

<b>III. De la independencia al Segundo Congreso Constituyente . . . . .</b>	<b>109</b>
<b>1. La Junta Provisional Gubernativa . . . . .</b>	<b>109</b>
<b>2. El Congreso Constituyente . . . . .</b>	<b>118</b>

### III. DE LA INDEPENDENCIA AL SEGUNDO CONGRESO CONSTITUYENTE

Conforme a las previsiones de Iguala y Córdoba, apenas el Ejército Trigarante hubo efectuado su entrada en México, se pusieron en marcha los instrumentos de gobierno diseñados por Iturbide que, como presidente de la Regencia, generalísimo y almirante, e investido de la más amplia autoridad, controlaba los resortes del poder,<sup>1</sup> y acometía la constitución de una Junta Provisional, en la que dio entrada a una diversificada representación de intereses.<sup>2</sup>

#### 1. LA JUNTA PROVISIONAL GUBERNATIVA

Se confería a la Junta “exclusivamente el ejercicio de la representación nacional hasta la reunión de las Cortes”,<sup>3</sup> aunque también se le atribuían funciones gubernativas, “no sólo porque a ella se le encomendó la ejecución del mismo Plan de Iguala mientras se reunían las Cortes [...], sino también porque se encargaba del gobierno, interim venía el rey español a México”.<sup>4</sup>

La Junta se instaló el 28 de septiembre, un día después del ingreso triunfal en México de las tropas de Iturbide; y esa misma jornada se aprobó el *Acta de Independencia del Imperio Mexicano*, que había sido redactada por Juan José Espinosa de los Monteros,<sup>5</sup> y en la que se reconocía explícitamente el derecho

1 A ruegos del propio Iturbide, la Junta Provisional Gubernativa especificó las facultades que le correspondían por su condición de generalísimo y almirante. El texto de ese decreto, expedido el 14 de noviembre de 1821, puede consultarse en 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. 256, pp. 559-560.

2 Cfr. Di Tella, Torcuato S., *Política nacional y popular en México 1820-1847*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 82-85.

3 *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, 10 vols., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980 (edición facsimilar de la de México, Imprenta Imperial de D. Alexandro Valdés, 1821), vol. I, p. 4 (25-IX-1821).

4 VV. AA., *El Senado Mexicano*, México, Cámara de Senadores de la República. LIII Legislatura, 1987, vol. I, p. 44.

5 Así lo aseguran Arrangóiz y Macías (cfr. Arrangóiz, Francisco de Paula, *Méjico desde 1808 hasta 1867, relación de los principales acontecimientos políticos que han tenido lugar desde la prisión del Virrey Iturrigaray hasta la caída del segundo imperio* (4 vols., Madrid, A. Pérez Dubrull, 1871-1872), México, Porrúa, 1985, p. 295, y Macías, José, *Iturbide, El Oficial Realista, El Libertador, El Emperador, El Padre de la Patria*, México, Tradición, 1986, p. 80). Jaime E. Rodríguez, en

de “esta parte del Septentrion” a “constituirse del modo que mas convenga á su felicidad” en cuanto nación soberana e independiente de España.<sup>6</sup>

En la misma fecha —28 de septiembre—, la Junta eligió a los cinco miembros de la Regencia<sup>7</sup> y designó a Iturbide como su presidente. Antonio Joaquín Pérez, obispo de Puebla, presidió la Junta desde ese día hasta el 13 de octubre, fecha en que —nombrado miembro de la Regencia en sustitución del fallecido O’Donojú— fue relevado por Guridi y Alcocer como presidente de la Junta, después de la renuncia presentada por el arzobispo de México, que no quiso aceptar esa responsabilidad.<sup>8</sup> Muy posterior fue la organización de las secretarías de Estado y del Despacho Universal, que no fueron dotadas de reglamentos para su gestión hasta el 8 de noviembre.<sup>9</sup>

Un manifiesto de la Junta del 13 de octubre, después de sustentar en el “orden natural” la separación política entre “las dos Españas antigua y nueva”, se ufanaba de que los cimientos para la construcción del nuevo Estado respondían a las convicciones de los países más avanzados: “el gobierno representativo con preferencia al absoluto, la monarquía moderada y el sistema constitucional que ya conocemos, son las máximas fundamentales, la piedra angular de nuestro edificio”.<sup>10</sup>

cambio, atribuye el proyecto del acta a Francisco Manuel Sánchez de Table (cfr. Rodríguez O., Jaime E., “The Transition from Colony to Nation: New Spain, 1820-1821”, en Rodríguez O., Jaime E. (ed.), *Mexico in the Age of Democratic Revolutions, 1750-1850*, Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, 1994, pp. 97-132: en concreto, p. 130, nota 123). Para la lectura del acta puede recurrirse a Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana*, vol. I, núm. 246, pp. 550-551.

6 Cfr. *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. I, pp. 9-10 (28-IX-1821) y 20 (2-X-1821).

7 Esa decisión de la Junta discrepaba de lo acordado en Córdoba, donde se había previsto una regencia de tres miembros, no de cinco. A la Regencia, encargada del ejercicio del Poder Ejecutivo, se le asignaron “las facultades que obtuvo la Regencia de España por el último de los tres reglamentos que se formaron en lo que no repugne á los Tratados de Córdoba”: *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. I, p. 4 (25-IX-1821).

8 En la sesión celebrada por la Junta en la tarde del 28 de septiembre se discutió si, habiendo sido nombrado Iturbide presidente de la Regencia, debía renunciar a la presidencia de la Soberana Junta. Desechada una proposición de Espinosa, que recomendaba el mantenimiento, con carácter honorífico, de presidente de la Junta, “para que en todo caso que estime necesario concurrir á ella solo, ó con la Regencia, tenga el primer lugar”, se admitió la propuesta de Alcocer: “que se elija Presidente de la Junta; pero que siempre que concorra á ella el Exmo. Sr. Iturbide tenga la preferencia sobre el Presidente”. Acto seguido se procedió a elegir al presidente de la Junta, y la designación recayó en el obispo de Puebla : cfr. *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. I, pp. 8, 10-11, 37-39 (28-IX y 13-X-1821).

9 El decreto ha sido recogido en Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana*, vol. I, núm. 255, pp. 554-559. En él se contemplaba la creación de cuatro ministerios: Relaciones Exteriores e Interiores, Hacienda, Guerra y Marina, y Justicia y Negocios Eclesiásticos.

10 *Manifiesto de la Junta Provisional Gubernativa al publico del Imperio*, 13-X-1821. México: Imprenta Imperial de D. Alejandro Valdes. Año de 1821 (Fondo Lafragua de la Biblioteca Nacional —LAF— 126).

La Junta, que debía limitarse a convocar un Congreso Constituyente, “comenzó por el contrario á resolver soberanamente las cuestiones más difíciles y vitales en política, en legislación y en hacienda”,<sup>11</sup> y complicó los mecanismos para la determinación de la convocatoria del Congreso: entre otras circunstancias, por la disensión de pareceres en torno al alcance de las facultades de la Junta para dotar al futuro Congreso de dos cámaras, a diferencia de las Cortes unicamerales establecidas por la Constitución española de 1812.

