

# REYNALDO SORDO Y EL ESTUDIO DE LOS CONGRESOS DEL MÉXICO INDEPENDIENTE

---

*Miguel Soto\**

Tras completar sus estudios de licenciatura en historia en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM y presentar una tesis sobre la diplomacia del secretario William H. Seward durante la Intervención Francesa en México (que realizó bajo la dirección de Ernesto de la Torre Villar y para la que utilizó fundamentalmente material del Departamento de Estado),<sup>1</sup> Reynaldo Sordo ingresó al doctorado en historia en El Colegio de México y definió la especialidad que desarrollaría a lo largo de los años: el estudio de las legislaturas durante la primera mitad del siglo XIX. Sus textos resultan una guía eficaz para transitar los vericuetos del laberinto político decimonónico. Muestran, por un lado, cómo se evitó la desintegración del país al optar por el establecimiento del sistema federal, pero también, por otro, cómo la lucha de las facciones que surgió desde el principio persistió a lo largo de décadas, hasta llegar a un conflicto internacional en el que se perdió la mitad del territorio. Entonces, lo más grave no fue la reducción sustancial de recursos, sino la profunda incertidumbre de si un proyecto nacional era viable. La obra de Sordo representa una contribución relevante al conocimiento de una etapa compleja de nuestra historia.

\*Facultad de Filosofía y Letras, UNAM.

<sup>1</sup>Reynaldo Sordo Cedeño, “Seward y la Intervención Francesa en México”, tesis de licenciatura en historia, UNAM, 1973.

En aras de la concisión, hemos integrado sus textos en una secuencia cronológica, por más que no corresponda al orden en que él los escribiera.

En primer término, conviene destacar “El Congreso Nacional: de la autonomía de las provincias al compromiso federal”,<sup>2</sup> en el que se aborda el proceso de reestructuración del legislativo, tras su choque con el emperador Agustín de Iturbide, que llevó a la abdicación del monarca en marzo de 1823, y, finalmente, a la sustitución de ese primer Congreso.

Ciertamente, la situación que enfrentaba México tras la caída del gobierno imperial fue la de un vacío de poder en el que la amenaza de desintegración estuvo latente. Ante la ausencia del ejecutivo, un legislativo cuya legitimidad también se cuestionó (hasta que lo reemplazó un nuevo congreso), las diputaciones provinciales asumieron el control de la situación; sobre todo a partir de julio de 1823, cuando se les autorizó a manejar los caudales públicos. Entonces, de manera paralela, se fortaleció el legislativo frente al ejecutivo y se suscitó un agudo cuestionamiento al gobierno central por parte de las provincias.

Entre las primeras tareas del Congreso estuvo dictaminar sobre la abdicación del monarca depuesto; al hacerlo, se cuestionó el procedimiento mismo por el cual había sido erigido emperador, pues se consideró que había sido un acto violento e impuesto a la representación popular; por ello, se desconoció todo y se declaró “insubsistente” la abdicación. Pero de paso, los tribunales declararon ilegales tanto el Plan de Iguala como los Tratados de Córdoba. Aún más, aparentemente para fortalecer su posición, el 27 de septiembre de 1823 proclamaron un decreto para ejecutar de manera expedita a los salteadores de caminos, que en realidad parecía dirigirse más a eliminar enemigos políticos.

Por fin, a partir de los cuestionamientos de algunos que se habían alzado contra Iturbide, se optó por elegir a una nueva representación nacional. A diferencia del primer Congreso, que no redactó una sola línea de la Constitución (lo que era su tarea primordial), el nuevo legislativo se tomó en serio sus trabajos. Empezó a sesionar el 7 de noviembre de

<sup>2</sup> *El establecimiento del federalismo en México (1821-1827)*, coord. por Josefina Zoraida Vázquez (Ciudad de México: El Colegio de México, 2003), 115-154.

1823 y dos semanas después ya tenía un primer borrador de lo que llegaría a ser el Acta Constitutiva de la Federación, que se discutió intensamente hasta el 31 de enero, cuando fue promulgada. Con ella se estableció el marco legal del sistema republicano, representativo y federal que rigió a la República hasta su sustitución por la Constitución de 1824, en octubre de ese año.

Otros de los asuntos discutidos entonces ilustran vívidamente la búsqueda de equilibrio entre las regiones y el centro. Por ejemplo, en la integración de la Suprema Corte de Justicia, tras examinarlo ampliamente, se estableció el carácter perpetuo de los magistrados (aunque el Congreso tenía la capacidad de removerlos si se justificaba), pero se optó por dejar “al juicio” de las legislaturas estatales si los magistrados debían comprobar estudios en ciencias jurídicas; es decir, prevaleció un término medio entre un criterio académico excluyente y la noción de justicia de una experiencia práctica.

Un ejemplo más de esa búsqueda de consensos es el relativo a las leyes de colonización. Por un lado, estuvo el punto de vista del ministro de Relaciones Exteriores, Lucas Alamán, quien insistía en que el gobierno nacional, en tanto que heredero del régimen español, controlara las zonas fronterizas y autorizara establecimientos de acuerdo con un criterio integral de la soberanía. Y por el otro, las posturas periféricas defendidas airadamente, entre otros, por Miguel Ramos Arizpe, que concebían a las poblaciones como el resultado de esfuerzos particulares y no de la Corona; por lo tanto, anteponían los criterios locales a los del Estado nacional para promover el desarrollo local. Fue el punto de vista que prevaleció en el Congreso, y en la Ley Federal de Colonización se estipuló que cada entidad estableciera los lineamientos para promover sus propios intereses. Pronto, el caso de Texas demostró los inconvenientes de semejante formulación, solo que en ese primer momento había respondido a un afán contemporizador entre las regiones y el gobierno central.

Otro ejemplo, por demás irónico, es el del establecimiento del Distrito Federal, propuesto por políticos federalistas como Lorenzo de Zavala, quienes temían el predominio del centro. Sin embargo, además de enfrentar una oposición decidida de políticos mexiquenses, que se consideraron

despojados, como José María Luis Mora, el resultado fue la erección de una capital que, ciertamente, procuró la centralización de los recursos y el control político, muy a pesar de sus promotores.

