

LA OBRA

En el “Preámbulo” del *Contrato*, que Maldonado —como ya he dicho— muy al estilo de la época, no publica con su nombre, sino con la expresión *por un ciudadano del Estado de Jalisco*, y el cual inicia con estas palabras: “El autor a sus compatriotas”, justifica con amplitud no tan sólo el *Proyecto de Constitución* que presenta, sino también el *Pacto Social*, que redactó en 1821, con la intención de presentarlo a la consideración de las Cortes Españolas, a las cuales debería asistir como representante de la Nueva España.¹²

Al iniciar dicho preámbulo, afirma que las legislaciones no tienen otro objeto que el de hacer la felicidad de los pueblos, y, más aún, que no cree que un código diferente del que él propone, pueda proporcionar otra felicidad mayor a una nación corrompida durante muchos años por el despotismo y plagada de los inveterados hábitos del desorden. Agrega que tiene la certeza de que con su *Proyecto*, puede lograrse esa finalidad, por los medios “. . . tanto más enérgicos e infalibles en sus resultados, cuanto sean más suaves, lentos, progresivos y acomodados al temple del corazón humano”, ya que esta es la manera de obrar de la divinidad en toda la marcha y economía de sus admirables producciones.

Para Maldonado, el problema fundamental por resolver, es el siguiente:

. . . Hallar la forma de asociación en que toda la masa de un pueblo, por numeroso que sea y por más vasto territorio que ocupe,

¹² Las citas de la obra de Maldonado están tomadas de los ejemplares de *El Fanal del Imperio Mexicano*, o *Miscelánea política*, por el autor del *Pacto Social*, tomo I, La Nueva Imprenta de L.L.H.H. Morán, año de 1822, segundo de la Independencia, y el tomo II, Imprenta de la viuda de don José Fruto Romero, Calle S. Francisco, Guadalajara, año de 1823, tercero de la Independencia, ejemplares que existen en la Biblioteca del Museo Nacional de Antropología e Historia, en México, D.F.

sobre la superficie del globo, pueda desarrollarse, completa y gradual y progresivamente, para concurrir a la formación de todas y cada una de las leyes y corregir las aberraciones del poder legislativo, origen de todas las aberraciones de los otros.¹³

Resolver este problema, precisamente sobre la base planteada, es encontrar “la palanca” que permita una forma de gobierno “digna de los seres inteligentes y libres”, y también la única que está “en la más perfecta y admirable consonancia con el inconcuso dogma de la soberanía nacional”. De todas las formas de gobierno —agrega— ésta es la única deseable y digna de los hombres, porque en ella “todos y cada uno de los socios disfrutan a la par, sin más excepción que la del mérito personal marcado por la ley, todas las ventajas de la asociación y de la soberanía”. Por último —concluye—, la forma de gobierno que propone, es la más eminentemente republicana, porque en ella se ve “el despotismo universal descubierto, perseguido y exterminado en todas sus fuentes y ramificaciones”.

Maldonado parte de esta premisa general: la necesidad de descubrir, perseguir y exterminar el despotismo en todas sus fuentes y ramificaciones, y redacta, con rigor lógico y aun matemático, su *Constitución política de la República Mexicana*, cuyo Libro I, se titula “De las bases de la regeneración social o resolución de los problemas siguientes”:

- I. Poner un término al estado de confusión y desorden en que hasta hoy se ha hallado la masa de la población nacional y que tanto ha contribuido a facilitar su servidumbre, reduciéndola por medio de una clasificación político-militar al estado de un cuerpo político exacto y regular en todos sus movimientos.
- II. Preparar por medio de esta clasificación político-militar de toda la nación en masa, el germen y desarrollo de la mayor cantidad posible de fuerza armada contra todos los enemigos internos y externos de la asociación.
- III. Afianzar por medio de esta misma clasificación político-militar, el establecimiento del orden en todos los ramos de la

¹³ Francisco Severo Maldonado, *El Fanal del Imperio Mexicano*, Imprenta de la viuda de don José Fruto Romero, Calle S. Francisco, Guadalajara, año de 1823, tercero de la Independencia, tomo II, pp. 1-2.

prosperidad social, y facilitar la marcha de la administración general en todas sus rutas.