Fue Iturbide quien, preocupado por las disposiciones de la Constitución española en favor del sistema de una sola cámara, presionó para que en el texto de la convocatoria se precisara el carácter bicameral del Congreso: así se desprende de la lectura de su propuesta, fechada el 8 de noviembre de 1821, en la que abogaba por un Congreso integrado por dos cámaras que se moderaran entre sí.<sup>12</sup>

Las frecuentes alusiones al vigor de esas normas constitucionales gaditanas, en tanto no se reunieran nuevas Cortes (véanse, por ejemplo, el artículo 21 del Plan de Iguala, o el artículo 12 de los Tratados de Córdoba),<sup>13</sup> hacían dudar a

11 Bocanegra, José María, *Memorias para la historia de México independiente 1822-1846*, 3 vols., México, Instituto Cultural Helénico, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana y Fondo de Cultura Económica, 1986 (edición facsimilar de la de México, Imprenta del Gobierno Federal en el ex-Arzobispado, 1892), vol. I, p. 14. Cfr. también Zavala, Lorenzo de, *Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, México, Porrúa, 1969, pp. 102-104.

12 Tampoco Iturbide —de cuyas discrepancias con la Junta se tratará más adelante— ahorró críticas a su funcionamiento: “el primer deber de la junta después de instalada, era formar la convocatoria para un congreso que dicte constitución a la monarquía: desempeñó este deber más tarde de lo que convenía e incurriendo en faltas muy considerables”, entre las que subrayaba la falta de atención al censo de las provincias y la carencia de proporcionalidad entre el número de representantes y el de “ilustrados” de cada demarcación: “de entre cien ciudadanos instruídos bien pueden sacarse tres o cuatro que tengan las cualidades de un buen diputado, y entre mil que carecen de ilustración y de principios con dificultad se encontrará tal vez uno a quien la naturaleza haya dotado de penetración para conocer lo conveniente...” (Iturbide, Agustín de, *Sus memorias escritas desde Liorna (27 de septiembre de 1823)*, México, Jus, 1973, pp. 15-16).

13 Cfr. Iturbide, Agustín de, *Pensamiento que en grande ha propuesto el que suscribe como un particular, para la pronta convocatoria de las próximas Córtes, bajo el concepto de que se podrá aumentar ó disminuir el número de representantes de cada clase conforme acuerde la Junta Soberana con el Supremo Consejo de Regencia*, México, Imprenta Imperial de D. Alejandro Valdés, 1821 (LAF 126). La misma propuesta en favor del bicameralismo se encuentra en el texto presentado por la Regencia a la Junta el 6 de noviembre, que también firmaba Iturbide: Regencia del imperio, *Indicacion dirigida por la Regencia del Imperio á S. M. la Soberana Junta Provisional*, México, Imprenta Imperial de D. Alejandro Valdés, 1821 (LAF 395). Cuando Timothy Anna se refiere a las bases del proyecto de Iturbide, que sustentaba la organización del Congreso en clases sociales o estados, incurre en error —tal vez por no haber podido consultar el texto original— al afirmar que “aparentemente” establecía un sistema unicameral: cfr. Anna, Timothy E., *El imperio de Iturbide*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial, 1991, p. 64.

13 El texto de los Tratados de Córdoba puede leerse en *Documentos de la Guerra de Independencia*, México, Secretaría de Educación Pública, 1945, pp. 82-86; en Arrangóiz, Francisco de Paula, *Méjico desde 1808 hasta 1867*, pp. 288-289, o en Bustamante, Carlos María de, *Cuadro Histórico de la Revolución Mexicana*, 8 vols., México, Instituto Cultural Helénico y Fondo de Cultura Económica, 1985 (edición facsimilar de la de México, Imprenta de Cumplido, 1846), vol. V, pp. 232-234.

muchos sobre los márgenes de discrecionalidad de la Junta —de carácter exclusivamente interino— para modificar un aspecto de la Constitución de Cádiz que por algunos era considerado esencial.

En efecto, el 8 de octubre de 1821 se sometió a votación en la Junta una consulta de la comisión de convocatoria de Cortes, que versaba sobre dos cuestiones: si la comisión podía introducir variaciones en materia electoral con respecto a las normas determinadas por la Constitución española; y, en caso afirmativo, si esas modificaciones habían de ser propuestas simultánea o sucesivamente y por partes. Aprobado el primer punto, en relación con el segundo se determinó que esas sugerencias se presentaran todas a la vez.<sup>14</sup>

El 30 de octubre, una comunicación de la Regencia, portada por el secretario de Relaciones, requería a la Junta para que, antes de decidir en lo referente a la convocatoria, atendiese a la lectura del proyecto que en breve le sería remitido. El presidente de la Junta resolvió que prosiguiera la discusión, “sin resolverse nada hasta oír las luces que ofrece la Regencia”. Y varios miembros de la Junta terciaron en favor de la libertad de que gozaban para fijar las bases de la convocatoria con independencia de las disposiciones de la Constitución española. Monteagudo precisó, en nombre de la comisión, que la mayoría de sus integrantes se inclinaba por adoptar “otros principios contrarios al sistema que hoy rige; pero que se abstubo de proponerlos en el dictamen”; y a título personal recomendó, como “mas conforme al mejor gobierno, una Cámara intermedia”.<sup>15</sup>

En la sesión de la Junta del 7 de noviembre, después de leído el día anterior el proyecto de convocatoria de Cortes preparado por la Regencia, se votó explícitamente si, como pretendía la Regencia,<sup>16</sup> “tiene esta Soberana Junta facultad para convocar un Congreso distinto en lo substancial de lo que previene la Constitución de la Monarquía Española”, y se resolvió que “esta Soberana Junta no tiene tal facultad para convocar un Congreso distinto en lo substancial del que previene la Constitución Española”,<sup>17</sup> lo que implicaba una restricción del margen que sólo unos días se había otorgado a la comisión.

No obstante, un día después se contradecía la Junta cuando, después de los incidentes promovidos por la inesperada irrupción de Iturbide y bajo la presión ejercida por el presidente de la Regencia, que deseaba imponer su propio plan de convocatoria, manifestó “que había libertad para variar el modo de convocar el Congreso”, y que no era preciso atenerse al pie de la letra a los preceptos

14 Cfr. *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. I, pp. 29-30 (8-X-1821).

15 Cfr. *ibidem*, vol. I, p. 65 (30-X-1821).

16 “Inútil hubiera sido congregar una junta con el carácter de Soberana que lleva en sí la facultad de constituir el futuro Congreso con total independencia de las leyes que rigen en España y han perdido entre nosotros todos los títulos de legitimidad”: Regencia del imperio, *Indicacion dirigida por la Regencia del Imperio á S. M. la Soberana Junta Provisional*.

17 *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. I, p. 81 (7-XI-1821).

constitucionales de España: y eso a pesar de que Maldonado había recordado que “la Soberana Junta declaró el día anterior no deber separarse en lo substancial de lo que dispone la Constitución Española sobre Convocatoria”.<sup>18</sup>

Tiempo después, cuando el Congreso Constituyente aprobó en su sesión inaugural el Plan de Iguala, sancionó implícitamente y de modo provisional la Constitución de España hasta que se escribiera una Constitución mexicana, salvo 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”.<sup>19</sup>

Sin embargo, los articulados de Iguala y de Córdoba refrendaban la opinión de quienes sostenían el punto de vista de que la Junta se hallaba facultada para determinar sus propios procedimientos:

- el artículo 23 de Iguala preveía que, “como las Cortes que van á instalarse han de ser constituyentes, se hace necesario que *reciban los diputados los poderes bastantes para el efecto; y [...] la Junta prescribirá las reglas justas para las elecciones y señalará el tiempo necesario para ellas y para la apertura del Congreso*”;
- en el artículo 10 de Córdoba se obligaban los firmantes a elaborar “un *Manifiesto al público de su instalación [de la Junta Provisional] y motivos que la reunieron, con las demás explicaciones que considere convenientes para ilustrar al pueblo sobre sus intereses, y modo de proceder en la elección de diputados a Cortes*”;
- el artículo 13 de Córdoba, referente a la convocatoria de Cortes por la Regencia, establecía que su procedimiento había de ser “*conforme al método que determine la Junta Provisional de Gobierno*”.

