

# División de poderes en la Constitución de Apatzingán

Georgina López González\*

## Introducción

**E**l 28 de junio de 1813, José María Morelos y Pavón emitió la primera convocatoria para la instalación del Congreso que se reuniría en Chilpancingo el 8 de septiembre, y que estaría integrado por representantes de las provincias de Nueva España.<sup>1</sup>

Esta idea no era del todo original, ya que desde 1808 los integrantes del Ayuntamiento de la Ciudad de México, con el apoyo del virrey José de Iturrigaray, habían planteado la integración de una junta general que ejerciera el autogobierno en Nueva España mientras Fernando VII regresaba al trono de España; una propuesta que no pudo hacerse realidad.<sup>2</sup>

---

\* Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

<sup>1</sup> Véase “Primera convocatoria de Morelos para la instalación del Congreso de Chilpancingo”, 28 de junio de 1813 e “Instrucciones de Morelos para elección de diputados al Congreso”, 25 de julio de 1813, HCEG, 1998, 11-12 y 15-16.

<sup>2</sup> El 15 de septiembre de 1808, el comerciante y hacendado Gabriel de Yermo organizó, junto con varios grandes mercaderes de la Ciudad de México, un movimiento que logró destituir a Iturrigaray y poner en su lugar al general Pedro Garibay, quien apoyaba la propuesta de reconocer la autoridad de la Suprema Junta Central Española, véase Marichal (2007). Acerca de la crisis de 1808 y las consecuentes guerras de independencia en América, véase Miño (2011).

Aunque las elecciones de 1810 permitieron que todos los reinos americanos de la Corona española nombraran representantes para las Cortes,<sup>3</sup> algunos criollos en Querétaro mantenían viva la propuesta del Ayuntamiento de México (retomada por los conspiradores de Valladolid<sup>4</sup> descubiertos en 1809), lo que los llevó también al camino de la confabulación.<sup>5</sup>

Al igual que los conspiradores de Valladolid, los de Querétaro tenían como objetivo establecer una Junta Gubernativa con vocales de todas las capitales de las intendencias de Nueva España, quienes ejercerían la soberanía en representación de Fernando VII. Una vez descubierta la conspiración de Querétaro y levantados los insurgentes en armas, Miguel Hidalgo y sus seguidores plantearon medidas políticas que pretendían transformar el sistema tradicional corporativo, como la abolición de la esclavitud, del tributo indígena y del viejo sistema de representación. La abolición de los privilegios de las corporaciones tradicionales mediante la expedición de una nueva legislación permitiría el ascenso político-económico de los criollos.<sup>6</sup>

En marzo de 1811, Ignacio Allende y Miguel Hidalgo dieron el mando de una parte del ejército insurgente a José María Liceaga e Ignacio López Rayón. Alfredo Ávila señala que posiblemente instruyeron a este último para organizar un congreso de ciudades, villas y lugares que evitara que el reino cayera en manos de los franceses; sin embargo, lo que López Rayón planteó fue una junta al estilo de las españolas de 1808, que representara la soberanía del rey español: la de Zitácuaro, oficialmente llamada Suprema Junta Nacional Americana.<sup>7</sup> A diferencia de las primeras (que fueron votadas por los ayuntamientos, en las que se originaba su legitimidad), la de Zitácuaro fue votada solo por algunos jefes insurgentes y algunos delegados de quienes no pudieron asistir, y presidida por el mismo López Rayón, por unanimidad de votos.<sup>8</sup> Por tanto, su legitimidad y el alcance de su representación serían bastante discutidos.

<sup>3</sup> Acerca del tema de las elecciones para representantes americanos en las Cortes de Cádiz, véase Chust (1999).

<sup>4</sup> Acerca de la conspiración de 1809, véase Guzmán (2010).

<sup>5</sup> Alfredo Ávila, *En nombre de la nación. La formación del gobierno representativo en México 1808-1824*, (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas/Taurus, 1999) 143-145.

<sup>6</sup> Alfredo Ávila, *En nombre de la nación*, 145-147.

<sup>7</sup> Un interesante estudio acerca del tema se encuentra en Guzmán (1994).

<sup>8</sup> Alfredo Ávila, *En nombre de la nación*, 149-155.

En junio de 1812, José María Morelos fue designado por López Rayón cuarto vocal de la Junta de Zitácuaro, lo cual no complació del todo al primero, pues desconfiaba de las pretensiones de mando absoluto de López Rayón, por lo que decidió inmiscuirse en la organización. Propuso la designación de un quinto vocal, de preferencia, originario de Oaxaca, provincia en la que había triunfado militarmente pero que quería ganar también en el sentido político, para garantizar su adhesión al movimiento insurgente.

Así, conforme se fueran ganando lugares militarmente, habría que invitar a que eligieran un vocal para tener representación en la Junta; sin embargo, la propuesta de López Rayón era un candidato de la Ciudad de México: Jacobo de Villaurrutia.

Este y otros problemas entre López Rayón, Morelos y los otros dos vocales de la Junta provocaron que el primero destituyera a José Sixto Berdusco y José María Liceaga en abril de 1813, lo que hizo suponer a Morelos la inminente desintegración de la junta. La idea de que la Junta de Zitácuaro estuviera formada por un Congreso integrado por representantes de cada una de las provincias fue de Carlos María de Bustamante, quien expuso que de esa forma la insurgencia lograría el apoyo de muchas provincias en ese entonces fieles a la monarquía española.<sup>9</sup>

## División de poderes en los documentos que preceden a la Constitución de Apatzingán

Ricardo Guastini ha definido el poder, en un primer sentido, como “las funciones del Estado”, y, a su vez, las funciones como actos. En un segundo sentido, señala el poder como “los órganos del Estado que ejercen las diversas funciones”. La división o separación de los poderes implica, por un lado, la separación de las funciones y, por otro, la separación de los órganos estatales encargados de estas. De acuerdo con la doctrina clásica, el Estado cumple con tres tipos de funciones: legislativa, jurisdiccional y ejecutiva.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Alfredo Ávila, *En nombre de la nación*, 154-163.

