



www.senado2010.gob.mx

www.juridicas.unam.mx

INTRODUCCIÓN

La Suprema Junta Provisional Gubernativa¹ se ocupó de proveer todo lo necesario para la instalación del constituyente: le tocó examinar los poderes de los electos diputados, a reserva de lo que dispusiera luego el propio Congreso, así como establecer cada uno de los pasos del ceremonial para su instalación.

Preparativos para la instalación

El 6 de febrero de 1822 se nombró, en efecto, la comisión que había de entender sobre los preparativos de instalación. Estaba compuesta por Espinosa de los Monteros, Tagle y Azcárate,² la cual tuvo listo su dictamen para la sesión del día 9 de febrero de 1822, reducido a las seis proposiciones siguientes:

1a. Se nombrará una Comisión para que sisteme el ceremonial de instalación y todo lo relativo a él, señalando hora, lugar y modo en que deben congregarse los señores Diputados el día 24, por quién deben ser presididos en este primer acto, con qué actos religiosos y civiles debe solemnizarse la instalación: dónde, en qué manera y bajo de qué fórmulas han de otorgar el juramento: cuál deberá ser el acompañamiento y aparato de ida y vuelta á la Santa Iglesia Catedral, qué deberán hacer en el Congreso esta Junta y la Regencia: cómo regresarán y en qué términos se disolverá la 1a.: qué juramento deberán prestar todas las autoridades públicas en la Capital y en todos los demás Pueblos del Imperio, y en fin, lo que el Congreso tiene que hacer hasta quedar instalado.

2a. De entre los ocho Vocales de esta Junta que han sido nombrados Diputados á Córtes, se formará una Comisión de cinco para que examinen los poderes, y V. M. desempeñará todo lo demás que la Constitución Española previene desempeñase la Diputa-

¹ Cfr. *Diario de las sesiones de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano*, Tomo único, p. 354. Imprenta de Alejandro Valdés, México, 1821. Obra reimpresa facsimilamente por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

² *Ibidem*, p. 282.

VIII

INTRODUCCIÓN

ción permanente de Córtes, de que hablan los artículos desde el 111 hasta el 115 de la mencionada Constitución.

3a. *El Sr. Presidente* ó solo, ó acompañado de algún otro si lo creyere conveniente, se encargará del manifiesto de las operaciones de esta Junta.

4a. Se nombrará otra Comisión compuesta de los señores Secretarios actuales para que ordenen la Secretaría en los términos en que deba presentarse a las futuras Córtes.

5a. La mitad y uno más de los Diputados que establece por necesarios para la instalación la Convocatoria, se computará con inclusión de los que deben venir de Guatemala.

6a. Si el día 22 del presente no estuviere ya en la Capital el número de Diputados que es indispensable según la proposición anterior, V. M., nombrará por sí mismo el número de sujetos que fuere necesario para completar la mitad de dicho total con el objeto de que por ningún caso deje de verificarse la instalación el día 24. Estos sujetos entrarán en calidad de Suplentes por Guatemala y demás provincias distantes, y por el orden de su nombramiento, irán saliendo conforme vayan llegando Diputados propietarios.

Fueron aprobadas estas proposiciones habiéndose discutido largamente la 5a. y 6a. en que protextaron salvar su voto los señores Presidente, Argüelles Guzmán, Conde de Heras, Rus Maldonado y Suárez Pereda.³

Vemos una cierta contradicción entre lo dispuesto por el Decreto de Convocatoria y estas providencias tomadas ahora por la Junta. El Decreto, en efecto, habla de juntas preparatorias celebradas por el propio Congreso, en las que se examinarán los poderes y se proveerá lo pertinente para su instalación. Ahora, en cambio, será la Junta quien aquilate todos esos puntos. Tagle hizo esta misma observación durante la sesión del día 10 *notando la contradicción que envolvían con los artículos de la Convocatoria que tratan de las juntas preparatorias que deben tenerse antes de la apertura del Congreso...*⁴

El día 21 de febrero Guridi y Alcocer, a nombre de la comisión de examen de poderes, leyó su dictamen proponiendo al pleno fueran aprobados los poderes de cuarenta diputados, examinados por dicha comisión. El examen es muy general. Se limita a identificar

³ *Ibidem*, pp. 289 y 290.

⁴ *Ibidem*, p. 292.

INTRODUCCIÓN

IX

a los elegidos y a comprobar que no hubiera habido ninguna tacha interpuesta por los conductos acostumbrados, dejando al propio constituyente el examen de otros pormenores.⁵ El día 22 por la noche presentó el mismo Alcocer dictamen favorable para la aprobación de los poderes de otros treinta y siete diputados,⁶ indicando que ya había en la capital setenta y ocho en total, cuyos poderes habían sido aprobados, y que se encontraban diez más, a quienes sólo les faltaban las credenciales. El día 23 se aprobaron los poderes de los cinco miembros de la propia comisión, más otros catorce.⁷

A la Junta le interesaba dar paso al constituyente. Quiso orillar cualquier problema de fondo acerca de los poderes. Tampoco le incumbía realmente. No hubo pues apenas incidente durante el curso del examen de poderes, a excepción del caso de dos diputados de México, los cuales eran magistrados los dos, y la Ley de Convocatoria preveía que sólo debería haber uno solo. Tuvo lugar una ligera discusión para determinar la clase de personas sobre las cuales debía haber recaído la elección: el clero, la clase militar, la de letrados por un lado, mientras que por otro, estaban las clases de mineros, de labradores. La discusión puso de manifiesto que la idea de llevar una representación a aquel congreso de todos los grupos sociales del país se debía a la necesidad de mantener el equilibrio de sus respectivos intereses, para evitar el que pudiera convertirse en una reunión parecida a un *concilio*, a un *consejo de guerra*, o a una *asamblea de letrados*, según fuera la clase mayoritaria.⁸ Con todo, el problema se resolvió en el sentido de que podía haber dos magistrados, uno de los cuales muy bien podía estar en calidad de una representación minera. Es decir, que se podía elegir a un minero que fuese letrado o magistrado. Esto nos ratifica la idea de que realmente se estaba hablando de la alta burguesía minera o terrateniente, y nunca de llevar una representación genuinamente obrera y campesina.

Con tales prolegómenos se dio paso a la instalación del constituyente, cuyo ceremonial fue preparado muy detalladamente por otra comisión desde el día 20, desde la descripción de adornos que debe-

⁵ *Ibidem*, p. 333.

⁶ *Ibidem*, p. 338.

⁷ *Ibidem*, p. 347.

⁸ *Ibidem*, p. 342.

rían pender de ventanales y balcones, hasta la letra del respectivo juramento de los diputados; así como la disolución de la propia Junta,⁹ pasando por los repiques de campanas, salvas de artillería, orden de asientos en la catedral y en los salones, etcétera. El Congreso, en definitiva comenzó sus tareas con la presencia de ciento dos diputados¹⁰ habiéndose aprobado los poderes de aproximadamente unos ciento nueve o ciento quince, entre propietarios, suplentes, y suplentes especialmente nombrados por la Junta en tanto llegaban los electos.¹¹

Se desecha el sistema de las dos salas

La cuestión fundamental del Decreto de Convocatoria, el sistema de las dos salas apenas llamó la atención. Mejor dicho, no parece que las comisiones encargadas de instalar al constituyente se hayan preocupado excesivamente por adecuar dichas dos salas, las cuales en efecto, como quiera que sea, estaban listas para acoger por igual, por sorteo, a los diputados.

No obstante estar pues preparadas las dos salas, el Congreso se reunirá en una sola. No se expresan claramente los motivos, para alterar lo previsto por el Decreto de Convocatoria, y contradecir el celo de Iturbide. El Congreso se reúne en una sola de las salas porque era la más cómoda, la más amplia. En una sola sala sesionó, no nada mas el día 24 de febrero, sino también el día 25, el 26, y el 28, día en que:

El Sr. *Presidente* propuso: se formase comisión de policía del Congreso, cuyo primer cuidado sea examinar si el otro salón es más acomodado para las sesiones, y quedó formada del mismo sr., y de los señores *Obregón (D. Joaquín), Horbegoso, Bustamante (D. José María), y Muñoz (D. Miguel)*.¹²

⁹ *Ibidem*, pp. 338 y ss.

¹⁰ *Actas del Congreso Constituyente Mexicano*, Tomo I, Imprenta de Alejandro Valdés, p. 1 de la primera foliatura.

¹¹ *Diario de las sesiones de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano*, o.c., pp. 334, 338, 340, 348.

¹² *Actas del Congreso Constituyente Mexicano*, o.c., p. 21.

INTRODUCCIÓN

XI

Tal proposición equivalía a afirmar que el Congreso debería seguir sesionando en una sola cámara. Así lo comprendieron todos, de suerte que Guridi y Alcocer:

Advirtió que esto ya es determinar que sea una sola la del Congreso, habiendo prevenido dos la convocatoria; sobre lo que expuso el sr. *Echenique*, que ese asunto se deje por ahora.¹³

En la sesión del día primero de marzo dicha comisión de policía fue ligeramente modificada, nombrándose a Paz, que sustituía a Bustamante.¹⁴ Y el día cinco del mismo mes de marzo leía su dictamen:

Oído el dictamen de la comisión de policía, que manifiesta la mayor comodidad del otro salón para el Congreso, a lo que sobre este puto añadió el sr. *Presidente* las peticiones de otros señores diputados para que la traslación fuese al momento y la proposición del sr. *Iturralde*, esforzada (*reforzada*) por el sr. *Arana*, para que se resolviese si había de obrar o no la división de salas dispuestas en el decreto de convocatoria; requiriendo el sr. *Fagoaga* que una resolución no sea dependiente de la otra, quedó dispuesto que S. M.: se congregaría en aquel salón desde mañana.¹⁵

Sin lugar a dudas, había quienes pensaban que el Congreso debía sesionar en dos salas, no sólo por así disponerlo el Decreto de la Convocatoria, sino por convicción personal. Con todo, la inmensa mayoría guardaba silencio sobre este particular y de buena gana se dejaba guiar por quienes preferían la reunión en una sola cámara. El presidente en turno, Odoardo, electo por la provincia de México con mucho tacto había guiado las voluntades mayoritarias hacia la adopción del sistema unicameral con el mismo nombramiento de la comisión de policía, lo mismo que al hacerse intérprete del sentir de esos *otros señores diputados*, que deseaban que el cambio fuese inmediato. Otro tanto cabe decir de la oportuna intervención de Fagoaga. Se admite que sería imprudente abordar tan grave cuestión en estos precisos momentos de inicio de sus sesiones. No había tradición alguna acerca del sistema de la doble cámara entre nos-

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*, p. 26.

¹⁵ *Ibidem*, p. 43.

otros; no había reglamentos. En cambio, detrás del sistema unicamaral, se encontraba el ejemplo de las Cortes de Cádiz, y —lo que importaba más— la guía de sus valiosos reglamentos interiores. Al fin y al cabo, esas Cortes seguían siendo un magnífico ideal revolucionario, un ejemplo de gran parlamentarismo. Era un sistema familiar, experimentado, incluso, por no pocos de los allí presentes.

Todavía más, podríamos pensar en que existía cierto rechazo a sistemas, que más bien parecían propios del Antiguo Régimen, sistema de representación por brazos tradicionales, que era el que en el fondo había impuesto Iturbide en el Decreto de Convocatoria, apenas disimulado por la introducción de palabras como *diputado minero*, *diputado labrador*, *diputado comerciante*, que no hacían sino encubrir a la verdadera alta burguesía industrial y mercantilista, la cual tenía frente así enormes posibilidades para apoderarse también del poder político del naciente país. Iturbide pensó en el apoyo incondicional de estas clases, nobiliarias, y la nueva burguesía adinerada, ansiosa de obtener títulos bajo el Imperio. Los liberales, en cambio, las clases populares aspiraban definitivamente por la instauración de un orden nuevo, echando borrón sobre el antiguo régimen europeo y colonial. Sin manifestarlo apenas, sin percibirse siquiera abandonaron el principio sentado en la convocatoria acerca del bicameralismo y, al mismo tiempo, excluyeron la posibilidad de constituir entre nosotros una cámara de base nobiliaria y burguesa acaudaladas. Más tarde, sin embargo, va a surgir dicha cámara, dicho sistema bicamaral, pero será por motivos y con fundamentos muy diferentes.

El libro de *Actas* de este Congreso ya no reseña pormenor alguno sobre este particular. Esto es, como dice Calvillo, el Congreso continúa reunido en una sola sala sin que mediara resolución expresa. Ni siquiera, el tema de su reglamento interior volverá a suscitar la cuestión de la doble sala.

Su funcionamiento interno

Pasamos a examinar bajo este rubro el sentido y la naturaleza jurídicopolítica de la fórmula para el juramento de los diputados; la declaración de principios emitida el mismo día de su instalación;

así como su reglamento interior. Con ello esperamos ofrecer una mejor caracterización jurídica y política de este constituyente.

En la primera página del libro de *Actas* de este Congreso se reseña que el juramento tuvo lugar en la Santa Iglesia Catedral, ante los *Exmos. Señores Secretarios del despacho y de la Junta provisional gubernativa y en presencia de la Diputación Provincial, Ayuntamiento, Audiencia territorial y demás Tribunales, Corporaciones, Jefes de oficina, Oficialidad y Comunidades religiosas*, según el ceremonial prestablecido por la Junta. El texto del juramento, el mismo acto, repetido en no pocas ocasiones incluso hoy en día apenas nos dicen del profundo significado, no sólo religioso, sino sobre todo político y jurídico que entraña. Cuando lo leemos en los libros de *Actas* antiguos; o cuando asistimos al acto hoy en día, nos parece que estamos repitiendo una fórmula medieval de tipo religioso. Sin embargo, vamos a ver que tiene una gran trascendencia.

Su carácter religioso es indiscutible, desde luego. Aquí por ejemplo, hablando del constituyente, estamos en la Iglesia Catedral, y gran parte del contenido refleja principios religiosos. Así ocurría durante la Edad Media, y durante los periodos genéricamente llamados del antiguo régimen. Hoy día, el texto del juramento ya no trae palabras religiosas, ni se pronuncia en las iglesias, pero nadie dejará de advertir que sigue teniendo un profundo significado religioso, aunque a este término de religioso se le tome bajo un sentido más moderno, de filosofía de las religiones. Con todo, el juramento tiene una fundamentación, una justificación que no es exactamente religiosa.

