

Capítulo I

EL INICIO DE LA INDEPENDENCIA (1810-1821)

CAPÍTULO I EL INICIO DE LA INDEPENDENCIA (1810-1821)

1. La administración pública del Virreinato de la Nueva España

En 1810, al iniciarse la lucha por la independencia de la Nueva España, las funciones del gobierno y la organización de la administración pública vigente en la mayor parte del territorio de lo que hoy se llama México eran similares a los que había impuesto la Corona Española a sus colonias en América y otros continentes, que entonces formaban parte de dicho Imperio. Muchas de estas estructuras administrativas eran resultado de las llamadas Reformas Borbónicas, iniciadas en la segunda mitad del siglo XVIII en la Nueva España, con la idea de “centralizar” y volver “más eficaz y eficiente” la administración pública en las colonias del Imperio español. A la cabeza de dicho gobierno se encontraba el Rey, con funciones de monarca absoluto, apoyado por los Ministros que él designaba y removía libremente. Al frente de sus principales colonias en América se encontraba un Virrey (como en los Virreinos de la Nueva España, de Perú, de Nueva Granada, del Río de la Plata) o un Capitán General (como era el caso de las Capitanías Generales de Guatemala y Chile).

En las Colonias, los Virreyes eran designados y removidos libremente por el soberano español, y, durante su mandato, eran auxiliados por la Audiencia Real, órgano colegiado que ejercía las funciones legislativa y judicial en nombre del Rey. Cuando la Audiencia se reunía bajo la presidencia del Virrey, “la Asamblea se denominaba de Real Acuerdo, y era la máxima instancia de gobierno en la Nueva España”. El Virrey era Gobernador, Vicepatrono de la Iglesia, responsable de la real hacienda y Capitán General. Para atender estas cuatro funciones de gobierno, el Virrey de la Nueva España podía designar interinamente, alcaldes mayores y corregidores, a la espera de la confirmación o ratificación real de dichos nombramientos. A su cargo estaba también la atención de las obras públicas, y debía velar por temas como la salud pública, el abasto, el correo y el orden en la Capital del Virreinato, entre otras funciones”.¹¹

Como responsable de la real hacienda, el Virrey tenía bajo su cargo “la recaudación de los tributos debidos al Rey”, así como de aquella que se realizaba “por concepto de comercio y minas”; y, bajo su supervisión se realizaba también “la acuñación de moneda”. En su calidad de *Capitán General*, “tenía a su cargo la defensa interior y exterior del virreinato”; y, como *Vicepatrono de la Iglesia* en la Nueva España,

¹¹ Armando Pavón Romero, “La Administración Pública. Época Colonial en 200 Años de la Administración Pública en México”, SFP, UNAM, IISUE, México 2010, págs. 53 y 54.

“arbitraba en las disputas de las distintas órdenes religiosas” y estaba encargado de “inspeccionar la recaudación del diezmo eclesiástico y la parte de éste correspondiente a la Corona”. Estas cuatro funciones *básicas* (el *gobierno u orden interno* del territorio virreinal; su *defensa* frente a intentos internos o externos por desconocerlo; *el cobro de los tributos que correspondían a la Corona*; y *el ejercicio del Patronato Eclesiástico en nombre del Rey*) constituían lo que se denominaba entonces las “cuatro causas”, que estaban a cargo de los titulares del poder ejecutivo bajo el gobierno virreinal.

Para apoyarlo en el desempeño de las anteriores funciones gubernativas, desde 1756, los Virreyes de la Nueva España empezaron a contar con el auxilio administrativo de una “Secretaría Virreinal Permanente”¹² o “Secretaría de Cámara del Virreinato”, si bien el desarrollo de esta dependencia se fue dando gradualmente o por etapas, a partir del establecimiento de un “Secretario Virreinal” en 1742, hasta la creación de la denominada “Secretaría de Cámara del Virreinato”, el 6 de agosto de 1756. Cabe señalar que en 1773 la “Secretaría Virreinal” contaba ya con tres “Secciones” administrativas, de las cuales, la “Sección Primera” tenía a su cargo la supervisión del estanco (monopolio) del tabaco y los “azogues”, así como del funcionamiento de la Casa de Moneda. La “Sección Segunda” estaba encargada de la supervisión del “Montepío de Ministros”, de “las alcabalas y los pulques” y de “las bebidas prohibidas”, y la “Sección Tercera” tenía a su cargo supervisar “los correos, la lotería y el estanco (monopolio) del papel sellado”.

En esta asignación de funciones de supervisión de los estancos o monopolios gubernamentales, estudiosos como el Dr. Gildardo Campero, encuentran los antecedentes de los primeros intentos de control de los organismos descentralizados que ya en el México Independiente, se dieron a partir de la “Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal” de 1947, así como del surgimiento de las dependencias “*Coordinadoras de Sector*”, establecidas posteriormente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.

La creación en 1756 de la “Secretaría de Cámara del Virreinato”, de acuerdo al Dr. Omar Guerrero, “significó un paso decisivo en la modernización administrativa de la Nueva España”, dependencia que en 1788, estaba organizada en ocho “Mesas” y una “Mesa de Guerra”. (Ver **Anexo I**). Para 1790, la “Secretaría del Virreinato” estaba estructurada por dos “Departamentos”, que supervisaban la administración pública virreinal organizada ya con base en el nuevo sistema de “Intendencias”. (Ver **Anexo II**). Podría decirse que

¹² Linda Arnold. La Secretaría de Cámara del Virreinato en México, México, AGN, 1979, citado por Omar Guerrero, “El Legado Administrativo Novohispano, 200 Años de la Administración Pública en México”, 2010, págs. 147 y 148 y Gildardo Campero, Tomo IV. Evolución de... *op. cit.*, págs. 60 y 61.

las funciones que al final del período colonial tenía a su cargo la Secretaría de Cámara del Virreinato constituyen el origen de buena parte de las atribuciones que fueron asignadas a las primeras cuatro “Secretarías de Estado y del Despacho” adscritas a la Regencia o Poder Ejecutivo al inicio del México independiente en 1821, como se verá más adelante.

