

|  |            |
|--|------------|
| <b>VI. Las libertades públicas e individuales durante el iturbidismo y bajo la Primera República federal . . . . .</b> | <b>205</b> |
| <b>1. La libertad de imprenta . . . . .</b>  | <b>208</b> |
| <b>2. El gobierno representativo . . . . .</b>   | <b>218</b> |

## VI. LAS LIBERTADES PÚBLICAS E INDIVIDUALES DURANTE EL ITURBIDISMO Y BAJO LA PRIMERA REPÚBLICA FEDERAL

La defensa de los derechos naturales del hombre que, con la doctrina de la soberanía del pueblo, representa una de las ideas centrales de la democracia individualista y liberal y se configura como manifestación culminante en el orden axiológico de una Constitución, y fundamento material del ordenamiento jurídico,<sup>1</sup> no podía dejar de despertar el interés de los primeros legisladores mexicanos que, reiteradas veces y con acierto variable, se ocuparon en los congresos de la sanción jurídica que había de concederse a esos principios concebidos como fundamentales.

También los publicistas de la época mostraron una particular sensibilidad en el campo de los derechos del hombre, incluso antes de que el proceso constituyente del nuevo Estado hubiera empezado a caminar con una dirección bien definida. Sería el caso de Francisco Molinos que, en el mismo año en que tuvo lugar la coronación de Iturbide como emperador, acometió la publicación de una serie de folletos donde se recogían testimonios de varias legislaciones estatales sobre los derechos del hombre en sociedad.<sup>2</sup>

Queda fuera de duda, por tanto, que si el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824 dejaron de incluir un catálogo de derechos del hombre, tal omisión no respondía a una actitud desdefiosa sino que, como han apreciado Mario de la Cueva y Rodolfo Lara, se explica por la influencia de la versión original de la Constitución norteamericana, antes de que se introdujeran las diez primeras enmiendas, “tal vez por la creencia que tuvo el constituyente norteamericano de que una Constitución federal debería limitarse a fijar la estructura de los poderes federales, dejando a las Constituciones de los estados la emisión de una declaración de derechos”.<sup>3</sup>

1 Cfr. Cueva, Mario de la, “La Constitución de 5 de febrero de 1857”, en VV. AA., *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Publicaciones de la Facultad de Derecho, 1957, p. 1.221, y Fernández Segado, Francisco, “La teoría jurídica de los derechos fundamentales en la doctrina constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39, septiembre-diciembre de 1993, pp. 195-247 (pp. 197, 201 y 206).

2 Cfr. Roberston, William S., *Iturbide of Mexico*, Durham, N.C., Duke University Press, 1952, p. 194.

3 Cueva, Mario de la, “La Constitución de 5 de febrero de 1857”, p. 1.247, y Lara Ponte, Rodolfo, *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 72. Un estudio interesante cuya consulta resulta casi obligada es: Carrillo Prieto, Ignacio, “Las declaraciones de derechos en las primeras constituciones de las entidades federativas mexicanas”, *Anuario Jurídico* III-IV, 1976-1977, pp. 9-38.

Como escribiera Rodolfo Lara, “derechos humanos y constitucionalismo en México son dos caras de una misma moneda que se ha acuñado en casi dos siglos de vida independiente”;<sup>4</sup> y esa labor de troquelado se inició ya en los comienzos de su existencia,<sup>5</sup> y encontró su expresión legislativa en el artículo 30 del Acta Constitutiva de 1824, impregnado de la clásica terminología revolucionaria francesa, que aludía al compromiso asumido por la nación mexicana para la protección de “los derechos del hombre y del ciudadano”: una fórmula que, como observa Martínez Báez, “engloba todas las libertades individuales”.<sup>6</sup>

Por obra del constitucionalismo, el Estado iba a convertirse en garante de la vigencia y efectividad de un nuevo ideal y de un nuevo orden jurídico, cuyos principios básicos eran la igualdad y la libertad humanas. Mediante el equilibrio de poderes sancionado por las constituciones, la organización estatal quedaba supeditada al derecho y convertida en un instrumento al servicio de lo jurídico.<sup>7</sup> Aunque este ordenamiento, inspirado indudablemente en los presupuestos del positivismo, pudo tender en sus comienzos a un rígido esquematismo y configurarse como mero agregado de normas, con el tiempo habría de superar esos estrechos límites para definirse como “una realidad dinámica en la que las normas cambian, si bien el ordenamiento permanece, en tanto subsisten los principios que le dan vida”.<sup>8</sup>

Algunas de esas libertades —la de imprenta, la de cultos— desempeñaron un papel preponderante en aquellos años por conceptos contradictorios: la primera, afirmada mil veces y episódicamente negada con los hechos; la segunda, postergada en un ambiente en que la intolerancia religiosa parecía inmovible.<sup>9</sup> Pero también se discutió sobre la seguridad del Estado y de los ciudadanos, la justa participación de éstos en la vida pública, la inviolabilidad de sus representantes en el Congreso, la protección de la propiedad, la prevención de abusos en la administración de justicia, el derecho a la libre circulación por territorio nacional y a trasladar la residencia fuera del país, las garantías individuales...: porque la nación, como rezaba el ya citado artículo 30 del Acta Constitutiva, “está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano”.<sup>10</sup>

4 Lara Ponte, Rodolfo, *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*, p. 10.

5 Al final de II.3 se ha tratado de la defensa que en el Plan de Iguala se hacía de algunos derechos individuales.

6 Martínez Báez, Antonio, “Las ideas liberales en México”, *Obras*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, vol. I, pp. 30-39 (p. 32).

7 Cfr. Cueva, Mario de la, “La Constitución de 5 de febrero de 1857”, p. 1.221.

8 Fernández Segado, Francisco, “La teoría jurídica de los derechos fundamentales en la doctrina constitucional”, p. 199.

9 No nos ocupamos aquí de la libertad de cultos, de la que se trata extensamente en el capítulo VIII.

10 *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 del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, 1974, pp. 27-35.

Por supuesto, ese empeño por salvaguardar la libertad y la igualdad de los ciudadanos mexicanos no procedía de una actitud improvisada por los primeros constituyentes del México efectivamente independizado de España que, sin embargo —como había ocurrido en Cádiz, donde se habían fogueado algunos de los más activos legisladores mexicanos—, dejaron de consignar en la carta fundamental un explícito reconocimiento de la igualdad ante la ley y permitieron la pervivencia de los fueros eclesiástico y militar;<sup>11</sup> y eso a pesar de la solemne declaración emitida el mismo día de la instalación del Primer Constituyente: “el Congreso Soberano declara la igualdad de derechos civiles en todos los habitantes libres del imperio, sea el que quiera su origen en las cuatro partes del mundo”.<sup>12</sup>

11 El artículo 154 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos disponía que “los militares y eclesiásticos continuarán sujetos á las autoridades á que lo están en la actualidad segun las leyes vigentes”. Cfr. también Bazant, Jan, “México”, en Bethell, Leslie, (ed.), *Historia de América Latina*, Barcelona, Crítica, 1991, vol. VI, pp. 105-143 (p. 111). Por lo que se refiere a la Constitución española, su artículo 18 otorgaba la ciudadanía a todos los españoles “que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios”; y el artículo 247 prohibía el funcionamiento de instancias especiales en las causas civiles y criminales, pese a lo cual subsistieron los fueros eclesiástico y militar (artículos 249 y 250); y tampoco se llegó a abolir formalmente la esclavitud (cfr. Lara Ponte, Rodolfo, *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*, pp. 54-55).

