

II. EL CONGRESO BAJO LOS PROYECTOS, ACTAS Y CONSTITUCIONES DE LA ETAPA DE 1812 HASTA 1824: *EL CONGRESO EN EL MÉXICO PREINDEPENDIENTE E INDEPENDIENTE*

1. *Contexto histórico*

En 1808 las tropas francesas habían invadido España, lo que produjo una gran intranquilidad en la Nueva España, en la cual, y en medio de una gran zozobra, se decide la reunión del Cabildo de la Ciudad de México cuyo síndico era el licenciado Primo de Verdad. En dicha junta, el propio Primo de Verdad expresó que la soberanía radica en el pueblo y que fue delegada en el rey, pero que “hoy que ya no hay rey, la soberanía regresa nuevamente al pueblo originario que es un concepto real”. Lo anterior, en términos prácticos, significaba para Primo de Verdad que la soberanía regresaba no al pueblo de España, sino al pueblo de la Nueva España.

Podemos establecer sin temor a equivocarnos que la anterior idea fue el preludio del movimiento de Inde-

pendencia de México. Tan lo entendieron así los españoles, que al terminar la Junta de Cabildo, Primo de Verdad fue arrestado y días después ahorcado.¹⁴

Con posterioridad, en la madrugada del 16 de septiembre de 1810, se inicia el movimiento de Independencia en Dolores, Hidalgo. Si bien Hidalgo tiene el mérito indiscutible de activar de manera irreversible el movimiento, cabe destacar que las ideas sociales y de justicia jurídicamente estructuradas en documentos constitucionales elaborados a través de juntas o congresos correspondió en una primera etapa a Ignacio López Rayón, quien elaboró los *Elementos constitucionales*.

La fuerza motriz que impulsaba a López Rayón giraba en torno a la idea de que la independencia de México podía hacerse para ofrecer posteriormente el trono de México a Fernando VII, con lo que perdió de vista, sin embargo, que la lucha del pueblo mexicano no era una lucha contra los franceses que habían invadido España. Así, al fracaso de la Junta de Zitacuaro, López Rayón empezó a perder fuerza dentro del movimiento y quien tomó el mando fue José María Morelos, quien con un pensamiento más visionario, profundo y jurídicamente viable convoca al Congreso de Chilpancingo, cuya función sería dotar a México de una Constitución, para lo cual el

¹⁴ Carpizo, *op. cit.*, nota 1.

propio Morelos entregará sus *Sentimientos de la Nación* —que era un proyecto de Constitución de avanzada que trascendería hasta la Constitución de Apatzingán de 1814— conocida también como el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.

Fue así como el Congreso de Anáhuac, al tomar como base los Sentimientos de la Nación de Morelos, elaboraría la primera Constitución hecha por mexicanos, y aunque ésta no estuvo en vigor un solo día, fue, sin embargo, un esfuerzo loable en la institucionalización de la independencia mexicana.

En los momentos en que funcionaba el citado Congreso en Chilpancingo, la ciudad fue rodeada por Calles, por lo cual el Congreso tiene que salir de dicha ciudad y se instala en Apatzingán en donde se promulga la Constitución el 22 de octubre de 1814.¹⁵

Debe enfatizarse que la Constitución de Apatzingán creó un Poder Legislativo muy fuerte, en el cual los legisladores duraban 2 años en el cargo y eran electos por votación popular de carácter indirecto, tal y como se regulaba en la Constitución gaditana.

Por otro lado, en contraposición al Legislativo fuerte, el Ejecutivo se quiso débil puesto que Morelos no deseaba que los destinos de la nación fueran conducidos por una sola persona, por lo que decide crear un Ejecutivo colegiado formado por tres personas. Cap-

¹⁵ *Idem.*

tando Morelos que la Constitución de Apatzingán había sido hecha precipitadamente se estableció que la Constitución sería provisional y que se convocaría a otro Congreso Constituyente que elaboraría la Constitución definitiva. Como ya adelantamos, la Constitución de Apatzingán nunca tuvo vigencia puesto que el ejército de Morelos nunca pudo dominar al país entero y las propias luchas de independencia hacían imposible que entrara en vigor la Constitución.¹⁶

Al tiempo que se desarrollaban los anteriores acontecimientos en México, España estaba invadida por los franceses y el trono vacante. En este sentido, España inicia su propio movimiento independentista y en 1814 sube al trono Fernando VII, quien desconoce la vigencia de la Constitución de Cádiz puesto que establecía una monarquía constitucional que colocaba limitaciones al rey. De 1814-1820, España es una verdadera caldera de intranquilidad ante el desconocimiento de la Constitución de Cádiz, lo que provoca que en 1820 surja el movimiento denominado “el levantamiento de Riego”,¹⁷ quien con un grupo de soldados se apoderó del palacio del rey y lo obligó a jurar nuevamente la Constitución de Cádiz, por lo que desde el 31 de mayo de 1820 hasta el 24 de febrero de 1822 nuevamente se restablece su vigencia en Nueva España.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Idem.*

El segundo periodo de vigencia de la Constitución de Cádiz en la nueva España inquietó al clero mexicano, que ante el corte liberal de la Constitución gaditana —que vulneraba los privilegios de la Iglesia— decide apoyar la causa independentista.

