

JOSÉ MARÍA MORELOS: SU REGLAMENTO Y SU CONCEPTO DE LEY EN LA SEDE PARLAMENTARIA

RAFAEL ESTRADA MICHEL
Instituto Nacional de Ciencias Penales

Soy consecuente y no quiero dar el menor motivo de sentimiento a nuestro benemérito Jefe especialmente en ocasión que un revés de la fortuna lo pone en disposición de sufrir algunos desaires aun de sus inmediatos aduladores.

Ignacio López Rayón a su hermano Ramón
Huajuapán, 3 de febrero de 1814.

Antes siquiera de que fueran leídos los Sentimientos de la Nación, el genio constitucional de José María Morelos dio a conocer el Reglamento del Congreso de Anáhuac el 11 de septiembre de 1813. Mucho más que una mera regulación de los usos asambleísticos, el reglamento era una auténtica constitución, la primera que se diera en exclusiva el país de la mano del más preclaro de sus hijos, como dijera don Ezequiel A. Chávez.¹ Sin embargo, para el año en que se materializó la reunión congresional de la insurgencia en Chilpancingo las regulaciones parlamentarias tenían andado un cierto camino entre nosotros.

Alonso Lujambio probó, de la mano de José Barragán, que fue el reglamento para el gobierno interior de las Cortes de Cádiz de noviembre de 1810, y no el reglamento del Congreso de Anáhuac, el que determinó nuestras prácticas parlamentarias por lo menos hasta 1934, aunque podría decirse que lo fue hasta el año 2000. Don Antonio Joaquín Pérez, obispo de Puebla y presidente de la Soberana Junta Provisional Gubernativa —diputado presidente que había sido de las Cortes de Cádiz y que en 1814 había traicionado al gobierno constitucional—, en 1821 sugería a Agustín de Iturbide y a la Junta la adopción del reglamento

¹ Ezequiel A. Chávez, *Morelos*, México, Jus, 1957, p. 116.

del año diez por ser “más análogo” a las circunstancias del nuevo Imperio Mexicano que el liberal de 1813 y, por supuesto, que el moreliano del mismo año.² Esta “analogía” radicaba en que se trataba de un reglamento propio de una asamblea omnipotente, acicateada por la ausencia del rey cautivo y, no cabe duda, fatua y legolátrica. Iturbide cayó en la trampa y las cortes constituyentes del Imperio, que luego disolvería, no le dieron jamás la constitución “peculiar y adaptable al reino” que anhelaba desde Iguala, para no consolidar su gobierno, como diría el diputado Servando Teresa de Mier. Ahí comenzó uno de los litigios definitorios de México: el pleito entre un congreso soberano y un ejecutivo que cree tener derecho al vigor, como lo experimentó el general Morelos en el sombrío bienio 1813-1815.

No cabe dudar acerca de la vigencia efectiva del Reglamento del Congreso de Anáhuac, por más que no conozcamos las actas de la asamblea, que nos serían tan valiosas o más que los Diarios de sesiones de las Cortes de Cádiz. El licenciado Ignacio López Rayón, en carta a su hermano Ramón fechada en Huajuapán el 3 de febrero de 1814, refiere exultante 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 reside la soberanía de la Nación”.³ Como sabemos, Rayón nunca fue muy amigo de la división tajante de poderes, y en sus Elementos Constitucionales pretendió establecer un mecanismo de corte angloparlamentario en el cual el Ejecutivo —un Consejo de Estado y un “Protector Nacional”— respondiera directa e inmediatamente a una junta, o congreso, encargada del ejercicio de la soberanía a nombre de Fernando VII. Se trataba, puntualmente, de la plena incorporación de la Nueva España al movimiento juntista antinapoleónico, incorporación que había abortado en septiembre de 1808 con graves consecuencias para conciencias como las de Michelena, García Obeso, Hidalgo y Allende. Desde Puruarán, en marzo de 1813, Rayón había escrito a Morelos que le parecía

² Alonso Lujambio y Rafael Estrada Michel, *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.

³ *Morelos, documentos inéditos y poco conocidos*, México, Secretaría de Educación Pública, 1927, t. II, p. 206-207.