De modo contradictorio con esos privilegios reconocidos en el texto de la Constitución mexicana, su preámbulo aludía a “la igualdad ante la ley” como una de los más caros anhelos de los legisladores constituyentes, compartidos por toda su generación política (cfr. Carrillo Prieto, Ignacio, *La ideología jurídica en la constitución del estado mexicano 1812-1824*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, p. 180).

12 *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, 10 vols., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980 (edición facsimilar), vol. II, p. 9, primera foliatura (24-II-1822). Días después, Tercero propuso la siguiente añadidura, que perseguía una aplicación más práctica del principio igualitario enunciado en el anterior decreto: “que esta [la igualdad] se entenderá ante la ley, y que los ciudadanos no tendrán otra distincion, que la que les proporcione su mérito, virtudes sociales y utilidad á la patria, para que de esta suerte se haga la ley perceptible, aun al infimo del pueblo”: 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. 313, pp. 628-629, y *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. II, p. 16, primera foliatura (27-II-1822).

No dejan de ser ilustrativas, en fin, las propuestas de Martínez, que pretendía extender la abolición de distingos por el origen al ingreso en las “órdenes sagradas, comunidades ó corporaciones”; y de Argüelles, para que “en los libros parroquiales no haya la odiosa clasificacion de castas de que antes se usaba”: cfr. *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. II, pp. 44, primera foliatura (5-III-1822), y 143, segunda foliatura (4-V-1822), y vol. IV, p. 307 (12-IX-1822). Por cierto, que el decreto emitido por el Congreso sobre supresión de distinciones de castas en los libros parroquiales (17 de septiembre de 1822) planteó dificultades para su ejecución, que fueron manifestadas a la Junta Instituyente por el gobernador del arzobispado de México: cfr. *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. VII, pp. 41 (19-XI-1822), 88-96 (5-XII-1822) y 375 (8-II-1823).

Acerca de las distinciones de categorías jurídicas en los libros parroquiales, y de sus consecuencias prácticas, cfr. Staples, Anne, *La Iglesia en la primera república federal mexicana (1824-1835)*, México, Sep-Setentas, 1976, pp. 127-128.

Ya entre los primeros insurgentes encontramos testimonios abundantes de aquella preocupación: aunque no sea el momento de acumular alegatos, bien pueden recordarse los decretos abolicorios de la esclavitud expedidos por Hidalgo en Valladolid y Guadalajara.

Y tampoco pueden desatenderse la igualdad de derechos entre europeos y americanos, sancionada como uno de los puntos fundamentales del Plan de Iguala (una igualdad que, en opinión de algunos legisladores, afectaba sólo a los derechos civiles y no a los políticos);<sup>13</sup> ni las disposiciones adoptadas por los primeros legisladores de México en favor de los derechos de los indígenas.<sup>14</sup>

La posterior supresión de los consulados, decretada por ley de 16 de octubre de 1824 —que confiaba a los alcaldes o jueces de letras la resolución de pleitos en negocios mercantiles—,<sup>15</sup> fue resistida por la legislatura del estado de México que, por decreto del 11 de noviembre, decidió que el Consulado siguiera funcionando en la capital. Una posterior resolución del Congreso federal, que el 15 de abril de 1826 autorizó a los juzgados de letras de antigua erección para que continuasen ejercitando funciones judiciales en primera instancia, dio pie a que el Consulado de México se creyera restituido en esas competencias, “bajo la inspección del Gobierno General”; y las cámaras tuvieron que intervenir nuevamente para rechazar esa pretensión.<sup>16</sup>

El cese del Tribunal de Minería, en mayo de 1826,<sup>17</sup> confirmó la tendencia a la abolición de privilegios, excepción hecha de los fueros eclesiástico y militar.

## 1. LA LIBERTAD DE IMPRENTA

El maestro Martínez Báez observó con agudeza que las libertades en cada pueblo configurado como Estado se corresponden con las restricciones del in-

13 Cfr. intervención de Odoardo ante el Congreso, el 2 de mayo de 1822: *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. II, p. 138, segunda foliatura (2-V-1822).

14 Es oportuno citar aquí unas palabras que pronunció ante el Primer Constituyente el diputado Llave: “Que se advierta á las juntas provinciales, que se conserve á los indios la igualdad de derechos, y no queden perjudicados en las contribuciones que se impongan á todos los ciudadanos del imperio. Admitida á discusion [la propuesta], la fundó su autor, haciendo ver que aunque por las leyes son los indios iguales en los derechos á los demás habitantes del imperio, ésta igualdad ha sido violada siempre, y los infelices indios privados de estos derechos en la práctica, y constantemente bejados en todo por el despotismo y tiranía de los que han tratado inmediatamente; pues respecto de ellos siempre se han cumplido las leyes con todo rigor, sin ninguna consideracion á su miseria é infeliz estado”: *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. III, pp. 252-253 (12-VII-1822).

15 Cfr. Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana*, vol. I, núm. 429, p. 738.

16 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 4 y en la de senadores el día 9 de enero de 1827, sobre los ramos del ministerio de su cargo*, México, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, 1827, pp. 3-4.

17 Cfr. Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana*, vol. I, núm. 484, pp. 795-796.

mediato pasado que se han logrado remover.<sup>18</sup> En el Virreinato de la Nueva España son sobradamente conocidas las limitaciones que, en la práctica, habían coaccionado el ejercicio de esta libertad bajo el régimen constitucional español, teóricamente amparador de la libre expresión escrita:<sup>19</sup> unos impedimentos que no sólo procedían de los intereses políticos en juego y del peligro de una ruptura que algunos entreveían inminente, sino también del temor imperante en ambientes tradicionalistas ante los estragos que la libre circulación de ideas podía causar a la piedad cristiana y a las creencias religiosas.

La evaluación de estos riesgos hacía predecir a un exponente de aquellos medios intelectuales, titubeante e inseguro de la eficacia de la garantía religiosa de Iturbide, “que si no sacrificais este derecho, ni habrá en este suelo una religion pura, ni se disfrutará jamas de una paz permanente”.<sup>20</sup>

La consideración de las anteriores premisas justifica que la exclusión de las materias religiosas del ámbito de la libertad de imprenta fuera unánimemente aceptada por los primeros legisladores mexicanos, incluso por los conceptuados como más “liberales”. A lo más, hubo opiniones —como la de Prisciliano Sánchez— que lamentaron la carencia de reglas fijas para determinar qué libros debían ser prohibidos y cuáles no, “porque si se pretendia que lo estuviesen todos los que lo fueron por el extinguido tribunal de la inquisicion, era demaдиada dureza”.

