española; la convocatoria á córtés, y otros muchos decretos de vuestra Sob.^a, por que expresa, literal, y materialmente con los labios no se ha dicho: *vamos á revocar este decreto*.¹²

Obviamos la transcripción: de otras muchas intervenciones que se registraron en aquellas fechas en relación con el mismo punto, y nos ceñimos a reproducir algunos de los pasajes más significativos del discurso que pronunció el 6 de julio de 1822 el propio presidente del Congreso, con objeto de “rectificar ciertas citas que se han hecho, á mi entender con no mucha exactitud”:

se dijo, pues, que por el juramento que han prestado los señores diputados, al tiempo de entrar en el Congreso, se obligaron, conforme al plan de Iguala, á observar la constitucion española, entretanto se forma la del imperio; y esta es la primera equivocacion. Lo que hemos jurado es formar la constitucion con arreglo á las bases fundamentales del plan de Iguala, y nadie podrá decir que la observancia de la constitucion española se debe contar entre esas bases, porque en tal caso será imposible hacer una nueva constitucion sin separarse de ellas.

Se añadió que el Congreso se habia comprometido en varios decretos ha [sic] observar la constitucion española, entretanto se forma la del imperio; y esta es tambien otra equivocacion. V. Sob.^a. efectivamente ha decretado, ya con generalidad, ya en casos particulares, que las autoridades del imperio se arreglen á la constitucion española y leyes vigentes; pero no ha renunciado jamas á la facultad que tiene, como constituyente, de hacer variaciones en esa constitucion y esas leyes; y en efecto las ha hecho mil veces, sin contradiccion.¹³

A pesar de esas decididas afirmaciones del presidente del Congreso, siguió experimentándose de continuo la necesidad del recurso al código gaditano cada vez que se suscitaban situaciones novedosas, para las que no se disponía aún de una normativa propia. Así ocurrió a los pocos días de las detenciones de diputados del 26 de agosto de 1822: se leyó en el Congreso un escrito de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, que acompañaba un dictamen del Consejo de Estado en el que se volvía a sostener la oportunidad de que los nombramientos para el Tribunal Supremo corrieran a cargo del Ejecutivo, y se argumentaba la necesidad de fijar los límites de los tres poderes, siquiera con carácter transitorio, *mediante la adopción del texto fundamental español como Constitución provi-*

12 *Ibidem*, vol. III, p. 182 (5-VII-1822).

13 *Ibidem*, vol. III, p. 197 (6-VII-1822).

sional del Imperio mexicano, “de cuya manera cada poder sabrá sus atribuciones y sus límites, evitándose reclamos, disenciones, partidos, y lográndose la paz y estrecha union entre todos los ciudadanos”.¹⁴

Meses después, cuando la Junta Nacional Instituyente se ocupaba del *Proyecto de Reglamento Político de Gobierno del Imperio Mejicano*,¹⁵ Guridi y Alcocer apoyó su rechazo a esa iniciativa —que “ni es ni puede llamarse constitucion”, ni contenía sino “las doctrinas elementales de la constitucion española”—¹⁶ en que la supresión del código gaditano no acarrearía ninguna ventaja; y “añadió que regirnos por las leyes españolas, y mas siendo provisionalmente, no era continuar dependiendo de España, ni degradaba á la nacion mexicana”.¹⁷

Es justo reconocer, sin embargo, que en esa ocasión proliferaron juicios adversos al texto fundamental de Cádiz, plagado de errores en la estimación de Mier y Villagómez que, aunque discrepó de Lorenzo de Zavala en su rechazo del Proyecto de Reglamento, cimentó su discurso en anteriores afirmaciones del yucateco, que había presentado a Francia y a España como “víctimas de la constitucion que se escribió en aquel reino, y luego se copió en éste”.¹⁸ Se añadían después exhortaciones de la propia cosecha de Mier y Villagómez:

14 *Ibidem*, vol. IV, pp. 152-154 y LV-LVII (31-VIII-1822).
15 *Cfr.* Ferrer Muñoz, Manuel, *La formación de un Estado nacional en México (El Imperio y la República federal: 1821-1835)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 128-132.
16 Así lo había reconocido Toribio González, uno de los sostenedores del proyecto: *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. VII, pp. 231-232 (10-I-1823).
17 *Ibidem*, vol. VII, pp. 392-393 (14-II-1823). Eran sustancialmente las mismas ideas que había desarrollado el 10 de enero: *ibidem*, vol. VII, pp. 234-238 (10-I-1823).
18 *Ibidem*, vol. VII, p. 316 (6-II-1823).
19 *Ibidem*, vol. VII, p. 317 (6-II-1823).

19 *Ibidem*, vol. VII, p. 317 (6-II-1823).

En último término, proseguía Mier y Villagómez, ¿para qué recurrir a la legislación de la dominadora España, de cuya dependencia acababa de liberarse México, si se disponía del modelo de los vecinos del norte, que marcaban un camino hacedero y mucho más glorioso?:

teniendo ya los americanos una constitucion americana ¿querrán que prevalezcan á ella las leyes de sus opresores, de aquellos á quienes les han declarado guerra, de aquellos de quienes no sufren los geroglíficos, los escudos de armas, el tipo de la moneda, las banderas de conquista, ni aun la estatua de la plaza, reconociendo

14 *Ibidem*, vol. IV, pp. 152-154 y LV-LVII (31-VIII-1822).
15 *Cfr.* Ferrer Muñoz, Manuel, *La formación de un Estado nacional en México (El Imperio y la República federal: 1821-1835)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 128-132.
16 Así lo había reconocido Toribio González, uno de los sostenedores del proyecto: *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. VII, pp. 231-232 (10-I-1823).
17 *Ibidem*, vol. VII, pp. 392-393 (14-II-1823). Eran sustancialmente las mismas ideas que había desarrollado el 10 de enero: *ibidem*, vol. VII, pp. 234-238 (10-I-1823).
18 *Ibidem*, vol. VII, p. 316 (6-II-1823).
19 *Ibidem*, vol. VII, p. 317 (6-II-1823).

la dominación española en el punto más esencial de la Soberanía, cual es el de la legislación?²⁰

La breve comparecencia de Mariano Mendiola, que había sido diputado en Cádiz, debió de impresionar a sus colegas de la Junta Instituyente, tan inquietos por la propagación de ideas republicanas en México: no sólo sugirió que se modificase en cuanto fuera preciso la Constitución española, para adaptarla a las necesidades nacionales, sino que advirtió del peligro de algunas de sus disposiciones, “verdaderamente republicanas y contrarias á la monarquía, aun moderada, como la nuestra”.²¹

El eco de esos reproches al constitucionalismo de Cádiz y el recuerdo de los viejos agravios por la insuficiente representación concedida a la diputación americana en las Cortes españolas se hicieron perceptibles en el exordio que se quiso incorporar a aquel Proyecto de Reglamento, donde se mostraba la contradicción entre los principios inspiradores del texto fundamental gaditano y las disposiciones específicas para las tierras de ultramar:

reconociendo la base de que la soberanía reside esencialmente en toda la nación, y su consecuencia de que la ley es la expresión de la pluralidad, la desmintió en la práctica, así como calculó 14 millones de habitantes en las Américas, sobre los diez que había en la península: así que, inconsecuente á tales principios arrojó la injusticia de negar la representación nacional á la pluralidad de las Américas con las notas más depresivas é impolíticas para que su representación en sus Congresos fuese siempre menor que la de la península.²²

No obstante esos juicios críticos, la reverencia por la legislación de España y la observancia de los más nimios detalles del régimen interno de las Cortes españolas continuaron siendo usuales durante toda la prolongada fase constituyente: por referir algunos ejemplos, podría recordarse la recomendación de Carlos María de Bustamante de que se imitara el sistema de trabajo rotatorio de los taquígrafos de la oficina de redacción de aquel Congreso; la aseveración de Pablo Franco, el 30 de marzo de 1823 —“la constitución española no está derogada”—, o las emocionadas palabras con que el mismo Bustamante lamentó, en abril de 1824, la falta de acogida de aquella “constitución liberal y justa” entre “el pueblo bajo de la antigua España”.²³

20 *Ibidem*, vol. VII, p. 319 (6-II-1823).

21 *Ibidem*, vol. VII, p. 372 (7-II-1823).

22 *Ibidem*, vol. VII, p. 399 (18-II-1823). Uno de los autores de este libro se ha ocupado, en un trabajo anterior, del problema de la representación americana en las Cortes de España: Ferrer Muñoz, Manuel, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España (Pugna entre Antiguo y Nuevo Régimen en el virreinato, 1810-1821)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 194 y 204-219.

23 *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, México, Secretaría de Gobernación, Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, Comisión Nacional para la conmemoración

Ramos Arizpe, respetuoso siempre con el código gaditano, salió en su defensa cuando se le tachó de reglamentario en exceso; y mostró las ventajas de que se hubiera descendido a tanto detalle, pues de esa manera se había librado España de debates innumerables sobre cuestiones de procedimiento o reglamentarias, que tanto tiempo habían robado a las asambleas francesas.²⁴

En abril de 1824, el diputado Florentino Martínez recurrió a una ley española, de 17 de abril de 1821, en defensa de un proyecto de la comisión de legislación que proponía la prórroga de la ley de 27 de septiembre de 1823, y su empleo a los implicados en la intentona armada que había convulsionado la capital de la República en los primeros días de aquel mes de abril y, retroactivamente, a los “demás reos que se hallaren en su caso”. Juan de Dios Cañedo, que contradujo a Martínez, explicó a sus colegas que desde su escaño en las Cortes de Madrid había objetado aquella iniciativa de ley; y recordó que, aunque finalmente acabó por aprobarse esa medida en el Legislativo español, el Consejo de Estado dirigió al rey una representación para que suspendiera la publicación del decreto.²⁵

En agosto del mismo año volvió a invocarse en el Congreso otra ley de las Cortes españolas, relacionada con la protección de inventores e introductores, que el diputado José Francisco de Barrera suponía vigente, “ya porque lo están todas las de España y no han sido derogadas, ni se oponen á nuestra independencia y gobierno, y ya porque lo declaró el Congreso anterior por haber ocurrido el caso de un introductor”.²⁶ Marín, que negó la subsistencia de la ley española, reconoció la validez que el anterior Legislativo había otorgado a aquel precepto legal: pero “no en general sino para un caso particular”.²⁷

del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, 1974, p. 497 (12-I-1824), y *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. V, pp. 111-112 (30-III-1823) y vol. VIII, pp. 135-136 (12-IV-1824). *Vid.* la referencia que a la oficina de redacción del Congreso español hizo Zebadúa, en el mes de agosto de 1822: *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. IV, p. 92 (23-VIII-1822). El aprecio de Carlos María de Bustamante hacia el código gaditano se había puesto de manifiesto ya en 1820, con ocasión de un ensayo que dedicó al análisis de ese texto fundamental: Bustamante, Carlos María de, *La Constitución de Cádiz o Motivos de mi Afecto a la Constitución*, México, Federación Editorial Mexicana, 1971.

²⁴ *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. IX, p. 621 (22-V-1824).

²⁵ *Vid.* las intervenciones de los diputados Florentino Martínez y Juan de Dios Cañedo, el 5 de abril de 1824: *ibidem*, vol. VIII, pp. 59 y 60 (5-IV-1824). En relación con la propuesta legislativa a que se refiere el texto, *cfr.* Ferrer Muñoz, Manuel, *La formación de un Estado nacional en México*, pp. 229-231.

²⁶ *Constitución Federal de 1824. Crónicas*, México, Secretaría de Gobernación, Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, Comisión Nacional para la conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, 1974, p. 678 (24-VIII-1824).

²⁷ *Ibidem*, p. 678 (24-VIII-1824).

Y en septiembre, cuando ya era inminente la promulgación del texto constitucional, y se discutía sobre la redacción del artículo 2º, acerca de los límites del territorio nacional y “de la importancia de comprender en los términos de la república los inmensos terrenos despoblados, que tiene esta America, y no están demarcados”, se recordó la solución que se había dado en España a ese problema por medio del artículo 11 de su código fundamental, que remitía a una posterior ley constitucional “una división más conveniente del territorio español”.²⁸

Más significativa es, si cabe, la mención de la práctica jurídica española —aunque fuera para rechazar su validez— cuando el Congreso determinó anular la designación como presidente de Gómez Pedraza, alegando que se hallaba sometido a proceso judicial en las fechas en que resultó elegido para aquel cargo. Juan de Dios Cañedo, que contradecía el dictamen que en tal sentido había preparado la comisión de actas, observó que para ser presidente de la República se requería sólo que el candidato fuera ciudadano mexicano por nacimiento, pero no que se encontrara en el ejercicio de los derechos de ciudadano; y negó que fuera aplicable al caso la Constitución española, que negaba el acceso a la condición de diputado y a la ocupación de otros cargos y empleos a quienes estuvieran procesados criminalmente:

porque en la constitucion española nunca se pensó en dar reglas para la eleccion de presidente de una república federal, y porque es injusto que á un hombre antes de ser declarado legalmente criminal, solo porque no está averiguado si lo es, y esto acaso por una equivocacion ó por una calumnia, se le aplique una pena tan grave, como la de escluirlo de los puestos mas honorificos de la república.²⁹

Gómez Farías, que intervino también en apoyo de Gómez Pedraza, convino con Cañedo en negar la vigencia del artículo constitucional de España sobre suspensión de los derechos de ciudadano (artículo 25, fracción 5ª), “porque ese artículo dictado para todos los habitantes de una nacion regida por un gobierno monárquico, se opone al sistema federal que nos rige”.³⁰

A propósito de la prolongada influencia de la legislación española —particularmente de las leyes y los decretos constitucionales— vale la pena citar el juicio, tal vez un tanto aventurado y, desde luego, extremo de Alamán:

la primera desgracia de nuestra independenciam, la causa principal de que no haya producido mejores frutos, no es otra cosa que haber nacido después de publicada y comenzada á ejecutar la constitución española, y que España quedó harto ven-

28 *Ibidem*, pp. 740-741 (13-IX-1824). El mismo ejemplo había sido sometido por Espinosa a la consideración de los diputados el 1 de junio: *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. X, pp. 7-8 (1-VI-1824).

29 *Constitución Federal de 1824. Crónicas*, pp. 815-816 (1-X-1824).