Así, el texto de Sordo plantea los conflictos que enfrentaron el Congreso y el gobierno nacional con las distintas regiones durante el establecimiento del primer federalismo. De las cuatro entidades radicales (Zacatecas, Oaxaca, Yucatán y Jalisco), fue esta última la que representó el mayor desafío para las autoridades nacionales, pues, además de la defensa de sus propios recursos, Guadalajara se convirtió en un núcleo de partidarios de Iturbide, que se habían ilusionado con el posible retorno de su favorito; pero, cuando fue declarado fuera de la ley y ejecutado, se dedicaron a complicarles la vida a los políticos del centro. Finalmente, el antiguo líder insurgente Nicolás Bravo aplicó sus habilidades para resolver una crisis que pudo haberse convertido en un problema mayor.<sup>3</sup>

Para recapitular, este texto de Sordo muestra el trazo fino y frágil con el que se estableció el primer federalismo. Queda claro que tanto el Acta Constitutiva como la Constitución de 1824 fueron “documentos de compromiso”, lo cual continuaba la tradición de Cádiz, pero también delinearon una fórmula que impidió la confrontación y la dispersión, al menos en ese momento, como ocurrió en otras partes de la América española.

Una vez que se estableció el sistema federal en 1825,<sup>4</sup> los Congresos constitucionales iniciaron sus funciones. El primero enfrentó tareas apacibles, como atender los reclamos de diversas entidades para reducir o exentar pago de las contribuciones o “contingentes”, o, ante el creciente involucramiento de las logias masónicas en la vida pública,

<sup>3</sup>De acuerdo con el trabajo de Catherine Andrews, la negociación de Bravo para resolver la crisis fue más complicada de lo que presenta Sordo, pues en realidad se trató de dos expediciones, una en julio de 1823 y la otra en junio de 1824, la cual concluyó con el arresto y exilio de los dirigentes Anastasio Bustamante y Luis Quintanar, que hasta ese punto habían pensado que habría una solución favorable a sus planteamientos; *Entre la espada y la Constitución. El general Anastasio Bustamante, 1780-1853* (Ciudad Victoria: Universidad Autónoma de Tamaulipas, 2009), 80-83.

<sup>4</sup>La información siguiente procede de dos artículos de Sordo: “El Congreso nacional: De la armonía al desconcierto institucional” y “El Congreso en la crisis del primer federalismo (1831-1835)”, en *Práctica y fracaso del primer federalismo mexicano (1824-1835)*, coord. por Josefina Zoraida Vázquez y José Antonio Serrano Ortega (Ciudad de México: El Colegio de México, 2012), 77-110 y 111-133.

solicitar al gobierno que informara “de manera puntual” sobre las actividades de tales agrupaciones.

Sin embargo, ese tono sosegado se alteró drásticamente en los meses que siguieron. De hecho, con las gestiones del segundo Congreso constitucional en 1827-1828, oscilaron las posturas de los distintos grupos, que acabaron por asumir posiciones cada vez más extremas.

Dos asuntos acapararon la atención de los legisladores. En primer lugar, ante la creciente campaña antiespañola que se desarrollaba en diferentes partes de la república, azuzada en gran parte por el rechazo de la antigua metrópoli al reconocimiento de la independencia, varias entidades proclamaron leyes de expulsión de españoles. El Congreso ratificó esas órdenes de salida, pues admitía que poco podía hacer para frenar los reclamos, por más que implicaran violaciones a los derechos individuales e ignoraran los ofrecimientos del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.

El segundo asunto —y no menor— fue la primera sucesión presidencial. En el verano de 1828, en medio de una intensa campaña promovida por las logias masónicas, que causó, sobre todo, la división de los yorkinos, las legislaturas estatales realizaron elecciones, cuyos resultados, publicados a principios de septiembre, favorecieron con once votos al secretario de Guerra, Manuel Gómez Pedraza, sobre el antiguo líder de la insurgencia Vicente Guerrero, quien obtuvo nueve votos. De inmediato, el inquieto Antonio López de Santa Anna, jefe del cuartel de Perote, demandó la anulación de los sufragios a favor de Gómez Pedraza, para que Guerrero fuera designado como nuevo presidente.

Aunque el gobierno envió tropas para someter la rebelión, esta se extendió y culminó en la capital con el saqueo del Parián en diciembre de 1828. Ante la total pasividad del gobierno, Gómez Pedraza se percató de que para sostener el resultado tendría que combatir a sus enemigos, así que renunció y salió del país. Unas semanas después, al calificar la votación, el Congreso —según Sordo— completó “la peor crisis del sistema constitucional federal”,<sup>5</sup> pues desconoció los votos otorgados a Gómez Pedraza y realizó nuevas elecciones, en las cuales Guerrero

<sup>5</sup> Sordo, “El Congreso nacional: de la armonía...”, 98.

resultó vencedor, acompañado por Anastasio Bustamante como vicepresidente. De acuerdo con la Constitución, el Congreso calificó el proceso electoral (supuestamente sin restricción alguna), pero además de ignorar el voto de las legislaturas, ratificó la asonada militar que cuestionó el resultado, lo que abrió la puerta para acudir a ese método, con todo y certificación legislativa, en elecciones sucesivas.

Si ya de por sí esta postura del Congreso fue lamentable, once meses después no fue mejor, pues declaró a ese mismo ganador de las elecciones “incapacitado para gobernar”, según la nueva tónica que prevalecía acerca de “los hombres de bien”. Efectivamente, aunque el gobierno de Guerrero rechazó un intento de reconquista de España en septiembre de 1829 no pudo afianzar su posición y el propio vicepresidente Bustamante encabezó una asonada que lo derrocó. Una vez más, contó con el visto bueno del legislativo. El tono del nuevo gobierno fue de mano dura y organización administrativa, con Lucas Alamán al frente.

Fue un gobierno con proyectos de desarrollo nacional como, por ejemplo, una ley para recuperar el dominio de Texas, que recibía una creciente inmigración estadounidense y cuyo control por parte de México se veía cada vez más amenazado.<sup>6</sup> Otro designio relevante fue la fundación del Banco de Avío, para el fomento de la industria textil.

