◎ Índice General
⊙ Índice ARS 3

LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN Y EL PODER EJECUTIVO COLEGIADO EN MÉXICO

Manuel González Oropeza

Sumario: I. Introducción; II. La validez del Congreso de Chilpancingo; III. El Directorio Ejecutivo Francés; IV. El Plan de Virginia y el Plan de Nueva Jersey, norteamericanos; V. La experiencia de los Ejecutivos colegiados.

I. INTRODUCCIÓN

El constitucionalismo mexicano fue fecundado en Apatzingán. Su gestión no la impidieron ni la lucha insurgente contra las fuerzas virreinales, ni las facciones internas, ni siquiera la Constitución Española de Cádiz. Nuestra Independencia fue una revolución paralela al movimiento constitucionalista español de 1812, pues «levantamos en Dolores el grito de Independencia, al tiempo que nuestros representantes se disponían a trasladarse a la isla de León» [1]. Aunque la Constitución de Cádiz representó la transformación del gobierno español en monarquía constitucional y nuestros representantes habían logrado el establecimiento de una supuesta igualdad entre peninsulares y «americanos», así como a la implantación de las diputaciones provinciales, tan pronto como se firmara y publicara esta Constitución en México, el 30 de septiembre de 1812, José María

[1] «Proclama del Congreso», febrero de 1815, Puruarán. Gobierno del Estado de Michoacán, **Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana**, 1964, Ed. Facsímile, p.101.

Morelos, escéptico y convencido de las posibilidades nacionales tendría que manifestar: «Las Cortes de Cádiz han asentado más de una vez que los americanos eran iguales a los europeos (...) si hubiera sido así nos hubieran dado nuestra Independencia» [2], por lo que exigía: «Europeos, ya no os canséis en inventar gobiernitos. La América es libre aunque os pese (...)» [3].

Para conseguir esa libertad, Morelos escogió el camino del constitucionalismo y su mérito no está tanto en la opción sino en la oportunidad y persistencia de su decisión. Constituciones y proyectos ya habían aparecido en América con anterioridad a Apatzingán. Morelos fue el alma del Congreso de Chilpancingo y de la Constitución del 22 de octubre de 1814. La idea de un Congreso Nacional ya aparece desde 1808, también durante los primeros años de la Insurgencia (el 18 de abril de 1811) y se reitera el 31 de mayo de 1813; por su parte, Morelos convoca al Congreso (28 de junio de 1813), convence a sus integrantes (Ignacio López Rayón, José María Liceaga y Carlos María Bustamante, entre otros), formula su reglamento de trabajo (11 de septiembre de 1813) y lo declara instalado (14 de septiembre de 1813) en Chilpancingo por ser «el centro de las distancias», a pesar de que Bustamante le sugiriera la Antequera de Oaxaca como sede.

Morelos, asimismo, analiza los elementos constitucionales de Ignacio López Rayón (15 de enero de 1813), el proyecto de Constitución Nacional de Vicente de Santa María (24 de julio de 1813) y el proyecto de Constitución de Bustamante (27 de julio de 1813); de igual modo resume las ideas de Jean Jacques Rousseau, John Locke, Jeremy Bentham y Montesquieu, entre otros [4], y además, encabeza la insurgencia...

---

[2] «Manifiesto de Morelos en Oaxaca, el 23 de diciembre de 1812», publicado en **op.cit**. nota anterior, pp. 65-66.

[3] «Manifiesto de Morelos en Tlalcosantitán el 2 de noviembre de 1813», publicado en **op.cit**. *supra* nota 1.

[4] Torre Villar, Ernesto de la, **La constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano**, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1964, p.78 y ss.; Guedea, Virginia, **José María Morelos y Pavón, Cronología**, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1981, *passim*.