“inconcuso” que en el Congreso que había de reunirse recayeran “todos los poderes”.⁴

A Morelos la idea le perturba y obsesiona. Desde Acapulco, en agosto del propio trece, afirma que las desgracias de la nación mexicana encuentran su explicación en “la reunión de todos los poderes en los pocos individuos que han compuesto hasta aquí la Junta Soberana”. Por ello, persuadido el “reino” —que el cura identifica con la acéfala comunidad política novohispana— de “esta verdad, ha exigido de mí con instancia repetida la instalación de un nuevo Congreso en el que, no obstante ser más amplio por componerse de mayor número de vocales, no estén unidas las altas atribuciones de la soberanía”. Todas, se entiende.⁵

Pues bien, la carta de Ignacio a Ramón Rayón prosigue y señala 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”.⁶ Aunque no sabemos cuándo se declaró la nulidad y la insubsistencia del Reglamento, el relato de Rayón es consistente con la carta que Morelos envió a Andrés Quintana Roo, a la sazón diputado. La existencia de la misma me la hizo ver el gran especialista en Morelos, Carlos Herrejón Peredo. En ella, quien fuera Generalísimo encargado del Poder Ejecutivo reclamaba al joven marido de Leona Vicario la ausencia de defensa de un texto normativo que él, el novel jurista, había redactado y que, tras los desastres de las Lomas de Santa María y de Puruarán, estaba siendo sometido con singular alegría a cuanta reforma antipresidencial —ergo, anti Morelos— se les ocurría a los constituyentes. Como siempre, el fetichismo constitucional: los problemas se resuelven modificando el texto de la ley básica, en este caso, sin seguir las prescripciones de enmienda correspondientes. Estamos ante la constante tensión, siempre apreciable en nuestra historia, entre la soberanía de un congreso que no sabe si es o debe ser constituyente u ordinario, y un Ejecutivo que sabe perfectamente que requiere prontitud y vigor para enfrentar los complejísimos retos administrativos que la República ha debido arrostrar siempre:

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 éste. En el

⁴ *Ibid.*, p. 159-160.

⁵ *Ibid.*, p. 164.

⁶ *Ibid.*, p. 206.

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.

Así escribe, desde Huacura en mayo de 1814, Morelos a Quintana Roo, la “pluma que ha sido el escudo de la patria y la gloria de nuestra literatura”, según apuntaba Guillermo Prieto.⁷

¿Por qué importaba tanto a los congresualistas que el Reglamento no subsistiera en sus términos? Además de la obviedad manifiesta en el carácter marcadamente presidencial del fundamental texto —Morelos, generalísimo encargado del Poder Ejecutivo se había cuidado muy bien de poseer dos secretarios nombrados por él y coencargados de despachar las cosas del Congreso (artículo 24)— destaca el hecho de que la definición de “ley” contenida en los Sentimientos de la Nación, así como en los instrumentos procesales llamados a matizar, en el reglamento moreliano, la legolatría, resultan asaz distintos de lo establecido poco antes en Cádiz y en Zitácuaro, así como de lo que después se estatuiría en Apatzingán, en aquel decreto constitucional que al Morelos cautivo en la Ciudadela le parecía “malo por impracticable”.

Bien se sabe que para Morelos la “buena ley”, y no la “ley” a secas, es la que resulta “superior a todo hombre” —numeral 12 de los Sentimientos de la Nación—⁸ y que, por lo tanto, en su opinión el Congreso, depositario de la soberanía popular —numeral 5—, no es en sí mismo soberano, pues se halla sujeto a una serie de vínculos principialistas y, por ende, a un catálogo de obligaciones normativas. En efecto, sus leyes deben obligar “a constancia y patriotismo”, moderar “la opulencia y la indigencia” y aumentar “el jornal del pobre” de suerte tal que éste, el indigente, “mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto”. Para ello, el dictado de las leyes debía responder a la reunión “de una junta de sabios en el número posible, para que proceda con más acierto y exonere de algunos cargos que pudieran resultarles” —numeral 14—. De hecho, el 25 de octubre de 1813, con Quintana Roo como presidente y Cornelio Ortiz de Zárate como secretario, el Congreso —“convencido de que la verdadera libertad consiste en que los pueblos sean gobernados por leyes suaves y benéficas y para que de todos modos contribuyan estos [los pueblos] a su establecimiento”— decretó que “cualquier individuo, sin excepción alguna, tiene

⁷ *Episodios históricos de la guerra de Independencia*, edición facsimilar, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2008, t. I, p. 60-63.

