



Morelos en una pintura del siglo XIX conservada en Morelia.

Soberanía, ley, nación y potestades divididas en el Decreto Constitucional de Apatzingán

RAFAEL ESTRADA MICHEL



José María Morelos y Pavón

Obra al óleo sobre tela pintada por un indio mixteco, 1812. 82 x 69 cm

SUMARIO

I. Morelos: su legado jurídico. II. Dos soberanías, Congresos y divisiones. III. Entre reslamientos, sentimientos y decretos. IV. Influencias sobre el posterior constitucionalismo.



El abandono de una situación de opresión, bien se traduzca en una independencia transitoria (en tanto los franceses abandonaron la península, como lo plantearon en 1808 los licenciados Verdad y Azcárate¹), dubitativa (Allende, Hidalgo, Rayón²) o definitiva (Morelos,³ Mina,⁴ Iturbide⁵), es motivo de celebración en la tentativa misma. Y en medio de esta conmemoración de los abandonos, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana resulta el acto paradigmático (no, por supuesto, el único) para la superación de un escenario antiguo y su sustitución por uno *constitucional*; esto es, basificante, fundamental, angular, propio de un Estado de leyes: de un Estado gobernado no ya por hombres, sino por normativas antropomorfizadas.

Sorprende, sin embargo, el legicentrismo⁶ de un texto como el apaztingano cuando se repara en que presumiblemente fue redactado y discutido con base en un *Reglamento* (el del Congreso de Anáhuac sancionado en Chilpancingo el 11 de septiembre de 1813) en absoluto lególatra.

La explicación puede darse si se contempla la necesidad igualatoria en una Nueva España que, como advertía el cardenal Lorenzana a finales del setecientos, no poseía un solo tipo de hombres, sino varios:⁷ como

¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *El ideario político-constitucional de los criollos mexicanos de 1808*, estudio preliminar de R. ESTRADA M., México, Escuela Libre de Derecho-Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-Porrúa, 2010.

² OLVEDA, Jaime, *De la insurrección a la Independencia. La guerra en la región de Guadalajara*, Zapopan, El Colegio de Jalisco, 2011.

³ "José María Morelos y el Congreso de Anáhuac: hacia el México Independiente", *Quórum Legislativo* 111. México, CEDIP-Cámara de Diputados LXII Legislatura, 2013.

⁴ ORTUÑO, Manuel, *Xavier Mina. Guerrillero, liberal, insurgente*, Pamplona, Universidad Pública de Navarra, 2000.

⁵ ARENAL FENOCHIO, Jaime del, *Un modo de ser libres. Independencia y Constitución en México (1816-1822)*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 2002.

⁶ Tomamos la elocuente expresión de GROSSI, con miras a significar la creación de lo jurídico a partir, fundamentalmente, de productos legislativos y no, como ocurrió en la baja Edad Media y, entre nosotros, en el virreinato, desde atalayas sofocéntricas o jurisdiccionalistas. Entre otras obras, GROSSI, Paolo, *Derecho, sociedad, Estado*, El Colegio de Michoacán-Escuela Libre de Derecho-Zamora, Universidad Michoacana, 2004; *Europa y el derecho*, Barcelona, Cátedra, 2008; *Mitología jurídica de la modernidad*, Madrid, Trotta, 2003.

⁷ LORENZANA, F. A. de, arzobispo de México, *Historia de Nueva España escrita por su esclarecido conquistador Hernán Cortés, aumentada con otros documentos y notas por...*, edición facsimilar de la publicada en México por la imprenta del superior gobierno, 1770, México, Universidad de Castilla-La Mancha-Miguel Ángel Porrúa, 1992, s/p.

Rafael Estrada Michel

en Cádiz, la ley se sueña igualadora de hombres,⁸ y no parece proclive a devaneos de gracia y arbitrio jurisdiccional.

La evolución en las ideas es patente a lo largo del movimiento insurgente.⁹ El padre Hidalgo no concibe al Estado mexicano como algo distinto del “reino de las (nuevas) Españas”. “Gachupín” no es, para él, sinónimo de “español”, sino de peninsular “afrancesado”: impío, herético, contrario a la religión católica, colaboracionista. El cura se siente español-americano y quiere un gobierno de y para los nacidos en el hemisferio. José María Morelos, en cambio, va extremando la distinción entre peninsulares, que no debían poseer posibilidad alguna de acceso a los empleos, y novohispanos, tenedores de una condición privilegiada. El Congreso de Chilpancingo buscará, con el Decreto Constitucional, matizar esta idea diferenciadora e integrar lo hispano en una idea de “nación mexicana”. No es el único caso, pero sí el más claramente dependiente de la ley en tanto que instrumento y objetivo.

Con todo, el primer visionario del Estado mexicano es Morelos.¹⁰ Ve al México independiente como algo completamente distinto a la Nueva España: sin esclavitud, sin desigualdad entre castas, con “buenas leyes” que “moderen la indigencia y la opulencia” (*Sentimientos de la Nación*) y, lo que es importante, exclusivamente “americano”. Paradójicamente, son ideas francesas, nacionalistas y revolucionarias, aunque pasadas por el tamiz neoespañol: a Morelos le aterra el desorden de las turbas de Hidalgo, y no puede concebirse al frente de un “terror” jacobino. No es un Robespierre frenético, pero tampoco es un juntista fernandino al estilo del licenciado Ignacio López Rayón.

