

Estudios sobre el
Decreto Constitucional
de *A*patzingán



Universidad Nacional Autónoma de México

ESTUDIOS SOBRE EL DECRETO
CONSTITUCIONAL DE APATZINGÁN

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector

DR. IGNACIO CHÁVEZ

Secretario General

DR. ROBERTO L. MANTILLA MOLINA

Coordinador de Humanidades

DR. MARIO DE LA CUEVA

Consejo Técnico

Dr. MARIO DE LA CUEVA, Dr. FRANCISCO LARROYO, Dr. LUCIO MENDIETA
Y NÚÑEZ, Dr. MIGUEL LEÓN-PORTILLA, Dr. JUSTINO FERNÁNDEZ, Dr.
ROBERTO MOLINA PASQUEL, Dr. EDUARDO GARCÍA MÁYNEZ, Dr.
MANUEL ALCALÁ,

Secretario: Prof. RAFAEL MORENO

PUBLICACIONES DE LA COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

**ESTUDIOS SOBRE EL
DECRETO CONSTITUCIONAL
DE APATZINGÁN**



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

MÉXICO, 1964

Primera edición: 1964

Derechos reservados conforme a la ley

© 1964, Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad Universitaria, México 20, D.F.

DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES

Impreso y hecho en México

Printed and made in México

ÍNDICE

<i>Presentación</i>	5
---------------------------	---

I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y DOCTRINALES

<i>Los constituyentes: Jesús Castañón</i>	9
<i>Las cortes de Cádiz y la Constitución de 1912: Daniel Moreno</i>	121
<i>El trasfondo ideológico: Víctor Flores Olea</i>	145
<i>El constitucionalismo mexicano y su origen: Ernesto de la Torre Villar</i>	167
<i>La idea de independencia: Rafael Moreno</i>	213

II

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

<i>La idea de la soberanía: Mario de la Cueva</i>	245
<i>Fuentes filosófico-políticas del capítulo IV (de la ley) del “Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana del 22 de octubre de 1814 Constitución de Apatzingán”</i> : Luis Recasens Siches.....	335
<i>Los derechos del hombre en la Constitución de Apatzingán: José Gamas Torruco</i>	357
<i>Los derechos del hombre en la Constitución de 1814: Alfonso Noriega</i>	391

La libertad de imprenta: Luis Castaño.....463

Las garantías del acusado: Fernando Castellanos.....489

III

FORMA DE GOBIERNO

*División de poderes y forma de gobierno en la
Constitución de Apatzingán:* Miguel de la Madrid Hurtado.....503

Bases y trama de la estructura orgánica: José Miranda.....529

Las normas tributarias: Ernesto Flores Zavala539

*El juicio de Residencia en la historia del Derecho
Indiano:* José Ma. Ots. Capdequi.....555

*La defensa de la Constitución en el Decreto constitucional
para la libertad de la América mexicana, sancionado
en Apatzingán el 22 de octubre de 1814:* Héctor
Fix Zamudio.....585

LA DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN EN EL DECRETO
CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA
MEXICANA, SANCIONADO EN APATZINGÁN EL 22 DE
OCTUBRE DE 1814

por Héctor Fix Zamudio

Sumario: 1. *Concepto de Defensa Constitucional.* 2. *Protección de la Constitución y Garantías Constitucionales.* 3. *La Defensa Constitucional en la Carta de Apatzingán. Antecedentes e influencias.* 4. *Protección jurídica:* A. *Supremacía Constitucional.* B. *Irreformabilidad de las bases fundamentales.* 5. *Protección Política:* A. *División o separación de poderes.* B. *Ejecutivo colegiado.* 6. *Protección económica: las intendencias de Hacienda.* 7. *Garantía Política:* A. *Facultad de los ciudadanos para reclamar las infracciones de la Constitución.* B. *Atribuciones del Supremo Congreso para interpretar la ley y resolver las dudas sobre las facultades de las supremas corporaciones.* 8. *Garantía mixta: juicio de responsabilidad de los altos funcionarios.* 9. *Garantía jurisdiccional:* A. *Responsabilidad de los empleados públicos.* B. *Juicio de residencia.*

1. *Concepto de Defensa Constitucional*

Desde un punto de vista dogmático, la defensa de la Constitución constituye una idea moderna, más bien contemporánea, puesto que su sistematización la podemos situar a partir del clásico libro de Carl Schmitt intitulado: *La defensa de la Constitución* (Estudio acerca de las diversas especies y posibilidades de salvaguardia de la Constitución).¹

Sin embargo, la historia de las ideas y de las instituciones políticas nos proporcionan numerosos ejemplos de los ensayos que se han elaborado, desde tiempos remotos, para proteger la organización política de las comunidades sociales, aún cuando no se tuviere plena conciencia de una conformación de carácter institucional.