- IV. Allanar las dificultades de opinión que se oponen a esta conscripción militar de toda la nación en masa.
- V. Combinar el indispensablemente necesario aprendizaje militar de los conscriptos, sin perjudicar a las labores de sus respectivos oficios y profesiones.
- VI. Preparar un acopio considerable de armas de toda especie, de manera que sin pesar el costo de su compra sobre el gobierno ni sobre la clase numerosa de los ciudadanos indigentes, sirvan a beneficio de sus propietarios, y estén al mismo tiempo a disposición de la nación para cualquier caso de ataque o defensa contra sus enemigos internos o externos.
- VII. Popularizar la teoría del pacto social, de manera que hasta los ciudadanos más rudos e ignorantes de las ínfimas clases sociales, se penetren perfectamente bien de los principios de la justicia y conveniencia de su estipulación.¹⁴

El régimen social

Después de establecer estas bases esenciales, postulados, o bien axiomas matemáticos o premisas mayores de un silogismo, desenvuelve Maldonado la idea central, en otros seis artículos, y postula, como solución, un régimen social, fincado estrictamente en una clasificación político-militar de toda la nación —verdadera y auténtica organización gremial—, con el propósito de afianzar el orden en todos los ramos de la prosperidad nacional y —cuestión esencial—, habrían de “popularizar la teoría del pacto social, de manera que hasta los ciudadanos más rudos e ignorantes de las ínfimas clases sociales, se penetren perfectamente bien de los principios de la justicia y conveniencia de su estipulación”, a cuyo efecto, Maldonado reglamenta minuciosamente los trámites —formales y casi sacramentales— de la conveniencia de dicho pacto social, que sería obligatorio para todos los mexicanos, al llegar a la edad de dieciséis años.

¹⁴ Francisco Severo Maldonado, ob. cit., tomo II, pp. 6-7.

La organización de los poderes

A continuación, Maldonado desarrolla —con el mismo rigor lógico-matemático— la organización y el funcionamiento de los tres poderes: el legislativo, el ejecutivo y el judicial. Los ciudadanos, agrupados en cada población, según su estado, su profesión, industria o modo de vida, se darían a sus jefes libremente; a los que, salvo en lo estrictamente militar, no prestarían más que una obediencia meramente política y de urbanidad, pues “. . . no tendría de militar más que el nombre; o el traje y el aprendizaje militar”. Aún más, los individuos de ciertos recursos, tendrían la obligación de estar armados y montados para la defensa nacional. La finalidad de esta organización político-militar, por gremios o clases, era una nota que Maldonado reitera en muchas partes de su *Proyecto de Constitución*: la conservación y el libre goce de los derechos naturales, que todos, al nacer, reciben de la Divinidad.

Así organizada la sociedad para integrar *el poder legislativo*, los individuos votarían dentro de su corporación; los votos de las corporaciones constituirían el voto del gremio general, y de esta manera surgiría —lógicamente— un congreso de localidad o ayuntamiento, al cual Maldonado daba el nombre de “radical”. Este congreso radical, a su vez, daría origen a un congreso “provincial”, y, por último, en la cúspide del sistema, aparecía —también de una manera natural y lógica— el congreso nacional. Todos estos congresos, trabajarían en colaboración, sujetándose a leyes que debían ser votadas por el congreso nacional; este congreso sometería los proyectos de ley a una especie de revisión de los congresos inferiores, los que, a su vez, los regresarían, por la misma escala, con las observaciones que tuvieran a bien hacer, al congreso nacional.