El Decreto Constitucional de Apatzingán radicará con claridad, tomando el concepto de Cádiz, la soberanía originaria en el *pueblo*, “y su ejercicio en la representación *nacional*” (artículo 5), cuya base se constituye por los naturales del país y por “los extranjeros que se reputen por ciudadanos” (artículo 7). Según el artículo 2o., por “soberanía” se entiende “la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a la sociedad”, aunque también son atribuciones soberanas las de “dictar leyes, hacerlas ejecutar y aplicarlas a los casos particulares” (artículo 11). Se prescribe que “ninguna Nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía” (artículo 9),

⁸ REVENGA SÁNCHEZ, Miguel y BIGLINO CAMPOS, Paloma (coords.), *Las huellas de la Constitución de Cádiz*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014; OLVEDA, Jaime (coord.), *Los rostros de la Constitución de Cádiz*, Zapopan, El Colegio de Jalisco, 2013. Ambas obras colectivas dan buena cuenta de semejante legolatría.

⁹ SOBERANES, José Luis, *El pensamiento constitucional en la Independencia*, México, Porrúa-Universidad Nacional, 2012. Recorre el periplo completo, desde los antecedentes dieciochescos hasta el triunfo de Iguala y Córdoba.

¹⁰ El concepto se fue abriendo paso poco a poco en las mentalidades mexicanas, como se prueba en RODRÍGUEZ TAPIA, Andrea (selección y estudio introductorio), *Las ideas políticas de José María Morelos en la historiografía mexicana del siglo XIX*, México, Secretaría de Gobernación-Archivo General de la Nación-Diario Oficial de la Federación-Marca de Agua ediciones, 2013.

Soberanía, ley, nación y potestades divididas en el Decreto Constitucional de Apatzingán

y los atentados contra la soberanía popular se entienden como delitos “de lesa nación” (artículo 10). El Decreto confirma la abolición de la esclavitud y las castas, ya presente en Hidalgo y en el Morelos de los *Sentimientos*, y pretende mantener para siempre unidas a las intendencias mexicanas, sin caer en el sistema desmembrador de las jefaturas y diputaciones provinciales que había creado la Constitución de Cádiz (1812). Además, regula una serie de derechos básicos, desperdigados en su texto, principalmente en materia procesal: prohibición de la tortura, jueces imparciales y expeditos, etcétera. El Ejecutivo es triunviral, con presidencia rotativa concebida para evitar presidencialismos exacerbados. El Supremo Tribunal, instalado en Ario de Rosales, Michoacán, llega a dictar auténticas sentencias que amparan a comunidades e individuos.¹¹ Es, además, un texto constitucional republicano. Sus conceptos sobre la ley son de una gran profundidad, y a la vez de cierta ingenuidad rousseauiana y kantiana:¹² ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común (artículo 18); debe ser igual para todos, “pues su objeto no es otro que arreglar el modo con que los ciudadanos deben conducirse en las ocasiones en que la razón exija que se guíen por esa regla común” (artículo 19). La objeción de conciencia queda, comprensiblemente, proscrita: “La sumisión de un ciudadano a una ley que no aprueba, no es un comprometimiento de su razón ni de su libertad; es un sacrificio de la inteligencia particular a la voluntad general” (artículo 20).

Se dice comúnmente que, como pasó en Cádiz, Apatzingán no posee declaración de derechos fundamentales. Falso. Además de aquellos relacionados con lo que la ley puede hacer (“sólo debe decretar penas muy necesarias, proporcionadas a los delitos y útiles a la sociedad”, artículo 23; y solo ella puede “determinar los casos en que debe ser acusado, preso o detenido algún ciudadano”, artículo 21; sumando que debe reprimirse legalmente “todo rigor que no se contraiga precisamente a asegurar las personas de los acusados”, artículo 22, y que se reputan “tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley”, artículo 28),¹³ declara solemnemente que “la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad”, y que “la íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos, y el único fin de las asociaciones políticas” (artículo 24), regula el debido proceso y la presunción de inocencia (artículo 30), prohíbe los títulos hereditarios, pues “es contraria a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado” (artículo 25) y un largo etcétera. Por lo

¹¹ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y LÓPEZ SAUCEDO, Pedro, *Las resoluciones judiciales que han forjado a México*, vol. I: *El Amparo colonial y del Supremo Tribunal de Justicia de la América Mexicana*, México, SCJN-TEPJF, 2009.

¹² FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución: de la antigüedad a nuestros días*, trad. de Manuel MARTÍNEZ NEIRA, Madrid, Trotta, 2001, p. 126.

¹³ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Los reformadores*, México, Tirant lo Blanch-INACIPE, 2014.

Rafael Estrada Michel

demás, el “ejercicio de las virtudes” que constituye “el verdadero patriotismo” implica “una entera sumisión a las leyes” (artículo 41).

El Decreto está muy consciente de la necesidad de Unión entre los habitantes y las provincias de la América mexicana. La idea llegará tal cual al Plan de Iguala, del 24 de febrero de 1821, con el que el país verá en forma definitiva las luces de la Independencia. Para la revolución en sentido constitucional, no deben existir distinciones entre los habitantes del país, y el territorio no debe entenderse como un perimetral estamento privilegiador.

La política se entiende en el periplo Chilpancingo-Apatzingán como una ética, con la democracia como expresión. El servidor público sirve a la nación, no se sirve de la nación. Morelos y los suyos ponderan principios, aquilatan valores. Tienen conciencia acerca de la necesidad de una política que reconcilie a la nación. Pero los diputados van más allá que el *Siervo*, pues idolatran a las leyes igualadoras que, aseguran, saldrán de sus inmaculadas intenciones y de sus talentos exacerbados. Reniegan del Ejecutivo sólido y postulan un asambleísmo inexorablemente triunfante.¹⁴ Se equivocan, como probarán los acontecimientos.