En el seno de las religiones (órdenes, congregaciones, etcétera) practican también un determinado juramento. Ahora bien, la fórmula de tal juramento viene definida por la presencia de dos verbos latinos que caracterizan netamente este acto: tales como *promitto et voveo* (promesa de consagración personal al servicio de Dios), sin que encontremos en dicha fórmula los términos claves del juramento prestado por las autoridades y funcionarios públicos. Los dos actos son religiosos, pero uno para tener vida jurídica en el seno de las religiones, y el otro para regir en las cosas públicas.

El *juramento político*, llamémoslo así, va a constituirse nada menos que como un elemento substancial para la validez del acto mismo: por ejemplo, para el acto de coronación del rey: es el re-

quisito fundamental para prestarle sumisión y obediencia: para darle legitimidad a la investidura. Veamos lo que dice el *Discurso Preliminar* de la Constitución de Cádiz al respecto:

La fórmula del juramento que ha de prestar el Rey ante las Cortes á su advenimiento al trono, va concebida en el estilo más grave y decoroso, que al paso que le constituye Rey, debe hacer en su ánimo una profunda impresión acerca de cuál sea la naturaleza de sus sagradas obligaciones.¹⁶

Además de este carácter de substantividad, tiene el juramento político la finalidad específica de defensa de la comunidad, de defensa del orden establecido, o de la propia Constitución, aunque ésta todavía no se hubiera proclamado como sucedió en Cádiz. De aquí que la obligación de prestar el juramento se extienda desde la más alta magistratura, hasta los funcionarios menores, ya que su obligatoriedad viene impuesta por un precepto constitucional, que casi siempre se encuentra entre aquellos artículos que hablan de *la observancia de la Constitución*.¹⁷

Volviendo al caso particular del constituyente de 1822, nos encontramos con que existen dos textos diversos de dicho juramento: uno, que debía pronunciar cada uno de los diputados; y otro, propuesto para la Regencia y demás autoridades. Importa mucho ahora hacer esta doble distinción por cuanto el texto impuesto a los diputados tiene un carácter esencialmente limitativo, al tratar de obligar al constituyente para que obre bajo unas determinadas bases, como eran las establecidas por el Plan de Iguala y Tratados de Córdoba (en grafía de la época). Decía el texto:

¿Juraís defender y conservar la religión católica, apostólica, romana sin admitir otra alguna en el Imperio?

R. *Sí juro.*

¿Juraís guardar y hacer guardar religiosamente la independencia de la nación Mexicana?

R. *Sí juro.*

¹⁶ Sevilla Andrés, Diego, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, 2 tomos. La cita se halla en el tomo I, pp. 115 y ss. Véase Barragán, José, "El juramento como defensa de la Constitución", en *Revista jurídica* de la Universidad de Guadalajara, 1973.

¹⁷ *Ibidem*.

¿Juraís formar la Constitución política de la nación Mexicana bajo las bases fundamentales del plan de Iguala y tratado de Córdoba, jurados por la Nación, habiéndoos bien y fielmente en el ejercicio del poder que élla os ha conferido, solicitando en todo su mayor prosperidad y engrandecimiento, y estableciendo la separación absoluta del poder legislativo, ejecutivo y judicial, para que nunca puedan reunirse en una sola persona ni corporación?

R. *Sí juro.*

Si así lo hicieréis Dios eterno todopoderoso os ayude, y si no su Divina Magestad y la Nación os lo demande.¹⁸

Este texto había sido elaborado por la Junta. Tiene el carácter normal de ser constitutivo, de defensa respecto de esos ciertos principios que se estimaban fundamentales para la comunidad, como el de la religión, la independencia; y el carácter limitativo ya mencionado, explicable por las circunstancias históricas por todos conocidas.

Para la Regencia se elaboró otro texto, destacando netamente ese carácter constitutivo: dice:

La Regencia para entrar en el ejercicio de sus funciones hará el juramento que sigue: Reconocéis la soberanía de la nación mexicana, representada por los diputados que ha nombrado para este Congreso constituyente? *Si reconozco.* ¿Juraís obedecer sus decretos, leyes, órdenes y constitución que éste establezca, conforme al objeto para que se ha convocado, y mandarlos observar y hacer ejecutar? ¿conservar la independencia, libertad e integridad de la nación, la religión católica, apostólica romana, con intolerancia de otra alguna, conservar el gobierno monárquico moderado del imperio, y reconocer los llamamientos al trono, conforme al tratado de Córdoba, y promover en todo el bien del imperio? Si así lo hiciéreis, Dios os ayude; y si no, os lo demande.¹⁹

Un juramento tal producía dos efectos fundamentales en el supuesto concreto de su inobservancia: se eximía automáticamente a los súbditos de seguir prestando la debida obediencia y acatamiento a la autoridad correspondiente, con derecho incluso a resistirla legítimamente: éste es el principio que se invocará, entre otros motivos,

¹⁸ *Actas del Congreso Constituyente Mexicano*, o.c., p. 1.

¹⁹ *Ibidem*, p. 9.

por muchos pueblos cuando se rebelaron contra Iturbide, después que este disolvió el Congreso, *porque no cumplió con el juramento prestado* —se dirá—;²⁰ y por otro lado, se incurriría, de manera automática también, en grave responsabilidad, deducible ante la nación, a través del clásico juicio de responsabilidad, la cual responsabilidad implica fundamentalmente el cese inmediato en el cargo que se desempeña, y la incoación del correspondiente expediente de responsabilidad.²¹ Esta es pues la importancia del juramento y su razón de hallarse en la toma de posesión de las respectivas funciones.

Siguiendo el ejemplo gaditano, practicado por la propia Junta, se hacía obligada la clásica formulación de principios, como el de la obvia legitimidad que les asiste, el respectivo a la soberanía nacional. Esta declaración de principios tuvo lugar el mismo día de la instalación, 24 de febrero de 1822:

El sr. *Presidente* mandó que se preguntase primero: *si se declaraba instalado legítimamente el soberano Congreso constituyente Mexicano*; y hecha la pregunta por el secretario primer nombrado se respondió unánimemente que sí.

Segundo: *¿Si la soberanía reside esencialmente en la nación mexicana?* Y se dijo unánimemente que sí.

Tercero: *¿Si la religión católica, apostólica, romana, con exclusión e intolerancia de cualquiera otra, sería la única del estado?* Y se respondió unánimemente que sí.

Cuarto: *¿Si se adopta para el gobierno de la nación mexicana la monarquía moderada constitucional?* Y quedó aprobado que se adoptase el gobierno monárquico constitucional.

Quinto: *¿Si se denominará esta monarquía Imperio mexicano, bajo la forma que establezca la constitución que adopte la nación en su congreso constituyente?* Y se aprobó.

Se preguntó *si se reconocían los llamamientos al trono de los príncipes de la casa de Borbón, conforme el tratado de 24 de agosto de 1821 hecho en la villa de Córdoba*, y se respondió que se reconocían los dichos llamamientos.

²⁰ *Acta de la provincia de Querétaro en defensa de la soberanía de la nación*, de 26 de febrero de 1823. Imprenta de D. Rafael Escandón, Querétaro, México, 1823.

²¹ Cfr. Barragán, José, *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824. Antecedente inmediato del juicio de amparo*, Imprenta de la UNAM, México, 1978.

INTRODUCCIÓN

XVII

El sr. Fagoaga hizo la siguiente proposición: *¿La soberanía nacional reside en este Congreso constituyente?* Y fue aprobada.

Seguidamente fue aprobada esta proposición: *Aunque en este Congreso constituyente reside la soberanía, no conviniendo que estén reunidos los tres poderes, se reserva el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión, dejando interinamente el poder ejecutivo en las personas que componen la actual regencia, y el judiciario en los tribunales que actualmente existen o que se nombren en adelante quedando uno y otros cuerpos responsables a la nación por el tiempo de su administración, con arreglo a las leyes. Se aprobó también la siguiente: 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.*²²

Estos fueron los pronunciamientos fundamentales de aquel constituyente. Guardan una simetría perfecta con el correspondiente gaditano.²³ El principio de legitimidad es la obvia consecuencia de hallarse allí reunida la mayoría prevista por la ley para formar *quórum*, y haber emitido el propio juramento. Era obligado asimismo el pronunciamiento sobre la religión católica, apostólica romana, al igual que sobre los principios establecidos desde el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba, como es la forma de gobierno, el llamamiento previsto para la casa de Borbón, etcétera.

La declaración acerca de la soberanía, pese a ser clásica, reviste una gran importancia en boca de este constituyente, no sólo por lo que *a posteriori* sabemos ocurrió, sino por esa cierta imposición, ya señalada, de Iturbide sobre las labores de la Junta en materia, sobre todo, de convocatoria. De manera que en el ambiente, en el ánimo de los diputados pesaba todavía el empeño iturbidista por manejar dicha convocatoria y, en consecuencia, al propio Congreso. Iturbide era el hombre fuerte del momento indiscutible. Para estas fechas in-

²² *Actas del Congreso constituyente mexicano, o.c.*, pp. 8 y 9.

²³ Decía el Decreto de 24 de septiembre de 1810:

Los diputados que componen este Congreso, y que representan la nación española, se declaran legitimamente constituidos en Cortes generales y extraordinarias, y que reside en ellas la soberanía nacional.

No conviniendo queden reunidos el poder legislativo, el ejecutivo y el judiciario, declaran las Cortes generales y extraordinarias que se reservan el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión. (Tomado de Sevilla Andrés, Diego, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, o.c., tomo I, p. 91.

cluso podían estar todos seguros de que realmente ningún miembro de la casa borbónica vendría a México. De ahí que Iturbide se alzase como el único candidato a ocupar el trono, según las previsiones del Plan de Iguala y Tratado de Córdoba, negociados por él mismo y con esa finalidad.²⁴ Tampoco quiere decir de que el Imperio fuese la única alternativa a estas fechas, en que se está reuniendo el constituyente. El exceso de celo desplegado por Iturbide prueba que él mismo tenía grandes temores, o que la enemiga republicana no era nada despreciable. Los liberales ganaban terreno día a día, llegando a abrir debate público, en el seno del Congreso, acerca de este punto. Sólo así nos explicamos la temprana versión (4 de abril de 1822) que corrió por la capital de que Iturbide había acusado a algunos de los diputados de estar conspirando en su contra.²⁵ Por si fuera poco, estaba también ante los ánimos de los diputados el magnífico ejemplo de republicanism dado por la Gran Colombia, cuyo texto constitucional podían admirar.²⁶

Pues bien, dentro de tal contexto, la soberanía nacional juega papel importante, el papel decisivo, nada menos. Los valores políticos del Antiguo Régimen han quebrado. Ahora es la nación, en cuanto colectividad o sociedad perfecta, como se definió en Cádiz, en donde reside *el derecho para establecer sus leyes fundamentales y para adoptar la forma de gobierno que más convenga, como también para determinar la persona o personas por quienes quiere ser gobernada.*²⁷ Un derecho o potestad que en virtud de una delegación pasa a residir nada menos que en el propio constituyente.

²⁴ En efecto, aunque todavía no había llegado al Nuevo Mundo la noticia de la anulación por parte de las Cortes madrileñas del Tratado de Córdoba, ya se había pronunciado por estas fechas. Más tarde Iturbide invocará esta anulación para poder proclamarse emperador. Por lo demás no se puede suponer que fueran mayoría quienes deseaban de verdad el advenimiento de Fernando VII o alguno de la familia real, cuando entre los diputados no faltaba quien calificara de tirano en el pleno de la asamblea al rey español. Más bien existía el convencimiento de que Iturbide era quien realmente trataba de ganar el mejor partido para sus propios fines, como de hecho ocurrió. De aquí el conflicto entre la Junta Provisional Gubernativa y el propio Congreso y el mismo Iturbide.

²⁵ *Actas del Congreso constituyente mexicano*, o.c., p. 14 de la segunda foliatura.

²⁶ *Ibidem*, pp. 51 y 52 de la segunda foliatura.

²⁷ Son palabras de Lera en las Cortes de Cádiz, sesión del día 29 de agosto de 1811, p. 1721 de su Diario.

INTRODUCCIÓN

XIX

Es preciso detenerse a examinar, con cierto detalle, el concepto de soberanía nacional, toda vez que aquí descansa la legitimidad última del constituyente para hacer frente a Iturbide, quien después de hacerse proclamar emperador disolverá al Congreso. Es la clave para apreciar en su justa dimensión el conflicto entre Iturbide y dicho Congreso; para valorar el gesto altivo y efímero del propio emperador; para, finalmente, llegar a perfilar mejor este mismo concepto entre los tratadistas y politicólogos.

Lo primero que podemos observar en esta materia es que el contexto ideológico y jurídico en que se desenvuelve el Congreso es netamente gaditano. Quien se acerque a estudiar el periodo en cuestión con las fuentes reales en las manos —y los *Diarios* y *Actas* de sesiones de las juntas y constituyentes de 1822-1824 tienen que ser una de las más importantes— podrán comprobar cómo el andamiaje jurídico del México independiente no es ni la llamada Constitución de Apatzingán, ni otra proclama alguna de nuestros héroes independentistas, sino las leyes tradicionales y las leyes gaditanas. En otro lugar, nos hemos ocupado ampliamente del asunto.²⁸ Ahora por tanto sólo traeremos algunos datos a colación.

La Constitución de Cádiz, la primera constitución liberal del mundo, pasó en su tiempo como el gesto más elocuente e invencible de la revolución liberal. Es decir, de la revolución que venció a Napoleón no sólo con las armas en la península ibérica y otras partes de Europa, sino con las ideas frente al absolutismo del viejo régimen. Bentham, autor nada sospechoso, recomendaba a los portugueses la adopción de la Constitución de 1812 en los términos siguientes:

Suivez l'exemple de vos amis de Naples. Adoptela en masse.

en su libro *Essais sur la Constitution Politique de l'Espagne* en donde además reproduce la traducción francesa de dicha Constitución. No sabemos bien si la traducción es obra suya, o por el contrario transcribe alguna de las que ya circulaban, como la de San Petersburgo de 1812, en octavo mayor y 128 páginas del Abate Vialar; o la de P. de Lasteyrie, París 1814 y 70 páginas, también en octavo; en 1820 se hizo una nueva traducción de Toboada, 73 páginas: París.