<sup>10</sup> Ricardo Guastini, *Estudios de teoría constitucional*, (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2001) 59-60.

Ya en 1748, el barón de Montesquieu señaló que en todos los estados había tres tipos de poder: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que para garantizar la libertad política de los ciudadanos y no caer en la tiranía era necesario evitar que la misma persona o grupo estuviera a cargo de dos o más de estos:

Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de los próceres o de los nobles o del pueblo, ejerciese estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias de los particulares.<sup>11</sup>

Los mismos fundamentos de la doctrina constitucional europea estuvieron presentes en el pensamiento de los hombres que contribuyeron a la elaboración de la Constitución de Apatzingán. Así, en los Elementos Constitucionales, escritos por Ignacio López Rayón en abril de 1812, se menciona que los tres poderes —Legislativo, Ejecutivo y Judicial— eran “propios de la soberanía”.<sup>12</sup>

El 11 de septiembre de 1813, Morelos expidió el reglamento que definiría la instalación, el funcionamiento y las atribuciones del Congreso que se reuniría en Chilpancingo. En este documento destacaba la imperiosa necesidad de organizar un Gobierno Supremo que administrara los intereses de la nación y restableciera la autoridad y el imperio de las leyes. Para ello, sería necesario

reformar un cuerpo representativo de la soberanía nacional, en cuya sabiduría, integridad y patriotismo podamos librar nuestra confianza y la absoluta dirección de la empresa en que nos ha comprometido la defensa de nuestros derechos imprescriptibles.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Montesquieu, *El espíritu de las leyes por...* 2 tomos, (Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1906) 227-228.

<sup>12</sup> PPCMIEC. “Primer Proyecto Constitucional para el México Independiente. Elementos de la Constitución, por Ignacio López Rayón, Zinacantepec, 30 de abril”, en *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana. De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República federal de 1812*, coords. Gloria Villegas y Miguel Ángel Porrúa Venero, (México: Instituto de Investigaciones Legislativas-Cámara de Diputados, (Enciclopedia Parlamentaria de México, serie III, vol. I, tomo 1, 1997) 136, artículo 21.

<sup>13</sup> REJMMIFAC. “Reglamento Expedido por José María Morelos para la Instalación, Funcionamiento y Atribuciones del Congreso, 11 de septiembre de 1813”, en *El Congreso de Anáhuac. Selección documental, 19-2*, (México: H. Congreso del Estado de Guerrero) 19.

Señalaba también que por el estado de guerra presente en el país había sido difícil que se reunieran los electores, y esto había retrasado la integración del Congreso. Por tanto, decidió emitir el reglamento “cuya exacta observancia debe producir la legalidad, el decoro y el acierto de las sesiones del Congreso y todo lo perteneciente a su política interior”.<sup>14</sup>

Se reunirían en la iglesia parroquial de Chilpancingo, la mañana del 13 de septiembre de 1813, los votantes presentes para proceder a la elección de diputados. La Junta estaría presidida por Morelos; después de realizada la elección, se disolvería y los elegidos se reunirían en el mismo lugar, la mañana siguiente, para instalar el Congreso, sin importar que algunas provincias no tuvieran en ese momento representantes, pues una vez que la situación de guerra lo permitiera, los nombrarían, y estos acudirían a reunirse con ellos.<sup>15</sup>

Una vez reunido el “cuerpo soberano”, en la primera sesión se trataría, precisamente, la distribución de poderes. El Legislativo, que para entonces ya estaría conformado, se encargaría de elegir al generalísimo, quien detentaría el Poder Ejecutivo durante todo el tiempo que fuera apto para ello, mientras que el Poder Judicial (o Judiciario, como se menciona más adelante en el mismo texto) estaría depositado en los tribunales existentes. Posteriormente se haría la declaración de independencia de América respecto de la península española.<sup>16</sup> Cada uno de estos poderes tendría por límite “su esfera, sin salirse de ella si no es en caso extraordinario o de apelación”.<sup>17</sup>

En los artículos 5 y 6 de los Sentimientos de la Nación también se menciona que “la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes, dividiendo los poderes de ella en: legislativo, ejecutivo y judiciario”, y que estos tres poderes “estén divididos en los cuerpos compatibles para ejercerlos”.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> REJMMIFAC, 19-20.

<sup>15</sup> REJMMIFAC, artículos 1-12, 20-21.

<sup>16</sup> REJMMIFAC, artículos 13-17 y 45, 22.

<sup>17</sup> REJMMIFAC, artículo 39, 26.

<sup>18</sup> HCEG. H. Congreso del Estado de Guerrero, *El Congreso de Anáhuac. Selección documental*, (México: H. Congreso del Estado de Guerrero/Miguel Ángel Porrúa, 1998) 31-32.