¹Traducción de Manuel Sánchez Sarto, Barcelona, 1931. Esta denominación fue empleada por Rodolfo Reyes, *La defensa Constitucional*, Madrid, 1934, pero con un contenido menos amplio, ya que se refiere exclusivamente a los recursos de inconstitucionalidad y amparo en la Constitución española de 1931, comparativamente con el juicio de amparo mexicano.

Así, podemos citar, para no referirnos sino a los ejemplos más conocidos, al Aereópago y a los nomofilacios atenienses² a los éforos y a la monarquía colegiada en Esparta,³ y al Senado y a las magistratura romanos.⁴

El propósito que perseguimos con este breve trabajo consiste en proporcionar, a través del prisma contemporáneo de la Defensa de la Ley Suprema, un panorama de las instituciones que fueron consagradas por los autores de la Carta de Apatzingán con el objeto de salvaguardar la organización política, que estimaban provisional, de la naciente América mexicana, a cuyos albores asistían y cuyo desarrollo como nación independiente, no alcanzaron a vislumbrar.

El concepto moderno de la salvaguarda de la Constitución comprende, como lo pensaba Schmitt⁵ toda la gama de instrumentos, de métodos, de sistemas, que se han establecido en los diversos regímenes políticos, para la conservación de su organización constitucional.

El desarrollo de las instituciones políticas se ha dirigido precisamente al establecimiento de una serie de mecanismos complejos y delicados, encaminados tanto a lograr un equilibrio en el funcionamiento de los órganos del poder, como al restablecimiento del orden fundamental, cuando ese equilibrio es roto o violado.

El nacimiento de una nueva disciplina científica que podemos denominar “Derecho Procesal Constitucional” y cuya sistematización se atribuye al jurisconsulto vienés Hans Kelsen,⁶ ha introducido un nuevo elemento importantísimo en el concepto de la Defensa Constitucional; nos referimos a la tutela jurisdiccional de la Ley Suprema, que se traduce en la configuración de una verdadera jurisdicción constitucional, tutela que tuvo un origen de carácter empírico en la Constitución de los Estados Unidos de América, de 17 de mayo de 1787.

²Cfr. Carlos Sánchez Viamonte, *Las instituciones políticas en la historia universal*, Buenos Aires, 1958, pp. 140 y ss. G. Glotz, *La ciudad griega*, trad. Vicente Clavel, Barcelona, 1939, pp. 255 y ss.

³Sánchez Viamonte, *op. ult. cit.*, pp. 109 y ss.

⁴Cfr. Teodoro Mommsen, *Compendio de Derecho Público Romano*, Buenos Aires, 1942, pp. 113 y ss., 417 y ss.

⁵*La defensa de la Constitución*, cit., pp. 9 y ss.

⁶Cfr. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, México, 1947, p. 207.

En el estado actual de la doctrina, la Defensa Constitucional, como figura genérica, comprende dos aspectos fundamentales que nos hemos atrevido a delinear como *protección y garantías constitucionales*.⁷

2. *Protección de la Constitución y Garantías Constitucionales*

Siendo el derecho procesal constitucional, como se ha visto, una disciplina de muy reciente sistematización, no han llegado a separarse, como ha ocurrido en otras ramas del enjuiciamiento, los aspectos sustancial y procesal de las disposiciones fundamentales, y por tanto, ambos aspectos han quedado comprendidos dentro de esa denominación genérica de *Defensa de la Constitución*.

La aspiración de toda organización política ha sido siempre la de lograr un orden jurídico inviolable, como lo hizo notar con toda precisión Jorge Jellinek,⁸ pero esta tendencia se ha dificultado en virtud de que desde la aparición de las constituciones escritas (en el sentido moderno del concepto), y esto lo veremos palpablemente en la Carta de Apatzingán, el constituyente ha tenido la creencia de que la eficacia de las disposiciones fundamentales, depende de su consagración en un texto legal, y por ello el propio constituyente confía en su cumplimiento espontáneo.

Éste ha sido el motivo por el cual muchas de las normas constitucionales, aún en nuestros días, carezcan de sanción en caso de incumplimiento, aunque la tendencia se dirige a disminuir el número de disposiciones fundamentales carentes de un medio procesal para hacerlas efectivas, y por ello, ya en el mismo documento elaborado en el Congreso de Chilpancingo, encontramos algunos aspectos incipientes de su tutela jurisdiccional.

En consecuencia, resulta necesario intentar una delimitación, dentro del amplio concepto de Defensa de la Constitución, entre la *protección* de la Ley Fundamental, que se contrae a todos los instrumentos para mantener la eficacia y equilibrio de las normas constitucionales, de manera que tienen carácter preventivo o preservativo, y las garantías (en sentido estricto) que constituyen los remedios jurídicos de índole procesal, destinados a reintegrar la vigencia de los preceptos constitucionales, violados o inciertos, por lo que asumen naturaleza *restitutoria o reparadora*.