Hidalgo grita, como los comuneros de Castilla en 1519, “Viva el Rey y muera el mal gobierno”. Se respeta, ante todo, a la cabeza del Estado. La tradición mexicana ha identificado, sin embargo, al aparato gubernativo con el jefe del Estado. Los resultados han sido pésimos: Morelos fue hostigado por el Congreso de Anáhuac, que le retiró los cargos de Generalísimo y titular del Poder Ejecutivo; a Fernando VII se le identificó con sus ineptos gabinetes; Iturbide y Guerrero fueron depuestos y fusilados en una suerte de decapitación del Estado recién nacido. Entre tanto, el poder no se ha compartido, y los funcionarios, en su mayoría, no han sido “siervos de la Nación”, alejándose cada vez más del ideal moreliano: “que como la buena ley es superior a todo hombre,¹⁵ las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte aumente el jornal del pobre que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto”.¹⁶ Conviene analizar cómo los conceptos apatzinganos de “ley” y “soberanía” influyeron no poco en el azaroso devenir apenas pincelado.

¹⁴ “Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de *Supremo congreso mexicano*. Se crearán además *corporaciones*, la una con el título *Supremo gobierno* y la otra con el de *Supremo tribunal de justicia*” (artículo 44). *Cursivas nuestras*. El Congreso elige “a los individuos del supremo gobierno, los del supremo tribunal de justicia, los del de residencia, los secretarios de estas *corporaciones*, y los fiscales de la segunda...” (artículo 103). El gobierno es claramente asambleístico, a despecho del imaginario todavía corporativo.

¹⁵ “Reminiscencia tomista” llama a esta conceptualización Toribio ESQUIVEL OBREGÓN en sus *Prolegómenos a la historia constitucional de México*, México, Universidad Nacional, 1980, p. 96.

¹⁶ *Sentimientos de la Nación*, no. 12, en LEMOINE, Ernesto, estudio histórico y paleografía, *Documentos del Congreso de Chilpancingo hallados entre los papeles del caudillo José María Morelos, sorprendido por los realistas en la acción de Tlacotepec el 24 de febrero de 1814* (“Manuscrito Cárdenas”), Gobierno del Estado de Guerrero-SEGOB-AGN, 2013, pp. 178 y 179.

Soberanía, ley, nación y potestades divididas en el Decreto Constitucional de Apatzingán

I. MORELOS: SU LEGADO JURÍDICO

"Nación" es término que hoy damos por sentado. Pero en el periplo 1812-1815 está significando cosas muy importantes e inéditas: incluso más importantes e inéditas que las relacionadas con el término "siervo": es la nación mexicana, el conjunto de los naturales de México, por contraposición a la nación bihemisférica de Cádiz. Morelos fue el padre de la nación exclusivamente mexicana, el hombre que la intuyó y sistematizó.

¿Qué representan los *Sentimientos de la Nación* tanto en la ideología insurgente como en su legislación? La ideología da un viraje hacia un sentido social (reitérese: la "buena ley" es aquella que modera la "indigencia y la opulencia") y garantista (prohíbe, como hemos visto, la tortura y ataca veladamente a la Inquisición). En cuanto a la legislación, los *Sentimientos* se traducen en ella mal y poco. Como trataremos de probar, el Decreto Constitucional de Apatzingán se aleja, en su legicentrismo, de los *Sentimientos* y del Reglamento del Congreso, redactado por Andrés Quintana Roo a instancias del cura Morelos.¹⁷

Destaca en los *Sentimientos* la importancia concedida a la "buena ley", claro, pero también a los puntos que hablan de independencia, soberanía, religión e igualdad: Independencia de la América como nación soberana, religión única protegida por el clero ordinario, igualdad entre castas (pero no para los *gachupines*, privados de empleos), meritocracia, etcétera.

El caudillo tenía sus ejemplos de "mala ley". A Morelos la Constitución de Cádiz le parece fuera de razón por negar derechos "de nación" a América. Conoció los debates doceañistas, algunos de ellos francamente racistas y denigratorios del mundo indiano, a través de *El Conciso* y otros impresos andaluces. La Constitución de 1812 había sido expedida para una España que ya no abarcaba la dimensión americana. Resultaba, pues, para nuestro continente, injusta y no practicable.

La llamada "Constitución de Apatzingán" es, a diferencia de los *Sentimientos* y del Reglamento del Congreso, un decreto constitucional provisional, destinado a conducir la guerra de Independencia por un sendero de decidida legalidad.¹⁸ Entre los *Sentimientos de la Nación* y la Constitución de Apatzingán no existió la relación que hubiera deseado Morelos. Los *Sentimientos*, mucho más realistas y menos legolátricos, no llegan a ser el preámbulo del Decreto.

¹⁷ CIENFUEGOS SALGADO, David, "Apuntes sobre Andrés Quintana Roo y el Congreso de Anáhuac", en HERNÁNDEZ-ROMO, Pablo y ESTRADA MICHEL, Rafael (coords.), *Historia jurídica. Estudios en honor al profesor Francisco de Icaza Dufour*, México, Tirant lo Blanch, 2013.

¹⁸ Destaca la idea LEMOINE, Ernesto, *Morelos. Su vida revolucionaria a través de sus escritos y de otros testimonios de la época*, México Universidad Nacional, 1991. El propio Congreso de Anáhuac llamó a la de Apatzingán "Constitución interina". Cfr. "Manifiesto del Congreso a la Nación (15 de junio de 1814)", en TORRE VILLAR, Ernesto de la, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano*, México, Universidad Nacional, 1978, p. 378.