²⁸ Cfr. Barragán, José, *Temas del liberalismo gaditano*, Imprenta de la UNAM, México, 1978.

Y en Milán se vertió al italiano en 1814; y en ese mismo año se traduce al inglés en Philadelphia, Palmer, VII-58 pp.²⁹

Por su parte Pradt en su libro *La Europa y la América*, Burdeos 1821, decía:

La constitución española, en la extensión y rapidez de sus conquistas, ha seguido los pasos de las de Carlos-Quinto y de Felipe Segundo: así como éstos, se ha apoderado de Nápoles y de Portugal; ha mandado en América, y ocupa el Brasil que no ocuparon aquellos: éstos son ciertamente grandes y rápidas conquistas. Al ver que tantos pueblos corren a recibirla, y aceptan con confianza a esta *advenediza*, es muy natural el reflexionar sobre un movimiento que no ha tenido igual en el mundo. Este ejemplo es único y en prueba de ello no hay más que consultar la historia.³⁰

Las recomendaciones de Bentham se tomaban en cuenta y la observación de De Pradt va mucho más allá de la simple imitación, al menos por lo que mira a México. En efecto, la somera lectura de cualquiera de las colecciones de leyes de la época nos saca de toda duda. Véase por ejemplo las editadas por Galván (1829); o la Colección de 1852; y la misma de Dublán y Lozano, en donde se insertan a la letra muchas leyes, decretos y órdenes de aquellas Cortes Generales y Extraordinarias *que se reputan vigentes en México* según reza la edición de 1852, las cuales —sigue— se insertan a la letra porque varias de ellas traten de asuntos que ya no tienen lugar directamente entre nosotros, pueden tenerlo por razón de analogía, y además muchas de ellas pueden tener un lugar directo después que se mandó por nuestros legisladores que para ciertos asuntos se ocurriese a las leyes dictadas antes de 1824, como se lee en la presentación de la Colección mencionada de 1852. Y en palabras de la 1829:

Realizada —dice— felizmente la independencia de México por la ocupación de su capital en 27 de septiembre de 1821 y destrucción del gobierno virreinal, si bien quedaron rotos para siempre los vínculos de dependencia con la España, no pudieron ni debieron quedar sin vigor las leyes que arreglaban los deberes y derechos de los que

²⁹ Cfr. Barragán, José, *El Juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824. Antecedente inmediato del juicio de amparo*, o.c.

³⁰ *Ibidem*.

INTRODUCCIÓN

XXI

componían esta nueva sociedad; pues que no pudiéndose renovar sino con el transcurso del tiempo y por las autoridades competentes, la repentina abolición de todas ellas habría sido lo mismo que el establecimiento de una absoluta anarquía a la sazón que más se necesitaba orden. Así es que, a excepción de aquellas leyes que chocaban directamente con el memorable Plan de Iguala y el nuevo orden de cosas que él crió, todas las demás que habían mandado de los reyes de España, y de la soberana autoridad que hasta aquel día se había reconocido se decidieron por ellas, y los mexicanos ajustaron a su tenor su vida social.³¹

Algunas de tales disposiciones estuvieron en vigor hasta muy avanzado el siglo XIX no sólo como ley común, sino incluso dentro del ordenamiento jurídico de algunos Estados.³² Más adelante veremos cómo va a ser proclamada como primera Constitución para algunos Estados ésta de 1812, cuya anulación se intentó durante las sesiones de la llamada Junta Nacional Instituyente, según veremos también más adelante, en la introducción al *Diario de Actas* de esta Junta.

Así pues, declarada subsistente la Constitución de 1812 por el propio Iturbide en 1821, con ésta quedaban en vigor todas las demás leyes gaditanas y lógicamente el clásico pronunciamiento acerca de la confirmación de autoridades hecho por la Junta Provisional Gubernativa primero, y luego por el constituyente de 1822 y los constituyentes de cada uno de los nuevos Estados de la Unión venía a significar, entre otras cosas, que debían atenerse a lo prescrito en dicho cuerpo legal. No cabe duda, pues, de que el esquema jurídico gaditano campea y se enseñoorea a lo largo de todo el país, y está en la mente de todos. Ahora bien, sobra advertir que el núcleo de tal esquema jurídico, de tal pensamiento liberal está constituido por la noción misma de soberanía, una noción ciertamente definida y elaborada por aquellas Cortes, y no meramente importada como a veces se suele afirmar con gran ligereza e inexactitud. Veamos.

En la exposición que acompañaba a los documentos enviados desde la cárcel *La Corona* de Madrid el 9 de diciembre de 1815 por los diputados o exdiputados presos por Fernando VII, se hace referencia a

³¹ *Ibidem.*

³² *Ibidem.* Véase además, *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares, expedidas por el estado de Michoacán* de Corominas T. I.

*ese que el señor Alonso Cañedo llamó axioma o principio de derecho público, el derecho esencial originario, privativo e imprescriptible de la nación, que opuso al tirano el Consejo de Castilla, y que habían ya llamado soberanía antes de las Cortes, en el año de 1808, los R. R. Obispos de Orense y de Santander. . .*³³

Repitamos lo de axioma, es decir, algo inconcuso, algo definitivo; lo de un *derecho esencial y originario, privativo e imprescriptible*, el de la soberanía nacional. También importa resaltar el que fueran, al parecer, dos altas dignidades eclesiásticas, quienes primeramente empezaran a invocar este derecho esencial: lo cual, si bien se mira, no tenía nada que extrañar, pues se trataba casi de un lugar común del pensamiento político de la tradición escolástica española, nunca circunscrita a la labor exclusiva de los eclesiásticos.

Es un hecho indiscutible que la Iglesia universal y, especialmente la española, vivía a expensas del Concilio de Trento, un concilio hispánico por excelencia, dominado por las doctrinas de Francisco de Vitoria y por la presencia de un buen número de sus mejores discípulos.³⁴ Pues bien, de Trento ha estado viviendo la Iglesia, repito, hasta los concilios vaticanos en general; y, en materia de seminarios y universidades, hasta el Vaticano II. Esto significa que la formación recibida en dichas universidades y seminarios era la escolástica (doctrina escolástica, y casi siempre según el método también escolástico) desde entonces en que prácticamente todas las universidades eran pontificias y todos los colegios mayores eran regentados por religiosos (e incluyo por supuesto las del Nuevo Mundo).

Durante las sesiones de las Cortes de Cádiz se citaron muchas veces los nombres de Vitoria, Suárez, Domingo de Soto, Molina, padre Mariana. Se hizo referencia explícita a pasajes de los santos padres, de los papas; lo mismo que de concilios. No en vano, había en aquella asamblea una gran representación del brazo eclesiástico. Y no se olvide que de uno de estos concilios toledanos, del XIII, podríamos hacer ararnicar la tradición peninsular de someter a la ley al mismísimo rey, con el propósito de obligarlo a respetar ciertos derechos de la persona, como ya entonces se decía. De tal presu-

³³ Cfr. Barragán, José, *Temas del liberalismo gaditano*, o.c.

³⁴ Recomendamos la lectura de la introducción a las obras de Francisco de Vitoria, publicadas por la Biblioteca de Autores Gristianos, por Urdanoz, Teófilo, Madrid, 1960, pp. 68 y ss.

INTRODUCCIÓN

XXIII

puesto conciliar a la afirmación definitiva de la capacidad natural de un pueblo para autogobernarse, no había más que un paso, y breve, el cual se da firme al considerar al pueblo como una *comunidad* o *sociedad perfecta*, entendiéndolo por tal, aquella en que, fijándose unos fines determinados y completos, tiene en sí misma los medios idóneos para conseguirlos. Tradición ésta que logra su ápice de madurez jurídicopolítica con los teólogos españoles, singularmente con Vitoria y Suárez.

Respublica temporalis est respublica perfecta et integra. Ergo non est subiecta alicui extra se, alias non esset integra. Ergo potest sibi constituere principem nullo modo in temporalibus alteri subiectum.

había dicho Vitoria.³⁵ Y la comunidad política es como la *unidad de la multitud organizada por la potestad*.³⁶

La multitud, explica un comentarista de Vitoria³⁷ sólo al formar ese todo moral o unidad de voluntades y actividades en orden a un fin político, se constituye en comunidad perfecta. El poder político aparece entonces como un poder común y una fuerza aglutinante por el acuerdo de voluntades, y de un modo formal ya existe como resultante de esa multitud organizada en un todo social.³⁸

Los hombres —había dicho Suárez— se constituyen en sociedad cuando por común acuerdo o consentimiento se congregan en un cuerpo político mediante un vínculo de sociedad.³⁹

Este común consentimiento no es otra cosa que el *pactum societatis*, o acto constitutivo de la sociedad civil, el cual transforma la multitud inorgánica en persona jurídica colectiva, a la que corresponde el poder político como algo esencial.⁴⁰ Al lado de este *pactum societatis*, según Suárez, o en el mismo plano sin separar, sino como dos momentos lógicos del mismo proceso de estructuración del Estado —según Vitoria— se halla el *pactum subiectionis* o el con-

³⁵ Vitoria, en *De potestate ecclesiae*, publicado en *Obras completas*, BAC, Madrid, 1960.

³⁶ Urdanoz, Teófilo, en su Introducción del libro citado *supra* nota 35.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Suárez, Francisco, *De legibus*, 1, 3 c. n. 4; Cfr. también *De opere sex dierum*, 1, 5 c. 7. n. 3.

⁴⁰ Vitoria, o.c., *supra* nota 35, p. 122.

sentimiento y común acuerdo de los súbditos para la designación del príncipe o autoridad⁴¹ y la constitución de los demás órganos de autoridad. Acabamos de mencionar la palabra clave: *autoridad*. ¿De dónde viene? ¿En qué consiste?

Proviene de Dios: *non est potestas nisi a Deo*.⁴² Toda potestad legítima, en abstracto y en concreto, proviene de Dios. Los príncipes, pues, reciben su *imperium* o el *ius imperii* del derecho natural, cuyo autor inmediato es Dios. Bien. No debe confundirse nunca el origen divino de toda potestad con el carácter humano y positivo de todas las instituciones de gobierno y sus respectivos y posibles titulares de poder: la autoridad es otorgada inmediatamente a la comunidad por Dios; y de la comunidad a los gobernantes mediante la intervención de las voluntades humanas, ya que toda determinación concreta del poder civil y sus titulares, es de derecho positivo.⁴³

En consecuencia, *la causa material o sujeto primario en que reside la potestas* por derecho divino y natural es la misma sociedad. Tal es la famosa tesis sobre el titular primario del poder público, observa Urdanoz, que reside por derecho natural en el cuerpo social o comunidad política, el cual a su vez lo recibe inmediatamente de Dios.⁴⁴

¿En qué consiste tal autoridad? Se trata de una *vis ordinatrix* que mueve, anima y dirige a todos los miembros de la comunidad,⁴⁵ o como había expuesto Santo Tomás, citado por Vitoria, la potestad significa una potencia activa con cierta preeminencia,⁴⁶ para dirigir

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Rom*, 13, 1.

⁴³ Vitoria, o.c., p. 120.

⁴⁴ Vitoria, o.c., p. 120. Conviene recordar aquí que las fórmulas en favor de tal concepción del origen mediato de la potestad regia procedían antiguamente de canonistas y teólogos. Aparece ya en Hincmaro de Reims la idea de que el poder lo ha recibido el rey legítimo, como Josué y David, *a Deo per homines*, comenta Teófilo Urdanoz. Ockan también acuñaba la fórmula: *imperium a Deo et tamen per homines*, que en términos parecidos la repiten Antonio Rosellis y otros tratadistas, cuyos textos se pueden ver en O. Gierke, *Les théories politiques du Moyen-Age*, París, 1914, p. 170. Y el dominico Juan de Paris, expresaba este mismo origen divino mediato del poder real, que emanaba *populo faciente et Deo inspirante* (I. Parisien, *Tractatus de regia potestate et papali*, c. II et 16). Y otros hasta llegar a Vitoria, De Soto, Menchaca, Covarrubias, Belarmino, Molina, Suárez y tantos otros que, luego en tiempo de las Cortes de Cádiz serán recordados para fundamentar este concepto.

⁴⁵ Vitoria, o.c., *supra* nota 35, pp. 123 y 124.

⁴⁶ Definición que tal vez pudo tomar en cuenta el mismo Bodino, quien

INTRODUCCIÓN

XXV

la sociedad hacia sus propios fines. Implica, por tanto, el poder de acción o la fuerza y la superioridad o mando sobre otros; el poder de acción *es un poder moral de gobierno y dirección de los hombres, y lleva consigo la posesión de la fuerza para hacer efectiva dicha superioridad o mando sobre los otros.*⁴⁷

La comunidad política no es mera adición o suma de *agregados*, ni de voluntades tácitamente puestas de acuerdo; sino la multitud ligada por vínculos jurídicos o leyes, que le dan unidad firme y estable en el orden jurídico. El poder político está contenido en dicho vínculo jurídico: es el derecho público de obligar a los miembros de la comunidad por la adquisición del bien común.⁴⁸

Potestas civilis, quae licet a natura ortum habeat, non tamen natura sed lege constituta est.⁴⁹

...y no hay ninguna razón para que aquella potestad resida en una u otra persona, pues si antes de agruparse los hombres ninguno era superior a los demás, no hay razón para que en la misma sociedad alguien se atribuya poder sobre el resto.⁵⁰

Pese a que la última línea del texto citado puede conducir a error, razón por la cual en la nota correspondiente ofrecemos la versión

además de haber sido novicio carmelita, conocía bien las obras de Santo Tomás y del mismo padre Vitoria, a parte de conocer también la tradición jurídica castellana y la aragonesa sobre este tema, como lo prueba la lectura de sus escritos. Por ejemplo, la cita que vamos a mencionar seguidamente, recogida por Mejía en las Cortes de Cádiz, la trae Bodino en los mismos términos castizos de: *Nos qui valemos tanto como vos, y podemos más que vos, vos elegimos re con estas y estas condiciones entre vos y nos, un que mande más que vos.* (Cfr. Libro I, cap. VIII, el cual habla precisamente de la soberanía.)

