

### III. EPOCA DE LA INDEPENDENCIA

2. Las instituciones políticas del sector americano o mexicano.	343
a. Hasta la Junta de Zitácuaro. Epoca de Hidalgo . . . . .	343
a. 1. Ideas y proyectos . . . . .	343
a. 2. Organos de gobierno . . . . .	343
a. 3. Reformas de alcance político . . . . .	344
b. La Junta de Zitácuaro . . . . .	344
c. El Congreso de Chilpancingo . . . . .	346
d. La Constitución de Apatzingán . . . . .	349
d. 1. Los proyectos previos . . . . .	349
d. 2. La elaboración . . . . .	353
d. 3. El contenido. Análisis . . . . .	354
d. 4. Lo extraño y lo propio en la Constitución de Apatzingán . . . . .	362
d. 5. La aplicación . . . . .	364

## 2. LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS DEL SECTOR AMERICANO O MEXICANO

### a. HASTA LA JUNTA DE ZITACUARO. EPOCA DE HIDALGO

#### a. 1. *Ideas y proyectos*

No faltaron a Hidalgo y sus compañeros ideas y proyectos sobre la organización política que habría de tener el México independiente. Según nos dice Alamán,<sup>453</sup> en el llamado Plan de Querétaro dicitáanse los autores por el establecimiento de un imperio con varios reyes feudatarios. Sin embargo, Hidalgo nunca habló de instaurar un sistema así, y su idea central sobre el régimen político a adoptar fué democrático-representativa en lo esencial: formar un congreso que se compusiese de representantes de todas las ciudades, villas y lugares del reino.<sup>454</sup>

#### a. 2. *Organos de gobierno*

Por lo que respecta al gobierno de las regiones en que dominó, Hidalgo no procedió conforme a plan alguno, limitándose a reemplazar las autoridades existentes.<sup>455</sup> Esto ocurrió, efectivamente, en cuanto al gobierno regional y local, cuyas magistraturas Hidalgo conservó, sustituyendo sólo a los titulares — intendentes, alcaldes, etc. Pero no en cuanto al gobierno central, que fué organizado por él conforme al modelo del ministerio general o jefatura del poder ejecutivo. Y así, invistióse del título y las funciones de Ministro General, y nombró, para que le ayudara en el ejercicio de este cargo, un Secretario de Estado y del Despacho Universal (Rayón) y un Secretario de Justicia (Chico); y para que le asesorara en las funciones políticas, constituyó una Junta Auxiliar de gobierno, que integró con letrados, eclesiásticos

---

453 *Op. cit.*, lib. 2, cap. 1.

454 Manifiesto de Hidalgo contestando al edicto de la Inquisición. *Documentos para la Historia de México*, 9, 43.

455 Declaración de Hidalgo. CDHI., 1, 7.

y particulares, <sup>456</sup> organismo cuya similitud con los consejos de Estado parece clara.

A causa de la situación de guerra, el primer grupo insurgente, del mismo modo que el gobierno español, creó órganos especiales para hacer frente a las necesidades de la lucha y para la vigilancia y represión de los enemigos interiores. Estos órganos recibieron el nombre de juntas de guerra y policía, y hubo una central o general y tantas provinciales y locales como provincias o pueblos de importancia en poder de los insurgentes.

### a. 3. Reformas de alcance político

Por decreto realizó Hidalgo algunas reformas de gran alcance político, y cuya inspiración en las ideas de libertad e igualdad creemos evidente.

Pensando en la libertad de comercio e industria, abolió los estancos o monopolios del tabaco, los naipes, la pólvora y el papel sellado; y pensando en la igualdad jurídica —y también seguramente en la libertad política—, decretó la liberación de los esclavos y la desaparición del sello de inferioridad —de pertenencia a las castas— que era el tributo o capacitación. <sup>457</sup> Con estas últimas reformas quedaban nivelados en lo jurídico todos los mexicanos y allanados los principales obstáculos para la nivelación política.

### b. LA JUNTA DE ZITACUARO

Muerto Hidalgo, su Secretario del Despacho Universal, Rayón, provocó la formación de una junta suprema de gobierno, a fin de unificar el mando militar y político que se hallaba dividido desde la desaparición de aquel primer caudillo de la Independencia. Constituyóse dicho organismo en Zitácuaro el día 19 de agosto de 1811, y lo compusieron —por designación de los dieciséis jefes militares y autoridades que asistieron a la reunión— tres vocales, Rayón, Liceaga y Verduco,

<sup>456</sup> Alamán, *op. cit.*, 2, 10.

<sup>457</sup> Bando de Hidalgo, 6 dic. 1810. Montiel, *op. cit.*, 3.

el primero de los cuales fué instituido presidente. El naciente cuerpo recibió la denominación de Suprema Junta Gubernativa de América, y su cabeza, Rayón, el título de Presidente de la Suprema Corte y Ministro Universal de la Nación. Algún tiempo después, la Junta tendría un cuarto vocal, que lo fué Morelos, designado por la Junta misma.

La Junta de Zitácuaro ejerció los supremos poderes de gobierno, es decir, los correspondientes a un poder central. En los pueblos dependientes de ella, conservó los oficios políticos y administrativos del régimen español, designando a sus titulares allí donde lo estimó oportuno. Sin embargo, los nombramientos de autoridades subordinadas no los hizo siempre la Junta; hicieronlos quizá más a menudo los jefes militares cuando entraban en pueblos dominados por los españoles. Morelos, por ejemplo, después de apoderarse de Oaxaca, nombró intendente, Ayuntamiento y una junta de protección o comisión de policía.