⁷Cfr. Héctor Fix Zamudio. *La garantía jurisdiccional de la Constitución Mexicana*, en el volumen *El juicio de amparo*, México, 1964, pp. 54 y ss.

⁸*Teoría del Estado*, trad. de Fernando de los Ríos Urruti, México, 1956, p. 642.

En consecuencia, podemos concluir en el sentido de que la protección constitucional se refiere al aspecto *fisiológico* de la Constitución, y las garantías tienden a remediar los estados *patológicos* de la Ley Suprema.⁹

El constitucionalista francés León Duguit intuyó esta diferencia, cuando se refería a las que denominó “garantías represivas” como las únicas que podrían servir de freno a las arbitrariedades del Estado, ya que en su concepto, eran insuficientes las garantías clásicas que calificaba de “preventivas”.¹⁰

A la idea de protección corresponden los sistemas tradicionales, inclusive los establecidos en el mundo greco-latino, para asegurar la marcha correcta y regular de los órganos del poder, y este concepto culminó con el sistema de pesos y contrapesos entre los diversos órganos del Estado, que describió Luis de Secondat, Barón de Montesquieu,¹¹ y cuya influencia se advierte claramente en la Carta de Apatzingán, por medio de las constituciones revolucionarias francesas y la española de 1812.

Al examinar la Constitución de Inglaterra, en gran parte consuetudinaria, Montesquieu creyó que podrían descubrirse tres órganos diversos, separados entre sí, y con esto creó la clásica teoría de la separación o división de poderes (puesto que hay dos en el legislativo) se neutralizan produciendo la inacción. Pero impulsados por el movimiento necesario de las cosas, que han de verse forzados a ir de concierto”.¹²

Estos instrumentos de coordinación y armonía política de los órganos estatales, fueron agrupados por Jellinek bajo el nombre impropio de garantías de derecho público, que en su concepto eran de tres clases: *sociales, políticas y jurídicas*.¹³

⁹Cfr. Fix Zamudio, *Estudio sobre la jurisdicción constitucional mexicana*, México, 1961, p. 141.

¹⁰*Soberanía y libertad*, trad. de José G. Acuña, Buenos Aires, 1943, pp. 122-123.

¹¹En su clásico libro *El espíritu de las leyes*, trad. de Nicolás Esteváñez y Matilde Huici, Buenos Aires, 1951, p. 39.

¹²*El espíritu de las leyes.*, cit., p. 210.

¹³*Sistema dei diritti pubblici subbietivi*, trad. italiana de Gaetano Vítagliano, milano, 1912, pp. 388 y ss. Id. *L'Etat Moderne et son Droit*, trad. francesa de Georges Fardis, tomo II, París, 1913, pp. 566 y ss.; *Teoría general del Estado*, cit., pp. 637 y ss.

A esta clasificación tripartita del autor alemán, hemos considerado pertinente añadir la que podemos considerar como protección constitucional de carácter económico, constituida por los medios establecidos por la organización política del Estado, con el objeto de vigilar y controlar la correcta recaudación de las contribuciones y la adecuada inversión de los gastos públicos.

No debemos olvidar, que precisamente uno de los motivos más destacados para el establecimiento de los parlamentos y cortes de carácter legislativo, consistió precisamente en la tutela del presupuesto estatal, y especialmente, en la autorización para establecer tributos.¹⁴

En cuanto al concepto de garantía, debemos advertir que se trata de un vocablo que posee diversas connotaciones en el derecho público. Así tradicionalmente se han identificado las garantías con los derechos públicos individuales, por influencia de las declaraciones francesas de derechos fundamentales.

En este sentido, nos dice Duguit, que los autores de la mayor parte de las constituciones han creído necesario inscribir en el texto fundamental “las garantías de los derechos”, que consisten en la obligación del legislador ordinario, de no violar los principios de la ley superior”.¹⁵

Esta asimilación clásica entre derechos del hombre o de la persona humana y las garantías constitucionales, persiste en nuestro régimen positivo, a través de la denominación de “garantías individuales”, del título I, Capítulo I, de nuestra Constitución Política, vigente, de 5 de febrero de 1917 y que no contiene garantías propiamente dichas, sino exclusivamente un conjunto de derechos fundamentales, no sólo de carácter individual, sino también de naturaleza social.