⁴⁷ Vitoria, o.c., *supra* nota 35, p. 123.

⁴⁸ Vitoria, o.c., *supra* nota 35, p. 124.

⁴⁹ Vitoria, *De Indis*, p. 2; *De titulis non legitum*, n. 1.

⁵⁰ Vitoria, *De potestate civili*, n. 7, p. 159 del libro *Obras completas*, ya citado. La traducción española que hemos citado y transcrito es la que nos ofrece el propio Urdanoz, con cuya interpretación no estamos conformes, por lo cual pongo a continuación el texto latino y mi propia traducción:

...et sublato communi iure positivo et humano, non sit maior ratio ut potestas illa sit in uno quam in altero, necesse est ut ipsa communitas sit sibi sufficiens et habeat potestatem gubernandi se.

... no hay razón alguna para que tal potestad resida en uno o en otro, es necesario que la misma comunidad sea capaz y tenga el poder para auto-gobernarse.

Lo que importa es dejar bien claro que es la *ipsa communitas* el sujeto del verbo *sit* y de *habeat*.

latina y nuestra personal traducción, el lector habrá podido apreciar la formalización de dos importantísimos principios políticos. El primero, la igualdad política de que gozan todos los hombres ante la ley natural, estando incluso ya constituida la sociedad; y segundo, que se refiere a la prescripción natural o necesidad de determinar los órganos que dirigen y gobiernan por delegación de toda la comunidad o masa popular de la potestad soberana, pues resulta imposible de practicar el gobierno directo de dicha masa popular:

Es pues imperativo del derecho natural la comunicación de la potestad civil de la sociedad a los gobernantes que han de ejercerla. De ahí la consecuencia de la traslación del poder desde la comunidad, en que originariamente reside, a los príncipes y gobernantes.⁵¹

En fin, Vitoria a la hora de escoger forma de gobierno, prefiere —como el mismo Santo Tomás— la monarquía, y declara la superioridad de ésta sobre las demás. No obstante, fiel a sus principios, acepta plenamente el axioma de que la mayoría puede establecer la forma de gobierno que mejor le parezca:

Namque postquam respublica habet ius se administrandi et id quod facit maior pars, facit tota, ergo potest accipere politiam quam voluerit; etsi non sit optima, sicut Roma habuit aristocraticam, quae non est optima.⁵²

De intento hemos realizado este *excursus* sobre la doctrina escolástica hispana acerca del concepto de soberanía, para respaldar y fundamentar mejor dos principios: uno, de carácter interpretativo, para que cuando los diputados de Cádiz se refieren al contrato social, principalmente los eclesiásticos, se tenga presente que no necesariamente aluden al *contrato social* de Rousseau, ni muchísimo menos, pues como ha quedado expuesto arriba, el término era corriente desde antiguo entre los escolásticos (sin perjuicio claro está de comprobar lo contrario). El segundo principio mira al contenido mismo del concepto de soberanía, que será elaborado por estas Cortes, y que

⁵¹ Cfr. Urdanoz, Teófilo, en su Introducción al *De potestate civili* en el libro citado *supra* nota 35, p. 128.

⁵² Las palabras *non sit optima*, se refiere a la preferencia natural que se siente a favor de la forma monárquica, tal como lo había manifestado el propio Santo Tomás.

INTRODUCCIÓN

XXVII

no es otro sino el de Vitoria, el de Suárez, y tantos más que los siguieron en esta materia, como de manera clara y expresa o terminante se dijo en la sesión del día 7 de octubre de 1811:

...que sin perjudicar en nada el origen divino de la autoridad del rey, puede decirse que la recibe de sus mismos súbditos. Y esta doctrina no la hemos mendigado de extranjeros; la enseñan sabios teólogos y publicistas españoles de los mejores tiempos, como Alfonso de Castro, que en su libro *De potestate legis poenalis* dice que todos los príncipes legítimos lo son por consentimiento del pueblo: que por derecho natural le es concedida al pueblo la potestad de hacer las leyes, y que la ley es la recta voluntad del que hace las veces del pueblo; y esta opinión la halla él compatible con que venga de Dios la autoridad del que hace las veces del pueblo.

Un célebre Vázquez de Menchaca hubo también en tiempos de Felipe II, el cual en una obra dedicada a esta rey, tuvo ánimo para decirle que el pueblo, conservando siempre su soberanía, puede recobrar sus derechos primitivos, y quitarle al rey la facultad de hacer leyes, aun cuando se la hubiese concedido. Nada diré del padre Juan de Mariana porque todos saben hasta qué punto llevó esta doctrina suya de que del pueblo reciben los reyes su potestad. Omito citar otros escritores nuestros de la primera nota, que acreditan ser esta doctrina recibida en España antes que la propagasen los publicistas extranjeros.⁵³

Son palabras del diputado eclesiástico Joaquín Lorenzo Villanueva. No admiten réplica. Mejor, no tuvieron contradicción alguna en aquella asamblea. El pensamiento gaditano, por tanto, en materia de soberanía nacional, queda enlazado enteramente con estos antecedentes doctrinales de la escuela clásica jurídica española, según vamos a exponer a continuación.

Primeramente vamos a ver cómo se definió en Cádiz la soberanía. Hubo muchas ocasiones en que se abordó el tema de la soberanía, aunque fue a propósito de la discusión del artículo 3 del Proyecto de Constitución cuando aquel se planteó en toda su extensión. Con todo, no encontramos una definición —digamos— formal. Pero sí se enumeran los elementos precisos y constitutivos de la misma.

El obispo de Calahorra habla de *suprema potestad: nadie puede*

⁵³ Cfr. *Diario de sesiones*, o.c., p. 2011, sesión del 7 de octubre de 1811, en palabras del diputado eclesiástico Joaquín Lorenzo Villanueva.

*ni debe despojarle de esta suprema potestad. . .*⁵⁴ y el diputado tlaxcalteca, eclesiástico también, Guridi y Alcocer, habla de *autoridad*, la cual por definición etimológica —dice— (soberanía equivale a *super omnia: de cuya expresión se deriva aquella palabra*) está por encima de los demás individuos;⁵⁵ Toreno, por su parte, que comparte la derivación etimológica propuesta por Guridi y Alcocer, se refiere a un *derecho* inmanente de la nación, que permanece al margen de las posibles facultades que corresponden a la *potestad ejecutiva* o al gobierno, e incluso de las Cortes, *porque las Cortes pueden dar leyes, pero no dar ni quitar derecho a la nación*⁵⁶ y fundamenta su afirmación con una cita del padre Mariana, a quien nombra de memoria.⁵⁷ Por cierto que Toreno no era ningún eclesiástico, ni *servil*, sino que formaba parte de la avanzadilla liberal, junto con Mejía, Argüelles, Ramos Arizpe y otros.

La soberanía consiste, decía el presbítero Lera, en aquella autoridad que existe en la sociedad para decretar lo que le sea conveniente, y fuerza para hacer ejecutar lo que decrete, y el derecho para establecer sus leyes fundamentales.⁵⁸

Estas expresiones nunca se discutieron, nunca fueron tachadas de falsas, de *serviles*, ni siquiera de inexactas. Por el contrario, se repetían continuamente, lo que nos permite concluir de que en el fondo existió una verdadera unidad doctrinal sobre este concepto, según su significado tradicional de *autoridad, potestad, derecho, fuerza (vis)*, que es la glosa de la definición de Vitoria, y formulada en el mencionado artículo 3 del Proyecto de Constitución:

Art. 3. La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo le pertenece exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales, y de adoptar la forma de gobierno que más le convenga.

Así, explícito, sin ningún añadido ni comentario, este enunciado bien pudo pasar por una proposición escolástica del maestro dominicano, tesis magistral, indiscutible. Sin embargo, como sabemos fue

⁵⁴ *Ibidem*, p. 1713, sesión del 28 de agosto de 1811.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 1714.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 1715.

⁵⁷ *Ibidem*. En el *De rege et regis institutione*, cap. V y en el IV, si mal no recuerdo, dice.

⁵⁸ *Ibidem*. Sesión del 29 de agosto de 1811, p. 1721.

INTRODUCCIÓN

XXIX

objeto de largas y extensas discusiones. Por ello, tenemos que preguntarnos qué era lo que se discutía, si —como acabamos de afirmar— existía unidad doctrinal sobre el concepto.

Pensemos pues en segundo lugar a dilucidar cuál era el centro de las discusiones. Los debates del artículo 3, no se cifraron sobre el fondo de la noción misma de soberanía, sino sobre el significado y alcance político del artículo en aquel preciso momento histórico: sobre el apéndice extraordinariamente sutil —si se quiere— pero de magna trascendencia, muy bien explicado por cierto por Vitoria y por los diputados gaditanos, que siguen fielmente al maestro salmantino. El significado político de que hablamos, viene indicado por el inciso final, *aditamento peligroso*, como observa Sevilla Andrés, sobre la libertad de elegir la forma de gobierno: . . . y *adoptar la forma de gobierno que más le convenga*.

Ya Aner, el primer diputado que toma la palabra después de la lectura del artículo, lo resalta y es partidario de que debe omitirse: *debe omitirse* —dice— *como innecesaria y quizás perjudicial la última parte*.⁵⁹

Es tal la peligrosidad del apéndice, es tal su carga política que divide casi por mitad a la asamblea gaditana: el artículo en su primera parte fue aprobado por 128 votos contra 24; mientras que la enmienda sobre la libertad de elegir forma de gobierno fue rechazada por 87 contra 63. Pero analicemos despacio el significado doctrinal y político debatido.

Decíamos hace un momento que el enunciado del artículo 3 más parecía una proposición escolástica que un reconocimiento explícito a favor de la forma monárquica, declarada subsistente por el primer decreto de aquellas Cortes, el mismo día de su instalación, el 24 de septiembre de 1810.⁶⁰ Es decir, no hacía alusión directa a que el pueblo soberano se estaba o se había ya pronunciado a favor de dicha forma de gobierno en aquel momento histórico concreto.

Nadie discute el principio mismo de la soberanía nacional, pues es la idea que se aprueba en la primera parte del artículo fundamentalmente con 128 votos contra 24 en contra. No se discute el que la nación tenga el derecho de gobernarse y de establecer, in-

⁵⁹ *Ibidem*. Sesión del 28 de agosto de 1811, p. 1707.

⁶⁰ En *Colección de decretos y órdenes expedidas por las Cortes generales y extraordinarias*, Imprenta Nacional, Madrid, 1820, tomo I, p. 1.

cluso, la forma de gobierno, que la mayoría determine, tomada esta enunciación como principio o doctrina.

Lo que se debate y se cuestiona es la oportunidad de que *aquí y ahora*, cuando todos se han declarado a favor de la monarquía de Fernando VII (recuérdese el decreto mencionado de 24 de septiembre de 1810) se inserte un *inciso peligroso*, el cual si bien guarda lógica y coherencia con el resto de la proposición, puede introducir la duda acerca de la primera declaración del 24 de septiembre de 1810: tal es el alcance y significado de la segunda votación. Así lo afirmó textualmente Lera en la sesión del día 29 de agosto de 1811:

Confesemos pues —dice— que la nación en todo tiempo ha tenido en sí radicalmente la soberanía o poder de gobernarse; pero que el uso o ejercicio de ese poder lo ha trasladado en un pacto solemne y jurado a un monarca, que en el día es Fernando VII; y que hallándose cautivo y de consiguiente imposibilitado del uso de la soberanía, la nación volvió a entrar en el ejercicio de ella, para conservarla a su legítimo rey y descendientes; de consiguiente, habiendo adoptado ya la forma de gobierno que más le conviene, y establecido las leyes fundamentales que le deben gobernar, bastaría decir en el artículo 3: *la soberanía reside radicalmente en la nación*, y tildar todo lo demás.⁶¹

Por tanto, queda claro y se admite por todos *que la nación española es una comunidad perfecta por derecho natural*. El sr. Lera sostiene textualmente:

... de consiguiente, toda comunidad perfecta, como es la nación española por derecho natural.

Y en igual línea se formulan los argumentos del obispo de Calahorra:

... le imprimió (al hombre) el autor de la naturaleza, dice elegantemente san Juan Crisóstomo y Santo Tomás, dos principios: el uno, que como animal sociable apeteciese natural y justamente vivir en comunidad o compañía de sus semejantes: el otro que en una comunidad perfecta era necesario un poder... no se puede negar por

⁶¹ *Diario de sesiones*, o.c., p. 1722, sesión del 29 de agosto de 1811.

INTRODUCCIÓN

XXXI

ser conforme al hombre, el que haya una potestad pública civil que pueda regir y gobernar a toda la comunidad perfecta.⁶²

Resulta asimismo indiscutible de que en esta comunidad perfecta o nación (que así se define el término nación, como colectividad, como comunidad) reside la soberanía. Es decir, aquella potestad para establecer sus leyes fundamentales, y para adoptar la forma de gobierno que más le convenga:

... toda comunidad perfecta —dice Lera— como es la nación española por derecho natural, tiene en sí misma este principado o soberanía y el derecho para establecer sus leyes fundamentales, y de adoptar la forma de gobierno que más le convenga, como también para determinar la persona o personas por quien quiere ser gobernada; porque le derecho natural que da por sí e inmediatamente este poder a toda comunidad perfecta no le manda que ella lo ejerza por sí misma, sino que la deja en libertad de nombrar una persona que ejerza la soberanía, o que elija a algunos sacados de los principales de la nación, o que finalmente, se gobierne por toda la comunidad, lo que es muy fácil cuando ésta consiste en sólo una ciudad y de aquí las diferentes formas de gobierno monárquico, aristocrático y democrático.⁶³

Y nuevamente el obispo de la Calahorra, quien lleva escrito su discurso, lo que indica que lo ha preparado en casa, como lo hacían otros muchos diputados, dice:

... que en una comunidad perfecta era necesario un poder a quien perteneciese el gobierno de ella misma, porque el pueblo, según sentencia el Sabio de los Proverbios, quedaría destruido faltando quien lo gobernase. De aquí se deduce ser una propiedad que dimana del mismo derecho natural del hombre esta potestad de gobernar y que antes de elegirse determinada forma de gobierno reside dicha potestad en la comunidad o congregación de hombres porque ningún cuerpo puede conservarse si no hay autoridad suprema a quien pertenezca procurar y atender al bien de todos, como se ve en el cuerpo natural de hombre, y la experiencia lo acredita también en el cuerpo político: la razón es que porque cada uno de los

⁶² *Ibidem*, p. 1712.

