

INTRODUCCIÓN

La Junta, como sabemos, arranca de los postulados programados en el Plan de Iguala por Iturbide. A la Junta, figura política del derecho y tradición histórica peninsular hispana, se le encomendaba la ejecución de dicho Plan de Iguala *interim*, *se reúnen las Cortes* y gobernará *interim* el rey se presenta en México, bajo los auspicios de la Constitución doceañista. Estaría formada por una serie de altas personalidades, previamente escogidas por Iturbide y *ya propuestas al señor virrey*. Y, si bien era práctica habitual que una Junta de tal naturaleza asumiera en conjunto plenos poderes, el Plan de Iguala señala que será misión específica de la Junta convocar a Cortes Constituyentes determinando *las reglas y el tiempo necesario para el efecto*. Sólo estas Cortes resolverían sobre la suerte posterior de la Junta, siempre según el tenor del Plan de Iguala.¹

Varias pues fueron las funciones que de hecho asumió ésta Junta, calificada *de soberana y provisional*. Sin embargo, el análisis somero del contenido de su *Diario de Sesiones*,² lo mismo que su *Colección de Decretos y Órdenes*,³ nos lleva a destacar con mucho su función legislativa o, lo que es igual, su carácter predominante y esencialmente de órgano legislativo, el primero que expidió normas para todo el país, sin que se le pusiera tacha alguna a su intrínseca soberanía. No hay más que leer la sesión primera preparatoria del día 22 de septiembre de 1821. En esta sesión, en efecto, los vocales de la Junta resolvieron hacer una especie de declaración de principios, para que la nación entera, y la Junta en lo particular, supieran con exactitud cuál era la naturaleza de sus funciones, ya que el pronunciamiento es previo a la instalación formal de la misma Junta.⁴ Entre los prin-

¹ Véase la opinión que el propio Iturbide tenía de esta Junta en su famosa Memoria, escrita en Londres en 1824, inserta también en el librito *Breve diseño crítico de la emancipación y libertad de la Nación mexicana*, México, 1827.

² *Diario de Sesiones de la Soberana Junta Provisional Gubernativa*, Imprenta de Valdés, México, 1821. El cual seguidamente se reproduce facsimilmente.

³ Publicada por la imprenta de Galván, 1829.

⁴ *Diario de Sesiones*, o.c. p. 3.

cipios sobreabundan los relativos a la *clasificación de su carácter, de su representación y de sus atribuciones*;⁵ así como a la necesidad de formar su reglamento interior y el propio para uso de la Regencia,⁶ para cuyo estudio y análisis se procedió al nombramiento de las correspondientes comisiones.

El día 25 de septiembre tuvo lugar la segunda junta preparatoria y, como era obvio, se pasó a dar lectura a los dictámenes encomendados y *discutidos los puntos cuanto pareció necesario se acordaron las proposiciones siguientes*:

1a. Que la Junta tendrá exclusivamente el ejercicio de la expresión nacional hasta la reunión de las Cortes.

2a. Que la Junta provisional gubernativa tendrá por este atributo de gubernativa, todas las facultades que están declaradas a las Cortes, por la Constitución política de la monarquía española, en todo lo que no repugne a los Tratados de la Villa de Córdoba.

3a. Que las decisiones de la Junta por su atributo, legislativo, serán las que declaren dichos Tratados entendiéndose provisionales para la reforma que el Congreso de la Nación estime conveniente.

4a. Que la Regencia tendrá las facultades que obtuvo la Regencia de España por el último de los tres reglamentos que se formaron en lo que no repugne a los Tratados de Córdoba.

5a. Que la Junta se denominará Soberana y tendrá el tratamiento de Magestad.

6a. Que para la división de comisiones permanentes se adapte la propuesta de la comisión, variando según la pluralidad de votos en la tercera clase la denominación de este modo. Primera: De Relaciones Interiores. Segunda: De Exteriores. Tercera: De Justicia y lo Eclesiástico. Cuarta: De Hacienda. Quinta: De Guerra...⁷

Tal fue el acuerdo que se tomó sobre la base del dictamen preparado por la comisión, a quien se le había encomendado la formación de los reglamentos de la Junta y Regencia del Imperio, y *clasificación de su carácter, representación y atribuciones respectivas*, la cual estaba compuesta por el obispo de Puebla, José María Alcocer, Juan de Azcárate y Juan José Espinosa de los Monteros. La caracterización de la Junta es precisa, exacta, perfectamente bien

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*, p. 4.

definida. El paralelismo con las Cortes de Cádiz y su Regencia es materialmente igual.

Después de ocuparse brevemente sobre temas de urgente necesidad, como lo fue siempre en aquellos años el de la deuda pública; el de premios y recompensas al ejército; el del trato que había que dar a las cédulas y órdenes provenientes de Madrid; se dio lectura al plan para el *manifiesto público* que debía dar la Junta, una vez instalada, cuya ceremonia formal tuvo lugar el día 28 de septiembre, pasando revista y prestando el juramento de rigor los 32 vocales presentes, entre los cuales se hallaba O'Donojú *con el carácter y representación del Jefe Superior Político y Capitán General de este Reino, nombrado por S.M.C.*;⁸ más su presidente electo *con absoluta pluralidad de votos*, D. Agustín de Iturbide.