Por lo demás, la Junta Suprema, demasiado ocupada con la dirección de la guerra, no dictó providencias importantes sobre la organización política o las libertades individuales. Las ideas que sus miembros tenían al respecto no serían trasladadas al papel, para su realización, hasta el Congreso de Chilpancingo.

A principios de 1813, debido a las continuas disensiones que había en el seno de la Junta, cuyo funcionamiento hacían casi imposible, pensaron los vocales, especialmente Rayón y Morelos, en modificar la situación mediante el nombramiento de un quinto vocal. A Rayón le interesaba ver introducida esta reforma porque ello supondría la aceptación de la modalidad de poder político general prevista en su proyecto de constitución: un supremo consejo nacional americano compuesto de cinco individuos nombrados por la representación de las provincias, renovándose anualmente uno; mas como este procedimiento de elección no parecía entonces practicable, propuso Rayón que se completase la Junta existente, eligiendo el miembro que faltaba los vocales en ejercicio. A Morelos le pareció bien la idea, y, después de la conquista de Oaxaca, sugirió que el quinto vocal fuese un representante de esta provincia. Paralizáronse después los trámites de este asunto. Pero habiendo roto abiertamente entre sí los miembros de la Junta, Morelos decidió tomar la iniciativa para deshacer el nudo que continuamente venía formándose en el poder político, y ordenó se reuniera una junta

provincial general en la ciudad de Oaxaca para que nombrase el quinto vocal, <sup>458</sup> y luego convocó a todos los individuos de la Suprema, incluso al vocal de Oaxaca, a una reunión en Chilpancingo para resolver las diferencias existentes; “pero repugnando Rayón esta ocurrencia, Morelos, sin contar ya con él, procedió a convocar un congreso que había de reunirse en el mismo Chilpancingo”. <sup>459</sup>

### C. EL CONGRESO DE CHILPANCINGO

El congreso convocado por Morelos debía inaugurar sus sesiones el día 8 de septiembre y regirse por un reglamento que dictó Morelos. <sup>460</sup> En este ordenamiento se determinaba cómo serían nombrados los diputados: unos, los de la “parte oprimida de la nación”, por Morelos, quien designó a Rayón como representante de la provincia de Guadalajara, a Verduco de la de Michoacán y a Liceaga de la de Guanajuato, en calidad de propietarios, y a Bustamante de la de México, a Quintana Roo de la de Puebla y a Cos de la de Veracruz, en calidad de suplentes; y otros, los de la parte libre, por sus provincias, mediante elección realizada conforme a un sistema indirecto de segundo grado: los electores primarios nombrarían electores secundarios —uno por parroquia—, y éstos, reunidos en Chilpancingo, designarían al diputado de la provincia. La de Tecpan fué la única elección que se verificó conforme al reglamento. La otra que se efectuó, la de Oaxaca, hizose, según dice Bustamante, en dicha ciudad por las corporaciones de ella juntamente con los electores de los partidos. <sup>461</sup> A las provincias ocupadas se les reservaba el derecho de elegir sus diputados cuando quedasen libres de enemigos. Como la liberación tardaba, al aproximarse la hora de promulgar la carta fundamental, decidió el Congreso, en 18 de octubre de 1815, cuando ya era conocido el texto de la Constitución, nombrar diputados suplentes de las provincias que carecían de representación, o sea, Zacatecas, Nuevo León, Que-

458 Oficios de Morelos, 30 ab. 1813. AGNM., Historia, 116, f. 263.

459 Alamán, *op. cit.*, 3, 512.

460 Reglamento para la reunión del Congreso y de los tres poderes, 13 sept. 1813. CDHI., 6, 207.

461 *Cuadro histórico*, segunda época, carta 29.

rétaro, Yucatán, Tlaxcala, Durango, Sonora, Potosí y Coahuila,<sup>462</sup> ampliándose así a diecisiete la cifra de representantes, que era precisamente la señalada por el referido texto constitucional.

El reglamento contenía otra parte destinada a prescribir la organización que habría de darse al poder. Partiendo de los principios de soberanía popular y de representación, considerábase al Congreso integrado por diputados de la nación, en cuanto depositario legítimo de la soberanía, como el poder o cuerpo soberano del cual arrancaría toda la organización del Estado. Y tomando el principio de la división de poderes como rector de la organización política, ésta se levantaría conforme a él: en la primera sesión —dice el reglamento—, el Congreso procederá a la “distribución de poderes”, reteniendo únicamente al legislativo; el ejecutivo se consignará al general que resultare electo generalísimo, y el judicial será reconocido en los tribunales actualmente existentes, cuidando no obstante, según se vaya presentando ocasión, de reformar el absurdo y complicado sistema de los tribunales españoles. Otras importantes prescripciones políticas de la parte orgánica se refieren al procedimiento parlamentario y a las garantías de los diputados. Procedimiento parlamentario: todas las determinaciones legales del Congreso serían precedidas de discusiones y debates públicos, oyéndose el voto de todos los diputados; y no se resolvería asunto alguno sino con la aprobación de la mayoría. Garantías de los diputados: sus personas serían sagradas e inviolables mientras durase su mandato.