Sin embargo, Bustamante se caracterizó también por mostrar una mano pesada contra sus opositores. Así, canceló algunas legislaturas, removió a varios gobernadores y, finalmente, aprehendió al expresidente Guerrero. En vez de incorporarlo a una ley de amnistía que el Congreso discutía al momento de su captura, en enero de 1831, movió los hilos para que el legislativo pospusiera la discusión y dejara al líder sureño fuera del indulto;<sup>7</sup> con ello, procedió a ejecutarlo. Tal dureza no ayudó a fortalecer su autoridad.

<sup>6</sup>Se trata de la ley del 6 de abril de 1830, que prohibía la inmigración estadounidense, planteaba una revisión minuciosa de las concesiones de colonización otorgadas hasta entonces y llamaba a contrarrestar esa inmigración con proyectos de colonización nacional; también se proponía la incorporación del algodón texano al desarrollo de la industria nacional; “Se permite la introducción de ciertos géneros de algodón; destinos de los derechos que produzcan y providencias relativas a la colonización y comercio”, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o sea colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república* (Ciudad de México: Imprenta del Comercio), II, 238-40.

<sup>7</sup>Esta parte de la captura de Guerrero pertenece al segundo artículo de Sordo: “El Congreso en la crisis del primer federalismo”. Como vimos, esta integración de sus textos obedece a un

En efecto, meses después Santa Anna—presente una vez más—volvió a pronunciarse, solicitando la remoción del gabinete presidencial, a quien “la opinión pública” señalaba de promover “los atentados contra la libertad civil”. Conforme pasaron los meses y la rebelión creció, la demanda alcanzó al propio jefe del ejecutivo; finalmente, tras varios combates, los militares decidieron negociar la solución de la crisis.

A diferencia de lo sucedido antes, el Congreso rechazó la componenda militar y ello hizo que se le incluyera en el proceso de renovación, por medio de nuevas elecciones generales. Paradójicamente, aquí Sordo califica ese acuerdo como un “rompimiento del orden constitucional”, como si la calificación de las elecciones en 1829 no lo hubiera sancionado ya entonces.

El resultado de las votaciones significó el arribo de Santa Anna al ejecutivo por primera vez, acompañado por Valentín Gómez Farías en la vicepresidencia y un Congreso dispuesto a transformar al país prácticamente en un periodo legislativo. Así, los legisladores se embarcaron en una intensa labor y promulgaron leyes que deslindaban los ámbitos religioso y civil, al eliminar la coacción civil para el pago de diezmos y el cumplimiento de los votos monásticos. También se propuso reducir la influencia eclesiástica en la educación y desamortizar bienes de “manos muertas” (o improductivas), para promover el desarrollo económico mediante la división y circulación de propiedades.

Además, el Congreso y Gómez Farías asumieron el patronato eclesiástico o adoptaron una nueva jurisdicción del Estado sobre la Iglesia, y enfrentando la opinión de la jerarquía eclesiástica, se dispusieron a consumir la provisión de curatos e impusieron su autoridad sobre los prebendados que solo reconocerían tal facultad si era otorgada por Roma.

---

afán de concisión y claridad. En la evaluación que el autor hace de la primera etapa del sistema federal, considera que tanto los yorkinos como los “hombres de bien” contribuyeron a la destrucción sistema federal; los primeros invocando “la voluntad de los pueblos” y los segundos anteponiendo “el afán de orden” en la aplicación de la ley; “El Congreso nacional”, 107. El segundo artículo corresponde al estudio más amplio que realizó Reynaldo Sordo en su investigación doctoral sobre los congresos. Sordo Cedeño, “El Congreso durante la Primera República Centralista, 1835-1841” (tesis de doctorado en historia, El Colegio de México, 1989), editada en 1993 como libro por El Colegio de México y el ITAM.

Como era de esperarse, las medidas provocaron reacciones airadas de distintos sectores. Para enfrentarlas, el gobierno, con el apoyo del legislativo promulgó la Ley del Caso, que consistía en una lista de opositores que debían ser expulsados del país en un plazo perentorio y sin que mediara un proceso judicial. Lo mismo debía suceder con quienes estuvieran en “el mismo caso” (o sea, pensar diferente que el gobierno). Esa medida abarcó a todo tipo de personas: eclesiásticos, militares y civiles. De acuerdo con Sordo, fue la más lesiva para el propio gobierno liberal, pues políticos moderados se sintieron prevenidos y reaccionaron contra su carácter arbitrario.

En toda esta trama, el presidente Santa Anna había observado una actitud, al menos en apariencia, de apoyo a la legislación reformista; pero, conforme avanzaron las medidas, fue perdiendo su entusiasmo hasta enfriarse con la provisión de curatos. Así, se convirtió en un franco opositor a los afanes congresistas por reducir al ejército. Después de varias ausencias durante 1833, en abril de 1834 Santa Anna volvió a la capital, removió a Gómez Farías del ejecutivo y se rehusó a ampliar el periodo extraordinario de las sesiones legislativas. Al mes siguiente fue declarado “Protector de la Nación” por el Plan de Cuernavaca. Con ello, se inició una amplia contrarreforma que derogó la mayoría de las medidas transformadoras y culminó con la sustitución del sistema federal.<sup>8</sup>

Una vez más, a fin de resolver el estancamiento se decidió convocar a elecciones para un nuevo Congreso, el cual inició sus sesiones en enero de 1835. Antes, durante el segundo semestre de 1834, se había debatido ampliamente sobre las facultades de la siguiente asamblea para reformar la Constitución. Aunque pareció que Santa Anna podría controlar la situación, cuando se reunió el legislativo fue evidente que no sería así: el Congreso se proclamó constituyente y Santa Anna renunció, aunque la Cámara de Representantes no aceptó la dimisión y solo le

<sup>8</sup> Como demuestra Sordo, la sustitución del sistema federal por uno central fue una medida ampliamente compartida por élites de las distintas regiones del país. En octubre de 1835, la promulgación de las Bases de Organización Política constituyó ya un cambio del sistema político, pero la nueva Constitución de las Siete Leyes fue completada hasta diciembre del año siguiente.

otorgó una licencia. En los meses que siguieron los diputados fueron eliminando los obstáculos a la centralización del sistema político; entre ellos, destacó la reducción de las milicias cívicas de los estados.