En el anterior sentido, el 24 de febrero de 1821 Iturbide promulgó su famoso Plan de Iguala, mediante el cual se consuma la independencia de México, se reconoce como única religión tolerada la católica, ratificándose todos sus fueros y privilegios y ofreciendo el trono de México a Fernando VII o algún otro infante de la casa de Borbón. Ante estos acontecimientos se envía desde España como virrey potencial a Don Juan de O'Donoju, quien a su llegada se da cuenta de que la independencia de México es un hecho consumado por lo que firma los Tratados de Córdoba el 24 de agosto de 1821, en los que se establece que México se estructuraría como un imperio y que de no aceptar el trono de México Fernando VII o algún infante de la casa de Borbón entonces las Cortes mexicanas designarían al emperador, y se decide crear una junta provisional gubernativa, cuyas funciones serían las de fungir como un cuerpo legislativo, consultivo, crear una regencia y convocar a un congreso constituyente.

En España, no se reconoce la independencia de México porque O'Donoju había sido enviado para gobernar como virrey y no tenía por tanto facultades para celebrar tratado alguno y menos para reconocer

la independencia. Por ello, en México queda abierta la posibilidad de que Iturbide sea nombrado emperador ante la negativa de Fernando VII u algún otro infante de la casa de Borbón para aceptar el trono del imperio mexicano. Según los Tratados de Córdoba, la regencia convocó a un Congreso Constituyente que quedó instalado el día 24 de febrero de 1822. Una vez instalado el Congreso, se generó una muy fuerte presión del ejército para nombrar a Iturbide como emperador.

Una vez emperador, Iturbide recibió noticias de las fragatas españolas que se acercan a Veracruz con el fin de reconquistar México por lo que manda a Antonio López de Santa Anna a Veracruz para que haga frente a la invasión española. Allí, Santa Anna —mediante el Plan de Veracruz— decide desconocer a Iturbide como emperador, pide su abdicación, que se convoque a otro congreso constituyente y que se le dé a México otra forma de gobierno, así como otra Constitución. Enterado Iturbide de la rebelión de Santa Anna, manda a Echavarrí para combatir a Santa Anna, pero aquél se le une y firma el Acta de Casamata en que se ratifica el contenido del Plan de Veracruz.¹⁸

Ante la presión del contenido del Plan de Veracruz, Iturbide decidió reinstalar el Congreso y presentó su abdicación al trono de México. El Congreso no le aceptó la abdicación bajo el argumento de que Itur-

¹⁸ *Idem.*

bide nunca fue emperador legalmente en tanto que el nombramiento del Congreso se había hecho obligándolo por la fuerza en forma ilegítima.

Derrotado el imperio, y exiliado Iturbide, México se encuentra ante el vacío jurídico y la necesidad urgente de estructurarse constitucionalmente y darse una forma de gobierno, lo que se logra sólo hasta 1824, después de varias tentativas y a través de la disolución del Congreso Constituyente y la convocación a un segundo Congreso para dotar finalmente a México de una Constitución.

2. Organización, funcionamiento, facultades y regulación interna

Habiéndose ya hecho un breve pero rico repaso de los distintos momentos, documentos y asambleas estelares del periodo que corre de 1812 a 1822, nos limitaremos en el presente apartado a esbozar algunos aspectos de la integración del Congreso bajo la Constitución del 4 de octubre de 1824, en tanto que ésta constituye la primera carta magna del México independiente que reúne los requisitos indispensables enumerados por Emilio O. Rabasa para configurar un texto constitucional “real” y con los cuales concordamos, a saber: haber tenido una vigencia razonablemente temporal, aplicada a una porción

mayoritaria o total del territorio mexicano, que implicase un rompimiento brusco con el pasado,¹⁹ y contuviese figuras instituciones e ideas constitucionales originales.