II. LA VALIDEZ DEL CONGRESO DE CHILPANCINGO

La Constitución de Apatzingán, fue la antitesis de la Inquisición y de lo que representaba. Como respuesta, la Inquisición condena el Decreto Constitucional (8 de julio de 1815) y a su principal autor: José María Morelos y Pavón (27 de noviembre de 1815). Detrás del Tribunal, el aparato virreinal condena a la Constitución de Apatzingán (9 de mayo de 1815) con la misma vehemencia que la observada en las reiteradas aboliciones de la Constitución de Cádiz (Decreto del 4 de mayo de 1814 y Bandos del 10 y 17 de agosto, y 15 de diciembre de 1814). Pero además, nuestro primer Decreto Constitucional es quemado (27 de mayo de 1815), prohibida su lectura (26 de mayo de 1815), desacreditado ante el gobierno de los Estados Unidos (30 de mayo de 1815) y, por si fuera poco, el tenedor de ejemplares de la Constitución sería excomulgado (10 de julio de 1815). Tanto interés por destruir la «ridícula» Constitución, como la calificara Félix María Calleja, era significativo de su difusión y simpatía por parte del pueblo. No podía ser de otra manera, pues Independencia y Decreto Constitucional fueron sinónimos y México requería consumar su emancipación a través de un texto constitucional[5].

Aunque en México todas las constituciones y proyectos han sufrido críticas acerbas; si revisamos nuestros textos constitucionales desde 1814 hasta 1917, encontramos prácticamente los mismos argumentos de vituperio enderezados por sectores doctrinarios: ausencia de legitimidad o de representatividad en el Congreso Constituyente respectivo, falta de positividad o vigencia de la Constitución, jacobinismo en el propio Congreso Constituyente, copia inadecuada de otros modelos constitucionales, etcétera.

En este aspecto, la Constitución de Apatzingán también inaugura la lista de estos vituperios, lanzados en su contra desde 1831 por

[5] Así lo ha explicado la teoría constitucional. *Vid.* Wheare, K.C., **Las constituciones modernas**. España, Ed. Labor, 1971, p.12; González Avelar, Miguel, «La Constitución Constituyente de Apatzingán», en **La constitución de Apatzingán y otros estudios**, septiembre 1980, núm. 20, 1982, p.41.

Lorenzo de Zavala [6], hasta 1440 por Manuel Herrera y Lasso [7], sin embargo, el análisis histórico final ha otorgado al texto de Apatzingán el valor que merece. Autores como Mario de la Cueva [8] y Ernesto de la Torre [9] han destacado su valor como el primer intento mexicano de otorgarnos una Constitución Política. Luis Villoro [10], por su parte, la define como la primera concepción liberal y la definición de la forma de gobierno que actualmente poseemos: la republicana. Ante estos méritos, poco importa que haya sido producto de un cuerpo de ocho miembros [11], o que no haya gozado de una vigencia palmaria [12], su valor está en haber sentado las bases para la división de poderes, el sistema republicano de gobierno y el otorgamiento de libertades públicas, entre otros principios que actualmente son rectores de nuestra comunidad política. Esta definición histórica de la ideología insurgente fue contraria a la observada por Iturbide y permite diferenciar las dos etapas de nuestra Independencia.

Morelos aparece como el gran mediador entre Ignacio López Rayón y el Congreso de Chilpancingo, su temor por las facciones lo acerca a James Madison en su Federalista número 10. La proclama del 23 de octubre de 1814 determinaba: «podemos francamente practicar todo lo que no se oponga a las leyes, por más que contradiga a las pasiones y caprichos de los que gobiernen (...) ¡Horror eterno a las facciones intestinas!» [13].

---

[6] Zavala, Lorenzo de, «Ensayo histórico de las Revoluciones de México desde 1808 hasta 1830», en **Obras** con prólogo de Manuel González Ramírez, Ed. Porrúa, 1569, capítulo V del tomo I.

[7] Herrera y Lasso, Manuel, **Estudios constitucionales**, Ed. Polis, 1940, p.12.

[8] Cueva, Mario de la, «La Constitución Política de México», en **50 años de Revolución**, FCE, 1961, p.55.

[9] Torre Villar, Ernesto de la, «El constitucionalismo mexicano y su origen», en **Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán**, UNAM, 1964.

[10] Villoro, Luis, **El proceso ideológico de la Revolución de Independencia**, UNAM, 1977 (1a. Reimp.), p.111.

[11] Hidalgo, Luis, **El equilibrio del poder en México**, UNAM, 1978, 2a. ed., p.40.

[12] Aunque Felipe Remolina ha demostrado la vigencia del Decreto Constitucional en territorio Insurgente, cfr. González Avelar, **op.cit.**, *supra* nota 5, pp. 43-44.