Esta es también la denominación adoptada por la doctrina mexicana, como lo demuestran los trabajos esenciales de Isidro Montiel y Duarte,¹⁶ José María Lozano¹⁷ e Ignacio Burgoa.¹⁸

También se ha pretendido significar con el término garantía, la consagración, en el texto constitucional de determinadas instituciones jurídicas, que carecen

¹⁴Cfr. Oskar Otto Fischbach, *Derecho político general y constitucional comparado*, trad. de W. Roces y Luis Legaz, 2ª Ed., Barcelona, 1934, pp. 64 y ss.

¹⁵*Traité de droit constitutionnel*, 2ª Ed., tomo III, París, 1924, pp. 561 y ss.

¹⁶*Estudio sobre garantías individuales*, México, 1873.

¹⁷*Tratado de los derechos del hombre*, México, 1876, pp. 122 y ss.

¹⁸*Las garantías individuales*, 3ª Ed., México, 1961.

de relación directa con la organización de los poderes públicos, pero a las cuales se les quiere otorgar inmutabilidad y permanencia y es en este sentido que Carl Schmitt nos habla de “garantías institucionales.”¹⁹

Se ha dado al concepto de garantías constitucionales la significación extensiva de todo el conjunto de métodos e instrumentos que configuran la defensa de la Ley Suprema como ocurre con Jellinek, cuando se refiere a las que llama “garantías de derecho público”.

Finalmente, el concepto de garantía se ha configurado por la doctrina más reciente, como el conjunto de disposiciones de carácter procesal, destinadas a hacer efectivos los mandatos constitucionales, cuando son inciertos o han sido infringidos, y desde ese punto de vista Hans Kelsen ha estimado que las garantías de la Constitución consisten en los medios de asegurar la observancia de las prescripciones fundamentales y la constitucionalidad de las leyes.²⁰

En términos generales, un porcentaje elevado de los autores contemporáneos están de acuerdo en considerar, que en su sentido estricto y propio, las garantías constitucionales tienen carácter procesal y no sustantivo, y en lo que a esto se refiere podemos citar a Carlos Sánchez Viamonte,²¹ Adolfo R. Rouzaut²² y Segundo V. Linares Quintana.²³

La ciencia jurídica italiana ha logrado una amplia elaboración del concepto procesal de garantías constitucionales,²⁴ tomando como base la consagración legislativa de estos instrumentos en el título VI de la Constitución de 1949, que se titula precisamente “De las garantías constitucionales”, y que comprende la reglamentación de la Corte Constitucional (garantía propiamente dicha) y el sistema de revisión de la Constitución y de las leyes constitucionales (que más bien constituye un sistema de protección y no de garantía en sentido estricto).²⁵

¹⁹*Teoría de la Constitución*, trad. de Francisco Ayala, México, 1952m, pp. 197 y ss.

²⁰*Teoría general del derecho y del Estado*, trad. de Eduardo García Maynes, México, 1949, pp. 280 y ss.

²¹*El constitucionalismo. Sus problemas*, Buenos Aires, 1957, pp. 167 y ss. Id. “Garantías constitucionales”, en *Enciclopedia Jurídica Omeba*, tomo XIII, Buenos Aires, 1960, p. 48.

²²*Las garantías constitucionales de la libertad civil*, Rosario, 1940, pp. 5 y ss.

²³*Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado*, tomo V, Buenos Aires, 1956, pp. 335 y ss.

²⁴Cfr. Serio Galiotti, *La garanzia costituzionale: presupposti e concetto*, Milano, 1950.

²⁵Cfr. Ferruccio Pergolesi, *Diritto costituzionale*, 11ª Ed, Padova, 1956, pp. 358 y ss. Carlo Cereti, *Corso di diritto costituzionale italiano*, 4ª Ed, Torino, 1955, pp. 447 y ss.



Placa conmemorativa descubierta por la Universidad Nacional Autónoma de México, el 24 de octubre de 1964, en la casa de la Constitución.

En conclusión, podemos afirmar que la Defensa de la Constitución se integra con dos grandes ramas: la primera que podemos llamar *protección constitucional*, comprende todos los medios ideados por el poder constituyente para lograr la marcha armónica y coordinada de los poderes públicos; y una segunda, que abarca las llamadas *garantías constitucionales* (en sentido estricto), y que está formada por las normas instrumentales que el propio constituyente ha establecido para lograr la efectividad de las disposiciones fundamentales, que han sido incumplidas o violadas.

3. *La defensa Constitucional de la Carta de Apatzingán. Antecedentes e influencias*

Llevando las ideas anteriormente expuestas a la Constitución promulgada en la ciudad de Apatzingán el 22 de octubre de 1814, podemos observar en ella un conjunto de instituciones que tienden a la defensa de la organización política que establece.

Claro es que esta defensa o preservación de la Ley Suprema no se encuentra sistematizada ni claramente diferenciada, pues debemos tomar en consideración que apenas se iniciaba la evolución paulatina que desembocaría en el actual Estado de Derecho, y que por entonces se manifestó a través de la redacción de documentos escritos en los que se consignaban las bases de la organización política.

