

# LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN Y SU INFLUENCIA EN LA PRIMERA GENERACIÓN DE CONSTITUCIONES DE LA REPÚBLICA FEDERAL MEXICANA

DANIEL A. BARCELÓ ROJAS  
Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Jurídicas

*Dos caminos hacia la soberanía. Descentralización política  
dentro de la monarquía española o independencia nacional*

Cuando en la Nueva España se conocieron los acontecimientos que se producían en la metrópoli en 1808, referidos a la invasión de España por Francia y el ascenso de José Bonaparte a la jefatura del Estado español, los americanos se encontraron en una encrucijada para definir su propia situación política.<sup>1</sup>

Un camino conducía a la lucha militar de los españoles americanos al lado de los peninsulares para defender en suelo europeo la soberanía del imperio español frente a los franceses y, simultáneamente, exigir por vía parlamentaria a los peninsulares la gobernación políticamente descentralizada de América y el reconocimiento a sus súbditos igualdad de estatus con los europeos. Ésta fue la ruta que condujo a la Constitución Política de la Monarquía Española, aprobada en la ciudad de Cádiz el 19 de marzo de 1812, en la que participaron representantes de diversas provincias de América del Norte.<sup>2</sup> Durante el proceso constituyente los diputados americanos argumentaron ante sus pares europeos que otorgarle igual estatus a los súbditos americanos —y consiguientemente a sus representantes ante las Cortes—, así como organizar una gobernación por provincias autónomas en América, podía calmar los ánimos de quienes buscaban la independencia total

<sup>1</sup> Luis González Obregón, “Estudio Preliminar”, en *El Congreso de Anáhuac 1813*, México, Cámara de Senadores, 1963, p. 20 y s.

<sup>2</sup> Neill Macaulay, “The Army of New Spain and the Mexican Delegation to the Spanish Cortes”, en Nettie Lee Benson (ed.), *México and the Spanish Cortes: Eight Essays*, Austin, University of Texas Press, 1966, p. 134-152.

del imperio español. Expresamente advirtieron que de no lograrse estas dos justas demandas políticas —gobierno compartido del imperio mediante representación en las Cortes y autogobierno provincial—, la independencia americana sería inevitable.<sup>3</sup>

Un segundo camino hacia la soberanía, ésta plena y no limitada como la anterior, consistía en la lucha militar de los españoles americanos contra los peninsulares en América para lograr su total emancipación y la erección de un nuevo Estado nacional. Este camino condujo al Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana aprobado en el pueblo de Apatzingán el 22 de octubre de 1814.<sup>4</sup>

La elección de esta segunda alternativa no fue fácil. En las propias filas insurgentes había personajes influyentes que preferían tomar el primer camino, entre ellos Ignacio López Rayón —quien sugirió a José María Morelos y Pavón no romper con España—. Morelos respondió con los Sentimientos de la Nación, que permitían ver con claridad los dos caminos hacia la soberanía dentro y fuera de la monarquía española. Los Sentimientos de la Nación expresaban el escalamiento de la posición política hacia la total independencia compartida por Miguel Hidalgo y Costilla, pero que hasta entonces los insurgentes no habían expresado con tanta claridad, en parte por la necesidad de mantener alianzas estratégicas entre diferentes grupos sociales de la sociedad colonial. A diferencia del Acta del Ayuntamiento de la Ciudad de México de 1808, del bando de Hidalgo de 1810 y de los Elementos Constitucionales de Rayón (1812), los Sentimientos de la Nación ya no trataban de restablecer desde y para la América española el orden político de la monarquía española fracturado por la invasión napoleónica, con la preservación de los derechos de soberanía de Fernando VII, sino de sustituir al régimen monárquico español con uno republicano y manifestar la independencia absoluta de América de la Francia napoleónica invasora, pero también de España y de cualquier otra nación —desconociendo, además, a las Cortes de Cádiz que se habían constituido como el gobierno español del momento y, por tanto, de la América española—.<sup>5</sup> Esta diferencia se expresa al contrastar los tér-

<sup>3</sup> Woodrow Anderson, "Reform as a Means to Quell Revolution", en Nettie Lee Benson (ed.), *México and the Spanish...*, p. 185-207.

<sup>4</sup> Ernesto Lemoine, "Estudio preliminar", "Zitácuaro, Chilpancingo, Apatzingán. Tres grandes momentos de la insurgencia mexicana", *Boletín de Archivo General de la Nación*, México, Archivo General de la Nación, t. IV, n. 3, 1963, p. 395-434.

<sup>5</sup> Ernesto de la Torre Villar, "El constitucionalismo mexicano y su origen", en *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, 1964, p. 167-197; Ernesto Lemoine, *Morelos y la revolución de 1810*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Filosofía y Letras, 1990, p. 219-248.

minos de los Elementos Constitucionales de Rayón con los de los Sentimientos de la Nación en este punto específico, pues en todos los demás son coincidentes.

<i>Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón</i>	<i>Sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón</i>
4° La América es libre e independiente de toda otra nación.	1° Que la América es libre e independiente de España y de toda otra Nación, Gobierno o Monarquía, y que así se sancione dando al mundo sus razones.
5° La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano.	5° Que la Soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las Provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad.

Los Sentimientos de la Nación fueron dictados por el jefe militar de los insurgentes, José María Morelos y Pavón, a Andrés Quintana Roo el 14 de septiembre de 1813 y se leyeron ante el Congreso de los representantes de los territorios insurgentes que él mismo había convocado para elaborar un código constitucional provisional en Chilpancingo, el 15 de septiembre de 1813; en esa ciudad, el Congreso aprobó el Acta Solemne de Declaración de la Independencia de América Septentrional el 6 de noviembre de 1813.<sup>6</sup>

### *El agravio en Cádiz y su efecto político constitucional*

Por lo dicho por los representantes de la América Septentrional en las Cortes de Cádiz, así como por lo que se dice posteriormente en el Manifiesto de Puruarán —en el cual se razona y justifica el derecho a la

<sup>6</sup> Héctor Fix Zamudio, *Reflexiones sobre el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México/Senado de la República/LXII Legislatura, 2014, p. 41-64; Luis Villoro, “La Revolución de Independencia”, en *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 2004, p. 498-516.

soberanía del pueblo mexicano, dirigido a “todas las naciones” por el Supremo Congreso Mexicano el 28 de junio de 1815, y en el que se refiere a la “Constitución de la Monarquía”—, es posible sugerir que la Constitución de Apatzingán recogió las decisiones políticas que los americanos no lograron incorporar en Cádiz.<sup>7</sup>

El derecho de los americanos a votar y ser votado, atado a la descentralización política del imperio español en América, fue una de las demandas más importantes de los representantes americanos en las Cortes Generales y Extraordinarias celebradas en la Isla de León y en Cádiz, particularmente de los naturales de América del Norte, quienes exigieron previamente y desde el primer día de su instalación —24 de septiembre de 1810— el reconocimiento de sus derechos políticos en un plano de igualdad con los europeos. Ello implicaba también el derecho a elegir representantes a las Cortes Españolas.

Tras salvar muchos obstáculos, una buena parte de sus demandas fue satisfecha. El 24 de diciembre de 1811, “el Sr. Pérez de Castro, secretario de la comisión de Constitución, anunció que, si S. M. lo tenía a bien, en la sesión del 26 de este mes se presentaría y leería al Congreso la última parte del proyecto de Constitución, de lo cual quedaron enteradas las Cortes, y se señaló para ello la hora de las once de dicho día”. El día indicado, Agustín Argüelles leyó el “Discurso preliminar” que contenía una opinión razonada sobre la integración popular de las diputaciones provinciales y los ayuntamientos municipales. Enseguida Evaristo Pérez de Castro, como secretario de la Comisión, dio lectura para ser debatidos y votados por el pleno a los artículos correspondientes al Título VI. “Del Gobierno interior de las provincias y de los pueblos de la Constitución Política de la Monarquía Española”, Capítulo II. Del gobierno político de las provincias y de las diputaciones provinciales.