[13] *Vid.* Gobierno del Estado de Michoacán, **op.cit.**, *supra* nota 2, p.59.

La figura de Morelos no disminuye por no haber sesionado regularmente en el Congreso o por no haber formulado directamente la Constitución; contrariamente a lo que piensa Anna Macías [14], el constitucionalismo de Apatzingán estaba supeditado a la independencia nacional y la prioridad de Morelos era esta última. En este sentido, Washington y Morelos tenían las mismas metas y la formación de la Constitución estaba aquí en las buenas manos de Andrés Quintana Roo y José Manuel de Herrera, como de James Wilson y Gouverneur Morris en Estados Unidos.

III. EL DIRECTORIO EJECUTIVO FRANCÉS

Para Morelos «una de las prerrogativas más propias de la soberanía es el Poder Ejecutivo o mando de las armas en toda su extensión: el *sujeto* en quien éste recayere debe ser de la confianza de toda o la mayor parte de la nación y miembros principales de los que generosamente se han alistado en las banderas de la libertad» [15].

El Decreto Constitucional refleja con gran agudeza las relaciones que el Poder Ejecutivo guarda con el Legislativo. Siguiendo los temores fundados de Rousseau sobre la inclinación natural de los gobiernos para excederse en el ejercicio del poder [16], convierte al Legislativo en el poder predominante, subordinando al Poder Ejecutivo, y, en Apatzingán, se concibe al Congreso como el «único depositario de los derechos y confianza de los pueblos», «ya que la soberanía ejercida por una sola persona conduce a la tiranía» [17]. Para lograr este objetivo, la Constitución otorga amplias facultades al Congreso y, en contraste, reserva algunas, siempre subordinadas, al Ejecutivo.

---

[14] Macías, Anna, «Génesis del Gobierno Constitucional en México», **Sepsetentas**, número 94, 1973, pp.115-117.

[15] *Vid.* «Orden circular convocando a un Congreso, dictada en Acapulco el 8 de agosto de 1813», en Gobierno del Estado de Michoacán, **op.cit.**, *supra* nota, p.70.

[16] Rousseau, **Du contrat social**, capítulo X, libro tercero, precedido por un «Ensayo sobre la política de Rousseau» por Bertrand de Jouvenel, Le libre de poche, 1978.

[17] Estas ideas fueron claramente expuestas por Alberto Lista a través del periódico **El Espectador Sevillano** que circuló en la Nueva España. *Vid.* Macías, **op.cit.**, *supra* nota 14, pp. 122-124.

Además, el Poder Ejecutivo no se depositaría en una persona (reminiscencia de la autoridad real), sino que habría tres personas designadas por el Congreso que durarían en su cargo por tres años, renovándose un tercio anualmente; presidiría el Poder Ejecutivo cada uno de sus integrantes durante cuatro meses cada año (artículos 133, 137 y 141 del Decreto Constitucional).

¿De donde salió este poder Ejecutivo Colegiado que sería igualmente considerado diez años después en los debates de la Constitución de 1824? Varios autores [18] consideran que la influencia decisiva de esta organización fue la Constitución francesa del 22 de agosto de l 795 en cuyo artículo 132 se estableció un Directorio Ejecutivo constituido por cinco miembros.

Los forjadores de las Constituciones francesas de 1791, 1793 y 1795 consideraron que un Poder Ejecutivo unitario sería considerado como un rey y estaría propenso a la dictadura de una persona [19].

Se consideraba al Directorio de 1795 como un órgano subordinado al Poder Legislativo, no sólo porque éste designaba a sus integrantes, sino porque no se le reconocía facultad de iniciativa legislativa, ni de veto, ni mucho menos, de disolución del cuerpo legislativo. Por otro lado, se imponía al Directorio la obligación de promulgar obligatoriamente las leyes, sin posibilidad de hacer observaciones (sanción) a menos que hubiera una irregularidad en el procedimiento legislativo.

La influencia del Directorio francés, establecido en la Constitución de 1795, llegó a América y fue adoptado en varios documentos constitucionales de la época. Entre ellos podemos mencionar

[18] Macías, *ídem*; Miranda, José, **Las ideas y las instituciones políticas mexicanas**, UNAM, 1978. (2a. ed.), p.363.