¿Cómo fue que se acordó nombrar presidente de la Junta al mismo Iturbide? No se nos aclara de manera expresa. Con todo parecía lo más lógico, lo impuesto por la circunstancia. Ahora bien, este hecho, el haber nombrado presidente de la Junta a quien obviamente tendría que serlo de la Regencia (elegido en esta misma sesión) parece desvirtuar la primera asimilación que hemos hecho de la Junta, comparándola con las Cortes de Cádiz, pues en este caso particular el paralelismo correspondería mejor a nivel de Audiencia y de Virrey, en donde éste era el presidente de aquella. Pronto, sin embargo, se volvió al primer planteamiento, ya que hubo quien se preguntara si ambos nombramientos no eran incompatibles, procediendo en consecuencia al nombramiento de un nuevo presidente para la Junta, bajo la fórmula de que *siempre que concurra a ella el Exmo. Sr. Iturbide tenga preferencia sobre el presidente*.⁹ Y con Iturbide, se escogieron a otros cuatro individuos para que formasen dicho Consejo de Regencia, en vez de tres como lo provenía el artículo II de los Tratados, porque posteriormente los firmantes de aquéllos habían convenido en aumentar a cinco los componentes de la Regencia.¹⁰

Según se aprecia, la Soberana Junta quiso, desde el primer momento, abordar los temas más inaplazables. A las comisiones antes mencionadas, se sumaron las de Policía; Sueldos; y por supuesto la de Convocatoria a Cortes. Entre sus primeras providencias, se

⁸ *Ibidem*, p. 4.

⁹ *Ibidem*, p. 11.

¹⁰ *Ibidem*, p. 10.

encuentra la ratificación de 14 bandos, dictados por Iturbide desde la proclamación de la Independencia, referidos a la prohibición de dar cumplimiento a órdenes del Gobierno español; prohibición de remitir a éste los productos de las rentas; y otros relativos a materia económica y hacendaria principalmente.¹¹

También entre las primeras tareas de la Junta, estuvo la formación (adaptación) de los reglamentos internos para la Regencia y la Junta. La Comisión, nombrada al efecto, propuso que se adoptasen para la Junta, el Reglamento de 24 de noviembre de 1810,¹² y para la Regencia, el de 8 de abril de 1813 en lo que no repugne a los Tratados de Córdoba.¹³ La adopción es literal. Solo se hicieron ligeras variantes y aún éstas fueron tomadas de los otros reglamentos también gaditanos.¹⁴ El mismo día primero de octubre, la Regencia envió dos proyectos de ley: uno, para que todo impreso salga con el nombre de su autor; y el otro restableciendo la libertad de imprenta conforme al último reglamento de las Cortes de España,¹⁵ para cuyo estudio se designó la correspondiente comisión.¹⁶

Iturbide estaba de acuerdo en el juego que iban a desempeñar una y otra institución. El mismo, en su discurso del día 28 de septiembre,¹⁷ hizo clara separación de las funciones encomendadas a cada una: *nombrar una regencia que se encargue del poder ejecutivo... y ejercer (la Junta) las potestades legislativas mientras se instala el Congreso nacional*.¹⁸ Con todo, posiblemente Iturbide tenía la firme convicción de poder lograr, no sólo hacer compatible la presidencia en ambas instituciones, sino —lo que importaba más—

¹¹ *Ibidem*, p. 14 y 15.

¹² Debe decir del 27 de noviembre, ya que fue éste el día en que se presentó por primera vez a las Cortes, quienes mandaron se guardara desde luego, según se lee en su *Diario de Sesiones*:

Se procedió en seguida a la lectura del reglamento para el gobierno interior de las Cortes, dispuesto por sus comisionados; y a propuesta del sr. Luxan se mandó observar interinamente... (Cfr. t. I. p. 108).

Con todo, la fecha de 24 de noviembre corresponde al día en que lo hizo circular la comisión respectiva.

¹³ *Diario de Sesiones*, o.c. p. 17, sesión del día 1 de octubre de 1821.

¹⁴ *Ibidem*. p. 18 y 19.

¹⁵ *Ibidem*. p. 18.

¹⁶ *Ibidem*. p. 20. Sesión del día 2 de octubre de 1821.

¹⁷ Cfr. *Colección de Ordenes y Decretos de la Soberana Junta Provisional Gubernativa y Soberanos Congresos de la Nación Mexicana*, México 1829, Imprenta de Galván, t. I. p. III.

¹⁸ *Ibidem*.

poder dirigirlas políticamente. Pero no ocurrió así. El encuadre jurídico gaditano fue lo que definió la actividad de la Regencia y de la Junta, subordinando aquélla a ésta, muy a pesar de Iturbide, y legitimando —desde este punto de vista— el sentido soberano que se aplicó. Aquí, sobre dicho reglamento, es donde la Junta encontró apoyo definitivo para proceder con libertad e independencia de criterio para legislar sobre casi todas las materias.

La Soberana Junta Provisional Gubernativa pasa, pues, en nuestra historia independentista, como el primer cuerpo legislativo, el cual se dirigió a toda la nación, de manera unitaria y general; el cual formuló la correspondiente convocatoria para un congreso constituyente. Como cuerpo legislativo, actuó dentro de la más estricta ortodoxia, siguiendo fielmente el ejemplo de las Cortes de Cádiz, ejemplo que, por lo demás, será imitado asimismo por el constituyente de 1822.

SU REGLAMENTO INTERIOR

Por medio del análisis pormenorizado de su reglamento interior vamos a tratar de dibujar mejor la configuración de dicha Junta, al tiempo que abordamos la tacha de nulidad que Iturbide imputara a este reglamento, cuando vio que la Junta no llenaba sus esperanzas en materia de convocatoria a Cortes por atenerse al mencionado reglamento gaditano. Después, daremos una reseña de los principales temas de que se ocupó, entre los cuales destaca el relativo a la convocatoria.

El Reglamento en cuestión lleva la fecha de 24 de noviembre de 1810, fecha sin duda en que fue elaborado por la Comisión, ya que las Cortes tomaron la resolución de adoptarlo como *reglamento interior provisional* el día 27 del mismo mes. Consta de once capítulos, cada uno con numeración propia e independiente entre sí. Y en él se abordan con gran detalle los puntos esenciales del quehacer parlamentario, sin incluir apenas declaraciones dogmáticas, a excepción de la que viene en el artículo VI, que habla de las votaciones, el cual dice que la voluntad general de que depende la sanción en todos los puntos, debe explorarse por la votación. El resto, son normas meramente reglamentarias. Y de ahí precisamente su importancia y su utilidad.