## División de poderes en la Constitución de Apatzingán

El 13 de septiembre de 1813 se eligió en Chilpancingo al primer diputado del Congreso de Anáhuac.<sup>19</sup> Al día siguiente se inauguraron los trabajos del Congreso, considerado nacional (aunque había representantes de ocho provincias<sup>20</sup> únicamente), con la lectura de los Sentimientos de la Nación por parte de Morelos, quien el 15 del mismo mes fue nombrado generalísimo y a quien se le encargó el Supremo Poder Ejecutivo de la Soberanía Nacional.<sup>21</sup> El Congreso de Anáhuac declaró la independencia de América septentrional el 6 de noviembre de 1813.<sup>22</sup>

El 1 de junio del siguiente año, el Congreso anunció la expedición del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana: “la carta sagrada de libertad que el Congreso pondrá en vuestras manos, como un precioso monumento que convencerá al orbe de la dignidad del objeto a que se dirigen vuestros pasos”. En el mismo documento se destaca que la división de los tres poderes sería sancionada, pues “el influjo exclusivo de uno solo en todos o alguno de los ramos de la administración pública, se proibirá como principio de la tiranía”.<sup>23</sup>

Dicho Decreto Constitucional fue sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, cinco meses después de que Fernando VII, una vez de regreso en el trono del Imperio español, restableciera la monarquía absoluta

<sup>19</sup> “Acta de elección del primer diputado del Congreso de Chilpancingo”, 13 de septiembre de 1813, HCEG, 1998, 29-30.

<sup>20</sup> De Valladolid (José Sixto Berdusco), Guadalajara (Ignacio López Rayón), Guanajuato (José María Liceaga), Tépam (José Manuel de Herrera), Oaxaca (Manuel Sabino Crespo), México, (Carlos María de Bustamante), Puebla (Andrés Quintana Roo) y Veracruz (José María Cos). Véase “Primera composición del gobierno insurgente decretada por el Congreso de Chilpancingo”, 18 de septiembre de 1813, HCEG, 1998, 43-45.

<sup>21</sup> “Acta de elección de José María Morelos como Generalísimo encargado del Poder Ejecutivo”, Chilpancingo, 15 de septiembre de 1813, HCEG, *El Congreso de Anáhuac*, 37-40.

<sup>22</sup> “Acta solemne de la declaración de la Independencia de la América Septentrional”, 6 de noviembre de 1813, HCEG, *El Congreso de Anáhuac*, 49-50.

<sup>23</sup> “Manifiesto del Congreso anunciando la próxima expedición del Decreto Constitucional”, 1 de junio de 1814, HCEG, *El Congreso de Anáhuac*, 59.

y dejara sin efectos las órdenes de las Cortes de Cádiz, por decreto del 4 de mayo de ese año.

En agosto, el virrey Félix María Calleja había hecho público el decreto en Nueva España. Así, la Constitución de Apatzingán fue la posibilidad de los insurgentes para ganar en el terreno político lo que habían perdido en el militar,<sup>24</sup> lo cual no sería tarea fácil, ya que a partir de mayo diversos ayuntamientos de Nueva España comenzaron a firmar sus respectivas actas de fidelidad a Fernando VII y, con ello, se deslindaron de cualquier relación con los insurrectos.<sup>25</sup>

De acuerdo con el preámbulo del Supremo Congreso Mexicano, el principal objetivo de la Constitución de Apatzingán era sustraerse para siempre de la dominación de la monarquía española y sustituirla por

un sistema de administración que, reintegrando a la nación misma el goce de sus augustos imprescriptibles derechos, la conduzca a la gloria de la independencia y afiance sólidamente la prosperidad de los ciudadanos.<sup>26</sup>

En el artículo 11 se especifican como “atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares”.<sup>27</sup> Estas tres atribuciones, que en los siguientes artículos se denominan “poderes legislativo, ejecutivo y judicial”, no debían ser ejercidas “ni por una sola persona, ni por una sola corporación”.<sup>28</sup>

Las supremas autoridades serían las depositarias de dichos poderes: el Supremo Congreso Mexicano (ya existente) continuaría siendo “el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo”, y serían creadas otras dos “corporaciones”:

<sup>24</sup> Ávila, En nombre de la nación, 173.

<sup>25</sup> Véanse las actas en los ejemplares de la *Gaceta del Gobierno Mexicano* correspondientes a los meses de junio de 1815 y subsecuentes.

<sup>26</sup> DCLAMA. “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingán, 22 de octubre de 1814”, en *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana. De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República federal*, coords. Villegas, Gloria y Miguel Ángel Porrúa Venero, (México: Instituto de Investigaciones Legislativas-Cámara de Diputados, 1997) 163.

<sup>27</sup> DCLAMA, artículo 11, 164.

<sup>28</sup> DCLAMA, artículo 12, 164.

el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia.<sup>29</sup> Las tres corporaciones debían residir en un mismo lugar que sería determinado por el Congreso, “previo informe del supremo gobierno”, y en caso de que las circunstancias no lo permitieran —como de hecho sucedía entonces—, podrían separarse “por el tiempo y a la distancia que aprobare el mismo Congreso”.<sup>30</sup>

Un punto interesante se encuentra en el artículo 46, de acuerdo con el cual no podrían ser funcionarios de una misma corporación “dos o más parientes, que lo sean en primer grado, extendiéndose la prohibición a los secretarios y aún a los fiscales del supremo tribunal de justicia”,<sup>31</sup> muy probablemente para evitar el nepotismo.