Algunos, partidarios de atenerse literalmente a lo que prevenía la Constitución española en lo referente a la citación de las Cortes, reconocían sin embargo que la división en dos cámaras podía ser más “conveniente y necesaria”; aunque rechazaban la idea de que la convocatoria reconociera explícitamente ese carácter bicameral, y juzgaban preferible dejar “á la discrecion y prudencia del futuro Congreso, que una vez reunido bajo las formas conocidas cuidará de darse la organizacion que halle mas conducente al mejor desempeño de sus funciones”.<sup>20</sup>

18 *Ibidem*, vol. I, p. 85 (8-XI-1821).

19 Anna, Timothy E., *El imperio de Iturbide*, p. 106. Esa afirmación de Anna debería, tal vez, suavizarse un tanto: porque la Constitución de Colombia —referencia frecuente para el Congreso mexicano: *cfr.* V.5— 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.

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

Esos planteamientos eran rebatidos por otros en nombre del pragmatismo, en virtud del cual se vindicaba la plena capacidad de la Junta para arbitrar lo que más convenía a la nación:

si por bases de la Constitución se entienden los principios eternos de igualdad, libertad y seguridad, consagrados en aquel código [el de Cádiz], claro está que ni la actual Junta, ni el futuro Congreso, ni la nación misma congregada en masa puede alterarlos, destruirlos ni renunciarlos, porque son el fundamento de los derechos inagenables é imprescriptibles del pueblo. Y ciertamente oír con extrañeza el autor del plan de Iguala, que se haya suscitado una cuestión para examinar si dejó ó no al arbitrio de la Junta conservar, ó abolir los derechos que supone toda asociación de hombres.

Pero si por bases de la Constitución quiere significarse la reunión del poder legislativo en un solo cuerpo, por demas se ha consumido el calor natural en la primera metafísica cuestión, cuando excusando rodeos debió proponerse en estos términos: ¿Residen facultades en la Junta para llamar á los diputados del futuro Congreso divididos en dos salas, ó del modo que se estime mas conveniente, aunque se ponga en lo absoluto á lo que en esta parte establece la Constitución? <sup>21</sup>

El autor de las *Reflexiones* que acabamos de citar justificaba esa plenitud de facultades de la Junta para convocar 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 se fundaba en la necesidad de prevenir vacíos legales; pero la forma de reunir 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 notarse de que mudaba ó alteraba las leyes conocidas, pues sobre tal materia y para tan extraordinario, y nuevo acontecimiento no las habia”.<sup>22</sup>

Los problemas no se restringían, desde luego, a la determinación del tipo de Congreso que se quería implantar: dotado de una o de dos cámaras. El elenco de alternativas posibles y de dificultades técnicas sobrepasó la capacidad de la comisión encargada de proponer las bases para la convocatoria del Congreso. Y las injerencias de la Regencia<sup>23</sup> y del propio Iturbide, que no tuvo reparo alguno en violentar el reglamento de la Junta,<sup>24</sup> contribuyeron a incrementar la confusión de este órgano que, tratando de conciliar los diversos puntos de vista, ela-

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> *Cfr. Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. I, pp. 79 y 81-85 (6, 7 y 8-XI-1821).

<sup>24</sup> *Cfr. ibidem*, vol. I, p. 83 (8-XI-1821). Sobre las complejas relaciones entre estos “tres poderes supremos en el estado” —la Junta, la Regencia e Iturbide—, *cfr. 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, pp. 351-352.

boró el decreto de 17 de noviembre de 1821, calificado por Zavala de “monstruosa amalgama de elementos heterogéneos”.<sup>25</sup>

En el decreto se establecía un procedimiento indirecto, mediante la sucesiva designación de electores de partido, de provincia y de diputados para el Congreso Constituyente que, junto con los ayuntamientos respectivos, intervendrían en el proceso que culminaría en el nombramiento de ciento sesenta y dos representantes y veintinueve sustitutos. Introducía la novedad de que todos los ciudadanos mayores de dieciocho años, incluidas las castas y los extranjeros,<sup>26</sup> podían votar; y la restricción de que cada provincia o intendencia con más de tres diputados había de designar entre sus representantes a “un eclesiástico del clero secular, otro militar natural ó extranjero, y otro magistrado, juez de letras ó abogado”.<sup>27</sup>

Esas exigencias eran completadas con indicaciones particulares para algunas provincias, orientadas a dar representación a “los ramos mas importantes”: mineros, títulos, mayorazgos, comerciantes, artesanos, labradores, empleados. Como oportunamente ha precisado Anna, “los términos artesano, minero y empleado no significaban trabajadores, sino más bien personas que poseían u operaban actividades artesanales o mineras y altos empleados del Estado”.<sup>28</sup>

Al carácter mixto de un Congreso así constituido se añadían otras dificultades procedentes de la distribución de partidos de las intendencias o provincias, que se había realizado durante el período colonial a partir de criterios de extensión territorial y de necesidades militares, y que apenas si atendía a la población que en ellos radicaba.

En consecuencia, la asignación de diputados a las intendencias o circunscripciones provinciales carecía de proporcionalidad y dejaba infrarrepresentadas a unas, en tanto que otorgaba a otras un número de delegados que en nada concordaba con su base poblacional.

25 Zavala, Lorenzo de, *Ensayo histórico*, p. 102. El texto del decreto, en Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana*, vol. I, núm. 257, pp. 560-563.

26 La concesión del derecho al voto a los extranjeros fue objeto de examen en el seno de la Junta, después de un primer dictamen de la comisión de convocatoria en que se planteaba su exclusión. Para el diputado Tagle, tal recomendación era intolerable, “cuando los había [extranjeros] muy beneméritos en el ejército” (cfr. *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. I, p. 71 (2-XI-1821)).

27 François-Xavier Guerra destaca el carácter singularísimo de esta convocatoria electoral, que discrepaba abiertamente de la tendencia imperante en los demás estados americanos: éstos, al abolir toda distinción de estamento entre sus habitantes, empezaron a organizar sus comicios sobre la base de que el individuo constituía su sujeto central. Por contraste, en México se quiso combinar un sufragio virtualmente universal con la representación por clases: cfr. Guerra, François-Xavier, “The Spanish-American Tradition of Representation and its European Roots”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 26, parte I (febrero 1994), pp. 1-35 (p. 9).

28 Anna, Timothy E., *El imperio de Iturbide*, p. 65.

En fin, la solución dada al encrespado debate sobre unicameralidad o bicameralidad no podía ser más insatisfactoria: habiendo acordado la Junta “la división de dos salas por sorteo en cada una de las respectivas clases”,<sup>29</sup> el decreto de convocatoria confió a los propios diputados su adscripción a una u otra sala:

luego que se reúna el congreso, el cuerpo legislativo se dividirá en dos salas con igual número de diputados y facultades; dependientes, en consecuencia, una de la otra para todas las deliberaciones y leyes constitucionales que hayan de adoptarse, pues de este modo las propuestas por una sala serán revisadas por otra, el acierto será mas seguro, y la felicidad política tendrá el mayor apoyo.<sup>30</sup>

A la postre se impuso por la vía de los hechos el sistema de una única sala, sin que consten claramente los motivos por los que se alteró el decreto de convocatoria;<sup>31</sup> y el Congreso ocupó uno solo de los dos recintos que se habían dispuesto, por la simple razón de que esa sala resultaba más cómoda y amplia. El presidente del Congreso, Odoardo —partidario del sistema unicameral—, favoreció la adopción de una sola aula, tratando de rehuir debates y encomendando a una comisión de policía que estudiase cuál de los dos salones disponibles reunía mayores comodidades, lo que equivalía en la práctica a afirmar que el Congreso sesionaría en uno solo. Aunque el diputado Guridi y Alcocer advirtió que así se violaba lo previsto en la convocatoria, se impuso la propuesta de Echenique y se resolvió aplazar la decisión. Ulteriores solicitudes de los diputados Iturralde y Arana, para que se clarificara la división de salas, quedaron desatendidas.<sup>32</sup>

En definitiva, el sistema adolecía de un defecto fundamental: el procedimiento electoral consagraba la prevalencia de la vieja elite, de la que sólo una pequeña parte de sus miembros tenía profundas raíces en la vida mexicana; y echaba por tierra once años de guerra contra los privilegios de la sangre y de la riqueza. Iturbide, cuyas preferencias correspondían con los intereses de clase de ese grupo social, intentaba levantar un nuevo edificio sobre viejos cimientos.<sup>33</sup>

29 *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. I, p. 88 (10-XI-1821).