30 *Ibidem*, pp. 816-817 (1-X-1824).

gada del agravio que recibió con nuestra separación, dejándonos por herencia ese funesto presente.³¹

En relación con este asunto habla por sí solo un acuerdo del Primer Congreso que, al discutir su reglamento de régimen interior, aprobó sin contradicción el siguiente artículo: “sobre la mesa [en la que se acomodaban el presidente y los secretarios] habrá un crucifijo, y además se pondrán dos ejemplares de este reglamento, otros *dos de la constitucion española* interin se aprueba la del imperio, el plan de Iguala y tratados de Córdoba, la lista de los diputados y la de comisiones”.³²

Resultan asimismo significativas la consulta que planteó Lorenzo de Zavala al Congreso, en enero de 1824: “si se entendia quedar derogada por el acta constitutiva toda la constitucion española, pues en tal caso era necesario añadirle muchas cosas”; y la respuesta que obtuvo de José María Becerra: “de la constitucion española debia entenderse derogado [solamente] lo que fuese contrario al acta”.³³ O bien, unas palabras del mismo Becerra, a fines de mayo, en demanda de una apelación a la Santísima Trinidad en el preámbulo de la Constitución, “por espresar el principal misterio de nuestra santa religion, por ser el que se espresa en la invocacion del tratado entre Francia y Austria de que ya tengo hecha mencion, y por que tambien se hallan en la de la constitucion provisional que ahora nos rige”.³⁴

Y también podría mencionarse una proposición del ya aludido diputado Marín, formulada unos días antes de la promulgación del texto constitucional de 1824, acerca de la vigencia como ley ordinaria de los artículos de la Constitución española no derogados explícitamente, ni adoptados en la mexicana, ni contrarios a la independencia nacional.³⁵

La validez que aún conservaba ese carácter referencial se evidenció en la sesión del 1 de octubre, en la que se terminó de revisar el código fundamental cuya entrada en vigor era inminente: leído un dictamen de la comisión de Constitución en que se declaraban abolidos tanto el código constitucional español como las leyes y decretos opuestos a la Constitución federal y al Acta Constitutiva,

31 Alamán, Lucas, *Historia de México. Desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, 5 vols., México, Jus, 1942, vol. V, p. 455. Desde unos planteamientos mucho más desapasionados, Jaime E. Rodríguez O. no ha tenido inconveniente en reconocer que el texto constitucional mexicano de 1824 se basó esencialmente en la Constitución española de 1812: cfr. Rodríguez O., Jaime E., “Intellectuals and the Mexican Constitution of 1824”, en Camp, Roderic A. (coord.), *Los intelectuales y el poder en México*, México, El Colegio de México, 1991, pp. 63-74 (pp. 66 y 73).

32 *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. III, p. 154 (3-VII-1822).

33 *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, p. 495 (12-I-1824).

34 *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. IX, p. 703 (31-V-1824).

35 *Constitución Federal de 1824. Crónicas*, p. 784 (23-IX-1824).

y a pesar de las intervenciones en favor de la propuesta de Ramos Arizpe y de Cañedo, “no hubo lugar á votar el artículo ni á que volviese á la comision”.³⁶

Queda, en fin, por reseñar la opinión de algunos contemporáneos, como Teresa de Mier, influidos por la negativa valoración que se hacía en Gran Bretaña de la Constitución gaditana,³⁷ desconfiados de los principios novedosos y contradictorios que encerraba su texto —“miserable e iliberal centón”—, y enemigos del tratamiento dado a las posesiones españolas de ultramar por aquel código fundamental, “obra refinada de malicia y maquiavelismo contra las desgraciadas Américas”,³⁸ que contrastaba con el parecer de quienes, como Prisciliano Sánchez o José María Luis Mora, apreciaron positivamente la Constitución española de 1812.

Sánchez alabó las garantías establecidas por la Constitución de España para mantener “la absoluta separacion de los tres grandes poderes”, la precisa fijación de los límites de su ejercicio, y las determinaciones tendentes a asegurar un eficaz funcionamiento del Legislativo, “asilo de la libertad, y el muro fuerte en que se ha de estrellar el despotismo”.³⁹

Mora encontró en el código gaditano “lo bastante para justificar la independencia de nuestro Imperio”, por su proclamación de la soberanía nacional como “un principio indisputable y como base de todo el sistema constitucional”: consiguientemente, y puesto que la soberanía “es una atribución esencial e in-

36 *Ibidem*, pp. 812-813 (I-X-1824).

37 Cfr. Teresa de Mier, Servando, *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*, 2 vols., México, Instituto Cultural Helénico - Fondo de Cultura Económica, 1987 (edición facsimilar de la de Londres, Imprenta de Guillermo Glindon, 1813), vol. II, p. 659. Esa obra dedica extensas páginas a la crítica del texto constitucional de las Cortes de Cádiz, desde una perspectiva americana: *ibidem*, pp. 659-707. También en los *Escritos inéditos de fray Servando* que publicaran en 1944 Miquel y Vergés y Díaz-Thomé queda patente el amplio uso que, en sus azarosas gestiones desde la cárcel en demanda de su libertad, hizo Teresa de Mier de la Constitución española exigiendo el cumplimiento de sus mandatos, aunque en otros varios pasajes reconociera su impracticabilidad: cfr. Teresa de Mier, Servando, *Escritos inéditos*, introducción, notas y ordenación de textos por J. M. Miquel y Vergés y Hugo Díaz-Thomé, México, El Colegio de México, 1944, pp. 103-109, 132 y 175-184.

38 Cfr. Lira González, Andrés, “Mier y la Constitución de México”, en Rodríguez O., Jaime E. (ed.), *Mexico in the Age of Democratic Revolutions, 1750-1850*, Boulder - Londres, Lynne Rienner Publishers, 1994, pp. 161-176 (pp. 164-165), y Teresa de Mier, Servando, *Cartas de un americano 1811-1812*, México, Secretaría de Educación Pública, 1987, pp. 70 y 82. En otro pasaje de la misma obra, fray Servando recordaba que “no hay un artículo de la Constitución tocante a América que no esté protestado de todos suplentes y propietarios (exceptos ya se supone los propietarios Pérez de la Puebla y Sufategui de Montevideo, traidores acérrimos de los intereses de su patria por ser fieles a los de los europeos que intrigan para hacerlos elegir)”: *ibidem*, p. 87. Carlos María de Bustamante mostraría un mayor aprecio por el liberalismo gaditano, aunque no dejara de lamentar que “España ya ilustrada por el siglo, y convencida de la necesidad de la independencia para felicidad suya, no osa tomar en boca esta palabra *independencia*”: *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. V, p. 472 (13-V-1823).

39 *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. III, pp. 298-298 (15-VII-1822).

herente a todas las sociedades” —concluía Mora—, “¿por qué motivo se le podrá negar a esta reunión de individuos que compone lo que llamamos Imperio Mexicano?”⁴⁰

2. LA CONSTITUCIÓN DE BAYONA, ¿LA PRIMERA DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL?

El texto constitucional de Bayona, *otorgado* por Napoleón Bonaparte después del levantamiento antifrancés de mayo de 1808 y de la imposición de su propio hermano como rey de España, con el nombre de José I, representó un proyecto regeneracionista-reformista, que se situó entre la vieja legalidad tradicional, que había perdido todo crédito, y el nuevo régimen que se alumbraría en Cádiz que, a su vez, no dejaba de albergar testimonios del pasado: “tanto en Bayona como en Cádiz confluirán reformismo y rupturismo, tradicionalismo y liberalismo, aunque en distinta medida y con objetivos diferentes: en ideas, en plasmaciones institucionales, en dinastías”.⁴¹

Bayona y Cádiz constituyeron dos respuestas diferentes al vacío de poder causado por la intervención francesa: una foránea, con la implicación de algunos españoles, que apuntaba a una reforma de la legalidad tradicional; y otra, autóctona, con un disfraz de continuidad histórica que apenas si alcanzaba a encubrir un radical enfrentamiento con el Antiguo Régimen.⁴² En una y otra ciudad convergieron, sin embargo, gentes de ideología dispar —liberales, ilustrados, tradicionalistas—, que coincidían en unos pocos objetivos comunes: en Cádiz, el antifrancesismo y el profernandinismo; en Bayona, el regeneracionismo vinculado al cambio dinástico.

Por eso, como ocurriría en el texto gaditano, la legislación constitucional de Bayona instauró una síntesis de corrientes diversas de pensamiento político, e incorporó instituciones tradicionales en España, como las Cortes y el Consejo de Estado: no obstante, como advierte O. Carlos Stoetzer, “este último, si bien

40 Mora, José María Luis, *Obras sueltas*, México, Porrúa, 1963, p. 464.

41 Morodo, Raúl, “Reformismo y regeneracionismo: el contexto ideológico y político de la Constitución de Bayona”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 83, enero-marzo de 1994, pp. 29-76 (p. 34). A propósito de la necesidad de mantener una conexión con los términos políticos tradicionales, incluso de parte de las personalidades más radicales, François-Xavier Guerra menciona la respuesta que la Universidad de Sevilla envió a la Consulta sobre las Cortes, que había sido redactada por Blanco White: “el cuerpo nacional que ahora necesita España (cuerpo que debe conservar el nombre de Cortes, no porque sea lo que ellas eran, sino porque esta voz es sagrada para los españoles)...”: Guerra, François-Xavier, *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 175. Y, en otro pasaje de la misma obra, informa del título de un libro sobre las Cortes que compuso Joaquín Lorenzo de Villanueva, uno de los diputados de Cádiz más inequívocamente liberales: *Un tomista en las Cortes* (*ibidem*, p. 337).

42 Cfr. Morodo, Raúl, “Reformismo y regeneracionismo”, pp. 34-35.

originariamente una institución hispánica que data de los tiempos visigodos es napoleónico, y como tal, será incorporado más tarde en la Constitución gaditana”. El Senado, implantado asimismo por el Estatuto de Bayona, tenía también origen francés, y por ello no faltaron diputados que se opusieron a su incorporación al nuevo organismo político de España.⁴³

Miguel Artola coincide con Stoetzer al apreciar un marcado carácter ecléctico en el Estatuto de Bayona, “resultado de un cruce entre las instituciones de la monarquía española y el *senatus consultus* de 18 de mayo de 1804 que dio a Napoleón el título imperial —títulos 2º, 3º, 4º y 8º—”.⁴⁴

Aunque corrientes historiográficas de inspiración variada —liberal, tradicionalista, nacionalista— excluyeran el estudio del texto de Bayona de la historia constitucional española y devaluaran su significado, empieza a sentirse la necesidad de revisar sus aportaciones en la búsqueda de un nacionalismo desde la colaboración, y de una apertura controlada en pos de una *regeneración*. Como advierte Raúl Morodo, no conviene olvidar que “fue la primera tentativa de modernizar, en amplios sectores, la vida pública española”:⁴⁵ por suerte o por desgracia, al hallarse intrínsecamente asociada esa empresa a la fortuna del imperio napoleónico, habría de truncarse de modo irremediable con la derrota militar de Francia.

Precisamente en la medida en que la voz *regeneración* se identificó con las ideas reformistas y modernizadoras que amparaba el gobierno del rey intruso, y se asimiló a lo nuevo francés, se vio condenada y rechazada por las Cortes de Cádiz que, en nombre del sentimiento patriótico-nacionalista, desdeñaron su uso: no porque estimaran la idea como falsa, ni porque se valorara negativamente el propósito, sino por su procedencia extranjera: en palabras de Alcalá Galiano, por el desagrado que causaba “la insolencia de un extranjero echándonos en cara nuestras propias faltas”.⁴⁶

La misma acogida se dispensó en América a las sugerencias regeneracionistas de Bayona, que no hallaron el eco que Bonaparte esperaba: “más bien la oportunidad fue propicia para que en el Nuevo Mundo se reaccionara hacia un movimiento de protesta, de indignación y de procura de la propia defensa ante las amenazas francesas”.⁴⁷

43 Cfr. Stoetzer, O. Carlos, *El pensamiento político en la América Española durante el Período de la Emancipación (1789-1825) (Las bases hispánicas y las corrientes europeas)*, 2 vols., Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966, vol. II, pp. 198-199, y Mercader Riba, Juan, *José Bonaparte, rey de España, 1808-1813. Historia externa del reinado*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1971, p. 40.

44 Artola, Miguel, *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, en *Historia de España dirigida por Miguel Artola*, Madrid, Alianza Editorial, 1990, vol. V, p. 25.

45 Morodo, Raúl, “Reformismo y regeneracionismo”, p. 59.

46 Alcalá-Galiano, Antonio, *Memorias*, Madrid, Imprenta E. Rubintós, 1886, p. 186.

47 Cfr. Meléndez Ch., Carlos, “Las Cortes de Cádiz en sus circunstancias históricas. Orígenes de la Constitución de 1812”, en VV. AA., *La Constitución de Cádiz y su influencia en América (175 años 1812-1987)*, pp. 25-45 (p. 31).

Quedan fuera de duda su origen espúreo y su falta de representatividad: elaborado el primer anteproyecto por el propio Napoleón o por una “mano no conocida”, tal vez española,⁴⁸ la junta de *notables* españoles que revisó y modificó el texto, convocada por las autoridades francesas de ocupación, no respondía a las características de las tradicionales Cortes, ni podía esgrimir una representación como la que disfrutaron los diputados que poco después se reunirían en Cádiz. Ahí radican, incuestionablemente, las claves de su caducidad.

El borrador que preparara Napoleón fue presentado en primera instancia a la consideración de los miembros más destacados de la Junta de Gobierno y del Consejo de Castilla, y fue objeto de importantes cambios antes de que pasara a debate de la Asamblea de Notables. Ésta dedicó a su examen doce sesiones, espaciadas a lo largo de veintitrés días —desde el 15 de junio: aunque hasta la sexta sesión, celebrada el día 23, no dispusieron los diputados del texto impreso del proyecto—; examinó y votó en sólo dos jornadas —27 y 28 de junio— todos los artículos del Estatuto, e introdujo enmiendas que sometió a la consideración de Napoleón. Por fin, el 6 de julio fue promulgada la Constitución.⁴⁹

En el texto de Bayona no se incorporó la doctrina de la soberanía de la nación, ni se fijó la clásica división de poderes del sistema liberal. Además, quedó minimizado el papel de los diversos cuerpos colegiados —Senado, Cortes, Consejo de Estado—, que no guardaban ninguna coordinación entre sí y operaban subordinados a la Corona.

Las Cortes carecían, en efecto, de iniciativa legislativa,⁵⁰ sesionaban en secreto (artículos 80 y 81), y no se hallaban capacitadas para presentar enmiendas a los proyectos de ley que propusiera el gobierno: sólo eran competentes para modificar o aprobar los proyectos que se refirieran a los presupuestos del Estado, los impuestos, los códigos civil y penal y el sistema de monedas (artículo 82). El Senado, privado también de iniciativa legal, se limitaba a ejercer de guardián de la libertad individual y de la imprenta (artículo 39).

El escaso protagonismo de esas instituciones en la vida política se veía agravado por su falta de representatividad: el Senado era básicamente de designación

48 María Cristina Diz-Lois llama la atención sobre la falta de certidumbre acerca de la autoría de ese anteproyecto, en el que algunos han querido ver la mano de Antonio Ranz Romanillos: *cfr.* Suárez, Federico (coord.), *Actas de la comisión de Constitución (1811-1813)*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1976, estudio preliminar de María Cristina Diz-Lois, p. 35, nota 45. Teresa de Mier, siempre contundente, no duda en atribuir a Romanillos el proyecto de Constitución: *cfr.* Teresa de Mier, Servando, *Escritos inéditos*, p. 299.

49 *Cfr.* Artola, Miguel, *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, p. 25, y Mercader Riba, Juan, *José Bonaparte, rey de España, 1808-1813*, pp. 38-39.

50 El artículo 57 disponía que “los proyectos de leyes civiles y criminales y los reglamentos generales de administración pública serán examinados y extendidos por el Consejo de Estado”; y el 83, que “los proyectos de Ley se comunicarán previamente por las Secciones del Consejo de Estado, a las Comisiones respectivas de las Cortes, nombradas al tiempo de su apertura”.

real,⁵¹ mientras que las Cortes —divididas en estamentos— se componían de diputados elegidos por juntas de partido integradas por los decanos de los regidores y de los curas de los pueblos más importantes (artículo 68).