Cabe advertir que los cuatro *Departamentos* que integraban la *Secretaría de Cámara del Virreinato*, a finales de la Colonia tenían ya bajo su *supervisión administrativa* un número importante de instituciones oficiales establecidas con la finalidad de allegarse recursos adicionales, como lo eran los entonces denominados “Estancos”, y que operaban como *monopolios, para controlar, desde el gobierno*, actividades productivas y comerciales relacionadas con ciertos productos como el *tabaco, la pólvora, el azogue, el papel sellado, los naipes, la nieve y el pulque*, entre otros.¹³ Igualmente *supervisaban administrativamente* a organismos como la Casa de Moneda, el Monte de Piedad de Ánimas, la Junta de Amortización de Créditos de la Moneda del Cobre y la Academia de San Carlos, entre otros, cuyas funciones corresponderían a las que hoy se denominan jurídicamente “*entidades paraestatales*”, entre las cuales se encuentran “*los organismos descentralizados*”, “*las empresas de participación estatal*” y “*los fideicomisos públicos*”.

Lo anterior demuestra que el gobierno, durante la monarquía Española tenía una importante intervención directa en la vida económica de la Nueva España, que iba mucho más allá que el mero cumplimiento de las funciones básicas gubernamentales, conocidas desde 1786 como “*las cuatro causas*”, y que eran las de “*policía; justicia; hacienda; y guerra*”.¹⁴

2. Los intentos de gobiernos Insurgentes

Por lo que se refiere a la estructura orgánica y funciones que ejercieron, así fuera de manera incipiente, los gobiernos insurgentes a partir de 1810, cabe señalar que, en 1808, cuando las tropas francesas al mando de Napoleón Bonaparte hicieron prisionero al Rey Fernando VII y designaron como Rey de España al hermano del emperador francés, José Bonaparte, conocido como “Pepe Botella”, tanto en la metrópoli española como en sus diversas colonias en el resto del mundo, surgieron gran número de movimientos

¹³ Gildardo Campero, C. Tomo IV. Evolución de la Administración Pública Paraestatal, *op. cit.*, Capítulo II, pág. 61.

¹⁴ UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, “Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España, 1786”, cuyo artículo 7 señala: “Jurisdicción y facultades que han de ejercer los Intendentes en las cuatro causas de Justicia, Policía, Hacienda y Guerra”.

políticos con la intención de desconocer lo que se consideraba como *una usurpación extranjera del trono español*.

Dichos movimientos *insurgentes*, tanto en la metrópoli peninsular como en sus colonias “de ultramar”, tenían originalmente como propósito *proteger los intereses del reino* y buscar la *restitución de la corona a su legítimo heredero*. Tanto en la península europea como en sus principales “colonias”, los patriotas españoles reaccionaron estableciendo “Juntas” para oponer resistencia a la usurpación napoleónica, algunas de las cuales llegaron a reconocer a la Junta de Sevilla como la “Junta Central”, a cargo de la coordinación de dichos movimientos “*insurgentes*” contra la usurpación francesa, encabezada por Napoleón. La Nueva España no fue una excepción a esta reacción “*juntista*”, iniciada y generalizada en el territorio peninsular.

El primer antecedente en la Nueva España fue el de junio de 1808, cuando el Ayuntamiento de la Ciudad de México, incitado por el Síndico Francisco Primo de Verdad y Ramos y por el peruano Fray Melchor de Talamantes, propusieron al Virrey Iturrigaray no reconocer a ningún monarca ajeno a la Casa de Borbón, y defender a la Nueva España contra los intereses de cualquier nación extranjera, para lo cual proponían establecer aquí un gobierno provisional, en el cual, a través de una “Junta Ciudadana”, *la soberanía “fuera regresada al pueblo”*, en tanto se reestableciese el legítimo *gobierno monárquico* español.

Si bien la intención de muchos de los integrantes de dichas “Juntas” era reconocer a Fernando VII como el legítimo Rey de España y de todas sus posesiones coloniales, los miembros de la Real Audiencia novohispana temieron que este movimiento pudiera llevar encubierto el propósito de “*autonomizar*”, o incluso “*independizar*” a la Nueva España del Imperio Español –como había ocurrido en 1793, cuando Juan Ignacio Montenegro y Arias trató sin éxito de instaurar aquí una república en sustitución de la monarquía existente¹⁵– o que el propio Virrey Iturrigaray estuviese considerando proclamarse Rey de la Nueva España. Por lo mismo, quienes formaban parte de la Real Audiencia decidieron el arresto y destitución del Virrey Iturrigaray, así como de los principales promotores de dicho movimiento (el Lic. Primo de Verdad y Fray Melchor Talamantes,) y nombraron un nuevo Virrey (Pedro de Garibay), quien lo primero que hizo fue reconocer como única autoridad legítima a la “Junta Central de España”.¹⁶

¹⁵ Juan Ignacio Montenegro, originario de Sayula (en el actual Estado de Veracruz) postulaba que “la soberanía de una nación radicaba en el Pueblo y se oponía a la tesis del derecho divino de los reyes”, según la cual la autoridad y la legitimidad del monarca procedían directamente de la voluntad de Dios y eran totalmente independientes de la voluntad de sus súbditos o de cualquier cuerpo jurídico que pretendiera representar la voluntad de éstos. Ver Rafael Muñoz Saldaña, “México Independiente, el Despertar de una Nación”, “Un intento pionero de independencia”, Editorial Televisa, 2009, pág. 53.

¹⁶ *Ibidem*, págs. 61 y 63.