⁶³ *Ibidem*, p. 1721.

miembros en particular mira a sus comodidades propias, las cuales son a veces contrarias al bien común...⁶⁴

No se puede negar —continúa— por ser muy conforme con el derecho natural del hombre el que haya una potestad pública civil que pueda regir y gobernar a toda la comunidad perfecta, y también el que ésta tenga acción para depositarla en un solo hombre, en muchos, o en toda la comunidad, bajo de estas o las otras condiciones, pactos o limitaciones; cuya diferencia de comunicarse la potestad soberana constituye la variedad de formas de gobierno que ha habido en la superficie de la tierra.⁶⁵

Véase pues la unidad de doctrina sobre todos estos extremos, y cómo con toda claridad y precisión se cuestionó la oportunidad de incluir allí aquel inciso, supuesta ya la voluntad soberana de haberse elegido a Fernando VII el mismo día de la instalación de aquellas Cortes. Ahora pasemos a preguntarnos por la naturaleza misma de la soberanía, para ir acotando el tema.

La cuestión de *a quo* o *ex quo* proceda la soberanía se resuelve rápidamente, apenas sin incidente, pues no existe controversia: ante todo, vemos que la comisión de constitución resalta el adverbio *esencialmente*. Esto es, según su dictamen, la nación por definición, por *esencia* es soberana.

En efecto, todos convienen en ello: la soberanía reside en la nación desde siempre; esto es, el hombre al obedecer el imperativo de la naturaleza se asocia y forma una comunidad perfecta; y desde este momento y por el hecho de asociarse surge la soberanía a favor de la comunidad, nacida por efecto del *asociamiento*: nace su poder a autogobernarse.

Lo que se discute es si el término empleado en el proyecto expresa con toda exactitud esta idea. Así el diputado tlaxcalteca, Guridi y Alcocer propone que sea sustituido dicho adverbio de *esencialmente*, por el de *radicalmente*, o el de *originalmente*, de manera que exprese que la nación *no dejará de ser nación porque lo deposite en una persona o en un cuerpo moral*.⁶⁶

⁶⁴ *Ibidem*, p. 1712.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 1714. Decía Toreno sobre este particular: *esencialmente expresa que este derecho coexiste, coexistió y coexistirá siempre con la nación mientras no sea destruida*.

A este respecto también comprobamos cómo se sale al paso conscientemente atacando las teorías pactistas de Hobbes y de Rousseau:

Estas sociedades españolas se formaron —dice Borrull— no sólo por medio de aquella convención que equivocadamente admite Hobbes por única, que es la que hace cada uno con los demás.⁶⁷

Y Muñoz Torrero:

Así con una sola palabra se desechan todos los vanos sueños e hipótesis inventadas por algunos filósofos, para dar razón al origen y condición primitiva de los hombres, a quienes suponen en un estado salvaje o de ignorancia y barbarie.⁶⁸

Y aquello otro de Iguanzo:

¿Qué le sucedió al desgraciado pueblo francés por haberse adoptado los mismos principios? Díganlo las continuas mudanzas de gobierno y constitución por las que han pasado en pocos años hasta caer, como era preciso que sucediese, bajo la monarquía más despótica, después de haber sufrido aquel infeliz pueblo todos los desastres y furores de la tiranía democrática.⁶⁹

Todavía podríamos citar algún otro pasaje en que explícitamente se rechazan las teorías francesas y la inglesa. Con todo, no me resisto a la tentación de copiar la crítica de Lera, aunque aparezca ya un tanto recargada esta parte de nuestro trabajo: Dice:

Pero constituida ya la nación y elegida la forma de gobierno ¿reside todavía en ella la soberanía?

—En absoluto, diría Rousseau.

—Digo que reside —continúa Lera— pero de diferente manera. Constituida la nación conserva en sí lo que es inseparable de toda perfecta comunidad civil, que es el poder radical para gobernarse y establecer quién la gobierne, siempre que llegue el caso de que falte la persona o personas constituidas por la nación para su gobierno.⁷⁰

⁶⁷ *Ibidem*, p. 1710.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 1725.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 1723.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 1721.

Con qué elegancia dialéctica se desbarata la teoría de Rousseau: se insiste y se reafirma el principio óntico de la sociabilidad humana, explicado por Aristóteles; del vínculo jurídico —el obispo de Calahorra distingue el cuerpo natural y el cuerpo político lo mismo que Lera, en que queda constituido el ser humano al asociarse y se desecha el pacto ocasional. Se reafirma la supremacía de la comunidad sobre la de los individuos: del bien común, sobre el bien particular.

En definitiva, en este esquema ideológico, no cabe el liberalismo desesperado y desesperante de Rousseau, con su individualismo materialista a ultranza y su falsa democracia, o totalitarismo, conscientemente advertido por los diputados gaditanos, quienes como Iguanzo la califican de *tiranía democrática*. Aquí el hombre puede ser libre, para hacer todo lo que a él le convenga, sin que perjudique al bien común. Y con esta distinción de nación constituyente y nación constituida, entramos a tratar el problema de la traslación de la soberanía.

Se distinguen dos momentos o pasos al respecto, que hacen referencia al *pactum societatis*, como acto constitutivo de la sociedad civil, mediante el cual se transforma la multitud inorgánica en persona jurídica colectiva.⁷¹

Los hombres —decía Vitoria— se constituyen en sociedad cuando por común sentimiento se congregan en cuerpo político mediante un vínculo de sociedad.⁷²

Y el de *pactum subiunctionis* o el consentimiento y común acuerdo de los súbditos para *transferir la soberanía*, como luego se dirá, a una o varias personas para gobernarse.

Como sabemos, la distinción viene de antaño, metida en la tradición escolástica,⁷³ de donde la recoge Marsilio de Padua, Wiclef y Nicolás Cusano, por Altusio, Grocio, Hobbes y Locke, para descender en el *Contrato social* de Rousseau, desvirtuando su contenido óntico, al reducir el pacto a un mero *contrato social*, entendido según

⁷¹ Véase Sevilla Andrés, Diego, "La Constitución de 1812, obra de transición", en *Revista de estudios políticos*, n. 126, correspondiente al mes de noviembre-diciembre de 1962, p. 128 y ss. Madrid, 1962.

⁷² Cfr. *Coment. in I-II*, q. 96 a 5; y Urdanoz, en introducción al libro *De Potestate civili*, o.c.

⁷³ Cfr. Urdanoz, en su obra citada *supra* nota 35, p. 128.

⁷⁴ *Ibidem*.

Rousseau, fruto de un convenio entre hombres que libremente se unieron para formar sociedad, saliendo de un estado histórico —no social—, frente al *pactum societatis*, que les es impuesto por la naturaleza a los hombres, a quienes les queda solamente la libertad para agruparse de tal o cual forma, en tales o cuales comunidades concretas.⁷⁴

Entre los diputados gaditanos hay quienes no alcanzan a distinguir perfectamente la corriente escolástica hispana, de la degenerada francesa, y se espantan cuando algún otro habla de *ceder* la soberanía al rey; de que no se le privará al rey de lo que *era suyo*, ni se le despojara de su suprema potestad.

Sin duda alguna porque rechazan la solución bodiniana y la de Hobbes, de que una vez cedida ya no podía volver al pueblo. Mientras que éstos temían lo contrario: que al residir al modo de Rousseau en el pueblo éste la revocara caprichosamente, una vez *cedida*.

Se observa, pues, este tira y afloja, un poco en el terreno de las ideas entre los diputados. Y la verdad, no tanto porque estas ideas aparecieran confusas, sino porque detrás de la construcción doctrinal se halla la realidad política del momento, o la suspicacia sobre la preferencia de la forma monárquica, que todos aceptan en realidad, sobre la república democrática, introducida como mera posibilidad, y más como exigencia del postulado doctrinal, que como un deseo o determinación de adoptar dicha forma democrática en contra de la monárquica resuelta desde el día 24 de septiembre de 1811, según hemos repetido. Esta es la entraña del artículo 3 del Proyecto de Constitución.

Prueba el estado de ese cierto confusionismo son las palabras de Gallego:

Todos estos señores —afirma— que suponiendo a la nación inconstituida, le corresponde esencialmente la soberanía; pero creen que habiéndose ya dado una constitución, por la cual ha contraído consigo misma ciertas obligaciones, se ha desprendido de este poderío esencial. . .⁷⁵

Y a continuación procede a demostrar que la soberanía no se puede *enajenar* distinguiendo —como hicieron otros diputados— la

⁷⁵ *Diario de sesiones*, o.c., p. 1717.

soberanía de su ejercicio. Pero como el mismo orador conoce a fondo el tema, el problema, resuelve el aserto de la siguiente manera:

Por lo mismo, esta sociedad, a pesar de haberse dado una constitución y cualesquiera que sean los privilegios, condecoraciones y facultades que por la utilidad de todos haya concedido en ella a alguno o algunos de sus individuos, cuando esta utilidad de todos exija que se le revoquen o disminuyan, tiene por necesidad derecho para hacerlo. Estas prerrogativas las concedió por el bien común voluntariamente, y por consecuencia puede coartarla por el bien común voluntariamente.⁷⁶

Repetimos, el *quid* de la controversia consiste sencillamente en la suspicacia o recelo: unos en que el obispo de Calahorra y Lera, entre otros, vayan a despojar a la nación de su soberanía, declarándose por una monarquía absolutista; y éstos, porque se pudiera introducir el portillo que diera paso a la forma democrática republicana, forma que posponen en el orden de sus preferencias, tal como había hecho Santo Tomás y el mismo Vitoria. Pura suspicacia.

Lera y el obispo de Calahorra, sólo afirman que si la nación ya se ha pronunciado a favor de Fernando VII, y a favor de la monarquía, este pronunciamiento debe respetarse a toda costa, porque de una manera voluntaria esa nación lo ha designado como titular de la misma, o para gobernarse: *y sólo imaginar la menor novedad de este punto esencial de nuestra constitución, me hace estremecer.*⁷⁷ Las circunstancias, por tanto, del momento, el bien común en aquel instante no da pie en pensar de que el pueblo pudiera haber cambiado de opinión. Y advierte seguidamente:

Para que se tome providencia para contener los abusos que la arbitrariedad y despotismo han introducido y puedan sobrevenir; hágase al rey que observe las obligaciones, condiciones y pactos que ha jurado, y a cuya observancia tiene derecho la nación, juntamente con las demás que se establezcan en la Constitución, sancionada que sea por las Cortes; añádase si se contempla necesario algunas limitaciones en punto a ministros, magistrados, rentas...⁷⁸

⁷⁶ *Ibidem*, pp. 1717 y 1718.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 1713.

⁷⁸ *Ibidem*.

En fin, ya conoce el lector el pensamiento de Lera y del obispo de Calahorra. Su preferencia por la forma monárquica es explicable, desde todos los puntos de vista, hasta el doctrinal. Se oponen, sensatamente a que se de facilidad a las novedades revolucionarias, sin que éstas convengan verdaderamente a la comunidad, al bien común. Se sigue plenamente la doctrina tradicional, según hemos visto de Santo Tomás, de Vitoria, del padre Mariana, expresada —respecto de las posibles limitaciones del rey— en aquel famoso proverbio:

rex eris, si ius feceris; si autem non feceris, ius, rex non eris.

Traducido gallardamente por *rey seras, si derecho feceres; e si non feceres derecho, non serás rey*, según la tradición castellana y aragonesa e invocada también a propósito de los debates sobre este tema de la soberanía muy tempranamente por García Herreros,⁷⁹ reafirmando el tradicional sometimiento a la ley fundamental por parte del monarca, como se les decía en Aragón al colocarlos en el trono, según recuerda otro diputado, Mejía:

nosotros que cada uno de por sí somos iguales a vos, y todos juntos muy superiores a vos.⁸⁰

Sobre este fundamento de la soberanía nacional, la cual en los momentos actuales reside en la propia asamblea constituyente, de conformidad con la tesis expuesta de la traslación, o la fundamental distinción entre nación constituyente y nación constituida. El pronunciamiento formal del día 24 de febrero de 1822 sobre que la soberanía nacional residía primero *en la nación mexicana*; y sobre que *¿la soberanía nacional reside en este Congreso?* último pronunciamiento en ese orden de preguntas que se hizo el Congreso, no puede explicarse sino dentro de esta tradición arriba reseñada. Por ello a Burgoa le parece francamente aberrativo que la soberanía de la nación no radique en el pueblo sino en un organismo legislador.⁸¹

El error consiste justamente en querer interpretar la línea de conducta, la línea de un pensamiento determinado por medio de

⁷⁹ *Ibidem*, sesión del 30 de diciembre de 1810, p. 263.

⁸⁰ *Ibidem*, sesión del 29 de diciembre de 1810, p. 253.

⁸¹ Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, 1976, p. 598.

principios y de tesis que expresamente fueron rechazadas por absurdas, por conducir a una *tiranía democrática*. Ciertamente que en este momento no pretendemos someter a crítica una y otra idea que respecto de la soberanía tuvieron presente aquellas Cortes. Estamos subrayando un hecho, estamos reseñando cuál fuera la doctrina adoptada entonces, en 1812 y 1822, en Cádiz y en México. Afortunadamente el desarrollo mismo de los complejos acontecimientos que se van a ir sucediendo nos van a permitir también insistir sobre este punto, de estar acatando la voluntad soberana del pueblo.