Rafael Estrada Michel

En el Decreto resultan especialmente importantes los preceptos relativos a la soberanía popular, que ejerce la nación a través de los tres poderes; la preponderancia del Legislativo al lado de un Ejecutivo tripartito y rotativo; destaca también la indefinición territorial y la práctica ausencia de instrumentos para el control de la regularidad constitucional de las leyes. A Morelos, ya preso de Calleja, la ley fundamental de 1814 le parecía mala por impracticable.¹⁹ Sin embargo, la respetó institucionalmente. El día que se juró fue, según dijo, el “más feliz de su vida”: reconocía en ella el instrumento para el parto constitucional de la nación.

Como se sabe, la actitud del cura Morelos ante el nombramiento de “Alteza” que pretendía hacerle el Congreso consistió en preferir el título, casi pontifical, de “siervo de la Nación”. No solo esto lo alejaba de la Asamblea constituyente: la envidia, los recelos, la falta de acuerdo en lo que a una sólida conducción ejecutiva de la guerra se refiere y las distintas visiones en torno a la división de los poderes públicos y al origen de un auténtico *ordo iuris* los colocaba fuera de toda posibilidad de entendimiento. El generalísimo se pliega al Congreso, no convencido ni mucho menos, merced a un institucionalismo inaudito, que le quita efectividad a su actividad castrense.

¿Era el gobierno insurgente solo una fantasía legolátrica? No. Con una buena estrategia militar (tomar Puebla, Valladolid o Toluca, olvidarse de la obsesión por Acapulco) pudo haber funcionado. De hecho, el tribunal de Ario llegó a dictar sentencias, como ya hemos apuntado, y probó en su momento González Oropeza. Las elecciones llevadas a cabo de conformidad con la Constitución de Cádiz fueron ganadas abrumadoramente por los criollos al grito de “Viva Morelos”. Ni qué decir de las convocadas para la integración del Congreso de Anáhuac, recientemente estudiadas por Virginia Guedea.²⁰

No deja de ser curioso que el último viaje de Morelos, tras sus desastres michoacanos, se haya originado en consideraciones propias del gobierno dividido. Como se ha dicho con sentimentalismo, pero sin exageración, fue apresado por el coronel Concha en Temelaca, ya depuesto del Ejecutivo unipersonal por el Congreso, cuando llevaba las instituciones nacionales a cuestas. Se le acusó de alta traición por combatir al gobierno del rey, no al de las Cortes que habían sido disueltas por Fernando VII. Increíblemente se sostuvo que estas habían engañado a Morelos y a otros americanos “de buena voluntad”. Increíble, sí, puesto que el cura

¹⁹ Al respecto consúltese, ante todo, HERREJÓN PEREDO, Carlos, *Los procesos de Morelos*, Zamora El Colegio de Michoacán, 1985; HERREJÓN PEREDO, Carlos, *Morelos. Documentos inéditos de vida revolucionaria* (El Colegio de Michoacán, Zamora, 1987); HERREJÓN PEREDO, Carlos, *Morelos*, México, Clío, 1996.

²⁰ GUEDEA, Virginia, “Las elecciones para diputados al Supremo Congreso Nacional Americano”, ponencia en el *Encuentro académico El primer congreso mexicano: forjando el Estado nacional (Chilpancingo, 1813)*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Museo Nacional de Historia, 6 de agosto de 2013.

Soberanía, ley, nación y potestades divididas en el Decreto Constitucional de Apatzingán

fue uno de los pocos insurgentes que inequívocamente criticó al miope gobierno de las Cortes doceañistas.

Morelos se defiende de la acusación apelando a su ideario de nación: combatía a la España peninsular (nación extraña e invasora representada por cortes y regencias, que no dejaba que América defendiera a Fernando) y no al rey. Unos instantes antes de su hora atroz aparece el *leit motiv* de la división de potestades, de la indebida soberanía de los órganos legislativos y de la legitimidad de la jefatura del Estado-nación.

II. DE SOBERANÍAS, CONGRESOS Y DIVISIONES

Un poco antes del Morelos estadista, en los legolátricos *Elementos constitucionales*²¹ que propone el licenciado Ignacio López Rayón a la insurgencia en 1812 tras la promulgación de la Constitución de Cádiz, América aparece como nación, si bien la soberanía es originariamente popular, residente en Fernando VII y ejercida por un Consejo, que en ocasiones se denomina Congreso o Junta. Con ello, México oficializa su movimiento juntista, como el inaugurado en la España europea y en buena parte de la América meridional durante 1808 y 1809: precisamente el que fue frustrado con el golpe de Estado dado por Yermo y el comercio de la ciudad de México en septiembre del propio año ocho. “El momento glorioso de la posesión de México” con el que se soñó siempre, habría sido, según los *Elementos*, el de la sustitución de los miembros de la junta de Zitácuaro, José María Liceaga, José Sixto Berdusco y el propio Rayón.

En los *Elementos* se previene un Ejecutivo débil, dependiente de la Junta, que es mucho más que meramente legislativa. No se aprecia obsesión alguna con la división de poderes, como sí se observará en el Reglamento del Congreso de 1813. Todo lo contrario: la nación americana es soberana y, en razón de ello, su representación directa (la Junta) legisla, ejecuta y juzga.