Sin embargo, en diversas partes de la Nueva España continuaron organizándose “Juntas”, similares a la que se intentó establecer en 1808 en la Capital del Virreinato. Así ocurrió en Valladolid, San Miguel el Grande, Celaya, Guanajuato, San Felipe, San Luis Potosí y Querétaro. La última de estas “Juntas” fue denunciada ante el Virrey, por lo cual sus organizadores, entre ellos Ignacio Allende y el cura Miguel Hidalgo, se vieron obligados, gracias al aviso que les dio la Corregidora Doña Josefa Ortiz de Domínguez, a iniciar la insurrección contra “el mal gobierno” la madrugada del 16 septiembre de 1810, en el pueblo de Dolores. Ambos caudillos se pusieron al frente de numerosos “insurrectos” o “insurgentes”, que pronto conformaron una multitud inimaginada por el gobierno virreinal semanas atrás, y con ello se dio inicio al movimiento *insurgente* de la Nueva España. Este proceso culminaría once años después, en 1821, con la firma de los Tratados de Córdoba entre el último Virrey español, ya para entonces designado como “Jefe Político” del Virreinato de la Nueva España, y el caudillo criollo Agustín de Iturbide, apoyado por el líder “*insurgente*” Vicente Guerrero, con base en el llamado Plan de Iguala.

Durante los primeros días del levantamiento popular promovido por Hidalgo y Allende, en septiembre de 1810, a su paso por Celaya, el primero fue designado “Generalísimo” de dicho movimiento, y el segundo pasó a ocupar el cargo de “Teniente General” del Ejército Insurgente. Allí hizo Hidalgo las primeras designaciones administrativas de su movimiento, nombrando, entre otros, a Ignacio López Rayón como su Secretario. Cuando el gobierno insurgente se instaló provisionalmente en Guadalajara, Hidalgo designó entonces a López Rayón ya como “Secretario de Estado y del Despacho” (se entendía que tendría a su cargo las funciones relativas a las relaciones interiores y exteriores del gobierno insurgente) así como a José María Chico, como Secretario del Despacho de Justicia y Gracia. También nombró a Pascasio Ortiz de Letona como su representante diplomático ante el Gobierno de los Estados Unidos de América del Norte. Por cierto, Ortiz de Letona fue aprehendido por las autoridades virreinales antes de haber alcanzado a salir del país, y se suicidó. Podría entonces considerarse que esa fue la primera e incipiente estructura administrativa que tuvo el gobierno “insurgente” encabezado por Hidalgo, cuya eficacia en una pequeña parte del territorio nacional duró sólo seis meses, hasta el fusilamiento tanto de Hidalgo como de Allende, ocurridos en 1811.

Antes de decidir su marcha hacia las provincias septentrionales de la Nueva España con la idea de reorganizar el movimiento por ellos iniciado, Hidalgo y Allende designaron en Saltillo a Ignacio López Rayón y a José María Liceaga como “encargados en su ausencia” del gobierno insurgente, el primero como “Ministro de la Nación” y el segundo como “Mariscal, Comandante General del Ejército de América”. Poco después, López Rayón asumiría personalmente ambas facultades y convocaría en Zitácuaro a la constitución de una “Junta Nacional”, en la que invitó a participar también a José María Morelos, quien encabezaba, por encargo de Hidalgo, el ejército insurgente en el sur del país.

La designada por López Rayón como “Suprema Junta Nacional Americana” o “Suprema Junta Gubernativa de América”, estuvo integrada en principio por tres vocales, José María Liceaga, José Sixto Verduzco y el propio López Rayón, habiéndose invitado a ocupar la cuarta vocalía a José María Morelos y Pavón. La llamada “Junta de Zitácuaro”, tendría a su cargo cuatro funciones ejecutivas: *relaciones; justicia; guerra; y hacienda*; las cuales quedaron en principio a cargo de su Presidente, López Rayón, quien se hizo denominar entonces “*Ministro Universal de la Nación*” o de “*las Cuatro Causas*”.¹⁷

Ante los descalabros sufridos posteriormente por López Rayón y la Junta de Zitácuaro, José María Morelos, cuyo ejército dominaba una importante porción del territorio en el sur del país, decidió convocar a un “Congreso Constituyente” que sustituiría a la referida “Junta Suprema” de Zitácuaro, para ejercer la soberanía popular sobre el territorio rescatado hasta entonces por los insurgentes, y organizar un gobierno, ya no sólo “encargado de dicha función en ausencia del Rey”, como lo anunciaba inicialmente López Rayón, sino con independencia total de la Corona española. El nuevo gobierno no sería por tanto de corte monárquico, –como el planteado originalmente por la Junta de Zitácuaro– sino de tipo republicano parlamentario o “de asamblea”. El Congreso Constituyente convocado por Morelos inició sus labores en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, y una de sus primeras resoluciones fue decretar oficialmente la Independencia Mexicana del Imperio español.¹⁸

En ese momento se acordó igualmente que el gobierno de la nueva nación independiente se dividiría en “tres poderes”. El ejercicio temporal del Poder Ejecutivo le fue propuesto entonces a Morelos, con el título de “Generalísimo”, similar al que había recibido Hidalgo al encabezar el movimiento insurgente en 1810, lo cual no fue aceptado por éste, quien estuvo anuente a hacerse cargo provisionalmente del Poder Ejecutivo pero con el título más modesto de “Siervo de la Nación”. Con ese cargo se dedicó a garantizar militarmente que el Congreso, convocado en 1813, pudiese redactar una Constitución para el nuevo país, la cual fue promulgada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, con el título de “*Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana*”.