30 Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana*, vol. I, núm. 257, p. 563.

31 La explicación que da Herrera y Lasso no resulta demasiado convincente: “ya reunidos y soberanos los diputados, no era posible que aceptaran sujetarse a ley alguna: y así como no conformes con ser Congreso constituyente se habían arrogado las facultades de Congreso ordinario, tuvieron a bien violar de nuevo la convocatoria y constituirse ‘revolucionariamente’ en cámara única, todopoderosa” (Herrera y Lasso, Manuel, “Centralismo y federalismo (1814-1843)”, en VV. AA., *Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, vol. I, México, Porrúa, 1978, pp. 593-637 —p. 598—).

32 Cfr. Barragán Barragán, José, *Introducción al federalismo (la formación de los poderes 1824)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, pp. 26-28 y 77, y *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. II, pp. 21 y 43, primera foliatura (28-II y 5-III-1822).

33 Cfr. Anna, Timothy E., *El imperio de Iturbide*, p. 50, y Valadés, José C., *Orígenes de la república mexicana. La aurora constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 29-30.

Iturbide mismo, que era responsable del corporativismo trasnochado que se incorporó a la convocatoria del Congreso, criticó otros aspectos del decreto: entre ellos, el protagonismo excesivo que se concedió a los ayuntamientos, que con facilidad controlaban la designación de electores.<sup>34</sup>

La censura de Bocanegra ponía el énfasis en la generalizada carencia de instrucción entre los diputados que resultaron elegidos por tal procedimiento, atribuible a las “bases no solo extrañas, sino muy diversas de las comunes y admitidas por los gobiernos representativos”, de las que se siguieron “asignaciones desproporcionadas y excedentes con mucho al número de habitantes de cada provincia, y á los fondos con que debían contar respectivamente para bien acudir á sus representantes con lo necesario para sus dietas”.<sup>35</sup>

Como oportunamente ha puesto de manifiesto Carlos San Juan, el movimiento de independencia patrocinado por Iturbide representó un compromiso con las altas jerarquías eclesiástica y militar y con las oligarquías regionales que controlaban las diputaciones provinciales y los ayuntamientos: “el sistema electoral [...] aseguró la presencia de los intereses oligárquicos regionales en los poderes nacionales, entregándoles el Congreso”.<sup>36</sup> Y, a pesar de todo, los cambios operados en la composición del poder eran importantes: los europeos habían perdido su posición preeminente, los exportadores vieron disminuida su privilegiada posición, y las grandes casas comerciales menguaron cuando se decretó la libertad de comercio; los antiguos funcionarios y los miembros del ejército expedicionario abandonaron el país casi en su totalidad, mientras los propietarios de minas no lograron recuperarse de la crisis económica.<sup>37</sup>

El triunfo de las opiniones partidarias de un Congreso unicameral y basado —según Anna— “en una torpe combinación de profesiones y jurisdicciones regionales”<sup>38</sup> no iba a ser duradero a largo plazo. Con el tiempo se iba a negar legitimidad a la representación que ostentaban los diputados que, según personalidades tan influyentes como Zavala,<sup>39</sup> no respondían realmente a la voluntad de las provincias.

Por supuesto, no fueron éstas las únicas críticas que se formularon a los componentes de la Junta. Algunos de sus miembros, a quienes Lorenzo Zavala llamaba “doctrinarios”, fueron equiparados a los constituyentes de Cádiz, “llenos

34 Cfr. Iturbide, Agustín de, *Sus memorias*, pp. 16-17.

35 Bocanegra, José María, *Memorias*, vol. I, documento núm. 10 del apéndice al título I, pp. 163-166.

36 San Juan Victoria, Carlos, “Las utopías oligárquicas conocen sus límites (1821-1824)”, en González, María del Refugio (ed.), *La formación del Estado mexicano*, México, Porrúa, 1984, pp. 89-120 (p. 94).

37 Cfr. Villoro, Luis, “La revolución de independencia”, en Cosío Villegas, Daniel, *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 1976, vol. II, pp. 303-356 (p. 352).

38 Anna, Timothy E., *El imperio de Iturbide*, p. 63.

39 Cfr. Zavala, Lorenzo de, *Ensayo histórico*, p. 140.

de teorías abstractas” y carentes de sentido práctico al pretender edificar *ex-novo*, sin beneficiarse de los materiales de construcción que habían resistido el paso de los siglos.<sup>40</sup> Zavala, que no simpatizaba precisamente con ese grupo, los despreciaba como “hombres de sistema que creen infalibles sus principios, y lo que es peor que hacen tan mala aplicación de ellos”.<sup>41</sup>

Pese a todas las limitaciones que se puedan imputar al trabajo de la Junta Provisional, coartado por tantas dificultades, entre las cuales no eran las menores su falta de experiencia política y el carácter radicalmente novedoso de los problemas que esperaban resolución, es preciso reconocerle cierta visión de futuro: así lo demuestra su preocupación por impulsar el nombramiento de varias comisiones, encargadas de adelantar propuestas que pudieran ser útiles al Congreso, en la elaboración del texto constitucional.<sup>42</sup>

## 2. EL CONGRESO CONSTITUYENTE

Los miembros del Congreso Constituyente, herederos del incómodo legado de la Junta Provisional, adolecieron de la misma falta de experiencia y hubieron de arrastrar el lastre de la imprecisa determinación de sus poderes, que daría origen al proyecto de reforma de Zavala del que nos ocuparemos más adelante, en este mismo apartado.

Al declararse legítimamente instalados los diputados del Congreso y proclamar que en ellos residía la soberanía nacional —hasta el punto de que *delegaban* interinamente el Poder Ejecutivo en la Regencia—,<sup>43</sup> hubieron de asumir, no obstante, la defensa de una serie de compromisos adquiridos previamente por la Junta: el reconocimiento de la religión católica como única del Estado, la adopción de la monarquía moderada constitucional como forma de gobierno del Imperio Mexicano, la llamada al Trono a las personas designadas en los Tratados de Córdoba.<sup>44</sup>

40 Cfr. *Reflexiones sobre los actuales debates de la Suprema Junta*.

41 Zavala, Lorenzo de, *Ensayo histórico*, p. 101.

42 Cfr. *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. III, p. 59 (14-VI-1822).

43 En efecto, en la instalación del Congreso, el 24 de febrero de 1822, fue aprobada una proposición en los siguientes términos: “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 extension, 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, p. 8, primera foliatura (24-II-1822). *Vid.* también I.4.