Las secciones en que aparece estructurado el Consejo de Estado muestran su estrecha conexión con los ministerios de que se ocupa el título VI. Pero sus atribuciones en “los proyectos de leyes civiles y criminales y los reglamentos generales de administración pública” (artículo 57) le otorgan un ámbito de competencias propio, que se ve complementado por el que definen las tareas que le señala el artículo 58: “conocerá de las competencias de jurisdicción entre los cuerpos administrativos y judiciales, de la parte contenciosa, de la administración y de la citación a juicio de los agentes o empleados de la administración pública”.

Aunque el texto constitucional no acogía una declaración de derechos, al uso de las francesas, consignaba unos cuantos a lo largo de su articulado: supresión de privilegios (artículo 118), inviolabilidad domiciliar y libertad de movimientos (artículos 126 y 127), abolición del tormento (artículo 133), admisibilidad a los empleos (artículo 140). E incluía todo un programa de reformas: consolidación de la deuda nacional (artículo 115), supresión de las aduanas interiores (artículo 116), uniformidad del sistema impositivo (artículo 117), separación del tesoro público y del de la Corona (artículo 119), reducción de los mayorazgos a ciertos límites (artículos 135-137), revisión de los fueros de Vascongadas y de Navarra (artículo 144).⁵²

En aparente contradicción con esos propósitos reformistas, la Constitución dada por el emperador de los franceses no pretendía introducir la libertad religiosa, y sí asegurar “el ejercicio de nuestra santa religión”: por eso, establecía en su artículo 1º la exclusividad de la religión católica. En opinión de Carlos Le Brun, un contemporáneo que publicó en Filadelfia un libro titulado *Retratos políticos de la Revolución de España*, donde elogiaba el talento político de José Bonaparte, la tolerancia religiosa resultaba todavía inviable en España, y la libertad se hallaba estorbada en el país tanto por el cerrilismo de los frailes como por la prepotencia de los militares franceses que rodeaban a José.⁵³

51 El artículo 32 establecía un doble procedimiento para la selección de los miembros del Senado: de un lado, los Infantes de España mayores de dieciocho años y, de otro, “veinticuatro individuos, nombrados por el Rey entre los Ministros, los Capitanes generales del Ejército y Armada, los embajadores, consejeros de Estado y los de consejo Real”.

52 Cfr. Artola, Miguel, *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, p. 26.

53 Cfr. Morodo, Raúl, “Reformismo y regeneracionismo”, p. 71.

3. LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL NOVOHISPANA, ¿ANTECEDENTE DE LA ORGANIZACIÓN FEDERAL DE MÉXICO?

Es común el sentir de que el sistema federal y las divisiones circunscripcionales que implantó la Constitución de 1824 eran deudores, en buena parte, de la anterior experiencia administrativa de la Nueva España: las intendencias⁵⁴ y, desde 1812, las diputaciones provinciales creadas por los constituyentes de Cádiz,⁵⁵ que habían incrementado su número hasta un total de veintitrés en 1823, cuando iniciaron el proceso hacia su conversión en estados.⁵⁶ Marcello Carmagnani ha mostrado, a este propósito, que también el Decreto Constitucional de Apatzingán compartió los mismos criterios de territorialidad del texto constitucional gaditano, e incluso la misma organización en el interior de los territorios o provincias.⁵⁷

54 De hecho, para la demarcación de los límites de los estados se tomó como base el territorio correspondiente a esas intendencias. Puede consultarse a este propósito la intervención del diputado Valle, el 29 de enero de 1824, en relación con la proyectada erección de Tabasco como estado de la Federación: *El Sol*, 30-I-1824. Para el estudio de la organización del régimen de intendencias en la Nueva España, que se compaginó con la subsistencia de las provincias internas y de los gobiernos independientes establecidos en las dos Californias y Tlaxcala, puede recurrirse a Commons, Áurea, *Las intendencias de la Nueva España*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas - Instituto de Geografía, 1993, y —para obtener una visión sucinta— a Gamas Torruco, José, *El federalismo mexicano*, México, Secretaría de Educación Pública, Col. Sep / Setentas, núm. 195, 1975, pp. 26-27.

55 Es la conocida tesis de Nettie L. Benson, expuesta en sus interesantísimos trabajos sobre las diputaciones provinciales novohispanas: Benson, Nettie L., *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955, y “La aportación de España al federalismo mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. VIII, núm. 29, enero-marzo de 1958, pp. 139-153. También Jorge Carpizo se abona a esta interpretación: “en los últimos años de la Colonia existió un principio de descentralización política que constituye el germen del sistema federal mexicano [...]. El germen del sistema federal mexicano se encuentra en las diputaciones provinciales” (Carpizo, Jorge, “Sistema federal mexicano”, en VV. AA., *Los sistemas federales del Continente Americano*, México, Fondo de Cultura Económica - Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1972, pp. 463-547 —pp. 467 y 468—). En relación con las diputaciones provinciales de Nueva España es recomendable la lectura de Hernández Sánchez, Alejandro, “Las Cortes de Cádiz y las actuaciones de los diputados americanos”, en VV. AA., *Los Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Historia Constitucional, vol. I, pp. 317-718 (pp. 681-695); Benson, Nettie L., “La aportación de España al federalismo mexicano”, pp. 141-146; Gamas Torruco, José, *El federalismo mexicano*, pp. 33-37; Calvillo, Manuel, “La consumación de la Independencia y la instauración de la República federal, 1820-1824”, en Hernández, Octavio (ed.), *La República Federal Mexicana. Gestación y nacimiento*, 8 vols., México, Departamento del Distrito Federal, 1976, vol. I, pp. 384-394; Ferrer Muñoz, Manuel, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, pp. 224-232, y Blanco Valdés, Roberto L., *El “problema americano” en las primeras Cortes liberales españolas 1810-1814*, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Corte de Constitucionalidad de Guatemala - Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1995, pp. 55-74.

56 Cfr. Rodríguez O., Jaime E., “La Constitución de 1824 y la formación del Estado mexicano”, *Historia Mexicana*, vol. XL, núm. 159, enero-marzo de 1991, pp. 507-535 (p. 517).

57 Cfr. Carmagnani, Marcello, “Territorios, provincias y estados: las transformaciones de los espacios políticos en México, 1759-1850”, en Vázquez, Josefina Zoraida (coord.), *La fundación del Estado mexicano, 1821-1855*, México, Nueva Imagen, 1994, pp. 39-73 (p. 59).

El trabajo acometido por algunos diputados novohispanos —Ramos Arizpe muy en particular— para contribuir a dotar de una más amplia autonomía a los territorios de ultramar, en el contexto de esas unidades administrativas provinciales, revistió notable importancia como antecedente de la futura división territorial de México, y merece una atención especial, siquiera sea omitiendo los detalles.

Mucho se ha escrito sobre la aportación de Miguel Ramos Arizpe a la primitiva doctrina federal de México, incoada ya durante su presencia en las Cortes españolas, de las que formó parte, en calidad de diputado por las provincias internas de Oriente, a partir de 1810. Desde ese puesto realizó una empeñada defensa de los derechos de la Nueva España, reclamando mayores espacios de autonomía y oponiéndose a las pretensiones uniformizadoras y centralizadoras que prevalecían en aquellas Cortes.

Así, en 1811, Ramos Arizpe criticó las propuestas de otros diputados, partidarios de centralizar los asuntos de América en una sola Secretaría de Despacho Universal, o bajo la dirección de los respectivos secretarios del Despacho de España; y discrepó también del primer proyecto constitucional, que preveía dos secretarios del Despacho Universal de Ultramar, uno para América Septentrional y sus islas, y otro para América del Sur, sus islas y las provincias de Asia.⁵⁸ Calificó, en fin, de incomprensible esta última solución, que hacía “division, no de negocios, sino de territorios”:

de suerte que para el gobierno de las provincias de la península, en que viven once millones de hombres alrededor del Gobierno, se establecen sus secretarios, y para cada una de las Américas, que es medio mundo, en que habitan quince millones, un solo secretario, a cuyo cargo estén todos los negocios, sin atender a sus diferentes naturalezas.⁵⁹

Del mismo año data la Memoria sobre las provincias internas de Oriente,⁶⁰ presentada en las Cortes por Arizpe para sustentar su propuesta del estableci-

58 Cfr. *México en las Cortes de Cádiz. Documentos*, México, Empresas Editoriales, 1949, pp. 99-102; Hernández Sánchez, Alejandro, “Las Cortes de Cádiz y las actuaciones de los diputados americanos”, pp. 617-623; Reyes Nevares, Salvador, “Las Cortes de Cádiz y las ideas políticas en México”, p. 302, y Blanco Valdés, Roberto L., *El “problema americano” en las primeras Cortes liberales españolas 1810-1814*, pp. 49-55. Los discursos de los diputados americanos en torno a esta cuestión se recogen en las páginas 99-114 del libro citado en primer lugar. Una síntesis de los argumentos desarrollados por Arizpe y Alcocer, en Ramos Pérez, Demetrio, “La movilización gaditana y el intento de solución constitucional”, en *Historia General de España y América*, Madrid, Rialp, 1992, vol. XIII, pp. 225-242 (p. 228).

59 *México en las Cortes de Cádiz*, p. 101.

60 Cfr. *ibidem*, pp. 131 y 133, y Ramos Arizpe, Miguel, *Memoria*, Cádiz, Imprenta de D. José María Guerrero, 1812. Algunas referencias a la *Memoria*, en D.U.L.A., *Idea general sobre la conducta política de D. Miguel Ramos de Arizpe, natural de la provincia de Coahuila, como diputado que ha sido por esta provincia en las Cortes generales y extraordinarias de la Monarquía española*

miento de una Junta Superior Gubernativa en Saltillo, que simplificara el mando de aquel territorio, tanto en lo gubernativo como en lo judicial. Al señalar los defectos del sistema vigente, agravado por la lejanía respecto del gobierno de España y de las audiencias de México, Guadalajara y Chihuahua, propuso descentralizar la administración como el medio más eficaz para mejorar la suerte de los habitantes de aquel rincón de la Nueva España.

No sin razón, Anna considera a Arizpe el principal propulsor de las reformas que desembocaron en la creación de las diputaciones provinciales y en la libre designación de los ayuntamientos.⁶¹ Aunque la oposición del sector mayoritario del Congreso impidió que esas innovaciones alcanzaran la extensión que pretendía el diputado de Coahuila, importa consignar aquí su contribución en ese proyecto descentralizador.

Ramos Arizpe, partidario también de modificar el sistema de acceso a los cargos municipales, veía en las diputaciones provinciales unas legislaturas provinciales en ciernes;⁶² pero acabó siendo derrotado en sus planteamientos maximalistas por la opinión de Argüelles, mayoritaria en el Congreso, que sostenía que los municipios obtenían el poder del rey y de las Cortes, y que a las diputaciones incumbían básicamente las funciones que les delegara el gobierno central.⁶³

Triunfó, pues, el criterio de los diputados españoles, que consideraban las diputaciones provinciales como meras juntas administrativas de carácter consultivo, al servicio de un Estado unitario, aunque parcialmente descentralizado. Por eso, y para prevenir el peligro de federalismo, se preocuparon de equilibrar los órganos colegiados de origen popular —diputaciones, ayuntamientos— con los monocráticos —jefes políticos, alcaldes—, que respondían más bien a los intereses gubernativos. Otorgado el predominio a los primeros, los segundos servían de contrapeso, al tiempo que se proyectaba una diversidad funcional: los órganos colegiados entendían en lo económico-administrativo, en tanto que los monocráticos asumían la dirección política-ejecutiva.⁶⁴

desde el año de 1810 hasta el de 1821. México: impreso en la oficina de Doña Herculana del Villar y socios. Año de 1822 (Fondo Lafragua de la Biblioteca Nacional de México, 436; en adelante, LAF). En fin, es digno de ser reseñado el juicio de Reyes Heróles en relación con este documento: "es un elocuente y bien fundado alegato en contra de la centralización colonial, y una defensa, no menos elocuente, del autogobierno de las colectividades": Reyes Heróles, Jesús, *México: historia y política*, Madrid, Tecnos, 1978, p. 154.

61 Cfr. Anna, Timothy E., *La caída del gobierno español en la ciudad de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 128. Vid. también Rodríguez, Mario, *El experimento de Cádiz en Centroamérica, 1808-1826*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 94-97, y Reyes Nevares, Salvador, "Las Cortes de Cádiz y las ideas políticas en México", pp. 302-303.

62 Cfr. Gamas Torruco, José, *El federalismo mexicano*, pp. 32-33.

63 Cfr. Anna, Timothy E., *La caída del gobierno español*, pp. 127-128, y Benson, Nettie L., *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, p. 15.

64 Cfr. Gallego Anabitarte, Alfredo, "España 1812: Cádiz, Estado unitario, en perspectiva histórica", *Ayer*, 1, 1991, pp. 125-166 (pp. 142-147).

Abortada así cualquier posibilidad de convertir las diputaciones provinciales en legislaturas estatales embrionarias, no por eso se invalidaba su operatividad por más que, contra el deseo de la representación americana en Cortes, sus funciones no lograsen rebasar los límites de lo estrictamente consultivo.⁶⁵

No obstante las limitaciones reseñadas y la frustración de los esfuerzos que los delegados de América en Cádiz realizaron por preservar la peculiaridad de las tierras de ultramar y por ampliar el ámbito funcional de las diputaciones, fueron muchos los americanos que, particularmente a partir de 1820, contemplaron con optimismo el establecimiento de esta institución: “no cabe duda [de] que su establecimiento en México creó grandes expectativas y que su funcionamiento [...] despertó fuertes simpatías hacia el sistema federal con el que se aseguraba un frente poderoso contra el centralismo con tendencias absolutistas”.⁶⁶

Expresión de ese aprecio de la clase política mexicana por las diputaciones provinciales fue un acuerdo de la Junta Gubernativa, adoptado en la sesión del 11 de noviembre de 1821, que, además de aprobar su persistencia en las provincias donde ya estuvieran constituidas, preveía su establecimiento en las intendencias aún carentes de diputaciones.⁶⁷

La visión que Arizpe había adquirido sobre la función de las diputaciones provinciales en el imperio español se proyectó, con el paso de los años, al modo en que concibió la organización independiente de las repúblicas hispanoamericanas. Esa intelección discrepaba de la que poseyó durante un tiempo Vicente Rocafuerte, buen amigo de Ramos Arizpe, con quien compartía idénticas convicciones liberales y la seguridad de que sólo la independencia permitiría que América española accediera a un gobierno representativo. Por contraste, la valoración que uno y otro hacían del tipo de repúblicas que hubieran de establecerse era notablemente diferente. Ramos Arizpe,

*the originator of the provincial deputation, still maintained that only a government which recognized regional interests could be effective. Rocafuerte, on the other hand, believed that without a strong central government the new nations would disintegrate into petty principalities.*⁶⁸

65 Cfr. Hamnett, Brian R., *La política española en una época revolucionaria, 1790-1820*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, pp. 135-136.

66 Barquera, Juan Wenceslao, *Lecciones de política y derecho público para instrucción del pueblo mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981, prólogo de Ernesto de la Torre Villar, p. XVI.

67 *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. I, p. 89 (11-XI-1821).