## Poder Legislativo

El Supremo Congreso, depositario del Poder Legislativo, estaría compuesto por un diputado de cada provincia. Todos los diputados tendrían igual autoridad y se elegiría un presidente y un vicepresidente cada tres meses “por suerte”, sin posibilidad de reelección. También se elegirían cada seis meses, “a pluralidad absoluta de votos”, dos secretarios que podrían ser reelectos después de un semestre.<sup>32</sup>

Para ser diputado era necesario ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de 18 años, de buena reputación y tener “patriotismo acreditado con servicios positivos”, además de “tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo”.<sup>33</sup> Esto, evidentemente, habla del tipo de gobierno notabiliar característico del siglo XIX, en el cual lo deseable era que las personas que detentaran el poder político y económico se destacaran por su ilustración y reconocida honorabilidad (al menos entre el grupo social al que pertenecían).

<sup>29</sup> DCLAMA, artículo 44, 166.

<sup>30</sup> DCLAMA, artículo 45, 166.

<sup>31</sup> DCLAMA, artículo 46, 166.

<sup>32</sup> DCLAMA, artículos 48-50, 166.

<sup>33</sup> DCLAMA, artículo 52, 166.

No podría ser diputado quien hubiera pertenecido a las altas jerarquías de los poderes Ejecutivo o Judicial sino dos años después de haber terminado sus funciones. Tampoco podrían serlo, de manera simultánea, dos o más parientes en segundo grado ni podrían ser reelectos de manera inmediata, sino después de haber pasado una diputación. Ningún ciudadano podía excusarse del cargo de diputado, y mientras lo estuviera ejerciendo no podría ser empleado en el mando de las armas.<sup>34</sup>

Es interesante notar la tendencia a la no reelección inmediata presente en el constitucionalismo mexicano desde entonces y hasta el Porfiriato, ¿para evitar el absolutismo y la tiranía? No se menciona explícitamente en la Constitución de Apatzingán, pero valdría la pena un análisis histórico-jurídico que permitiera conocer las razones dogmáticas y prácticas que hicieron subsistir esta propensión hasta finales del siglo XIX.

Los diputados serían “inviolables por sus opiniones”, lo que habla ya de algún tipo de fuero constitucional, pero estarían sujetos al juicio de residencia<sup>35</sup> y podrían ser acusados durante el ejercicio de su cargo por los delitos de herejía, apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.<sup>36</sup>

En vista de la guerra que se estaba librando en Nueva España, se estableció que el Congreso nombraría “por escrutinio y a pluralidad absoluta de votos” diputados interinos de las provincias dominadas por el enemigo, excepto en aquellas donde al menos tres partidos estuvieran libres de enemigos; en ese caso, los pueblos de los distritos libres elegirían a los diputados de la provincia, tanto propietarios como suplentes, mediante juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia, que serían las tres etapas del proceso electoral.<sup>37</sup>

En la primera se formarían juntas electorales integradas por ciudadanos con derecho a sufragio, que estuvieran “domiciliados” y residieran “en el territorio

<sup>34</sup> DCLAMA, artículos 53-58, 166-167.

<sup>35</sup> El Tribunal de Residencia estaría compuesto por siete jueces electos por sorteo, por el Supremo Congreso, de entre los individuos que las juntas provinciales eligieran (uno por cada provincia). DCLAMA, artículos 212-213, 179. Acerca del juicio de residencia en Nueva España véase Miranda (2003).

<sup>36</sup> DCLAMA, artículo 59, 167.

<sup>37</sup> DCLAMA, artículos 60-61, 167.

de la respectiva feligresía”.<sup>38</sup> Los ciudadanos con derecho a sufragio serían quienes hubieran cumplido 18 años o estuvieran casados (aunque fueran menores de esa edad), que hubieran acreditado adhesión a la causa de la independencia, que tuvieran un empleo o modo honesto de vivir y que no estuvieran “notados de alguna infamia pública, ni procesados criminalmente por nuestro gobierno”.<sup>39</sup>

En la segunda, cada parroquia nombraría a un elector (ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años y que al tiempo de la elección residiera en la feligresía). Las juntas se llevarían a cabo en las cabeceras de cada curato o “en el pueblo de la doctrina que ofreciere más comodidad”. Una vez designado el elector, se cantarían un tedeum en la iglesia del pueblo y la junta quedaría disuelta para siempre.<sup>40</sup>

En la siguiente etapa se organizarían juntas electorales de partido, integradas por los electores parroquiales congregados en la cabecera de cada subdelegación, quienes elegirían a los electores de partido mediante cédulas en las cuales escribirían los nombres de tres individuos. Ganaría el que obtuviera mayor número de votos. Los requisitos para ser electores de partido serían los mismos que para los de parroquia, además de residir en la respectiva jurisdicción.

Finalmente, los electores de partido formarían las juntas provinciales, en la capital de cada provincia, para nombrar a los diputados mediante el mismo procedimiento que las elecciones de partido. El individuo que obtuviera la mayoría de votos sería el diputado propietario, y el que quedara en segundo lugar sería el suplente.<sup>41</sup>

Entre las principales atribuciones del Congreso se encontraban: elegir a los integrantes del Supremo Gobierno, del Supremo Tribunal de Justicia, del Tribunal Residencia; a los secretarios de dichas instituciones y a los fiscales del Supremo Tribunal de Justicia; nombrar a los representantes diplomáticos y a los generales de división, a partir de una terna propuesta por el Supremo Gobierno; examinar y discutir los proyectos de ley; sancionar, interpretar

<sup>38</sup> DCLAMA, artículo 64, 167-168.

<sup>39</sup> DCLAMA, artículo 65, 168.

<sup>40</sup> DCLAMA, artículos 66-76, 168-169.