El protector nacional, figura semiadministrativa, posee facultad de iniciativa de leyes para “cualquiera negocio que interese a la Nación”, pero no de veto. La iniciativa se presenta “ante el Supremo Consejo” en sesión pública, aunque la decisión definitiva se deja a la Suprema Junta. Este “Supremo Consejo” es el Consejo de Estado, que acuerda para declarar la guerra y ajustar la paz, sin que la Junta pueda decidir sin consultarlo. Se integra por oficiales “de brigadier arriba”. Acuerda también para gastos extraordinarios, disposición de bienes nacionales y asuntos inherentes “a la causa común de la Nación”. Lo expuesto por los “representantes” (de la Junta, se entiende) debía tenerse “muy en consideración”.

²¹ LÓPEZ RAYÓN, Ignacio, *Primer proyecto constitucional para el México independiente*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2013.

Rafael Estrada Michel

“Todos los de fuera”, con tal de que favorezcan la Independencia, son bienvenidos y entran bajo la protección de las leyes. Los empleos, sin embargo, corresponden “sólo a los patricios”, sin que carta de naturalización o privilegio alguno puedan hacerse valer. La naturalización la concede la Suprema Junta con acuerdo del ayuntamiento correspondiente y “disensión del Protector Nacional”. Los tres poderes son “propios de la Soberanía”, pero solo el Legislativo se entiende inherente a ella y, por tanto, incomunicable. Así, las Cortes de Cádiz se denuncian ilegítimas por extralimitadas: pretendían legislar en materias que les eran ajenas, por pertenecer a una nación ajena, la América que se emancipaba de la antigua España, aunque pudiera compartir con ella la testa coronada del deseado rey cautivo de Napoleón.

Menos xenofóbicos que los posteriores *Sentimientos de la Nación*, los Elementos abren los puertos del reino a las naciones extranjeras sin más limitación que la garantía de la pureza del dogma. Los perjuros contra la nación, sin embargo, incurren en infamia y pierden sus bienes. Los peninsulares y criollos contrarios a la Independencia en forma pública e incontestable perdían sus puestos

Los 16 de septiembre, 12 de diciembre y días de San Miguel (por Hidalgo) y San Ignacio (por Allende) son solemnizados “como los más augustos de la Nación”.

146

La nación tendría cuatro capitanes generales y un generalísimo, solo en los casos de guerra, no encargado del Poder Ejecutivo, sino en pocos supuestos, casos ejecutivos y “de combinación”. Un administrador, en suma, muy limitado, nombrado por el Supremo Congreso a propuesta de los oficiales, a partir de brigadier, y por el Consejo. La investidura no conferiría graduación ni aumento de renta, cesaría concluida la guerra y estaba sometida a remoción a partir de idéntico procedimiento al de la designación. Poseería poca capacidad de realizar nombramientos y, por supuesto, no podía interferir en la vida interna del Congreso.

Desde que Morelos respondió al envío de los *Elementos* (Tehuacán, noviembre 7 de 1812), resultan claras las ideas del patricio contrarias al monismo potestativo y a la omnipotencia legislativa de la Junta en nombre de un Fernando VII, que resultaba, en su concepto, una quimera. Morelos pretende hacer operativo al Consejo de Estado de Rayón, ciñendo el número de sus integrantes a ciertos oficiales (diez a lo más) para obtener prontitud en la reunión y vigor en la decisión para “los casos de paz y guerra”: lo asimila al Poder Ejecutivo y exige robustecerlo.

El o los protectores nacionales (sugiere que haya uno en cada obispado) debían ser funcionarios de justicia, propios de esquemas de gracia, de obrepción y subrepción, más que de legalidad. Los protectores debían ser sustituidos cada cuatro años. Los extranjeros debían admitirse “muy pocos, y solo al centro del reino”.

Soberanía, ley, nación y potestades divididas en el Decreto Constitucional de Apatzingán

El generalísimo, y los capitanes generales que deberán aumentar en número “según las provincias episcopales”, habrían de permanecer en sus cargos “sin más alternativa que la (que) pida su ineptitud, por impericia, enfermedad o edad de setenta años”. No puede caber duda de que los *Elementos*, y el análisis de los mismos, influyeron en Quintana Roo y en Morelos para la redacción presidencialista del Reglamento del Congreso, como influirían en el Congreso, tras la fallida experiencia del generalísimo, para la configuración de un Parlamento poderoso en el Decreto de Apatzingán.

III. ENTRE REGLAMENTOS, SENTIMIENTOS
Y DECRETOS²²

El 11 de septiembre de 1813, desde Chilpancingo, Morelos otorga a la insurgencia una primera Constitución orgánica a título de reglamento congresional.²³ En ella destaca, como en los *Sentimientos de la Nación*, la importancia superlativa concedida a la división de poderes. Podría decirse, en contraste, que el legicentrismo y la legolatría apreciables en Apatzingán se derivan del empeño congresualista contrario al equilibrio de poderes.

Se busca en el Reglamento que la mala ley se obedezca (esto es, que se respete a la Junta-Congreso como depositaria del ejercicio de la soberanía nacional), pero que no se cumpla, que no se complete cuando resulte injusta o impracticable (artículos 25-27 del Reglamento). La idea desaparece en 1814. En Cádiz, el diputado quiteño José Mexía Lequerica había sostenido que el “obedézcase pero no se cumpla” tenía caso cuando las leyes las hacían malos favoritos, pero no ahora, en que las fraguaban buenos diputados, conocedores de las circunstancias de sus pueblos y distritos.²⁴

El Reglamento busca evitar que el Congreso niegue al Ejecutivo todo lo necesario para conducir la guerra y para administrar a la nascente estructura mexicana. A diferencia de lo ocurrido con la Junta de Zitácuaro, hace hincapié en la *iurisdictio*, y comienza a cimentar un poder judicial llamado a abrirse camino entre soberanías disputadas y vanidades exaltadas. En trance de constitucionalismo analógico (es decir, aquel que, como dirá el Plan de Iguala años después, busque analogar la reglamentación a las especificidades de las comunidades que regulan), para el Reglamento es el Generalísimo el que conoce las

²² Con introducción de Jaime OLVEDA, El Colegio de Jalisco dedicó una edición de *Estudios Jaliscienses* al Congreso de Chilpancingo, núm. 94, Zapopan, noviembre de 2013.