68 Rodríguez O., Jaime E., *The Emergence of Spanish America. Vicente Rocafuerte and Spanish Americanism 1808-1832*, Berkeley - Los Angeles - Londres, University of California Press, 1975, p. 53. Más adelante, en IV.2, nos ocupamos de la posterior evolución de Rocafuerte hacia posiciones federalistas.

4. PRESENCIA DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA ESPAÑOLA EN LA VIDA INSTITUCIONAL MEXICANA

El Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, aun reconociendo el carácter de nación soberana e independiente a “esta América”, permitieron la sobrevivencia de la norma extranjera;⁶⁹ la Junta Provisional Gubernativa se consideró investida de “todas las facultades que están declaradas á las Córtes, por la Constitución política de la monarquía española, en todo lo que no repugne á los Tratados de la Villa de Córdoba”,⁷⁰ y el Primer Constituyente fue convocado, en lo fundamental (se introdujeron algunos reajustes), a tenor de los preceptos del sistema constitucional español.

No obstante, el autor de un folleto que se publicó en México en 1821, cuando la Junta Provisional Gubernativa titubeaba sobre el carácter vinculante o meramente orientativo de la normativa constitucional de España para la convocatoria del futuro Legislativo, justificaba la plenitud de facultades de la Junta para reunir el Congreso, sin sujetarse a los procedimientos de la Constitución española, en que ésta había perdido toda su virtualidad después de la declaración de independencia.

Si la legislación constitucional de España conservaba vigor en algunas de sus partes, tal reserva —sostenía aquel articulista— se fundaba en la necesidad de prevenir vacíos legales; pero la forma de llamar a la representación nacional no tenía por qué atenerse a otros criterios que los que la nación en fase constituyente deseara adoptar como suyos, “sin que pudiera notarsele de que mudaba ó alteraba las leyes conocidas, pues sobre tal materia y para tan extraordinario, y nuevo acontecimiento no las había”.⁷¹

Cuando el Primer Congreso aprobó en su sesión inaugural el Plan de Iguala, sancionó implícitamente y de modo provisional la Constitución de España hasta que se escribiera una mexicana, salvas las incompatibilidades con aquel plan, la independencia de México y los decretos del propio Congreso: “México era el único país hispanoamericano de reciente independencia que proclamaba que, en su territorio, la constitución española de Cádiz estaba vigente”.⁷²

69 Significativamente, el artículo 21 del Plan de Iguala determinaba que “interin las Córtes se establecen se procederá en los delitos con total arreglo á la Constitución Española”.

70 *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. I, p. 4 (25-IX-1821).

71 *Reflexiones sobre los actuales debates de la Suprema Junta*. México: Imprenta Imperial de D. Alejandro Valdés. Año de 1821 (LAF, 222).

72 Anna, Timothy E., *El imperio de Iturbide*, México, Alianza Editorial y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1991, p. 106. Esa afirmación de Anna debería, tal vez, suavizarse un tanto: porque la Constitución de Colombia —referencia frecuente para el Congreso mexicano: *cfr.* capítulo V— declaraba en vigor “las leyes que hasta aquí han regido en todas las materias y puntos que directa o indirectamente no se opongan a esta Constitución ni a los decretos y leyes que expidiere el Congreso” (artículo 188); y es obvio que, entre esas disposiciones legales, se encontraban muchas procedentes de la legislación constitucional española.

Según la interpretación tradicional,

tímidos e inciertos, los letrados mexicanos, quienes de pronto se hallaron en un ambiente desconocido como era el de una autonomía nacional, no se atrevieron a aplicar sus conocimientos del derecho público y prefirieron adoptar el sistema político de España sustentado sobre el asambleísmo gaditano, a propósito del cual estaban instruidos los ilustrados de México.⁷³

Así, en plena continuidad con el camino recorrido por los constituyentes de Cádiz, después de asentar el principio de que el poder derivaba de la nación,⁷⁴ el Primer Congreso del Imperio Mexicano se apresuró a declarar que la soberanía residía en él: en consecuencia, y admitido también el postulado de la división de poderes, el órgano de representación nacional delegó interinamente el Poder Ejecutivo en la Regencia.⁷⁵

Pocas veces se ha reparado, sin embargo, en la diferencia de matiz que presentan los textos fundamentales español y mexicano en lo tocante a la interpre-

73 Valadés, José C., *Orígenes de la república mexicana. La aurora constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, p. 29.

74 En 1824, los redactores del Acta Constitutiva de la Federación explicitaron que “la soberanía reside radical y esencialmente en la nación”, con lo que se retomó el adverbio “radicalmente”, propuesto sin éxito por Guridi y Alcocer ante las Cortes de Cádiz, cuando pretendía que la Constitución que se estaba elaborando en esa ciudad española hablara de una soberanía que radical y originariamente residía en la nación, “de manera que exprese que la nación no dejará de ser nación porque lo deposite [el poder] en una persona o en un cuerpo moral”. Como puso de relieve el conde de Toreno en su réplica, entrañaba esto una connotación distinta de la implicada por el adverbio *esencialmente*: concebida como poder originario o radical, la soberanía era susceptible de ser transpuesta a las personas designadas para el gobierno, en tanto que lo esencial resultaba inalienable. Estas fueron las palabras de Toreno ante las Cortes: “*radicalmente* u *originariamente* quiere decir que en su raíz, en su origen, tiene la nación este derecho, pero no que es un derecho inherente a ella; y *esencialmente* expresa que este derecho co-existe, ha co-existido y co-existirá siempre con la nación mientras no sea destruida; envuelve, además, esta palabra *esencialmente* la idea de que es innegable y cualidad de que no pueda desprenderse la nación, como el hombre de sus facultades físicas” (Intervención del conde de Toreno en la sesión del 28-VIII-1811: *Actas de las Cortes de Cádiz*, Antología (dirigida por Enrique Tierno Galván), 2 vols., Madrid, Taurus, 1964, vol. I, p. 572).

El discurso de Guridi y Alcocer está en *ibidem*, pp. 565-566. *Vid.* también Rodríguez O., Jaime E., “La Constitución de 1824 y la formación del Estado mexicano”, p. 523, e “Intellectuals and the Mexican Constitution of 1824”, p. 70.

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

Y en la sesión del 20 de mayo fue aceptada una propuesta de Valdés, para que “en lo sucesivo se dé al Congreso el tratamiento de Soberanía”: *ibidem*, vol. II, p. 302, segunda foliatura (20-V-1822).

tación del concepto de soberanía. Aunque los dos constituyentes confieren a la nación el poder soberano, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana se separa de la escueta declaración de Cádiz, al distinguir entre nación y representantes.⁷⁶ Así, el artículo 3º del Acta Constitutiva señalaba: “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 y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más”. Y el preámbulo de la Constitución que se promulgó en octubre de ese año insistió en esa distinción entre la nación mexicana y sus representantes: “*el Congreso general constituyente* de la nación mexicana, en desempeño de los deberes que le han impuesto sus comitentes, para fijar su independencia política, establecer y afirmar su libertad, y promover su prosperidad y gloria, *decreta* la siguiente [Constitución]”. En cambio, la Constitución española había proclamado en su artículo 3º: “la soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta, exclusivamente, el derecho de establecer sus leyes fundamentales”.

Por lo demás, la discusión de asuntos importantes, como el nombramiento de los miembros del Tribunal Supremo de Justicia, tomó habitualmente como referencia disposiciones constitucionales de Cádiz, aunque no siempre prosperara la sujeción a lo estipulado por el código gaditano.

El Tribunal Supremo de Justicia diseñado por los constituyentes de Cádiz entendía en los recursos de nulidad interpuestos de los tribunales especiales, en atención a lo previsto en el decreto del 23 de enero de 1813 de las Cortes españolas, y conocía de las reclamaciones que magistrados y jueces pudieran formular, de acuerdo con otros decretos de las mismas Cortes expedidos el 24 de marzo y el 1 de septiembre de 1813, todos los cuales mantuvieron vigencia después de independizado el Virreinato de la Nueva España.⁷⁷

En cambio, no llegó a prosperar el propósito del Ejecutivo mexicano que, fundándose en la Constitución española, pretendía que la designación de los miembros del Tribunal Supremo de Justicia fuera competencia del gobierno. Aunque los diputados opuestos a ese procedimiento invocaban legítimamente la fracción 9ª del artículo 131 de la Constitución española, que confiaba a las Cortes la facultad de elegir a las personas que formaran parte de los tribunales, el artículo 171 del mismo texto constitucional amparaba las pretensiones de Iturbide, puesto que en su fracción 4ª otorgaba al rey competencia para “nombrar

76 Cfr. Sordo Cedeño, Reynaldo, “El Congreso y la formación del Estado-Nación en México, 1821-1855”, en Vázquez, Josefina Zoraida (coord.), *La fundación del Estado mexicano, 1821-1855*, pp. 135-178 (pp. 160-162).

77 Cfr. Reyes Nevares, Salvador, “Las Cortes de Cádiz y las ideas políticas en México”, pp. 308-309.

los magistrados de todos los tribunales civiles y criminales, a propuesta del Consejo de Estado”.

En esa pugna entre los poderes Ejecutivo y Legislativo prevaleció al principio la opinión mayoritaria en el Congreso, que quería reservarse la competencia en esos nombramientos, y fueron contrariadas las pretensiones de Iturbide que, según Bustamante, quería realizar esas designaciones a fin de que los elegidos fuesen personas de su confianza.⁷⁸

Instalada ya la Junta Nacional Instituyente y sin el estorbo que entrañaba la oposición del disuelto Congreso, Iturbide pudo proceder a nombrar a los miembros del Tribunal Supremo, después de que la Junta ratificara un acuerdo supuestamente adoptado por el Congreso el 25 de octubre, que autorizaba a “que el Emperador nombre los magistrados que han de componer el supremo tribunal de justicia”.⁷⁹

José Barragán expresa su desconfianza sobre la real existencia del acuerdo del Congreso del 25 de octubre, en vísperas de su disolución y sin que hubiera *quorum*, por hallarse arrestados catorce diputados y ausentes otros muchos, huidos de la capital. Pero el propio autor recoge, páginas más adelante, un dictamen de la comisión de puntos constitucionales del Congreso reinstalado tras la expedición del Plan de Casa Mata, en que se detallaban las circunstancias que rodearon aquella resolución:

el nombramiento de ministros del supremo tribunal de justicia que el Congreso se había reservado, era en estos momentos [octubre de 1822] la piedra del escándalo, daba pábulo á la malignidad, y servía de pretexto á tan groseras inculpaciones.

En tan difíciles circunstancias juzgó el Congreso de necesidad tomar un corte, que sin comprometer su decoro ni los intereses de la nación, lo salvase de la inminente ruina que le amenazaba, y proveyese á los objetos indicados. Se acordó pues, que hasta la formación de nuestra constitución, ligase á todos los poderes la de la monarquía española; y que en su virtud nombrase interinamente el poder ejecutivo los individuos que debían componer el supremo tribunal de justicia pero con la condición de que esta resolución se publicase con toda solemnidad, y acompañada de otras aclaraciones que garantizasen la existencia y libertad del Congreso.

El gobierno no se dió por satisfecho, y avanzó sus pretensiones hasta el grado de exigir la sanción de la constitución, y á fin de inclinar los ánimos á su favor, no perdonó arbitrio de cuantos le daban entonces su preponderancia, empleando á su vez el ruego, la promesa y la amenaza. Empero el Congreso firmó en sus principios, y resuelto á sacrificarse en cumplimiento de sus deberes, resistió vigorosamente toda transacción que ofendiese su honor, y vulnerase los sagrados derechos

⁷⁸ Cfr. Bustamante, Carlos María de, *Continuación del Cuadro Histórico. Historia del emperador D. Agustín de Iturbide hasta su muerte, y sus consecuencias; y establecimiento de la república popular federal*, México, Instituto Cultural Helénico - Fondo de Cultura Económica, 1985 (edición facsimilar de la de México, Imprenta de Cumplido, 1846), p. 17.

⁷⁹ *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. VII, p. 161 (19-XII-1822).

que le habían encomendado, provocando con esta conducta el famoso decreto de su disolución.⁸⁰

La declaración de nulidad que recayó sobre todos los actos del Imperio de Iturbide, después de que éste abandonara el poder, implicó el cese del tribunal, el 23 de abril de 1823, al haber sido anulada la designación de sus miembros que hiciera Iturbide y no proveerse al nombramiento de sus sucesores.⁸¹

Ya en junio, el día 20 quedó aprobado el restablecimiento del Tribunal Supremo, con carácter provisional, con las atribuciones que le concedía la Constitución española, pese a las protestas de Zavala, contrario a que una institución de un régimen republicano fuera regulada por una Constitución monárquica, como la de Cádiz; y con una adición propuesta por Rejón, que quiso que quedara constancia de que el tribunal debía atenerse también a las leyes vigentes en México.⁸²

Llama la atención que, proponiéndose en el borrador del dictamen que el nombramiento de los ministros del Supremo competía al Poder Ejecutivo, sin que conste por la crónica del *Águila Mexicana* que se registrara debate alguno en torno a ese artículo, la redacción final corrigiera en lo sustancial un punto tan controvertido en los meses anteriores, al explicitar que “el nombramiento de dichos magistrados se hará exclusivamente por el congreso”. Es evidente, desde luego —como opina Barragán—, que sí se discutió la cuestión, aunque el cronista —por los motivos que fuesen— no se hiciera eco de esa circunstancia.⁸³

Sin embargo, el cese de la actividad Congreso, ya muy próximo, implicó un compás de espera para la ejecución del decreto, como se desprende del hecho de que a fines de octubre, fechas en que la disolución del Legislativo era inminente, siguiera sin instalarse el Tribunal Supremo.⁸⁴

80 Cit. en Barragán Barragán, José, *Introducción al federalismo (la formación de los poderes 1824)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, pp. 253-254 y 257-258.

81 Cfr. Bustamante, Carlos María de, *Diario Histórico de México. Diciembre 1822-Junio 1823*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1980, t. I, vol. I, p. 223.

82 Cfr. Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana ó Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, 3 vols., México, Imprenta del Comercio, a cargo de Dublán y Lozano, Hijos, 1876, vol. I, núm. 341, p. 657; Sierra Brabatta, Carlos J., *La Constitución Federal de 1824*, México, Departamento del Distrito Federal, Colección Conciencia Cívica Nacional, 1983, pp. 26-27, y Barragán Barragán, José, *Introducción al federalismo*, p. 260.

83 Cfr. Barragán Barragán, José, *Introducción al federalismo*, p. 262.

84 Cfr. *ibidem*, pp. 262-263. Así consta también en la Memoria leída ante el Congreso el 8 de noviembre por Pablo de la Llave, Secretario de Justicia y Negocios Eclesiásticos: cfr. *Memoria que el secretario de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presenta al Soberano Congreso Constituyente sobre Los ramos del Ministerio de su cargo, leída en la sesion de 8 de Noviembre de 1823. Impresa de orden del mismo Soberano Congreso*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, en Palacio, p. 9.