El Congreso celebró su sesión inaugural el 14 de septiembre, y durante ella se leyó un escrito presentado por Morelos e intitulado “Sentimientos de la Nación”,<sup>463</sup> en el que dicho jefe señalaba varios puntos que él consideraba como directrices políticas, o bases, de la labor que debía llevar a cabo la asamblea. He aquí los más importantes, a nuestro entender, desde el ángulo político: que América era libre e independiente de España y de toda otra nación; que la soberanía dimanaba inmediatamente del pueblo, el que sólo quería depositarla en sus representantes, dividiendo los poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judicial, y eligiendo las provincias sus vocales; que los empleos

---

462 Alamán, *op. cit.*, 41-2.

463 CDHI., 6, 215.

debían obtenerlos sólo los americanos; que la patria no sería del todo libre y de los mexicanos mientras no se reformase el gobierno, abatiendo el tiránico, sustituyendo el liberal, y echando fuera del suelo mexicano al enemigo español; que siendo la buena ley superior a todo hombre, las leyes que dictase el Congreso debían ser tales que obligasen a constancia y patriotismo y moderasen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumentase el jornal del pobre, se mejorasen sus costumbres y se desterrase la ignorancia, la rapiña y el robo; que las leyes generales comprenderían a todos, sin exceptuar a los cuerpos privilegiados, y que éstos lo serían sólo en cuanto al uso de su ministerio; que para dictar una ley se discutiese ésta en el Congreso y se tomase decisión por mayoría de votos; que la esclavitud se proscribiese para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, distinguiendo sólo a un americano de otro el vicio y la virtud; que se le guardase a cada uno su propiedad y respetase su casa como un asilo sagrado; que no se admitiera la tortura por la legislación; que se quitase la infinidad de tributos, pechos e imposiciones más agobiantes, y se señalase a cada individuo un cinco por ciento de sus ganancias u otra carga ligera, que no oprimiese tanto como la alcabala, el estanco, el tributo y otros impuestos.

En la sesión siguiente, del 15, se procedió, conforme disponía el reglamento, a separar el poder legislativo del ejecutivo, confiándose éste a Morelos, que fué nombrado generalísimo. Y luego, en sesiones ulteriores, el Congreso nombró mesa, compuesta por presidente, vicepresidente y dos secretarios, acordó que las sesiones fuesen públicas y que cualquier ciudadano pudiese presentarle proposiciones, dióse el título de majestad y revistió a Morelos del de alteza.

Arreglada la organización provisional del gobierno, fué resolviendo el Congreso las cuestiones políticas fundamentales que tenía planteadas —ruptura con España y organización definitiva del Estado—: primero, decretó y declaró públicamente la independencia del país, y luego, dió al naciente Estado una constitución, la primera carta fundamental de la nación mexicana. A la declaración de independencia nos hemos referido ya; del código político, por su gran importancia, nos ocuparemos algo extensamente a continuación, abriéndole capítulo especial.

Morelos, como jefe del ejecutivo, nombró dos secretarios para el despacho de los negocios correspondientes y dictó algunas disposiciones —verdaderos decretos—, entre las que destacan las destinadas a poner en obra los principios igualitarios enunciados en sus “Sentimientos de la Nación”. En un oficio que dirigió a los intendentes de provincia y otros magistrados, expedido probablemente para que se diera cumplimiento a una orden que desconocemos, o también para insistir sobre la ejecución del decreto dado por Hidalgo, mandaba a dichos funcionarios que velasen por la liberación de cuantos esclavos hubiesen quedado, y que previniesen a las repúblicas y jueces de indios que no esclavizasen a “los hijos de los pueblos con servicios personales”.<sup>464</sup> Y en un bando que publicó en Oaxaca el 29 de enero de 1814, ordenaba que dejasen de utilizarse los nombres con que se distinguía a unas clases de otras (indio, mulato, mestizo, etc.), “nombrándose todos generalmente americanos”, y que cesase el pago del tributo o capacitación, señal también de clase; reiteraba asimismo en dicho bando el mandato de la liberación de los esclavos.<sup>465</sup>

#### d. LA CONSTITUCION DE APATZINGAN

##### d. 1. *Los proyectos previos*

La necesidad de un código político que organizase el poder y determinase los derechos de los ciudadanos sintióse muy pronto entre los insurgentes. Antes de rebelarse contra el gobierno español, parece que un grupo de Querétaro tenía un plan o proyecto de organización política, que seguramente hubiera convertido en ley fundamental de haber triunfado su levantamiento. Y también parece que Hidalgo pensó, y trató con otros, sobre los cimientos en que descansaría el Estado mexicano cuando llegara la hora de organizarlo; pues Morelos, en un oficio a Rayón,<sup>466</sup> manifiesta que él conferenció con Hidalgo acerca de los “elementos constitucionales” del naciente Estado, y que esos elementos se parecían a los del proyecto de código político formado por Rayón.

\* 464 *Documentos para la Historia de México*, 12, 43.

465 Alamán, *op. cit.*, 3, 528.

466 *Ibid.*, 3, 509.



Pero, realmente, la cuestión de dar al régimen libertador una constitución o carta fundamental no se suscitó hasta el momento en que se hicieron profundas las diferencias entre los miembros de la Junta de Zitácuaro y se creyó indispensable reorganizar el poder político.

El primer proyecto que aparece en escena es el de Rayón. No hemos podido hallar su texto; pero como Alamán, que lo conoció, recoge en su *Historia* la esencia de dicho proyecto,<sup>467</sup> cabe suplir la falta y ofrecer la visión general de él requerida aquí. Al igual que la mayoría de las constituciones elaboradas entonces en América y en España, la de Rayón abarcaba declaraciones de principios y preceptos positivos acerca de la organización del gobierno, de la ciudadanía y de las libertades. Declaraba el principio de la soberanía popular (la soberanía dimanaba inmediatamente del pueblo) y el de la unidad religiosa (la religión católica sería la única permitida, sin tolerancia de ninguna otra). Atribuía la titularidad mediata de la soberanía a Fernando VII (en su persona residía la soberanía), y el ejercicio a una Junta o Supremo Consejo Nacional Americano, cuya composición y nombramiento ya señalamos antes.<sup>468</sup> Además de este órgano supremo, instituía el proyecto un Congreso de representantes, elegido cada tres años por los ayuntamientos, un Consejo de Estado, compuesto por todos los oficiales generales, de brigadier para arriba, y un protector nacional, nombrado por el congreso. A la Junta Suprema le corresponderían las facultades ejecutivas y el veto de las leyes —la decisión última respecto de éstas—; al Congreso de representantes, aparte de los nombramientos antes indicados, la aprobación de las leyes; y al Consejo de Estado, decidir o emitir parecer (no está claro en Alamán) sobre los asuntos más importantes del gobierno —declarar la guerra, hacer la paz, contraer deudas, etc.— y proponer al congreso la formación de nuevas leyes o la derogación de las antiguas, o cualquier iniciativa que creyese conveniente para el bien de la nación. Por último, el proyecto establecía la libertad de comercio y la de imprenta, ésta sólo en materias científicas y políticas; introducía las garantías de la libertad individual conforme a la ley inglesa de *Habeas Corpus*, y abolía el tormento.