Las Actas de las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española traslucen familiaridad entre los representantes europeos y americanos sobre aspectos teóricos de la organización política federal. Al respecto, es de tener en cuenta que la integración de varios estados en una constelación política mayor no era nueva para los españoles peninsulares ni para los americanos. El complejo sistema estadounidense tenía pleno sentido en los debates parlamentarios sobre la organización territorial del imperio español porque se conocía y estudiaba en Hispanoamérica desde hacía tres siglos el antecedente del que

<sup>7</sup> Ernesto Lemoine (comp.), en *Insurgencia y república federal, 1808-1824*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1987, p. 283-292.

emergió el federalismo estadounidense:<sup>8</sup> la organización política concebida en la Antigüedad consistente en la liga de Estados de los pueblos helenos —llamado indistintamente en la Edad Moderna con las palabras “confederación” o “federalismo”.<sup>9</sup>

La palabra “confederación” como liga política de Estados, derivada de un pacto, es literalmente usada por Bernal Díaz del Castillo en *La verdadera historia de la conquista de la Nueva España*,<sup>10</sup> más de dos siglos antes de que se aprobaran los artículos de la Confederación de los Estados Unidos de América en 1781. Díaz del Castillo la usa en el siglo XVI para describir la estrategia política y militar de la unión española con los pueblos autóctonos de Tlaxcala y Cempoala —enemigos del imperio azteca—, utilizada en la conquista de México (1521) por su comandante Hernán Cortés, quien había sido estudiante de la Universidad de Salamanca donde se cultivaban desde el siglo XIII los estudios de la Antigüedad.

La descentralización política, en general, y el federalismo, en particular, no sólo se tenían en España como idea proveniente de los libros de la Antigüedad sino como experiencia propia. Entre otros autores, el reconocido especialista norteamericano en federalismo Daniel Elazar observa que en la España de los siglos XVI y XVII, durante el reinado de la Casa de los Habsburgo, el imperio se conformó por la unión de varios reinos que en la península se gobernaban —nos dice— bajo un arreglo cercano al tipo federal.<sup>11</sup> La afirmación de Elazar nos remite a lo dicho por Diego Gracián, traductor al español de *La historia de la guerra del Peloponeso*, en la que Tucídides describe la liga de amistad de los Estados griegos y su violenta ruptura —obra que es un auténtico tratado de federalismo—. Dice Gracián: “Objeto de constante estu-

<sup>8</sup> Bernard Bailyn, *The Ideological Origins of the American Revolution*, Cambridge, Harvard University Press, 1992; Gordon Wood, *The Creation of the American Republic, 1776-1787*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1998; Abel Henty Jones Greenidge, *A Handbook of Greek Constitutional History*, Londres, Macmillan, 1920.

<sup>9</sup> Martin Diamond, “What the Framers Meant by Federalism”, en William Schambra (ed.), *As Far as Republican Principles Will Admit. Essays by Martin Diamond*, Washington, The AEI Press, 1992, p. 93 y s.

<sup>10</sup> Bernal Díaz del Castillo, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, 12ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1980, p. 92, 123. El manuscrito de la obra de Bernal Díaz del Castillo fue concluido ca. 1568; de manera póstuma su obra fue impresa en 1632.

<sup>11</sup> Daniel Elazar, voz “Federalismo”, en *Enciclopedia internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar, 1977, v. 4, p. 755-756. Sobre el federalismo en otros países de Europa en los siglos XVI, XVII y XVIII, véase Peter Hans Schneider, “Federalism in Continental Thought During the 17th. and the 18th Centuries”, en Hans Peter Schneider y Jutta Kramer (eds.), *Federalism and Civil Societies*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, p. 43 y s.

dio del emperador Carlos V, llevaba este la obra de Tucídides hasta en sus campañas, como Alejandro el poema de Homero”.<sup>12</sup>

El esquema de organización política descrito descentralizó de la península. Sin embargo, no se extendió a América, la que se gobernó desde un principio como un apéndice de Castilla, con las mismas leyes aplicables a este reino, en adición a las cuales con el tiempo se fue forjando el “derecho indiano”,<sup>13</sup> pero ello bajo la lógica de una explotación económica a gran escala que subordinaba los intereses económicos de América a los de la metrópoli. Desde la península ibérica se determinaba qué artículos producir y cuáles se podían comerciar, las actividades económicas a las que se podían dedicar las personas según su raza y/o el privilegio específico otorgado por la Corona, los puertos de América autorizados para comerciar con Castilla y las contribuciones a cubrir por los súbditos americanos —indígenas pobres incluidos— por las actividades económicas de la colonia.

El modelo opuesto al federal era todavía más conocido por los españoles para el tiempo que se celebraba la reunión de las Cortes Generales y Extraordinarias en 1810. La centralización política era a principios del siglo XIX la forma de gobierno en la península y en América. Si bien con una organización administrativa y burocrática distinta entre ambos hemisferios, ya que en el nuevo continente se estableció la institución del virreinato<sup>14</sup> como escala mayor de la división territorial —dentro y al lado de la cual se trazaron menores divisiones territoriales con distintas denominaciones—; entre ellas destacaba por su dimensión e importancia política y militar la Capitanía General.<sup>15</sup>

Ahora bien, los representantes americanos sabían bien que el debate sobre la organización política descentralizada del imperio español en América implicaba con carácter previo otras importantes decisiones fundamentales que les enfrentarían con los representantes peninsulares: la doctrina de la soberanía popular y la igualdad de derechos políticos y civiles entre súbditos europeos y americanos. En consecuencia,

<sup>12</sup> Diego Gracian, “Tucídides”, en Tucídides, *Historia de la guerra del Peloponeso*, Madrid, Librería de la Viuda de Hernando y Compañía, 1889, p. XV.

<sup>13</sup> Francisco Tomás y Valiente, *Manual de historia del derecho español*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 325 y s.

<sup>14</sup> Ernesto de la Torre Villar, “Advertencias sobre el gobierno virreinal novohispano”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, v. III, 1991, p. 261 y s.; Óscar Cruz Barney, *Historia del derecho Indiano*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, p. 119-191.

<sup>15</sup> Edmundo O’Gorman, *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, Porrúa, 2007, p. 3-34. También Josefina Zoraida Vázquez, “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824. El contexto histórico del constituyente de 1824”, en Patricia Galeana (coord.), *México y sus constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica/Archivo General de la Nación/Comisión Federal de Electricidad, 1998, p. 81-82.

realizar cambios respecto a ambos temas, conllevaba un cambio del estatus político y económico de la colonia y sus habitantes.

Para los americanos, el señalado cambio político y económico de la colonia como efecto jurídico necesario del reconocimiento y respeto al derecho a la igualdad y libertad de los súbditos americanos, debía manifestarse, respectivamente, en: 1) el establecimiento de una misma fórmula electoral de representación por criterio poblacional aplicable en ambos hemisferios para determinar el número de representantes populares ante las Cortes —que por el mayor peso poblacional de América implicaría un número mayor de representantes de América que de Europa—;<sup>16</sup> y 2) la total liberalización económica de América y de cada uno de sus súbditos, de conformidad con las doctrinas del liberalismo económico de Adam Smith.