Así pues, el Poder Legislativo bajo la Constitución de 1824 estaba dividido en dos cámaras, lo que respondía a necesidades estructurales del propio sistema federal en tanto se consideraba necesario que el sistema federal se viera complementado con un Congreso bicameral, es decir, un Poder Legislativo dividido en dos cámaras, una baja, la de diputados y, la otra, la cámara alta, la de senadores. De esta forma, la Cámara de Diputados representaría al pueblo que elegía a los diputados en forma indirecta, los senadores serían los representantes de las entidades federativas, que eran electos por la legislatura local de cada estado —dos por cada entidad federativa—.

Por lo que respecta a la regulación interna del Congreso mexicano durante la etapa de la preindependencia y de la independencia, cabe destacar que se expidieron las siguientes disposiciones: el Reglamento del 2 de noviembre de 1822, para regular el funcionamiento del primer Congreso Constituyente, que posteriormente fue reemplazado por el Reglamento del

¹⁹ Rabasa. Emilio, *Historia de las Constituciones mexicanas en el derecho en México, Una visión de conjunto*, México, UNAM, 1991, t. I, p. 104.

25 de abril de 1823. Posteriormente, al ser expedida el Acta Constitutiva de 1823, se expidió el Reglamento del 23 de diciembre de 1824.

3. *Debates y legislación*

Ante la amenaza de la desintegración del país en 1823, las dos grandes corrientes dominantes en la política de la época —federalistas y centralistas— se enfrascaron en memorables debates previos a la expedición de la primera Constitución del México independiente del 4 de octubre de 1824. Los argumentos de quienes apoyaban la tesis centralista fueron brillantemente sintetizados por Fray Servando Teresa de Mier, quien expresó que en México únicamente se quería establecer el federalismo en un proceso de imitación extralógica de los Estados Unidos de América, que no correspondía a la idiosincrasia de los mexicanos.

En los Estados Unidos, el federalismo se adoptó como forma de unir 13 colonias para conformar un solo Estado, mientras que en México durante siglos la nación ha estado unida por lo que habría riesgos de que el federalismo incluso rompiera dicha unión debido a la artificialidad del sistema aplicado.

Por otro lado y apuntalando la corriente federal, Miguel Ramos Arizpe declaró que si bien era cierto que

México había estado unido, también era cierto que a finales de la época colonial se podía detectar claramente un principio de descentralización política, bajo el cual las provincias habían empezado a acostumbrarse al autogobierno. Como ejemplo, estaban las diputaciones provinciales que fueron la base sobre la cual se hizo la división territorial de México.

Finalmente, Ramos Arizpe sostenía que el aspecto fundamental a tomarse en cuenta en estos debates era la realidad nacional de la época que indicaba que las provincias mexicanas se estaban separando y que cada vez eran más las que no aceptaban formar parte de México si no era a través de un sistema federal. Por lo tanto el federalismo en México serviría precisamente para unir lo que se estaba desuniendo irremediablemente.

En resumen, la pugna entre los liberales federalistas y los conservadores centralistas constituyó la constante fundamental de la política durante el siglo XIX en México y dependiendo de que grupo o partido detentaba el poder se determinaba si México asumía una organización centralista, o bien, una federalista.²⁰

La Constitución federalista del 4 de octubre de 1824 estableció en México los elementos fundamentales del sistema presidencial norteamericano, aunque no de manera íntegra, puesto que lo complementaron

²⁰ Carpizo, *op. cit.*, nota 1.

con algunas instituciones provenientes de la Constitución de Cádiz.

Por otro lado, el Poder Judicial se depositó en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados de circuito y en jueces de distrito.²¹

4. *Protagonistas*

Por lo que se refiere a la Suprema Junta Nacional o de Zitácuaro, celebrada del 18 al 21 de agosto de 1811, sobresalieron: el doctor José Sixto Verduzco, cura de Tuzantla, Michoacán, con la representación de Morelos; teniente general José María Liceaga, oriundo de Guanajuato, en su carácter de colaborador íntimo de Hidalgo y como adjunto de López Rayón en Saltillo; el teniente Joaquín López; los mariscales de campo Ignacio Martínez, Tomás Ortiz y Benedicto López; brigadier José Vargas; el cuartelmaestre general José Ignacio Ponce de León; el coronel José Miguel Serrano, como representante de José Rubio Huidobro; José Ignacio Eyzaguirre, en representación de Mariano Ortiz; Remigio Yarza, como representante de José Antonio Torres, y Manuel Manzo como comisionado general.²²

²¹ *Idem.*

²² *Idem.*

Por lo que se refiere al primer Congreso de Anáhuac— designado el 13 de noviembre de 1813 en la parroquia de Santa María de la Asunción de Chilpancingo—, destacaron: por la Junta de Zitácuaro Ignacio López Rayón —quien se presentó hasta el 2 de noviembre al Congreso por su resentimiento personal—, en representación de la Nueva Galicia (Guadalajara); el doctor José Sixto Verduzco, cura de Tuzantla, por Valladolid (Morelia) y el teniente José María Liceaga, por Guanajuato.