Como se sabe, en Cadiz, las proclamaciones de principios se habían producido durante las primeras sesiones, en particular, durante la misma sesión inaugural, tal como ocurrió con la misma Junta y el primer congreso constituyente mexicano. Pero, en cambio, el reglamento es rico y sugestivo por la minuciosidad con que se ocupa de los diversos extremos de las labores de las Cortes. El primer capítulo, sobre las Cortes, consta de 13 artículos, en los cuales se asienta de manera definitiva algunos de los principios más fundamentales del Derecho Parlamentario, no sólo español, sino inclusive mexicano. Se dice, en efecto, que las Cortes residirán en el pueblo que estimen más oportuno y celebrarán sus sesiones en el lugar que elija. Ciertamente que este principio entonces venía impuesto por las circunstancias bélicas en que se hallaba sumida la nación ibérica; pero, abstracción hecha de tales circunstancias, el principio es válido para todo tiempo; luego, establece el horario de las sesiones con sus fechas de sus dos periodos: de octubre a abril; y de mayo a septiembre, lo que prueba que la comisión concibió el reglamento pensando inclusive que pudiera hacerse extensivo a los periodos ordinarios de Cortes.

Más importante aún, es el punto de la publicidad de las sesiones, como norma general, pudiendo haber también sesiones secretas, cuando así lo hiciere saber la Regencia, o en determinados casos, como cuando se presentasen acusaciones y denuncias en contra de los individuos del congreso, de la Regencia. Pueden ocurrir a las galerías del público cualquier persona, a excepción de las mujeres.

Asimismo se formulan ya esos otros principios, más formalistas, pero no menos interesantes de comenzar la sesión con la lectura de la minuta del acta de la sesión del día anterior; la necesidad de tener sobre la mesa de la secretaría los libros de actas, los diversos cuerpos legales, recomendación que seguirán al pie de la letra tanto la Junta como nuestros primeros constituyentes.

Más adelante, se perfilan, en el capítulo dos, los rasgos característicos de la presidencia y vicepresidencia de las Cortes: el día 24 de cada mes habrá elección de presidente y de vicepresidente por escrutinio; no podrán ser elegidos para los mismos cargos sino hasta pasados seis meses; de la elección se dará aviso a la Regencia. El presidente no tiene voto decisivo, sino uno más, como cualquier diputado: abrirá y cerrará las sesiones a las horas prevenidas; cui-

dará de mantener el orden, y de que se observe compostura y silencio; volverá a la cuestión al que se extravíe, y concederá la palabra al que le corresponda por el turno en que se haya pedido; formará el orden del día; podrá citar a sesión extraordinaria; podrá igualmente sacar de la sala a cualquier persona y aún a los diputados que, previas tres amonestaciones, no llegaren a obedecerle.

El capítulo tres se refiere a los secretarios, que serán elegidos por escrutinio entre los diputados; a ellos compete llevar las actas; consignar las mociones, proposiciones, correcciones, minutas de decreto; así como recibir las representaciones, los papeles y demás proyectos que llegaren al congreso.

Luego, al hablar de los diputados, establece todo su estatuto jurídico, que se hará clásico en todos los tiempos: se reconoce su inviolabilidad, su total libertad de expresión, y su fuero especial, ya que no podrán ser juzgados sino por un tribunal especial, nombrado por las propias Cortes. Entre sus obligaciones, está la de asistir diaria y puntualmente a todas las sesiones; la de guardar la debida compostura durante su curso; el no mudar de lugar ni asiento en la misma sesión. Les asiste el derecho para formular proposiciones de todo tipo, mociones, e intervenir en los debates, sin más limitación que la de guardar el orden imparcial que se decreta para la buena marcha de los mismos. El capítulo V se ocupa justamente de las proposiciones y discusiones. Mientras que el sexto se refiere a las votaciones, las cuales podrán ser de cuatro clases, según la naturaleza de los asuntos sobre que versen, a saber: por aclamación: por escrutinio; por el acto de levantarse los que estén por la afirmativa; y por la expresión individual del *Sí* o del *No*.

Por aclamación, podrán votarse todas las proposiciones a las que no se les haga una oposición formal, y que no se prescriba ninguna de las otras tres formas de votación; por escrutinio, se efectuarán las elecciones y nombramientos de todas clases para dentro y fuera del congreso, y se llevarán a cabo acercándose los diputados, uno a uno, a la mesa, y manifestando al secretario la persona por quién votan; o bien, por cédulas escritas, que serán depositadas en una caja colocada al efecto sobre la mesa.

El capítulo VII trata de las comisiones, que se nombrarán para facilitar el curso y despacho de los graves asuntos que llaman imperiosamente la atención de las Cortes. Estas comisiones instruirán dichos expedientes hasta ponerlos en estado de resolución, la que

indicarán en su informe al tiempo de presentarlos. A tal efecto, se les pasarán todos los antecedentes de los asuntos respectivos, y por los secretarios de las Cortes pedirán todos los documentos que juzguen necesarios para el desempeño de su encargo a los Jefes de las Secretarías del Despacho universal del Estado y demás del Reino sin limitación alguna. Las comisiones no podrán resolver ni decretar por sí cosa alguna en los asuntos que se les encarguen. Y estarán formadas por no más de cinco miembros, pero tampoco por menos de tres.

Es, la comisión, una de las instituciones más fundamentales de todo el Derecho Parlamentario español y mexicano. Cuando un congreso devenga en el anonimato o pierda su capacidad e iniciativa para expedir aquellas leyes sabias y justas de que luego hablará la Constitución de Cádiz, y la nuestra de 1824, cuando un congreso sea impotente para vigilar la actividad del poder ejecutivo y del mismo judicial, será casi siempre porque no funcionan sus comisiones, o porque no se aplica el sistema previsto de la responsabilidad funcional.