---

467 *Ibid.*, 506-8.

468 *Supra*, p. 344.

No quedó Rayón muy satisfecho de su obra, como se deduce claramente de la carta que el 2 de marzo de 1813 escribió a Morelos. “V. E. —dice a éste en la epístola— insta sobre la Constitución y yo cada día encuentro más embarazos para publicarla, porque la que se ha extendido está tan diminuta que advierto expresados en ella unos artículos que omitidos se entienden más, y otros que tocarlos es un verdadero germen de controversias . . . ; baste saber que [la Constitución] es provisional para que quede el campo abierto a las resoluciones que con madurez y acuerdo deba tener la nación en la materia: y así no puedo convenir en que se publique la Constitución que remití a V. E. en borrador, porque no me parece bien.” Por otra parte, en esta misma carta, Rayón se mostraba partidario de dejar las cosas como estaban y de no dictar una constitución: “. . . impuesto como lo está todo el mundo —escribía— de que profesamos la religión católica . . . , que la legislación que nos ha regido está fundada en el derecho divino, natural y de gentes, y que, por tanto, quitados los abusos que la hacían gravosa, debemos sujetarnos a ella en el orden de los juicios entretanto se establezca la que bajo los mismos principios deba regirnos, con consideración a las circunstancias . . . ; ¿qué avanzamos con publicar esa Constitución, que realmente nada alivia para la administración de justicia y el régimen interior?”<sup>469</sup>

Sin embargo, Rayón sometió su proyecto a la opinión con el propósito de suscitar una discusión pública que sirviera para decidir cómo habría de constituirse la representación nacional, que ya se contemplaba como solución al problema del gobierno. Refiere esto Bustamante, quien transcribe además algunas interesantes cláusulas del escrito que el presidente de la Junta dirigió a la opinión. Helas aquí: “A este fin conciudadanos, y para que sin trabas podáis ejercer las funciones de vuestra libertad civil, don el más precioso para el corazón humano, se os pone a la vista la Constitución nacional. Leedla detenidamente, repasadla y empapaos en el sistema que se adopta en ella: es un reglamento provisional que sirva de barrera a la ignorancia y grosero despotismo en la serie de los acontecimientos públicos, al mismo tiempo que afiance en lo posible la prosperidad, libertad y abundancia de los ciudadanos: es la emanación de un estudio y conocimientos nada co-

---

469 AGNM., Historia, 116, 268.

munes sobre el derecho social, y que de acuerdo con el dictamen de la razón, y del ejemplo que presentan los pueblos antiguos y modernos, contrapesa los tres poderes, obstruye las intrigas y reduce a justos límites la sublime autoridad de que tanto abusan los hombres . . . ; deponed el fanatismo . . . y demás pasiones ruines que degradan al género humano, y abriendo el oído a las insinuaciones de las virtudes sociales, exponed con sinceridad vuestro dictamen: haced uso de vuestra ilustración: significad vuestros deseos: ningún otro interés es preferente al común: vuestra felicidad es el objeto que merece más sacrificios, y sólo el voto general de los ciudadanos es medio legítimo de consolidar la independencia y la suprema autoridad que sea depositaria de vuestras confianzas y derechos . . . Remitidlas [las reflexiones que a los ciudadanos se les ocurrieren] con cuanta extensión sea necesaria, y en el preciso intervalo que hay desde la fecha hasta el último mes del presente año. A consecuencia se publicarán impresas, y si la mayoría de votos recae en favor de este sistema, se procederá a las elecciones en los términos que prescribe para la instalación del Congreso; si no, se creará éste en los términos que reclame la voz universal.”<sup>470</sup>

Alamán refiere, basándose en documentos desconocidos por nosotros, que habiendo Rayón solicitado la opinión de Morelos sobre su proyecto constitucional, el caudillo del Sur contestóle recomendando, entre otras cosas, que se excluyera de él el nombre de Fernando VII, que se limitara el número de miembros del Consejo de Estado, por la imposibilidad de reunirlos a todos —que eran generales— cuando fuese menester consultarlos, y que en vez de un solo protector nacional fuesen instituidos tres.<sup>471</sup>

A otras constituciones se refieren las obras o los documentos de la época: a una del padre Santa María y a otra de Bustamante. De las dos se sabe muy poco. La primera la redactó el referido padre por encargo de Rayón, para oponerla al reglamento que Morelos preparó para el Congreso, y de ella se mandó copia a los guadalupes de México, a fin de que diesen su opinión.<sup>472</sup> La segunda fué obra de aquel ilustre

470 Bustamante, *op. cit.*, segunda época, carta 29.

471 *Op. cit.*, 3, 508-9.