18 Cfr. Martínez Báez, Antonio, “El liberalismo como doctrina política”, *Obras*, vol. I, pp. 15-21 (p. 20).

Esa aseveración de Martínez Báez, válida para el momento histórico que se analiza, no puede generalizarse, porque —como advierten Fernández Segado y Barbera— los derechos fundamentales ya han dejado de concebirse como meras libertades negativas, de defensa frente al Estado, y la libertad ha pasado a emplazarse entre los derechos y las instituciones, “pues las exigencias de nuestro tiempo parecen demandar más ‘institutos de libertad’ que ‘derechos de libertad’”: cfr. Fernández Segado, Francisco, “La teoría jurídica de los derechos fundamentales en la doctrina constitucional”, p. 206, y Barbera, A., “Comentario al artículo 2º de la Constitución italiana”, en Branca, G. (ed.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Nicola Zanichelli Editore e Soc. Ed. del Foro Italiano, 1975, pp. 50 y ss. (p. 76).

19 La libertad de imprenta venía garantizada en el artículo 371 de la Constitución de 1812 y, de modo indirecto, en el 131. Para una visión detallada de los problemas ligados a la libertad de imprenta en Nueva España durante el período de vigencia del orden constitucional, cfr. 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. 127-160.

Un punto de vista contemporáneo, expresado pocas semanas antes de la entrada en México del Ejército Trigarante, se contiene en el primer número del *Diario Político Militar Mejicano*, donde se clama contra la manipulación informativa llevada a cabo por la *Gaceta del Gobierno de México* y el *Noticioso general*, y se denuncia la arbitraria supresión de la “libertad política de la imprenta” otorgada por la Constitución: cfr. *Diario Político Militar Mejicano*, 1-IX-1821, núm. 1 (Fondo Lagragua de la Biblioteca Nacional —LAF— 328).

20 *Aleria, alerta contra la tiranía*. México: Imprenta Americana de D. José Maria Betancourt. Calle de S. José el Real núm. 2. Año de 1821 (LAF 207).

Persistía, además, la dificultad de “que en muchas obras excelentes en materias políticas, se encontraban expresiones y máximas demasiado peligrosas en punto de moral y de dogma”, por lo que parecía recomendable solicitar “á los RR. obispos, una lista de todas aquellas obras que estimasen perjudiciales, y por eso prohibidas de leerse, la que despues se pasase á la comision eclesiástica para que hiciese sobre ella las observaciones consiguientes”.<sup>21</sup>

De modo congruente con la mentalidad imperante en el Primer Congreso Constituyente, en septiembre de 1822 se prohibió la introducción en México y la retención de libros que contuvieran doctrinas discrepantes de la ortodoxia católica.<sup>22</sup>

No obstante esas reservas, 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:<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>

21 *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. III, p. 433 (9-VIII-1822).

22 Cfr. Roberston, William S., *Iturbide of Mexico*, p. 196.

23 Cfr. Mora, José María Luis, “Catecismo político de la federacion 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).

También aquí los constituyentes mexicanos se situaron en sintonía con los españoles, que habían emplazado la libertad de imprenta en el título 9 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 proscribe 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” (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—).

24 Los diputados Martínez y Berruecos se manifestaron contrarios a la concesión de facultades a los estados para que pudieran legislar sobre libertad de imprenta porque, en su opinión, esas prerrogativas “destruían los artículos del acta y de la constitucion en que se ha reservado al Congreso la protección y arreglo de la libertad de imprenta”. En la réplica de Ramos Arizpe y de Morales se sostuvo el artículo como necesario al régimen federal, y compatible con las otras disposiciones constitucionales: “toca á los Congresos particulares dar leyes particulares que no se opongan á aquellas [del Congreso general] para el arreglo de la misma libertad en cada estado”: *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, pp. 695-696 (28-VIII-1824).

Como en el caso de las Cortes de Cádiz, estudiado por Sánchez Agesta, también aquí resulta perfectamente aplicable la deducción de este prestigioso profesor español: la libertad de imprenta, como órgano de la opinión pública, constituye un elemento básico de un régimen fundado en la soberanía nacional. Más aún —añade Fernández Segado—, “es una pieza de un régimen de publicidad que debe informar toda la vida del Estado”;<sup>25</sup> y se convierte 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 de cauce para la expresión de propuestas políticas plurales encaminadas a orientar la construcción del nuevo Estado.<sup>26</sup>

Tampoco se presenta carente de fundamento la tesis de Reyes Heróles, 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.<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup>

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.<sup>29</sup> A los pocos días, la comisión comunicó su parecer favorable a que la discusión de una nueva ley sobre

25 Fernández Segado, Francisco, *Las Constituciones históricas españolas (Un análisis histórico-jurídico)*, Madrid, Civitas, 1986, p. 92.

26 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).

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

28 Cit. en Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, vol. I, p. 346.

29 Cfr. *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”, 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. I, pp. 263-316 (p. 310).

libertad de imprenta se reservase al futuro Congreso,<sup>30</sup> y el 9 de octubre de 1821 se firmó el decreto para la publicación del último reglamento que estuvo vigente antes de la independencia.<sup>31</sup>

Antes de que finalizara el mes de octubre, Monteagudo llamó la atención 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,<sup>32</sup> 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,<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup>

Ya en diciembre se hizo urgente acometer una discusión a fondo en la Junta acerca de los abusos que venían observándose en materia de libertad de imprenta, pues, como aducían Tagle y Espinosa, se estaban atacando las bases de la unión al propagarse ideas republicanas y difundirse escritos que podían desvirtuar la opinión pública en asuntos de tanta trascendencia.<sup>35</sup>

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 los diputados Tagle y 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 Guridi y Alcocer.<sup>36</sup>

El 19 de diciembre de 1821 fueron nombrados en el seno de la Junta los siete vocales de la Junta de Protección de la Libertad de Imprenta, que quedó presidida por José Hipólito Odoardo.<sup>37</sup> Las preocupaciones del momento, que no harían sino incrementarse en los días siguientes, confirieron a esa elección un particular significado.

La tensión generada por los excesos en la materia, que a punto estuvo de conducir a la cárcel a Carlos María de Bustamante por los contenidos de un número

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

31 Cfr. *ibidem*, vol. I, p. 30 (9-X-1821).

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

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

34 Cfr. *ibidem*, vol. I, p. 73 (3-XI-1821).

35 Cfr. *ibidem*, vol. I, pp. 132-133 (5-XII-1821).

36 Cfr. *ibidem*, vol. I, pp. 138-139 (10-XII-1821).

37 Cfr. *ibidem*, vol. I, pp. 165-166 (19-XII-1821).

de su periódico *La Abispa de Chilpancingo*,<sup>38</sup> llegó a su grado máximo con la publicación de un folleto titulado *Consejo prudente sobre una de las garantías*, que causó la indignación de varios jefes y oficiales del Ejército Trigarante. Iturbide trasladó a la Junta un pliego de la Regencia, que contenía la representación firmada por esos militares, con un oficio personal “en que avisaba haber prevenido ya se denunciase el tal papel incendiario”.