En este histórico documento jurídico se estableció que “El Supremo Gobierno Mexicano”, (ya no una “Suprema Junta Gubernativa de América” como la establecida por Ignacio López Rayón en Zitácuaro) estaría integrado, bajo el principio de *división de poderes*, por un órgano encargado de la función Legislativa, que se denominaría “*Supremo Congreso Mexicano*”, y por otras “*dos corporaciones*, la una con el título

¹⁷ Ese era el cargo que el Rey Carlos IV de España había otorgado a Manuel Godoy poco antes de su abdicación ante Napoleón Bonaparte. Uvalle Berrones, Ricardo, Coordinador, “200 Años de la Administración Pública”, pág. 106.

¹⁸ *Ibidem*, pág. 40.

de *Supremo Gobierno* (encargada de la función Ejecutiva) y la otra con el de *Supremo Tribunal de Justicia* (encargada de la función Judicial)”.

De acuerdo con la misma Constitución de Apatzingán, el *Supremo Gobierno* (el Poder Ejecutivo) no estaría a cargo de una sola persona, sino de un órgano colegiado tripartito, como lo estipulaba el Artículo 132, que decía: “Compondrán el *Supremo Gobierno tres individuos*” que “*serán iguales en autoridad, alternando por cuatrimestres en la presidencia*”. Este órgano colegiado quedó conformado en un principio por el propio José María Morelos, así como por José María Liceaga y José María Cos. Y por lo que respecta a los órganos o dependencias que la propia Constitución ordenaba establecer para auxiliar al Supremo Gobierno en el desempeño de sus atribuciones, el Artículo 134 prescribía que habría “*tres secretarios: uno de guerra, otro de hacienda, y el tercero que se llamará especialmente de gobierno. Con permanencia en el cargo de cuatro años, y sin poder reelegirse hasta después de cuatro años de fenecido su cargo como ministros*”.

La estructura orgánica de la administración pública de la nueva nación mexicana, tal como lo establecía la Constitución de Apatzingán, era bastante similar a la que entonces tenía el Poder Ejecutivo de los Estados Unidos de América, conformada por tres *Departamentos*: “el de *Guerra*; el de *Finanzas*; y el de *Asuntos Exteriores*”. Debe señalarse sin embargo que la forma de gobierno de los Estados Unidos era, como ya se dijo, una de tipo *presidencial*, en tanto que la adoptada por la Constitución de 1814 era de tipo *parlamentario*, ya que entre las “Atribuciones del *Supremo Congreso*” se encontraba la de “Elegir a los individuos del *Supremo Gobierno* (Poder Ejecutivo) y los del *Supremo Tribunal de Justicia*”, así como a “los secretarios de estas corporaciones” (Art. 103).

De la misma manera, la Constitución de Apatzingán establecía que el *Supremo Congreso* (el órgano Legislativo) estaba facultado “*para nombrar los ministros públicos, que con carácter de embajadores plenipotenciarios ú otra representación diplomática, hayan de enviarse a las demás naciones*” (Art. 104), así como “*para elegir a los Generales de División, a consulta del Supremo Gobierno, (el órgano Ejecutivo) quien propondrá los tres oficiales que juzgue más idóneos*” (Art. 105). Y por lo que se refiere específicamente a los funcionarios de lo que en 1821 integrarían “*la Intendencia General de Hacienda*”, la Constitución aprobada en Apatzingán establecía en un Capítulo aparte, el XIII, que “*se creará cerca del Supremo Gobierno y con sujeción inmediata a su autoridad, una intendencia general, que administrará todas las rentas y fondos nacionales*”. En su Art. 175 se estipulaba que habría también “*intendencias provinciales, que deberán establecerse con subordinación a la general*”, cuyos “*jefes se titularán intendentes de provincias*” (Art. 177), siendo “*el Supremo Congreso (el que) dictará la ordenanza que fixe las atribuciones de todos y cada uno de estos empleados, su fuero y prerrogativas, y la jurisdicción de los intendentes*” (Art. 179). La Constitución de Apatzingán establecía

igualmente que “*El intendente general (y) los de provincia funcionarán por el tiempo de tres años*” (Art. 180).

Tras la captura y fusilamiento de Morelos, el gobierno emanado de aquella Constitución tuvo una muy precaria existencia durante algún tiempo. Los integrantes de la *Junta Subalterna Gubernativa*, instalada originalmente en Uruapan por el propio Morelos, se refugiaron en la pequeña isla de Jaujilla, en el Lago de Pátzcuaro, hasta 1817. A partir de entonces, los diversos caudillos insurgentes que seguían reconociendo la vigencia de la Constitución de Apatzingán se dispersaron en diversos sitios del territorio nacional, desde donde empleaban básicamente la guerra de “guerrillas” en contra del gobierno virreinal.

Fue hasta 1821, cuando después de su defección del ejército realista, el coronel Agustín de Iturbide propuso una alianza a Vicente Guerrero, caudillo insurgente que continuaba aún activo en las montañas del Sur, tras lo que ambos suscribieron el “Plan de Iguala”, con base en el cual Iturbide firmó posteriormente los llamados “Tratados de Córdoba”, con el último Virrey (para entonces designado ya sólo como “*Jefe Político* de la Nueva España”) quien “reconoció formalmente” la independencia de México, aunque no contó para ello con el apoyo del gobierno español, el cual por muchos años no aceptó oficialmente la validez de dichos tratados.

A partir de ese momento, el territorio de lo que por trescientos años estuvo bajo el control político, económico y militar del Imperio español, pasó a estar bajo el control efectivo del gobierno surgido del Plan de Iguala, ya como un nuevo país, independiente de la antigua metrópoli española, y con su propia organización jurídico político administrativa.