472 *Ibid.*, 513.

político e historiador, quien, seguramente con la vista puesta en su utilización por el gobierno, la envió a Morelos.<sup>473</sup> Su autor manifiesta que no se hizo entonces caso de ella, lo cual es contradicho por lo que Morelos le escribió al acusarle recibo: “La Constitución formada por V. S. —dice la carta del general— denota bien su instrucción vasta en la jurisprudencia. Ha sido, en lo esencial, adoptada.”<sup>474</sup>

#### d. 2. *La elaboración*

La constitución de Apatzingán tuvo evidentemente dos puntos de partida o arranque: los “Sentimientos de la Nación” y el Reglamento para la reunión del Congreso y de los tres poderes. El contenido de ambos nos es ya conocido. Los “Sentimientos” establecían las bases de la Constitución; en ellos estaban, a la vez, su fuente y su norte. El Reglamento era en realidad un desarrollo reducido de las bases, una constitución en pequeña escala destinada a regir provisionalmente, entretanto que pieza a pieza se realizaba el montaje de otra más duradera y completa.

Sobre quiénes y cómo efectuaron esta labor no hay casi noticias. Miranda y Marrón<sup>475</sup> dice que fué redactada por Quintana Roo, asesorado por Bustamante y Herrera, y es de creer que precisamente esos tres miembros del Congreso y el doctor Cos, que eran los más versados en materia jurídico-constitucional, tuvieran una mayor participación en la elaboración técnica de la carta política —Rayón, resentido, se mantuvo bastante al margen del Congreso; pero también es de suponer que cuando se trató de puntos políticos de trascendencia práctica, intervinieran plenamente en la deliberación constructora los miembros que hasta entonces se habían significado más en el gobierno, Verduco, Liceaga, Rayón y Morelos. Este, en su proceso,<sup>476</sup> habló de “los principales autores” de la Constitución, refiriéndose seguramente al primer grupo — el de los técnicos. La mano de Rayón

473 Bustamante, *op. cit.*, segunda época, carta 29.

474 *Documentos para la Historia de México*, 12, 31.

475 *Vida y escritos de Quintana Roo*, 81.

476 *Documentos para la Historia de México*, 12, 59.

advirtiéndose en la forma dada al ejecutivo, que se aproxima mucho a la por él propuesta en su proyecto de Constitución.

### d. 3. *El contenido. Análisis*

La Constitución de Chilpancingo no es todavía una carta política definitiva, sino provisional, un decreto constitucional —como reza su título— para la organización de los poderes, que regiría hasta que la representación nacional, prevista por él mismo, “no fuere convocada, y siéndolo, no dictare la Constitución permanente de la nación” (art. 237). Sin embargo, aunque provisional, es una constitución en el pleno sentido de la palabra, pues comprende todas las materias y los puntos principales contenidos en las constituciones de la época, y aun en las posteriores hasta la terminación de la primera guerra mundial.

Lleva, como casi todas las constituciones, un preámbulo, en el que se hace constar por quién y en nombre de quién es dada: “El Supremo Congreso mexicano, deseoso de llenar las heroicas miras de la nación...” —dícese en él. En relación con el capítulo II del cuerpo de la Constitución, estas dos frases deben interpretarse en el sentido de que el Congreso mexicano, en nombre de la nación, va a aplicarse a realizar las miras de ésta. También el preámbulo se encarga de declarar cuáles son esas miras, o los fines del Estado: “...sustraerse para siempre de la dominación extranjera, y sustituir al despotismo de la monarquía española un sistema de administración, que reintegrando a la nación misma en el goce de sus imprescriptibles derechos, la conduzca a la gloria de la independencia y afiance sólidamente la prosperidad de los ciudadanos.”

#### *Sistema ordenatorio.*

Sigue el sistema ordenatorio de las constituciones francesas, dividiendo el todo en dos grandes partes, la parte dogmática (“Principios o elementos constitucionales”), conteniendo las declaraciones de principios, los derechos fundamentales y las normas primordiales de la nacionalidad y la ciudadanía (capítulos I a VI), y la parte orgánica (“Forma de gobierno”), conteniendo los preceptos relativos a la forma y estructura del gobierno (capítulos I a XX). Como final de la parte

segunda lleva dos capítulos (xx y xxi) extraños a ella y que se refieren a la Constitución misma, a su observancia, sanción y promulgación.

### *Análisis del contenido.*

Conviene adoptar en esta operación el orden revelado, como acabamos de ver, por el texto constitucional.

Los principios:

a) El de la soberanía popular. La soberanía consiste en “la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno” (2);<sup>477</sup> “es por su naturaleza imprescriptible, inenajenable e indivisible” (3); “reside originariamente en el pueblo” (5); su ejercicio corresponde a “la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos” (5); tres son sus atribuciones: “la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar, y la facultad de aplicarlas a los casos particulares” (11).

b) El del origen voluntarista del Estado. El Estado es una sociedad formada por la unión voluntaria de los ciudadanos (4).

c) El de la libertad nacional. Las naciones son libres o soberanas; “ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía; el título de conquista no puede legitimar los actos de la fuerza” (9).

d) El del gobierno representativo. El ejercicio de la soberanía corresponde a la representación nacional formada por diputados (5); “la base de la representación nacional es la población compuesta de los naturales” y los extranjeros naturalizados (7). Sin embargo, cuando las circunstancias de un pueblo oprimido no permitan la elección regular de los diputados, es legítima la representación supletoria que se establezca con tácita voluntad de los ciudadanos (8).

e) El de la división de poderes. Los poderes legislativo, ejecutivo y judicial —correspondientes a las tres atribuciones de la soberanía— “no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación” (12).