[19] Leopointe, Gabriel, **Historic des Institutions et des faits sociaux de (1789 a 1875)**, Francia, Editions Montchreisten, 1956, p.662; Esmein, A., **Précis elémentaire de l'historie de Droit Français de 1789 a 1814**, Libraire du Recueil Sirey, 1911, p.53.

al Proyecto de Constitución para las Provincias Unidas del Río de la Plata, elaborado el 4 de noviembre de 1812, en el que se adoptó el nombre de *Directorio* [20].

IV. EL PLAN VIRGINIA Y EL PLAN NUEVA JERSEY, NORTEAMERICANOS

Aunque en México la idea de un Poder Ejecutivo Colegiado tuvo indudablemente sus raíces en el pensamiento político francés, la vertiente del constitucionalismo americano también conoció y discutió la figura. Es interesante considerar el pensamiento americano al respecto, ya que finalmente fue el que predominó en nuestro país y el que influyó para que el Ejecutivo se depositara en una sola persona.

En la Convención Constituyente de Filadelfia se sometieron a consideración dos proyectos de Constitución denominados *planes*. El Plan Virginia sostenido por Charles Pinckney, James Wilson, John Rutledge y James Madison entre otros, preveía la existencia de un solo magistrado para ocupar el Poder Ejecutivo y sus argumentos se vertieron desde el 1º de junio de 1787 [21]. La idea de un Ejecutivo unimembre provenía de la fuerza de la tradición de un solo gobernador de las colonias americanas y su apologista fue John Adams [22]; sus tres características eran: a) discrecionalidad en la toma de decisiones; b) eficiencia especialmente en los momentos de emergencia, pues en tiempos de guerra –por ejemplo– se requiere de un sólo comando; y, c) responsabilidad política hecha efectiva en una persona, predeterminada de antemano y que no se diluya la responsabilidad en un cuerpo colegiado.

---

[20] *Vid.* Esteva Gallicchio, Eduardo, **Documentos para el estudio de la historia constitucional del Uruguay**, Fundación de Cultura Universitaria, s/f, t.I, p.151.

[21] *Vid.* Madison, James, **Journal of the Federal Convention**, editado por E.H. Scott, Albert Scott & Co., Chicago, 1893, pp.85, 98, 99, 123, 165, 170, 173 y 185; Vid. Plous, Richard, **The American Presidency**, New York, Basic Books Inc., p.27.

[22] En sus obras previas a la Constitución Federal de 1787, Adams propagó las ventajas de un Poder Ejecutivo único y vigoroso, independiente y diferenciado del Poder Legislativo. Peek Jr., George A. editor, **The Political writings of John Adams**, Indianapolis, The American Heritage Press, 1978 (11a. ed.), pp.XIX, 88 y 115.

Por su parte, el segundo Plan, denominado Nueva Jersey, sugería un Poder Ejecutivo colegiado, depositado en tres personas, tal como lo hacía nuestra Constitución de Apatzingán. Edmund Randolph y Hugh Williamson fueron los defensores del Ejecutivo plural pues veían en él, tal como lo observaron los franceses posteriormente, la garantía de limitar al despotismo de un individuo que, abusando del poder político, se convirtiera en «foto» de un monarca, según expresión de Randolph. Pero además, estos tres individuos debían ser oriundos de tres distintas regiones para equilibrar los intereses antagónicos de los Estados del Norte y de los del Sur.

La Convención finalmente aprobó el Ejecutivo Unitario aunque su justificación debe desprenderse más del número 69 del Federalista que de los debates habidos en esa Convención. El espectro de la instauración de un monarca electivo, según había aludido el constituyente George Mason, se disipará, pues lo que transforma al titular del Poder Ejecutivo en un rey o en un déspota, no es ciertamente el número –ya que históricamente ha habido tanto uno como tres déspotas– sino los mecanismos para la forma de gobierno: habiendo establecido la forma republicana de gobierno, un Presidente poco podría excederse en sus atribuciones, pues todo el sistema de gobierno, ideado con frenos y contrapesos, no existentes en las monarquías, impediría su transformación en déspota. Esta misma idea aparecería posteriormente en el Congreso Constituyente Mexicano, en su sesión del 21 de enero de 1824, a través del diputado Juan de Dios Cañedo.