<sup>41</sup> DCLAMA, artículos 82-101, 169-170.

y, de ser necesario, derogar leyes, además de resolver las dudas de hecho y derecho de acuerdo con las facultades “de las supremas corporaciones”.<sup>42</sup> En suma, el Congreso estaría invadiendo las atribuciones del Poder Judicial, con lo cual no se lograría una verdadera división de poderes.

Otras atribuciones importantes eran: decretar la guerra y dar las instrucciones necesarias para proponer o admitir la paz, así como para realizar y ratificar tratados de alianza y comercio con otras naciones; admitir tropas extranjeras en territorio nacional; aumentar o disminuir las fuerzas militares a propuesta del Supremo Gobierno, y dictar ordenanzas para el ejército y las milicias nacionales. Podría también crear tribunales subalternos, suprimir los establecidos y variar su forma, de acuerdo con lo que considerara conveniente para la administración de la nación.<sup>43</sup>

En el ámbito económico, el Congreso estaría facultado para arreglar los gastos del gobierno, establecer contribuciones e impuestos y los métodos más convenientes para administrar, conservar y enajenar los bienes del Estado. También decidiría en qué lugares habría aduanas y se encargaría de la fabricación y acuñación de moneda y de adoptar el sistema de pesos y medidas que considerara justo. Fomentaría, asimismo, todos los ramos de la industria.<sup>44</sup>

Otras facultades tenían que ver con la esfera social, como aprobar “reglamentos que conduzcan a la sanidad de los ciudadanos, a su comodidad y demás objetos de policía”.<sup>45</sup> También protegería la libertad política de la imprenta y haría efectiva la responsabilidad de los integrantes del Congreso y de los funcionarios de los otros poderes.<sup>46</sup>

Como se puede observar, muchas de estas atribuciones eran propias del príncipe, lo cual, evidentemente, a los defensores de Fernando VII y al emperador les pareció sedicioso y subversivo.

<sup>42</sup> DCLAMA, artículos 102-107, 170-171. El procedimiento para sancionar y promulgar leyes se encuentra en DCLAMA, artículos 123-131, 171-172.

<sup>43</sup> DCLAMA, artículos 108-112, 171.

<sup>44</sup> DCLAMA, artículos 113-117, 171.

<sup>45</sup> DCLAMA, artículo 118, 171.

<sup>46</sup> DCLAMA, artículos 120-121, 171.

## Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo estaría depositado en tres individuos con igual autoridad, electos por el Congreso,<sup>47</sup> quienes gobernarían, de manera alterna, un cuatrimestre cada uno, y debían cumplir los mismos requisitos que los candidatos a diputados. Cada año sería sustituido uno de los tres, mediante un sorteo realizado por el Congreso. Existirían solo tres secretarías: de Guerra, de Hacienda y de Gobierno, cuyo cargo duraría cuatro años. En ningún caso habría reelección inmediata; los integrantes del Supremo Gobierno podrían hacerlo después de tres años, y los secretarios, después de cuatro. No podrían ser elegidos para estos cargos los parientes en primer grado de los generales en jefe; tampoco podrían tener cargos en el Supremo Gobierno, de manera simultánea, parientes desde el primero hasta el cuarto grado.<sup>48</sup>

El control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo sería férreo, ya que ningún individuo de este podría pasar

ni aun una noche fuera del lugar destinado para su residencia, sin que el Congreso le conceda expresamente su permiso: y si el Gobierno residiere en lugar distante, se pedirá aquella licencia a los compañeros, quienes avisarán al Congreso en caso de que sea para más de tres días.<sup>49</sup>

En caso de que faltara alguno de los tres integrantes del Supremo Gobierno, podían continuar en funciones los otros dos; pero si faltaran dos, el que quedara debería avisar de inmediato al Congreso para que este tomara las providencias que considerara necesarias.<sup>50</sup>

Todos los decretos, circulares o cualquier otro tipo de documento propio “del alto gobierno”, es decir, de suma importancia, tendrían que ser firmados

<sup>47</sup> En sesión secreta del Congreso, por escrutinio y con pluralidad absoluta de votos, se elegirían nueve individuos. Posteriormente se continuaría la sesión en público, anunciando a los presentes los nombres de las personas que se habían elegido, de las cuales cada vocal debía elegir tres, uno a uno, por pluralidad absoluta de votos. En caso de empate, decidiría la suerte. DCLAMA, artículos 151-154, 173-174.

<sup>48</sup> DCLAMA, artículos 132-141, 172-173.

<sup>49</sup> DCLAMA, artículo 141, 173.

<sup>50</sup> DCLAMA, artículo 142, 173.

por los tres integrantes y el secretario correspondiente, mientras que los documentos relacionados con el gobierno económico y que fueran de menor importancia, los firmarían el presidente en turno y el secretario, “[en] presencia de los tres individuos del cuerpo; y si alguno de los indicados documentos no llevara las formalidades prescritas, no tendrá fuerza ni será obedecido por los subalternos” (DCLAMA, artículo 144, 173).

Los secretarios serían responsables de todo lo que firmaran; para hacer efectiva esa responsabilidad, estarían sujetos al juicio de residencia y a cualquier otro que se promoviera legítimamente ante el Supremo Tribunal de Justicia. El Congreso se encargaría de la formación de la causa, suspendería de sus funciones al transgresor y remitiría los documentos de esta a dicho Tribunal, el cual estaría encargado de dictar la sentencia correspondiente. En el caso de los integrantes del Supremo Gobierno, solo estarían sujetos al juicio de residencia, y durante su administración únicamente podrían ser acusados por los delitos de herejía, apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos y por arrestar a algún ciudadano por más de 48 horas (DCLAMA, artículos 145-150, 173-174).