Si bien los textos de Sordo revisados hasta aquí abordan la composición de los distintos cuerpos legislativos, su libro sobre *El Congreso en la Primera República centralista* presenta un análisis pormenorizado de las tendencias de votación de los distintos grupos que lo conformaron. Así, no obstante que Santa Anna se convirtió en el defensor del nuevo orden en ciernes, al someter primero a Zacatecas y luego disponerse para combatir a los colonos de Texas distó de ser el promotor de la centralización del país, como se sostuvo a lo largo de mucho tiempo. En realidad, la revisión detallada de la información lleva a Sordo a plantear otros aspectos novedosos.

La Iglesia y el Ejército tampoco fueron, como corporaciones, las que decidieron la sustitución del sistema político.<sup>9</sup> Quienes encabezaron la transformación fueron políticos centralistas (Francisco Manuel Sánchez de Tagle, Carlos María de Bustamante, José María Cuevas y Miguel Valentín, entre otros), que influyeron en moderados persuadidos por los excesos de los radicales y que aprovecharon la incertidumbre provocada por las actitudes desafiantes de Zacatecas y luego Texas contra el gobierno general (el primero por la reducción de las milicias cívicas y el segundo porque se trató de limitar su disposición de los terrenos baldíos para hacerse de recursos y, luego, su rebeldía abierta contra el gobierno general). Así, con los votos de moderados y santannistas, los centralistas obtuvieron la mayoría en el Congreso transformado de constitucional en constituyente para consolidar el cambio.<sup>10</sup>

Por otra parte, Sordo destaca que la nueva Constitución, conocida como las Siete Leyes incluyó por primera vez, un apartado de los derechos civiles. Si bien algunos resultaban restrictivos, como los requisitos para votar o ser votados, el código reconoció las prerrogativas ciudadanas. El autor sostiene que un número importante de sectores

<sup>9</sup> Si bien hubo tanto militares como eclesiásticos, su proporción fue menor. Ciertamente, secundaron la transformación del sistema político, pero las principales iniciativas al respecto no partieron de esos sectores.

<sup>10</sup> Sordo dedica un estudio particular a la influencia del segundo caso en el proceso de centralización, en “El Congreso y la Guerra de Texas”, *Secuencia* 22 (1992): 41-54.

sociales de las distintas regiones del país optaron por un cambio en el sistema de gobierno, con la expectativa de que las cosas mejoraran, lo cual, ciertamente, no sucedió.

Nuevos componentes institucionales, como el Supremo Poder Conservador, llevaron a considerar a la organización política establecida como un sistema tradicionalista, debido a su nombre. En realidad, este mecanismo diseñado por Sièyes y Constant y adoptado en una versión mexicana resultó un obstáculo para el funcionamiento del gobierno, particularmente en los momentos de crisis.

En todo caso, Sordo destaca los enormes desafíos que enfrentó el centralismo para poder consolidarse:

- La bancarrota que enfrentaron los gobiernos del México independiente, más allá del sistema político que los rigiera.
- La derrota y captura de Santa Anna en Texas dejó al ejército y a los políticos del nuevo orden sin muchas alternativas, sobre todo, cuando en junio de 1836 se supo de los Tratados de Velasco, que el militar xalapeño había firmado con los texanos, lo cual hizo que los centralistas acudieran a Anastasio Bustamante, una vez más como presidente.
- Las guerras de Texas (1835-36) y contra Francia (1838-39) significaron gastos enormes para el país. Además, la segunda, con una herida que recibió Santa Anna al combatir a un contingente francés, le abrió la puerta a la reivindicación política (cuatro meses después fungió nuevamente como presidente, aunque interino).
- Múltiples rebeliones federalistas surgieron en diferentes regiones de la república, algunas apoyadas por la flota francesa.
- Las dudas e incertidumbres de diversos colaboradores del régimen, empezando con el propio presidente Bustamante y varios de sus colaboradores.
- Los embates de los jefes militares, que tuvieron sus manifestaciones más importantes en 1840 en plena capital del país, aunque fracasaron. Luego vino la asonada que derrocó al régimen, en la que participaron jefes militares de distintas regiones y que capitalizó Santa Anna para volver al poder y poner fin al primer sistema centralista.

Aun con el descalabro, Sordo destacó ciertos aspectos positivos del primer régimen central o unitario y su respaldo por distintos Congresos; además de los ya mencionados, el intento de instaurar una “democracia dirigida”, que, a la vuelta de los años, sería un sistema político que rigió al país durante varias décadas en el siglo xx.

“Los Congresos centralistas, 1835-1846”, uno de los últimos trabajos que publicó Reynaldo Sordo,<sup>11</sup> contiene el estudio de un lustro que había dejado de lado a lo largo de su carrera: 1841-1846. En ese periodo se ensayaron diversas alternativas políticas.

Con el triunfo de la rebelión de 1841, de acuerdo con las Bases de Tacubaya (que rigieron el bienio siguiente), se convocó a un Congreso en 1842, el cual resultó demasiado federalista para las aspiraciones de Santa Anna y acabó clausurado por un golpe militar.<sup>12</sup> Como consecuencia, el gobierno provisional encabezado por Nicolás Bravo (ante las ausencias acostumbradas del xalapeño), en lugar de convocar a elecciones, designó a una Junta de Notables para que redactara otra constitución; el resultado fueron las Bases Orgánicas expedidas en junio de 1843.

Esta nueva constitución estableció otro régimen centralista con sus propias peculiaridades. Por ejemplo, otorgó la facultad de veto al ejecutivo, en condiciones similares a los del sistema estadounidense, es decir, que se requerían dos terceras partes de cada una de las cámaras, lo cual resultaba difícil de conseguir.

Por otra parte, con respecto a las Siete Leyes, las Bases modificaron los requisitos para ejercer distintas facultades o cargos públicos. Por ejemplo, el derecho de ciudadanía duplicó la renta anual requerida de 100 a 200 pesos; en cambio, la condición para ser presidente de la república se redujo de una renta de 4000 a solo los 200 pesos de cualquier ciudadano.

El número de senadores se incrementó 24 a 63 y aumentaron los requisitos. Dos terceras partes del Senado serían electos por las asambleas departamentales y el resto por la Cámara de Diputados, el ejecu-

<sup>11</sup> En *Los centralismos mexicanos, 1835-1846* coord. por Josefina Zoraida Vázquez (Ciudad de México: El Colegio de México, El Colegio de Michoacán, 2021), 39-68.