44 Decreto de 24-II-1822 (Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana*, vol. I, núm. 277, p. 597).

Bocanegra subrayó la paradoja de que un Congreso Constituyente “entrarse á funcionar verdaderamente constituido”,<sup>45</sup> por el hecho de haberse exigido a sus integrantes el juramento de establecer las bases de la nación sobre los cimientos trazados en Iguala y Córdoba. Bustamante, también disconforme con esas restricciones, quiso consignar su protesta en vísperas de la instalación del Congreso y expresó la incongruencia de llamar constituyente a un Congreso al que se dotaba de bases para que se constituyera.<sup>46</sup> Y Teresa de Mier, a las alturas de agosto de 1822, en plena disputa entre Ejecutivo y Legislativo por arrogarse el derecho a nombrar a los miembros del Tribunal Supremo —*cfr.* VII.4.A—, reclamaba la plenitud de poderes para el Congreso, que no podía verse cohibido por los estrechos límites prefijados por la Junta Gubernativa.<sup>47</sup>

Pronto se configuraron partidos en el seno del Congreso:<sup>48</sup> los antiguos insurgentes, que propendían al establecimiento de una república e idolatraban a Victoria y a Bravo; un sector de ideología liberal, bastante influyente, respaldado por las logias escocesas y por su órgano de prensa, *El Sol*, partidario de llamar a un Borbón al Trono;<sup>49</sup> otro, menos homogéneo y más desorientado, que aglu-

45 Bocanegra, José María, *Memorias*, vol. I, p. 33. En la sesión del Congreso del 7 de abril de 1823, en que se trató de la oportunidad de aceptar la renuncia de Iturbide, Bocanegra se expresó en los siguientes términos: “aunque los poderes que trajimos los diputados decian que se ejercieran conforme al plan de Iguala y tratados de Córdoba, todo hombre de buen sentido sabe que el poder realmente no era, ni pudo ser otro que el de constituir á la nacion buscando su mayor gloria y engrandecimiento bajo las bases generales de religion union é independencia. ¿Como habia de nacer primero la forma, que el representante?”: *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. V, p. 215 (7-IV-1823).

46 *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 y Fondo de Cultura Económica, 1985 (edición facsimilar de la de México, Imprenta de Cumplido, 1846), p. 130.

47 *Cfr.* *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. III, pp. 501-502 (16-VIII-1822).

48 La instrumentalización de las logias al servicio de ideales políticos partidistas ha sido ampliamente comentada, sobre todo en el arranque del movimiento independentista (*cfr.*, por ejemplo, Guedea, Virginia, “Las sociedades secretas durante el movimiento de independencia”, en Rodríguez O., Jaime E., *The Independence of Mexico and the Creation of the New Nation*, Los Angeles, UCLA, Latin American Center Publications, 1989, pp. 45-62) y en el contexto de las luchas entre yorkinos y escocesas. Menos atención se ha concedido al papel que desempeñaron las Sociedades Patrióticas Constitucionales en vísperas de la independencia. De ese ineludible compromiso con las nuevas condiciones políticas que, según algunos contemporáneos, debía impregnar la actividad de aquellas sociedades, da idea un artículo remitido por Juan José de Cañas a la *Gaceta Patriótica*, en que expresaba su parecer de “que ahora es el tiempo de que sirvan las opiniones de los pueblos (pues principiamos á vivir libres) y que estas las deben formar mas principalmente las sesiones de todas las Sociedades patrióticas Constitucionales”: *Gaceta Patriótica del Ejército Nacional*, 21-IV-1820, núm. 26 (LAF 152).

Acerca de la inconsistencia de los partidos políticos en las primeras etapas de la independencia de México, puede verse Kaplan, Marcos, *Formación del Estado Nacional en América Latina*, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1983, pp. 207-208.

49 Españoles de tendencias liberales fueron los primeros miembros de las logias escocesas, que se habían introducido en la Nueva España durante la guerra de independencia, propagadas por oficiales de las tropas expedicionarias llegadas desde la península. Más tarde se inscribieron criollos

tinaba a muchos de los diputados que representaban a las provincias; y, en fin, un grupo —el más numeroso—, decidido sostenedor de la política de Iturbide.

Los partidos más definidos eran el iturbidista y el borbonista. Este último se atrajo el apoyo de los antiguos insurgentes (también llamados “patriotas antiguos”), republicanos y todavía minoritarios —significativamente, aún no habían incorporado de modo habitual el término de “república” a su propaganda—,<sup>50</sup> pero influyentes a través de la prensa.<sup>51</sup> Les unían la común hostilidad a Iturbide y el acuerdo de aplazar para el futuro la resolución de las diferencias existentes entre unos y otros en la determinación de la forma de gobierno. Los representantes de la periferia en el Congreso se veían influidos alternativamente por uno u otro sector y apenas aportaban ideas propias: entre otros motivos, porque —al menos hasta febrero de 1823— los movimientos políticos de las provincias dependían enteramente de las noticias que llegaban de la capital.<sup>52</sup>

El tiempo transcurrido entre el comienzo de las sesiones del Constituyente (24 de febrero de 1822) y la proclamación de Iturbide como emperador (19 de mayo de 1822) estuvo marcado por los enfrentamientos entre el Congreso y la Regencia e —indirectamente— con Iturbide, sin que el órgano legislativo pudiera atender adecuadamente a su principal tarea que, como en el caso de la Junta Gubernativa, consistía en redactar la Constitución.

acomodados, que compartían los mismos intereses y las mismas ideas políticas, monárquicas constitucionales. Los avatares de la época iturbidista contribuyeron a aglutinar en torno a las logias de rito escocés a muchos elementos que se sentían hostilizados por el cambio de orientación política de Iturbide que, desilusionado de la comunidad española, empezó a recabar colaboraciones de sus antiguos adversarios, visceralmente enemigos de los españoles; en consecuencia, los escoceses —a quienes la opinión pública iba identificando más y más con los españoles, por las razones que se acaban de exponer— emprendieron una lucha decidida para derrocar al “héroe de Iguala”.

José María Luis Mora aporta algunos datos valiosos sobre la actividad de los escoceses en México desde 1813: *cfr.* Mora, José María Luis, *Obras sueltas*, México, Porrúa, 1963, pp. 7-9. Y Costeloe atestigua la posterior incorporación de los borbonistas al partido escocés, antes integrado por monárquicos constitucionales y algunos republicanos: todos conflúan en la oposición a Iturbide y a sus aspiraciones imperiales (*cfr.* Costeloe, Michael P., *La primera República Federal de México (1824-1835) (Un estudio de los partidos políticos en el México independiente)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, pp. 20-21).

50 *Cfr.* Bazant, Jan, “México”, en Bethell, Leslie, (ed.), *Historia de América Latina*, Barcelona, Crítica, 1991, vol. VI, pp. 105-143 (p. 109).

51 En la discusión que se desarrollaba en diciembre de 1821 acerca de la libertad de imprenta, Tagle había expuesto ante la Junta Provisional Gubernativa la necesidad de “contener los abusos que se notaban ya atacando las bases de la unión, ya proponiendo ideas del republicanismo y otras”: *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. I, p. 133 (5-XII-1821). El temor a las actividades promovidas por los republicanos, intensificadas desde la instalación del Congreso, explica la denuncia que formuló Iturbide en abril del año siguiente contra varios diputados sospechosos de estar preparando una conjuración: *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. II, pp. 11-13 y 13-16, segunda foliatura (3 y 4-IV-1822).

52 *Cfr.* Bocanegra, José María, *Memorias*, vol. I, pp. 18, 38-39, 49, 82, 112 y 208; Arrangóiz, Francisco de Paula, *México desde 1808 hasta 1867*, p. 309, y Anna, Timothy E., *El imperio de Iturbide*, pp. 70-72 y 86.