Se considera que la primera Ley Constitucional escrita en el sentido moderno del concepto, es el Instrumento de Gobierno, promulgado por el dictador inglés Oliverio Cromwell en el año de 1653²⁶ y los otros documentos constitucionales de importancia que le siguieron fueron las Cartas revolucionarias francesas de 1791 a 1799, la Constitución de los Estados Unidos de 1787 y la española expedida en Cádiz en el año de 1812, y por tanto, éstos fueron los elementos o antecedentes, muy recientes en esa época, que podían servir de modelo a los heroicos y valerosos constituyentes de Chilpancingo.

²⁶Cfr. Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, cit., pp. 45-46; Hermann Heller, *Teoría del Estado*, trad. de Luis Tobío, 4ª Ed., México, 1961, p. 152.

Resulta evidente que los medios de tutela de la Constitución de Apatzingán son los mismos o similares a los consagrados por estos documentos, especialmente los franceses y el español, pues se considera que el de Estados Unidos fue apenas conocido y para nada utilizado en el texto de esta Carta de 1814.²⁷

No obstante que la Constitución de Apatzingán constituye el primer ensayo de régimen constitucional independiente,²⁸ consagra varios instrumentos de protección constitucional e inclusive un esbozo de garantía constitucional en sentido estricto, como lo es el juicio de responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos.

Debemos tomar en cuenta, al realizar el análisis de los incipientes medios de protección constitucional de la ley Fundamental de 1814, y que ahora nos parecen en su mayor parte, un tanto ingenuos, que los constituyentes de Chilpancingo estaban sometidos a la fascinante influencia de la Revolución Francesa, en la cual imperaba un sentimiento romántico (tan alejado del espíritu práctico que impulsó a los estadounidenses a confiar al Poder Judicial la salvaguarda de su Ley Suprema), que encomendaba la eficacia de la Constitución a la vigilancia de los ciudadanos.

Podemos recordar, al efecto, el artículo 377 de la Constitución Francesa de 1795, que remitía el depósito de la Carta Suprema a todas las autoridades, a la vigilancia de los padres de familia, a los esposos y a las madres, y al efecto de todos los ciudadanos.²⁹

Sobre el particular, expresa el constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez, que la Constitución de Apatzingán más que un código organizador de los poderes, es un ideario de la revolución³⁰ y si a esto agregamos que de acuerdo con su artículo 237, tenía solamente el carácter de estatuto provisional, en tanto no se dictare y sancionare la Constitución permanente de la nación, podemos explicarnos por qué, sin abandonar por completo las instituciones de protección,

²⁷Cfr. José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, 1ª parte, 1521-1820, México, 1952, pp. 362 y ss.

²⁸La Constitución de Cádiz que rigió en nuestro país por muy poco tiempo entre 1812 a 1814 y de 1820 a 1821, contemplaba la Nueva España, en su artículo 10, como parte del territorio español. Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1957*, México, 1957, pp. 59 y ss.

²⁹Cfr. André Blondel, *Le contrôle juridictionnel de la Constitutionnalité des lois. Étude critique comparative: États Unis France*, París, 1928, pp. 169-173.

³⁰*México y sus constituciones*, México, 1937, p. 64.

los constituyentes de 1814 tuvieron su mirada puesta en los altos ideales de independencia y libertad, por la que lucharon desesperadamente con la pluma y con las armas, alejándose de los problemas de la realidad social, entre los cuales se encuentra el del cumplimiento efectivo de los preceptos constitucionales.

Por otra parte, la Carta de 1814 produjo una situación excepcional en el campo de las instituciones políticas. A falta de un órgano garante de la Constitución, verdaderamente efectivo, el admirable espíritu libertador de José María Morelos, máximo inspirador de la Ley Fundamental de Apatzingán, se transformó en el infatigable protector de sus disposiciones, hasta el extremo de sacrificar su vida en el nobilísimo pero imposible empeño de lograr su cumplimiento.

De “Protector Nacional” con el que soñara Ignacio Rayón en el artículo 17 de sus Puntos Constitucionales, y que tal vez tomara de la figura de Cromwell,³¹ Morelos se convirtió por voluntad propia, en el “Siervo de la Nación”, lo que equivale a transformarse en el “Siervo de la Constitución” proporcionándonos así el ejemplo, casi único de un caudillo sometido a la Ley Suprema, ejemplo tan poco imitado en nuestra atormentada historia político-social.

La Constitución de Apatzingán no tuvo vigencia práctica debido a las vicisitudes de la Revolución de Independencia, no obstante, lo cual, configura un primer intento, romántico e irrealizable, de carácter nacional, para organizar el país dentro de los cánones de la democracia institucional.