<sup>12</sup> Para la composición y los trabajos de ese legislativo véase: Cecilia Noriega Elío, *El Constituyente de 1842* (Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Históricas, 1986).

tivo y la Suprema Corte de Justicia; este último tercio sería de individuos que se hubieran distinguido por sus servicios en la administración pública, la Iglesia o el Ejército. El resto de los senadores provendrían de cuatro estamentos: agricultores, mineros, propietarios o comerciantes, fabricantes o industriales y los candidatos debían contar con una propiedad raíz de 40 000 pesos. O sea, como lo vio entonces *El Estandarte Nacional*, la mayoría de los senadores representarían una verdadera aristocracia.<sup>13</sup>

Con todo y la pretensión elitista, como señala Sordo, el régimen de las Bases Orgánicas distó mucho de ser un gobierno sólido. Sordo lo atribuye a que el sistema electoral le impedía participar en las etapas finales de las elecciones; por ello, argumenta, el Congreso constitucional que entró en funciones en enero de 1844 no se caracterizó por su sumisión al ejecutivo. En realidad, más allá de los vericuetos jurídicos, la administración enfrentó gastos enormes en la pretendida campaña de Texas y la real y muy concreta de Yucatán, también separada de la república en esos años.

Así, un compromiso establecido en las Bases de Tacubaya, que rigieron como se dijo entre 1841 y 1843, fue que los actos del ejecutivo serían sometidos a la revisión del primer Congreso constitucional. Cuando ese momento se acercaba, el gobierno decretó en octubre de 1843 que el análisis de su desempeño era un asunto de “mera opinión”. Evidentemente, prefería que no se discutieran cuestiones como el Tratado con Yucatán, la concesión para la construcción de una vía interoceánica en Tehuantepec o la ocupación de los bienes de temporalidades de California y Filipinas.

En el verano de 1844, tras meses de ausencia, Santa Anna reasumió brevemente el ejecutivo, desde donde confrontó en distintas ocasiones al Congreso. Las cosas llegaron a tal grado que, ante la escasez de recursos el xalapeño, pues la autocrítica no era lo suyo, culpó al legislativo de la pérdida de Texas. Así, ante la demanda de más recursos, la Asamblea Departamental de Jalisco propuso que el Congreso asumiera la responsabilidad del gobierno provisional por sus actos. Esa inicia-

<sup>13</sup> Fórmula que recuerda, por cierto, al senado vitalicio tipo romano propuesto por Bolívar en su famoso Discurso de la Angostura de 1819.

tiva marcó el inicio de una rebelión que en los meses que siguieron acortó el nuevo retiro del presidente, pues la propuesta fue secundada por la guarnición local y otras más. El xalapeño dejó su descanso y movilizó tropas para combatir la rebelión, pero lo hizo sin permiso del legislativo, de modo que varios diputados destacaron la inconstitucionalidad de su acción.

Como respuesta, el presidente interino, Valentín Canalizo, publicó una circular en la que informaba que mientras se ponía “al ejecutivo en aptitud de hacer la campaña contra Texas”, estarían “suspensas las sesiones del Congreso”. Entre tanto, el presidente resolvería las “cuestiones urgentes” de hacienda o guerra que se presentaran. Es decir, el ejecutivo gobernaría sin oposición y sin Congreso.<sup>14</sup> Este choque fue el principal enfrentamiento entre los dos poderes.

Pese al bando, el Congreso siguió sesionando y declaró a Santa Anna fuera de la ley. En esa ocasión las demandas de los diputados coincidieron con el descontento de jefes castrenses, y unidos sometieron a proceso al presidente. Como resultado, se le excluyó de una amnistía promulgada entonces, pero se le autorizó a salir a un exilio supuestamente perpetuo.

El gobierno que se hizo cargo fue el del moderado José Joaquín de Herrera, quien contó con el apoyo, entre otros, de Manuel Gómez Pedraza y Mariano Otero. La prioridad del nuevo régimen fue evitar la guerra por la pérdida de Texas, y, aunque Herrera estaba convencido de las bondades del sistema federal, prefería no precipitar un cambio del sistema político por las difíciles condiciones que enfrentaba. Esto lo confrontó con los federalistas radicales, que aspiraban a realizar cambios inmediatos. Fue un adelanto de lo que vendría en los años siguientes.

Un logro importante del gobierno fue convencer al Congreso, en mayo de 1845, de la necesidad de negociar con Texas el reconocimiento de su independencia y tratar de evitar que se incorporara a Estados Unidos; sin

<sup>14</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía, Circular, 29 de noviembre de 1844, [Manuel Crescencio] Rejón, en Enrique de Olavarría y Ferrari, “México independiente”, *México a través de los siglos*, dir. por Vicente Riva Palacio (Ciudad de México: Cumbre, 1983), VIII, 92-93. Como propuso Josefina Vázquez, con esa polémica circular probablemente Santa Anna pretendía abrir un espacio —atendiendo a las sugerencias del ministro inglés Charles Bankhead— para tratar de reconocer a Texas y evitar su anexión a Estados Unidos, pero no prosperó. “Santa Anna y el reconocimiento de Texas”, *Historia Mexicana* 36 (1987), 553-561.

embargo, la propuesta llegó demasiado tarde, pues en cuestión de semanas los texanos decidieron sumarse a la Unión.

Por otra parte, en vez de cambiar el sistema político, el gobierno de Herrera pretendió modificar las condiciones de los departamentos, dándoles más autonomía en el manejo de sus propios recursos. Sin embargo, no fue suficiente para las aspiraciones federalistas de los radicales, que trataron de derrocarlo a principios de junio de 1845.

Herrera fue víctima de su afán pacifista, pues al expresar su interés por recibir a un enviado extraordinario del presidente James K. Polk para resolver la crisis de Texas, fue acusado de traidor por tratar de ceder territorio para evitar la guerra.