Dos conceptos distintos de Independencia

Resulta interesante recordar, antes de iniciar el análisis de la estructura y funciones de las administraciones públicas durante el México independiente, las diferencias fundamentales que, a juicio de muchos, existen entre los principios y propósitos contenidos en las dos sucesivas “*Declaraciones de Independencia de México*”: la suscrita en 1813 por José María Morelos, con base en sus “Sentimientos de la Nación”; y la signada por Agustín de Iturbide en 1821, con base tanto en el Plan de Iguala como en los Tratados de Córdoba. Como bien señala Daniel Márquez Gómez, “somos un país que declaró dos veces su independencia”.¹⁹

Empecemos por la primera de dichas *Actas de Independencia*. Una vez integrado el *Congreso Nacional* en Chilpancingo, a principios de septiembre

¹⁹ Daniel Márquez Gómez, “200 años de Administración Pública en México”, Tomo I, “Base Legal y Programática”. INAP, 2010, pág. 49.

de 1813,²⁰ los miembros del *Congreso* recibieron un documento elaborado por el propio Morelos con el título de “*Sentimientos de la Nación*”, que fue leído en la sesión del 14 de septiembre por Juan Nepomuceno Rosáins, Secretario del Congreso. Dicho documento contiene las principales ideas del caudillo insurgente en torno de la Independencia de México por la cual él y sus seguidores estaban luchando.

“Sentimientos de la Nación”

Art. 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”.

(MORELOS SE APARTABA YA ABIERTAMENTE DE LA IDEA DE QUE LA NUEVA NACIÓN INDEPENDIENTE PRETENDÍA SEGUIR TENIENDO COMO MONARCA AL REY DE ESPAÑA, FERNANDO VII, QUIEN HABÍA SIDO DEPUERTO DEL TRONO POR NAPOLEÓN BONAPARTE EN 1808.)

Art. 5.- “*Que la Soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en el Supremo Congreso Nacional Americano, compuesto de representantes de las provincias en igualdad de números*”.

(LA SOBERANÍA YA NO SE DEPOSITARÍA EN “UN MONARCA DESIGNADO POR MANDATO DIVINO”, SINO EN “EL PUEBLO”, REPRESENTADO EN UN CONGRESO, INTEGRADO POR CIUDADANOS ELECTOS DE MANERA DEMOCRÁTICA EN CADA UNA DE LAS PROVINCIAS QUE INTEGRABAN EL NUEVO ESTADO).

Art. 6.- “*Que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial estén divididos en cuerpos compatibles para ejercerlos*”.

Art. 7.- “*Que funcionarán cuatro años los vocales, turnándose, saliendo los más antiguos para que ocupen el lugar los nuevos electos*”.

Art. 11.- “*Que los Estados mudan costumbres y, por consiguiente, la Patria no será del todo libre y nuestra mientras no se reforme el Gobierno, abatiendo el tiránico, substituyendo el liberal*”.

Art. 13.- “*Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados; y que éstos sólo lo sean en cuanto al uso de su ministerio*”.

Art. 15.- “*Que la esclavitud se proscriba para siempre (COMO RATIFICACIÓN A LO DECRETADO POR MIGUEL HIDALGO EN 1810), y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro el vicio y la virtud*”.

²⁰ Cabe recordar que la convocatoria a dicho Congreso se acordó en Oaxaca por Morelos y Carlos María de Bustamante a finales de mayo, y fue hecha pública en Acapulco el 28 de junio siguiente.

Art. 17.- “Que a cada uno *se le guarden sus propiedades y se respete su casa como un asilo sagrado*, señalando penas para los infractores”.

Art. 18.- “Que en la nueva legislación *no se admita la tortura*”.

(COMO PUEDE VERSE, MORELOS PROPONÍA YA ADOPTAR EL PRINCIPIO REPUBLICANO Y LIBERAL DE LA DIVISIÓN DE PODERES; LA ELECCIÓN PERIÓDICA Y NO VITALICIA DE LOS GOBERNANTES —COMO OCURRÍA CON LA MONARQUÍA, QUE ERA HEREDITARIA—; LA ABOLICIÓN DE LAS DESIGUALDADES DE TODAS LAS PERSONAS ANTE LA LEY Y EL RESPETO A LAS GARANTÍAS DEL INDIVIDUO. SIN EMBARGO NO SÓLO SE TRATABA DE PROPONER LA IGUALDAD JURÍDICA A LA QUE ALUDÍAN LOS PRINCIPIOS LIBERALES, TAN EN BOGA EN ESA ÉPOCA, SINO TAMBIÉN UNA INCIPIENTE IDEA DE LA JUSTICIA SOCIAL, POR MEDIO DE LA REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, COMO SE DESPRENDE DE LO QUE PROPONÍA MORELOS EN LOS ARTÍCULOS SIGUIENTES).

Art. 12.- “Que como la buena ley es *superior a todo hombre*, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, *moderen la opulencia y la indigencia*, y de tal suerte *se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia*, la rapiña y el hurto”.

Art. 22.- “*Que se quite la infinidad de tributos, pechos e imposiciones que nos agobian*, y que se señale a cada individuo un cinco por ciento de semillas y demás efectos *u otra carga igual, ligera, que no oprima tanto, como la Alcabala, el Estanco, el Tributo y otros*; pues con esta ligera contribución, y *la buena administración de los bienes confiscados al enemigo*, podrá llevarse el peso de la guerra y honorarios de empleados”.