⁸ *Documentos del Congreso de Chilpancingo hallados entre los papeles del caudillo José María Morelos (Manuscrito Cárdenas)*, estudio histórico y paleografía de Ernesto Lemoine, Chilpancingo, Secretaría de Gobernación/Gobierno del Estado de Guerrero, 2013, p. 178.

derecho a formar planes, hacer reparos y presentar proyectos que ilustren al gobierno en toda clase de materias”, con lo que la participación popular en la formación de la voluntad del nuevo Estado pretendía quedar asegurada.⁹

Pero derecho sin garantías es mera retórica, y es por ello que en el Reglamento Morelos concibe un mecanismo procesal orgánico para asegurar que las leyes sean buenas y legítimas. Si en el artículo 25 se dispone que “el poder ejecutivo de la soberanía nacional” mandará se guarden, cumplan y ejecuten en todas sus partes los decretos del “Congreso pleno”, el número 27 establece, a la letra, que

el generalísimo de las armas, como que ha de adquirir en sus expediciones los más amplios conocimientos locales, carácter de los habitantes y necesidades de la nación, tendrá la iniciativa de aquellas leyes que juzgue convenientes al público beneficio, lo que decidirá por discusión el cuerpo deliberante; y asimismo podrá representar sobre la ley que le pareciere injusta o no practicable, deteniéndose el cúmplase de que habla el artículo 25.

Si se considera que la “representación” se hará ante el Congreso, se entiende que estamos ante un veto presidencial, de suyo superable por la Asamblea, aunque no se establezca el cómo. Pero hay algo más en esta figura de constitucionalismo analógico y circunstanciado.

Como ha señalado Francisco de Icaza,¹⁰ el “obedézcase pero no se cumpla”, antecedente del juicio de amparo con raíces indiscutiblemente castellanas, constituía un “eficaz medio de defensa en contra de los posibles actos de injusticia del rey”. Un rey lejano y tendente a concentrar las potestades normativas aun en contra de “derecho comunal de algún pueblo”, como señalaban las Partidas. Al soberano se le acata, como que representa a la comunidad política y a su ánimo justiciero, pero sus disposiciones no se obedecen si ignoran las circunstancias locales y resultan, por tanto, contrarias a la justicia. Así, el pueblo, representado por sus autoridades constituidas —a eso se refería el licenciado Francisco Primo de Verdad, en 1808—, posee un recurso procesal para salvarse y para salvar al rey de su propia ignorancia. Activado el recurso, se suspendía la aplicación del precepto hasta en tanto el mandato no fuera confirmado por las potestades metropolitanas. Se obedecía y por respeto se acataba la orden del rey, pero no se cumplía, no se “completaba”, como con fino sentido de la etimología señaló

⁹ *Ibid.*, p. 196.

¹⁰ Francisco de Icaza Dufour, *Plus ultra. La monarquía católica en Indias (1492-1898)*, México, Escuela Libre de Derecho/Miguel Ángel Porrúa, 2008, p. 257-258.

Toribio Esquivel Obregón, si no llegaba la reiteración desde la península ibérica.

Así las cosas, el generalísimo presidente, conecedor de las circunstancias de pueblos y comunidades, protegería al Congreso, el nuevo soberano, de su fatuidad, ignorancia e incompetencia. Recurriría las leyes injustas o impracticables, las “malas leyes” a las que hace referencia *contrario sensu* el numeral 12 de los Sentimientos de la Nación, “suspendiéndose el cúmplase” hasta que, se entiende, el Congreso, esa “junta de sabios”, confirmase la disposición. Más que un veto a lo gacitano, estamos frente a un mecanismo de control de la bondad, ergo de la constitucionalidad, de las leyes.