Entre las principales atribuciones del Supremo Gobierno se encontraban: publicar la guerra y ajustar la paz, así como celebrar tratados de alianza y comercio con otras naciones (todo ello de acuerdo con las instrucciones proporcionadas por el Congreso); organizar los ejércitos y milicias nacionales, así como sus planes de operación; distribuir y mover las fuerzas armadas (excepto aquellas en las que estuviera al mando del Congreso), y tomar las medidas necesarias para asegurar la tranquilidad interior y la defensa del exterior. También estarían encargados de cuidar que en los pueblos hubiera suficientes eclesiásticos para administrar los sacramentos y la doctrina, y hacer cumplir los reglamentos de policía (DCLAMA, artículos 159-164, 175). Este punto fue muy criticado en el suplemento que se publicó en la *Gaceta del Gobierno de México* el 6 de julio de 1815, titulado “Desengaño a los rebeldes sobre su monstruosa constitución”, al señalar que los insurrectos no tenían ninguna autoridad para nombrar curas párrocos, pues esta era exclusiva “del príncipe de la Iglesia, el Pontífice romano”.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> “Desengaño a los rebeldes sobre su monstruosa constitución”, suplemento de la *Gaceta del Gobierno de México*, jueves 6 de julio de 1815, p. 712. El texto del suplemento era de la autoría de José Julio

El Supremo Gobierno tendría ciertas restricciones (no así el Congreso), entre otras: arrestar a algún ciudadano por más de 48 horas, deponer a los empleados públicos, intervenir en algún juicio judicial, dispensar la observancia de las leyes o interpretarlas en casos dudosos, mandar personalmente las fuerzas armadas (excepto en circunstancias extraordinarias y con aprobación del Congreso), y tendría que apegarse a la antigua ordenanza militar.

En el ramo de Hacienda, no podría variar o crear nuevos empleos ni alterar el método de recaudación y distribución de rentas (aunque sí podría disponer de las cantidades necesarias para gastos secretos en servicio de la nación). Tampoco podría proponer proyectos de decreto “extendidos” en los ramos de Hacienda y de Guerra (solo podría presentar al Congreso los planes, reformas y medidas que juzgara convenientes). Además, tendría que informar mensualmente al Congreso acerca de los empleados suspendidos; cuatrimestralmente, del estado del Ejército, y semestralmente, del estado de las entradas, inversión y existencia de los caudales públicos (DCLAMA, artículos 166-174 y 175-176).

## Poder Judicial

El Poder Judicial estaría depositado en el Supremo Tribunal de Justicia, integrado por cinco individuos elegidos por el Congreso mediante el mismo procedimiento que para designar a los miembros del Supremo Gobierno.

El número de sus integrantes podría aumentar, de acuerdo con el criterio del Congreso, y los requisitos para ser candidato serían los mismos que para ser diputado. Tendrían igual autoridad y se turnarían la presidencia cada tres meses, dejando este cargo a la suerte. Serían renovados cada tres años (primero dos, después los otros dos, y al final uno) por un sorteo realizado por el Congreso, y solo podrían reelegirse después de tres años de haber terminado su gestión. No podrían elegirse para el Tribunal los diputados del Congreso excepto dos años después de haber terminado su encargo, y los integrantes del Supremo Gobierno, después de tres. También

---

García de Torres, dos veces rector de la Real Universidad Literaria de México y cura y juez eclesiástico del arzobispado de Zinacantepec. Denunciaba, entre otras cosas, “el cúmulo de ridículas variedades de que constan aquélla [la Constitución] y éstos [quienes la elaboraron]”, que no eran otra cosa que “luminosas pruebas de su irreligiosidad y de su traición”.

habría dos fiscales letrados (uno para el ramo civil y otro para el criminal) y dos secretarios. Estos cargos durarían cuatro años con posibilidad de reelección después de transcurrido el mismo periodo de terminada la gestión (DCLAMA, artículos 181-191 y 176-177).

Al igual que en el caso de los integrantes del Poder Ejecutivo, no podrían ser elegidos para integrar el Supremo Tribunal de Justicia dos o más parientes desde el primero hasta el cuarto grado (incluidos fiscales y secretarios). Y también habría un estricto control de los encargados del Poder Judicial por parte del Legislativo, ya que ningún integrante del primero podría pasar una sola noche fuera de los límites de su residencia, excepto si contaba con permiso del Congreso (DCLAMA, artículos 192-193, 177).

Los fiscales y secretarios estarían sujetos al juicio de residencia y las demás sanciones señaladas para los secretarios del Supremo Gobierno, mientras que los demás integrantes del Tribunal solo estarían sujetos al juicio de residencia y sancionados por los mismos delitos que los diputados (DCLAMA, artículo 194, 177).

Los autos y decretos emanados del Supremo Tribunal tendrían que ir firmados por uno o varios de los integrantes de este (quienes hubieran participado en el caso) y autorizados por el secretario. Las sentencias interlocutorias y definitivas también serían firmadas por los integrantes del Tribunal y autorizadas por el secretario, pero este último firmaría con el presidente los despachos, y solo él tendría la responsabilidad de las demás órdenes. Así, no se podría obedecer alguna orden o algún decreto expedido por un solo individuo del Tribunal (DCLAMA, artículo 195, 177).