Ante la acumulación de menudencias que distraían el interés de la comisión de Constitución, el diputado Cantarines propuso que aquella quedara a cargo, en exclusiva, del cometido específico que se le había asignado; y que se nombrara una comisión particular de Legislación, “que se encargue de esos incidentes que casi diariamente ocurren”. Ese punto de vista no era compartido por Marín que, al día siguiente, sostenía que “no debía el Congreso ocuparse en ella [la Constitución] con toda preferencia, porque ni podía presentarse tan pronto, y tenía cosas de suma importancia y del día, tales como la milicia nacional; que estando pendiente la discusión de su reglamento, éste antes que aquello debía seguirse”. Al cabo de una semana volvió a ocuparse de ese asunto el Congreso: aprobó las proposiciones de Martínez de los Ríos, Andrade y Valdés, que sostenían la postura de Cantarines —“que á la comision de constitucion se exonere de todo otro trabajo que no sea la constitucion misma”—, y resolvió el nombramiento de una comisión de legislación.<sup>53</sup>

A los tres meses, Prisciliano Sánchez presentó en el Congreso, a título particular, un proyecto de Constitución con el que deseaba salir al paso de las acusaciones de muchos, que achacaban al Legislativo haber “perdido la facultad de pensar”. Aun reconociendo las imperfecciones del texto, confiaba en que “sus dignos compañeros, quienes abundaban superiores luces, le purgarian de los defectos, y lo mejorarían en todas sus partes”.<sup>54</sup> Pero no parece que su escrito mereciera particular atención por parte de los legisladores que, por otro lado, no tardarían en ver alterada la normalidad de las sesiones del Congreso por las detenciones de algunos de sus miembros practicadas por el Ejecutivo.

Jalones destacados del choque entre el Legislativo y el Gobierno fueron el relevo de tres regentes en abril de 1822<sup>55</sup> y la elaboración de un reglamento para la Regencia —que no llegó a aprobarse— en el que se declaraba la incompatibilidad del mando militar con la pertenencia al Poder Ejecutivo;<sup>56</sup> los intercambios de acusaciones de traición entre Iturbide, varios diputados y el regente Yáñez, el 3 de abril;<sup>57</sup> la decisión del Congreso de no conceder al emperador el poder de veto (debatida entre fines de mayo y el 16 de agosto de 1822); la cuestión del nombramiento de los miembros del Tribunal Supremo de Justicia (la

53 Cfr. *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. II, pp. 29, 40 y 83, segunda foliatura (15, 16 y 22-IV-1822).

54 *Ibidem*, vol. III, p. 337 (29-VII-1822).

55 De esta segunda regencia entraron a formar parte Bravo, el conde de Heras Soto y el doctor Miguel Valentín, en sustitución del obispo Pérez, de Bárcena y de Velázquez de León. El cambio significó a todas luces un triunfo del partido borbonista (cfr. Bocanegra, José María, *Memorias*, vol. I, p. 50; Di Tella, Torcuato S., *Política nacional y popular en México 1820-1847*, p. 128, y Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana*, vol. I, núm. 289, p. 610).

56 Cfr. Iturbide, Agustín de, *Sus memorias*, p. 19.

57 Cfr. Bocanegra, José María, *Memorias*, vol. I, p. 40, y Arrangóiz, Francisco de Paula, *México desde 1808 hasta 1867*, p. 311.

controversia empezó el 31 de mayo y duró hasta el 31 de agosto), y la negativa de la Cámara (también en agosto) a autorizar el proyecto gubernamental de establecer comisiones o tribunales militares (*cf.* VI.3).

Después de los sucesos de la noche del 18 de mayo, que tuvieron como protagonistas al regimiento de Celaya y a las masas populares, y que culminaron en la irregular sesión del Congreso que aprobó la elección del emperador Agustín I,<sup>58</sup> la avenencia entre el poder de éste y el Legislativo resultó impracticable: la conciencia de esa imposible conciliación entre las voluntades de Iturbide y de la mayoría del Congreso indujo a Zavala a opinar que aquél había desperdiciado su gran oportunidad cuando se proclamó emperador, al cometer el error político de no convocar elecciones para la formación de un nuevo Congreso: en lugar de “mendigar” los sufragios de los diputados, pudo apelar a la nación para justificar una nueva convocatoria y, en el intervalo, ejercer una dictadura: “pero los medios de que se valió y la absurda conducta de mantener el mismo Congreso que había recibido la humillación de verse obligado a elegirle emperador, fueron las principales causas de su caída”.<sup>59</sup>

Esa colisión entre los poderes Ejecutivo y Legislativo respondía a las respectivas aspiraciones a la representación de la soberanía: “por una parte, el poder ejecutivo presume de tener la delegación de la voluntad general, basado en el movimiento que lo llevó al triunfo. Por la otra, el poder legislativo se proclama único soberano”.<sup>60</sup>

La declaración que hizo el Congreso, el mismo día de su instalación, en el sentido de que en él residía la soberanía, por cuanto la había delegado en él la nación, y que confiaba a la Regencia el Poder Ejecutivo, señaló el comienzo del drama y de la serie de malentendidos que menudearon en sus relaciones con Iturbide. Por otro lado, el rechazo de los Tratados de Córdoba por las Cortes españolas, en febrero de 1822,<sup>61</sup> al eliminar la posibilidad de que el Trono del Imperio fuera otorgado a un miembro de la Casa Real española, abrió a Iturbide el acceso a la Corona y contribuía a reavivar la disputa sobre la subordinación de poderes.

58 Alamán tilda de ridícula la pretensión de Iturbide de coronarse emperador, y cita palabras de Teresa de Mier, para quien “la consagración no era más que la aplicación del medicamento conocido con el nombre de ‘vinagre de los cuatro ladrones’” (*cf.* Alamán, Lucas, *Historia de México*, vol. V, pp. 592 y 599). Bocanegra, por su parte, habla de “una monarquía de imitación y en papel” (Bocanegra, José María, *Memorias*, vol. I, p. 68). Los debates del Congreso en la sesión extraordinaria del 19 de mayo se recogen en *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. II, pp. 279-302, segunda foliatura (19-V-1822).

59 Zavala, Lorenzo de, *Ensayo histórico*, p. 129.

60 Villoro, Luis, “La revolución de independencia”, p. 354.

61 *Cfr.* *Gaceta Imperial de México*, 28-III-1822 (*cit.* en Anna, Timothy E., *El imperio de Iturbide*, p. 71, nota 94). A Roberston debemos un estudio muy completo de los pasos que condujeron al decreto de las Cortes españolas que rechazó la legalidad de los Tratados de Córdoba: *cf.* Roberston, William S., *Iturbide of Mexico*, Durham, N.C., Duke University Press, 1952, pp. 156-158.

Se explica de esta manera que, cuando el Congreso fue requerido para aprobar la designación de Iturbide como emperador, exigiera la condición de que éste “había de obligarse á obedecer la constitucion, leyes, órdenes y decretos que emanasen del soberano congreso mejicano”;<sup>62</sup> y que, al haber aceptado prestar este juramento, “tal vez sin darse cuenta, por el entusiasmo del momento, [...] había prometido estar ligado al congreso y había aceptado su soberanía”.<sup>63</sup>

De ahí se seguía la renuncia a las pretensiones que Iturbide había venido sosteniendo desde febrero de 1822; y tal vez estribe en eso la más grave equivocación de su mandato, en la medida en que proporcionaba a sus enemigos un argumento definitivo, al abandonar sus antiguas referencias a Iguala y Córdoba como actos fundamentales y soporte del ejercicio de la soberanía. Que reiterara después esas alusiones poco importa, porque siempre cabría invocar sus palabras ante el Congreso como prueba irrefutable del acatamiento que había empeñado en aquel solemne momento.