El 31 de enero de 1824 se aprobó un dictamen de la comisión de Constitución del nuevo Legislativo, que reservaba al futuro texto constitucional la demarcación de las facultades de la Suprema Corte de Justicia. Y en agosto de aquel año se debatieron en el Congreso los artículos constitucionales referentes a la elección de los doce componentes de la Suprema Corte —once ministros y un fiscal— que, según el borrador inicial, aprobado con modificaciones de detalle, se confiaba a las legislaturas de los estados, que remitían al presidente del Consejo de Gobierno las listas de los doce candidatos seleccionados en cada una, para que la Cámara de Diputados revisara y calificara los sufragios y, eventualmente —en los casos en que algunos candidatos no alcanzaran la mayoría exigida por la Constitución—,⁸⁵ interviniera eligiendo “sucesivamente de entre los individuos que hayan obtenido de las legislaturas mayor número de votos”.⁸⁶

Otro ejemplo que podría invocarse, entre muchos, para ilustrar el modo en que las previsiones constitucionales españolas condicionaban la resolución de cuestiones políticas, antes de que México dispusiera de un texto fundamental propio, viene proporcionado por las reclamaciones del Primer Congreso ante la ilegal detención de un grupo de diputados, en agosto de 1822, que se fundaron en los preceptos de la Constitución española de 1812, y por las argumentaciones en contra de Iturbide, que se remitió al decreto de las Cortes españolas de 11 de abril de 1821. Del mismo modo, como se recordará (*cf.* III.1), las más serias objeciones al *Proyecto de Reglamento Político de Gobierno del Imperio Mexicano* derivaron de la controvertida capacidad de la Junta Nacional Instituyente para derogar la vigencia del código gaditano.⁸⁷

Ya en los debates del Acta Constitutiva volvemos a encontrar propuestas de diputados que recuerdan precedentes españoles para la resolución de puntos controvertidos. La realidad es que no siempre estaban bien traídos a colación esos antecedentes que, a veces, se invocaban más bien a título ornamental y carecían de riguroso fundamento. Tal parece que pudo ser el caso de una intervención de José Mariano Marín, preocupado por la desigualdad que producía la base de población en la composición de la Cámara de Diputados:

observó que esta base dá mas influencia no solo á los estados por el mayor número de sufragantes ó defensores con que cuentan los mas poblados; sino á los mismos individuos, porque cada uno tiene accion á votar mayor número de electores en las parroquias ó territorios mas poblados que en los menos poblados. Llamó la atencion á que en el sistema constitucional de España, se corrije esa desigualdad

85 Artículo 132: “el individuo o individuos que reuniesen más de la mitad de los votos computados por el número total de las legislaturas, y no por el de sus miembros respectivos, se tendrán desde luego por nombrados, sin más que declararlo así la cámara de diputados”.

86 Estas disposiciones se recogen en el título V, sección II, artículos 124-136 de la Constitución.

87 Tal vez las intervenciones más significativas fueran las de José María Becerra: *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. VII, pp. 298 (3-II-1823) y 364-370 (7-II-1823).

en las elecciones parroquiales nombrando cada partido un elector sea cual fuere su población.⁸⁸

Lo curioso es que, si se analiza con detalle el texto constitucional gaditano, no se descubren las razones de tal aseveración: es verdad que el artículo 64 del capítulo IV (que se ocupa de las juntas electorales de partido, que seguían a las elecciones parroquiales) determina que “si el número de partidos de la provincia fuere mayor que el de los electores que se requieren por el artículo precedente, para el nombramiento de los diputados que le correspondan, se nombrará, sin embargo, *un elector por cada partido*”. Pero el siguiente artículo vuelve a tomar en cuenta la base poblacional: “si el número de partidos fuere menor que el de los electores que deban nombrarse, cada partido elegirá uno, dos o más, hasta completar el número que se requiera; pero si faltase aún un elector, le nombrará el partido de mayor población; si todavía faltase otro, le nombrará el que siga en mayor población; y así sucesivamente”.

En los meses posteriores a la entrada en vigor del Acta Constitutiva, y mientras trabajaba el Congreso en la redacción del texto constitucional, debió ocuparse el Legislativo del reforzamiento de los poderes del gobierno, con objeto de hacer frente a la grave crisis que sobrevino en la primavera de 1824. La discusión de esas medidas dio pie a que se recordara la praxis constitucional española como argumento de peso esgrimido para defender unos u otros puntos de vista.

El diputado Aldrete se negó a que se autorizara al Ejecutivo a que, como había propuesto la comisión, pudiera “aumentar, disminuir y arreglar el ejército, como sea mas conveniente para que llene sus deberes”; observó que la Constitución española —“fundada en principios liberales”— encomendaba esa responsabilidad a las Cortes, y se escandalizó por la capacidad que se quería conferir al gobierno para que dispusiera de las milicias cívicas aun fuera de los estados donde hubieran sido organizadas: una prerrogativa contraria al artículo 365 del código constitucional español, que impedía que el rey empleara las milicias nacionales fuera de las respectivas provincias, sin otorgamiento de las Cortes.⁸⁹

Gómez Farías se opuso también a que, conforme a la misma propuesta del dictamen de la comisión, se facultara al Ejecutivo para “armar y sacar á campaña las milicias cívicas”. Aunque no supo recordar en ese momento el pasaje concreto de la Constitución española donde se “dice espresamente que el rey puede emplear la milicia nacional; pero que no la podrá sacar fuera de su respectiva provincia sino con consentimiento del congreso” —se trataba del artículo 365 citado tres días antes por Aldrete—, sustentó en ese principio su repulsa a una

⁸⁸ *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, pp. 420-421 (30-XII-1823).

⁸⁹ *Actas constitucionales mexicana (1821-1824)*, vol. VIII, pp. 134 (12-IV-1824) y 279 (23-IV-1824).

“facultad innecesaria y extraordinaria” y sumamente peligrosa por el riesgo que comportaba para la libertad de los ciudadanos.⁹⁰

Marín recordó la experiencia de España, cuya Constitución fue sancionada por mayoría absoluta de votos en las Cortes, aunque uno de sus artículos prevenía que, para determinados asuntos, se precisara el voto de las dos terceras partes de los diputados (en realidad eran varios los que contemplaban esa proporción: 105, 107, 379, 380 y 383): con eso quería deshacer las objeciones de Rejón, contrario a que el proyecto de ley que se discutía en aquellas fechas, para cuya aprobación bastaba la pluralidad absoluta, exigiera las tres cuartas partes de los votos de los diputados presentes para que el Congreso pudiera elaborar leyes en el tiempo que durasen las facultades extraordinarias del gobierno.⁹¹

Y el mismo Marín volvió a recurrir a la práctica constitucional española para tratar de mostrar que no era novedosa ni excepcional la facultad atribuida al gobierno por el dictamen, en virtud de la cual podía “suspender á los empleados, cuyo nombramiento es del gobierno general, y á los subalternos de estos, dejándoles el goce de sus sueldos y derecho de ascensos”. Observó que el código fundamental de España impedía en su artículo 252 la deposición de magistrados y de jueces, sin causa legítimamente probada: “esto mismo pudo decir de los demás empleados, y pues no lo dijo resulta que aquellos merecen una consideración á que no tienen derecho todos; luego la facultad de suspender á los que no son magistrados ó jueces no es extraordinaria”.⁹²

A la vista de lo expuesto en los anteriores párrafos, se impone una matización de la hipótesis de Rabasa, según la cual desde que se redactó el Acta Constitutiva encontramos ya “una organización política propia y completamente antitética a la tradicional y extraña”.⁹³ Más apegado a la realidad —aunque proclive a otro punto de vista, también extremo— resulta el juicio formulado por Jaime E. Rodríguez, a propósito de la propuesta de Acta Constitutiva presentada por el comité del Congreso el 20 de noviembre de 1823: “debido a que se siguió [...] el modelo de la Constitución de 1812, la mayoría de los artículos se basaban en este documento y algunos fueron copiados textualmente”.⁹⁴

De hecho, cuando se debatía el texto constitucional, una personalidad tan independiente como Teresa de Mier no titubearía en proponer el sistema electoral contemplado en la Constitución española, “hasta que el congreso general determine que sean directas [las elecciones de diputados] en toda la nación, para que

90 *Ibidem*, vol. VIII, pp. 134 (12-IV-1824) y 298-299 (26-IV-1824).

91 *Ibidem*, vol. VIII, pp. 134 (12-IV-1824) y 325-326 (27-IV-1824).

92 *Ibidem*, vol. VIII, pp. 342-344 (28-IV-1824).

93 Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1824*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, p. 103.

94 Rodríguez O., Jaime E., “La Constitución de 1824 y la formación del Estado mexicano”, pp. 522-523. *Vid.* también Rodríguez O., Jaime E., “Intellectuals and the Mexican Constitution of 1824”, pp. 73-74.

vayan uniformes con ciertas reglas, como la de que voten solo los padres de familia, y no todo el populacho”.⁹⁵ Con esa sugerencia salía al paso del artículo 29 del borrador constitucional que, imprudentemente, encargaba a las legislaturas estatales la decisión del momento en que hubieran de ser directas las elecciones: cuando, a su juicio, “lo permitan los progresos de la ilustración de los pueblos”.⁹⁶

Para confirmar nuestra propuesta, bastaría observar lo que ocurrió en el Congreso al tratarse del juramento que una comisión especial del Congreso había preparado, una vez terminada el Acta Constitutiva. Barbabosa se defendió de las críticas recibidas de quienes se oponían a “que juren todos los individuos de la nación”, y contestó “que al publicarse la constitución española, se dió un decreto en que se hablaba del juramento del pueblo. Que la comisión habla en el mismo sentido que aquel decreto [...], y no pretende que lo hagan uno por uno los individuos de la nación”.⁹⁷ Incluso el juramento de los diputados del Segundo Constituyente —cuyo texto había sido elaborado por los redactores del Acta— se regía por lo previsto en la Constitución española; y después de la aprobación de aquel documento y de la jura de la Constitución, el 5 de octubre de 1824, la protesta del presidente se regulaba por un ceremonial análogo al de la ley XXIV del título I, libro II, de la *Recopilación de Indias*.

5. CONCOMITANCIAS ENTRE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ Y LA MEXICANA DE 1824

La Constitución de Cádiz no sólo conservó prolongada vigencia en muchos aspectos de la vida institucional de los Estados Unidos Mexicanos, sino que también inspiró no pocos pasajes de su primera Constitución: precisamente aquéllos en los que este texto constitucional se apartaba del modelo anglosajón.

Sería el caso de las facultades conferidas por los legisladores mexicanos al Ejecutivo, sensiblemente más limitado que el norteamericano y, en algunos aspectos, que el español.⁹⁸ No obstante esos condicionamientos, el Poder Ejecutivo dismutaba de espacios de actuación suficientemente holgados,⁹⁹ y se hallaba do-

95 *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. IX, p. 532 (17-V-1824).

96 *Ibidem*, vol. VIII, p. 7 (1-IV-1824).

97 *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, p. 587 (31-I-1824).

98 De todas formas, no conviene olvidar la radical innovación introducida por el texto constitucional de Cádiz: el rey dejaba de serlo en virtud de un título recibido exclusivamente de Dios, y se convertía en un órgano constituido como depositario de la potestad ejecutiva. Acerca del papel del rey en el régimen constitucional español, *cfr.* Artola, Miguel, “La Monarquía parlamentaria”, *Ayer*, I, 1991, pp. 105-123 (pp. 112-114 y 118-120); Fernández Almagro, Melchor, *Orígenes del régimen constitucional en España*, Barcelona, Labor, 1976, pp. 105-107, y Fernández Segado, Francisco, *Las Constituciones históricas españolas (Un análisis histórico-jurídico)*, Madrid, Civitas, 1986, pp. 80-84 y 102-105.

99 Isidro Montiel, que califica de “exorbitante” el poder atribuido al Ejecutivo de la Federación, invoca en apoyo de ese aserto el testimonio de Ramos Arizpe y de sus colegas de la comisión

tado de capacidad para plantear propuestas o reformas legislativas (Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 105), de modo análogo a la prerrogativa reconocida al rey por la Constitución de Cádiz de legislar junto con las Cortes (Constitución política de la Monarquía española, artículo 15), que se concretaba en la iniciativa¹⁰⁰ y en la sanción de las leyes (Constitución política de la Monarquía española, artículo 142).

El presidente de la República mexicana asistía a la apertura de las sesiones del Congreso (Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 68), como también el rey de España se hallaba presente en la inauguración de cada período de reuniones de las Cortes (Constitución política de la Monarquía española, artículo 121).

Las atribuciones conferidas al rey por la Constitución española para expedir “decretos, reglamentos e instrucciones” (Constitución política de la Monarquía española, artículo 171, apartado 1º) tenían su equivalente en la facultad del presidente de la República para elaborar “reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la constitución, acta constitutiva y leyes generales” (Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 110, fracción 2ª).

Uno y otro texto constitucional contienen parecidas restricciones a esa acción administrativa del Ejecutivo: en España, las órdenes del rey tenían que ir firmadas por el secretario del Despacho del ramo correspondiente, y “ningún tribunal ni persona pública dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito” (Constitución política de la Monarquía española, artículo 225); y también en México se exigía la firma del secretario del departamento respectivo para que los “reglamentos, decretos y órdenes del presidente” pudiesen ser obedecidos (Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 118).¹⁰¹

redactora del Acta Constitutiva, contenido en la parte expositiva de ese documento: *cf.* Montiel y Duarte, Isidro Antonio, *Derecho público mexicano*, vol. II, p. VIII. Reynaldo Sordo Cedeño, por su parte, que subraya la supremacía del Poder Legislativo sobre los otros dos, analiza las atribuciones consignadas al Ejecutivo mexicano desde la perspectiva de las pugnas que se habían registrado entre Iturbide y el Congreso durante el año de 1822. Enfrentados los diputados a la disyuntiva de otorgar excesivas competencias al gobierno o delinear un Ejecutivo demasiado débil, incapaz para hacer frente a situaciones de emergencia, encontraron un remedio precario en la concesión de facultades extraordinarias en momentos críticos: *cf.* Sordo Cedeño, Reynaldo, “El Congreso y la formación del Estado-Nación en México, 1821-1855”, pp. 15 y 170.

¹⁰⁰ Constitución política de la Monarquía española, artículo 171, apartado 14. Las restricciones que, en la práctica, recortaban esa atribución se derivan de lo señalado en el artículo 125 de la misma Constitución, sobre la realización de propuestas a las Cortes por los secretarios de despacho: *cf.* Fernández Segado, Francisco, *Las Constituciones históricas españolas*, p. 104.

¹⁰¹ Isidro Montiel, que anota esas semejanzas, marca la diferencia que aquí también se observa entre los Ejecutivos de México y de Norteamérica: en el artículo II de la Constitución de este último país, que trata del Poder Ejecutivo, ni siquiera se hace mención de los secretarios del Despacho: *cf.* Montiel y Duarte, Isidro Antonio, *Derecho público mexicano*, vol. II, p. XXIII.

El presidente de la República podía solicitar al Congreso la prórroga de sus sesiones ordinarias (Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 110, fracción 16) y convocarlo para sesiones extraordinarias, previa autorización de las dos terceras partes de los miembros del Consejo de Gobierno (Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 110, fracción 17): también el rey de España se hallaba investido de competencias similares (Constitución política de la Monarquía española, artículos 107 y 162, apartado 3°).