(A DIFERENCIA DE LO QUE OCHO AÑOS DESPUÉS PROPODRÍA ITURBIDE EN LOS TRATADOS DE CÓRDOBA, MORELOS PLANTEABA DIFERENCIAR CLARAMENTE LOS DERECHOS Y PRERROGATIVAS DE LOS MEXICANOS FRENTE A LOS DE LOS EXTRANJEROS, Y EN ESPECIAL CON RESPECTO A LOS ESPAÑOLES PENINSULARES, CONSIDERADOS POR LOS INSURGENTES COMO “ENEMIGOS DE LA INDEPENDENCIA DE LA NUEVA NACIÓN”, Y QUIENES DURANTE LOS TRESCIENTOS AÑOS QUE DURÓ LA COLONIA Y EL VIRREINATO HABÍAN DISCRIMINADO SIEMPRE A LOS HIJOS DE ESPAÑOLES NACIDOS EN EL CONTINENTE AMERICANO, LOS LLAMADOS “CRIOLLOS”, ASÍ COMO A LOS “MESTIZOS”, LOS “NATURALES” O INDÍGENAS, Y A LOS “NEGROS” Y SUS DIFERENTES MEZCLAS O “CASTAS”. ÉSTE PROPÓSITO SE DESPRENDE MUY CLARAMENTE DE LA LECTURA DE LOS DOS ARTÍCULOS SIGUIENTES).

Art. 9.- “Que los empleos *sólo los americanos los obtengan*”.

Art. 10.- “Que no se admitan extranjeros, *si no son artesanos capaces de instruir y libres de toda sospecha*”.

(TAMBIÉN RESULTA MUY NOTORIA LA DIFERENCIA EN CUANTO AL RECLAMO DE LOS HONORES POR HABER DADO INICIO AL MOVIMIENTO INDEPENDENTISTA, YA QUE MORELOS RECONOCE EL MÉRITO DE HIDALGO Y DE ALLENDE EN ESTE PROCESO DE INDEPENDENCIA, Y PROPONE “SE SOLEMNICE

EL 16 DE SEPTIEMBRE DE CADA AÑO” PARA RECORDAR DICHA GESTA HEROICA, A DIFERENCIA DE LOS AUTOELOGIOS QUE INCLUIRÍA AÑOS MÁS TARDE ÍTURBIDE EN LA SEGUNDA ACTA DE INDEPENDENCIA SUSCRITA POR ÉSTE EN 1821).

Art. 23.- “Que igualmente *se solemnice el día 16 de septiembre de todos los años, como el día aniversario en que se levantó la voz de Independencia y nuestra santa Libertad comenzó*, pues en ese día fue en el que se desplegaron los labios de la Nación para reclamar sus derechos con espada en mano para ser oída; *recordando siempre el mérito del grande héroe, el señor Dn. Miguel Hidalgo y su compañero Dn. Ignacio Allende*”.

Fue al día siguiente de la lectura de este documento, cuando los integrantes del Congreso de Anáhuac propusieron designar a Morelos con el título de “Generalísimo”, mismo que había sido acordado a Hidalgo dos años antes a su paso por Celaya, lo cual, como ya se dijo, fue rechazado en principio por Morelos, quien finalmente ante la insistencia de los miembros del Congreso, aceptó la dirigencia formal del movimiento a condición de ser reconocido sólo con el título de “Siervo de la Nación”.

Dos meses después, el 6 de noviembre de 1813, el mismo Congreso, encabezado por los diputados Andrés Quintana Roo, como vicepresidente, Ignacio López Rayón, José Manuel de Herrera, Carlos María Bustamante, Sixto Verdugo, José María Liceaga, y por Cornelio Ortiz de Zárate, como secretario, firmaron en la ciudad de Chilpancingo, el “*Acta Solemne de la Declaración de Independencia de la América Septentrional*”.

En el “*Acta Solemne de la Declaración de Independencia de la América Septentrional*”,²¹ firmada el 6 de noviembre de 1813, quedó establecido que:

“Queda rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español; que es árbitro para establecer las leyes que le convengan para el mejor arreglo y felicidad interior; para hacer la guerra y la paz; para establecer alianzas con los monarcas y repúblicas del antiguo continente, no menos que para celebrar concordatos con el Sumo Pontífice romano, para el régimen de la Iglesia católica, apostólica, romana, y mandar embajadores y cónsules; que no profesa ni reconoce otra religión mas que la católica, ni permitirá ni tolerará el uso público ni secreto de otra alguna; que protegerá con todo su poder y velará sobre la pureza de la fe y de sus demás dogmas y conservación de los cuerpos reguladores”.

“Declara por reo de alta traición á todo el que se oponga directa ó indirectamente á su independencia, ya protegiendo á los europeos opresores, de obra, palabra ó por escrito, ya negándose á contribuir con los gastos, subsidios y pensiones, para continuar

²¹ En el “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana” sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 se sustituyó la designación de “América Septentrional” por “América Mexicana”.

la guerra hasta que su independencia sea conocida por las naciones extranjeras; reservándose al Congreso presentar á ellas, por medio de una nota ministerial, que circulará por todos los gabinetes, el manifiesto de sus quejas y justicia de esta resolución, reconocida ya por la Europa misma”.

Revítese ahora, para efectos comparativos, el texto del “Acta de Independencia del Imperio Mexicano” que firmó Agustín de Iturbide el 6 de octubre de 1821, junto con los demás integrantes de la *Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano*, ejerciendo funciones legislativas en tanto se establecían las nuevas Cortes, de acuerdo a lo estipulado en el *Plan de Iguala* promulgado el 24 de febrero de ese mismo año.

“Acta de Independencia del Imperio Mexicano”

“La nación mexicana que, por trescientos años ni ha tenido voluntad propia, ni libre el uso de la voz, sale hoy de la opresión en que ha vivido. Los heroicos esfuerzos de sus hijos han sido coronados, y está consumada la empresa, eternamente memorable, *que un genio superior a toda admiración y elogio, amor y gloria de su patria, principió en Iguala, prosiguió y llevó al cabo, arrollando obstáculos casi insuperables”.*

(AL DESMESURADO AUTOELOGIO QUE EMPLEA ITURBIDE EN ESTE DOCUMENTO, SE DEBE AGREGAR LA INTENCIONADA OMISIÓN DE TODA REFERENCIA A LOS ORÍGENES DEL MOVIMIENTO INDEPENDENTISTA DE 1810, —COMO SÍ LO HIZO MORELOS EN SUS “SENTIMIENTOS DE LA NACIÓN”—, CON LA PRETENSIÓN DE SEÑALAR QUE TODO “*PRINCIPIÓ EN IGUALA*”, FECHA A PARTIR DE LA CUAL ITURBIDE DICE HABER CONSEGUIDO LA INDEPENDENCIA “*ARROLLANDO OBSTÁCULOS CASI INSUPERABLES*”).