Las observaciones o reclamos que formularan los congresos provinciales, se discutirían en el nacional y se votarían por mayoría especial del cuarto más uno, del total de diputados, remitiéndose todo a los provinciales para su sanción y éstos, deberían aprobar las propuestas por mayoría de dos tercios. Por último, la unanimidad era necesaria para que una ley se considerara como definitiva, ya que si únicamente la aprobaban dos tercios, debería seguir considerándose como provisional (Artículo 124 del *Proyecto de Constitución*).

Este complicado sistema, de acuerdo con el pensamiento de Maldonado, tenía, como finalidad,

Arrancar el poder legislativo de la base absurda, arbitraria e inconexa con el fin de su institución, sobre que lo han fixado los políticos modernos, y remontarlo sobre su quicio natural que es el de la mayor reunión posible de luces en cada uno de los sugetos llamados a desempeñarle, sin ninguna condición de fortuna.¹⁵

Asimismo, con ese sistema de congresos radicales, distritales y provinciales, se conseguiría multiplicar todos los órganos posibles, por donde la opinión nacional pudiera manifestarse libremente y

Asegurar por medio de esta concurrencia general de todos y cada uno de los ciudadanos a la formación de las leyes, su más ciega y perfecta sumisión a todas ellas, de manera que al obedecerlas, no hagan más que obedecerse a sí mismos.¹⁶

Maldonado —en pleno reino de algo cercano a la utopía— consigna que las “palancas” o elementos necesarios de la acción del poder legislativo, serían:

Una biblioteca ó colección de todos los autores que han escrito de derecho natural, público y de gentes, economía política, comercio, agricultura, artes, ciencias naturales y morales, como también de todos los códigos constitucionales, civiles-criminales, mercantiles, etc., de todas las naciones antiguas y modernas.¹⁷

Asimismo, el poder legislativo debería contar con una imprenta, completa y bien surtida de todo lo necesario, que estuviera a disposición del congreso, y un detalle de Maldonado, de admirable e ingenua minuciosidad: “Un colegio de nueve taquígrafos; incluso su director y vicedirector, para que se alternen de tres en tres en asistir al congreso, copiar y poner en limpio los discursos verbales de los Diputados”.¹⁸

Al Congreso Nacional correspondería, privativamente, reducir a un solo cuerpo, o código de leyes, “. . . todas las que hubiera publicado para la conservación de los derechos de todos y cada uno

¹⁵ Francisco Severo Maldonado, ob. cit., tomo II, p. 21.

¹⁶ Francisco Severo Maldonado, ob. cit., tomo II, p. 22.

¹⁷ Francisco Severo Maldonado, ob. cit., tomo II, p. 26.

¹⁸ Francisco Severo Maldonado, ob. cit., tomo II, p. 26.

de los habitantes del Imperio Mexicano", y, al mismo tiempo, le correspondería dar a dicho código, toda la perfección de que fuese susceptible.

El Código se tendría como *perfecto*, cuando fuera tan *verdadero* que todas y cada una de las leyes que contuviese, fuesen la expresión de las leyes naturales; tan *completo* que contuviese todos los ramos de la prosperidad nacional; tan *exacto*, que todos los artículos de sus capítulos no presentaran sino una cadena de proposiciones lógicas y congruentes, con un postulado esencial; tan *sencillo*, que todo él estuviere reducido al menor número de títulos, capítulos, y, en fin, que todas sus partes estuvieran no sólo perfectamente enlazadas entre sí, unas con otras, sino también con en principio general "... de donde dimanar, y con el fin de la felicidad general a que se encaminan". (Artículos 126 y 128 del *Proyecto de Constitución*.)¹⁹

Tal era, en esquema, la organización y el funcionamiento del poder legislativo, expuesto por Maldonado en su *Proyecto*.