Reunida la Junta en sesión extraordinaria, se adoptaron algunas disposiciones urgentes para atajar los previsibles efectos de aquella publicación, que también había motivado un escrito de protesta del Tribunal del Consulado. En el decreto con que se sancionaron esos acuerdos, se recordaba que la Junta “estaba ya concluyendo las medidas que deben dar toda la energía correspondiente á la execucion de las leyes dictadas sobre abusos de la libertad de la Imprenta”.<sup>39</sup>

Por fin, el 14 de diciembre de 1821 quedó aprobado el reglamento elaborado por la comisión, que se publicó al día siguiente:<sup>40</sup> 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”.<sup>41</sup>

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 de 12 de noviembre de 1820, a tenor de la cual se impondrían las sanciones a los autores de impresos que atacaran aquellas bases del Imperio. Se incluían algunas consideraciones para los eclesiásticos que, de identificárseles como responsables de algún escrito subversivo, se verían privados de sus honores y distinciones; pero se les exceptuaba de la ocupación de temporalidades prevista en la ley de noviembre de 1820.

La excomunión en que incurrió Fernández de Lizardi por la publicación de un folleto que tituló *Defensa de los fracmasones* fue debatida en la Junta, a la que *El Pensador Mexicano* había dirigido una querrela contra el gobernador del arzobispado y contra la junta eclesiástica de censura. Se impuso el criterio de Marín, que entendía “que no era del poder legislativo el conocimiento de ese ocur-

38 *Cfr. ibidem*, vol. I, pp. 166-168 (20-XII-1821).

39 *Ibidem*, vol. I, pp. 146-149 (12-XII-1821).

40 *Cfr. ibidem*, vol. I, pp. 152-156 (14-XII-1821). Francisco Sánchez Tagle llevó el peso de los trabajos de la comisión, hasta el punto de que suele atribuírsele la paternidad del texto (*cfr. Mora, José María Luis, Obras sueltas*, México, Porrúa, 1963, p. 16).

41 *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. I, p. 158 (15-XII-1821).

so”, sino competencia de la Audiencia. A instancias de Fagoaga se pasó la reclamación a una comisión especial de libertad de imprenta, se solicitó del provisor eclesiástico que remitiese el reglamento por el que se regía la junta de censura eclesiástica, y se hizo saber a *El Pensador Mexicano* que “entre tanto tenga recurso legal por el poder judicial, S. M. no puede tomar conocimiento”.<sup>42</sup>

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”;<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup>

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,<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup>

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—,<sup>47</sup> y de la publicación de una proclama de Victoria, que Bustamante atribuyó al dictado del emperador, aunque no dejó de reconocer la necesi-

42 Cfr. *ibidem*, vol. II, pp. 49-50 y 70, primera foliatura (7 y 14-III-1822), y Di Tella, Torcuato S., *Política nacional y popular en México 1820-1847*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 103-106.

43 *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. II, p. 184, segunda foliatura (9-V-1822).

44 Cfr. *ibidem*, vol. II, pp. 360-361, segunda foliatura (31-V-1822).

45 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” (cfr. Mora, José María Luis, “Catecismo político de la federación mexicana”, p. 322).

46 Durante el tiempo en que fungió el Congreso, antes de su sustitución por la Junta Nacional Instituyente, se escucharon 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: cfr. *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. III, pp. 64-66 (17-VI-1822).

47 Cfr. *ibidem*, vol. VII, pp. 175-176 (7-I-1823).

dad de frenar el “abuso ignominioso y degradante a la literatura nacional” en que incurrieran muchos de los impresos que circulaban por aquellas fechas.<sup>48</sup>

El mismo Bustamante se complacía, dos meses después, por la condena recaída en la persona del coronel José Menocal, firmante de un papel cuyo autor había sido Luis Espino: “si se le hubiese condenado a barrer las calles de México por cuatro años, con una correa al cuello, se habría hecho una santa obra”.<sup>49</sup>

El reglamento de diciembre de 1821 no tardó en ser cuestionado de nuevo. 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 reglamentos confeccionados hasta entonces, para preparar una ley más general.<sup>50</sup>

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,<sup>51</sup> con sólo las limitaciones impuestas por algunos jefes políticos que prohibieron la venta de impresos en las calles “por voceo”.<sup>52</sup> 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.<sup>53</sup>

En vísperas de los debates sobre el texto constitucional, el 31 de marzo de 1824, se leyó en el Congreso una propuesta de Carlos María de Bustamante, tendente a responsabilizar a los autores de impresos de las consecuencias que pudieran derivarse de sus escritos. Sugería este diputado que, antes de que se autorizara enviar a las prensas los textos, se requirieran los datos personales del publicista y la fianza de una persona de prestigio y conocida en el lugar.<sup>54</sup>

48 Cfr. *ibidem*, vol. VII, p. 196 (9-I-1823), y Bustamante, Carlos María de, *Diario Histórico de México. Diciembre 1822-Junio 1823*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1980, t. I, vol. I, pp. 98 y 99.

49 Bustamante, Carlos María de, *Diario Histórico*, t. I, vol. I, pp. 195-196.

50 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.

51 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.

52 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.

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

54 Cfr. *Águila Mexicana*, 2-IV-1824.

Para esas fechas —la primavera de 1824—, las repercusiones de algunas publicaciones en la opinión pública habían 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”.<sup>55</sup>

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 recomendar la urgente necesidad de reformar el reglamento de libertad de imprenta, de modo que se evitara la impunidad resultante de las sistemáticas absoluciones de los jurados.<sup>56</sup> 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.<sup>57</sup>

La atribución al Congreso general de la protección y arreglo de la libertad de imprenta, recogida en el texto constitucional, fue objeto de ciertas controversias entre los legisladores cuando se trató de la redacción de ese pasaje. A algunos pareció exorbitante el poder de que se investía al Congreso, que allanaba las competencias de los estados en el acomodo de su administración interior, al impedirseles suspender la vigencia de la ley “cuando convenga [...] para su tranquilidad interior”.<sup>58</sup> Rejón defendió el texto de la comisión, y lo hizo en nombre de las instrucciones que le había transmitido su provincia:

ellas lo que quieren es que no se reserve al congreso general el arreglo inmediato de la libertad de imprenta, y en este artículo veo que no se trata de eso, sino de arreglar en general dicha libertad, dejando á las legislaturas el ejercicio de su soberanía [...] de modo que cuando se dice que al congreso general corresponde proteger y arreglar la libertad de imprenta, ha de ser precisamente para evitar que se suprima y suspenda en los estados de la federacion, y salvar los inconvenientes gravísimos [...] de que en algun estado se suprima dicha libertad.<sup>59</sup>

55 Cfr. *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).

56 Cfr. *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. *Constitución Federal de 1824. Crónicas*, 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. IV.3).