²³ CHÁVEZ, Ezequiel A., Morelos, México, Jus, 1977, p. 116.

²⁴ *Diario de sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias que dieron principio el 24 de setiembre de 1810, y terminaron el 20 de setiembre de 1813*, Madrid, Imprenta de J. A. García, 1870, sesión del 8 de junio de 1812, IV, p. 3279.

Rafael Estrada Michel

circunstancias de pueblos y habitantes, sus diferencias específicas, sus costumbres y características (artículos 25 y 27).²⁵

El Decreto Constitucional de 1814 fue discutido, al menos en un principio, a través de la regulación derivada del Reglamento. Existen algunas pruebas, que si no son actas ni diarios de debates, sí dejan constancia de la turbulencia discursiva del momento. López Rayón escribe a su hermano Ramón desde Huajuapán el 3 de febrero de 1814, que la “Soberanía Ilustrísima”, es decir, el Congreso, le ha restituido en el “ejercicio y mando de las armas”, restitución que no tenía que consultar con el general Morelos, aunque lo haría por “miramiento”, dado que “el Supremo Congreso en el tiempo de su unión resolvió por Acta solemne reasumir en sí los tres poderes, recogiendo del señor Morelos el Ejecutivo que indebidamente se había separado, declaró que la Declaración de Guerra, ajuste de paz y Leyes de Comercio le pertenecían privadamente, como que en él rinde la soberanía de la Nación”. El Reglamento había atribuido el Poder Ejecutivo al Generalísimo, electo por la oficialidad del ejército y por el deseo de los “pueblos”, y reconocido por la Asamblea legislativa.²⁶ El Congreso se autorrestituía la potestad administrativa derivada de la soberanía nacional.

La carta a Ramón Rayón prosigue señalando que el Congreso “declaró nulo e insubsistente aquel Reglamento que en el tiempo de las juntas primeras de Chilpancingo se dio al público como interino por el gobierno”.²⁷ ¿Cuándo se declaró la nulidad y la insubsistencia del Reglamento que Ezequiel A. Chávez llamó “la primera Constitución del país”? No lo sabemos a ciencia cierta, pero la exultación soberanista de Rayón es consistente con la carta que Morelos envió a Quintana Roo, diputado al Congreso de Anáhuac, cuya existencia y publicación por Guillermo Prieto ha destacado Carlos Herrejón Peredo:

el reglamento bajo cuyo pie se regeneró nuestro Gobierno y reinstaló el Congreso, V. E. lo dictó. Haga por su parte se cumpla e influya todo lo posible para que con la integridad que nos caracteriza se vaya reformando con la solemnidad de las actas, para que el pueblo no anule lo practicado, conforme al reglamento o lo que se haga con este. En el reglamento se queda el Congreso de representantes con sólo el Poder Legislativo, y en el día quiere ejercer los tres poderes, cosa que nunca llevará a bien la nación, escribe evidentemente molesto Morelos a Quintana Roo desde Huacura en mayo de 1814.²⁸

²⁵ LUJAMBIO, Alonso y ESTRADA MICHEL, Rafael, *Tácticas parlamentarias hispanomexicanas. La influencia de los Reglamentos para el gobierno interior de las Cortes de Cádiz en el Derecho Parlamentario de México*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, en especial p. 43.

²⁶ *Acta de la sesión en que se eligió a Morelos Generalísimo, encargado del Poder Ejecutivo, renuncia de éste y decreto por lo que no se le admitió (15 de septiembre de 1813)* en DE LA TORRE, La Constitución..., pp. 310-312.

²⁷ MORELOS, José María, *Documentos inéditos y poco conocidos*, México, Publicaciones de la Secretaría de Educación Pública, 1927, II, pp. 206 y 207.

²⁸ *Episodios históricos de la guerra de Independencia*, ed. facsimilar, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2008, I, pp. 60-63.

Soberanía, ley, nación y potestades divididas en el Decreto Constitucional de Apatzingán

Importaba, y mucho, a los congresualistas, que el Reglamento de Chilpancingo no subsistiera en sus términos. Poseía un carácter marcadamente presidencial (Morelos, generalísimo encargado del Poder Ejecutivo, poseía dos secretarios nombrados por él y coencargados de las “cosas del Congreso”) y su concepto de “ley” llamado a matizar la legolatría y la soberanía indisputada del Congreso resulta asaz distinto de lo establecido poco antes en Cádiz y en Zitácuaro, así como de lo que poco después se estatuiría en Apatzingán, y que don Toribio Esquivel llamó “el absolutismo irresponsable del Legislativo”.²⁹

En términos del Reglamento (artículos 25 y 27), el Generalísimo presidente, concededor de las circunstancias de pueblos y comunidades, recurriría las leyes injustas o no practicables, las “malas leyes” a las que hace referencia el numeral 12 de los *Sentimientos*, “suspendiéndose el cúmplase” hasta que, se entiende, el Congreso, esa “junta de sabios”, confirmase la disposición. Estamos, pues, frente a un mecanismo de control de la bondad, de la constitucionalidad, de las leyes: una suerte de “Obedézcase, pero no se cumpla”,³⁰ aunque moderno y constitucional, si bien distinto al veto monárquico introducido en las Españas por la Constitución de Cádiz.