En lo que se refiere al *Ejecutivo*, el Imperio, de acuerdo con las ideas de Maldonado, tendría un jefe supremo, "... en quien residirá el poder ejecutivo en toda su plenitud, encargado de mandar cumplir, guardar, observar y ejecutar irresistiblemente todas y cada una de las leyes nacionales".²⁰ Pero, siendo este encargo demasiado vasto para que un solo hombre pudiera cumplirlo, tendría por su inmediato ayudante, un Ministro encargado del despacho universal, que diariamente le daría cuenta de todos los negocios. A este ministro del despacho universal, que llevaría el título de mayor general del ejército imperial del Anáhuac, estarían inmediatamente sujetos, y le darían parte diariamente de todos los negocios de su resorte respectivo, un Ministro de Relaciones Exteriores e Interiores, otro de Hacienda Nacional, otro de Guerra y Marina, y uno más de Instrucción, Regeneración Social y Arreglo Temporal del Culto.

La organización del poder ejecutivo, al igual que la del legislativo, tenía como finalidad, la de hacer efectiva la soberanía nacional y, por tanto, la participación directa y efectiva de los ciudadanos en el gobierno, y por ello, en cada una de las provincias del Imperio, habría un gobernador, revestido de todas las facultades pro-

¹⁹ Francisco Severo Maldonado, ob. cit., tomo II, pp. 44-45.

²⁰ Francisco Severo Maldonado, ob. cit., tomo II, p. 48.

pías del poder ejecutivo. Este gobernador, a semejanza del jefe del Imperio, tendría por su inmediato ayudante, a un Ministro del Despacho Universal, bajo cuya inmediata inspección y dirección, trabajarían los Ministros de cada ramo particular de la administración de la renta, de correos, del tabaco, de la recaudación de décimas y contribuciones eclesiásticas, y el Director del Ramo Provincial del Banco Nacional.

Por otra parte —según el *Proyecto* de Maldonado—, la forma del ejecutivo sería hereditaria, mientras radicara en su amigo, don Agustín de Iturbide y su familia; pero esta concesión a sus sentimientos personales no le impidió considerar que aquello podía ser precario, y que necesitaba dejarse establecida una forma permanente de gobierno, a falta de miembros de la familia imperial. Esta era, la República, concebida por Maldonado, con un jefe supremo, el Administrador del Imperio Mexicano, que duraría nueve años en su cargo; un Ministro Universal, y los ministros especiales que dependerían de éste.

Desde los empleos inferiores, que se obtendrían, según su importancia, por razón del mérito de cada uno, de los tres grados de la enseñanza —primera, segunda y tercera educación—, que así formaba parte del escalafón político-administrativo, acreditado por el certificado de estudios, revisado por un funcionario, que a su vez certificaba la idoneidad del candidato para tal o cual clase de empleo, hasta el de Administrador Supremo del Imperio. En dichos empleos, se ascendería por escalafón y méritos, desde los gobiernos de cantón, con quinientos pesos de sueldo, hasta los de Ministro Universal. Habría escalafón para la carrera literaria y la de medicina, así como para la militar, la marina, la eclesiástica, de suerte que el Ministro Universal era el abogado a suceder al jefe del ejecutivo; los ministros particulares al universal, y, así, sucesivamente, en un mecanismo que encadenaba las ambiciones personales, y que —según Maldonado—, haría marchar a la nación indefinidamente, sin tropiezo, una vez dado el primer impulso.

Por otra parte, los congresos serían los consejeros natos de sus ejecutivos, y los tribunales serían responsables de todas sus aberraciones. El emperador era irresponsable, y su persona sagrada e inviolable. El responsable sería el ministro universal.

De la instrucción, que Maldonado consideraba que era la más digna de formar uno de los resortes principales de la máquina política —mucho más que la hacienda o cualquiera otra—, ésta ten-

dría su jefe, quien sería un magistrado llamado Comisario de Instrucción. La instrucción primaria sería obligatoria. Se enseñaría agricultura, y habría un régimen militar. Habría escuelas primarias en todas las poblaciones; escuelas de segunda educación, en las cabeceras de distrito. En las capitales de provincia, habría escuelas de tercera educación, en las que se enseñarían la ciencia de la legislación, economía política y el arte militar. Para poder aspirar a obtener todos o alguno de los cargos públicos, debía estudiarse en estas escuelas. Los exámenes serían detalladamente reglamentados, y el congreso certificaría la aptitud para dar empleos. Los artesanos aprenderían con un maestro y se les daría certificados de "maestría". Habría un Instituto Científico, de veintitrés sabios, dividido en tres secciones: las ciencias naturales, la historia y las ciencias políticas y morales, y las antigüedades mexicanas respecto de artes y oficios.