---

<sup>477</sup> Este y los siguientes números entre paréntesis corresponden a los artículos de la Constitución.

f) El de que la ley es manifestación de la voluntad general, de la que es órgano la representación nacional. “Ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común: esta expresión se enuncia por los actos emanados de la representación nacional” (18). La sumisión de un ciudadano a una ley que no aprueba es un sacrificio de la inteligencia particular a la voluntad general (20).

g) El de la unidad religiosa. La religión católica “es la única que se debe profesar en el Estado” (1). Es también la religión obligatoria de los ciudadanos: “la calidad de ciudadano se pierde por crimen de herejía [y] apostasía” (15); y pueden obtener carta de naturaleza los extranjeros radicados que profesen la religión católica” (14). Sólo los transeúntes (extranjeros no radicados ?) podían tener otra religión, pero debían respetar la católica (17).

Los derechos fundamentales:

Cuatro eran tenidos por tales, consistiendo en su goce la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos: la igualdad, la seguridad, la propiedad y la libertad (24). Su condición de fundamentales proviene de que ellos son la causa y el fin del Estado; pues “la íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas” (24).

a) La igualdad. Igualdad de derechos: “La ley debe ser igual para todos” (19). Exclusión de los privilegios: “ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado” (25). Igualdad electoral: El derecho de sufragio pertenece, sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos (6).

b) La seguridad. Naturaleza: “Consiste en la garantía social.” Base de su existencia: la fijación por la ley de los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos (27).

Garantías de la seguridad o de la libertad individual. Generales: “sólo las leyes pueden determinar los casos en que debe ser acusado, preso o detenido algún ciudadano” (21); “debe reprimir la ley todo rigor que no se contraiga precisamente a asegurar las personas de los acusados” (22); “la ley sólo debe decretar penas muy necesarias, proporcionadas a los delitos y útiles a la sociedad” (23). Especiales: “son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin

las formalidades de la ley” (28); “todo ciudadano se reputa inocente mientras no se [le] declara culpado” (30); “ninguno debe ser juzgado ni sentenciado, sino después de haber sido oído legalmente” (31). “No podrá el supremo gobierno... arrestar a ningún ciudadano en ningún caso más de cuarenta y ocho horas, dentro de cuyo término deberá remitir al detenido al tribunal competente con lo que se hubiere actuado” (166). Especial en relación con el domicilio —inviolabilidad de éste—: “la casa de cualquier ciudadano es un asilo inviolable: sólo se podrá entrar en ella cuando un incendio, una inundación, o la reclamación de la misma casa haga necesario este acto; para los objetos de procedimiento criminal deberán preceder los requisitos prevenidos por la ley; las ejecuciones civiles y las visitas domiciliarias sólo deberán hacerse de día, y con respecto a la persona y objeto indicado en la acta que mande la visita y la ejecución” (32 y 33).

c) La propiedad. Declaración de este derecho-libertad: “Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal que no contravengan a la ley” (34). Garantía: “Ninguno debe ser privado de la menor porción de las [propiedades] que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a una justa compensación” (35).

d) Garantías generales de estos derechos —y de cualesquiera otros—: “A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública” (37). “Al supremo gobierno toca... proteger los derechos de la libertad, propiedad, igualdad y seguridad..., usando de todos los recursos que le franquearán las leyes” (165).

#### Las libertades sociales:

Al lado de los derechos-libertades o libertades individuales, considerados por la Constitución, conforme a la doctrina liberal-individualista, como anteriores al Estado (24), reconoce dicha carta política dos de las llamadas libertades sociales porque se refieren a la vida de relación del hombre y se reputan posteriores al Estado, la libertad de industria y comercio y la libertad de palabra y de imprenta: “ningún género de cultura, industria o comercio puede ser prohibido a los ciu-



dadanos, excepto los que forman la subsistencia pública”; “la libertad de hablar, de discurrir y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano”. Pero a ésta se le limitaba bastante el campo; sería reprimida cuando con sus producciones atacase al dogma, turbase la tranquilidad pública u ofendiese el honor de los ciudadanos (38 y 40). Es pertinente añadir aquí que la libertad de imprenta, salvo en materia de religión y de costumbres, hacía algún tiempo que había sido reconocida de hecho. El “Ilustrador Americano”, periódico insurgente, hablaba ya de ella en 1812.<sup>478</sup>

#### Obligaciones sociales del Estado:

Sólo una obligación social del Estado es mencionada en la Constitución, la de fomentar la enseñanza: “La instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder” (39).

#### La nacionalidad y la ciudadanía:

Serían ciudadanos todos los nacidos en el país y los extranjeros residentes y católicos que obtuviesen carta de naturaleza (13 y 14); la calidad de ciudadano se perdería por crimen de herejía, apostasía y lesa nación (15). Los transeúntes serían protegidos por la sociedad (17).

Tendrían como obligaciones los ciudadanos: la entera sumisión a las leyes; la absoluta obediencia a las autoridades constituidas; la pronta disposición a contribuir a los gastos públicos, y el sacrificio voluntario de los bienes y de la vida cuando las necesidades de la patria lo exigiesen. El ejercicio de estas virtudes constituía el verdadero patriotismo (41).

#### Forma del Estado:

Aunque la Constitución no lo diga expresamente, dábase al Estado la forma unitaria, y se le dividía en provincias. Como tales, mientras no se hiciese una demarcación exacta del país, serían consideradas las siguientes: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tecpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo Reino de León (42). Estas

---

478 DHM., 3.

provincias no podrían separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte (43).

#### Forma de gobierno:

La forma de gobierno que resulta de la Constitución de Apatzingán es la republicana, la convencional —por la supremacía de la asamblea, que elegía a los miembros de los demás poderes—, y, cabe añadir también, la colegiada o directorial — por la modalidad del ejecutivo.