Como diputados suplentes fueron designados los señores licenciados Andrés Quintana Roo, por Puebla; licenciado Carlos María de Bustamante, por la capital de la Nueva España, y el doctor José María Cos, por Veracruz. Si bien debido a las condiciones de inestabilidad que privaban en el país, los resultados del primer Congreso de Anáhuac o de Chilpancingo no tuvieron propiamente una aplicación práctica, debe, no obstante, resaltarse que el papel descollante de Morelos en dicho Congreso fue fundamental para establecer el primer hito de lo que podemos identificar como el hilo conductor de los congresos mexicanos.

En Apatzingán se integró el que cronológicamente constituye el cuarto grupo de diputados en la cronología del Poder Legislativo mexicano, que fue integrado por los señores: teniente general José María Liceaga, representando a Guanajuato y de-

signado como presidente de la reunión de Apatzingán; doctor José Sixto Verduzco, cura de Tuzantla, representando a Michoacán; José María Morelos, por el Nuevo Reino de León; licenciado José Manuel de Herrera, por el Distrito de Tecpan; doctor José María Cos, por Zacatecas; licenciado José Sotero de Castañeda, por Durango; licenciado Cornelio Ortiz de Zárate, por Tlaxcala; licenciado Manuel de Alderete y Soria, por Querétaro; Antonio José de Moctezuma, por Coahuila; licenciado José María Ponce de León, por Sonora, y doctor Francisco de Argandar, por San Luis Potosí.²³

El Congreso Constituyente que elaboró la Constitución del 4 de octubre de 1824 tuvo destacadísimas personalidades entre los cuales cabe mencionar, por los centralistas: Fray Servando Teresa de Mier, el licenciado Carlos María de Bustamante, José María Becerra, Rafael Mangino, José María Jiménez, José María Cabrera, José Ignacio Espinosa, José Agustín Paz. Por los federalistas sobresalieron: el licenciado Lorenzo de Zavala, Manuel Crescencio Rejón, José Miguel Córdova, Valentín Gómez Farías, Juan Cayetano Portugal, Juan de Dios Cañedo, Juan Bautista Morales, José María Covarrubias, Santos Vélez, Juan Ignacio Godoy y, muy especialmente, José Miguel Ramos de Arizpe.²⁴

²³ *Idem.*

²⁴ *Idem.*

5. *Estadísticas esenciales*

Constituyeron el Primer Congreso de Anáhuac 8 diputados en la siguiente forma: 3 propietarios (los de la junta de Zitácuaro), 3 vocales y 2 de elección popular.

Integraron el Congreso Constituyente que elaboró la Constitución del 4 de octubre de 1824 un total de 100 diputados.

Por último, debemos destacar que el primer núcleo de 23 senadores mexicanos se integró de la siguiente manera: por Chihuahua, Arcadio de Villalba y Florentino Martínez, quien no actuó debido a enfermedad; por Coahuila y Texas Melchor Múzquiz; por Guanajuato, Juan Bautista Morales; por México, Francisco Molinos del Campo y José Ignacio Espinosa; por Michoacán, Manuel Diego Solórzano; por Nuevo León, Simón de la Garza; por Oaxaca, Eme-terio del Castillo y Manuel Vasconcelos; por Puebla, Juan Nepomuceno Rossainz y Manuel Posada; por Querétaro, Juan de Dios Rodríguez y Joaquín Guerra; por San Luis Potosí, José Sixto Verduzco; por los Estados Internos de Occidente que eran Sonora: José Joaquín Avilés, Sinaloa: Manuel Ambrosio Martínez de la Vega; Tamaulipas: Pedro Paredes y Antonio Quintero; por Jalisco, Valentín Gómez Farías; por Yucatán, Lorenzo de Zavala, y por Zacatecas, Francisco García. Cabe establecer que se abrió la posibi-

lidad para que Chiapas, Tabasco y Tlaxcala también tuvieran representación, pero dichas entidades no enviaron representantes.

Así pues, el primer núcleo de senadores mexicanos representó a las entidades que componían México conforme la división territorial señalada en la Constitución del 4 de octubre de 1824, y como muchos de los senadores eran también diputados, se restó seriedad y efectividad a los trabajos del primer Senado mexicano.