Entre las limitaciones que recortaban las prerrogativas del Ejecutivo mexicano respecto a las que disfrutaba el rey en la Constitución española puede citarse la exigencia de la aprobación del Senado en materia de nombramientos de altos funcionarios (Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 110, fracción 6ª): el titular de la Monarquía española no estaba sometido a esa restricción (Constitución política de la Monarquía española, artículo 171, apartado 5°).

El Ejecutivo mexicano, a diferencia del español, carecía de la facultad para conceder indultos, que sí reconocía al rey el texto gaditano, en la fracción 13 del artículo 171. Aquella prerrogativa, que se incluía en el proyecto de Acta Constitutiva que presentó al Congreso la comisión encargada de preparar un proyecto de Constitución, el 20 de noviembre de 1823,¹⁰² acabó siendo eliminada de entre las competencias del Ejecutivo por la fuerte oposición que se generalizó entre los diputados.¹⁰³ A la postre, el texto constitucional confió al Congreso capacidad para “conceder amnistías o indultos por delitos, cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación, en los casos y previos los requisitos que previenen las leyes” (Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 50, fracción 25).

Tampoco se hallaba capacitado el Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos para declarar la guerra: esa facultad se había reservado al Congreso, ya desde el Acta Constitutiva (artículo 13, fracción XIII): y así quedó recogida en la Constitución Federal (artículo 50, fracción 16). El rey español, en cambio, sí podía “declarar la guerra, y hacer ratificar la paz dando después cuenta documentada a las Cortes” (Constitución política de la Monarquía española, artículo 171, apartado 3°). A pesar de haberse tenido a la vista el precedente español, cuando se trató en el Segundo Congreso Constituyente aquel pasaje del texto fundamental —Zavala recomendó expresamente lo recogido en las constituciones española e

102 El artículo 18 de ese borrador, que versaba sobre las atribuciones del presidente, incluía en su fracción 16 la siguiente prerrogativa: “cuando lo exija una causa grave, indultar á los delincuentes, ó conmutar las penas oyendo al juez ó jueces de la causa y con el acuerdo de los secretarios del despacho formados en consejo”: *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, p. 105 (20-XI-1823).

103 *Ibidem*, pp. 475-476 y 479-480 (7 y 8-I-1824).

inglesa—, las razones en contra que adujeron Cañedo y Becerra bastaron para desechar aquella sugerencia.¹⁰⁴

Otra importante disconformidad entre ambos códigos era la consideración de la persona del rey como “sagrada e inviolable” y “no sujeta a responsabilidad” (Constitución política de la Monarquía española, artículo 168), en tanto que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos sí era responsable ante las Cámaras (Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 107 y 38, fracciones 1ª y 2ª).

En ambas constituciones se preveía la responsabilidad de los ministros ante el órgano de representación nacional: una responsabilidad de naturaleza más penal que política (Constitución política de la Monarquía española, artículo 226 y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 119 y 120).

Aunque Manuel Crescencio Rejón aconsejara la utilidad del Senado con el argumento de que esta segunda Cámara permitía juzgar a los miembros del Poder Ejecutivo y a los secretarios del Despacho, en casos de responsabilidad, “sin necesidad de andar nombrando tribunales, como sucede en el sistema constitucional de España”,¹⁰⁵ lo cierto es que no se podía imputar al texto fundamental español la carencia aludida por el diputado yucateco.

En efecto, el código mexicano coincide con lo preceptuado en la Constitución española sobre la asignación de competencias judiciales al Poder Legislativo respecto a las acusaciones que pudieran presentarse contra altos funcionarios (Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 38):¹⁰⁶ el código constitucional gaditano contemplaba como facultad de las Cortes “hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos” (Constitución política de la Monarquía española, artículo 131, apartado 25); y, para ello, las Cortes se limitaban a decidir si había lugar o no a la formación de causa (Constitución política de la Monarquía española, artículo 228): “dado este decreto, quedará suspenso el secretario del Despacho; y las Cortes remitirán al Tribunal Supremo de Justicia todos los documentos concernientes a la causa que haya de formarse por el mismo Tribunal, que la sustanciará y decidirá con arreglo a las leyes” (Constitución política de la Monarquía española, artículo 229).

La Constitución gaditana sólo contemplaba el recurso ante un tribunal *ad hoc* cuando el Supremo de Justicia hubiera de conocer en causas criminales promovidas contra miembros del propio tribunal: “si llegare el caso en que sea nece-

104 *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. IX, pp. 449-451 (8-V-1824).

105 *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, p. 411 (28-XII-1823).

106 “Este principio que sirve de excepción al dogma político de la division de Poderes, tiene precedentes en la Constitucion de Apatzingan, que en su art. 120 expresó ser atribucion del Congreso, hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo Congreso y de los funcionarios de las demas supremas corporaciones” (Montiel y Duarte, Isidro Antonio, *Derecho público mexicano*, vol. II, p. XX).

sario hacer efectiva la responsabilidad de este Supremo Tribunal, las Cortes, previa la formalidad establecida en el artículo 228, procederán a nombrar para este fin un tribunal compuesto de nueve jueces, que serán elegidos por suerte de un número doble” (Constitución política de la Monarquía española, artículo 261, apartado 5°).

Conceptuada la persona del rey de España como no sujeta a responsabilidad, sus actuaciones no acarreaban nunca comparecencias judiciales, por lo que tampoco en este caso se justifican las infundadas críticas de Rejón.

A semejanza de lo preceptuado en el artículo 95 de la Constitución de Cádiz, que excluía la posibilidad de que los secretarios del Despacho fueran elegidos diputados de Cortes, la fracción 4ª del artículo 23 del texto fundamental de México impedía que los secretarios del Despacho y los oficiales de sus secretarías pudiesen acceder a la condición de diputados.

Esa norma contrariaba el parecer manifestado en el Congreso por Teresa de Mier, a finales de marzo de 1823, cuando se buscaba solución al vacío producido en el Ejecutivo por la abdicación de Iturbide. En aquella ocasión, fray Servando criticó el dictamen de la comisión correspondiente, que prohibía que los miembros del Poder Ejecutivo formaran parte del Congreso. Después de rebatir ese criterio con una referencia a Estados Unidos (*cf.* IV.5.B), se remontó a lo sucedido en España, donde “tuvieron las cortes la delicadeza de mandar que ninguno de sus miembros funcionase en el gobierno: se tomaran de fuera: salieron malos, y España se perdió”.¹⁰⁷

La Constitución mexicana de 1824 dio vida a un Consejo de Gobierno (título IV, sección V, artículos 113 a 115), concebido como parte del Ejecutivo y proyectado como freno de la acción presidencial.¹⁰⁸ Ya antes, desde la proclamación de Iturbide como emperador, existía un Consejo de Estado, a imitación del que había funcionado en la España constitucional, cuyos componentes eran nombrados por el rey a propuesta de las Cortes.¹⁰⁹ Depuesto Iturbide, y entretanto seguía México rigiéndose por el texto fundamental gaditano, el Consejo de Estado podía permitir el control de un Ejecutivo que carecía de regulación constitucional.¹¹⁰

La adscripción del Consejo de Gobierno al servicio del Poder Ejecutivo se contemplaba en el artículo 16 del proyecto de Acta Constitutiva, que establecía un Ejecutivo unipersonal, asistido por aquel Consejo. Al defender su dictamen,

107 *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. V, pp. 108-109 (30-III-1823).

108 *Cfr.* Mora, José María Luis, *Méjico y sus revoluciones*, 3 vols., México, Instituto Cultural Helénico - Fondo de Cultura Económica, 1986 (edición facsimilar de la de París, Librería de Rosa, 1836), vol. I, p. 303.

109 *Cfr.* Fernández Segado, Francisco, *Las Constituciones históricas españolas*, pp. 107-108.

110 *Vid.* la intervención ante el Congreso del diputado Cayetano Ibarra, el 18 de abril de 1823: *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. V, pp. 312-313 (18-IV-1823). Sobre la trayectoria del Consejo de Estado hasta la promulgación del Acta Constitutiva, *cf.* Ferrer Muñoz, Manuel, *La formación de un Estado nacional en México*, pp. 246-248.

la comisión de Constitución expuso que las posibles tendencias arbitrarias del presidente se verían contrarrestadas por la existencia del Consejo de Gobierno:

verá el Congreso [...] al presidente deliberar y obrar con celeridad, energía y secreto y con todas las luces necesarias para el acierto, pero siempre dentro de su órbita y sin pasar los límites inviolables de la constitucion y las leyes, pues al momento que muestre tendencia hacia tamaño mal, el consejo, que sin impedirle su accion propia lo observa en todos sus pasos, debe irle á la mano con las observaciones conducentes, y si estas no bastaren, convocar á Congreso extraordinario, que es el remedio mas eficaz para males de tal clase.¹¹¹

Ramos Arizpe volvió a insistir el 20 de enero en favor del Consejo de Gobierno, como salvaguarda de la Constitución y de las leyes y freno de posibles abusos de parte del Ejecutivo:

de esta suerte no puede el presidente por mas osado y ambicioso que sea, intentar oprimir á la nacion [...]; no puede usar de la milicia sin consentimiento del Congreso ó del consejo, y este es un fiscal perpetuo de sus operaciones [...]. El presidente no puede abusar del tesoro público ni del ejército.¹¹²

Barragán, en cambio, se inclina por considerar el Consejo de Gobierno dentro del Poder Legislativo, equiparable a la diputación permanente contemplada en la Constitución de Cádiz.¹¹³ Si bien es cierto que, en atención a sus competencias, el Consejo de Gobierno encaja más bien en el Legislativo, hay que atender también a la intencionalidad de los constituyentes que, deliberadamente, designaron a esta institución con el nombre de Consejo *de Gobierno*, e incluyeron la sección correspondiente al Consejo dentro del título IV, dedicado al Supremo Poder Ejecutivo de la Federación.

Ese Consejo era dirigido por el vicepresidente de la República y se integraba por la mitad de los miembros del Senado, uno por cada estado. Sus funciones, limitadas a los recesos de las Cámaras, se centran principalmente en velar por el cumplimiento de la Constitución, el Acta Constitutiva y las leyes generales; aconsejar al presidente de la República en todo lo relacionado con el mejor cumplimiento de aquellos preceptos; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, y proveer eventuales nombramientos, de carácter provisional, para el Supremo Poder Ejecutivo.

Era competente también para permitir al presidente el uso de la milicia local; designar a determinados funcionarios; autorizar al presidente para que pudiera

111 *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, p. 444 (13-I-1824).

112 *Ibidem*, p. 535 (20-I-1824).

113 *Cfr.* Barragán Barragán, José, *Introducción al federalismo*, pp. 223-225, y VV. AA., *El Senado Mexicano*, México, Cámara de Senadores de la República. LIII Legislatura, 1987, vol. I, pp. 197-199.

mandar en persona las fuerzas militares; recibir el juramento de los miembros del Ejecutivo nuevamente electos, y asesorar al presidente en el pase de documentos de la Santa Sede que versaran “sobre negocios particulares ó gubernativos”.

El cuadro de esas facultades permite establecer el indudable parecido, que ya apreciara Barragán (*vid. supra*), entre el Consejo de Gobierno que se diseñaba en la Constitución mexicana y el Consejo de Estado y la diputación permanente de Cortes del código constitucional de Cádiz (Constitución política de la Monarquía española, título IV, capítulo VII, y título III, capítulo X).

Por lo que se refiere al funcionamiento del Legislativo, debe notarse la diferencia sustancial que resulta de la instauración en México del sistema de una segunda Cámara, el Senado, reguladora de la de diputados. De esa manera se quería evitar el riesgo de que el Estado mexicano se viera incurso en una vida política tan azarosa como la experimentada por la España constitucional, que algunos atribuían a la carencia de un Senado:

si los legisladores de España hubiesen obrado con la circunspeccion y prevision que son necesarias en la sancion de una ley, habrian entrevisto que una sola cámara debia producir ese cúmulo de males de que España se lamenta. Una cámara no se compone de ángeles, sino de hombres: estos [...] legal y constitucionalmente han plagado la península de esos decretos *liberales*, que han escandalizado la España sensata, y han chocado á las costumbres edificantes de un pueblo por esencia religioso.¹¹⁴

Todavía en los tiempos del Primer Congreso, Terán había registrado algunos inconvenientes que, a su juicio, provenían de la ausencia de una segunda Cámara: los legisladores gaditanos se habían visto obligados —siempre en la opinión de Terán— a “compartir algunas de las altas funciones de aquella cámara, entre el consejo de estado y el supremo tribunal de justicia”. Encargado éste de conocer en “las causas de responsabilidad á infracciones de los ministros” que las Cortes pusieran en marcha, se incurría en la incongruencia de “que estos mismos ministros participen del nombramiento de los magistrados que forman el tribunal que ha de entender en los juicios á que dé lugar su conducta”.¹¹⁵

Los procedimientos señalados por la Constitución gaditana para formalizar las iniciativas de ley que desearan presentar los diputados —artículos 132 a 135— fueron incorporados a la práctica congresual de México, aunque el texto constitucional no dictara normas precisas y se limitara a remitir al reglamento de debates (artículo 53). Antes incluso de la aprobación del código fundamental

114 Intervención ante la Junta Nacional Instituyente de Antonio José Valdés, el 10 de enero de 1823: *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. VII, p. 239 (10-I-1823). Parecidas críticas al unicameralismo español se contienen en las palabras que, en la misma sesión, pronunció Toribio González: *ibidem*, vol. VII, pp. 241-242 (10-I-1823).

115 *Ibidem*, vol. III, pp. 186-187 (6-VII-1822).

venía observándose ese sistema, que recibió abundantes elogios de parte del diputado Paz.¹¹⁶

Ambas constituciones, de España y de México, marcan un plazo para la duración de las sesiones del Congreso: tres meses consecutivos, a partir del 1 de marzo, en el caso de la española; del 1 de enero al 15 de abril, “sin otra interrupción que las de los días festivos solemnes”, en el caso de la mexicana (Constitución política de la Monarquía española, artículo 106, y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 67, 69 y 71).

En lo tocante a las cualidades necesarias para acceder a la condición de diputado, el artículo 20 de la Constitución mexicana introduce limitaciones para los que no hubieran nacido en suelo nacional: los requisitos de edad y de residencia señalados en el artículo 19 se completan con mayores exigencias: “además de ocho años de vecindad en él [el territorio de la nación mexicana], ocho mil pesos de bienes raíces en cualquiera parte de la república, o una industria que les produzca mil cada año”.

Ese reclamo a la posesión de determinados medios económicos —que no se tomaba en cuenta para los nacidos en México— entronca con las previsiones del artículo 92 de la Constitución de Cádiz: “se requiere además, para ser elegido diputado de Cortes, tener una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios”.¹¹⁷

En México, al proclamarse la inviolabilidad de los diputados, se evitó intencionadamente extender esa condición en el sentido que había precisado la Constitución española, en su artículo 128: “durante las sesiones de las Cortes, y un mes después, los diputados no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas”. El 19 de junio de 1824, después de furibundas críticas de Valle, Covarrubias, Cañedo y Osoreo, se rechazó un texto sometido al debate de los legisladores, que copiaba casi literalmente al que se recogía en el código español. Juan de Dios Cañedo calificó el artículo de “inmoral, parcial, odioso, penal y retroactivo”, y retó a Becerra, que equivocadamente había invocado un precedente constitucional de Estados Unidos, a que precisara en qué pasaje de la Constitución norteamericana se concedía a los diputados esa inviolabilidad.¹¹⁸

116 *Ibidem*, vol. VIII, pp. 355-356 (29-IV-1824).