Para terminar esta parte acerca de la proclamación de principios nos resta hacer mención sobre la igualdad jurídica entre todos los habitantes del Imperio, a excepción de los esclavos. Para éstos aún no ha sonado su hora:

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.⁸²

Completa la visión, aproximada siquiera que hemos tratado de ofrecer, sobre el funcionamiento interno del constituyente lo relativo a su reglamento interior. Para empezar conviene tener en cuenta que el Congreso está siguiendo lo prescrito en Cádiz. Así se aprobó que el ceremonial para recibir a la regencia fuese el mismo que se usó en 1810 para el caso peninsular:

...se trató del ceremonial para el recibimiento y se mandó leer, para que los diputados se impusieran, en el primer tomo de diarios de las cortes españolas del año de 10, el que usaron para aquella regencia, que debía reputarse y tenerse por ley vigente; a lo que no hubo oposición.⁸³

Después se tocó el tema de la inviolabilidad de los diputados, uno de los principios más capitales del derecho parlamentario.

Varios señores diputados propusieron que se decretase desde luego la inviolabilidad: otros observaron que habiendo ley vigente, era

⁸² *Actas del Congreso constituyente mexicano*, o.c., p. 9 de la primera foliatura.

⁸³ *Ibidem*.

INTRODUCCIÓN

XXXIX

redundante hacerla de nuevo, y se determinó que se leyese la decretada en 28 de noviembre d 1810 por las Cortes españolas, y quedó confirmada toda la parte en que se habla de opiniones políticas, dejándose para otra sesión la lectura y arreglo de las otras partes que tiene la dicha ley. Lo aprobado fue en estos términos: *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.*⁸⁴

Durante la sesión del día 25 de febrero surgió desde luego la proposición para que se adoptase el correspondiente reglamento interior. Corrió a cargo de Múzquiz, Echenique y Riesgo. Luego Fagoaga insistió en que se adoptase el provisional que hizo para sí la Junta *entresacándose de los varios hechos en diversas épocas para las legislaturas de España.* Y que el que se forme por la comisión, nombrada a este propósito, sea dentro de veinte días.⁸⁵

Entre tanto el Congreso decretó la confirmación de todas las autoridades *según las leyes vigentes*, que no son otras sino las novohispanas y las gaditanas:

El Soberano Congreso constituyente mexicano, confirma por ahora todos los tribunales y justicias establecidas en el Imperio, para que continúen administrando justicia, según las leyes vigentes.

Así mismo confirma por ahora todas las autoridades, así civiles como militares, de cualquier clase que sean...⁸⁶

Al día siguiente volvió a suscitarse el tema del reglamento interior. Primero, se desecha la proposición de Múzquiz para que se adoptara el reglamento provisional de 1810, quedando a discusión las tres siguientes: dos de Fagoaga:

Que se adopte por el momento, e interinamente el reglamento, que para su gobierno interior, formó la junta suprema gubernativa a excepción de lo que contuviere contrario a lo sancionado por S. M. Que se nombre una comisión, que examinando el mismo reglamento, proponga las adiciones o reformas que estime convenientes.⁸⁷

⁸⁴ *Ibidem*, p. 10.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 11.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 13.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 15.

Y una de Osoros:

Para el arreglo que se indicó anoche, sobre el gobierno interno de las Cortes, pido a V. M. se sirva nombrar una comisión de cinco señores diputados, por lo menos, que teniendo en consideración el decreto de Cádiz de 5 de septiembre de 1813, lo que la experiencia enseñase en estos quince días, y lo que cada uno de los señores diputados tenga por conveniente instruirle en lo particular, dé cuenta de sus trabajos dentro de veinte días, y mientras tanto, para el orden y buen gobierno interior, se esté a lo que providenciare el señor Presidente.⁸⁸

El día 27 de febrero, por fin, se aprobó que para dicho gobierno interior, el Congreso adoptara el reglamento que para sí formó la Junta, hasta que estuviera listo el que iba a elaborarse por la comisión, la cual queda constituida en las personas de Camacho D. Carlos; Castillo; Múzquiz y Osoros,⁸⁹ misma que fue modificada poco después con los nombres de Camacho D. Camilo.⁹⁰ Este reglamento evidentemente, que ahora adopta el congreso, debía encasillar un tanto su actividad, por eso es que durante la sesión del día 24 de abril se volverá a urgir la necesidad de uno nuevo⁹¹ y más tarde, en 7 de mayo:

El sr. Bustamante (D. Carlos), recomendando enérgicamente la docilidad del pueblo mexicano, pidió que mañana mismo se empiece a discutir el reglamento para el gobierno interior de este Soberano Congreso, de cuya falta penden, en gran parte, semejantes desórdenes. El sr. Ortega convino en esto último, y añadió, que mientras no se discuta y se aprueba aquél, debe observarse con toda escrupulosidad el provisional, que actualmente rige.⁹²

Se leyó una proposición del sr. Bocanegra, sobre que no habiendo cumplido la comisión encargada del reglamento, con la orden de S. M. para que lo presentase dentro del término de ocho días, que ya pasaron, se determine el eficaz y pronto cumplimiento de acuerdo tan importante.⁹³

⁸⁸ *Ibidem.*

⁸⁹ *Ibidem*, p. 19.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 26.

⁹¹ *Ibidem*, p. 89 de la segunda foliatura.

⁹² *Ibidem*, p. 165 de la segunda foliatura.

⁹³ *Ibidem*, p. 167 de la segunda foliatura.

INTRODUCCIÓN

XLI

Pues bien, pese a tantos requerimientos, el reglamento en cuestión no será aprobado sino mucho tiempo después, el 25 de abril de 1823. Es decir, un año más tarde y habiendo ocurrido entre tanto cosas tan graves como la autoproclamación de emperador por parte de Iturbide; la disolución del propio Congreso, después de poner en la cárcel a muchos de sus individuos; la reinstalación del mismo, la proscripción de Iturbide; varios pronunciamientos de independencia y soberanía por parte de algunas provincias o diputaciones provinciales; y finalmente, cuando ya está a la puerta el nuevo Congreso constituyente. No obstante tales acontecimientos, pasamos a analizar dicho reglamento interior para completar, como hemos dicho, nuestra exposición.

Aunque tarde pues, el Congreso aprobó su reglamento, tal vez confiado en que al fin podría él mismo proceder a constituir a la nación, supuesta la deposición de la intransigencia de algunas provincias que postulaban la convocatoria a un nuevo constituyente. Desde luego, el hecho de haberlo expedido tarde, no autoriza la afirmación de Burgoa de que dicho Congreso *careció de normas: ...sino también el legislativo ordinario. En esta última función el Congreso carecía de normas, pues si la Constitución española lo obligaba provisionalmente por virtud del plan y del tratado, fue tema que no llegó a dilucidarse suficientemente* —dice—. No acabamos de entender por qué dicho maestro está empeñado en negar la real y profunda vigencia de la Constitución de Cádiz en aquellos momentos, y cómo puede sostener de que dicho Congreso *carecía de normas*, cuando hemos visto que adopta un reglamento de manera expresa; cuando llega a aprobar éste de 25 de abril de 1823, cuyo artículo 7 recomendaba, entre otras cosas, que sobre la mesa de la presidencia debería de haber dos ejemplares de dicha Constitución de Cádiz, así como nos consta que sobre dicha mesa estaban, además, los mismos *Diarios de Sesiones* de aquellas Cortes; y cuando ya había aprobado un reglamento para el buen funcionamiento de su secretaría, de 24 de mayo de 1822 (erróneamente denominado por Dublán y Lozano en el índice de su primer tomo como Reglamento Interior del Congreso); y otro reglamento para la impresión de sus *Actas* de sesiones de 17 de septiembre. Tuvo pues sus normas expresas, expidió su reglamento interior, en cuyo articulado se

formulan ya las grandes líneas, los grandes principios de todo el parlamentarismo mexicano.

Se trata de un reglamento extenso de 146 artículos, divididos en quince capítulos: *Del lugar de las sesiones* (art. 1-14); *del presidente y vicepresidente* (art. 15-24); *de los secretarios* (art. 25-33); *de los diputados* (art. 34-52); *de las sesiones* (art. 53-66); *de las comisiones* (art. 67-84); *de las proposiciones y discusiones* (art. 85-99); *de las votaciones* (art. 100-114); *de los decretos* (art. 115); *del modo de exigir la responsabilidad a los secretarios del despacho* (art. 116-123); *del ceremonial con que deberá ser recibido el poder ejecutivo* (art. 124-127); *del orden y gobierno interior del palacio* (128-133); *de la secretaría del Congreso* (art. 134-139); *de la guardia del Congreso* (art. 140-142); *de la tesorería del Congreso* (art. 143-146).

Sobra decirlo. Estos artículos glosan los clásicos principios del parlamentarismo gaditano: el Congreso es la representación nacional y ejerce las principales funciones de la soberanía; es además un órgano independiente y libre (con presupuesto propio, guardia y jurisdicción exclusiva dentro de los límites de su recinto); sus miembros gozan de inviolabilidad; sus sesiones son públicas; labora por el sistema de comisiones; tendrá todos los posibles servicios de salones, capilla, secretaría, biblioteca, archivo, salas de desahogo, antesalas, habitación para subalternos y demás piezas necesarias con el adorno, muebles y utensilios correspondientes. Su sede se denominará *Palacio del Congreso*.

El día 24 de cada mes se procederá a la renovación de los cargos de presidente y vicepresidente, por el sistema de escrutinio. No se admite la reelección sino hasta pasados seis meses. Al presidente corresponde abrir y cerrar las sesiones, mantener el orden, conceder la palabra, llamar al orden, reconvenir y hasta expulsar de la sala, si hubiere lugar para ello, a algún diputado por una sola sesión; establecer el orden del día, y convocar a sesiones extraordinarias. Su voto es particular, como cualquiera otro; y cuando hace uso de la palabra está sujeto a las normas comunes de disciplina, pudiendo ser llamado al orden, etcétera, por el propio vicepresidente, quien hará en todo las veces de aquél, en las ausencias.

Habrán cuatro secretarios, cuya elección, por terna, se llevará a efecto a la misma hora y de la misma forma que la del presidente

INTRODUCCIÓN

XLIII

y vicepresidente. Asimismo no podrán ser reelectos sino pasados los seis meses. Tienen por obligación extender las actas de las sesiones, y cuidar de que se copie debidamente firmada en el libro-registro correspondiente; dar cuenta al Congreso de los oficios del gobierno; extender y firmar la minuta de los decretos y órdenes para comunicarlal al Ejecutivo. Tienen a su cargo la secretaría y el archivo del Congreso. Alguno de los secretarios deberá formar parte siempre de la comisión de peticiones.

Los diputados representan a la nación toda. No existen privilegios entre ellos. Gozan de inmunidad e inviolabilidad. De cualquier forma tienen un fuero propio y especial, y serán juzgados por un tribunal formado por el propio Congreso de entre sus miembros. Está obligado a asistir puntualmente a las sesiones y desempeñar cualesquiera comisión que se le asigne. Eventualmente, bajo la correspondiente licencia, podrá dejar de concurrir al *Palacio del Congreso* y aún ausentarse de la capital. La licencia o aprobación la otorga el pleno.

Respecto de las sesiones, éstas son públicas. Y tendrán lugar todos los días, menos los domingos y días de *gran solemnidad*. Para comenzar a sesionar debe haber siempre un *quorum* mínimo, que es de 24 individuos para poder leer el acta del día anterior, las proposiciones y dictámenes, pero no se podrá entrar a sus respectivas discusiones, para cuyo caso se requiere un *quorum* de cuarenta. Ahora bien, para la aprobación de proyectos de leyes y para la toma de acuerdos fundamentales se estará al *quorum* que establezca la propia Constitución. Se prevé la existencia normal de sesiones secretas todos los lunes y jueves, y cuando así lo acuerde el presidente, previa excitativa por parte de algún señor diputado. Por otro lado, se distinguen las sesiones ordinarias, de las extraordinarias; la ordinaria normal y la sesión permanente. La sesión ordinaria normal durará cuatro horas, pudiéndose prorrogar indefinidamente.

El reglamento consagra como sistema de trabajo el de por comisiones *para facilitar el curso y el despacho de los negocios*. De manera que todos los asuntos, de fuera y de dentro del *Palacio del Congreso* han de turnarse forzosamente a las respectivas comisiones, quien las examinará y las instruirá en orden a la formulación de proposiciones simples sobre las cuales pueda recaer la respectiva

votación y acuerdo del pleno. Se habla de dos clases de comisiones, unas permanentes, y otras especiales:

Art. 69. Para el despacho ordinario se nombrarán comisiones permanentes y especiales. Las primeras serán: de constitución, de legislación, de gobernación, de justicia, de relaciones exteriores, de guerra y marina, de negocios eclesiásticos, de instrucción pública, de hacienda, de agricultura, de minería, de artes e industria, de comercio, de infracciones de constitución, de libertad de imprenta, de policía y gobierno interior, y de peticiones. Las segundas serán las de poderes, de patronato y concordato, de moneda, de colonización o población, y de manifiesto.

Aparte existe la comisión de corrección de estilo, y todas aquellas que el presidente y los secretarios tuvieran a bien designar. Cada comisión se compondrá a lo menos de cinco diputados, y un máximo de nueve individuos, los cuales formarán el dictamen que dieren, debiendo fundar el suyo el que discordare, indicando la resolución que juzgare conveniente. Estos individuos repartirán y convendrán sus trabajos, y podrán ser renovados por mitad cada dos meses. Cualquier diputado puede asistir sin voto a las discusiones de las comisiones que quiera. Ninguna comisión manejará caudales, si no es la de policía interior, misma que estará presidida por el presidente en turno. Cada comisión será igualmente presidida por la persona que, entre sus miembros, se elija, y tendrá un secretario, quien es responsable de los expedientes y demás documentación que le sea turnada a dicha comisión. Por ello en cada una, habrá un archivo y un libro de actas.

La comisión de policía tiene las facultades relativas al manejo y libramiento de los caudales de manera exclusiva; así como mirar por la puntual redacción e impresión del diario del Congreso; lo mismo que la redacción e impresión de los informes, proyectos de ley, o cualquiera otros trabajos que hicieren las comisiones, previo acuerdo del pleno *consultando siempre a la economía de gastos y al decoro del Congreso*.

Casi siempre suelen pasar desapercibidas las comisiones del Congreso, a excepción de la famosa de constitución, cuando se trata de la formación de nueva constitución. Sin embargo, todas son igualmente importantes. Son enormes y soberanas sus facultades, por el

INTRODUCCIÓN

XLV

principio de la participación y en orden a la instrucción de su respectivo dictamen, en cuyo caso están facultadas para recavar todo tipo de noticias, expedientes o constancias que necesiten, sin que nadie pueda resistir su demanda, a menos que se trate de documentación secreta *cuya violación pudiera ser perjudicial al servicio público*. Tal sistema, como prueba de su eficacia, se mantendrá a lo largo de la historia del Congreso mexicano.