Su primera conquista parlamentaria fue establecer la potestad soberana de las Cortes, que en ausencia del rey sería total, y en presencia de éste, compartida. El primer día de sesiones, a propuesta de Diego Muñoz Torrero, las Cortes aprobaron una minuta que contenía varios puntos. “El primero declaraba hallarse los diputados que componen este Congreso, y que representan la Nación, legítimamente constituidos en Cortes generales y extraordinarias en quienes reside la soberanía nacional. Quedó aprobado. Por el segundo se reconocía y proclamaba de nuevo al Sr. Rey D. Fernando VII, y se declaraba nula la cesión de la Corona que se dice hecha a favor de Napoleón. Quedó aprobado [...]”.

El objetivo que a continuación se fijaron los representantes de América fue el reconocimiento de igualdad de derechos de los súbditos americanos y europeos, así como la consecuente igualdad de estatus político entre los representantes de América y la península en las Cortes Españolas. Después de presentar insistentemente tal exigencia, consiguieron su propósito en la sesión secreta de la tarde del 14 de octubre y en la de la mañana del 15 de octubre de 1810. En esta última se aprobó la Declaración hecha a favor de los americanos, que dice:

Las Cortes Generales y Extraordinarias confirman y sancionan el inconcuso concepto de que los dominios españoles en ambos emisferios [*sic*] forman una sola y misma Monarquía, una misma y sola nación y una sola familia y que por lo mismo los naturales que sean originarios de dichos dominios europeos o ultramarinos, son iguales en derechos a los de esta península, quedando a cargo de las Cortes tratar con oportunidad y con un particular interés de todo cuanto pueda contribuir a

<sup>16</sup> David Garza, “Mexican Constitutional Expression in the Cortes of Cádiz”, en Nettie Lee Benson (coord.), *Mexico and the Spanish Cortes 1810-1822: Eight Essays*, Austin, University Press of Texas, 1966, p. 45.



la felicidad de los de ultramar, como también sobre el número y forma que deba tener para lo sucesivo la representación nacional en ambos emisferios [...].<sup>17</sup>

No obstante la citada declaración, los europeos cambiaron de posición antes de transcurridos tres meses, en las sesiones celebradas los días 9, 11, 16, 18, 19, 20, 23, 25 y 30 de enero de 1811, así como en las sesiones del 4, 5, 6, 9 y 10 de septiembre de ese mismo año.<sup>18</sup> En ellas llanamente se negaron a reconocer, sin distinción de razas, la igualdad entre los súbditos americanos y los europeos por lo que se refiere a los derechos políticos de representar y ser representados. Haciendo uso del mayor número de representantes que los europeos tenían por efecto de la fórmula electoral por la cual se convocaban las Cortes —con clara sobrerepresentación de la península—, así como de una justificación teórica que los americanos refutaron con vehemencia y brillantez, los representantes peninsulares reconocieron derechos políticos y civiles a los españoles nacidos en América, a los indios y a la mezcla de estas dos razas: los mestizos. Pero a la vez impusieron a los americanos la agravante limitación de la exclusión de los negros y de las castas de la sociedad política con derecho a elegir representantes a las Cortes españolas, y la continuidad de la institución de la esclavitud de los negros africanos.<sup>19</sup>

“Castas” era la palabra usada por los españoles para distinguir a las personas originarias de América que tuviesen sangre africana mezclada con europea o indígena. El sabio alemán Alejandro von Humboldt, que había viajado por la Nueva España entre 1803 y 1804, tan sólo seis años antes de que se convocara el proceso constituyente de Cádiz, en su libro *Ensayo político sobre la Nueva España*, describió la siguiente estratificación social en el virreinato, que sólo parcialmente suprimían las Cortes al establecer derechos diferenciados por raza en la Constitución:

Hay siete castas distintas: 1ª. los individuos nacidos en Europa, llamados vulgarmente gachupines; 2ª. los españoles criollos, o los blancos de raza europea nacidos en América; 3ª. los mestizos descendientes de blancos y de indios; 4ª. los mulatos descendientes de blancos y de negros; 5ª. los zambos descendientes de negros y de indios; 6ª. los mismos indios, o sea

<sup>17</sup> Daniel Barceló Rojas y José Gamas Torruco (eds.), *Actas de las cortes generales y extraordinarias de la monarquía española 1810-1814, 1820-1823*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión/Congreso de los Diputados de España/Universidad Nacional Autónoma México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Museo de las Constituciones (en prensa).

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> José Barragán Barragán, *Estudios sobre las cortes de Cádiz y su influencia en México*, México, Tirant lo Blanch, 2013, p. 111-142.



la raza bronceada de los indígenas; y 7ª. los negros africanos. Dejando a un lado las subdivisiones, resultan cuatro castas principales: los blancos, comprendidos bajo la denominación general de españoles; los negros; los indios y los hombres de raza mixta, mezclados de europeos, de africanos, de indios americanos y de malayos.

[...] Las castas, descendientes de los negros esclavos, están notadas de infames por la ley, y sujetas al tributo, el cual imprime en ellas una mancha indeleble, que miran como una marca de esclavitud transmisible a las generaciones más remotas. Entre la raza de mezcla, esto es, entre los mestizos y los mulatos, hay muchas familias que por su color, su fisonomía, y modales, podrían confundirse con los españoles; pero la ley los mantiene envilecidos y menospreciados. Dotados estos hombres de color de un carácter enérgico y ardiente, viven en un estado de constante irritación contra los blancos; siendo maravilla el que su resentimiento no los arrastra con más frecuencia a la venganza.

[...] Es claro que en un país gobernado por los blancos, las familias que se cree tienen menos porción de sangre negra o mulata, son naturalmente las más honradas. En España es una especie de título de nobleza el no descender ni de judíos ni de moros; en América la piel, más o menos blanca, decide el rango que ocupa el hombre en la sociedad.<sup>20</sup>

La decisión de excluir a las castas de sus derechos políticos, y a los negros africanos de su libertad, era motivo de agravio para sus representantes en las Cortes, como expresamente señalaron en los debates. Ello, tanto por la concepción americana de la libertad del hombre como derecho individual y su repudio a la institución de la esclavitud expresada con rotundidad por Miguel Hidalgo y Costilla para la América Septentrional,<sup>21</sup> como porque los americanos —especialmente los de América del Norte— entendían que la diferenciación entre derechos políticos y civiles planteada por los representantes peninsulares era un burdo subterfugio legal para evitar que los representantes americanos por la vía democrática parlamentaria llegasen a gobernar no sólo América sino también la península ibérica.

A pesar de no existir más que un censo en esa época, y que se sabía imperfecto, no había duda sobre los números aproximados. Hacia 1810 la racialmente heterogénea población de América era superior a la de la península, de tal manera que si se hubiera establecido una misma fórmula electoral para toda la monarquía, como se había aprobado en la declaración hecha a favor de los americanos del 15 de octubre de

<sup>20</sup> Alejandro von Humboldt, *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, México, Porrúa, 2011, p. 51, 72, 90.

<sup>21</sup> Felipe Tena Ramírez, "Bando de Hidalgo", en *Leyes fundamentales de México, 1808-2005*, México, Porrúa, 2008, p. 21-22.

1810, inevitablemente ello hubiera dado a América mayor número de representantes en las Cortes en consideración al criterio poblacional.<sup>22</sup> De 25 000 000 que habitaban en todo el reino, aproximadamente 10 000 000 vivían en Europa y 15 000 000 en América, según cifras manejadas en los debates —que aunque refutadas en cuanto a su exactitud, no lo eran en términos absolutos—. Por ello, el diputado peninsular Felipe Aner —haciendo eco del sentir de sus compatriotas europeos— defendía la exclusión de las castas, llegando incluso a radicar en los americanos el ánimo torticero que escondía la fórmula de determinación del padrón electoral, al señalar que la exigencia de los americanos por los derechos de las castas no era genuino sino que se trataba de una argucia “para que de este modo les corresponda tener en las Cortes una tercera parte más que la España europea, lo que jamás podría ser de conveniencia a la monarquía”.