Entre las principales facultades del Supremo Tribunal de Justicia se encontraban: conocer de las causas formadas por el Congreso, por los generales y secretarios del Supremo Gobierno, por los secretarios y fiscales del Supremo Tribunal, por el intendente general de Hacienda y por sus ministros, fiscal y asesor, así como conocer de las causas de residencia de todos los empleados públicos, excepto los del mismo Tribunal (DCLAMA, artículo 196, 177).

Dicho Tribunal también tendría conocimiento de los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos y las competencias entre los jueces subalternos. Fallaría o confirmaría las sentencias de deposición de sus empleados públicos; aprobaría o revocaría sentencias de muerte y destierro pronunciadas por los

tribunales subalternos, excepto las correspondientes a los prisioneros de guerra y otros “delincuentes de Estado, cuyas ejecuciones deberán conformarse a las leyes y reglamentos que se dicten separadamente”. Además, estaría encargado de las segundas y terceras instancias de las demás causas criminales y civiles (DCLAMA, artículos 197-199, 178).

En casos especiales tendrían que participar, indispensablemente, los cinco integrantes del Tribunal, para determinar definitivamente las siguientes causas: de residencia e infidencia, homicidio, deposición de empleados, recursos de fuerza de los juzgados eclesiásticos y causas civiles con interés mayor de 25,000 pesos. Las sentencias pronunciadas por el Supremo Tribunal de Justicia serían remitidas al Supremo Gobierno para su ejecución por medio de los jefes o jueces correspondientes (DCLAMA, artículos 200 y 204, 178).

Como parte de la estructura institucional del Poder Judicial serían instalados juzgados inferiores, al frente de los cuales estarían los “jueces nacionales de partido”, por un periodo de tres años, nombrados por el Supremo Gobierno a propuesta de los intendentes de provincia, mientras era elaborado el reglamento para su elección por parte de los habitantes de sus respectivos pueblos. Sus atribuciones serían las mismas que las de los antiguos subdelegados en los ramos de Justicia y Policía. Podrían nombrar tenientes de Justicia si fuera necesario, dando cuenta de ello al Supremo Gobierno para su aprobación y confirmación. En los pueblos, villas y ciudades continuarían en funciones los gobernadores, repúblicas y ayuntamientos mientras no se adoptara otro sistema. El Supremo Gobierno nombraría jueces eclesiásticos con aprobación del Congreso (DCLAMA, artículos 205-209 y 178-179).

## Conclusiones

Todas las restricciones impuestas a los poderes Ejecutivo y Judicial en la Constitución de Apatzingán hacen pensar que para los insurgentes (al menos para los que la redactaron y firmaron), el rey y la monarquía absoluta que representaba (y que en el preámbulo de la Constitución se pretendía sustituir por un sistema de administración que garantizara los derechos de la nación) eran un antecedente de tiranía muy poderoso, y por ello era necesario que el Legislativo controlara todas las acciones importantes del Ejecutivo (y otras

tantas del Judicial), aunque con ello no se lograra el equilibrio de poderes, pues el Congreso tendría la supremacía sobre los otros dos.

Como se ha mencionado, la Constitución de Apatzingán fue decretada el 22 de octubre de 1814.<sup>52</sup> Su carácter fue provisional, pues al término de un año el Congreso elaboraría un plan para convocar a la representación nacional con base en la población, de acuerdo con los principios del derecho público (DCLAMA, artículo 232, 181). El plan sería sancionado y publicado por el Supremo Gobierno una vez que estuvieran libres de enemigos las provincias de México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Oaxaca, Técuán, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, San Luis Potosí, Zacatecas y Durango.

Una vez instalada la representación nacional, sería disuelto el Congreso en funciones. Posteriormente, la representación nacional dictaría y sancionaría la Constitución permanente de la nación, por lo que la de Apatzingán estaría vigente hasta entonces (DCLAMA, artículos 233-235 y 181).

Aunque es muy probable que lo anterior no se haya puesto en práctica, sí motivó fuertes críticas por parte de los defensores de la restauración de la monarquía tradicional. Ejemplo de ello fue el edicto emitido el 10 de julio de 1815 por el inquisidor apostólico Manuel de Flores, en el cual prohibía “absolutamente” varios impresos y manuscritos, entre ellos, “un folleto impreso cuyo título es *Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana, sancionado en Apatzingán a 22 de octubre de 1814*, y firmado por [...] [siguen los nombres de los firmantes]”. El inquisidor consideraba que en ese folleto se incluían “las más groseras heregías [sic] y los mayores delirios”, sobre todo en lo referente a

los artículos 2, 4, 5 y 18, 20 y 24, tomados o copiados de las máximas revolucionarias de Hobbes, Rousseau y otros llamados filósofos, según los

<sup>52</sup> Fue firmada por los siguientes diputados: José María Liceaga (Guanajuato), José Sixto Berdusco (Michoacán), José María Morelos (Nuevo Reino de León), José Manuel de Herrera (Técuán), José María Cos (Zacatecas), José Sotero de Castañeda (Durango), Cornelio Ortiz de Zárate (Tlaxcala), Manuel de Alderete y Soria (Querétaro), Antonio José Moctezuma (Coahuila), José María Ponce de León (Sonora) y Francisco de Argandar (San Luis Potosí). Al calce se hizo la anotación de que Ignacio López Rayón, Manuel Sabino Crespo, Andrés Quintana Roo, Carlos María de Bustamante y Antonio Sesma habían participado en su elaboración, pero que no habían podido firmar por estar ausentes. DCLAMA, 182.

que, las leyes no obligan sino en virtud de pacto [...] y prescindiéndose en tales artículos de las reglas de la moralidad anteriores a todo pacto y a la voluntad misma de los hombres.<sup>53</sup>