117 Teresa de Mier había criticado esa disposición constitucional de Cádiz que, en la práctica, excluía a los indios del derecho a formar parte de la representación nacional: *cfr.* Teresa de Mier, Servando, *Cartas de un americano 1811-1812*, p. 84. Conviene advertir, sin embargo, que ese artículo quedó transitoriamente anulado a tenor de lo dispuesto en el 93: “suspéndese la disposición del artículo precedente hasta que las Cortes que en adelante han de celebrarse, declaren haber llegado ya el tiempo de que pueda tener efecto, señalando la cuota de la renta y la calidad de los bienes de que haya de provenir; y lo que entonces resolvieren se tendrá por constitucional, como si aquí se hallara expresado”. Sobre las discusiones acerca de este punto, en el seno de la comisión que preparó el borrador constitucional español, *vid.* Suárez, Federico (coord.), *Actas de la comisión de Constitución (1811-1813)*, pp. 110-111.

118 *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. X, pp. 8-11 (19-VI-1824).

Muy diferente es la planta del Poder Judicial en España y en México. De ello se ufana el diputado Manuel Crescencio Rejón, en abril de 1824, al referirse al modo en que lo establecía el proyecto constitucional elaborado por la comisión de la que formaba parte:

si acaso el poder judicial estuviese organizado lo mismo que en la constitucion española ó la de los estados unidos del norte podria decirse que el poder judicial era una emanacion del legislativo y ejecutivo; pero cuando el poder judicial se arregla de un modo particular en el proyecto que tenemos presentado al congreso, ya de ninguna manera puede decirse que emana ni mediata ni inmediatamente del poder ejecutivo: por que, las legislaturas son las que en un dia que señalará el congreso, procederán á la eleccion de ciertas personas que compongan una suprema córte de justicia. Los individuos nombrados se mandan por una lista cerrada y sellada por las legislaturas al presidente del congreso general: en este se ecsamina si algunos individuos han reunido los votos de las dos terceras partes de las legislaturas y si los reunieren quedan nombrados magistrados. De aqui resulta que ya el poder judicial de la federacion no toma su origen inmediatamente del poder ejecutivo, sino inmediatamente del pueblo de quien tambien la recibe el poder ejecutivo.¹¹⁹

El texto que se incorporó de modo definitivo a la Constitución modificó los aspectos de procedimiento en la selección de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, pero preservó el protagonismo de las legislaturas estatales y, por lo tanto, confirmó la interpretación que Rejón había hecho con anterioridad sobre la independencia del Poder Judicial respecto a los otros dos.

Ambos códigos perpetúan los fueros eclesiástico y militar: el español, por sus artículos 249 y 250;¹²⁰ y el de México, por el artículo 154.¹²¹ No obstante, el diputado Portugal creyó advertir que el capítulo de la Constitución española sobre tribunales “anunciaba ya leyes que derogarian el fuero eclesiastico, leyes que muy luego aparecieron”.¹²² No parece infundado suponer que tenía a la vista las disposiciones del artículo 278 de la Constitución de Cádiz, que confiaba a las leyes la decisión sobre la oportunidad de que hubiera tribunales especiales para conocer de determinados negocios: “mas nosotros —observaba Gómez de Portugal— que juzgamos necesario tener ciertas contemplaciones, y que no queremos anunciar todavía unas leyes semejantes, deberemos explicarnos de modo que reservemos á la iglesia parte en esta pretendida proteccion”.¹²³

119 *Ibidem*, vol. VIII, pp. 114-115 (9-IV-1824).

120 Artículo 249: “Los eclesiásticos continuarán gozando del fuero de su estado, en los términos que prescriben las leyes o que en adelante prescribieren”. Artículo 250: “Los militares gozarán también de fuero particular, en los términos que previene la ordenanza o en adelante previniere”.

121 “Los militares y eclesiásticos continuarán sujetos a las autoridades a que lo están en la actualidad según las leyes vigentes”.

122 *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. VIII, p. 91 (8-IV-1824). Cfr. Ferrer Muñoz, Manuel, *La formación de un Estado nacional en México*, p. 300.

123 *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. VIII, p. 91 (8-IV-1824).

Nos resta advertir que el principio de intolerancia religiosa —tal y como se determinaba en el artículo 3º de la Constitución mexicana, calificado como irreformable en el 171— era importado de modo casi textual, con la única omisión de las palabras “única verdadera”, del artículo 12 de la Constitución española.¹²⁴

En fin, las dos constituciones incluyen complicadas formalidades para la reforma del texto fundamental (Constitución política de la Monarquía española, título X, y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, título VII, artículos 166 a 171).

Tanto en Cádiz como en México hubo voces disonantes, que se manifestaron en contra de las prevenciones que obstruían la modificabilidad de los códigos fundamentales: “¿con qué razón —objetó un diputado español— quitaremos nosotros a la Nación y a las Cortes venideras un derecho que es incuestionable, el de constituir la Nación española sobre bases nuevas?”¹²⁵

También al veracruzano Becerra pareció mal la cláusula que impedía que el Congreso general mexicano tomara en consideración las reformas al texto constitucional que propusieran las legislaturas de los estados, hasta que hubieran transcurrido seis años desde su promulgación; y adujo la experiencia de España: “una de las causas de haber perecido la libertad en España fué el artículo de su constitucion, en que se mandó que esta permaneciera intacta por ocho años: pues acaso la division del Congreso en dos cámaras y otras reformas hubieran evitado la ruina total de la constitucion”.¹²⁶

6. PRINCIPIOS REGULADORES DE LA INSTRUCCIÓN PÚBLICA EN LAS CONSTITUCIONES ESPAÑOLA DE 1812 Y MEXICANA DE 1824

Martínez Báez, en su interesante estudio acerca del trato dispensado a la educación por las diversas constituciones mexicanas, observa que los primeros legisladores nacionales —los autores del Decreto Constitucional de Apatzingán—

124 La Constitución gaditana establecía en ese artículo: “la religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica romana, única verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra”. Ese principio de intolerancia religiosa iba a impregnar la mayoría de las constituciones mexicanas del siglo XIX, con la única excepción de la de 1857 (cfr. Lara Ponte, Rodolfo, *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 55-56).

125 Cit. en García Laguardia, Jorge Mario, “Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812. Un aporte americano”, en VV. AA., *La Constitución de Cádiz y su influencia en América (175 años 1812-1987)*, pp. 9-23 (p. 14).

126 *Constitución Federal de 1824. Crónicas*, pp. 709-710 (3-IX-1824). Dos años antes, mientras se trabajaba sobre el reglamento interior del Congreso, el diputado Pascual Aranda había expresado en voz alta los inconvenientes de ese rasgo del código gaditano: “advirtió que hombres ilustrados ponían á la constitucion española la tacha de que prohíbe su variacion ó reforma por el término de ocho años”: *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. IV, p. 102 (26-VIII-1822).

no entendieron la educación como un derecho individual, sino desde una perspectiva estatal:¹²⁷ como una responsabilidad de la organización política que se trataba de crear, que había de “sacar de la ignorancia y de la miseria cultural a los integrantes de las comunidades diseminadas en los muy vastos territorios del antiguo reino de la Nueva España”.¹²⁸ Para el logro de esos objetivos era útil la abolición de las restricciones gremiales, implícitamente contenida en el artículo 38 de aquel texto constitucional.¹²⁹

Esa concepción, cuyo entronque con Montesquieu resulta indudable, encajaba perfectamente en los esquemas ideológicos dominantes entre las elites hispanoamericanas de la época, convencidas de que no existía aún un *pueblo* verdadero, y de que era preciso darle vida a través de la educación, la destrucción de las corporaciones y la igualdad civil.¹³⁰ Según esos presupuestos, la instrucción pública operaba al servicio del Estado en la preparación de ciudadanos dotados de una conciencia política conforme con los postulados del Nuevo Régimen que se quería implantar.

El planteamiento era análogo al formulado por los constituyentes españoles de Cádiz (Constitución política de la Monarquía española, título IX, capítulo único), que no previeron la libertad de enseñanza y que —influidos por el pensamiento de Jovellanos— se limitaron a diseñar un sistema público uniforme para todo el país, promovido por las diputaciones provinciales y los ayuntamientos, y regulado por una Dirección General de Estudios, “a cuyo cargo estará, bajo la autoridad del Gobierno, la inspección de la enseñanza pública” (Constitución política de la Monarquía española, artículo 369).¹³¹

127 Señalaba el artículo 39: “la institución, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder”.

128 Martínez Báez, Antonio, “Evolución histórica de la educación al través de las Constituciones políticas de México”, *Obras*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, vol. I, pp. 129-133 (p. 129). El artículo 39 de la Constitución de Apatzingán disponía que “la instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder”. Y el 117 atribuía al Congreso la responsabilidad de “cuidar con singular esmero la ilustración de los pueblos”.

129 “Ningún género de cultura, industria o comercio puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que forman la subsistencia pública”.

130 *Cfr.* Guerra, François-Xavier, “The Spanish-American Tradition of Representation and its European Roots”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 26, parte I, febrero de 1994, pp. 1-35 (p. 11).

131 La regulación por ley ordinaria de esa Dirección de Estudios se retrasó a causa de las circunstancias bélicas y del rechazo de las Cortes al proyecto de ley formulado por la comisión de Constitución. Así consta en las actas de esa comisión: “no faltaba ya más que el proyecto de ley para la formación de la Dirección constitucional de estudios, cuya redacción se había reservado para lo último porque eran infructuosas sus tareas literarias mientras las provincias de la Monarquía se hallaren ocupadas por los nuevos vándalos y las Universidades del Reino en la opresión y llanto. El 3 de septiembre [de 1813] se presentó el proyecto a la Comisión, y en aquella misma sesión fue aprobado por la Comisión, teniendo ésta el dolor de que de todos los proyectos presentados por ella a las Cortes sólo éste se haya quedado sin resolver, siendo el más corto y sencillo, como podrá verse y convenirse de esta verdad” (Suárez, Federico (coord.), *Actas de la comisión de Constitución (1811-1813)*, pp. 276-277).

Parecido espíritu impregna el *Plan de la Constitución Política de la Nación* del 13 de mayo de 1823 y la Constitución mexicana de 1824, que tampoco contemplaba la enseñanza desde la perspectiva de la libertad, y que atribuía al Congreso General la facultad de “promover la ilustración”, con pleno respeto a “la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos estados” (artículo 50, fracción 1^a).¹³² Coherentemente con los planteamientos federales de ese texto constitucional, la educación pública quedaba en el ámbito de competencias de los poderes locales, y se reservaba a la Federación una función complementaria, con incumbencia en determinados niveles superiores o en áreas especiales.

Esa descentralización de atribuciones en materia educativa preservó del peligro que hubiera entrañado la posible asimilación del modelo gaditano. Éste, al confiar a las Cortes la fijación de los programas de instrucción pública y estipular la uniformidad del plan general de enseñanza, preparaba el terreno para un eventual enfrentamiento con la Iglesia, hasta entonces predominante en el ámbito institucional vinculado con las actividades educativas.¹³³

Además, el mandato constitucional español sobre la inclusión de la enseñanza de las obligaciones civiles como una sección de los catecismos de la doctrina cristiana (Constitución política de la Monarquía española, título IX, artículo 366),¹³⁴ aunque bien intencionado, contribuía a agravar los temores de quienes achacaban al Estado la intención de inmiscuirse en materias eclesiásticas.

Ese mismo enrarecido ambiente se reproduciría años más tarde en los Estados Unidos Mexicanos, cuando se trató de incorporar al catecismo alusiones a la educación ciudadana mediante la ley de 26 de octubre de 1833, que estatuyó el aprendizaje del “catecismo religioso y político”, que no era sino remedo de lo dispuesto por la Constitución de Cádiz, y que se promulgó en el momento de máxima conflictividad entre la Iglesia y el Estado mexicano.¹³⁵

132 Al discutirse esa facultad del Congreso, quedó patente que “promover la ilustración” no implicaba el poder dar bases generales: porque ésta era competencia de los estados, en la medida en que afectaba a su administración interior: *Constitución Federal de 1824. Crónicas*, p. 265 (4-V-1824). “Los congresos estatales estuvieron conscientes de la necesidad de implantar un sistema educativo, aunque en general se siguió la idea de dejar esta función en manos de los ayuntamientos”: Vázquez, Josefina Zoraida, *Nacionalismo y educación en México*, México, El Colegio de México, 1979, p. 29, y Ordóñez, Plinio, *Historia de la educación pública en el estado de Nuevo León, 1592-1942*, Monterrey, 1942-1945, vol. I, p. 22.

133 Cfr. Fernández Segado, Francisco, *Las Constituciones históricas españolas*, pp. 94-95.

134 Sobre la utlización en España de los catecismos políticos, cfr. Capitán Díez, A., *Los catecismos políticos de España (1808-1822). Un estudio de educación política del pueblo*, Granada, Caja General de Ahorros, 1978, y Muñoz Pérez, José, “Los catecismos políticos: de la Ilustración al primer liberalismo español, 1808-1822”, *Gades*, núm. 16, número extraordinario, CLXXV aniversario de la Constitución de 1812, Diputación de Cádiz, 1987, pp. 191-217 (interesan en particular las páginas 204-209, donde se trata de las disposiciones de la Constitución de Cádiz en esta materia).

135 Cfr. Vázquez, Josefina Zoraida, *Nacionalismo y educación en México*, p. 44.

7. LA LIBERTAD DE IMPRENTA EN ESPAÑA Y EN MÉXICO

El Segundo Constituyente mexicano quiso subrayar, entre las responsabilidades encomendadas al Congreso, la protección y arreglo de la libertad política de imprenta (artículo 50, fracción 3ª del texto fundamental), como medio para promover la ilustración del país:¹³⁶ una tarea que no podía ser obviada, si se tiene en cuenta la solemne proclamación de la “libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas” que el artículo 31 del Acta Constitutiva había conferido a los habitantes de la Federación, y cuya realización se quiso asegurar con el artículo 161, fracción 4ª del texto constitucional, que confiaba a los estados la salvaguarda del ejercicio de ese derecho por los habitantes de su circunscripción.

De ese modo, los constituyentes mexicanos se situaron en sintonía con los españoles, que habían emplazado la libertad de imprenta en el título IX de la Constitución gaditana, dedicado a la instrucción pública. Su encaje en este marco es expresivo de una concepción de la libertad de prensa al servicio de los ideales educativos:

¿cómo podrán los hombres recibir la educación conveniente en un país en donde no les es permitido oír ni decir, leer ni escribir lo que se siente? ¿Y cómo podrán adquirir las buenas ideas en donde el gobierno proscribiera todas las que no se acomodan a su interés mal entendido? La libertad de la imprenta es el único medio de que podemos valernos para arrancar de una vez males tan inveterados y tan insoportables; es el único remedio con que se puede mejorar nuestra educación abandonada.¹³⁷

En segundo lugar, como ocurriera en Cádiz, la libertad de imprenta fue entendida como garantía de un testimonio veraz de la opinión pública y, en consecuencia, se constituyó como elemento básico de un régimen que se decía fundado en la soberanía nacional. Concebida como “pieza de un régimen de publicidad que debe informar toda la vida del Estado”,¹³⁸ se convirtió inevitablemente en campo de enfrentamientos dialécticos en circunstancias, como las que se dieron en México desde la independencia hasta mediados de siglo, en que la prensa periódica experimentó una enorme difusión, en la medida en que sirvió

136 Cfr. Mora, José María Luis, “Catecismo político de la federación mexicana”, en VV. AA., *Los Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, 1985, Historia Constitucional, vol. II, pp. 307-351 (p. 322).