Para evitar este último desenlace, los representantes peninsulares se aseguraron que los artículos de la Constitución aprobada, en protección de sus intereses, estableciera una fórmula electoral favorable a los peninsulares: decidieron que los negros y las castas o pardos —americanos con ascendiente africano— estuvieran excluidos del derecho a votar por representantes en las Cortes, y demás cargos electivos del reino. La justificación de ello radicaba, según sus propias palabras, en que los derechos políticos sólo pueden ser otorgados a quien intelectual y moralmente puede hacer buen uso de ellos en beneficio general —lo que en su concepción excluía a los descendientes de los esclavos africanos traídos a América—. Pero el candado de seguridad de los españoles fue todavía más lejos: los negros y las castas, las que sumaban 7 000 000 en toda América, según informes vertidos en los debates, no serían contados para establecer el número de representantes americanos ante las Cortes —que se fijó en un representante por cada 50 000 almas—. La lógica de la decisión de excluirles era muy simple de entender: con este criterio la población de la península que debía ser representada sumaba 10 000 000 de personas, y la de América, 8 000 000.

A los americanos negros libres o con mezcla de raza africana se les concederían solamente derechos civiles, pero no políticos —con la posibilidad, sin embargo, de concederles la “gracia” de ser considerados para ello mediante una solicitud de carta de ciudadanía a las Cortes.<sup>23</sup> Los americanos del norte se dijeron ofendidos por esta determinación.

<sup>22</sup> Demetrio Ramos, “Las Cortes de Cádiz y América”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 126, 1962, p. 511-538.

<sup>23</sup> Daniel Moreno, “Don José Miguel Guridi y Alcocer en las Cortes de Cádiz. Discusión del artículo 22 de la Constitución”, en *El pensamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 1979, p. 15-23.

Vivamente enardecidos, destacaron las prendas morales y la laboriosidad de las castas, reivindicando sus derechos políticos. Para desnudar completamente el argumento de los peninsulares, se les señaló que, de acuerdo con la fórmula electoral propuesta, los menores de edad y los incapaces civiles —entonces llamados imbéciles— no tenían derecho a voto, pero que sus cabezas sí eran contadas para efecto de representación —lo que ni siquiera se quería hacer con los negros y las castas, cuyas cabezas no serían contadas—. El representante de Veracruz subrayó las consecuencias absurdas de esta postura. Y es que Veracruz, indiscutiblemente una de las ciudades portuarias con mayor importancia comercial en América, estaba formada mayoritariamente por castas, de modo que el criterio racial pretendido por los peninsulares conduciría al resultado absurdo de que Veracruz no tendría derecho a representante en las Cortes ni a diputación provincial. Humboldt estimaba que “la población de México pasa[ba] de 6 500 000 almas”,<sup>24</sup> y las “castas forma[ba]n una masa tan grande como los indígenas de México; pudiendo valerse el total de individuos de mezcla en cerca de 2 400 000”.<sup>25</sup>

La advertencia anunciada en Cádiz por los representantes de la América Septentrional en cuanto a los efectos de estas dos decisiones impolíticas tomadas por mayoría por los representantes peninsulares se cumple: el movimiento por la independencia ganaba adeptos entre los insurgentes moderados, y más aún entre las castas mexicanas acomodadas que en ese momento simpatizaban con la monarquía. Los representantes americanos calificaron la primera decisión de los diputados europeos —que no proscribía la esclavitud y además excluía de derechos políticos a los negros y a las castas libres— de insensata e injusta, y a la segunda de torticera, pues mediante ésta los representantes europeos excluían del padrón electoral a los negros y castas —con lo cual el número de representantes americanos ante las Cortes sería siempre menor al de los peninsulares.

### *La Constitución de Apatzingán*

La América Septentrional abre en 1813 su propio proceso constituyente a hombros de un mestizo: José María Morelos y Pavón. En la ciudad de Apatzingán, sitio donde concluyeron las deliberaciones de los representantes del Congreso de Anáhuac, se aprueba el 22 de octubre de 1814 el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexica-

<sup>24</sup> Alejandro von Humboldt, *Ensayo...*, p. 43.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 89.

na, conocido posteriormente como Constitución de Apatzingán. En dicho documento se inscriben las decisiones políticas fundamentales de los mexicanos: 1) independencia nacional; 2) soberanía popular; 3) reconocimiento de derechos humanos para todos sin distinción de razas; 4) régimen democrático representativo —que en ese momento se identificaba como “republicano popular”, ya que la locución “democracia representativa” todavía no formaba parte del lenguaje constitucional—; 5) forma de gobierno republicana de poderes limitados mediante la división de poderes y el establecimiento de límites temporales al ejercicio del poder público de funcionarios electos por periodos de tiempo predeterminados; 6) autogobierno de las provincias y gobierno compartido de todas ellas en forma paritaria en el Supremo Congreso; y 7) una constitución como la norma más alta del orden político obligatoria para gobernantes y gobernados.

Los constituyentes del Decreto Constitucional para la América Mexicana fueron José María Liceaga, José Sixto Verduzco, José María Morelos, José Manuel Herrera, José María Cos, José Sotero de Castañeda, Cornelio Ortiz de Zárate, Manuel de Alderete y Soria, Antonio José Moctezuma, José María Ponce de León, Francisco Argandar, Ignacio López Rayón, Manuel Sabino Crespo, Andrés Quintana Roo, Carlos María de Bustamante y Antonio de Sesma.

El Decreto Constitucional para la América Mexicana era una constitución provisional, concebida para regir un Estado nacional, literalmente, en proceso de formación al que nombra “América Mexicana” (artículo 42). Por este motivo, y por el que se comentará más adelante, se puede entender que no se definiera literalmente por su organización política como Estado federal o como Estado centralizado. Sin embargo, en opinión de quien esto escribe, puede interpretarse que la Constitución de Apatzingán abre la opción para la organización política descentralizada de tipo federal de la América Mexicana al reconocer expresamente las provincias ya existentes en su artículo 42 —incluso al promover la formación de una de ellas, Tecpan, y su derecho al autogobierno—<sup>26</sup> y determinar que los representantes electos por provincias entre ciudadanos de las mismas integrarían el Congreso Nacional. No creó un Senado como cámara de representación de las provincias; pero era innecesario, ya que el artículo 48 establecía que “el supremo congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad” —órgano que a su vez elige al Supremo Gobierno según disponen

<sup>26</sup> Documento número 13, “Razones de Morelos para crear la Nueva Intendencia de Tecpan, en cuyo ámbito se instalará el Congreso, 28 de junio de 1813”, en *ibid.*, p. 157.

los artículos 103 y 151—. Éstos son rasgos propios del Estado federal.<sup>27</sup> En adición, cabe advertir que el artículo 43 establecía como regla la unión indisoluble de las provincias de la América Mexicana, aclaración innecesaria en un estado unitario o políticamente centralizado. En este punto, que implícitamente sería recogido por la Constitución de la República Federal Mexicana de 1824, la de Apatzingán se adelantó a la Constitución Federal Norteamericana, la cual no establecía una regla similar que prohibiera expresamente el derecho a la secesión de los estados —regla constitucional que los norteamericanos imprimieron mediante su Guerra Civil.