Lo anterior no significa que dicho documento carezca de trascendencia en la historia del pensamiento político de México, todo lo contrario, pues como lo afirma el jurisperito mexicano Mario de la Cueva, sus principios o elementos constitucionales expresan las ideas del gran Morelos, quien mejor entendió los sentimientos e ideales populares, y constituyen una de las más brillantes exposiciones de la teoría jurídica y política del siglo XVIII, por lo que estarán presentes en la elaboración de nuestras posteriores constituciones.³²

³¹Cfr. Ernesto Lemoine Villacaña, Zitácuaro, Chilpancingo, Apatzingán, *Tres grandes momentos de insurgencia mexicana*, sobretiro del “Archivo General de la Nación” 2ª Serie, tomo IV, No. 3, México, 1963, pp. 447-450.

³²“La Constitución de 5 de febrero de 1857. Sus antecedentes históricos y doctrinales. El Congreso Constituyente de 1856-1857. Los principios fundamentales de la Constitución”, en el volumen *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, tomo II, México, 1957, p.1232.

Fue mucho lo que tomó prestado del constitucionalismo francés y del español (que a su vez se había inspirado en el primero), pero además de que estos préstamos eran inevitables en la época en que la revolución francesa había encendido los espíritus de todos aquellos que se consideraban liberales, los encontramos reiterados en varias de las Cartas posteriores, hasta que logró imponerse, en cierta forma, la influencia estadounidense; pero también tuvo elementos propios, surgidos del incipiente sentimiento de independencia nacional.³³

Finalmente, iremos señalando cómo varios de los principios que sobre defensa constitucional consagró la Constitución de 1814, aparecen en algunas de las leyes fundamentales posteriores.

4. *Protección jurídica*

Entendemos por protección de carácter jurídico, la tutela que para las disposiciones constitucionales deriva de la circunstancia de que sean consignadas en un documento escrito, redactado por un órgano supremo denominado Poder Constituyente, y que por virtud de su misma redacción establece una distinción entre esa ley fundamental y las demás disposiciones normativas, proporcionando firmeza y permanencia a los preceptos que consigna, sustrayéndolos, hasta cierto punto, de la volubilidad de las contingencias políticas. En suma, podemos concluir, que la defensa jurídica de la Constitución deriva de su mismo carácter *formal*.³⁴

De las características formales de la Ley Fundamental o Constitución escrita, derivan dos principios esenciales, que se traducen en una protección estrictamente jurídica de las normas constitucionales, y que encontramos esbozadas en la Carta de Apatzingán: la supremacía de la Constitución y el procedimiento dificultado de reforma.

A. *Supremacía Constitucional*. Habiendo abrevado en las fuentes de la revolución francesa, y ésta a su vez, en el jus naturalismo europeo de los siglos XVII y XVIII, que distinguía claramente entre leyes constitucionales y

³³Cfr. José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, cit., pp. 363-364.

³⁴Cfr. Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, cit., pp. 14 y ss., quien expresa conceptos muy penetrantes sobre el concepto formal y las características formales de la Constitución.

leyes ordinarias,³⁵ resulta indudable que el primer aspecto que abordaron los constituyentes de Chilpancingo fue el de consagrar en un texto escrito las disposiciones esenciales sobre la organización de los órganos del Estado, las atribuciones que les correspondían y los derechos fundamentales de los ciudadanos, todo ello según las ideas de Juan Jacobo Rousseau sobre la formación política de una comunidad independiente (en este caso la América Mexicana) a través del “contrato social”, en el cual se consignan los postulados de la “voluntad general”.³⁶

El constitucionalista argentino Carlos Sánchez Viamonte nos dice, con toda razón, que la teoría del contrato social se convierte en el anticipo y fundamentación filosófica del poder y del acto constituyente, en la doctrina del derecho constitucional moderno.³⁷

Claro que esto no significa que los autores de la Constitución de 1814 tuvieran una idea precisa respecto de una jerarquía normativa, ya que el cuerpo legislativo, representante de la voluntad general, estaba colocado en una situación de privilegio, y se consideraba en principio, que no había una ley fundamental obligatoria para el cuerpo del pueblo, ni aun el mismo contrato social.³⁸

Pero la circunstancia de que los principios esenciales de la organización política estuviesen consignados en un pacto constitucional, tenía que desembocar forzosamente, a pesar del mismo dogma de la omnipotencia de la voluntad general, en la sujeción, todavía imperfecta, de los poderes constituidos, a las normas de la Constitución.³⁹

En consecuencia, a pesar de que la Carta de Apatzingán no contenga una declaración expresa sobre la sujeción de los poderes a las disposiciones constitucionales, que organizaban y fijaban sus atribuciones, constituye un

³⁵Cfr. A. Esmein y Henry Nézard, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, tomo I, París, 1921, pp. 567 y ss.