El general Mariano Paredes y Arrillaga capitalizó la situación. Hoy se sabe que detrás de su intentona, promulgada con el Plan de San Luis, estaba el gobierno español, en la figura del ministro Salvador Bermúdez de Castro, secundado por el político mexicano Lucas Alamán. Estos personajes tenían la intención de erigir una monarquía. En ese primer semestre de 1846, Paredes trató de aprovechar los recursos de quien pudiera para su propio provecho y con esa finalidad procuró ganarse tanto a monarquistas como a republicanos.

El gobierno de Paredes propuso integrar un Congreso peculiar, electo por estamentos. De las nueve clases que lo integraban, se distinguían especialmente los propietarios (con 38 diputados), que, con clérigos y militares —con 20 integrantes cada uno— controlaban la mitad de la asamblea.<sup>15</sup> Otro grupo privilegiado eran los comerciantes (20); y luego venían mineros, industriales y miembros de profesiones “literarias y artísticas”, con 14 cada uno. Para rematar, habría 10 funcionarios de la administración pública y 10 magistrados, lo cual significaba una mezcla extraña, porque incorporaba a miembros del poder judicial en el legislativo. Ciertamente, se trató de otro afán elitista por gobernar al país desde muy arriba.

No queda claro si Paredes estaba convencido del proyecto monárquico, pero no hay duda de que nunca pudo librarse de la oposición, que consideró a ese Congreso como una “antesala de la monarquía”.

<sup>15</sup>El total de representantes era de 160, así que, con 78, esos tres sectores tenían prácticamente la mitad.

El gobierno de Paredes se derrumbó con las derrotas militares sufridas ante el ejército estadounidense. Sin embargo, cumplió un cometido fundamental: unir a puros y moderados en una causa común. Una vez que lograron su objetivo, estos aliados recuperaron su propia fisonomía con todo y sus diferencias, y así lo demostraron en los meses que siguieron.

El afán expansionista estadounidense había precipitado la guerra contra México en mayo de 1846. Aquí recogemos el texto de Reynaldo Sordo “El Congreso y la guerra” en otro libro coordinado por Josefina Zoraida Vázquez, *México al tiempo de su guerra con los Estados Unidos*.<sup>16</sup>

Como resultado del nuevo pronunciamiento, se restableció el sistema federal el 22 de agosto. Cada problema que enfrentó el nuevo gobierno fue motivo de debate y confrontación: la conformación del gabinete del presidente interino Mariano Salas, las elecciones para el Congreso de octubre y noviembre y las presidenciales del mes siguiente o las cuestiones decisivas del conflicto con Estados Unidos, como su financiamiento, la búsqueda de una solución diplomática o el desenlace militar. El Congreso estuvo partido a la mitad, y en una de las instancias referidas, las diferencias de los tribunos trascendieron el recinto legislativo y cada uno azuzó a sus partidarios a la guerra civil, ¡cuando el enemigo extranjero desembarcaba en Veracruz! Como reflexionó Sordo, esas condiciones distaron de ser las óptimas para que desde el Congreso se reconstituyera a la nación y se enfrentara la guerra extranjera. Los resultados así lo demostraron.

Con las elecciones presidenciales de diciembre se hizo evidente la atomización política del país. En la votación de las legislaturas, Santa Anna obtuvo 11 votos y el moderado Francisco Elorriaga 9; para la vicepresidencia Gómez Farías obtuvo también 11 y Melchor Ocampo, apoyado evidentemente por los moderados, obtuvo 8 votos.

Una crisis particularmente grave la representó la posible ocupación de bienes eclesiásticos para financiar la guerra, promulgada en enero de

<sup>16</sup>“El Congreso y la guerra con Estados Unidos de América, 1846-1848”, en *México al tiempo de su guerra con Estados Unidos (1846-1848)*, comp. por Josefina Zoraida Vázquez (Ciudad de México: Secretaría de Relaciones Exteriores, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1997), 47-103.

1847. En un cuadro que recordaba la difícil pareja de Santa Anna y Gómez Farías en 1833-1834, los resultados no fueron muy distintos, con la agravante de que excitó el estallido la Rebelión de los Polkos en la capital, cuando los estadounidenses se presentaban frente a Veracruz. El desenlace fue un fracaso rotundo en cuanto a la recaudación de fondos y una aguda crispación entre los sectores sociales. Por supuesto, el beneficiario de todo fue Santa Anna, quien se presentó otra vez como el Salvador y apaciguó a los grupos en pugna.

Otra iniciativa importante del legislativo en las semanas que siguieron fue la promulgación del Acta de Reformas a la Constitución de 1824. Se optó por impulsar esta figura jurídica adicional para que el Congreso no perdiera su carácter de constitucional y se convirtiera en constituyente. Desde la restauración del sistema federal en agosto de 1846, varias legislaturas rescataron propuestas de reforma acumuladas en la década anterior y el resultado fue el Acta, redactada sobre todo por Mariano Otero, que se promulgó el 19 de abril siguiente. Este documento representa un parteaguas en la legislación mexicana, porque incorpora el juicio de amparo como instrumento de protección ciudadana.

Un día antes, el 18 de abril, Santa Anna decidió enfrentar al ejército estadounidense en Cerro Gordo. El resultado fue otra derrota para las tropas nacionales. Ante la posibilidad de que el xalapeño entablara negociaciones con el enemigo, el Congreso decretó una prohibición fulminante, desconoció cualquier tratado que se firmara y declaró traidor a quien tomara parte. Como destaca Sordo, esta medida del legislativo violaba directamente la Constitución de 1824, que facultaba al ejecutivo para establecer acuerdos diplomáticos con otras naciones, reservándole al Congreso la decisión de ratificarlos o no. La cuestión volvió a discutirse en junio, y el Congreso determinó que el ejecutivo podría entrar en tratos con el enemigo ratificando su propia facultad para avalarlos o rechazarlos, tal como lo establecía la Constitución. En la práctica, la cuestión quedó pendiente, pues el Congreso no volvió a tener cuórum sino hasta noviembre, cuando la capital ya había sido tomada por el enemigo y las autoridades nacionales se hallaban en Querétaro. Ahí, finalmente, a pesar de las voces en contra, otro Congreso aprobó y

ratificó el Tratado de paz de Guadalupe Hidalgo, con el que se perdió la mitad del territorio nacional.