Para apoyar la interpretación en clave federalista de la Constitución de Apatzingán que hemos presentado en el párrafo anterior, hay que tener en cuenta dos cuestiones. La primera, y más obvia, es lo dicho por el propio Morelos en el juicio que se le siguió por el cargo de traición después de ser capturado por las fuerzas realistas.<sup>28</sup> En él señala que en su labor constituyente se valieron de las constituciones de Cádiz y de los Estados Unidos de América —constituciones que se caracterizan ambas por la organización políticamente descentralizada del poder político—. Como ya se dijo antes en este trabajo, el conocimiento del federalismo de la Antigüedad a partir del cual se crea el federalismo estadounidense era estudiado en la Nueva España —conocimiento académico que hacía perfectamente comprensible el nuevo texto constitucional estadounidense—. José María Morelos seguramente lo conocía, al igual que los demás ilustrados constituyentes de formación humanista que integraron el constituyente de Apatzingán, pues los estudios clásicos eran parte de la currícula en las universidades de la época.

La segunda cuestión a considerar para apoyar la interpretación en clave federalista de la Constitución de Apatzingán es la siguiente: la constitución de la república norteamericana que tuvieron ante sí los constituyentes de Apatzingán no dice en ninguna parte —ni en su título, ni en su preámbulo, ni en alguno de sus artículos— que es una constitución de tipo federal —y así permanece hasta nuestros días sin alusión literal expresa de ser una constitución *federal*—. Es en el análisis de las características de la forma en que se integra su gobierno nacional y sus competencias como se advierte su naturaleza, tal y como se expone en *El Federalista*.<sup>29</sup> Bajo este entendido, la Constitución de

<sup>27</sup> Herbert Wechsler, "The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government", *Columbia Law Review*, n. 54, n. 4, 1954, p. 349 y s.

<sup>28</sup> Héctor Fix Zamudio, *Reflexiones...*, p. 146-148.

<sup>29</sup> Martin Diamond, "The Federalist on Federalism: 'Neither a National nor a Federal Constitution'", en William Schambra (ed.), *As Far as Republican Principles Will Admit*.

Apatzingán, como su par norteamericana, no menciona qué tipo de organización territorial adopta, pero de sus notas —como lo hemos comentado en el párrafo anterior— se puede inferir su naturaleza federal. La Constitución de Apatzingán, recordemos, es provisional porque asume su operatividad para tiempos de guerra. Aún así, establece un precepto —el 122— que puede tomarse como una regla de distribución de competencias con cláusula residual implícita entre el gobierno nacional y los de las provincias, que es otro rasgo del Estado federal. No había necesidad de establecer las competencias de los gobiernos de las provincias. Para 1814 y desde 1808, las provincias mexicanas se gobernaban a sí mismas y habían venido adquiriendo sus competencias, primero, para llenar el vacío que propició la invasión francesa a España y el gobierno no reconocido en América de José Bonaparte y, en un segundo momento, bajo la vigencia de la Constitución de Cádiz.<sup>30</sup>

La Constitución de Apatzingán se nutre de los Sentimientos de la Nación, donde se decide en definitiva la ruta de la insurrección y la independencia del pueblo mexicano, como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

CUADRO 1  
COMPARATIVO DE LAS PROPUESTAS GADITANAS  
Y LAS PROPUESTAS INSURGENTES

<i>La Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812</i>	<i>Los Sentimientos de la Nación pronunciados en territorio insurgente de la Nueva España el 14 de septiembre de 1813</i>
Sobre el vínculo de los americanos con España:	Sobre el vínculo de los americanos con España:
Art. 1. La nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios.	1. Que la América es libre e independiente de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía, y que así se sancione, dando al mundo las razones.
Art. 2. La nación española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia o persona.	

*Essays by Martin Diamond*, Washington, The AEI Press, 1992, p. 167-178.

<sup>30</sup> Nettie Lee Benson, *The Provincial Deputation in Mexico. Harbinger of Provincial Autonomy, Independence, and Federalism*, Austin, University of Texas Press, 1992, p. I-XIII.

CUADRO 1 (*continuación*)

<i>La Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812</i>	<i>Los Sentimientos de la Nación pronunciados en territorio insurgente de la Nueva España el 14 de septiembre de 1813</i>
Sobre la concepción de la soberanía y la forma de gobierno:	Sobre la concepción de la soberanía y la forma de gobierno:
Art. 3. La soberanía reside esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece a ésta, exclusivamente, el derecho de establecer sus leyes fundamentales.	5. La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad.
Art. 14. El gobierno de la nación española es una monarquía moderada hereditaria.	
Art. 15. La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el rey.	
Art. 16. La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el rey.	
Art. 17. La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley.	
Art. 27. Las Cortes son la reunión de todos los diputados que representan la nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá.	
Sobre los derechos del hombre y de los ciudadanos:	Sobre los derechos del hombre y de los ciudadanos:
Art. 18. Son ciudadanos aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios, y están vecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios.	15. Que la esclavitud se prescriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro, el vicio y la virtud.
Art. 22. A los españoles que por cualquier línea son habidos y reputados por originarios de África, les queda abierta la puerta de la virtud y el merecimiento para ser ciudadanos: en su consecuencia, las Cortes concederán carta de ciudadano a los que hicieren servicios calificados a la patria, o a los que se distinguen por su talento, aplicación y conducta, con la condición	



## CUADRO 1 (continuación)

<i>La Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812</i>	<i>Los Sentimientos de la Nación pronunciados en territorio insurgente de la Nueva España el 14 de septiembre de 1813</i>
<p>de que sean hijos de legítimo matrimonio de padres ingenuos, de que estén casados con mujer ingenua, y avecindados en los dominios de las Españas, y de que ejerzan alguna profesión, oficio o industria útil con un capital propio.</p>	
<p>Sobre la religión: Art. 12. La religión de la nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica romana, única verdadera. La nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra.</p>	<p>Sobre la religión: 2. Que la religión católica sea la única, sin tolerancia de otra. 3. Que todos sus ministros se sustenten de todos, y sólo los diezmos y primicias, y el pueblo no tenga que pagar más obvenciones que las de su devoción y ofrenda. 4. Que el dogma sea sostenido por la jerarquía de la Iglesia, que son el Papa, los Obispos y los Curas, porque se debe arrancar toda planta que Dios no plantó: <i>omnis plantatis Quam nom plantabit Pater meus Celestis Cradicabitur</i>. Mat. Cap. XV. 19. Que en la misma se establezca por ley constitucional la celebración del 12 de diciembre en todos los pueblos, dedicado a la patrona de nuestra libertad, María Santísima de Guadalupe, encargando a todos los pueblos la devoción mensual.</p>

Fuente: Elaboración propia.

*Las decisiones políticas fundamentales como criterio para distinguir las influencias constitucionales de Cádiz y Apatzingán*

La Constitución de Cádiz tuvo influencia sobre la Constitución de Apatzingán en cuanto a la adaptación, con modificaciones, de dispo-

sitivos operativos o técnicos. Entre ellos se pueden identificar, por mencionar los más importantes, el sistema electoral y los procedimientos de defensa y de reforma constitucionales. Pero la Constitución de Apatzingán claramente se distanció de la Constitución de Cádiz en las “decisiones políticas fundamentales”. Tomando en consideración tal diferenciación basada en las “decisiones políticas fundamentales” —que enseguida se explicará con mayor detalle—, podemos afirmar que las constituciones de Cádiz de 1812 y de Apatzingán de 1814 tuvieron ambas influencia en un tercer momento constituyente ya en el México independiente, al erigirse la República Federal y aprobarse la Constitución Federal de 1824 y, en orden cronológico, en las constituciones de Jalisco, Oaxaca, Zacatecas, Tabasco, Nuevo León, Yucatán, Tamaulipas, Veracruz, Michoacán, Querétaro, Durango, Occidente (Sonora y Sinaloa), Chiapas, Chihuahua, Puebla, Guanajuato, San Luis Potosí, México, Coahuila y Texas.<sup>31</sup> La primera de dichas constituciones se proyectó en los componentes operacionales o técnicos de las primeras constituciones de los Estados Unidos Mexicanos —entre los cuales se encuentran, como ya dijimos, el sistema electoral y los procedimientos de defensa y reforma constitucionales—, en tanto que la Constitución de Apatzingán tuvo su influjo en las decisiones políticas fundamentales.