³⁶*El contrato social*, trad. de Enrique de la Rosa, Buenos Aires, 1961, pp. 161 y ss.

³⁷*El poder constituyente. Origen y formación del constitucionalismo universal y especialmente argentino*, Buenos Aires, 1957, p. 161.

Por su parte Schmitt, *Teoría de la Constitución*, cit., p. 57, nos dice que el supuesto mental de la Constitución surgida de la revolución francesa es la teoría del poder constituyente.

³⁸*El contrato social*, cit., pp. 190-191.

³⁹Cfr. Linares Quintana, *Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado*, tomo II, Buenos Aires, 1953, pp. 225 y ss.

corolario indispensable de la redacción del Código político, que establecía una serie de limitaciones al ejercicio del poder.⁴⁰

B. *Irreformabilidad de las bases fundamentales.* Más claramente aparece el sistema protector de la Constitución a través de una prohibición de reforma de los aspectos esenciales de los principios de gobierno que la misma Carta de Apatzingán establece.

El artículo 237 expresa que entretanto que la representación nacional no fue convocada y siéndolo no dictare la constitución permanente de la Nación: *se observará invariablemente el tenor de este decreto, y no podrá proponerse alteración, adición, ni supresión de ninguno de los artículos en que consiste esencialmente la forma de gobierno que prescribe.*

Esto significa que los constituyentes de Chilpancingo tenían el propósito de dotar de firmeza a la Carta Fundamental, decretando la irreformabilidad de sus principios esenciales.

Podemos citar a este respecto, el pensamiento contemporáneo de Carl Schmitt, cuando considera que la “reforma dificultada” (o en el caso que examinamos, la irreformabilidad de los postulados fundamentales) es una de las características *formales* de la ley constitucional, que protege su duración y estabilidad y aumenta su fuerza legal.⁴¹

No obstante el pensamiento dominante sobre la omnipotencia de la voluntad general, que hubiera podido llevar fácilmente a los autores de la Carta de 1814 al establecimiento de una organización constitucional reformable a instancia de un Poder Legislativo todopoderoso, es decir, que se hubiera llegado a una Constitución “flexible” según la terminología moderna (con mayor razón en cuanto que se trataba de un estado provisional), intuyeron la necesidad de proporcionar estabilidad a los postulados fundamentales de la organización política de la nación.

Por otra parte, los inspirados autores de la Ley Constitucional de Apatzingán no crearon un sistema de rigidez absoluta, sino que pensaron en un equilibrio entre los dos extremos, y por ello es que el artículo 4º establece en la parte conducente, que la sociedad...*tiene el derecho incontestable a establecer el*

⁴⁰Tena Ramírez expresa que la supremacía constitucional presupone dos condiciones: que el poder constituyente sea distinto de los poderes constituidos y que la Constitución sea rígida y escrita, *Derecho constitucional mexicano*, 5ª Ed, México, 1961, p. 10.

⁴¹*Teoría de la Constitución*, cit., p. 18.

gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera.

En consecuencia, por un lado otorgaron firmeza a las bases esenciales de la organización política de acuerdo con “una preocupación justa de estabilidad” pero al mismo tiempo evitaron el exceso de una rigidez absoluta.⁴²

Esta preocupación de lograr seguridad relativa de la Constitución, combinando la rigidez de los principios fundamentales con la flexibilidad de una reforma dificultada a los restantes preceptos de la misma Ley Suprema, la encontramos nuevamente en los artículos 166 a 170 (reforma dificultada) y 171 (irreformabilidad) de la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824. Este último precepto establecía, que “Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de poderes supremos de la Federación y de los Estados.”

4. *Protección política*

La protección de carácter político está conformada por los medios que se otorgan a los mismos órganos del poder, con el objeto de que por la razón misma de sus funciones, se limiten y equilibren recíprocamente, evitando, de esta manera, que la tendencia natural de todo cuerpo político para desbordar sus atribuciones, se traduzca en una violación o desconocimiento de las disposiciones constitucionales que los organizan y que establecen sus facultades.

En la Constitución de Apatzingán descubrimos claramente delineados dos sistemas de protección de naturaleza política, o sean el clásico principio de la división de poderes, en pleno auge en aquel entonces, y la institución de un Ejecutivo Colegiado, que tuvo un gran predicamento en los sistemas constitucionales de Francia y España, precisamente por esos años, e inclusive en algunos países de Sudamérica, como veremos después.