La entrada en liza de los militares que, en su mayoría, cerraban filas en torno a Iturbide, aunque no dejara de haber un sector prorepublicano que tenía en Bravo su principal valedor, acabaría de complicar las cosas. Precisamente fue el regimiento que mandaba Bravo —el de Caballería número 11— el primero en romper la neutralidad que debía distinguir a las fuerzas armadas: el texto de una felicitación al Congreso suscrita por ese regimiento —aunque no iba firmada por Bravo, nadie dudó de su anuencia— contenía un explícito rechazo del régimen monárquico y proponía el establecimiento de una república: “la América del septentrion detesta á los monarcas, porque los conoce y debe seguirse en el sistema de gobierno que ha de instalarse, el de las repúblicas de Colombia, Chile y Buenos Aires”.<sup>64</sup>

El éxito alcanzado por Iturbide el 19 de mayo de 1822 fue a costa de un tremendo desgaste —de pírrico califica Andrés Lira ese triunfo—,<sup>65</sup> como se patentizó a los dos o tres meses de su elección, a partir de los cuales cobró

62 Alamán, Lucas, *Historia de México*, vol. V, p. 554.

63 Anna, Timothy E., *El imperio de Iturbide*, p. 90. *Vid.* también Roberston, William S., *Iturbide of Mexico*, pp. 177-178. La fórmula del juramento fue preparada por una comisión del Congreso, integrada por veinticuatro diputados, que elaboró el texto con toda urgencia, puesto que el mismo día en que la comisión recibió el encargo, el emperador debía jurar fidelidad al cumplimiento de sus deberes. Significativamente, el día anterior había sido aprobada una propuesta del diputado Valdés, en virtud de la cual se concedió el tratamiento de “Soberanía” al Congreso: *cfr. Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. II, pp. 302 y 309-311, segunda foliatura (20 y 21-V-1822).

64 Bocanegra, José María, *Memorias*, vol. I, p. 51; Alamán, Lucas, *Historia de México*, vol. V, pp. 544-545; *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. II, pp. 159-161, segunda foliatura (6-V-1822), y Alba, Pedro, y Rangel, Nicolás (coords.), *Primer Centenario de la Constitución de 1824*, México, Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos Soria, 1924, pp. 369-370.

65 Lira González, Andrés, “Mier y la Constitución de México”, en Rodríguez O., Jaime E. (ed.), *Mexico in the Age of Democratic Revolutions, 1750-1850*, pp. 161-176 (p. 162).

inusitada fuerza la oposición anti-iturbidista y fue adquiriendo entidad el hasta entonces modesto partido republicano; y es que, como inteligentemente percibió el general Dávila, la existencia política de Iturbide era incompatible con la del Congreso, por muy adormecido que éste estuviera.<sup>66</sup>

El momentáneo silencio impuesto a la prensa de oposición, con los cierres del escocés *El Sol* y del republicano *El Hombre Libre*, no impidió la propagación de focos de opinión anti-iturbidista, catalizados por las logias masónicas, cuya actividad se avivó con el regreso a suelo mexicano de José Mariano de Michelena, diputado en las últimas Cortes de España.<sup>67</sup>

El irregular proceso seguido contra un nutrido grupo de diputados en el mes de agosto —del que se hablará a continuación— facilitó un acercamiento aun mayor entre borbonistas y republicanos, unidos por la persecución desatada por Iturbide contra representantes de uno y otro partido.

En efecto, el forcejeo entre Iturbide y el Congreso tuvo uno de sus momentos cruciales en la noche del 26 de agosto de 1822, con el arresto de catorce diputados a los que, sin pruebas suficientes, se acusó de participar en una conspiración para alterar la forma de gobierno. No era la primera vez que se descubría una trama en contra de Iturbide, pero lo más preocupante fue la implicación de un número tan elevado de miembros del Congreso. Ya antes, en noviembre de 1821, había habido una intentona de rebeldía protagonizada principalmente por militares vinculados a la antigua insurgencia, entre los que se hallaban Bravo, Barragán y Guadalupe Victoria;<sup>68</sup> y más recientemente todavía, se había hablado de la presunta implicación de algunos diputados y regentes en un plan de reconquista orquestado por el general Dávila en el mes de abril.<sup>69</sup>

Las detenciones de diputados practicadas el 26 de agosto, si bien precipitadas —ni siquiera se consultó al Consejo de Estado—, no pueden ser consideradas del todo discrecionales, pues ciertamente algunos miembros del Congreso proyectaban un complot en combinación con algunos militares y con el concurso del ministro de Colombia, Santa María, con la finalidad de que la Cámara proclamara una república:

pero aunque los datos que el gobierno tenía eran suficientes para proceder contra éstos [los diputados comprometidos], desde luego aparecía que la prisión de los

66 Cfr. Bocanegra, José María, *Memorias*, vol. I, p. 62.

67 Cfr. Alamán, Lucas, *Historia de México*, vol. V, p. 600.

68 Cfr. *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. I, p. 127 (29-XI-1821), y Roberston, William S., *Iturbide of Mexico*, p. 155.

69 Cfr. *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. II, pp. 11-13 y 13-16, segunda foliatura (3 y 4-IV-1822); Roberston, William S., *Iturbide of Mexico*, pp. 167-168, y Fuentes Díaz, Vicente, “Bosquejo histórico del Congreso Constituyente de 1822 a 1824”, 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. 291-299.

demás diputados era una notoria injusticia y un acto de venganza por odio contra sus personas y opiniones, o un proyecto para eliminar de la asamblea legislativa aquellos diputados que habían manifestado más oposición a sus pretensiones.<sup>70</sup>

Bocanegra, que conceptuó la maniobra de Iturbide como un golpe de Estado, también descartó la existencia de una confabulación formal: “si la hubo, fué tan sólo iniciada entre tres ó cuatro individuos, sin bases, ramificaciones ni elección de medios”.<sup>71</sup>

Por más que el Gobierno se esforzara por probar las evidencias que le habían conducido a aquella determinación, la legalidad de sus actuaciones —que el Ejecutivo fundamentaba en los artículos 170 y 171 de la Constitución española y en el decreto de 17 de abril de 1821 (que no llegó a tener vigencia en Nueva España) —<sup>72</sup> era cuestionable: así se manifestó en las reclamaciones del Congreso ante Iturbide y ante el Gobierno, y en los debates celebrados entre el 27 de agosto y el 11 de septiembre, que incidieron particularmente en la ligereza que representaba la detención de algunos diputados por meros “indicios” de culpabilidad, en la violación de la inmunidad parlamentaria que se había cometido por el Ejecutivo,<sup>73</sup> y en el atropello de las disposiciones del texto constitucional español (artículo 172, fracción 11), que encargaban la entrega a los tribunales competentes de las personas arrestadas en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas.

Al cabo de los días, persuadida la representación nacional de la inutilidad de una resistencia a ultranza, pues Iturbide seguía contando con el favor del ejército y de las masas populares, optó por replegarse y renunciar a un pulso que presumiblemente llevaría a la destrucción de uno de los poderes.<sup>74</sup>

70 Zavala, Lorenzo de, *Ensayo histórico*, p. 136. Cfr. también Alamán, Lucas, *Historia de México*, vol. V, pp. 601-611.

71 Bocanegra, José María, *Memorias*, vol. I, p. 79.

72 Gómez Farías refutó la invocación de ese decreto en su discurso del 10 de septiembre (cfr. *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. IV, pp. CXXXI-CXXXIII (10-IX-1822).