“Restituida, pues, esta parte del Septentrión al ejercicio de cuantos derechos le concedió el Autor de la naturaleza, y reconocen por inenajenables y sagrados las naciones cultas de la tierra, en libertad de constituirse del modo que más convenga á su felicidad; y *con representantes que puedan manifestar su voluntad y sus designios* (SÓLO QUE AHORA NO SE TRATABA DE REPRESENTANTES ELEGIDOS POR EL PUEBLO SINO DESIGNADOS POR EL PROPIO ITURBIDE); comienza a hacer uso de tan preciosos dones, y declara solemnemente, por medio de la Junta Suprema del Imperio, que es nación soberana, e independiente de la antigua España, con quien en lo sucesivo, no mantendrá otra unión que *la de una amistad estrecha en los términos que prescriben los tratados* (SE REFIERE A LOS TRATADOS DE CÓRDOBA, FIRMADOS POR ITURBIDE Y EL VIRREY ESPAÑOL O’DONOJÚ); que entablará relaciones amistosas con las demás potencias, ejecutando, respecto a ellas, cuantos actos pueden y en posesión de ejecutar las otras naciones soberanas; que va a constituirse *con arreglo a las bases que en el Plan de Iguala y Tratado de Córdoba estableció, sabiamente el primer jefe del Ejército Imperial de las Tres Garantías* (“BASES” QUE HABLABAN DE ADOPTAR PARA LA NUEVA NACIÓN UNA MONARQUÍA HEREDITARIA, QUE LE SERÍA OFRECIDA EN PRIMER TÉRMINO AL REY DE ESPAÑA, FERNANDO VII, Y EN CASO DE QUE ÉSTE NO ACEPTARE, A LOS MIEMBROS DE LA FAMILIA REAL ESPAÑOLA), y en fin que sostendrá, a todo trance, y con sacrificio de los haberes

y las vidas de sus individuos –si fuere necesario– esta solemne declaración, hecha en la capital del imperio a 28 de septiembre de 1821, *primero de la independencia mexicana*”.

Cabe recordar que cuando se promulgó la Constitución de Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, los insurgentes denominaban ese año como “*quinto de la Independencia Mexicana*”, en reconocimiento al inicio de dicho movimiento por Hidalgo y Allende, a la manera en que lo habían hecho los revolucionarios franceses cuando establecieron la República al derrocar a la monarquía en esa nación.

Sin embargo, para comprender mejor la diferencia de propósitos independentistas de Iturbide frente a los de Morelos, es necesario también conocer el texto de los “Tratados de Córdoba”, convenidos previamente entre Iturbide y Juan O’Donojú.

“Tratados celebrados en la Villa de Córdoba, el 24 de agosto de 1821, entre don Juan de O’Donojú, Teniente General de los Ejércitos de España, y don Agustín de Iturbide, Primer Jefe del Ejército Imperial Mexicano de las Tres Garantías”.

“Pronunciada por Nueva España la Independencia de la antigua, teniendo un ejército que sostuviese este pronunciamiento, decididas por él las provincias del reino, sitiada la capital en donde se había depuesto a la autoridad legítima, y cuando sólo quedaban por el gobierno europeo las plazas de Veracruz y Acapulco, desguarnecidas y sin medios de resistir a un sitio bien dirigido y que durase algún tiempo, llegó al primer puerto (VERACRUZ) el teniente general don Juan de O’Donojú, con el carácter y representación de capitán general y jefe superior político de este reino nombrado por S.M., (COMO SE VE, YA NO OSTENTABA EL ANTERIOR TÍTULO DE VIRREY), quien deseoso de evitar los males que afligen a los pueblos en alteraciones de esta clase, (y) tratando de conciliar los intereses de ambas Españas, invitó a una entrevista al primer jefe del ejército imperial don Agustín de Iturbide, en la que se discutiese el gran negocio de la Independencia, desatando sin romper los vínculos que unieron a los dos continentes...convinieron en los artículos siguientes”.

(AQUÍ SE ADVIERTE YA LA PRINCIPAL DIFERENCIA ENTRE LA IDEA DE ITURBIDE FRENTE A LA QUE TENÍA MORELOS, QUIEN HABLABA DE “ROMPER”²² TODO VÍNCULO CON LA CORONA ESPAÑOLA, Y NO DE “DESATAR SIN ROMPER” LOS VÍNCULOS DE LOS “ESPAÑOLES PENINSULARES” CON LOS DE LOS “ESPAÑOLES AMERICANOS”, PROPÓSITO FUNDAMENTAL DE LOS “TRATADOS” ENTRE ITURBIDE Y O’DONOJÚ).

1. “Esta América se reconocerá por nación soberana e independiente, y se llamará en lo sucesivo ‘Imperio Mexicano’ ”.

²² “Queda rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español”.