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

58 Cfr. *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. IX, p. 408 (6-V-1824).

59 *Ibidem*, vol. IX, p. 409 (6-V-1824).

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 federación 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”.<sup>60</sup>

El incumplimiento del precepto fundamental, la inoperatividad de los deseos enunciados por Guadalupe Victoria en el discurso de apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso en septiembre de 1827,<sup>61</sup> y la eficacia sólo parcial del decreto del 14 de octubre de 1828, sobre calificación de impresos y eventuales castigos a los responsables,<sup>62</sup> convencieron a Gómez Farías de la necesidad de incluir entre los principios reguladores de su administración el reconocimiento de la “libertad absoluta de opiniones, y supresión de las leyes represivas de la prensa”.<sup>63</sup>

Esas disposiciones legislativas resultaban particularmente intolerantes desde que Guerrero, facultado en 1829 por el Congreso para gobernar con muy amplios poderes, había impuesto severos castigos a los autores de escritos que tendiesen a la destrucción de las instituciones existentes, o que calumniasen a las autoridades; y desde que el posterior Gobierno de Bustamante abolió en la práctica la libertad de prensa, tras una sistemática imposición de multas a los periodistas que eran considerados subversivos.<sup>64</sup>

60 *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, p. 33.

61 *Cfr. Correo de la Federación Mexicana*, 2-IX-1827. La Memoria de la Secretaría de Relaciones de 1825 había dedicado una extensión inusual a los extravíos que sufría la libertad política de imprenta, de la que se había hecho “un tráfico vil”: “todas las debilidades de la infancia, las impertinencias de la vejez, el furor de las pasiones, la inmoralidad, la ignorancia, se han reunido á la vez para profanar el suelo sacrosanto de las libertades públicas, y desgarrar el seno de la patria”. E informaba del trabajo que se desarrollaba por entonces, a cargo de una de las cámaras, para cortar abusos tan extendidos (*Memoria de los ramos del Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores de la República, Leída en las cámaras del Soberano Congreso en los días 9 y 14 de enero de 1826*, México, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, pp. 22-23).

62 *Cfr. Dublán, Manuel y Lozano, José María, Legislación mexicana*, vol. II, núm. 585, pp. 81-86.

63 Andrade Sánchez, Eduardo, “Comentario al artículo 6º de la Constitución de 1917”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1994, vol. II, pp. 333-814 (p. 343). *Cfr. también Mora, José María Luis, Obras sueltas*, p. 706.

64 *Cfr. Di Tella, Torcuato S., Política nacional y popular en México 1820-1847*, pp. 235 y 241-243; Zavala, Lorenzo de, *Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, México, Porrúa, 1969, pp. 649-650, 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.

No sólo preocupaba al Gobierno la emisión indiscriminada de ideas políticas, muchas de ellas disconformes con su gestión. También inquietaba, desde hacía años —*vid. supra*— la coordinación entre el Congreso general y la autoridad eclesiástica en la delicada materia de prohibición de libros que se apartaban de la ortodoxia católica, que implicaba el discernimiento de los límites de jurisdicción de las potestades temporal y espiritual: por eso se hacía sentir la necesidad de una ley que cifera las prohibiciones eclesiásticas a efectos exclusivamente espirituales, y reservara al Congreso la calificación de las listas que le fueran remitidas por los cabildos, y la formación de los correspondientes índices de libros prohibidos. Sometidas nuevamente estas cuestiones a la deliberación del Legislativo en 1824, todavía en 1828 esperaban una resolución adecuada.<sup>65</sup>

## 2. EL GOBIERNO REPRESENTATIVO

Asentada en el Plan de Iguala y en los Tratados de Córdoba la independencia y soberanía de México bajo un régimen monárquico constitucional, los diputados del Primer Congreso proclamaron que en ellos residía la soberanía por encomienda de la nación.

Cuestionado ese designio por la vía de los hechos, a consecuencia de la ambición de Iturbide, siempre inquieto por la oposición mayoritaria que encontraba entre los diputados, fue reafirmado —también de manera fáctica— por la revuelta de las provincias que desencadenó Casa Mata, e incorporado al texto del Acta Constitutiva: “la soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer *por medio de sus representantes* la forma de gobierno y demás leyes fundamentales” (artículo 3º): una “república *representativa* popular federal” (artículo 5º).

En coherencia con esos principios, los representantes de la nación ejercían sus atribuciones por mandato del pueblo, verdadero y esencial titular de la soberanía, en cuanto conjunto de individuos que, organizados políticamente, constituían el Estado.<sup>66</sup> Respondían esas convicciones a la teoría política que, con apoyo en Rousseau, proponía la sustitución de una irrealizable democracia pura por una representativa, en la que “el pueblo, la totalidad de individuos, delega su propia soberanía, el ejercicio de la actividad pública, en manos de un número

65 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. 22-23.

66 Cfr. Martínez Bázquez, Antonio, “Liberalismo y democracia”, *Obras*, vol. I, pp. 22-29 (pp. 23-24).

limitado de individuos, que son los representantes, los diputados, en el sentido preciso de la palabra”.<sup>67</sup>

Ésa era exactamente la interpretación que hizo el diputado Llave, en su intervención ante el Congreso del 2 de abril de 1824: “el pueblo no tiene el derecho de establecer, mandar y de ordenar; y la única función de soberanía que tiene el pueblo, es señalar y nombrar sus diputados en quien tenga mayor confianza, para que estos á nombre del pueblo puedan establecer las leyes fundamentales y determinar la forma de gobierno”.<sup>68</sup>

Entre los miembros del Legislativo no había, desde luego, unanimidad en la aceptación de esta doctrina, que era asumida con distinguos por algunos diputados. Por eso, la tesis que defendía Llave suscitó inmediata controversia, en nombre del genuino espíritu federal: Cañedo, uno de estos adversarios, sostuvo que “el congreso no es el autor de la constitucion, el pueblo es el autor de ella [...] ¿se han olvidado los señores que han combatido el artículo, de que Jalisco tomó la iniciativa de la federacion? Este congreso fue el que la sancionó, pues ¿cómo se dice que es el autor de la constitucion?” Consecuentemente, los representantes del pueblo obraban como meros delegados, impelidos por un mandato expreso: “el congreso es a quien los pueblos manifiestan con energía su voluntad: precisamente los representantes hacen aquello y no otra cosa”.<sup>69</sup>

Rejón, siempre en sintonía con Cañedo, extrajo ulteriores consecuencias que estrechaban aún más los espacios de autonomía del Legislativo: “cuando un pueblo deposita su confianza en cierto número de individuos, éste mismo pueblo se reserva la facultad de contrariar aquellas disposiciones que este cuerpo le hubiese dado y que estuviesen en diametral oposicion con sus principios”.<sup>70</sup>

La inviolabilidad de los diputados, uno de los principios capitales de todo régimen parlamentario, fue contemplada por la Junta Provisional Gubernativa el 1 de octubre de 1821, remitiéndose a los artículos 52 a 62 del reglamento de las Cortes de España de 4 de septiembre de 1813. Y el reglamento de la Junta, que excluía de fuero privilegiado a los diputados que incurrieran en delitos “de lesa Majestad Divina o humana”, preservaba su inmunidad por las opiniones políticas expresadas en el órgano legislativo.<sup>71</sup>

También el Primer Congreso Constituyente, en su primera sesión, el 24 de febrero de 1822, se ocupó de la salvaguarda de aquel derecho. Se confirmó entonces la ley de las Cortes españolas de 28 de noviembre de 1810, en lo que se

67 *Ibidem*, vol. I, p. 26.