137 Flórez Estrada, Álvaro, *En Defensa de las Cortes; con dos apéndices, uno sobre la libertad de imprenta y otro en defensa de los derechos de reunión y de asociación*, Madrid, Ciencia Nueva, 1967, pp. 141-151 (p. 145).

138 Fernández Segado, Francisco, *Las Constituciones históricas españolas*, p. 92.

de cauce para la expresión de propuestas políticas plurales encaminadas a orientar la construcción del nuevo Estado.¹³⁹

Tampoco se presenta carente de fundamento la tesis de Reyes Heróles, aplicable asimismo a España, que ve en la libertad de imprenta el medio que se ofrecía a los legisladores mexicanos para luchar por la libertad de pensamiento, origen de donde se deriva aquélla, y todavía alejada de los horizontes mentales de la mayor parte de los diputados de los primeros congresos.¹⁴⁰ Para sustentar esa interpretación, Reyes Heróles recurre al modo en que Teresa de Mier trató de conciliar intolerancia religiosa y libertad de prensa:

la religión católica es esencialmente intolerante, es decir, teológicamente, porque la verdad es una, pero en lo civil pueden tolerarse las religiones falsas: aquí no establecemos esta tolerancia porque sabemos el voto general de la nación; pero no se opone la tolerancia civil a la religión, que sólo es intolerante teológicamente.¹⁴¹

Con anterioridad a la fase propiamente constituyente, la Junta Provisional Gubernativa se había fijado entre las tareas consideradas como inaplazables el restablecimiento de la libre imprenta que, de acuerdo con lo convenido antes de designar a la comisión encargada de su estudio, debería hacerse en conformidad con el último reglamento de las Cortes de España.¹⁴² A los pocos días, la comisión comunicó su parecer favorable a que la discusión de una nueva ley sobre libertad de imprenta se reservase al futuro Congreso,¹⁴³ y el 9 de octubre de 1821 se firmó el decreto para la publicación del último reglamento que estuvo vigente antes de la independencia.¹⁴⁴

No obstante haber sido expedido ese decreto, persistió una fuerte dosis de indeterminación, como se constata por una proposición formulada por Tagle, el 20 de octubre, encaminada a confiar a una comisión especial el conocimiento de los delitos en que pudieran incurrir los escritores, de modo que “con presencia de los Decretos de las Cortes de Madrid sobre infractores de la Constitución y demás Leyes que prefixan las penas” correspondientes a aquellos delitos, consultara “de toda preferencia las que aquí se deben adoptar”.¹⁴⁵

139 Cfr. Staples, Anne, “La lectura y los lectores en los primeros años de vida independiente”, en VV. AA., *Historia de la Lectura en México*, México, Ediciones del Ermitaño - El Colegio de México, 1988, pp. 94-126 (p. 123).

140 Cfr. Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, 3 vols., México, Fondo de Cultura Económica, 1994, vol. I, p. 346.

141 *Cit. en idem.*

142 *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. I, p. 18 (1-X-1821). Persistieron, sin embargo, las restricciones sobre circulación de libros impuestas por orden de las Cortes españolas del 14 de abril de 1821: cfr. Reyes Nevares, Salvador, “Las Cortes de Cádiz y las ideas políticas en México”, p. 310.

143 *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. I, p. 29 (7-X-1821).

144 *Ibidem*, vol. I, p. 30 (9-X-1821).

145 *Ibidem*, vol. I, pp. 51-52 (20-X-1821).

Antes de que finalizara el mes de octubre, Monteagudo alertó sobre la contradicción existente entre el artículo 74 de aquel reglamento y el 14 del Plan de Iguala: mientras el primero establecía que cualquier abuso en la libertad de imprenta producía desafuero,¹⁴⁶ el segundo aseguraba la conservación de los fueros privativos del clero secular y regular. Tal circunstancia fue tomada en consideración, y se trasladó a la comisión especial correspondiente,¹⁴⁷ que presentó su dictamen en la sesión del 3 de noviembre: se convino entonces que el artículo 74 del reglamento de jurados no sería aplicado a los eclesiásticos, que conservarían su propia jurisdicción.¹⁴⁸

Ya en diciembre se hizo urgente acometer en la Junta una discusión a fondo acerca de los abusos que venían observándose en materia de libertad de imprenta. Guridi y Alcocer llegó a cuestionar el juicio por jurados, y propuso el retorno al anterior régimen de juntas de censura como más indicado para atajar abusos tan extendidos; o bien, que fuera la propia Junta Gubernativa la que nombrara los jurados. Las críticas de Tagle y de Espinosa, que atribuyeron el deficiente funcionamiento de los jurados al incumplimiento de las leyes, y consideraron inoportuno un cambio en la legislación española vigente sobre el particular, cerraron el debate, que concluyó con el rechazo de la proposición de Alcocer.¹⁴⁹

Por fin, el 14 de diciembre quedó aprobado el reglamento elaborado por la comisión, que se publicó al día siguiente:¹⁵⁰ la misma fecha en que compareció Iturbide ante la Junta para expresar su inquietud por las consecuencias provocadas por algunos escritos que atacaban la garantía de la unión —muchos españoles habían solicitado su pasaporte para la península—, y solicitar la suspensión transitoria del artículo 15 del Tratado de Córdoba, referente a la libertad de que gozaban los europeos avecindados en México para regresar a su patria de origen. Iturbide fundaba su proposición en que esa emigración representaba “un desconcepto del gobierno del Imperio en todas las naciones”.¹⁵¹

Los veintidós artículos del reglamento establecían los presupuestos para el ejercicio del derecho de la libertad de imprenta, que quedaba condicionado al respeto de las bases fundamentales de la Constitución del Imperio, y remitían a la ley española de 12 de noviembre de 1820, a tenor de la cual se impondrían las sanciones a los autores de impresos que atacaran aquellas bases. Se incluían algunas consideraciones para los eclesiásticos que, de identificárseles como responsables de algún escrito subversivo, se verían privados de sus honores y

146 *Reglamento de libertad de imprenta*, 12-XI-1820. México: reimpreso en la oficina de D. Juan Bautista Arizpe. Año de 1821 (LAF, 678).

147 *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. I, p. 57 (25-X-1821).

148 *Ibidem*, vol. I, p. 73 (3-XI-1821).

149 *Ibidem*, vol. I, pp. 138-139 (10-XII-1821).

150 *Ibidem*, vol. I, pp. 152-156 (14-XII-1821).

151 *Ibidem*, vol. I, p. 158 (15-XII-1821).

distinciones; pero se les exceptuaba de la ocupación de temporalidades prevista en la ley de noviembre de 1820.

Con el tiempo fue prendiendo entre los legisladores mexicanos un espíritu más liberal; y la desazón por las críticas al gobierno vertidas en la prensa fue cediendo terreno a un mayor interés por facilitar la libre expresión. A esa mentalidad respondía el dictamen de la comisión del Congreso competente en asuntos de libertad de imprenta que, en mayo de 1822, abogaba por la remoción de los obstáculos que entorpecían la “libre circulación de las luces”, de modo que se permitiera “á los escritores públicos exponer francamente sus opiniones políticas sobre cualquier materia de este nombre”;¹⁵² pero la resistencia de quienes exigían “la valoración de las circunstancias políticas del día” impidió la aprobación del texto, que se devolvió a la comisión para su reforma.¹⁵³

En el *Proyecto de Reglamento Político de Gobierno del Imperio Mejicano*, elaborado por una comisión de la Junta Nacional Instituyente y presentado ante ésta en diciembre de 1822, se establecía la libertad de pensamiento y de prensa,¹⁵⁴ aunque —como ocurriera en el reglamento de diciembre de 1821— restringida por la censura previa en materias relacionadas con los principios consagrados como fundamentales en el Plan de Iguala.¹⁵⁵

Pocas semanas después, el 9 de enero de 1823, la Junta Instituyente aprobó un decreto regulador de la libertad de imprenta, a raíz de una propuesta de la comisión de legislación —firmada por Bocanegra, López de la Plata y Becerra—,¹⁵⁶ y de la publicación de una proclama de Victoria, que Carlos María de Bustamante atribuyó al dictado del emperador, aunque no dejó de reconocer la necesidad de frenar el “abuso ignominioso y degradante a la literatura nacional” en que incurrieran muchos de los impresos que circulaban por aquellas fechas.¹⁵⁷ La honda mutación de la vida política que siguió a Casa Mata invalidaría esa regulación legal.

152 *Ibidem*, vol. II, p. 184, segunda foliatura (9-V-1822).

153 *Ibidem*, vol. II, pp. 360-361, segunda foliatura (31-V-1822).

154 En el “Catecismo político de la federación mexicana”, editado en 1831, se equiparaban ambas libertades. La libertad de imprenta —proclamaba ese texto— “es la misma libertad de pensar fundada en un principio de eterna justicia, á saber: que los actos del entendimiento como necesarios por su esencia y considerados en el orden metafísico no son susceptibles de moralidad, no pueden contarse entre los crímenes ni delitos, y es de justicia que sean libres en el orden político”: Mora, José María Luis, “Catecismo político de la federación mexicana”, p. 322.

155 Durante el tiempo en que fungió el Congreso, antes de su sustitución por la Junta Nacional Instituyente, se habían escuchado voces —como la del diputado Inclán— contrarias a la limitación impuesta por las bases fundamentales de Iguala y de Córdoba sobre los escritos que se orientaban a formar la opinión pública: *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. III, pp. 64-66 (17-VI-1822).

156 *Ibidem*, vol. VII, pp. 175-176 (7-I-1823).

157 *Cfr. ibidem*, vol. VII, p. 196 (9-I-1823), y Bustamante, Carlos María de, *Diario Histórico de México*, t. I, vol. I, pp. 98 y 99.

El reglamento de diciembre de 1821 no tardó en suscitar nueva controversia. En efecto, escasamente un mes después de la abdicación de Iturbide, el Congreso debatió el dictamen de la comisión sobre libertad de imprenta de mayo de 1822, que restablecía la vigencia de la ley de 12 de noviembre de 1820, modificada sólo en cuestiones de detalle, y contemplaba la supresión de las adiciones y ampliaciones introducidas por aquel reglamento, al tiempo que encargaba la recolección de los diversos estatutos confeccionados hasta entonces, para preparar una ley más general.¹⁵⁸

Entretanto persistía la preocupación, expresada por muchos diputados, de disponer de un instrumento jurídico de carácter definitivo, que permitiera refrenar los abusos de las publicaciones con títulos “alarmantes” que seguían circulando con una relativa impunidad,¹⁵⁹ con sólo las limitaciones impuestas por algunos jefes políticos que prohibieron la venta de impresos en las calles “por voceo”.¹⁶⁰ El 22 de junio de 1823, el Congreso nombró a los siete miembros de la Junta de Protección de la Libertad de Imprenta, y otorgó su presidencia a Jacobo de Villaurrutia, recién llegado de España.¹⁶¹

Para la primavera de 1824, el influjo de algunas publicaciones en la opinión pública había acarreado alteraciones del orden de cierta entidad, como las registradas en un juicio por jurado que desembocó en un gran escándalo por los gritos proferidos desde las tribunas. Para prevenir la repetición de esos inconvenientes, la comisión de libertad de imprenta propuso —y así lo admitió el Congreso— que se invalidaran las calificaciones de jurados “en que intervenga y tome parte el pueblo que concurra, sea en pro ó en contra del autor”.¹⁶²

A esas alturas, los éxitos alcanzados por la libre expresión escrita parecían escasos en comparación con la nutrida cosecha de dislates. Tal era la amarga conclusión a que llegó Ramos Arizpe, que decía compartir los tristes sentimientos de Agustín de Argüelles, uno de los grandes defensores de la libertad de imprenta en Cádiz, que “ha reconocido y confesado en el año de 23 que los abusos de esa santa libertad han perdido á la nacion española”. No de otra manera podían andar las cosas, se lamentaba Ramos Arizpe, pues “tenemos

158 Cfr. *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. V, pp. 250-258 (11-IV-1823); López Betancourt, Raúl Eduardo, *Carlos María de Bustamante Legislador (1822-1824)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, pp. 146-147, y Bustamante, Carlos María de, *Diario Histórico*, t. I, vol. I, p. 221.

159 Cfr. López Betancourt, Raúl Eduardo, *Carlos María de Bustamante Legislador (1822-1824)*, p. 163, y Bustamante, Carlos María de, *Diario Histórico*, t. I, vol. I, p. 264.

160 Cfr. *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, pp. 386-389 (23-XII-1823); Bustamante, Carlos María de, *Diario Histórico*, t. I, vol. I, p. 269, y López Betancourt, Raúl Eduardo, *Carlos María de Bustamante Legislador (1822-1824)*, p. 191.

161 Cfr. Bustamante, Carlos María de, *Diario Histórico*, t. I, vol. I, p. 281.

162 *Constitución Federal de 1824. Crónicas*, pp. 134-136 (7-IV-1824), y *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. VIII, pp. 65-72 (7-IV-1824).

las mismas leyes represivas cuya insuficiencia está probada con la ruina de la España”.¹⁶³

El temor a las consecuencias que pudieran derivarse de la publicación, en Guadalajara, de un folleto titulado *Observaciones de un polar*, “en que se suscitan disensiones y movimientos como los que se han terminado”, “se eccita á desobedecer el acta constitutiva, y promueve la guerra civil, á mas de injuriar al gobierno supremo y al general D. Nicolas Bravo”, incitó al gobierno —en el mes de julio— a encarecer la urgente necesidad de modificar el reglamento de libertad de imprenta, de modo que se atajara la impunidad producida por las sistemáticas absoluciones de los jurados.¹⁶⁴ La reiteración de ese ruego el 6 de agosto confirma la inquietud del Ejecutivo ante las abiertas críticas al régimen y a las instituciones que se vertían en los órganos de expresión escrita.¹⁶⁵

La promulgación del texto constitucional significó, en la teoría, el definitivo asentamiento del derecho a la libre expresión escrita, en coherencia con el compromiso asumido en la redacción del artículo 31 del Acta Constitutiva: “todo habitante de la federacion tiene libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad de las leyes”, que reproducía al pie de la letra el artículo 371 de la Constitución española.

163 *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. VIII, p. 161 (13-IV-1824).

164 *Constitución Federal de 1824. Crónicas*, pp. 563 y 586 (21 y 24-VII-1824). Existía el precedente cercano de la absolución del autor de un impreso titulado *Si Jalisco no se independe de México, el Anahuac no se independe de España: cfr. ibidem*, pp. 375-376 (8-VI-1824). La proliferación de esos escritos obedecía a la intervención en Jalisco de tropas federales, al mando de Bravo (cfr. Ferrer Muñoz, Manuel, *La formación de un Estado nacional en México*, pp. 162-164).

165 *Constitución Federal de 1824. Crónicas*, p. 629 (6-VIII-1824).