#### Organos de gobierno:

Dos clases de órganos de gobierno eran establecidos: los centrales y los locales.

a) Organos centrales. Serían tres, cada uno de los cuales ejercería uno de los poderes de la soberanía: el Supremo Congreso nacional (el legislativo), el Supremo Gobierno (el ejecutivo) y el Supremo Tribunal de Justicia (el judicial) (44).

#### 1) El Supremo Congreso Nacional:

Se compondría “de diputados elegidos uno por cada provincia”; es decir, de diecisiete miembros. La elección de los diputados se haría por un procedimiento de tres grados —parroquia, partido y provincia—, siendo electores de primer grado los ciudadanos mayores de dieciocho años, o de menos edad si estuvieren casados, domiciliados y residentes en la parroquia, que hubiesen acreditado su adhesión a la causa de la independencia, tuviesen empleo o modo honesto de vivir y no estuviesen notados de alguna infamia pública, ni procesados criminalmente por el gobierno. En los tres grados el sufragio era público y se votaba por tres personas, decidiendo la suerte en caso de empate. Para ser diputado se requería la condición de ciudadano con ejercicio de los derechos, la edad de treinta años, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos, y tener luces no vulgares para el desempeño de las funciones propias del cargo. El mandato de los diputados era de dos años y no podrían ser reelegidos hasta que no pasase un período después de aquel en que ellos ejercieron su cargo. También serían nombrados diputados suplentes, y, mientras durase la situación de guerra, diputados interinos para las provincias ocupadas por el enemigo; éstos serían elegidos por el Supremo Congreso, mediante

escrutinio y a pluralidad absoluta de votos. Los diputados serían inviolables por sus opiniones; pero tendrían que someterse al juicio de residencia al terminar sus mandatos; durante éstos, sólo podrían ser perseguidos por los delitos de herejía y apostasía y por los de Estado, singularmente por los de infidencia, concusión y dilapidación de caudales públicos.

Las atribuciones señaladas al Congreso eran muy numerosas. Las principales, además de las legislativas —aprobar, sancionar, interpretar y derogar las leyes—, eran: elegir a los miembros del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal; nombrar representantes diplomáticos; designar a los generales de división, a propuesta del gobierno; declarar la guerra y dar las instrucciones conforme a las cuales hubiere de hacerse la paz, así como las que hubiesen de regir para ajustar tratados de alianza con las demás naciones, y aprobar antes de su ratificación los tratados; conceder licencia para la admisión de tropas extranjeras en el suelo nacional; arreglar los gastos del gobierno, establecer contribuciones e impuestos, determinar el modo de recaudarlos y solicitar préstamos sobre los fondos y crédito de la nación; proteger la libertad política de imprenta, y ordenar la acuñación de moneda.

El primer Supremo Congreso, el que elaboró y promulgó el decreto constitucional, sólo sería provisional. Para sustituirlo por el definitivo, el Congreso en funciones formaría en el término de un año, contado a partir del día de la instalación del gobierno, un plan para convocar a la representación nacional sobre la base de la población “y con arreglo a los demás principios de derecho público, que variadas las circunstancias” deberían regir en la materia. Verificadas las elecciones conforme a dicho plan, el Supremo Congreso resignaría las facultades soberanas en la representación nacional.

En su funcionamiento, el Congreso seguiría un procedimiento que incluía las etapas clásicas: iniciativa —atribuida a los diputados—, lectura —triple—, discusión y votación.

## 2) El Supremo Gobierno:

Estaría compuesto por tres individuos, en quienes concurriesen las calidades requeridas para ser diputado. Su nombramiento incum-

bía, conio ya hemos dicho, al Congreso. Los tres serían iguales en autoridad, y se turnarían por cuatrimestres en la presidencia. Mediante sorteo, cada año dejaría el cargo uno de los tres. El Supremo Gobierno tendría tres secretarios, uno de guerra, otro de hacienda y otro de gobierno, que se renovarían cada cuatro años. Su designación correspondía también al Congreso. Los secretarios serían responsables personalmente de los decretos y órdenes que autorizasen en contravención del decreto constitucional o de las leyes. Los individuos del Supremo Gobierno podrían relacionarse con el Congreso, y cuando juzgasen conveniente pasar al palacio de éste, lo comunicarían previamente, exponiendo si la concurrencia había de ser pública o secreta. Tanto los individuos del Gobierno como los secretarios deberían sujetarse al juicio de residencia una vez terminados sus mandatos. Las atribuciones señaladas al Supremo Gobierno eran las ejecutivas y administrativas superiores, con cierta supeditación al Congreso, sobre todo en lo relativo a la hacienda. Podía, y aun debía, presentar a dicha asamblea los planes, reformas y medidas que juzgase convenientes, para que fuesen examinados por ella; pero no se le permitía proponer proyectos de decreto ya redactados.

### 3) El Supremo Tribunal de Justicia :

Lo formarían cinco individuos de las calidades necesarias para ser diputados, nombrados por el Congreso. Tendría dos fiscales, uno de lo civil y otro de lo criminal. De un lado, era tribunal superior de apelación en lo civil y criminal, y de otro, tribunal político y administrativo, pues a él tocaba conocer los juicios de responsabilidad contra los secretarios del Supremo Gobierno, previa la declaración del Congreso de haber lugar a la formación de causa, y los juicios contra los altos funcionarios.

Además del Supremo Tribunal de Justicia, era instituido un alto tribunal especial, compuesto por siete jueces nombrados por el Congreso, para conocer de los juicios de residencia.