La Constitución también provocó reacciones en las autoridades de algunas provincias que deseaban dejar claro su total y absoluto apoyo al rey y su rechazo al movimiento insurgente. Así, se puede ver en la *Gaceta del Gobierno de México* que en junio de 1815, en el Real y Minas de Zimpán, hoy estado de Hidalgo, el subdelegado, el cura y otros personajes importantes declararon su adhesión a la monarquía española y señalaron que ese pueblo había tenido “la gloriosa satisfacción de atacar muchas veces a los traidores sin más fuerzas que los fueles habitantes de su seno”.<sup>54</sup>

Otro caso similar fue el de la ciudad de Lerma, donde el 20 de julio de 1815 el cura y juez eclesiástico, el administrador de correos, el receptor de alcabalas y otros dos hombres notables del lugar leyeron —“con asombro por la desvergüenza y el descaro con que los rebeldes habían dado el último paso en la carrera de la maldad” al haber despojado de la soberanía al rey— el bando del virrey Calleja, en el cual destacaba las reprobables acciones de los rebeldes, entre otras, la promulgación de la Constitución de Apatzingán y su contenido inspirado en “las máximas corrompidas de los filósofos”. Al respecto, enfatizaron:

que ni los señores de este vecindario ni los que sirvieron los respectivos oficios en los anteriores han dado poder alguno a los rebeldes para que los representase en el ridículo congreso, despreciable por sus individuos y trabajos.<sup>55</sup>

En suma, se puede ver que los redactores de la Constitución de Apatzingán combinaron, en sus diversos artículos, elementos del constitucionalismo

<sup>53</sup> *Gaceta del Gobierno de México*, tomo VI, núm. 763, martes 11 de julio de 1815, 727-730.

<sup>54</sup> “Acta del Real de Zimapán”, en *Gaceta del Gobierno de México*, tomo VI, núm. 821, martes 14 de noviembre de 1815, 1236-1238.

<sup>55</sup> “Acta de Lerma”, en *Gaceta del Gobierno de México*, tomo VI, núm. 818, jueves 9 de noviembre de 1815, pp. 1217-1218.

moderno (como la división común de poderes) con otros tradicionales (como los juicios de residencia y la sanción de delitos que también eran pecados).

El reto de los historiadores es realizar estudios comparativos entre esta y las constituciones mexicanas posteriores, con el fin de detectar cuáles fueron los aportes de la de Apatzingán y, con ello, conocer más acerca de la cultura constitucional mexicana del siglo XIX.

## Fuentes consultadas

- Ávila, Alfredo. 1999. *En nombre de la nación. La formación del gobierno representativo en México (1808-1824)*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas/Taurus.
- Chust, Manuel. 1999. *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*. Valencia: Centro Francisco Tomás y Valiente-Universidad Nacional de Educación a Distancia/Fundación Instituto Historia Social/ Instituto de Investigaciones Históricas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- DCLAMA. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingán, 22 de octubre de 1814, en Villegas, Gloria y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.). 1997. *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana. De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República federal*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas-Cámara de Diputados, (Enciclopedia Parlamentaria de México, serie III, vol. I, tomo 1), pp. 163-182.
- Gaceta del Gobierno Mexicano*, 1815.
- Guastini, Riccardo. 2001. *Estudios de teoría constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guzmán Pérez, Moisés. 1994. *La Junta de Zitácuaro, 1811-1813: hacia la institucionalización de la insurgencia*. Morelia, Michoacán: Instituto de Investigaciones Históricas-Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- . 2010. *La conspiración de Valladolid, 1909*. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

- H. Congreso del Estado de Guerrero. 1998. *El Congreso de Anáhuac. Selección documental*, México: H. Congreso del Estado de Guerrero/Miguel Ángel Porrúa.
- Marichal, Carlos. 2007. “Las finanzas de la guerra: la plata de México y las Cortes de Cádiz (1808-1811)”, en Alicia Mayer (coord.) *México en tres momentos: 1810-1910-2010. Hacia la conmemoración del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana. Retos y perspectivas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, tomo II, pp. 31-38.
- Miño Grijalva, Manuel (coord.), 2011, *México. Crisis imperial e independencia*, Madrid: Taurus/Fundación Mapfre.
- Miranda Pacheco, Sergio. 2003. “El juicio de residencia al virrey Revillagigedo y los intereses oligárquicos en la ciudad de México”. *Estudios de Historia Novohispana*, 29: 49-75.
- Montesquieu. 1906. *El espíritu de las leyes por...* 2 tomos. Madrid; Librería general de Victoriano Suárez.
- PPCMIEC. Primer Proyecto Constitucional para el México Independiente. Elementos de la Constitución, por Ignacio López Rayón, Zinacantepec, 30 de abril de 1812, en Gloria Villegas y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.). 1997. *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana. De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República federal*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas-Cámara de Diputados, (Enciclopedia Parlamentaria de México, serie III, vol. I, tomo 1), pp. 134-138.
- REJMMIFAC. Reglamento Expedido por José María Morelos para la Instalación, Funcionamiento y Atribuciones del Congreso, 11 de septiembre de 1813, en HCEG. 1998. *El Congreso de Anáhuac. Selección documental*, 19-2. México: H. Congreso del Estado de Guerrero.
- Villegas, Gloria y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.). 1997. *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana. De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República federal*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas-Cámara de Diputados, (Enciclopedia Parlamentaria de México, serie III, vol. I, tomo 1).