Como acabamos de exponer, los asuntos eran estudiados primero por comisiones especiales, quienes proponían lo conducente al pleno. De esta manera, se legisló sobre la libertad de imprenta, materia que preocupaba mucho a Iturbide por los frecuentes ataques que recibía, casi siempre de anónimos enemigos;¹⁹ sobre el de la esclavitud;²⁰ sobre el tema de la Hacienda pública; sobre el desafuero de militares; sobre el ejercicio del derecho de representación o de petición, interpuesto ante el congreso (o Junta)²¹ y naturalmente sobre el tema fundamental de la convocatoria, que merece unas reflexiones particulares, toda vez que nos ayudará a comprender mejor cuál sea la naturaleza del congreso que se convoca²².

¹⁹ La lectura atenta del *Diario* de esta Junta, así como la de las *Actas de Congreso Constituyente* de 1822-1823 da idea justa del problema. Por lo que aquí respecta más adelante volveremos a ocuparnos del conflicto entre Iturbide y dicho congreso.

²⁰ Cfr. *Diario de Sesiones*, o.c. p. 47, 56; 125 y 126 entre otras.

²¹ En otro trabajo aparte procuramos desarrollar el tema este del derecho de petición, acerca del cual esta Junta escribió páginas muy interesantes.

²² A posteriori, sabemos que no agradará nada la composición del mencionado congreso a Iturbide: llegará a disolverlo; y expondrá todos los quebrantos que le causará ante la *Junta Nacional Instituyente*, que él mismo instalará.

EL TEMA DE LA CONVOCATORIA

Todos estamos conformes en que la convocatoria constituyó la encomienda más delicada y fundamental para la Junta. Iturbide se lo recuerda el día en que acudió para cumplimentarla, y no dejará pasar una sola oportunidad en que no le manifieste su personal preocupación sobre el asunto, según tendremos ocasión de ver.²³ Por desgracia la Junta tuvo problemas para hacerse de buenos y experimentados taquígrafos, que recogieran al pie de la letra las intervenciones durante las sesiones. Su famoso *Diario de Sesiones* sólo trae las actas, redactadas por los Secretarios. Nada más. No se recogieron al pie de la letra las intervenciones. Y acerca de las intervenciones en materia de la convocatoria, las actas apenas reseñan el hilo conductor, escueto, de algunas de las peripecias que pasó. Ni tan siquiera se insertan íntegros los textos de los diversos proyectos y dictámenes puestos a consideración del pleno. Sin embargo de tales limitaciones, resulta útil estudiar los breves datos que se consignan.

La Junta conoció varios papeles de personas ajenas a la misma, quienes hicieron llegar su peculiar punto de vista sobre el tema de la convocatoria. Las actas se limitan a indicar el hecho.²⁴ Por otro lado, al parecer, se presentaron a consideración del pleno tres proyectos distintos: el proyecto elaborado por la comisión de convocatoria; un proyecto elaborado por la Regencia; y el proyecto redactado personalmente por Iturbide. Fue a la vista de estos tres proyectos cómo dicha comisión pudo redactar el dictamen final, el cual sufrió apenas ligeras modificaciones y fue aprobado en el curso de una larga sesión.

El 30 de septiembre, a dos días de haberse instalado la Junta, se procedió al nombramiento de los componentes de la llamada comisión de convocatoria, correspondiendo a los señores Monteagudo Matías, doctor en teología, rector de la Universidad Nacional, canónigo de la Metropolitana y prepósito del oratorio de San Felipe Neri; Martínez Mansilla Manuel, oidor de la Audiencia; Horbegoso Juan, Coronel de los ejércitos nacionales; y Velázquez de la Cadena José Manuel, Capitán retirado. Durante la sesión del 4 de octubre, a proposición de Fagoaga, se acordó sumar a dicha comisión a D. Isidro Ignacio Icaza y al presbítero, José Manuel Sartorio; dispo-

²³ Cfr. Barragán José, *Introducción al federalismo*. UNAM, México, 1978.

²⁴ Cfr. *Diario de Sesiones*, o.c. p. 66, 76, 82, entre otras.

niendo que regularmente fuera exponiendo al pleno el avance de sus trabajos.²⁵

No era fácil la empresa de redactar una convocatoria que satisficiera los intereses puestos en juego. El primer conflicto con que topó la comisión, fue el relativo a si se podían introducir variaciones respecto a lo prescrito por la Constitución de 1812 y demás leyes gaditanas en vigor:

También se leyó el dictamen de la comisión de convocatoria de Cortes, consultando estos puntos: 1º si ha lugar a que la comisión exponga las variantes que cree conveniente hacer sobre todo lo relativo a convocatoria y elecciones que comprende la Constitución Española: 2º si en caso de afirmativa, las ha de proponer todas a un tiempo o sucesivamente y por partes. Se discutió el punto 1º y se votó por la afirmativa. Se redujo el 2º a esta proposición: si todos los puntos que ha de tocar la comisión, los ha de proponer a un tiempo, y se votó que a un tiempo los propusiera.²⁶

Conviene subrayar que la concesión a introducir innovaciones es muy restrictiva: *las menos posibles*²⁷ y éstas no deberían en todo caso afectar puntos fundamentales de dichas leyes en vigor, como vamos a ver en seguida.

Pues bien, para el día 23 de octubre, tuvo lugar la primera lectura del dictamen elaborado por la comisión antes referida. Se imprimió e hizo circular entre los vocales, señalándose el día 30 para su discusión.²⁸ Pero este día, habiéndose comenzado la segunda lectura, irrumpió en la sala un agente de la Regencia para exponer, a nombre de Iturbide, *que antes de resolver lo relativo a la Convocatoria de Cortes, convendría se oyese un papel que extenderá de aquí al día 3 del próximo noviembre*.²⁹ El Presidente en turno de la Junta contestó que se continuaría la discusión sin resolverse nada hasta oír las luces que ofrece la Regencia.