Desde el primer momento, el Congreso había sido concebido por Carlos María de Bustamante como una reunión “de sabios” compuesta por “un crecido número de individuos que aunque suplentes representen los derechos de sus provincias, pero sujetos a un juicio inexorable de residencia que reprima la ambición y rapacidad y les haga temer el terrible fallo de una nación justa”.¹¹ Así, el Congreso podía equivocarse y debía estar sujeto a procedimientos que aseguraran que obraría con justicia (la *iurisdictio*, obsesión muy propia del Antiguo Régimen) y en garantía de los derechos de la nación: una nación anahuacense, distinta a la bihemisférica que se proclamaba en Cádiz, y diferente también a las diversas naciones que se iban formando —“inventando” han dicho Annino y Guerra— de este lado del Atlántico, más allá de Panamá.

Caído el ejecutivo unipersonal de Morelos en Apatzingán, hacia finales de 1814, la ley aparece acriticamente 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 de la Constitución de Apatzingán—, sin más requisitos que los muy rousseauianos y kantianos de “ser igual para todos” —artículo 19— y de exigir una sumisión incondicional para que la voluntad general se mantenga íntegra: “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.

¿Dónde quedó el análisis circunstanciado y crítico sobre la mala ley, la injusta o no practicable? En el basurero de la historia del derecho indiano. Al Supremo Gobierno le estaba vedado “dispensar la observancia de las leyes bajo pretexto de equidad, ni interpretarlas en los

¹¹ “Oaxaca, a los 9 días del mes de mayo de 1813”, en José María Morelos, *Documentos...*, t. II, p. 34.

casos dudosos” —artículo 169— y a los triunviros y a los magistrados del supremo tribunal les quedaba 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—. No se establecía, pues, un tiempo suficiente para apreciar el efecto de las disposiciones sobre las circunstancias y los caracteres locales. La representación contraria a la ley debía formularse ante el Congreso —aquí hay más claridad que en el reglamento moreliano— 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.¹²

Huelga indicar que ni el Ejecutivo ni el Judicial poseían facultad de iniciar leyes (artículo 123).

El esquema es parecido al gaditano, que expresamente había abjurado del “obedézcase” con algunas reticencias americanas¹³ —artículos 142 al 152 de la Constitución de Cádiz—, con la diferencia de que

¹² Constitución de Apatzingán, artículo 129.

¹³ Véase la intervención del diputado quiteño José Mexía Lequerica en *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 Juan Antonio García, 1870, sesión del 8 de junio de 1812, v. 4, p. 3279. Se discute la conveniencia de que se disuelvan las Cortes extraordinarias. Mexía: No, quedan muchos negocios importantes que afectan a una parte vital de la Monarquía, en nada inferior a la otra. “Hay un decreto por el cual se manda que dentro de tres días de recibir cualquier autoridad una orden de las Cortes, la ha de poner en ejecución. Por esta ley se ha derogado una de Indias, que autorizaba a los tribunales para obedecer y no cumplir. Las miras que tuvo el Congreso para esto fueron benéficas, porque tal vez la demasiada obediencia es falta de respeto.... Va un decreto a Ultramar; encuentra grandes dificultades; si fuera en otro tiempo se obedecería, y no se cumpliría; pero ahora que se supone que las leyes son hechas, no en la oscuridad de un gabinete, ni por informes particulares, en fin, que no las hacen malos favoritos, sino Diputados representantes de sus pueblos, y enterados de sus circunstancias actuales, no debe haber eso. Pero puede suceder que desde que se sancionó hasta que llegó allí, hayan mudado las circunstancias que las motivaron; y si el virrey o capitán general de allí reclama, ¿qué hará la Regencia?... Aquí ve el Congreso la necesidad, a lo menos mientras no despache los asuntos principales, de que esté reunido para que siempre haya a quien pueda consultar la Regencia”.

al Supremo Gobierno lo elegía directamente el Congreso —artículos 151 al 158 del Decreto de Apatzingán, diferencia obvia con el rey, designado por la naturaleza—, de que el rey conservaba un poco de su antigua fuerza y obligaba 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 articulaba 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 reproducía el viejo y reduccionista mapa de las intendencias, que entre otras cosas pretere al Nuevo México, a Texas y a las Californias, como si anunciara el trauma venidero a la mitad del siglo XIX.