Con respecto a la Constitución de Cádiz, un vehículo que influyó en el constitucionalismo mexicano fue el de los propios representantes americanos ante las Cortes Españolas electos en cinco elecciones. Casi en su totalidad, como sugiere Nettie Lee Benson<sup>32</sup> y Charles Berry, esos mismos diputados ocuparon posteriormente posiciones importantes en los procesos constituyentes de los Estados Unidos Mexicanos entre 1824 y 1828.<sup>33</sup> Por su parte, Jesús Castañón destaca que algunos constituyentes que participaron en la elaboración y aprobación de la Constitución de Apatzingán igualmente ocuparon posiciones de influencia

<sup>31</sup> Héctor Fix Zamudio, “Influencia del constitucionalismo gaditano en la Nueva España”, en Daniel Barceló y José María Serna de la Garza (coords.), *Memoria del Seminario internacional “Conmemoración del bicentenario de la constitución de Cádiz. Las ideas constitucionales de América Latina”*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 3-64; *Reflexiones...*, p. 85; José Barragán Barragán, *Temas del liberalismo gaditano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, 1978, p. 14 y s; “Recepción en México de los derechos humanos”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, v. 18, p. 9 y s.

<sup>32</sup> Nettie Lee Benson, *The Provincial ...*, p. XI-XIII.

<sup>33</sup> Charles R. Berry, “The Election of the Mexican Deputies to the Spanish Cortes”, en Nettie Lee Benson (coord.), *Mexico and the Spanish Cortes 1810-1822: Eight Essays*. Austin, University of Texas Press, 1966, p. 39-42.

en el proceso constituyente de la República Federal —tal es el caso de Carlos María de Bustamante, Andrés Quintana Roo, Francisco Argandar y José Manuel de Herrera—. <sup>34</sup> Al respecto, añadiríamos que incluso hubo quien —como Andrés Quintana Roo, que recibió directamente de José María Morelos y Pavón el dictado de los Sentimientos de la Nación, antecedente de la Constitución de Apatzingán— había sido constituyente en 1814 en Apatzingán y luego acudió como representante ante las Cortes Españolas cuando sesionaban en Madrid en el segundo periodo de vigencia de la Constitución de Cádiz, que se abrió cuando Fernando VII se vio obligado a jurar en 1820 la Ley Fundamental aprobada en Cádiz tras la revuelta de Rafael del Riego.

Para captar la influencia tanto de la Constitución de Cádiz como de la Constitución de Apatzingán en la primera generación de constituciones de la República Federal Mexicana, proponemos introducir como criterio de distinción el de las “decisiones políticas fundamentales” que Jorge Carpizo denomina “principios político jurídico fundamentales” y Diego Valadés “consensos esenciales”. Como es sabido, una forma de identificar la influencia que ha tenido una constitución con respecto a otra es mediante la búsqueda de las instituciones comunes de gobierno y, dentro de ese marco de referencia, el lenguaje que se utiliza en los artículos concretos que conforman la constitución. Otra forma de identificar la influencia de una constitución sobre otra utilizada por los juristas es mediante el contraste de lo que los teóricos del derecho constitucional identifican como las “decisiones políticas fundamentales”, que definen la naturaleza de la constitución de un Estado Nacional. Esta es la aproximación que en el presente trabajo tomamos para apreciar la relevancia de Apatzingán en el constitucionalismo mexicano.

Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona explican que, por las decisiones políticas fundamentales a las que se debían —y la posición del pueblo en la definición de dichas decisiones—, “en un principio, las constituciones se dividieron en monárquicas y democráticas [...]. Admitían las monárquicas esta subdivisión: Pactadas, otorgadas, e impuestas”. Desde este punto de vista, la Constitución de Cádiz fue una constitución monárquica impuesta y la Constitución de Apatzingán una constitución democrática. <sup>35</sup> Las constituciones en la actualidad, al igual que las del siglo XIX, siguen configurando su fisonomía en función de las decisiones políticas fundamentales a las que

<sup>34</sup> Jesús Castañón Rodríguez, “Los constituyentes”, en *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1964, p. 41.

<sup>35</sup> Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 2003, p. 57.

se deben, y que configuran o bien sistemas políticos democráticos o bien sistemas políticos no democráticos. Jorge Carpizo clasifica las constituciones de nuestros días en “democráticas”, “cuasidemocráticas”, “de democracia popular” y “no democráticas”, en función de la forma en que se conciben los derechos humanos y el sistema político —que son decisiones políticas fundamentales.<sup>36</sup>

Las “decisiones políticas fundamentales” son los principios filosóficos establecidos en una constitución que configuran el modo de vida tanto colectivo como individual de los miembros que forman una sociedad política, por los cuales se está dispuesto a matar y morir ante adversarios extranjeros y connacionales con ideas políticas y sociales diferentes y opuestas. De ellas se ha ocupado Jorge Carpizo en su trabajo titulado *Los principios jurídico-políticos fundamentales en la Constitución Mexicana*.<sup>37</sup> Carpizo afirma que las decisiones políticas fundamentales solo las puede establecer, modificar o suprimir un único sujeto: el poder constituyente o pueblo.

Sobre este marco teórico y conceptual podemos sugerir, retomando la interpretaciones hechas anteriormente por Jesús Reyes Heróles,<sup>38</sup> Mario de la Cueva y Diego Valadés, que las decisiones políticas fundamentales incorporadas en la Constitución Federal de 1824, 1857 y 1917, se encuentran ya claramente expresadas en la Constitución de Apatzingán en su preámbulo y en su título I que denomina “Principios o elementos constitucionales”, que fue su simiente; una de ellas habría de suprimirse hacia mediados del siglo XIX —el Estado como instrumento de la religión católica—. En palabras de Mario de la Cueva: “El capítulo *Principios o elementos constitucionales*, no es una recopilación de normas jurídicas. Es una exposición de la filosofía política que amaban la generación de la independencia y los hombres de Morelos. Como diría Mauricio Hauriou, una *superlegalidad constitucional*, la fuente perenne de inspiración de la constitución futura y de las leyes y la base imprescindible para su interpretación y aplicación”.<sup>39</sup>

Las decisiones políticas fundamentales de la Constitución de Apatzingán a su vez son las indicadas en los Sentimientos de la Nación, que en forma muy clara toman distancia de las decisiones políticas fundamentales inscritas en la Constitución de Cádiz.

<sup>36</sup> Jorge Carpizo, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 1994, p. 428 y s.

<sup>37</sup> Jorge Carpizo, “Los principios jurídico-políticos fundamentales en la constitución mexicana”, en Jorge Carpizo y César Astudillo (coords.), *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 812-823.

<sup>38</sup> Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano. Los orígenes*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, t. I, p. 23-26.

<sup>39</sup> Mario de la Cueva, “La idea de soberanía”, en *Estudios sobre el...*, p. 327.