2. “El gobierno del Imperio será *monárquico constitucional moderado*”.
3. “Será llamado a reinar en el Imperio mexicano en primer lugar el señor don Fernando VII, rey católico de España; y por su renuncia o no admisión, el Serenísimo Señor infante don Carlos; por su renuncia o no admisión, el Serenísimo Señor infante don Francisco de Paula; por su renuncia o no admisión, el Serenísimo Señor don Carlos Luis, infante de España, antes heredero de Etruria, hoy de Luca; y por renuncia o no admisión de éste, el que la Corte del Imperio designaren”. (MEDIANTE ESTA MODIFICACIÓN A LO ESTABLECIDO EN EL “PLAN DE IGUALA”, ITURBIDE ABRÍA LA POSIBILIDAD DE SER DESIGNADO ÉL MISMO COMO EL PRIMER EMPERADOR DE MÉXICO).
6. “Se nombrará inmediatamente, conforme al espíritu del Plan de Iguala, una Junta compuesta de *los primeros hombres del Imperio*, por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas... (¡QUE DIFERENCIA DE LA MANERA EN QUE MORELOS RECOMENDABA ELEGIR DEMOCRÁTICAMENTE A LOS REPRESENTANTES DEL PUEBLO QUE INTEGRARÍAN EL SUPREMO CONGRESO MEXICANO!), cuyo número sea bastante considerable para que *la reunión de luces asegure el acierto en sus determinaciones*, que serán emanaciones de *la autoridad y facultades* que les concedan los artículos siguientes.
7. La Junta de que trata el artículo anterior se llamará *Junta Provisional Gubernativa*.
8. Será individuo de la Junta Provisional de Gobierno el teniente general don Juan O’Donojú, en consideración a la conveniencia de que una persona de *su clase* tenga una parte activa e inmediata en el gobierno, y de que es indispensable *omitir algunas de las que estaban señaladas en el expresado Plan, en conformidad de su mismo espíritu*.

(A PESAR QUE EL PLAN DE IGUALA LO HABÍA SUSCRITO TAMBIÉN VICENTE GUERRERO, NINGÚN “INSURGENTE” FUE INVITADO A PARTICIPAR COMO INTEGRANTE DE LA REGENCIA NI DE LA JUNTA PROVISIONAL GUBERNATIVA, DE LA QUE SE HABLA EN LOS “TRATADOS DE CÓRDOBA”. PARADÓJICAMENTE, O’DONOJÚ MURIÓ DE PLEURESÍA EL 8 DE OCTUBRE DE 1821).

9. *La Junta Provisional de Gobierno tendrá un presidente nombrado por ella misma*, y cuya elección recaerá en uno de los individuos de su seno, o fuera de él, que reúna la pluralidad absoluta de sufragios; lo que si en la primera votación no se verificase, se procederá a segundo escrutinio, entrando a él los dos que hayan reunido más votos.
11. *La Junta Provisional de Gobierno nombrará en seguida de la elección de su presidente una Regencia compuesta de tres personas de su seno o fuera de él,*

en quien resida el Poder Ejecutivo, y que gobierne en nombre del monarca, hasta que éste empuñe el cetro del Imperio.

12. Instalada la *Junta Provisional*, gobernará *interinamente* conforme a las leyes vigentes en todo lo que no se oponga al Plan de Iguala, y *mientras las Cortes formen la Constitución del Estado*.
13. La *Regencia* inmediatamente después de nombrada *procederá a la convocación de Cortes conforme al método que determine la Junta Provisional de Gobierno*: lo que es conforme al espíritu del artículo 24 del citado plan.
14. *El Poder Ejecutivo reside en la Regencia, el Legislativo en las Cortes*; pero como ha de mediar algún tiempo antes que éstas se reúnan, para que ambos no recaigan en una misma autoridad, *ejercerá la Junta el Poder Legislativo, primero, para los casos que puedan ocurrir, y que no den lugar a esperar la reunión de las Cortes, y entonces procederá de acuerdo con la Regencia; segundo, para servir a la Regencia de cuerpo auxiliar y consultivo en sus determinaciones*.
15. *Toda persona que pertenece a una sociedad, alterado el sistema de gobierno, o pasando el país a poder de otro príncipe, queda en el estado de la libertad natural para trasladarse con su fortuna adonde le convenga, sin que haya derecho para privarle de esta libertad, a menos que tenga contraída alguna deuda con la sociedad a que pertenecía por delito, o de otro de los modos que conocen los publicistas: en este caso están los europeos avecindados en Nueva España y los americanos residentes en la Península; por consiguiente, serán árbitros a permanecer adoptando esta o aquella patria, o pedir su pasaporte, que no podrá negárseles, para salir del reino en el tiempo que se prefije, llevando o trayendo consigo sus familias y bienes; pero satisfaciendo a la salida por los últimos, los derechos de exportación establecidos o que se establecieron por quien pueda hacerlo. (EL CUMPLIMIENTO DEL COMPROMISO RELATIVO A “LOS AMERICANOS RESIDENTES EN LA PENÍNSULA” NO SE PODÍA GARANTIZAR, YA QUE LA CORONA ESPAÑOLA NO RECONOCÍA LA VALIDEZ DE LOS TRATADOS FIRMADOS EN SU NOMBRE POR O’DONOJÚ).*
16. No tendrá lugar la anterior alternativa respecto de los empleados públicos, o militares *que notoriamente son desafectos a la Independencia Mexicana; sino que éstos necesariamente saldrán de este Imperio dentro del término que la Regencia prescriba, llevando sus intereses y pagando los derechos de que habla el artículo anterior*.
17. Siendo un obstáculo a la realización de este tratado la ocupación en la Capital por las tropas de la Península, se hace indispensable vencerlo; pero como el primer Jefe del Ejército Imperial, uniendo *sus sentimientos a los de la Nación Mexicana,*

desea no conseguirlo con la fuerza, para lo que le sobran recursos, sin embargo del valor y constancia de dichas tropas peninsulares, por la falta de medios y arbitrios para sostenerse, contra el sistema adoptado por la Nación entera, don Juan O'Donojú se ofrece a emplear su autoridad, para que dichas tropas verifiquen su salida sin efusión de sangre, y por una capitulación honrosa.

Villa de Córdoba. 24 de agosto de 1821. *Agustín de Iturbide. Juan O'Donojú.*