La presencia del agente de Iturbide obedece al giro que ha tomado la convocatoria, un giro abiertamente democrático, pues las leyes gaditanas lo permitían, supuesta la previa ampliación de la masa

²⁵ *Diario de Sesiones*, o.c. p. 24.

²⁶ *Diario de Sesiones*, o.c. p. 29 y 30.

²⁷ *Diario de Sesiones*, o.c. p. 64.

²⁸ *Diario de Sesiones*, o.c. p. 54.

²⁹ *Diario de Sesiones*, o.c. p. 65.

electoral con la rehabilitación de las castas (proscritas en Cádiz), según común sentir de la Junta. También debió preocupar a Iturbide el asunto del establecimiento de una sola cámara previsto en la Constitución de 1812. La brevísima reseña que hace el *Diario* sobre las discusiones habidas, da pie para subrayar la gravedad de este asunto, toda vez que la Regencia era partidaria de introducir profundas variaciones sobre este particular, tesis defendida en el seno de la Junta por Maldonado, Monteagudo y la mayoría de la comisión de convocatoria, ya que ésta:

Se acomodó a lo dictado por la Soberana Junta sobre separarse lo menos posible de la Constitución; que la mayoría de la comisión adoptaba otros principios contrarios al sistema que hoy rige; pero que se abstuvo de ponerlos en el dictamen de la comisión...³⁰

Añadiendo Monteagudo que *como vocal de la comisión era de parecer, sería más conforme al mejor gobierno una cámara intermedia*. Sobre lo que se difundió bastante —se comenta en el acta.³¹

Por lo que cabe entresacar, la relación substancial sustentada por los iturbidistas se cifraba casi únicamente en cuanto al sistema de si habría una o dos cámaras. El dictamen de la comisión se mantenía fiel al acuerdo general de la Junta, de atenerse al sistema legado por Cádiz, pese a que en lo personal la mayoría de los miembros de dicha comisión se pronunciaban a favor del sistema bicamaral. La discusión se mantuvo siempre abierta, en espera del proyecto anunciado de la Regencia. Incluso, vista la trascendencia del tema, se amplió aquí el número de los individuos componentes de la comisión, incorporando a D. Francisco Severo Maldonado.³² Luego, aparecieron otros puntos cuestionables, como el relativo a los extranjeros, sobre si convenía llamarlos a votar o no. El dictamen primero de la comisión los excluía,³³ razón por la cual dicho dictamen *había causado gran sensación*, en palabras de Tagle, subrayando el hecho de encontrarse en el ejército muchos extranjeros muy dignos y beneméritos para con la patria.

Por fin, llegó el proyecto de la Regencia, que fue leído durante la sesión del día 6 de noviembre,³⁴ para entrar a discusión al día

³⁰ *Diario de Sesiones*, o.c. p. 65.

³¹ *Diario de Sesiones*, o.c. p. 65.

³² *Diario de Sesiones*, o.c. p. 69.

³³ *Diario de Sesiones*, o.c. p. 71, intervención de Tagle.

³⁴ *Diario de Sesiones*, o.c. p. 79.

siguiente. Pues bien, reiniciados los debates, con ambos proyectos a la vista, no era de extrañar que se replanteara inmediatamente el problema que subyacía en el fondo:

¿Tiene esta Soberana Junta —preguntó incisivamente Gama— facultad para convocar un Congreso distinto en lo substancial de lo que previene la Constitución de la Monarquía española?³⁵

Hubo desconcierto y se externaron opiniones divergentes. Pero en resumidas cuentas se acordó:

que esta soberana Junta no tiene tal facultad para convocar un Congreso distinto en lo substancial del que previene la Constitución española.³⁶

Resuelto este primer punto, Gama volvió a preguntar si se podían hacer variaciones en la parte reglamentaria. Y habiéndose *discutido con extensión este punto se resolvió por la afirmativa*.³⁷ Luego, se determinó que la discusión de los proyectos mencionados se efectuase por el orden en que se habían presentado. Esto ocurría durante la sesión del día 7 de noviembre. Y al parecer, no se hallaba Iturbide presente, de otra forma las cosas hubieran cambiado de giro, tal como sucedió al día siguiente, a despecho del acuerdo tomado por la Junta y transcrito líneas más arriba.

En efecto, como no surtió el fruto deseado el proyecto remitido por la Regencia, el día 8 de noviembre Iturbide anuncia el propósito que guarda para concurrir a la discusión del interesante *asunto de la convocatoria con el objeto de abreviar lo posible*.³⁸ El anuncio puso en guardia a los vocales de la Junta, quien acordó que podía acudir la Regencia a exponer lo que estimase oportuno, aunque en cuanto a la concurrencia y votación en la discusión no daba lugar el reglamento; y que sobre este particular ya no se admitía más discusión.³⁹

Magnífico apoyo encuentra la Junta en la legislación gaditana, para hacer frente a las presiones de Iturbide. Sí, presiones, porque

³⁵ *Diario de Sesiones*, o.c. p. 81, sesión del día 7 de noviembre.

³⁶ *Diario de Sesiones*, o.c. p. 81.

³⁷ *Diario de Sesiones*, o.c. p. 81.

³⁸ *Diario de Sesiones*, o.c. p. 83, sesión del día 8 de noviembre.

³⁹ *Diario de Sesiones*, o.c. p. 83, sesión del 8 de noviembre.