Todo diputado está facultado para formular cualesquiera clase de proposiciones, las cuales deberán expresarse por escrito, y ser léidas en dos diferentes sesiones, preguntándose al pleno si se admite o no a discusión, en cuyo supuesto se ordena sea turnada a la comisión pertinente. Pero si el negocio fuese urgente, calificado así por el pleno, la segunda lectura se efectuará en la sesión más inmediata y se recomendará a la comisión el más pronto despacho. Incluso, cuando se trate de asuntos trascendentales para toda la nación, o parte de ella, podrá el pleno pronunciar su acuerdo en el momento mismo de presentarse aquélla.

Leído cualquier dictamen, el presidente del Congreso señalará día para su discusión, debiendo mediar dos días cuando menos entre la lectura y el debate. Mientras tanto, los diputados podrán tomar la palabra para formular declaraciones aprobatorias o reprobatorias acerca de la totalidad del dictamen. Llegado el día del debate, se observarán las reglas siguientes:

Primera, se leerá la proposición y el dictamen de la comisión a cuyo examen la remitió el Congreso. Segunda: uno de los individuos de la comisión, designada por ésta, tendrá especialmente la palabra antes de la discusión, para aclarar la materia, dar justa idea de los fundamentos del dictamen y todo lo demás que juzgue necesario para la debida instrucción del Congreso. Tercera: enseguida hablarán los diputados que hubieren pedido la palabra, llamándolos el presidente por el orden de la lista, y podrán hablar hasta seis, sin que entre tanto se pueda preguntar si el asunto está bastante discutido. Cuarta: completo ese número (o antes si ya no hubiere quien tome la palabra) el presidente cuando le parezca o lo excite cualquier diputado hará preguntar si el asunto que se discute lo está suficientemente: si se declare que no, continuará la discusión, y para repetir la pregunta segunda vez o tercera, etcétera, bastará que hayan hablado dos diputados. Quinta: si ni antes, ni en el día

que se leyere el dictamen para su discusión, se hubiere pedido la palabra para impugnarlo o apoyarlo, y su asunto fuere de gravedad a juicio del Congreso, se repetirá su lectura uno o dos días después, y no habiendo quien hable, se preguntará si se halla en estado de votarse.⁹⁴

En la discusión sobre proyecto de decreto o resolución general se tratará primero del proyecto en su totalidad, y en este caso, declarado estar suficientemente discutido, se preguntará si ha lugar o no a la votación; y habiéndolo se procederá a discutir los artículos en lo particular. No habiendo lugar a la votación, el Congreso declarará si se desecha el proyecto en su totalidad, o vuelve a la comisión, para que lo reforme según lo que se hubiere manifestado durante la discusión.

Siguiendo nuestro tema, el reglamento dispone que los dictámenes que no contengan proyecto de decreto o medida general y se hallen redactados en artículos, no se discutirán en su totalidad, sino en cada uno de ellos.

El autor de la proposición o proyecto que se discutiese o los individuos de las comisiones, en su caso, podrán hablar cuantas veces lo tengan por conveniente, sin preferencias, según les toque el turno. Ningún otro diputado hablará más que una vez sobre un mismo asunto, sino para aclarar hechos, deshacer equivocaciones, y a lo sumo para responder brevemente a las objeciones sobre lo que él mismo expuso; pero si variare la cuestión podrán todos pedir de nuevo la palabra. Los diputados cuando hablen dirigirán la palabra al Congreso con el tratamiento de V. Soberanía y en ningún caso a persona particular.

Si en la discusión se profiriese alguna expresión malsonante, u ofensiva a algún diputado, éste podrá reclamar luego que concluya el que la profirió; y si aquél no satisface al Congreso o al diputado que se creyere ofendido, mandará el presidente que se escriba por un secretario, y si hubiere tiempo, se deliberará sobre ella en aquel mismo día y si no, se dejará para otra sesión, acordando el Congreso lo que estime conveniente a su decoro y a la unión que debe reinar entre los diputados.

Hasta pasados cuatro meses no se podrá tratar acerca de propo-

⁹⁴ Se trata del artículo 90 del reglamento.

INTRODUCCIÓN

XLVII

siones que hayan sido desechadas por el Congreso. Mientras se discute una proposición, no se podrá presentar otra bajo ningún pretexto. Pero después de votada se admitirán o no a discusión las adiciones y modificaciones que se propongan, lo cual harán sus autores por escrito. Y aprobado que sea un proyecto de ley, decreto o proposición, no podrá hacerse sobre la misma o cualesquiera de sus artículos nueva adición o aclaración, sin que primero vuelva a la comisión que haya entendido en el asunto principal, y una vez oída su opinión, el Congreso podrá resolver lo que tuviera por conveniente.

Se prevén tres sistemas para las votaciones: primero, por el acto de levantarse los que aprueban, y quedar sentados los que reprueban; segundo, por la expresión individual de *sí* o *no*; tercero, por escrutinio. La votación sobre asuntos discutidos, se hará, por regla general, por el primer método, a no ser que algún diputado pida que sea nominal, en cuyo caso resolverá el pleno. La que recaiga sobre elección o propuesta de personas, se hará por escrutinio secreto o cédulas escritas, que serán entregadas al presidente, quien sin leerlas las depositará en una urna o caja colocada en la mesa de intento; frente a la modalidad del escrutinio no secreto, el cual consiste en que se van acercando uno a uno a la mesa, manifestando al secretario delante del presidente la persona por la que vota, para que ante sus ojos sea anotado en la correspondiente lista. Y salvo que la Constitución pida expresamente el *quorum* de los dos tercios, la votación se efectuará por mayoría absoluta de votos, esto es, por la mitad más uno.

Nos resta hacer mención siquiera, en tan breve reseña, acerca del sistema de responsabilidad que cabrá aplicar a los secretarios del despacho, y por regla general a cualquiera otra autoridad. Esta materia se contempla en el capítulo X: *Del modo de exigir la responsabilidad a los secretarios del despacho*. Dicho sistema parte de un principio muy sencillo, al menos tal como se explicó en Cádiz, de donde se deriva el que comentamos: me refiero a la inviolabilidad del rey y consecuentemente, la responsabilidad ministerial por todos los actos de gobierno. Decía la Constitución de Cádiz:

Artículo 168. La persona del rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad.

Artículo 226. Los secretarios del despacho serán responsables a las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el rey.

Por virtud de estos dos artículos, todas las disposiciones del Ejecutivo deberían ir firmadas por el secretario del ramo a que pertenece el asunto (artículo 225). Claro está detrás de este esquema se halla el principio de la soberanía nacional, según el cual todas las autoridades están sujetas a responsabilidad para con dicha nación: *quedan responsables a la nación por el tiempo de su administración, con arreglo a sus leyes*, en palabras del Decreto de 24 de septiembre de 1810 de las Cortes de Cádiz. Se trata de una responsabilidad en orden a la observancia de la Constitución y de todo el orden legal. Desde luego, los principios trazados en la Constitución del doce hacen referencia a toda una doctrina, a toda una tradición histórica, a toda una legislación al respecto: nos estamos refiriendo al famoso Juicio de Residencia.

Las Cortes gaditanas recogen dicho sistema de Residencia, de la cual toca conocer al Tribunal Supremo de acuerdo al artículo 261 de la Constitución de 1812:

Artículo 261. Toca a este supremo tribunal:

Sexto. Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes.

y lo amplían con un sistema más general y más acorde con el nuevo orden constitucional que comienza a regir: es el sistema de la responsabilidad frente a la nación por infracciones a la Constitución, por quebranto de ley, por cualesquiera acto de arbitrariedad o de ilegalidad. En otro lugar hemos estudiado con todo detenimiento este tema, no sólo respecto de su planteamiento durante las Cortes de Cádiz, sino también hemos estudiado ese mismo punto en el constituyente mexicano de 1824. De manera pues, permítasenos la remisión general a esos dos trabajos nuestros: *El Juicio de Residencia en el origen constitucional del Juicio de Amparo mexicano*, tesis presentada para la obtención del grado de doctor en Derecho ante la Universidad de Valencia, España (1972); y *El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824 (El antecedente inmediato del Amparo)*, así como *Temas del liberalismo gaditano*, en uno de

INTRODUCCIÓN

XLIX

cuyos capítulos analizamos ampliamente el sistema de responsabilidad gaditano, publicados por la UNAM.

En efecto. El sistema establecido por los diputados de las famosas Cortes de Cádiz se pensó y formuló en función de la defensa de la Constitución, como garantía de ésta, según se dice hoy día,⁹⁵ el cual aparece impregnado de un profundo sentido jurisdiccional, de carácter sumarial y público. Se trata de un sistema complejo, pero de fácil acceso, originado desde las necesidades reales, las cuales se impusieron primero ante aquellas Cortes, como actos de arbitrariedad contra los derechos de las personas y, más tarde, promulgada ya la Constitución, como actos abiertamente inconstitucionales. De ahí que la comisión, a quien se le encomendó la tarea de resolver el problema, haya concebido un gran plan para hacer efectiva la responsabilidad por infracciones a dicho texto fundamental.

La comisión —leemos en la exposición de motivos del Proyecto de lo que sería la primera y la segunda parte (de tres) del Plan— cuando V. M. tuvo a bien darle este último encargo, ya tenía casi concluido el proyecto de decreto acerca de la responsabilidad particular de los magistrados y jueces en el uso de sus oficios, así por la infracción de la constitución, como por la de las leyes; pero siendo la voluntad de V. M. que se determine también la responsabilidad, no sólo de todos los empleados públicos, sino de cuantos contravengan a la constitución, ha sido necesario dar otro orden a la operación y parecido conveniente dividirla en tres partes, la una relativa a la responsabilidad particular de los magistrados y jueces por la infracción de las leyes, y mala conducta en el desempeño de sus funciones; la otra sobre la responsabilidad de los empleados públicos por el propio respecto; y la otra sobre la responsabilidad que deben tener así magistrados y jueces, los empleados y demás funcionarios públicos, como cualesquiera otros que subviertan o quebranten la Constitución.⁹⁶

Esta exposición fue leída durante la sesión del 27 de enero de 1813. Meses más tarde, el 13 de julio decía la misma comisión al presentar la tercera parte de su plan:

⁹⁵ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *El juicio de amparo*, México, 1964, p. 58.

⁹⁶ *Diario de sesiones*, o.c., sesión del 27 de enero de 1813. Tomo 17, p. 70.

La comisión de arreglo de Tribunales, presenta un proyecto de ley comprehensivo de las reglas que le han parecido más oportunas para determinar y hacer efectiva la responsabilidad de los que quebranten la constitución política de la monarquía.

En esta parte, que es la tercera y última del plan relativo a la responsabilidad de los jueces y demás empleados públicos, la comisión ha procurado desempeñar el encargo que V. M. se sirvió hacerle en 27 de noviembre anterior a petición del sr. *Muñoz Torrero*, para que además de las reglas sobre dicha responsabilidad propusiese la fórmula de que debieran usar las Cortes para hacerla efectiva, y poner el conveniente remedio en los casos de infracciones de la constitución, conforme al artículo 372 de la misma.⁹⁷

La comisión, siguiendo su plan, desarrolla las dos primeras partes en el proyecto que presentó la fecha mencionada de 27 de enero. Este mismo proyecto se empieza a discutir el 9 de marzo y fue promulgado finalmente, después de sufrir la prueba de los debates, en 24 de marzo, siempre del año de 1813. Esta fue la famosa *Ley para hacer efectiva la responsabilidad de los empleados públicos*.⁹⁸ Por ello, el nuevo proyecto, presentado el 13 de julio no es sino esa tercera parte del plan en los términos que acabamos de ver.

Se trata de un sistema netamente de defensa constitucional, el cual abarca a su vez, como complemento, la modalidad de responsabilidad funcional en su sentido estricto. De esta manera aparece, con todo, claramente diferenciado dicho sistema de responsabilidad gaditano respecto del sistema anglosajón del llamado juicio político. Inclusive, la modalidad de la responsabilidad funcional hace referencia al Juicio de Residencia, también constitucionalizado y así mismo reglamentado por aquellas Cortes.⁹⁹

Principio capital del sistema, es la participación que debían tener las propias Cortes durante el proceso:

⁹⁷ *Ibidem*, T. 21, p. 40. Sesión del día 13 de julio de 1813.

⁹⁸ Véase en *Colección de los decretos y órdenes de las cortes generales y extraordinarias de Cádiz*, o.c., t. IV, p. 20.

⁹⁹ Cfr. Barragán, José, *El juicio de residencia en el origen constitucional del amparo mexicano*, Tesis, Valencia, España, 1972.

INTRODUCCIÓN

LI

... la fórmula de que debieran usar las Cortes para hacer efectiva la responsabilidad, y poner el conveniente remedio en los casos de infracción de la constitución, conforme al artículo 372 de la misma.¹⁰⁰

Tal principio, cuya enunciación clásica se reduce a declarar si hay o no lugar a formación de causa debe, pues, vincularse de manera principal a los institutos protectores de la constitucionalidad y no tanto al llamado juicio político, según pudiera creerse. La observación que ahora estamos haciendo al comentar el reglamento del primer constituyente mexicano tiene inmensa importancia por tratarse del texto primero que fijará los lineamientos fundamentales del derecho parlamentario patrio.