La implantación de un período presidencial, de un sistema de responsabilidad política, de una facultad de veto superable por votación calificada en el Congreso, de facultades compartidas con el Congreso en materia de guerra y de formulación de tratados internacionales, hacen del Presidente unitario un funcionario controlable por la organización constitucional de los poderes del gobierno [23], y éste es el

[23] *Vid.* **The Federalist Papers**, introducción de Clinton Rossiter, New American Library, 1961, pp.416-423.

verdadero enfoque de una república para depositar su Ejecutivo en una sola persona, a pesar de su numérica similitud con la figura de un monarca.

V. LA EXPERIENCIA DE LOS EJECUTIVOS COLEGIADOS

El desempeño de Carlos María de Bustamante en el Congreso Constituyente de 1824, así como la intervención de José Sixto Berduzco y Juan Nepomuceno Rosains en el primer Consejo de Gobierno de 1825, todos ellos participantes en mayor o en menor medida en la formulación de la Constitución de Apatzingán, puso en evidencia que la unidad del Poder Ejecutivo constituyó un elemento coyuntural en la organización constitucional. De igual modo implicaba el segundo plano de importancia que el Ejecutivo tenía con relación al Congreso.

Si en 1814 la solución para someter la arbitrariedad del Ejecutivo era depositarlo en tres personas, para 1824 los constituyentes del Estado Federal ponderaron la importancia de un solo Presidente ante situaciones de emergencia que tendría que afrontar. Ya para 1824 la experiencia, además de la ciencia, estaba en la opinión pública, pues en forma tan reciente, como lo fue enero de 1824, las rebeliones de Francisco Hernández y de José María Lobato habían resaltado la necesaria unidad, prontitud y energía en el Poder Ejecutivo para sofocarlas [24].

Asimismo, para 1824, la experiencia había demostrado que en todos los Ejecutivos colegiados que habían funcionado, siempre surgía una personalidad lo suficientemente poderosa o, si se quiere, ambiciosa, como para jefaturar de hecho al órgano ejecutivo colegiado.

---

[24] *Vid.* Rodríguez, Jaime E., **El nacimiento de Hispanoamérica, Vicente Rocafuerte y el hispanoamericanismo, 1808-1832**, Fondo de Cultura Económica, 1930, pp.122-124; Costeloe Michael, **La primera República Federal de México** (18241835), Fondo de Cultura Económica, 1975, pp. 29-30.

De esta manera, tal como Napoleón había jefaturado al Consulado francés de 1800, en México desde la promulgación del Decreto de Apatzingán, Morelos y José María Cos disputaron por el predominio del Ejecutivo, acompañándoles José María Liceaga [25]. Iturbide jefaturó la Regencia colegiada y José Mariano Michelena pretendió controlar el triunvirato integrado además por Guadalupe Victoria y Miguel Domínguez [26].

Pero este resultado, que se dio con una posterioridad de diez años a la expedición del documento de Apatzingán, demuestra que en México ensayamos y abrimos al debate todas y cada una de nuestras decisiones fundamentales contenidas en los textos constitucionales. Si bien se promulgó el decreto constitucional con un carácter transitorio, mientras se lograba la Independencia, avanza muchísimo en el ensayo de nuestras instituciones constitucionales. No obstante que contamos con modelos de otras constituciones y de múltiples doctrinarios, en nuestro país todo lo ponderamos y lo ensayamos: de la forma monárquica a la republicana; de la centralista a la federal; del congreso unicamaral al bicamaral; del Ejecutivo colegiado al unitario, etcétera.

Fue un largo camino que consumió todo el siglo pasado de nuestra historia; no obstante, este pragmatismo ayuda a consolidar las actuales instituciones y a entenderlas de la forma más racional posible y este pragmatismo que contribuye a entendernos a nosotros mismos, empezó en Apatzingán.

◎ Índice General
⊙ Índice ARS 3

[25] *Vid.* Timmons, **Morelos**, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp.139-140.
[26] Rodríguez, **op.cit.**, *supra* nota 29.