El poder judicial sería independiente de los otros y residiría:

... en los mismos parcioneros del contrato de asociación ó en todos los ciudadanos íntegros y honrados del pueblo, que tengan bastante talento natural para juzgar con inteligencia los negocios sobre que hubieren de fallar. . . (Artículo 384 del *Proyecto de Constitución*).²¹

Los artesanos, los agricultores, en sus materias podrían juzgar como los tribunales de minería y de comercio, y en los puntos comunes, todos los ciudadanos. Por tanto, "... cada ciudadano sería juzgado por sus iguales o por individuos de su misma corporación. . .", y los fueros serían el derecho común.

De los agentes del poder judicial, unos serían perpetuos y otros temporales. Los primeros y sus funciones, serían, según el *Proyecto de Maldonado*, tal y como el autor del *Pacto Social* lo pensó y lo describió:

... los que compongan el tribunal de la conservación del orden judicial, y de la vindicta pública, a saber, un presidente, un fiscal del pacto social, un secretario y tres escribanos cuyo número podrá aumentarse o disminuirse según lo exigiere la necesidad del pronto despacho de los negocios de su resorte.

²¹ Francisco Severo Maldonado, ob. cit., tomo II, p. 148.

El objeto de este tribunal será velar sobre la puntual ejecución de todas las leyes relativas a la organización y desarrollo del poder judicial; y sobre la policía de costumbres, revisar las causas sentenciadas por los tribunales ordinarios en los casos de queja de evidente y notoria denegación de justicia; pesquisar los autores desconocidos de los delitos; promover el proceso de los delinquentes, quando no apareciere contra ellos acusador particular y aun en este caso, continuar la prosecución de la causa, siempre que el acusador particular abandonare el juicio ó se presumiere colusión con el reo. . .²²

Se formaría, asimismo, estadística de los procesos para informar sobre la regeneración moral de la sociedad. Habría de estos tribunales, en las capitales de provincia y en los lugares de importancia.

De una manera deliberada, he dejado dos aspectos que considero fundamentales del pensamiento de Maldonado, y, por tanto, del contenido de su *Proyecto de Constitución política de la República Mexicana*, para formular un comentario especial sobre éstos. Me refiero al trascendental problema de la distribución de la propiedad territorial, y a la espinosa cuestión de las relaciones entre la Iglesia y el Estado.

Las relaciones entre la Iglesia y el Estado

Maldonado —con gran visión— tuvo una conciencia clara, no obstante su condición de eclesiástico, y, más aún de teólogo y canonista —o quizá precisamente por ella—, de la muy grave situación de las relaciones existentes entre la Iglesia y el poder civil, y enfrentó —sin salir, en mi opinión, del campo más estricto de la ortodoxia— el problema, con una mirada perspicaz, y, sobre todo, moderna.

Efectivamente, en su *Proyecto de Constitución*, Maldonado concedía al poder ejecutivo una serie de facultades especiales, con relación a la potestad eclesiástica, que él llamó *La cuarta ramificación del poder ejecutivo*. En compendio, sus puntos de vista sobre esta delicada cuestión, eran los siguientes, que expongo sólo para integrar más claramente ésta a manera de introducción, o bien de panorama general de este trabajo, a re-

²² Francisco Severo Maldonado, ob. cit., tomo II, pp. 149-150.

serva de examinar esta y otras cuestiones más adelante, con la extensión que considero que merecen.

Por ejemplo, en el artículo 233 de su *Proyecto de Constitución*, Maldonado previene que "...para conservar pura e inmaculada entre nosotros la fe de Jesucristo la Iglesia Mexicana mantendrá la correspondencia más íntima y estrecha con la Santa Sede Apostólica", y, asimismo, añade que se recabaría del Santo Padre el envío de un Nuncio, que, según Maldonado, estaría investido de las más amplias facultades para concertar un concordato.