#### b) Organos locales.

En las provincias, y sólo para los asuntos de hacienda, habría intendencias. En los partidos, circunscripciones idénticas a las antiguas subdelegaciones, habría jueces nacionales de partido, con funciones de

justicia y policía, y, como delegados de estos jueces, tenientes de justicia. Los pueblos, villas y lugares continuarían siendo regidos por “los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos”, mientras no se adoptase otro sistema.

#### d. 4. *Lo extraño y lo propio en la Constitución de Apatzingán*

##### *Lo extraño.*

Como código político que sigue una línea ideológica y ha sido elaborado con posterioridad a las primeras creaciones legislativas de esa línea, la Constitución de Apatzingán toma prestados muchos elementos de sus antecesoras en la serie, es decir, de las que le precedieron en el brotar de la misma fuente. Esta fuente, que eran los principios liberal, democrático representativo y de la división de poderes, imponía una formulación casi igual, módulos legislativos semejantes; y como tal formulación había sido ya hecha por los revolucionarios franceses de fines del xviii, a los que vinieron después no les quedaron muchas posibilidades de originalidad y tuvieron que aprovechar, casi quisieran o no, la obra de sus predecesores, tanto más que, como realizada en sublime momento de exaltada inspiración, a todos los adoradores de los nuevos dogmas parecía perfecta en lo esencial, aunque a muchos repugnaran sus extremismos.

En la causa que le siguió la Inquisición en 1815,<sup>479</sup> Morelos declaró que, como le aseguraron sus principales autores, la Constitución de Apatzingán había “tomado sus capítulos de la Constitución española de las Cortes y de la Constitución de los Estados Unidos”. Lo cual no es cierto, pues aunque la Constitución de Cádiz fué algo utilizada por los constituyentes de Apatzingán, no parece haberlo sido casi nada la americana, y en cambio sí lo fueron mucho las constituciones francesas, especialmente las de 1793 y 1795.

De la Constitución francesa de 1793 fueron seleccionados por aquellos constituyentes gran número de los conceptos y preceptos que vertieron en la parte dogmática de su código político; verbigracia: el de que el fin de la sociedad es la felicidad común (art. 1º de aque-

---

<sup>479</sup> *Documentos para la Historia de México*, 12, 59.

lla Constitución); el de que el gobierno es instituido para garantizar al hombre el goce de los derechos naturales e imprescriptibles (art. 2), y que estos derechos son la igualdad, la libertad, la seguridad y la propiedad (art. 3); el de que la soberanía reside en el pueblo y es una, imprescriptible, indivisible e inalienable (art. 25), y el de que la población es la única base de la representación nacional (art. 21). Es cierto que algunos de estos conceptos o preceptos pudieron haber sido tomados de la Constitución del 91, de la cual los recibió la del 93, pero la redacción de los mismos denuncia la preferente utilización de la última. Prueba de ello son los artículos de ésta que encontramos traducidos casi a la letra en la Constitución de Apatzingán, como, por ejemplo, el 21, citado antes, que corresponde casi exactamente al comienzo del 7 de Apatzingán; el 25, vertido en parte en los 3 y 5, y sobre todo el 15, coincidente en todo con el 23.

Si de la Constitución del 93 fué extraída buena parte de lo relativo a principios y derechos fundamentales, de la del 95 se tomó una pieza fundamental de la parte orgánica, el ejecutivo colegiado. En lugar de cinco como el francés, el "directorio" mexicano tuvo tres individuos; pero al igual que el francés, el nuestro era nombrado por la asamblea, se renovaba mediante la salida por sorteo de un miembro cada año, no eran reelegibles los miembros hasta pasado un período, y actuaba de presidente uno de éstos por turno.

De la Constitución española del 12 no se tomó gran cosa, aunque se afirme lo contrario. Lo más del parecido entre las dos constituciones —la española y la mexicana— se debe a que las dos abrevaron en las mismas fuentes, y a la coincidencia de circunstancias, de la que es hijo, por ejemplo, el común reconocimiento de la unidad religiosa. El mayor préstamo tomado por la mexicana, de la española —y a nuestro entender el único verdaderamente importante—, fué el sistema electoral, que la Constitución gaditana sacó, a su vez, de la francesa de 1791, pero modificándolo por el añadido de un grado al procedimiento indirecto de dos establecido por esta última carta.

### *Lo propio.*

El préstamo, como acabamos de ver, pudo ser grande y sustancial, mas ello no quiere decir, como algunos significan, que los constitu-

yentes hayan tomado ciega, o servilmente, los preceptos y las normas de constituciones extrañas; nada de eso, lo que hicieron, puesto que el préstamo según indicamos no podía eludirse, fué recoger lo que les pareció más conveniente, seleccionar y adaptar lo que creyeron más adecuado para la realidad mexicana de entonces, y añadir a estos los elementos propios, articulándolos convenientemente con los ajenos.

Los elementos propios saltan a la vista en la Constitución de Apatzingán. Y como tales cabe señalar, por un lado, los antiguos —los recibidos de la Colonia, y que constituían ya parte del ser mexicano—, y por otro, los actuales — los del momento de lucha por la independencia y el liberalismo.

Entre los antiguos destacan el principio de la unidad religiosa, el juicio de residencia y la organización local.

Y entre los modernos, la afirmación de la independencia y del antidespotismo (preámbulo y art. 9) y el concepto bastante exclusivista de la nacionalidad (cap. III).

#### d. 5. *La aplicación*

La Constitución de Apatzingán tuvo una vida muy efímera. Fué proclamada y jurada días después de aprobada, y conforme a ella se constituyó en seguida el gobierno, designándose por el Supremo Congreso en funciones los otros dos poderes que faltaban, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia. Pero de ahí apenas se pasó porque la marcha de la guerra tomó un sesgo pronunciadamente adverso a los insurgentes.