Otro gran principio del sistema, es el de su jurisdiccionalidad:

La puntual observancia de la constitución, y la naturaleza de los delitos de infracciones de la misma, requieren sin duda que los infractores sean siempre juzgados por la jurisdicción ordinaria. Los privilegios de fuero, embarazosos y generalmente perjudiciales para el castigo de los delitos comunes, no deben extenderse al quebrantamiento de la ley fundamental del estado; y por lo mismo la comisión no ha podido menos de conformarse con la proposición que hizo el sr. Traver, y admitió V. M. en 23 de enero anteproxímo para que estos delitos induzcan desafuero.¹⁰¹

Son palabras de la comisión de arreglo de tribunales al presentar el proyecto de 13 de julio de 1813. Sin embargo, puede decirse que se trata de una convicción común, de todos los diputados. Lo que no quita para que en diversas ocasiones se intentase crear un tribunal especialmente destinado para conocer los asuntos de responsabilidad por infracciones a la constitución o sobre agravios de derechos, como cuando el conde de Toreno propuso que se restableciese uno como el que funcionaba en Aragón,¹⁰² prevaleciendo, en todo caso, la deducibilidad del negocio a través de un verdadero

¹⁰⁰ *Diario de sesiones*, o.c., t. 21, p. 40.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² Cfr. Barragán, José, *El juicio de residencia en el origen constitucional del amparo mexicano*, o.c. Esta opinión es muy importante ya que, más adelante al discutir este mismo constituyente la necesidad de establecer un tribunal supremo, los propios diputados mexicanos recordarán la tesis de Toreno planteada en tiempo de las Cortes de Cádiz.

juicio ante la justicia ordinaria por motivos de infracciones a la constitución, para cuya incoación la misma constitución prevé que medie la declaración del Congreso de que ha lugar a formación de causa. Es un juicio breve, sumarísimo, y en el que predomina 'el impulso oficial:

Artículo 33. Todos los jueces procederán con la mayor actividad en las causas de infracción de la constitución, prefiriéndolas a los demás negocios, y abreviando los términos cuanto sea posible.¹⁰³

Para terminar este capítulo, conviene relacionar todo lo dicho hasta ahora de la responsabilidad con el derecho de petición o de representación ante las Cortes que asiste a todo habitante, al decir del artículo 374 de la Constitución de 1812, y según la naturaleza y alcance con que se explicó durante las sesiones de la Soberana Junta Provisional Gubernativa. La vinculación formal de que hablamos entre el sistema gaditano y el que prevé el reglamento del primer constituyente mexicano, además de lo dicho, se halla en la semejanza, casi literal a veces, de estos artículos del reglamento con los propios de Cádiz, que la comisión tuvo presente. Y por si fuera poco, ahí está la remisión expresa a aquella normativa del artículo 123, que dice:

Declarado el punto suficientemente discutido, se retirará el secretario o secretarios, y se procederá a votar si ha lugar a la formación de causas; y declarado que sí se ejecutará lo prevenido en el artículo 229 de la constitución:

Artículo 229. de la constitución mencionada: Dado este decreto (de que ha lugar a la formación de causa), quedará suspenso el secretario del despacho; y las Cortes remitirán al tribunal supremo de justicia todos los documentos concernientes a la causa que haya de formarse por el mismo tribunal quien la substanciará y decidirá con arreglo a las leyes.

No se pierda de vista que estamos ante un reglamento propio para el régimen interior de un constituyente, y que no está pensado para el régimen interior de un congreso ordinario, cuyo comedido elaborará el segundo constituyente de 1823-1824, el cual por lo de-

¹⁰³ *Diario de sesiones*, o.c., t. 21, p. 45.

INTRODUCCIÓN

LIII

más trabajó —como diría Burgoa— *careciendo de normas*, porque efectivamente se atubo, como luego veremos, a la normativa gaditana. Pero eso sí, el esquema fundamental que presenta este reglamento lo encontraremos en el que se redactará más tarde, en 1824 y en todos los demás que se han seguido hasta el presente.

Su actividad

Las facultades absolutas que asisten a un constituyente marcan la pauta para medir la extensión y la profundidad de todas y cada una de sus posibles resoluciones. Ciertamente que la tarea primordial de un constituyente se circunscribe a la elaboración, discusión y aprobación del correspondiente texto fundamental, a través del cual se constituye al país, se organiza el ejercicio de los poderes o funciones soberanas, etcétera. Decía el pronunciamiento del día 24 de febrero:

Aunque en este Congreso constituyente reside la soberanía, no conviniendo que estén reunidos los tres poderes, se reserva el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión, delegando interinamente el poder ejecutivo en las personas que componen la actual regencia, y el judicial en los tribunales que actualmente existen o que se nombraren en adelante, quedando uno y otros cuerpos responsables a la nación por el tiempo de su administración, con arreglo a las leyes.¹⁰⁴

La fórmula: *se reservan el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión*, es la misma que usaron las famosas Cortes gaditanas en la declaración del día de su instalación,¹⁰⁵ y abarca por tanto no sólo las facultades estrictamente constituyentes, o aquellas que son necesarias para la formación de la correspondiente constitución, sino aun las facultades ordinarias. Pensemos que estamos al inicio de nuestra Independencia, de que se trata de nuestro primer constituyente, del primer cuerpo soberano por excelencia, al que se le encomendaba la muy difícil tarea de reafirmar dicha Independencia, de constituir al país y, de paso, la tarea de hacer frente forzosamente a cualquiera otra contingencia que, surgida de las singulares cir-

¹⁰⁴ *Actas del Congreso Constituyente Mexicano*, o.c., pp. 8 y 9 de la primera foliatura.

¹⁰⁵ Cfr. Sevilla Andrés, Diego, en su obra citada, p. 91.

cunstancias del momento, pudiera no sólo poner en riesgo la estabilidad del país, sino sencillamente para que pudiera encauzarlo más firmemente hacia su prosperidad. Así fue cómo en Cádiz no se pudieron desentender de infinidad de asuntos menores, ni tan siquiera pudieron orillar la necesidad de llevar directamente los asuntos bélicos: en muchísimos casos aquellas Cortes más parecía un consejo de generales, que de diputados. Lo mismo sucedió entre nosotros con el primer constituyente y, anteriormente, con la propia Junta Provisional Gubernativa.

Sin embargo, desde otro ángulo de vista, es de esencia de un constituyente, al ejemplo del de Cádiz y de los primeros constituyentes mexicanos, reasumir de manera absoluta todos los atributos esenciales a la noción de soberanía, incluso aún después de delegar interinamente aquellos que correspondan a los otros poderes. Como hemos apuntado, a Ignacio Burgoa le ha parecido *francamente aberrativo* el que este constituyente se hubiera atribuido la soberanía nacional,¹⁰⁶ es decir —comenta— la soberanía de la nación, *con lo cual ésta dejaba de ostentar su calificativo, pues es francamente aberrativo que la soberanía nacional, es decir, de la nación, no radique en el pueblo sino en un órgano legislador, cuyos únicos títulos derivaban de los tratados de Córdoba, o sea, de las ambiciones de Iturbide envueltas en sus preceptos.*

Definitivamente el maestro no simpatiza nada con este Congreso. Podía tolerarse el que Burgoa interpretara la actividad y la actitud de dicho constituyente por medio de un esquema doctrinal e ideológico apriorístico y, desde luego, no sólo no elaborado por tal Congreso, sino expresamente repudiado por él. Pero lo que parece más inverosímil es que luego afirme que la legitimidad de este constituyente derive de los tratados de Córdoba —como se decía entonces— y peor aun *de las ambiciones de Iturbide, envueltas en preceptos*, olvidando que ha mediado cuando menos una especialísima convocatoria para reunirlo.

Pero, volviendo al punto de partida, es evidente de acuerdo con lo que llevamos expuesto acerca de la noción de soberanía que el Congreso se halla no solamente legítimamente constituido, sino que legítimamente puede y se reserva de manera absoluta los atributos soberanos, por vía de la transferencia de soberanía a favor suyo, y

¹⁰⁶ Burgoa, Ignacio, en su obra citada, p. 598.

INTRODUCCIÓN

LV

con toda la amplitud de que hablaba el artículo 3 del proyecto de constitución gaditano: para variar incluso su forma de gobierno, no digamos para resolver sobre la inconveniencia de las dos salas.

Pues bien, como sabemos, este primer constituyente jamás logró ultimar sus propósitos de constituir a la nación mexicana. Toda una serie de acontecimientos se sucedieron en su contra, todos ellos muy graves y que, desde el punto de vista institucional, trajeron consecuencias insospechadas para el propio Congreso, para Iturbide, y para el país en general.

Para empezar, el conflicto entre Iturbide y el Congreso alcanzó su punto de máxima gravedad con la aprehensión de varios de sus diputados y con la subsecuente disolución del propio Congreso. Véase para mayores detalles la introducción que hemos preparado para la reimpresión del tomo intitulado *Sesiones extraordinarias del Congreso Constituyente con motivo del arresto de algunos señores diputados*, editado por Mariano Zúñiga y Ontiveros en 1822, en donde he procurado destacar justamente los diversos motivos del mencionado conflicto.

Después apareció en escena la Junta Nacional Instituyente, último esfuerzo iturbidista por consolidar su trono. Esta inició sus sesiones el día 2 de noviembre de 1822 y concluyó precipitadamente el 6 de marzo de 1823, un día antes de ser reinstalado el Congreso. Tuvo también el propósito de constituir al país bajo la forma imperial. Redactó, con auxilio de Iturbide, un proyecto de reglamento provisional del Imperio que, contra la generalizada opinión, nunca alcanzó a aprobarse. Su *Diario de Sesiones* ha llegado hasta nosotros afortunadamente y forma parte del plan de reimpresiones emprendido por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. En la introducción correspondiente he procurado igualmente caracterizar dicha junta y narrar su actividad, a donde ahora me remito.

En fin, como consecuencia de los postulados de Casa Mata, se reinstaló el Congreso, según acabamos de indicar, el día 7 de marzo de 1823, que es la fecha con que comienza el tomo cuarto de su *Diario de Sesiones*. Pero tampoco podrá constituir al país, debido a la intransigencia de las diputaciones provinciales. Así pues, bajo presiones invencibles, el Congreso reinstalado emitió su conocido Voto a favor de la República federal que demandaban dichas provincias; elaboró un proyecto de Constitución, en un intento heroico por

cumplir con su razón de ser original, pasando a convocar nuevo constituyente y declarándose disuelto legalmente el 30 de octubre de 1823.

Los libros de Actas y Diario de Sesiones

El Instituto de Investigaciones Jurídicas se ha propuesto la inaplazable tarea de buscar y reproducir los libros de Actas y Diario de Sesiones de los primeros cuerpos o asambleas nacionales que tuvo el México independiente: la Junta Provisional Gubernativa; el llamado primer Congreso Constituyente; la Junta Nacional Instituyente; y el segundo Congreso Constituyente. Libros más bien desconocidos, sobre los cuales incluso se dudaba y se sigue dudando que lleguen a rescatarse todos.

Bien. Después de varios años de esfuerzos por su localización material en los diversos archivos del país, se han podido reunir hasta el momento nueve ejemplares, que seguidamente se reseñan según su orden cronológico:

- *Diario de las sesiones de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano*. Tomo único, pp. 354. Imprenta de D. Alejandro Valdés, México, 1821.
- *Actas del Congreso Constituyente Mexicano*, tomo I. Primera y segunda foliatura, pp. 122 y 363 respectivamente. Imprenta de D. Alejandro Valdés, México, 1822.
- *Actas del Congreso Constituyente Mexicano*, tomo II. pp. 511. Imprenta de D. Alejandro Valdés, México, 1822.
- *Actas del Congreso Constituyente Mexicano*, tomo III. Imprenta de D. Alejandro Valdés, México, 1822.
- *Sesiones extraordinarias del Congreso Constituyente con motivo del arresto de algunos señores diputados*, tomo único, pp. 98. Imprenta de Mariano Zúñiga y Ontiveros, México, 1822.
- *Diario de la Junta Nacional Instituyente del Imperio Mexicano*, tomo I y único, pp. 442. Imprenta de D. Alejandro Valdés, México, 1822.
- *Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de México*, tomo IV, pp. 478. Imprenta de Valdés, México, 1823.

INTRODUCCIÓN

LVII

- *Diario de sesiones del Congreso Constituyente de la Federación mexicana*, tomo correspondiente al mes de abril de 1824, pp. 364. Sin pie de imprenta.
- *Diario de sesiones del Congreso Constituyente de la Federación mexicana*, tomo correspondiente al mes de mayo de 1824, pp. 704. (Lleva paginación seguida respecto al tomo del mes de abril de 1824).

Como apreciamos, por medio del Diario de la Junta Provisional Gubernativa se podrá valorar con rigor el papel delicado que le tocó desempeñar en la empresa por constituir a la nación. Otro tanto cabe indicar respecto al conocimiento de las tareas que realizó la otra junta, la Nacional Instituyente por contar también con su Diario que, si bien figura como tomo primero, fue el único que imprimió dando cuenta de todas sus sesiones.

En cambio, de la actividad del llamado primero y segundo Congreso Constituyente sólo contamos con escasos cuatro tomos para el primero, y dos para el segundo. Más el tomo relativo a las sesiones extraordinarias con motivo del arresto de algunos de sus diputados, impreso por orden de los propios diputados, tal vez temiendo que Iturbide tratara de destruir las actas de aquellas fechas. Las lagunas son manifiestas: desde el 14 de mayo de 1823 hasta el 30 de octubre del mismo año para el primer Constituyente; y desde el 30 de octubre de 1823 hasta marzo de 1824, y desde junio de 1824 hasta diciembre del mismo año para el segundo constituyente.

No sabemos nada por ahora de tales posibles faltantes. Por la lectura de los cuatro tomos del primer constituyente sabemos que al principio hubo problemas para encontrar taquígrafos, por esta razón tal vez sólo se recogieron las *Actas*, no las discusiones de las sesiones, como reza el título de los tres primeros tomos. Luego estos problemas se superaron, de manera que ya el cuarto tomo trae íntegras las intervenciones de los diputados y por ello, tal vez, en vez de *Actas*, se intituló *Diario*. Sabemos igualmente que se ordenó que se hicieran circular a todos los rincones de la nación por el sistema de entregas, que es como se encuentran todavía en algunos archivos.

Probablemente se imprimieron todos y poco a poco vayan apareciendo. No tenemos motivos para pensar otra cosa. Como quiera que sea, su extraordinaria rareza, su intrínseca importancia para el

conocimiento profundo y verídico del proceso, tan largo y lleno de dificultades, que siguió el país hasta llegar a constituirse por medio de su Acta Constitutiva y Constitución de 1824, avalan el celo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM por reimprimir estas joyas de la literatura jurídica institucional mexicana.

JOSÉ BARRAGÁN B.