Iturbide ya no disimula su propósito de arreglar la convocatoria. De manera que, habiéndose personado en el recinto, abiertamente impugnó, nó sólo el acuerdo últimamente citado de la Junta, sino que tachó de nulo al mismo reglamento según el cual obraba la Junta:

manifestó que dicho reglamento ni se ha pasado a la Regencia, ni tiene su acuerdo y que por consiguiente era nulo y de ningún valor y no debía observarse por estar en contradicción con el Plan de Iguala y Tratados de Córdoba, que no se conforma con lo que previenen los reglamentos de las Cortes de España en esta parte.⁴⁰

Todavía le contestó el presidente en turno de la Junta, sosteniendo los acuerdos tomados por ésta, preguntando a los vocales no obstante *si debía la Regencia asistir a la discusión*. Y el Sr. Generalísimo añadió: *que la asistencia sea solicitada por la Regencia para ser convencida o convencer...*⁴¹ Hubo un momento de titubeo y de silencio. El presidente de la Junta incitó, una vez más, a los vocales a que tomasen la palabra. Y se levantaron seguidamente quienes de algún modo eran partidarios de la tesis iturbidista, bien por convencimiento personal tal como se habían pronunciado antes de este día, bien por efecto de las circunstancias del momento, como Bustamante D. Anastasio, Maldonado, Azcárate.⁴² No así Gama, quien con valentía ratificó su tesis de que, conforme al Plan de Iguala, no deben separarse las discusiones sino en lo muy preciso de la Constitución española;⁴³ y que así parece lo exigía la opinión pública, si daba crédito a los hechos de Guadalajara y de Guatemala. Replicó Iturbide que lo de Guatemala se debía a los intentos de erigirse en República; y que lo de Guadalajara tuvo origen en un equivocado concepto del Sr. Negrete.⁴⁴

Se fue cediendo a la presión de la Regencia. Rus dijo que era del parecer, el que se adoptase el proyecto de la Regencia; e Icaza precisó que la comisión se creyó en libertad para facultar el separarse de las reglas de la Constitución española. Y declarándose que estaba

⁴⁰ *Diario de Sesiones*, o.c. p. 83.

⁴¹ *Diario de Sesiones*, o.c. p. 84.

⁴² *Diario de Sesiones*, o.c. p. 84.

⁴³ *Diario de Sesiones*, o.c. p. 84.

⁴⁴ *Diario de Sesiones*, o.c. p. 84.

el punto suficientemente discutido, se declaró igualmente que *había libertad para variar el modo de convocar el Congreso*.⁴⁵

Acto seguido, Iturbide presentó un tercer proyecto, suyo propio, expresando haberlo formado la noche anterior.⁴⁶ Y manifestó sus deseos de que *se le convenciese con franqueza si se separaba de los principios con que anheló siempre la felicidad de su patria en que estaba comprometido desde que ésta le distinguió con su confianza y empleos, y aclarándose otras equivocaciones concluyó en que se examinen bien todos los proyectos para adoptar el mejor*.⁴⁷

Como vemos, la imposición es total. Aquí Iturbide, cuando asiste a las sesiones de la Junta actúa como su presidente. Si bien, este cargo se suponía debería ser meramente honorífico, o algo parecido, esta vez actuó como tal y pasó a nombrar por sí propio a los individuos que compondrán en adelante dicha comisión de convocatoria. Los nombres designados son todos afectos a la persona de Iturbide, e incluso incondicionales a sus designios, con la sola excepción del Sr. Gama, quien no renuncia en ningún momento a su libertad e independencia de criterio. Gama, paradójicamente, representa al pueblo llano, según la fórmula adoptada por Iturbide en dicho nombramiento, que era como sigue:

Al Sr. Marqués de Rayas por el ramo Minero; al Sr. Sánchez Enciso por los Eclesiásticos; al Sr. Cadena por los Labradores; al Sr. Almanza por los Comerciantes; al Sr. Azcárate por los Literatos; al Sr. Marqués de Salvatierra por los Títulos; al Sr. Sotarrriba por los Militares; al Sr. Lobo por los Artesanos; al Sr. Rus por las Audiencias; al Sr. Suárez Pereda por las Universidades; y al Sr. Gama por el Pueblo.⁴⁸

Durante la sesión del día 10 de noviembre prosiguió la discusión, presente Iturbide, quien *habló difusamente sobre el objeto importante de la discusión de la convocatoria de Cortes*.⁴⁹ Aquí se anota que se leyó el dictamen de la Comisión. Sin duda, se trata del dictamen preparado por las personas nombradas por Iturbide. Es de suponer, tomaría como base el proyecto escrito por éste también, ya que se

⁴⁵ *Diario de Sesiones*, o.c. p. 85.

⁴⁶ *Diario de Sesiones*, o.c. p. 85.

⁴⁷ *Diario de Sesiones*, o.c. p. 85.

⁴⁸ *Diario de Sesiones*, o.c. p. 85.

⁴⁹ *Diario de Sesiones*, o.c. p. 87.

van a ir aprobando uno a uno todos sus artículos sin el mayor contratiempo. Declarada pues permanente la sesión, se nos dice que fueron todos aprobados con sólo las adiciones siguientes:

...añadiéndose al octavo lo siguiente: un minero de México y otro de Guanajuato. Un artesano Oaxaca, y otro Sonora. Un labrador de Valladolid, y otro Sonora. Un título y un Mayorazgo en México. Un Empleado Mérida y otro San Luis Potosí.

Al duodécimo: más de la mitad.

Al décimo tercio: renta o patrimonio suficiente.⁵⁰

No hubo más modificaciones al plan. En esta misma sesión quedó aprobado lo de *las dos salas*⁵¹ punto fundamental de la discordia, que es resuelto de una manera poco clara, pues el *Diario* no nos ofrece más datos, sino el de que dicha distribución se efectuó *por sorteo en cada una de las respectivas clases*. Esto es, el plan, para designar diputados, sigue un criterio gremial, o algo semejante. Pues bien, aprobada la tesis de las dos cámaras, por imposición de Iturbide, ahora se acuerda que acudan a una y otra sala, por sorteo entre los representantes electos según sus gremios.⁵²

El *Diario* no relató todos los pormenores que tuvieron lugar durante tan interesante sesión. El asunto no quedaba excesivamente claro, ni siquiera para los allí presentes, toda vez que siendo varios los dictámenes presentados, tenían que ser varias las opiniones sustentadas al respecto; y, sobre todo, porque en el ánimo de no pocos vocales pesaba ya enormemente la imposición iturbidista, y sospechaban la gravedad de los acontecimientos futuros. Espinosa de los Monteros, abogado y fiscal de la Audiencia, propuso el día 11 de noviembre *que se extendiese con ilación todo el resultado de los acuerdos sobre convocatoria de Cortes*.⁵³ Así que la Comisión tratará de poner orden y concierto por medio de la elaboración de un nuevo dictamen, leído al día siguiente, el cual comprendía tanto lo que ya había sido aprobado, como aquellos puntos sobre los cuales aún no había recaído ningún acuerdo. Según el *Diario* hubo nuevas adiciones, aprobadas en la forma siguiente:

⁵⁰ *Diario de Sesiones*, o.c. p. 87.