68 *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. VIII, p. 20 (2-IV-1824).

69 *Cfr. ibidem*, vol. VIII, pp. 24-25 (2-IV-1824).

70 *Ibidem*, vol. VIII, pp. 26-27 (2-IV-1824).

71 *Cfr.* Montiel y Duarte, Isidro Antonio, *Derecho público mexicano*, 4 vols., México, Imprenta del Gobierno, 1871, vol. I, p. 71, y Bustamante, Carlos María de, *Diario Histórico*, t. I, vol. I, p. 65.

refería a opiniones políticas; se aplazó para otro debate el análisis de los otros pasajes de dicha ley, y quedó formalmente establecido que “no podrá intentarse contra las personas de los diputados demanda ni procedimiento alguno en ningún tiempo y por ninguna autoridad, de cualquiera clase que sea, por sus opiniones y dictámenes”.<sup>72</sup>

Después de la elevación de Iturbide al Trono del Imperio, el Congreso acometió la discusión sobre el nombramiento de las personas que habrían de componer el Tribunal del Congreso, después de haber tratado en dos sesiones secretas acerca de la conveniencia de crear este organismo, al que se deseaba encargar de juzgar los actos y delitos cometidos por los diputados. La designación de los primeros miembros del tribunal se resolvió el 15 de junio, pero no se completó la elección de los restantes hasta el 7 de septiembre.<sup>73</sup>

Sustituido el Congreso por la Junta Instituyente, las disposiciones relativas al Poder Legislativo que se contenían en el *Proyecto de Reglamento Político de Gobierno del Imperio Mejicano*, otorgaron al Tribunal Supremo de Justicia competencia en las causas criminales y civiles en que se vieran incursos los miembros de aquella rama del poder.<sup>74</sup>

La nueva etapa constituyente, que se inició con Casa Mata y culminó en el código constitucional de 1824, significó la confirmación de la inviolabilidad de los diputados, que “jamás podrán ser reconvenidos” por “sus opiniones, manifestadas en el desempeño de su encargo” (artículo 42 de la Constitución); y condicionó la formación de causas criminales contra diputados y senadores a la aprobación del Senado, para los primeros, y del Congreso, para los segundos (artículo 43). Si el voto de los dos tercios de los miembros presentes en el debate de la Cámara concedora resultaba favorable a la instrucción de la causa, el acusado quedaba suspenso de su cargo y “puesto á disposición del tribunal competente” (artículo 44), que era el Supremo de Justicia (artículo 137, fracción 5ª, facultad 2ª).

La colaboración entre Ejecutivo y Legislativo, imprescindible en todo gobierno que pretenda sustentarse en la representación popular,<sup>75</sup> adoleció de defec-

<sup>72</sup> *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. II, p. 10, primera foliatura (24-II-1822). El texto del decreto, en Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana*, vol. I, núm. 279, p. 598.

<sup>73</sup> *Cfr. Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. III, pp. 48-50 (11-VI-1822) y 61 (15-VI-1822), y vol. IV, pp. 220-221 (6-IX-1822) y 222-223 (7-IX-1822).

<sup>74</sup> *Cfr. artículo 28 del Proyecto de Reglamento Político de Gobierno del Imperio Mejicano, presentado á la Junta Nacional Instituyente, y leído en sesión ordinaria de 31 de diciembre de 1822*. Méjico: Imprenta del Supremo Gobierno. Año de 1823. *Vid. también* Barragán Barragán, José, *Introducción al federalismo (la formación de los poderes 1824)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, pp. 254-255.

<sup>75</sup> Bernardino Bravo señala que la consolidación del Estado constitucional exige conciliar el correcto funcionamiento del Congreso y la subsistencia de un Gobierno eficaz: *cfr. Bravo Lira, Bernardino, El Estado constitucional en Hispanoamérica 1811-1991. Ventura y desventura de un ideal Europeo de gobierno en el Nuevo Mundo*, México, Escuela Libre de Derecho, 1992, p. 16.

tuosa ya desde los tiempos de Iturbide; y seguiría arrastrando esas limitaciones en el decenio posterior, durante el cual se consumó la subordinación del Congreso al Gobierno.

No viene al caso relatar las diferencias entre Iturbide y el Congreso, que han sido objeto de estudio en III.2 —particularmente las que condujeron al arresto de diputados en agosto de 1822—, pero sí cabe mencionar la preocupación de José Cecilio Valle y de Carlos María de Bustamante, exteriorizada en la sesión del Congreso del 3 de agosto de aquel año, por la asistencia de los ministros a las reuniones del órgano legislativo, tal como se contemplaba en el artículo 59 del reglamento interior del Congreso, sometido entonces a debate.

El diputado oaxaqueño se adhirió al parecer de Valle, que recomendaba que fuera el Congreso el que llamara a los ministros cuando lo juzgara oportuno. La definitiva redacción de aquel artículo recogía esa demanda, pero contemplaba también la asistencia de los secretarios de Despacho al Congreso cuando así lo dispusiera el emperador, y siempre que los interesados lo tuvieran por conveniente, “en cuyo caso, estarán de meros espectadores, salvo que por disposición del Congreso sean excitados en el acto, para ilustrar alguna materia”.<sup>76</sup>

Dada por sentada la incapacidad del Poder Legislativo como pilar de la legalidad y de las instituciones y como cauce válido de la representación nacional, tampoco el Ejecutivo se mostró competente para regir de un modo acorde los destinos del país y salvaguardar los derechos individuales de los ciudadanos.

Aunque Mora sostuviera que el Gobierno vio recortadas legalmente sus atribuciones por el Segundo Congreso Constituyente, y que nunca se avino a la concesión de facultades extraordinarias que le hubieran investido “de un poder discrecional mas ó menos absoluto”,<sup>77</sup> existían importantes precedentes que contradecían esa afirmación.

En efecto, el decreto de 2 de octubre de 1823 —*cfr.* VI.3—, expedido por un Congreso anterior y dirigido a la conservación y buen orden de la República, autorizaba al Supremo Poder Ejecutivo para que, “sin sujeción á las fórmulas legales, pudiese disponer la detención de aquellas personas, sin distinción de fuero, contra quienes hubiera vehementes sospechas de que intentasen trastornar el orden público, destinándolas á los puntos que juzgare conveniente, sin perjuicio de formarles causa si fuese necesario”.<sup>78</sup>

76 *Cfr. Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. III, p. 380 (3-VIII-1822), y López Betancourt, Raúl Eduardo, *Carlos María de Bustamante Legislador (1822-1824)*, p. 79.