Las leyes, en el documento 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 de la Constitución de Cádiz—, pero eran éstos los obligados al amor a la patria, a ser “justos y benéficos” y a observar la Constitución y las leyes —artículos 6 y 7—. La nación era soberana, sin tachas: se comprende la debilidad de los esquemas de control circunstanciado de la constitucionalidad en una monarquía que se extendía por cuatro continentes. En Cádiz y en Apatzingán toda ley, no sólo la buena, se entendía superior a todo hombre. A Morelos las Cortes españolas, como se sabe, 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”.¹⁴ Unas Cortes que privaron —por ministerio de ley y de ley constitucional— de la facultad de figurar en los censos de la monarquía a seis millones de españoles: los pertenecientes a las castas afroamericanas. De ahí a confundir constitucionalidad con legalidad, derecho con ley, cualquiera que sea su contenido, no hubo más que un paso simplificador y reduccionista: el paso que dimos durante el ochocientos, según probó implacable Emilio Rabasa en *El artículo 14*,¹⁵ y que no terminamos de desandar durante los siglos XX y XXI. Morelos tenía razón.

Casi cien años después de la reunión del Congreso de Anáhuac, Francisco I. Madero apuntaba en *La sucesión presidencial en 1910* que

¹⁴ “Tlacosautitlán, noviembre 2 de 1813”, en Ernesto de la Torre Villar, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, 1978, p. 317.

¹⁵ Emilio Rabasa, *El artículo 14. Estudio constitucional y el juicio constitucional, orígenes, teoría y extensión*, México, Porrúa, 1965.

el cura Morelos, que dio pruebas de ser un gran conocedor del arte de la guerra, un gran organizador, habilísimo administrador, y un verdadero clarividente, cometió la torpeza de convocar a un Congreso y querer gobernar con él, en plena guerra, cuando que lo único que podía dar resultado en este caso era un gobierno militar, como se estableció de hecho.¹⁶

Su crítica al diseño constitucional del patricio michoacano es injusta, pues, como hemos visto, lo que quería Morelos era un ejecutivo con prontitud y vigor suficientes, a lo Hamilton, para conducir las cosas divinas y humanas en la nueva república anahuacense. Por lo demás, entre las dos grandes “emes” de nuestra historia puede hacerse un contraste que no deja de beneficiar a don José María en lo que respecta a nuestro *leit motiv*: mientras que Morelos jamás se hizo ilusiones respecto de leyes “injustas o no practicables”, Madero comenzó su grande libro con la furia del Aedo que canta las bondades de una ley, la Constitución de 1857, que un lustro después permitiría su vergonzosa deposición por cauces “legales”: “Código de leyes tan sabias que constituyen uno de nuestros más legítimos timbres de gloria y que nos han de servir para trabajar, todos unidos, siguiendo el grandioso principio de fraternidad, para obtener, por medio de la libertad, la realización del magnífico ideal democrático de la igualdad ante la ley”.¹⁷

Ya se sabe, con todo, que —como decía el ministro de Cuba, Manuel Márquez Sterling— entre nosotros “el derecho gana en perfección al ciudadano; están mejor escritas que practicadas las libertades”.¹⁸ De esa legolátrica falta de control, de ese legicentrismo que en trance de falacia idealista hace esperarlo todo, hasta el cambio de las realidades más tozudas, del texto de la ley, de ese absolutismo jurídico, mitológico, miope y monista —contrario, por tanto, a la Constitución General de la República desde la gran reforma garantista de 2011— que desde hace años denunciara Paolo Grossi, no puede culparse al general José María Morelos, sensato como cura de pueblo, constituyente en el sentido de cimentador realista de las libertades personales y grandioso como servidor de los siervos de la nación.

¹⁶ Francisco I. Madero, *La sucesión presidencial en 1910*, edición facsimilar, México, LXI Legislatura Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, 2010, v. I, p. 354.

¹⁷ *Ibid.*, p. XIV.

¹⁸ Manuel Márquez Sterling, *Los últimos días del presidente Madero*, edición facsimilar, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2013, p. 62.