CUADRO 2  
LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES CONTENIDAS  
EN DISTINTOS DOCUMENTOS CONSTITUCIONALES

<i>Constitución de Cádiz 1812</i>	<i>Constitución de Apatzingán 1814</i>	<i>Constitución Federal de 1824</i>	<i>Constituciones de los Estados 1824-1828</i>
La América mexicana como parte de la monarquía española	Independencia nacional	Independencia nacional	Independencia nacional
Soberanía nacional: Cortes con el Rey	Soberanía popular	Soberanía popular	Soberanía popular
Derechos humanos: restringidos por origen étnico No prohíbe la esclavitud	Derechos humanos: iguales para todos los miembros de la sociedad política	Derechos humanos: iguales para todos los miembros de la sociedad política	Derechos humanos: iguales para todos los miembros de la sociedad política
	Prohíbe la esclavitud	Prohíbe la esclavitud	Prohíben la esclavitud
Monarquía	República	República	República
	Democracia representativa	Democracia representativa	Democracia representativa
División de poderes	División de poderes Directorio colegiado Unicamaral	División de poderes Sistema presidencial Bicameralismo	División de poderes Sistema presidencial Bicameralismo
Descentralización política	Federalismo	Federalismo	Federalismo

Fuente: Elaboración propia.

*La construcción del sistema presidencial mexicano federal y de los estados como sistema de control constitucional*

La división de poderes se manifiesta en el constitucionalismo hispanoamericano como técnica de control del poder para inhibir o reaccionar

contra el ejercicio arbitrario del poder por una sola persona: el monarca absoluto. En la Constitución de Cádiz se introduce la concepción de una monarquía constitucional moderada con un gobierno colegiado electo por las Cortes y responsable ante ellas en ausencia del rey —el Consejo de Regencia—. En la Constitución de Apatzingán los mexicanos optan igualmente por un gobierno colegiado republicano electo por el Congreso y responsable ante éste. En ambos casos se le otorga clara preeminencia al poder legislativo sobre los poderes ejecutivo y judicial. Tal arreglo institucional se basaba en que sólo el poder legislativo procedía de la elección democrática directa del pueblo en tanto que el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial se integraban con funcionarios elegidos por el Poder Legislativo.<sup>40</sup>

Las dos constituciones son similares también en cuanto a la organización colegiada del Poder Ejecutivo como un medio técnico adicional para dividir nuevamente el poder. Miguel de la Madrid Hurtado, José Gamas Torruco, Jorge Carpizo, Diego Valadés y Jesús Orozco Henríquez interpretan que la Constitución de Apatzingán tomó el modelo de ejecutivo colegiado de la constitución francesa de 1791, 1793 y 1795.<sup>41</sup>

A este respecto conviene considerar la observación de Néstor Sa-gúes, quien advierte que los primeros constituyentes iberoamericanos —entre ellos los de Apatzingán— tuvieron la valiosa ventaja de poder estudiar varias constituciones que ya se habían elaborado con anterioridad: “Estados Unidos de América, 1787; Polonia, 1791; Francia, 1791, 1793, 1795, 1799, 1804; Suecia en 1809 [...] También en América existieron antes de 1812, como la de Cundinamarca (en Colombia) de 1811, las de 1801, 1805, 1806, 1807 y 1811 de Haití, y la federal de Venezuela de 1811”. A ellas habría que agregar las constituciones de los estados americanos. No se sabe con absoluta certeza cuáles de ellas se encontraban en su reducido acervo. Sesionando a salto de mata, los constituyentes insurgentes señalan al día siguiente de la promul-

<sup>40</sup> Marco Antonio Pérez de los Reyes, “Evolución del derecho electoral en México, de la época prehispánica a la Constitución de 1857”, *Anuario Mexicano...*, p. 704 y s.

<sup>41</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, “División de poderes y forma de gobierno en la Constitución de Apatzingán”, en *Estudios sobre el Decreto...*, p. 503 y s.; Jorge Carpizo, “El poder ejecutivo en el sistema de gobierno de la Constitución Mexicana de 1824”, en *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, p. 139 y s.; J. Jesús Orozco Henríquez, “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, en *El sistema presidencial mexicano (Algunas reflexiones)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, p. 5.; José Gamas Torruco, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2001, p. 813-831, y Diego Valadés, “El poder de controlar”, en *Liber ad Honorem Sergio García Ramírez*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, t. I, p. 665-666.

gación de la Constitución de Apatzingán “la falta absoluta de auxilios literarios” para realizar su tarea legislativa.<sup>42</sup> Ernesto de la Torre Villar identifica influencia de las constituciones de los estados de Massachusetts y Pensilvania de la Unión Americana y de su Constitución Federal en la Constitución de Apatzingán;<sup>43</sup> Héctor Fix Zamudio le reconoce crédito a la de Cádiz citando incluso lo dicho por el propio Morelos en el juicio que se le enderezó tras su captura por las fuerzas realistas; y como hemos visto en el párrafo anterior, a las constituciones francesas Miguel de la Madrid Hurtado, José Gamás Torruco, Jorge Carpizo, Diego Valadés y Jesús Orozco Henríquez.

En alguna medida se debe acreditar al proceso constituyente celebrado en la Isla de León y posteriormente en Cádiz la notable influencia francesa sobre la Constitución de Apatzingán en cuanto a la organización colegiada del Poder Ejecutivo. En Cádiz se discutió ampliamente la organización y competencias del gobierno en varias sesiones sin que en ellas se mencionara el modelo francés —por ser entonces políticamente incorrecto adaptar una institución del odiado invasor tildado de tirano, Napoleón Bonaparte—.<sup>44</sup> Pero el hecho es que los americanos se ocuparon de estar debidamente integrados en el Poder Ejecutivo —conocían bien los criterios teóricos y prácticos de su organización, competencias y control—. Para todos ellos —incluso para aquellos que no acudieron a las Cortes de Cádiz—, la teoría del Ejecutivo colegiado les era familiar por el conocimiento académico que tenían del antecedente remoto de esta forma colegiada de organización del Poder Ejecutivo proveniente de la República de Roma —donde se utilizó como técnica de control del poder—.<sup>45</sup> En las Cortes españolas se llegó a elaborar y aprobar un Reglamento del Poder Ejecutivo que se conoció en la Nueva España.

Para 1824 la mala experiencia con el Ejecutivo Colegiado de la Constitución de Apatzingán —al que algunos autores le atribuyen la derrota militar de José María Morelos y Pavón— contribuyó a que el

<sup>42</sup> Ernesto Lemoine, “Los diputados de las provincias a sus conciudadanos”, transcrito en el documento número 27 “Exposición de motivos del Decreto Constitucional de Apatzingán emitido por el Congreso Constituyente el 23 de octubre de 1814”, en *Insurgencia...*, p. 275.

<sup>43</sup> Ernesto de la Torre Villar, “El constitucionalismo...”, p. 198-199.

<sup>44</sup> Néstor Pedro Sagüés, “Un diálogo político a recordar en el bicentenario: las constituciones de Bayona y Cádiz y el constitucionalismo latinoamericano de la época. Ofertas y respuestas”, en Jorge Carpizo y César Astudillo (coords.), *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 727-728.