Con un énfasis especial, Maldonado establecía:

I.

Artículo 232. La potestad eclesiástica se considerará en el orden civil como una emanación del poder ejecutivo, a cuyo fin, además de la jurisdicción espiritual que los ministros de Jesucristo reciben de la Iglesia para el cumplimiento de su ministerio, la nación les conferirá toda la porción de jurisdicción temporal que sea indispensablemente necesaria para el desempeño de los oficios que juzgare oportuno confiarles el Estado, propios del espíritu del sacerdocio. . .

Y, en los siguientes artículos dice:

Artículo 233. Para conservar siempre pura e inmaculada entre nosotros la fe de Jesucristo la Iglesia Mexicana mantendrá la correspondencia más íntima y estrecha con la Santa Sede Apostólica: se recabará del Santo Padre que envíe cuanto antes a residir en la capital del Imperio un Nuncio de Su Santidad revestido de las más amplias facultades para expeditar sin demoras los negocios de la Santa Iglesia Mexicana, con arreglo al concordato que se ajustará con Su Santidad.

II.

Artículo 234. El Nuncio Apostólico de Su Santidad será mantenido en la capital del Imperio bajo el mismo pie de esplendor y decoro, y será dotado con la misma renta que el Arzobispo Primado de la Santa Iglesia Mexicana.

III.

Artículo 235. Su Majestad el Emperador de México enviará igualmente un ministro a residir cerca de la corte de Su Santidad y esta embajada se considerará como la única de absoluta e indispensable necesidad para el Imperio.²³

IV.

Aún más, dentro del peculiar sistema de Maldonado, consistente en establecer en la Constitución la escala y los sueldos de las diferentes actividades sociales, como las carreras literaria, la médica, la política, la militar, y la de la marina, en el Capítulo VIII de su *Proyecto de Constitución* en los artículos 261 y 262— estatuye y expresamente la escala de sueldos que deben corresponder a la carrera eclesiástica, desde los ministros ayudantes de cura, hasta los obispos.

En el Artículo 263, Maldonado previene que “si lo aprobare la Santa Sede, la elección de los obispos se llevaría al cabo por los curas de las diócesis, estableciendo, de esa manera, un sistema democrático y nacionalista en la designación de dichos prelados.”²⁴

El problema de la distribución de las tierras

Finalmente, y de una manera minuciosa, como todo su *Proyecto de Constitución*, Maldonado se enfrenta al problema de la distribución de la propiedad rural, y designa el título respectivo de su *Proyecto*, con el muy significativo título de “Las rentas necesarias para la extirpación del despotismo que resulta de la acumulación de la riqueza nacional en pocas manos”, tema que, por su extraordinaria importancia, examinaré en detalle y con amplitud, más adelante, en el cuerpo de este trabajo.

En las explicaciones preliminares de este título, Maldonado aprovecha la ocasión para hacer un resumen de los diversos aspectos que hasta ese lugar ha reglamentado en su *Proyecto*, y, al

23

Francisco Severo Maldonado, ob. cit., tomo II, p. 75.

24

Francisco Severo Maldonado, ob. cit., tomo II, p. 87.

efecto, hace referencia a la organización político-militar, base de su sistema, la reglamentación del poder legislativo, y también del ejecutivo, y las medidas adoptadas para favorecer la ilustración y la enseñanza, y corregir las enfermedades y las inmoralidades, por medio de la labor de ministros encargados de la regeneración física y moral de la sociedad, así como la nueva reglamentación del clero, reduciendo su renta a límites justos y racionales. "Réstanos ahora" —declara— "segar las fuentes primitivas del despotismo, operación mucho más difícil, que la extirpación de los resortes de la tiranía que hemos atacado en los libros anteriores".²⁵

²⁵ Francisco Severo Maldonado, ob. cit., tomo II, p. 92.