La legislación producida por ese Congreso ha sido ponderada por más de un estudioso. Ahora bien, de acuerdo con algunos miembros de ese cuerpo legislativo, la valoración que hace Sordo es que el Congreso falló en una de sus obligaciones fundamentales, que era la de lograr acuerdos que le permitieran integrar un frente común en la defensa de la soberanía nacional. Se aprobó un modelo jurídico excepcional en un país que nadie sabía en qué condiciones sobreviviría. De hecho, al ver las circunstancias tan difíciles, cabe preguntarse cómo fue que no se desintegró.<sup>17</sup>

Otro texto de Reynaldo Sordo sobre la diversa laboral legislativa, que reservamos para concluir este recuento, adopta una visión más optimista de la formación de las instituciones nacionales: “La libertad de prensa en la construcción del Estado liberal laico, 1810-1857”.<sup>18</sup>

Sordo rastrea leyes y reglamentos en torno a la libertad de imprenta, así como las reacciones de distintos Congresos y de la Suprema Corte. Ciertamente, considera a ese derecho como uno de los pilares fundamentales del sistema representativo establecido en el país.

Al igual que otros tantos componentes del andamiaje institucional de la nueva nación, el trabajo se remonta a las juntas y cortes que rigieron en España durante la ausencia del rey por la invasión napoleónica, de las que surgió la Constitución de Cádiz en 1812. En el texto se revisan tres documentos del periodo: el decreto del 18 de noviembre de 1810, los artículos 131 y 371 de la propia Constitución gaditana y un Reglamento del 12 de noviembre de 1820, una vez que el código fue restablecido, tras seis años de reinado absolutista de Fernando VII. Los documentos comprenden aspectos fundamentales que prevalecerían para la libertad de prensa a lo largo del siglo: el establecimiento de juntas de censura y de protección de la libertad de imprenta, los afanes de definición de los abusos a esa libertad, como incitar a la desobediencia de las leyes o

<sup>17</sup> Sordo, “Los congresos centralistas”, 66.

<sup>18</sup> En *El Estado laico y los derechos humanos en México: 1810-2010*, coord. por Margarita Moreno-Bonnet y Rosa María Álvarez de Lara (Ciudad de México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Filosofía y Letras, 2019), 1, 133-147.

de las autoridades legítimas y difundir calumnias en contra de los individuos. Esa legislación estableció también la figura de los jurados populares para desahogar las causas respectivas.

Un aspecto relevante del Reglamento de 1820 fue que se acotaba puntualmente la censura de temas religiosos a cuestiones relativas a las Sagradas Escrituras o de los dogmas del culto, dejando de lado la disciplina eclesiástica. Ello representó un paso importante en la secularización del orden social.

El siguiente texto revisado es la Constitución Federal de 1824, la cual, básicamente, heredó los planteamientos gaditanos y les añadió la facultad del Congreso para “proteger y arreglar” esa libertad de imprenta que, según la Constitución y el Acta Constitutiva de la Federación, “jamás se podr[ía] reformar”. Aparte de este afán perpetuador, resulta interesante destacar las reacciones de las entidades federativas: cuatro omitieron la cuestión por completo (Guanajuato, Puebla, Tabasco y Veracruz, lo que sorprende por la intensa participación política y periodística que se habría de desarrollar en ese estado). Otras, secundando la disposición general, atribuyeron a sus legislaturas la facultad de proteger esa libertad, y otras más reconocieron tanto el derecho a la libertad de imprenta como la atribución de los Congresos locales para protegerla.

46 | En 1828 se reglamentaron dos tipos de jurados para la calificación de los impresos, uno de acusación y otro de sentencia. Ambos estarían integrados por “ciudadanos reconocidos”, que deberían contar con ingresos de 4000 pesos anuales. Básicamente, la intención era proteger a editores y escritores. Tal vez la parte más novedosa del Reglamento fue la estipulación de que los acusados de un abuso o violación a la ley de imprenta serían procesados por “un tribunal común”; es decir, que independientemente de si el infractor era eclesiástico o militar, sería sometido a un proceso común, tal como el resto de los ciudadanos. Así, los fueros que distinguían a esas corporaciones quedaron relegados para efectos de esta ley. Con ello, apunta Sordo, la secularización iba permeando a la sociedad mexicana.

En la Constitución que reemplazó al sistema federal, las Siete Leyes (de diciembre de 1836), se estableció en la Primera Ley (art. 2º, párrafo VIII) el derecho de imprimir y hacer circular cualquier texto sin

censura. Se intentó precisar las responsabilidades de escritores y editores y al respecto se anunció la emisión de una ley secundaria, pero nunca sucedió. Por otra parte, justo cuando se estableció el régimen centralista el Congreso preparó un dictamen sobre libertad de imprenta, y aunque se discutió en los años siguientes, nunca se aprobó.

El nuevo gobierno de Anastasio Bustamante presentó en 1839 y 1840 sendas iniciativas sobre esta libertad. En la primera se establecía que los impresores debían cubrir una fianza de 4000 pesos. Entonces, la Suprema Corte de Justicia emitió una opinión contraria, pues consideró que el gobierno actuaba como juez y parte al establecer restricciones que podían utilizarse con distintos intereses.

La propuesta del año siguiente incluía restricciones. Exigía un registro de impresor responsable con una fianza de 4000 pesos “previo a la publicación”, supuestamente para satisfacer las multas, lo cual fue visto como una sanción adelantada. También requería el nombramiento de un procurador especial para perseguir los delitos concernientes. De nueva cuenta la Suprema Corte se opuso, aduciendo que “el buen sentido de la nación” hacía innecesarias esas restricciones.

Ante la insistencia del gobierno, cuando esta iniciativa se discutió en el Congreso se destacó que las fianzas propuestas implicaban un filtro económico, contrario a la Constitución. Además, el procurador podía ser nombrado “a modo”. Por esos motivos, la iniciativa tampoco fue aprobada por el legislativo.

Con todo esto quedó demostrado que, con todos los inconvenientes (como la perenne inestabilidad) de la época, el sistema constitucional funcionaba para impedir las pretensiones arbitrarias de los gobiernos en turno. Ciertamente, la libertad de imprenta fue considerada en cada caso como un elemento fundamental de los sistemas representativos.