<sup>45</sup> Karl Loewenstein, *The Governance of Rome*, La Haya, Springer Science & Business Media, 1973, p. 48-51.



sistema presidencial mexicano empezara a cobrar el perfil unipersonal que finalmente adquiriría.<sup>46</sup> Diego Valadés apunta que Miguel Ramos Arizpe, quien años antes fuera representante en las Cortes de Cádiz donde se debate y adopta el Ejecutivo colegiado, expresamente sugiere configurar en 1824 el Ejecutivo unipersonal y apartarse del colegiado. La idea de controlar al Ejecutivo no se diluyó en el esquema del Ejecutivo unipersonal, pero tomó una forma distinta de control que no obstruyera su energía y eficacia.<sup>47</sup>

A la configuración de un Poder Ejecutivo unipersonal en México también contribuyó la necesidad sentida por la clase propietaria de imponer orden para proteger sus intereses económicos —coincidencia esta última que forjaría consenso entre liberales y conservadores—. Las necesidades de la guerra aconsejaban el mando único en un comandante en jefe, pero también lo aconsejaba el restablecimiento del orden interno para tiempos de paz, como garantía de seguridad de las personas en sus vidas y propiedades. El mando único del Poder Ejecutivo radicaría en el presidente en el ámbito federal y los gobernadores en los estados. Pero en cambio la elección popular del jefe del Ejecutivo que se empezó a adoptar en 1824 no se vinculaba con la necesidad militar de unidad de mando, o del restablecimiento del orden interno, sino para crear un control constitucional sobre el Poder Legislativo desde el Poder Ejecutivo. Esta concepción del Poder Ejecutivo tuvo otra influencia que no provenía ni de Cádiz, ni de Apatzingán, sino del sistema presidencial de los Estados Unidos de América<sup>48</sup> que se había venido forjando en los estados americanos en tiempos de paz a la conclusión de su guerra de Independencia.

Para comprender con más facilidad la afirmación anterior es pertinente contextualizar con una cita a Miguel de la Madrid Hurtado sobre la forma de operación del veto en la Constitución de Apatzingán. Dice De la Madrid:

El Supremo Gobierno se nos manifiesta como un auténtico y restringido Poder Ejecutivo; era un siervo del Congreso. Su única participación en la función legislativa, ya que no gozaba de la facultad reglamentaria, era un derecho de veto, del cual gozaba también el Supremo Tribunal. A ambas

<sup>46</sup> Jesús Orozco Henríquez, “El sistema presidencial...”, p. 2-6.

<sup>47</sup> Diego Valadés, “El poder...”, p. 666.

<sup>48</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, “División...”, p. 179-182. También, Diego Valadés, “La substitución presidencial en México y en derecho comparado”, en *Derecho constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 870-871.

corporaciones se les concedía el derecho de representar en contra de la ley aprobada por el Congreso, pudiéndolo hacer dentro de un plazo de veinte días, pasado el cual el Supremo Gobierno tenía obligación de promulgar la ley. En caso de que el Ejecutivo o el Judicial representaran contra la ley, las observaciones del caso serían examinadas por el Congreso, el que, si las consideraba procedentes, por mayoría absoluta de votos, suprimía la ley, no pudiéndose tramitar de nuevo sino hasta pasados seis meses. No juzgando el Congreso atendibles las observaciones contrarias a la ley, la mandaba publicar (artículos 128 y 129). Era pues un débil derecho de veto suspensivo, que no mermaba en forma importante la omnipotencia legislativa del Congreso.<sup>49</sup>

El modelo de control constitucional de Apatzingán, integrado en las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, tenía una falla importante de diseño: la dependencia del Poder Ejecutivo del Congreso en cuanto a su elección y remoción. Tal dependencia solo se evitaría con el futuro establecimiento de la elección popular del Poder Ejecutivo en forma independiente del Congreso, y la restricción de la remoción del Presidente únicamente mediante juicio político bajo el cargo de faltas graves a la Constitución.

Por esta misma razón la elección popular del jefe del Ejecutivo se configuró en los estados americanos como forma de control constitucional sobre el Poder Legislativo, mediante la interposición del veto contra leyes inconstitucionales aprobadas por el Congreso. El veto, figura de control político adoptada de Roma, sólo podía operar si el Ejecutivo no era electo por el Legislativo sino que tuviese su fuente independiente de legitimidad. Este es el origen del sistema presidencial federal estadounidense.<sup>50</sup>

Como se puede leer en el preámbulo de la Constitución de Oaxaca, donde expresamente se le cita, la Constitución de Pensilvania era conocida en México al igual desde luego que la Constitución Federal;<sup>51</sup> las demás constituciones de los estados de la Unión Americana, donde se ensayaban diversos arreglos de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo,<sup>52</sup> eran igualmente conocidas en nuestro país. También cir-

<sup>49</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, "División...", p. 198-199.

<sup>50</sup> Charles Thach, *The Creation of the Presidency 1775-1789. A Study in Constitutional History*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1969, p. 25-54.

<sup>51</sup> Mariano Galván Rivera (comp.), *Colección de constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, ed. facsimilar, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión/Porrúa, 2004, 478 p.

<sup>52</sup> Edward Corwin, "The Progress of Constitutional Theory Between the Declaration of Independence and the Meeting of the Philadelphia Convention", *American Historical Review*, v. 30, n. 3, 1925, p. 521 y s.

culaba entre la élite ilustrada *La Democracia en América* de Alexis de Tocqueville, que analizaba a profundidad el sistema político de los estados de la Unión Americana. Con ese conocimiento del derecho comparado los estados mexicanos adoptaron todos por razones de tipo militar, como de tradición histórica hispánica e indígena, el Ejecutivo unipersonal. Pero es de subrayar el hecho de que el paso para concebir el ejecutivo personal electo popularmente como controlador constitucional del Poder Legislativo en México no fue uniforme; y que los estados precedieron el arreglo federal en este punto concreto sentando las bases que posteriormente se seguiría para elegir al Presidente de la República. En el siguiente cuadro se observa que la elección popular del Presidente se introdujo hasta 1857, siguiendo el camino ya andado por los estados de Coahuila, Guanajuato, Querétaro, Occidente, Tabasco, Tamaulipas, Jalisco y Yucatán.

Cádiz<sup>53</sup> y Apatzingán habían introducido un sistema de control constitucional.<sup>54</sup> Pero la primera generación de constituciones introdujeron uno diferente: el sistema presidencial con elección popular como mecanismo de control constitucional de las leyes aprobadas por el Poder Legislativo.<sup>55</sup>

CUADRO 3  
SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

<i>Constitución de Cádiz 1812</i>	<i>Constitución de Apatzingán 1814</i>	<i>Constitución Federal 1824</i>
Poder Ejecutivo colegiado: Regencia.	Poder Ejecutivo colegiado: Supremo Gobierno.	Poder Ejecutivo unipersonal: Presidente.
Elección: Poder Legislativo	Elección: Poder Legislativo	Elección o Poder Legislativo de los estados

<sup>53</sup> Héctor Fix Zamudio, "Influencia del...", p. 3-64.

<sup>54</sup> Héctor Fix Zamudio, "La defensa de la Constitución en el Decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814", en *Estudios sobre el Decreto...*, p. 585 y s.

<sup>55</sup> Nos hemos ocupado en otro trabajo de este sistema. Véase "La influencia del constitucionalismo estatal estadounidense en la formación del sistema presidencial mexicano", en Patricia Galeana (coord.), *El constitucionalismo mexicano. Influencias continentales y trasatlánticas*, México, Senado de la República/Siglo XXI, 2010, p. 71-90.

CUADRO 4  
SISTEMA PRESIDENCIAL UNIPERSONAL DE LOS ESTADOS MEXICANOS

<i>Constitución estatal</i>	<i>Tipo de elección de gobernador</i>
Chiapas	Congreso
Chihuahua	Congreso
Coahuila y Tejas	Popular
Durango	Congreso
Guanajuato	Popular
México	Congreso
Michoacán	Congreso
Nuevo León	Ayuntamientos
Oaxaca	Congreso
Puebla	Congreso/Consejo de Gobierno
Querétaro	Popular
San Luis Potosí	Ayuntamientos
Occidente	Popular
Tabasco	Popular
Tamaulipas	Popular
Veracruz	Congreso
Xalisco	Popular
Yucatán	Popular
Zacatecas	Congreso

Fuente: Elaboración propia.