73 El artículo 128 de la Constitución española disponía que los diputados sólo podrían ser juzgados por el Tribunal de Cortes en las causas criminales que contra ellos se promovieran, “en el modo y forma que se prescribe en el reglamento del gobierno interior de las mismas [Cortes]”. Y el artículo 53 de ese reglamento prevenía: “toda queja contra un diputado, que pueda merecer castigo, se tomará en consideración por las Cortes en sesión secreta, para lo cual se pasará á una comisión especial, y se oirá al diputado, quien espondrá de palabra ó por escrito cuanto juzgue convenirle, y en seguida resolverán las Cortes si ha ó nó lugar á la formación de causa; y si lo hubiere, se pasará el espediente al tribunal de Cortes”.

Aunque el decreto de 24 de febrero de 1822 establecía la inmunidad de los diputados, no podía invocarse con justa razón para este caso, pues aludía específicamente a las opiniones o dictámenes que los diputados pudieran emitir en el ejercicio de sus funciones. El texto del decreto se transcribe en Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana*, vol. I, núm. 279, p. 598.

74 Cfr. Roberston, William S., *Iturbide of Mexico*, p. 208. El dictamen que la comisión competente consultó el 6 de septiembre comenzaba con las siguientes palabras: “el Congreso debía por entonces guardar silencio en este negocio, esperando que el tiempo aclarase los sucesos que no po-

La desconfianza en la auténtica representatividad del Congreso se puso de manifiesto ostensiblemente en los largos debates que siguieron sobre las prerrogativas, procedimientos y poderes de la representación nacional, que se hallaba privada de fuerza moral y de prestigio en su enfrentamiento con el Ejecutivo. Y ese mismo ambiente rodeó la discusión de un proyecto de reforma del Congreso que leyó Lorenzo Zavala ante la Cámara el 25 de septiembre, con objeto de remover aquellos inconvenientes: después de referir los errores cometidos por la Junta y por el propio Congreso —que, en contra de lo dispuesto en la convocatoria, había dejado de constituirse en dos cámaras y, también de modo irregular, se había considerado soberano—, Zavala proponía rebajar el número de diputados y encargar a los que quedasen la confección de un reglamento provisional que determinase la formación de la segunda cámara y fijase sus atribuciones.<sup>75</sup>

La reforma propuesta por Zavala equivalía en la práctica a la disolución del Congreso; y, aunque estuviera inspirada por el deseo de solucionar el conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, e incluso respondiera a una necesidad real, no dejaba de sentar un peligroso precedente: estas razones le concitaron la oposición de un sector mayoritario del Congreso, en el que se incluía Bocanegra, que argüía la ilógica concatenación entre el atentado cometido contra la legalidad por un ministro —la arbitraria detención de los diputados— y la disolución de la representación nacional, “porque siendo evidente que las cometerían [otras infracciones] otros después, asimismo lo era que serían muy frecuentes también las disoluciones de los congresos”.<sup>76</sup>

El proceso culminaría el 31 de octubre con la disolución del Congreso, decidida por Iturbide después de celebrar unas juntas en su casa, a las que concurrió un nutrido número de diputados, el Consejo de Estado, los ministros y varios generales. Parecía éste el único sistema para allanar la resistencia que el Legislativo venía oponiendo a sus proyectos. Iturbide invocó también la falta de operatividad del órgano constituyente que, durante los ocho meses transcurridos desde su instalación, no había escrito un solo renglón del texto constitucional, y se había mostrado impotente para solucionar los problemas hacendísticos e incapaz para poner orden en la administración de justicia.<sup>77</sup>

Las quejas de Iturbide, en el sentido de no haberse ocupado el Congreso para nada de sus cometidos constitucionales, debe ser rechazada: Antonio José Valdez elaboró un proyecto de organización del Poder Legislativo, y Guridi y Alcocer

dian quedar sepultados en el olvido, hasta que el curso mismo de ellos indicase en las diferentes circunstancias cuál era el verdadero camino que debiera seguir el Congreso”: Bustamante, Carlos María de, *Continuación del Cuadro Histórico*, p. 17.

<sup>75</sup> El texto íntegro del proyecto puede leerse en Zavala, Lorenzo de, *Ensayo histórico*, pp. 847-852.

<sup>76</sup> Bocanegra, José María, *Memorias*, vol. I, p. 81.

<sup>77</sup> Cfr. Alamán, Lucas, *Historia de México*, vol. V, p. 617, e Iturbide, Agustín de, *Sus memorias*, pp. 28-30.

presentó a la comisión competente del Congreso un proyecto de Constitución: ambos escritos eran anteriores a la proclamación imperial de Iturbide.<sup>78</sup> Contamos, además, con la aseveración de Gómez Farías que, el 3 de septiembre de 1822, testificaba que la comisión de Constitución había formado ya cuatro proyectos constitucionales.<sup>79</sup>

### 3. LA JUNTA NACIONAL INSTITUYENTE

Disuelto el Congreso, Iturbide creó un órgano de representación de carácter provisional —“una sombra del poder legislativo”, en palabras de Alamán;<sup>80</sup> un “simulacro de poder popular”, según Bocanegra—.<sup>81</sup> la Junta Nacional Instituyente, integrada por diputados que el mismo Iturbide designaría de entre los componentes del anterior Congreso en número de dos por cada provincia.

Ese acto de Iturbide, que no encontró contradictores en un primer momento, acabaría convirtiéndose con el tiempo en arma arrojada en poder de sus enemigos, que acusaron al emperador de no respetar lo prometido en Iguala acerca de la vigencia de la Constitución española de 1812 hasta que México se dotara de una Constitución propia,<sup>82</sup> y de haber violado el juramento por el que se comprometía a obedecer y respetar los actos del Congreso. En consecuencia, negaron toda legitimidad a la Junta cuya creación había sido calificada por el propio Iturbide como un “paso retrógrado”.

Ciertamente, desde una perspectiva estrictamente legal, las competencias de la Junta<sup>83</sup> —muy inferiores a las de la Junta Provisional y a las del Congreso— adolecían de las mismas contradicciones que habían imposibilitado el trabajo de los anteriores cuerpos legislativos: “como la Soberana Junta Provisional Guber-

78 Cfr. 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. II, pp. 1-54.

79 Cfr. *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. IV, pp. 171-172 (3-IX-1822). En líneas superiores se ha tratado brevemente del proyecto que presentó Prisciliano Sánchez.

80 Alamán, Lucas, *Historia de México*, vol. V, p. 618.

81 Bocanegra, José María, *Memorias*, vol. I, p. 108.

82 Esa imputación se sostiene con dificultad, puesto que durante el período de sesiones del Congreso hubo intervenciones notables —bastaría recordar la de Múzquiz— en protesta por la sujeción en que aquél se hallaba con respecto al Plan de Iguala, que impedía a la Cámara obrar con entera libertad para decidir la forma de gobierno que juzgara preferible; o la argumentación de Gómez Farías, que justificó la capacidad del Congreso para nombrar a Iturbide emperador por hallarse rotos el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, al no haber sido aceptados por España (cfr. Arrangóiz, Francisco de Paula, *México desde 1808 hasta 1867*, pp. 312 y 314).

83 Las actas constitucionales informan con detalle de las facultades conferidas a la Junta, y proporcionan interesantes noticias sobre las frecuentes dudas que se plantearon con respecto a la extensión de esas competencias: cfr., por ejemplo, *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. VII, pp. 7-9 (2-XI-1822) —donde se recogen las bases orgánicas de la Junta—, 13-14 (4-XI-1822), 18-19 (6-XI-1822) y 304-363 (6-II-1823).