Sorprendentemente, las segundas Bases de Organización Política, conocidas como las Bases Orgánicas, promulgadas en 1843, con el segundo régimen centralista, fueron el texto que más espacio dedicó a la libertad de imprenta. Desde su definición se distinguía: “Ninguno puede ser molestado por sus opiniones; todos tienen derecho para imprimir las y circularlas, sin necesidad de previa calificación y censura. No

se exigirá fianza a los autores, editores o impresores”.<sup>19</sup> Como destaca Sordo, ya no se trataba solo de ideas políticas elaboradas o juicios académicos, sino que se ampliaba a las opiniones que los individuos pudieran tener.

Por otra parte, los escritos que trataran sobre el dogma religioso o las Sagradas Escrituras se sujetarían “a las disposiciones o leyes vigentes”; en cambio, se establecía que “en ningún caso será permitido escribir sobre la vida privada”. Esta disparidad sobre las cuestiones relativas a las cuestiones religiosas y a la vida doméstica provocó una protesta airada de la Iglesia, pues sus asuntos pasaban a un segundo plano en la óptica del gobierno civil.

En todo caso, en el artículo 186, inciso II de esa Constitución, se precisaba cuándo el impresor incurría en responsabilidad: al publicar ataques contra la religión, contra la moral y las buenas costumbres; al incitar a la desobediencia de las autoridades, así como al promover ataques a la independencia y la forma de gobierno.

Este código rigió hasta agosto de 1846, cuando fue derrocado el régimen de Mariano Paredes y se erigió el gobierno provisional del general Mariano Salas, con el sistema federal restablecido. Durante ese interinato, en noviembre, el ministro de Relaciones Exteriores e Interiores, José María Lafragua, publicó un reglamento que halló en los archivos del Senado. El texto había sido aprobado a fines de 1845, pero su aplicación quedó en suspenso debido a la rebelión y ascenso de Paredes al poder, en enero del año siguiente.

El reglamento se conoció como Ley Lafragua. Este texto de 65 artículos presenta un catálogo pormenorizado de qué representaba un abuso a la libertad de imprenta; por ejemplo, la subversión, la sedición, así como incitar a la desobediencia de las leyes; los ataques directos a la religión católica, entendiéndose por ello los “escarnios, sátiras o inventivas”. Y también, en un afán de precisión del tipo de delitos relacionados y sus posibles incitadores (incluyendo a síndicos o alcaldes constitucionales de los ayuntamientos), se establecían los castigos, como era quedar sujetos a “acción popular”.

<sup>19</sup>Bases Orgánicas, Título II, art. 9º, I y II, en *Leyes fundamentales de México, 1808-1983*, comp. por Felipe Tena Ramírez (Ciudad de México: Porrúa, 1983), 407.

Además, en cuanto a la aplicación de la ley para la ciudadanía en su conjunto, el reglamento establecía de manera contundente: “Todo delito por abuso de libertad de imprenta produce desafuero y los delinquentes serán juzgados por los jueces de hecho y de derecho con arreglo a esta ley”.<sup>20</sup>

Es decir que, en la ejecución de esta ordenanza, la distinción de eclesiásticos y militares desaparecía y serían procesados como los demás ciudadanos. Así, no obstante la inestabilidad política y los graves problemas que enfrentaba el país para consolidar las instituciones nacionales, no dejaba de avanzar la secularización y la igualdad frente a la ley.

Un último documento, que Sordo analiza como antecedente de la libertad de imprenta plasmada en la Constitución de 1857, es una ley de 1848, que también lleva el nombre de su redactor Mariano Otero y que completaba al Reglamento Lafragua.<sup>21</sup> En principio, seguía los lineamientos generales de los reglamentos anteriores en cuanto a los abusos del derecho de expresión, pero incluía una aversión particular por la difamación, la cual debía ser sancionada con severidad. Todo escrito difamatorio o contrario a la moral pública debería ser perseguido de oficio; de ese delito habrían de ocuparse los jueces de primera instancia, tanto civiles como criminales. Da la impresión de que, al ocupar el Ministerio de Relaciones Exteriores, Otero se hubiera sentido vulnerable a la vindicta pública, de ahí que mostrara su interés por sancionar de manera particular tal infracción. Sordo considera esta medida como “un cierto retroceso” en relación con la moderación que había prevalecido en los años anteriores.

Con todos estos antecedentes, es posible vislumbrar cómo la sociedad novohispana transitó del antiguo régimen colonial al de una república laica y liberal con la promulgación de la Constitución de 1857, tanto en los aspectos de secularización social como de afán por normar las conductas ciudadanas en un nuevo orden civil. Otra cosa fue si el modelo fue aceptado por todos, como se mostró primero por una década

<sup>20</sup>“Reglamento de la libertad de imprenta”, México, 14 de noviembre de 1846, [Núm. 59], *Colección de leyes y decretos. Publicados desde 1° de enero de 1844* (Ciudad de México: Edición del Constitucional, Imprenta de Palacio, 1851), 485-500, art. 61, 499.

<sup>21</sup>En realidad, ahora se conoce como “Ley Otero” a la que el político e ideólogo incorporó en su Acta de Reformas a la Constitución de 1824, relativa al juicio de amparo.

MIGUEL SOTO

de guerras y, luego, en los años que siguieron, por una ejecución complicada y selectiva.

## **Reflexión final**

Estos estudios de los legislativos en el México independiente ilustran el complejo panorama del nuevo país, en medio de la división interna y los conflictos con otras naciones, pero también los pasos firmes que se dieron en el complejo proceso de conformación nacional. Si bien el abordaje de los textos es primordialmente institucional, trasciende un contenido importante de vida social, tanto en la composición de los Congresos, como en la discusión de la libertad de imprenta. Se trata de una historia crítica y rigurosa.

Los textos de Reynaldo Sordo resultan particularmente relevantes en estos días en que nuestra sociedad enfrenta a un gobierno empeñado en ignorar o destruir a las instituciones nacionales. Como se demuestra en estos trabajos, se han formado con el esfuerzo y la persistencia de muchas generaciones, y no es posible permitir que se vayan por la borda, como si nada. Todo ello nos lleva, una vez más, a agradecer a nuestro querido colega su empeño y dedicación para ayudarnos a entender y valorar esos logros conseguidos a lo largo de tanto tiempo.