77 Mora, José María Luis, “Catecismo político de la federación mexicana”, p. 327.

78 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

Al debatirse el articulado del Acta Constitutiva, se planteó capacitar al Congreso para que pudiera otorgar al Ejecutivo facultades extraordinarias: porque, en circunstancias extremas —sostenía Ramos Arizpe—, “era indispensable que alguno tubiera autoridad para dictar tales medidas, y ese no puede ser otro que el Congreso”. Después de un empate en la primera votación, la propuesta fue aprobada<sup>79</sup>

El mismo Congreso Constituyente había recurrido a soluciones de excepción como cuando, en fechas tan avanzadas como abril de 1824, acometió la discusión de un dictamen sobre las providencias que convenía adoptar para asegurar la tranquilidad pública, entre las cuales se contemplaba la concentración del gobierno en un solo miembro del Ejecutivo —integrado entonces por Bravo, Guerrero y Domínguez—, investido de prerrogativas amplísimas y autorizado para suspender las leyes que pudieran embarazar su acción.<sup>80</sup>

Requerido por Gómez Farías, el ministro de la Guerra explicó las razones por las que, a su juicio, no bastaban las facultades extraordinarias de que ya disponía el Gobierno; y adujo el hecho notorio de “los partidos que hay en la nación y otros males que aquejan á esta”.<sup>81</sup>

La propuesta causó honda preocupación en algunas provincias, ya alborotadas de antemano,<sup>82</sup> y suscitó una encendida controversia en el Congreso, donde al-

Gobierno Federal en el ex-Arzobispado, 1892), vol. I, p. 369. Bocanegra confunde en este pasaje el año de expedición del decreto y lo sitúa en 1824, cuando en realidad —según él mismo recoge en páginas anteriores: pp. 236-237 y 280-282—, se remonta a la misma fecha del año anterior. *Vid.* también 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), pp. 183-185

Un mes después de la expedición de ese decreto, Pablo de la Llave se ufanaba ante el Congreso de los resultados obtenidos: “la [ley] de 2 de octubre fué dada con tal oportunidad, que ó salvó enteramente la pátria, ó evitó, cuando menos, una escena de estragos y desolacion”: *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. 13.

<sup>79</sup> Cfr. *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, pp. 433 (1-I-1824) y 435 (2-I-1824).

<sup>80</sup> Cfr. *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. VIII, pp. 130-135 (12-IV-1824); López Betancourt, Raúl Eduardo, *Carlos María de Bustamante Legislador (1822-1824)*, pp. 210-212.

<sup>81</sup> Cfr. *Constitución Federal de 1824. Crónicas*, pp. 165 y 172 (12 y 13-IV-1824). En la sesión del 13 de abril, el secretario del Despacho de Guerra señaló los peligros que se cernían entonces sobre la República: “á mas de que el acta [Constitutiva] no se ha podido llevar á efecto en las estremidades del territorio de la federacion ni otros puntos, se permite que se haga por ciertos escritores una guerra abierta y de muerte al Supremo Poder Ejecutivo, se echa mano de los fondos pertenecientes á la federacion, se reúne la comandancia militar al gobierno del estado; no se paga el presupuesto de la tropa y hay Congreso que señaló su instalacion espeliendo á un general que tenia pasaporte del gobierno para poder estar en el punto de donde se le mandó salir”: *Constitución Federal de 1824. Crónicas*, p. 172 (13-IV-1824).

<sup>82</sup> Cfr. Bustamante, Carlos María de, *Continuación del Cuadro Histórico*, p. 236.

gunos diputados advirtieron acerca del peligro de convertir al supremo director en un “monarca absoluto” y ajeno al “sistema que ha querido la nación”, que quedaría amenazado en su esquema federal por “la facultad [concedida] al supremo director para suspender las providencias que demande su gobierno interior [de los estados]”, y con un Legislativo mermado en sus atribuciones.<sup>83</sup> El diputado Carlos María de Bustamante, que también se oponía al proyecto, llegó a publicar un folleto titulado *No conviene á la libertad de la nacion mexicana el nombramiento de un supremo Director de ella*, que leyó ante el Congreso el 26 de abril.<sup>84</sup>

Pero la mayoría —y en ella se incluían parlamentarios tan caracterizados como Ramos Arizpe y Rejón— fue del parecer de que las circunstancias graves del momento hacían inexcusable la adopción de medidas extremas, para salvaguardar la libertad de la nación.

El retraso que provocaron las numerosas intervenciones en favor y en contra del proyecto y en torno a los pormenores con que se quiso reglamentar el decreto, aunado a “sucesos posteriores, reflexiones, combinaciones y temores también posteriores [en julio se produjo el desembarco de Iturbide en Soto la Marina], impidieron que la medida se llevase al cabo, y quedó resuelta, pero ineficazmente”.<sup>85</sup>

Más aún, durante los debates constitucionales del mes de mayo, se sometió a la aprobación de los legisladores la concesión al Congreso de la facultad de otorgar poderes extraordinarios al Ejecutivo, cuando se viera amenazada la salud de la patria: y eso a pesar de que, como hemos señalado más arriba, se había excluido tal posibilidad en el texto del Acta Constitutiva. Pero las intervenciones de los diputados Portugal e Ibarra aconsejaron a la comisión retirar el texto sometido a debate que, finalmente, no fue recogido en el texto definitivo de la Constitución.<sup>86</sup>

Por otro lado, según recogía *El Sol* en su número del 25 de diciembre de 1824, en la víspera de la disolución del Segundo Congreso Constituyente se celebró una sesión extraordinaria, para tratar de una conspiración fraguada en Yucatán por simpatizantes del Gobierno español, que se prolongó hasta avanzadas horas de la noche. En esa reunión secreta se invistió al presidente de la República “de facultades que si son las que se cuentan, son comparables a las de cualquier monarca absoluto”.<sup>87</sup>

83 *Vid.* intervenciones en el Congreso de los diputados Ramírez (13 de abril), Portugal, Castro y Cañedo, (14 de abril): *cfr. Constitución Federal de 1824. Crónicas*, pp. 169-170, 190-198, 184-190, 177, 181-183 y 184-198 (13 y 14-IV-1824).

84 *Cfr.* Bustamante, Carlos María de, *Continuación del Cuadro Histórico*, p. 235.

85 Bocanegra, José María, *Memorias*, vol. I, p. 300.

86 *Cfr. Constitución Federal de 1824. Crónicas*, pp. 289-291 (11-V-1824).