⁵¹ *Diario de Sesiones*, o.c. p. 88.

⁵² *Diario de Sesiones*, o.c. p. 88.

⁵³ *Diario de Sesiones*, o.c. p. 89.

1a. Que en la elección de Ayuntamientos pueden volverse a elegir los Regidores que no han cumplido su tiempo.

2a. Que puedan votar en estas elecciones todos los que tengan diez y ocho años.

3a. Que en lugar de la palabra *literatos* se substituyan éstas *Magistrados, Jueces de Letras y Abogados*.

4a. Que los empleados no están impedidos de ser representantes por sus respectivas provincias.

5a. Que los Magistrados y Jueces de Letras podrán ser elegidos para Diputados por las Provincias en que ejercen la jurisdicción, atendiendo a que en las Cortes constituyentes se necesitan más luces y ellas dispondrán lo más conveniente para lo de adelante.

6a. Que en las Provincias de Guatemala adheridas al Imperio se tenga por base la misma que se ha tenido para las demás, esto es, que por tres partidos se elijan dos Diputados.

7a. Que los Diputados que no tengan patrimonio ni sueldo suficiente sean habilitados por las Diputaciones Provinciales con lo que se juzgue necesario para sus viajes y subsistencia de cualquiera fondo público, para que no se embaraze por esto su traslación a la Capital.

Se aprobó la fórmula de los poderes; y finalmente el Sr. Generalísimo dijo que todas las dudas que la Comisión reservaba para que se aclarasen por las reglas prescriptas por la Constitución española, se pusiesen terminantemente para excusar interpretaciones y así fue aprobado.⁵⁴

Finalmente, para el día 15 quedó redactado el *Decreto de Convocatoria* y su correspondiente *Plan* explicativo. A Iturbide le interesaba poder mediatizar lo más posible las elecciones, a fin de poder escoger mejor a aquellas personas que pudieran serle adictas. La Junta, en cambio, quería aplicar criterios democráticos más amplios. La legislación de Cádiz daba pié para tal efecto, una vez resanadas las limitaciones impuestas a las castas por aquellas Cortes, y que ahora son rehabilitadas por la Junta:

Art. 1. ... Los ciudadanos de todas clases y castas, aun los extranjeros, con arreglo al Plan de Iguala, pueden votar y para hacerlo han de tener diez y ocho años de edad.⁵⁵

⁵⁴ *Diario de Sesiones*, o.c. p. 91 y 92.

⁵⁵ Es el artículo 1 del Decreto de Convocatoria en su parte final. Véase Dublán y Lozano, *Legislación Mexicana*, t. 1. p. 561.

La Convocatoria está concebida para atraer a sujetos de la alta burguesía eclesiástica, militar y de las letras (magistrados, abogados, y demás profesionistas); así como sujetos de la nueva e incipiente burguesía —diríamos— de la industria y del comercio (porque si bien se dice que deben elegirse forzosamente a un minero, un comerciante, un artesano, luego se aclara que éstos deben ser *sujetos instruidos en los ramos más importantes*, lo cual obviamente excluía de hecho a las clases obrera y campesina, ayunas fundamentalmente de toda educación e ilustración. No se olvide de que estamos todavía en 1821.

Volvamos al asunto de la doble cámara. Como vemos, El *Diario* no añade más detalles. Ignoramos realmente cuáles hayan sido los criterios o las ideas aducidas tanto para rebatir la doble sala, como para finalmente imponerla. Sólo aparece claro y manifiesto el interés enorme de Iturbide a favor de la doble sala. Pese a la escasez de datos vamos a tratar de rastrear tales motivos.

Ante todo, comprobamos cómo el problema de la doble cámara surge a consecuencia de la necesidad de atenerse a las leyes gaditanas, las cuales prescribían inequívocamente el sistema unicamaral. Por esta razón, la comisión de convocatoria, no obstante que la mayoría de la misma estaba a favor de la doble sala, no quiso ni entrar a discutir el tema. Sin embargo, una vez planteado el problema en el seno de la Junta, hubo necesidad de preguntarse con absoluta precisión si dicha Junta podía o no separarse, en este punto, de la prescripción gaditana. Y se resolvió que no.

Maldonado era partidario de que la Junta debía adoptar principios y criterios, no sólo distintos, sino aun contrarios a los que proponía la Constitución española.⁵⁶ Y Monteagudo asimismo añadió *que la mayoría de la Comisión adoptaba otros principios contrarios al sistema que hoy rige; pero que se abstuvo de proponerlos en el dictamen de la Comisión por los fundamentos que ya alegó el Sr. Icaza; más que como vocal era de parecer, sería más conforme al mejor gobierno una Cámara intermedia, sobre la cual se difundió bastante.*⁵⁷ Icaza había dicho que la comisión se había acomodado a lo dispuesto por la Junta sobre *separarse lo menos posible de*

⁵⁶ *Diario de Sesiones*, o.c. p. 65, sesión del 30 de octubre de 1821.