Una vez que el Reglamento dejó de tener vigencia o, cuando menos, positividad, y al alimón con las derrotas de Morelos en Michoacán y su consecuente caída del Ejecutivo unipersonal, las condiciones parecen dadas para la legolatría y el asambleísmo desmedido. Como hemos advertido, en el Decreto de Apatzingán la ley se define como “expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común”. Una expresión que “se enuncia por los actos emanados de la representación nacional” (artículo 18), sin más requisitos que los muy rousseauianos de “ser igual para todos” (artículo 19) y de exigir una sumisión incondicional para que la voluntad general se mantenga íntegra.

Ningún análisis circunstanciado y crítico sobre la mala ley, la injusta o no practicable, para decirlo en términos morelianos, era con ello posible. Al Supremo Gobierno le está vedado “dispensar la observancia de las leyes bajo pretexto de equidad, ni interpretarlas en los casos dudosos” (artículo 169), mientras que a los triunviros ejecutivos y a los magistrados del Supremo Tribunal les queda solamente un débil potencial de veto, una facultad de representación “en contra de la ley”, en absoluto asimilable al “obedézcase, pero no se cumpla”. Debía ejercitarse “dentro del término perentorio de veinte días, y no verificándolo en este tiempo, procederá el Supremo Gobierno a la promulgación, previo aviso que oportunamente le comunicará el Congreso” (artículo 128). A diferencia

²⁹ ESQUIVEL OBREGÓN, *Prolegómenos...*, p. 98.

³⁰ Esto es, no se “complete”, no se perfeccione. Cfr. ICAZA DUFOUR, Francisco de, *Plus ultra. La monarquía católica en Indias (1492-1898)*, México, Escuela Libre de Derecho-Porrúa, 2008, pp. 257 y 258.

Rafael Estrada Michel

de lo prescrito en el Reglamento, la representación contraria a la ley se formula ante el Congreso, y las

reflexiones que promuevan (Gobierno y Tribunal) serán examinadas bajo las mismas formalidades que los proyectos de ley y calificándose de bien fundadas a pluralidad absoluta de votos, se suprimirá la ley y no podrá proponerse de nuevo hasta pasados seis meses. Pero si por el contrario se calificaren de insuficientes las razones expuestas, entonces se mandará publicar la ley, y se observará inviolablemente, a menos que la experiencia y la opinión pública obliguen a que se derogue o modifique (artículo 129).

Es acaso ocioso mencionar que ni Ejecutivo ni Judicial poseen facultad de iniciar leyes (artículo 123).

El veto de Apatzingán es parecido al doceañista (artículos 142-152 de la Constitución de Cádiz), con la diferencia de que al Supremo Gobierno lo elige directamente el Congreso (artículos 151-158 del Decreto, diferencia obvia con el rey, determinado por su pertenencia a la dinastía reinante), de que el rey conserva un poco de su antigua fuerza y obliga a trámites más engorrosos para superar su veto y de que Apatzingán, curiosamente doceañista en lo que respecta al régimen de organización de las elecciones, no articula territorialmente al reino mexicano en diputaciones provinciales, encargadas por el texto de Cádiz de conocer y denunciar a las Cortes las infracciones a la Constitución (artículo 335, 9a. facultad), sino que reproduce el viejo y reduccionista mapa de las intendencias. Las leyes, según la Constitución de Cádiz, debían ser "sabias y justas" para garantizar "la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos" de los individuos que componían la nación interatlántica (artículo 4), pero eran estos los obligados al amor de la patria, a ser "justos y benéficos" y a observar la Constitución y las leyes (artículos 6 y 7).

La nación y sus Congresos eran, pues, soberanos, sin posibilidad alguna de tacha o señalamiento de mácula cualquiera. Los esquemas de control circunstanciado o justiciero de las leyes resultaban, por ende, sumamente débiles: solo serían necesarios por vía de excepción: la nación no se equivoca, y si se equivoca siempre habrá un magistrado al que, como a Morelos, se pueda culpar del error. En 1812 y 1814 toda ley, no solo la buena, se entiende superior a todo hombre.

A Morelos las Cortes españolas le merecían el calificativo de "extraordinarias y muy fuera de razón (que) quieren continuar el monopolio con las continuas metamorfosis de su gobierno, concediendo la capacidad de Constitución que poco antes negaba a los americanos, definiéndose como brutos en la sociedad".³¹ Los constituyentes de Apatzingán parecen, en cambio, contentos con la idea de asambleas omniscientes y omnipotentes, muy poco proclives a reconocer la autoridad de Ejecu-

³¹ Tlacosuitlán, noviembre 2 de 1813. En TORRE VILLAR, *La Constitución...*, p. 317.

Soberanía, ley, nación y potestades divididas en el Decreto Constitucional de Apatzingán

tivos concedores “por sus viajes” de las “circunstancias” de pueblos y habitantes. No sorprende, por lo tanto, que hayan procurado reconcentrar las potestades en un solo poder, generalizante y abstraído de las complejidades: el Poder Legislativo de la nación.³² Una idea, por cierto, que el mismísimo Kant habría calificado de tiránica.³³

IV. INFLUENCIAS SOBRE EL POSTERIOR CONSTITUCIONALISMO

Más que las del Decreto de Apatzingán, son en estos temas perceptibles las influencias de la Constitución de Cádiz de 1812 (CC) en el *Acta Constitutiva de la Federación*, del 3 de febrero de 1824 (AC), que se juraba como parte integrante de la Constitución Federal Mexicana (CFM), promulgada el 4 de octubre del mismo año 1824 (artículos 374 CC; 163, CFM). Digamos que Cádiz impacta en la Constitución de 1824 a través del Acta y no del Decreto.