87 *Cfr. El Sol*, 25, 27 y 29-XII-1824. *Vid.* también VI.3 y Quinlan, David M., “Issues and Factions in the Constituent Congress, 1823-1824”, en Rodríguez O., Jaime E. (ed.), *Mexico in the Age of Democratic Revolutions, 1750-1850*, Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, 1994, pp. 177-207 (pp. 183-186).

Cabe recordar, por último, la concesión de facultades especiales a Guerrero, en agosto de 1829, cuando la expedición española de finales de julio hizo entender al Congreso que, con tal medida, se reforzaba la capacidad de resistencia frente al invasor español.<sup>88</sup>

Las deficiencias en el ejercicio del gobierno tienen mucho que ver con el procedimiento de designación del presidente y del vicepresidente sancionado en el código fundamental, que contemplaba la incumbencia exclusiva de la Cámara de diputados —el Senado se mantenía al margen— en la resolución de las votaciones de las legislaturas de los estados que no arrojaran las mayorías contempladas por la ley:<sup>89</sup> y eso, a pesar de que, según Mora,<sup>90</sup> ese mecanismo debía facilitar la consecución de las mayorías requeridas para el nombramiento de los dos máximos cargos del Ejecutivo.

Si bien, de acuerdo con la Constitución —que recogió el pensamiento de Ramos Arizpe—, el presidente era el depositario del Supremo Poder Ejecutivo de la Federación, y el vicepresidente sólo representaba una figura de reemplazo, que asumiría las facultades y prerrogativas del presidente si éste se viera imposibilitado física o moralmente (artículo 75), su condición de candidato opositor y frustrado a la presidencia de la Federación dificultaba en la práctica su entendimiento con el primer mandatario del país, y alimentaba sus aspiraciones a gozar de la plenitud del poder, prescindiendo del presidente si las circunstancias se presentaban propicias.<sup>91</sup>

A mediados de septiembre de 1824 se discutió en el Congreso una adición al artículo constitucional que impedía la reelección del presidente, hasta después del cuarto año del cese en sus funciones (artículo 77). El añadido propuesto por la comisión tendía a evitar que el vicepresidente pudiera aspirar a la presidencia “en la elección ordinaria inmediata”, cuando en el ejercicio de sus funciones hubiera desempeñado accidentalmente el cargo presidencial por más de dos años.

En vano razonó Ramos Arizpe sobre los muchos y peligrosos atractivos de tan alta magistratura, suficientes para “escitar la ambición a procurar la perpe-

88 Cfr. Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana*, vol. II, núm. 684, p. 151.

89 Constitución, artículos 79-94. Resulta muy poco satisfactoria la explicación de Mora, que arguye la conveniencia de proporcionar el más alto grado de popularidad al origen del gobierno de la Federación: “y como lo es mas [popular] por la intervención exclusiva de la cámara de diputados que por el concurso de ámbas, de aquí ha provenido que se haya acordado así” (cfr. Mora, José María Luis, “Catecismo político de la federación mexicana”, p. 332). Mal se compagina esa justificación con las ventajas que el mismo autor descubría en la prudencia moderadora del bicameralismo parlamentario (*ibidem*, pp. 316-317).

90 Cfr. Mora, José María Luis, “Catecismo político de la federación mexicana”, p. 332.

91 Herrera y Lasso formula inteligentes críticas al procedimiento de elección vicepresidenteal: cfr. Herrera y Lasso, Manuel, “Centralismo y federalismo (1814-1843)”, en VV. AA., *Los Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Porrúa, 1978, vol. I, pp. 593-637 (pp. 607-609 y 614-615).

titud, de que resultaría la destrucción de la república”;<sup>92</sup> y cabe pensar que, de haber prosperado la moción del diputado norteco, se habrían ahorrado problemas que no tardarían en presentarse.

Los conflictos que se produjeron tras el proceso electoral que debería haber culminado con la atribución de la presidencia a Gómez Pedraza,<sup>93</sup> las desavenencias entre Victoria y Bravo —la adhesión de éste al Plan de Montaña—,<sup>94</sup> o las particulares relaciones de Santa Anna con Gómez Farías<sup>95</sup> —las prolongadas ausencias de aquél y sus retiros injustificados a la hacienda de Manga de Clavo—, hablan elocuentemente en favor de las tesis que venimos manteniendo, y ahorran el esfuerzo de analizar la cuestión con más detalle.

### 3. LOS DERECHOS INDIVIDUALES Y LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

La participación de tropas capituladas españolas en el complot que se urdió en abril de 1822 —*cf.* III.2— mediatizó las discusiones del Primer Congreso en torno a las sanciones que debieran imponerse a los implicados en delitos de conspiración,<sup>96</sup> aunque algunos diputados —Martínez de los Ríos, por ejemplo— solicitaron del Congreso “que de ninguna suerte se tocara en esta discusión casos particulares, ni menos el de las tropas expedicionarias”;<sup>97</sup> e introdujo la cuestión

92 *Constitución Federal de 1824. Crónicas*, p. 758 (16-IX-1824).

93 Las actas de esta elección fueron examinadas por una comisión del Congreso, que evacuó una ponencia que el Legislativo analizó el 1 de octubre de 1824. El dictamen de la comisión atribuía la presidencia a Guadalupe Victoria, “por haber reunido la mayoría absoluta de votos de las legislaturas”, y anulaba la elección del general Gómez Pedraza, “por haber estado procesado al tiempo que se verificó”. La irregularidad de ese acto, manifestada por algunos diputados que arguyeron que la ley exigía sólo la cualidad de ciudadano, pero no el ejercicio de los derechos, fue pasada por alto, y aquel mismo día se decidió la exclusión de Pedraza: *cf.* *Constitución Federal de 1824. Crónicas*, pp. 814-818 y 822 (1 y 2-X-1824). En prevención de ulteriores conflictos de la misma naturaleza, el Congreso expidió un decreto, el 9 de marzo de 1827, por el que se declaraba que no había impedimento para que pudieran ser elegidas o provistas para algún empleo las personas que tuvieran pendiente una acusación en el gran jurado de cualquiera de las dos cámaras (*cf.* Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana*, vol. II, núm. 501, p. 5).

94 Sobre el Plan de Montaña, *cf.* Sims, Harold D., *La expulsión de los españoles de México (1821-1828)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 151-166.

95 Octavio A. Hernández, siempre pródigo en afirmaciones tajantes, califica esas relaciones como “la más acabada manifestación de una antinomia política en el ejercicio del poder” (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*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, 1985, Historia Constitucional, vol. I, pp. 1-236 —p. 45—).

96 Los debates sobre la tipificación penal de las conspiraciones fueron introducidos en el Congreso por una consulta de Iturbide sobre la pena correspondiente a esos delitos, con arreglo al artículo 22 del Plan de Iguala: *cf.* *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. II, p. 23, segunda foliatura (13-IV-1822). En último término, dilatada la resolución de las causas abiertas contra los militares españoles por la proclamación imperial de Agustín I, se decidió su embarque en Veracruz, “archivándose sus causas en el estado en que se hallen”: *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. II, pp. 326-327, segunda foliatura (23-V-1822).

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