⁵⁷ *Ibidem*.

la Constitución.⁵⁸ Mientras que la pregunta clave se formulaba durante la sesión del día 7 de noviembre por iniciativa de Gama:

¿Tiene esta Soberana Junta facultad para convocar un Congreso distinto en lo substancial de lo que previene la Constitución de la Monarquía española.⁵⁹

Quedó resuelto que esta Soberana Junta no tiene facultad para convocar un Congreso distinto en lo substancial del que previene la Constitución española.⁶⁰

Sólo pues la imposición de Iturbide produjo el cambio y no hubo mayores contrariedades. El correspondiente acuerdo es muy escueto:

Se aprobó la división de dos salas por sorteo en cada una de las respectivas clases.⁶¹

Art. 20. Luego que se reúna el congreso, el cuerpo legislativo se dividirá en dos salas con igual número de diputados y facultades, dependientes en consecuencia, una de la otra para todas las deliberaciones y leyes constitucionales que hayan de adoptarse, pues de este modo las propuestas por una sala serán revisadas por otra, el acierto será más seguro y la felicidad política tendrá el mayor apoyo.

Como vemos, aquí se apunta la conveniencia de la revisión recíproca de las decisiones tomadas por una y otra cámara. Nada más. La composición, en todo caso, será de igual naturaleza, por sorteo según las clases, al decir del *Diario* o en igual número de diputados, en expresión del *Decreto*. Iturbide pretendería controlar ambas cámaras con la presencia no sólo de los elementos de la nueva burguesía industrial y comercial, sino también con la presencia de clérigos, militares y altos funcionarios.

Los trabajos subsiguientes de la comisión de examen de poderes y los de la que se encargó de la instalación del congreso no nos ofrecen más puntos de vista, que nos pudieran ayudar a precisar el por qué de las dos salas. Un incidente, sin embargo, nimio en apariencia, determinará el hecho de que dicho congreso se pusiera a sesionar en una sola cámara y no en dos como prescribía la convocatoria, tal como luego lo vamos a explicar.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Ibidem*. p. 81.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Ibidem*. p. 83.

SU DISOLUCIÓN

Siendo de su incumbencia, la Junta previno todos los detalles para la adecuada y digna instalación del constituyente. Pues bien, entre el ceremonial de rigor encontramos el propio que debía seguir la misma Junta para su disolución. Concluido el acto del juramento —dice su *Diario*— la Junta volverá a su sala a esperar lo que el Congreso Soberano se sirva disponer, y recibiendo la orden para su disolución, se extenderá el acta correspondiente, y se nombrará una comisión para que pase a otro día los cuadros en que está la acta de independencia, y certificada la disolución de la Junta.⁶² Así se había previsto dicha disolución durante la sesión del día 20 de febrero de 1822. Llegado, pues, el día 24:

Después de haber dejado al Soberano Congreso en su salón respectivo los señores de la Junta Provisional gubernativa se vinieron al suyo para esperar la resolución de S.M. a consecuencia de lo acordado en el ceremonial acerca de su disolución, y así se mantuvieron hasta después de las oraciones hasta que se presentó una Comisión del mismo Congreso, compuesta de los señores Alcocer, Texada, Andrade y Mier, y habiendo tomado asiento expuso el Sr. Alcocer venir encargado de manifestar con las expresiones más significativas lo grato y satisfactorio que habían sido a S.M. todos los trabajos de la Junta y que podía disolverse si gustaba para que descansasen los señores como también que podía pasar si quería al Soberano Congreso al día siguiente, a lo que el Sr. Vice-Presidente contestó a nombre de la Junta que ésta no había podido esperar menos consideración de las bondades del Soberano Congreso, a cuya feliz reunión había aplicado su mayor celo; pero que pareciendo necesaria una positiva resolución de S.M. sobre la disolución de la Junta por ser la hora tan avanzada dispondría se retirasen los señores Vocales y los citaría para el día siguiente para que se esperase la final resolución de S.M. ó lo que se acordase más conforme a sus soberanas intenciones...⁶³

Reunidos de nuevo el día 25, la Junta tomó el siguiente acuerdo:

La Junta Provisional gubernativa del Imperio mexicano instituida conforme a los respectivos artículos de los Tratados de Córdoba,

⁶² *Ibidem.* p. 328.

⁶³ *Ibidem.* p. 350.

gloriosa de haber sido el órgano de la nación luego que ésta recobró sus esenciales derechos por los desvelos del primer Jefe del Ejército Imperial, hoy Generalísimo Almirante para pronunciar la solemne acta de la Independencia, que como el monumento más glorioso de la Junta están colocados en cuadros y ha conservado al testero de su Salón se pasen al Soberano Congreso: por una Comisión de los señores Azcárate, Rus, D. Juan y D. José María Cervantes, Marqués de la Cadena y D. Juan Bautista Guzmán, a la cual se encarga que al trasladar a S.M. este precioso depósito dé a su Soberanía las más expresivas gracias por haber tenido a bien exhonerar a la Junta de todas sus funciones, que se pase oficio a la Regencia comunicándole este acuerdo, que los señores Secretarios pasen por Comisión a presentarle a S.M. los libros y papeles de la Junta y oficiales de la Secretaría, y que con inserción de este acuerdo se extienda certificación de haber quedado con efecto disuelta la Junta la que se entregue a la Comisión dé la traslación de las actas de Independencia para la presencia de S.M.

Certificamos asimismo, que concluido este acuerdo el Sr. Vice-Presidente dijo: queda disuelta la Junta: y para que conste en cumplimiento lo mandado lo firmaron.¹⁴

Tal fue el papel importantísimo desempeñado por la Junta Provisional Gubernativa, cuyas actas, escasamente conocidas, se ponen de nuevo a circulación en edición facsimilar.

Me queda finalmente el deber de agradecimiento para con la Biblioteca Sebastián Lerdo de Tejada de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por las facilidades que nos brindó en nuestra investigación y por habernos permitido el original de donde se han tomado los facsimilares que ahora se imprimen.

México, abril de 1980.

JOSÉ BARRAGÁN B.

¹⁴ *Ibidem.* p. 351.