Una primera influencia muy evidente está en el concepto de “nación”, compuesta por “las provincias” del virreinato de la Nueva España, la capitanía general de Yucatán y las comandancias internas de Oriente y Occidente (artículos 1, AC, 10, CC). En la nación reside “radical” (la expresión es del diputado tlaxcalteca José Miguel Guridi y Alcocer, desde Cádiz) y “esencialmente” la soberanía, y por lo tanto a ella le corresponde adoptar la forma de gobierno y leyes fundamentales que crea más convenientes “para su conservación y mayor prosperidad” (artículo 3, AC, que en cuanto a la “forma de gobierno” dice lo que no pudo decir la CC).

La nación es libre, independiente, y no es patrimonio de ninguna persona o familia (artículo 2, AC; 2 CC; 1, CFM). Es religiosa: perpetuamente católica. Protege a esta religión “a través de leyes justas y sabias” (4, AC; 12, CC; 3, CFM). Volvemos a los calificativos acerca de la bondad e idoneidad de las leyes, sin que exista, como en 1814, una confianza absoluta en la voluntad general expresada por el Legislador racional, si bien la falta de confianza no se traduce en figuras eficientes para el control de la regularidad constitucional. En cuanto a la articulación territorial, las diputaciones provinciales gaditanas (establecidas desde 1820, por decreto de las Cortes españolas, en cada una de las intendencias americanas) son la base exclusiva para la erección de los estados de la Federación, “compuestos” bien sea de una provincia (Veracruz) o de varias (“interno de Occidente”, que comprende Sonora y Sinaloa) (10, CC; 7, AC). Esto se matizará en la CFM (artículo 5) para quedar pocos

³² Ello no podía hallarse ayuno de consecuencias. Véase ANDRADE CASTILLO, Juan Carlos, *Insurgentes contra insurgentes. La disolución del Congreso de Anáhuac en la Hacienda de San Francisco Altepexi*, México, Senado de la República, 2013.

³³ FIORAVANTI, *op. cit.*

Rafael Estrada Michel

estados pluriprovinciales (Coahuila y Texas, por ejemplo). No se confía, sin embargo, a los estados de la nueva Unión la facultad para denunciar las infracciones a la Constitución que sí poseían las diputaciones provinciales doceañistas.

La división de poderes en el AC y la CFM es innegablemente gaditana, mucho más que apatzingana. Los diputados se nombran tomando como base la población (29, CC; 12, AC; 10, CFM). En Cádiz y en Apatzingán no hay Senado. Los diputados se eligen cada dos años (8, CFM; 108, CC). Las funciones del Congreso general (13, AC) y de las Cortes generales de la monarquía se parecen, pero hay diferencias muy sintomáticas. Por ejemplo, el Congreso mexicano “designa y organiza la fuerza armada de mar y tierra” (13-XV, AC), mientras que las Cortes lo hacen a propuesta del rey (131-X, CC).

Tanto el rey doceañista como el presidente de la República pueden nombrar y remover libremente a sus secretarios del despacho (171-XVI, CC; 16-II, AC). El secretario del ramo respectivo debe refrendar los decretos y órdenes del Ejecutivo (225, CC; 17, AC; 225, CFM). Es responsable de los actos del Ejecutivo que autorice con su firma (226, CC; 119, CFM).

152

En cuanto al Judicial, tenemos una serie de disposiciones garantistas de carácter procesal, indudablemente de planta gaditana: prohibición de tribunales especiales, de leyes retroactivas, de tormentos, de penas trascendentes (19, AC; 247, CC; 146-155, CFM). A la usanza de 1812, aunque no se cuenta con un *Bill of rights*, tanto el AC como el Decreto de Apatzingán y la CFM establecen a lo largo de su articulado garantías a los “derechos del hombre y del ciudadano” (4, CC; 30, CFM).

Espanoles y mexicanos gozaron “del derecho de terminar sus diferencias por medio de jueces árbitros” (156, CFM; 280, CC). El preámbulo de la CFM es idéntico al de Cádiz, por lo que a la advocación de un “Dios Todopoderoso, autor y supremo legislador de la sociedad” se refiere. La reforma a la CFM y a la CC se halla extremadamente dificultada (166-171, CFM).

Solo hallamos tres nombres de diputados constituyentes de 1824 que hayan estado en Cádiz, los tres de nombre José Miguel: Ramos Arizpe, el ya citado Guridi y el zacatecano Gordoá.³⁴ Con todo, la influencia es muy evidente. Leer el AC y la CFM deja la impresión de que los constituyentes mexicanos procuraron simplemente mejorar la CC aderezándola con disposiciones de la Constitución de Filadelfia de 1787 (federalismo, regulación del gobierno interior de los estados, Senado, tímido control constitucional encargado a un Consejo de gobierno, cláusula de entera

³⁴ CAMACHO HIGAREDA, Manuel y TORALES PACHECO, María Cristina (coords.), *Los novohispanos en las Cortes de Cádiz y su impacto en el México nacional*, Tlaxcala, Universidad Autónoma de Tlaxcala, 2013.

Soberanía, ley, nación y potestades divididas en el Decreto Constitucional de Apatzingán

fe y crédito, sistema presidencial), como si de una ensalada se tratara. La idea constitucional del Decreto de Apatzingán quedó, en cambio, minimizada. Y mínima fue también la del Reglamento y los *Sentimientos*, lo que no pudo sino condenarnos a más de un siglo de legolatría o, por mejor decir, de paternalista idolatría de la ley.