A. *La división o separación de poderes.* Los principios de la tripartición de los poderes, que como es de sobra conocido, se divulgó gracias al

⁴²Cfr. Faustino Legón, *Tratado de derecho político general*, tomo II, Buenos Aires, 1961, p. 347, quien afirma que la “rigidez” constitucional debe realizar, en todo caso, el papel de freno a las reformas de las disposiciones fundamentales, pero no de barrera.

pensamiento del publicista francés Luis de Secondat, Barón de Montesquieu,⁴³ y en virtud de algunos antecedentes próximos debidos al inglés John Locke,⁴⁴ adquirieron carácter dogmático a partir de su consagración en las Constituciones francesas de tipo revolucionario y en las cartas de los Estados que formaron más tarde la de los Estados Unidos de América, cuya Carta tampoco escapó a dicho influjo.⁴⁵

Sin embargo, ni aún en la Constitución inglesa, en la cual creyeron encontrar Locke y Montesquieu esta separación, ni en las Constituciones francesas y americanas que pretendieron seguir este sistema, se encuentra una división estricta entre los tres departamentos estatales, y así lo hacía notar Santiago Madison desde el año de 1788.⁴⁶

En la actualidad, este postulado ha sido calificado, con mayor propiedad, por el tratadista alemán Carl Schmitt, como “distinción de poderes”.⁴⁷

La máxima política de los tres poderes la encontramos consagrada expresamente en los artículos 10 y 11 de la Ley Constitucional de Apatzingán, que establecían: “*Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.*” “*Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.*”

Congruentemente con esta concepción, las máximas autoridades estaban formadas por el Supremo Congreso, que esencialmente poseía facultades legislativas; el Supremo Gobierno (de carácter colegiado) con atribuciones ejecutivas, y finalmente, un Supremo Tribunal de Justicia, que principalmente debía aplicar la ley a las controversias sometidas a su conocimiento.⁴⁸

⁴³*El espíritu de las leyes*, cit., pp. 202 y ss.

⁴⁴*Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. de José Carner, México, 1941, pp. 94 y ss., que habla de los poderes legislativo, ejecutivo y federativo.

⁴⁵Cfr. Esmein Nézard, *Éléments de droit constitutionnel*, cit., tomo I, pp. 457 y ss.

⁴⁶*El federalista*, trad. de Gustavo R. Velasco, México, 1957, pp. 204 y ss.

⁴⁷*Teoría de la Constitución*, cit., p. 212.

⁴⁸Cfr. Mario de la Cueva, *La Constitución de 5 de febrero de 1857*, cit., p. 1234.

Esta tripartición la encontramos consignada también en los tres documentos que se consideran como las fuentes próximas de la Constitución de 1814,⁴⁹ es decir, en los Puntos Constitucionales de Ignacio Rayón (punto 21), en los “Sentimientos de la Nación”, expresados por el mismo Morelos como bases de la Ley Suprema (5°) y el Reglamento del Congreso de Chilpancingo, cuya redacción se atribuye a Andrés Quintana Roo (artículo 39). Tenía gran importancia este último precepto, ya que ordenaba que cada uno de los poderes debería tener por límite su esfera sin salirse de ella sino en caso extraordinario y de apelación.⁵⁰

En tal virtud, a través de esta triple configuración de los órganos supremos, se buscaba la marcha armónica del Estado, por medio de pesos y contrapesos que evitarán que cada uno de tales poderes rebasara la esfera de su competencia, con lo cual se preservaba la eficacia de los preceptos orgánicos de la Constitución.

Sin embargo, este equilibrio no era aparente, pues existía una evidente desigualdad en beneficio del cuerpo legislativo, de acuerdo con las ideas rusionianas, ya que además de las desmedidas atribuciones del Congreso, éste era el encargado de designar a los miembros del Supremo Gobierno (artículo 151) y a los del Supremo Tribunal de Justicia (artículo 186), de manera que se transformaba en el único departamento verdaderamente supremo, lo que se advertía inclusive en el tratamiento de “Majestad”, que se adjudicaba en tanto que a Morelos, en su carácter de “Generalísimo” solamente le asignó el Título de “Alteza”, que no aceptó, sino que asumió con gran nobleza la denominación de “Siervo de la Nación”, que conservó hasta su muerte.⁵¹

Este congresismo tan radical se considera como el defecto más grave de la organización constitucional surgido en el Congreso de Chilpancingo, pues en lugar de procurar la correspondencia entre los poderes, propiciaba la dictadura de la “representación nacional”, y se considera, no sin razón, que la adopción de esta idea romántica sobre la eficacia de las asambleas, constituyó uno de los factores que favorecieron la derrota de las fuerzas insurgentes.⁵²

⁴⁹Cfr. Luis González, Estudio preliminar, en el volumen *El Congreso de Anáhuac*, publicado por la Cámara de Senadores, México, 1963, p. 20.

⁵⁰Cfr. Lemoine, *Zitácuaro, Chilpancingo, Apatzingán*, cit., p. 512, estima que se debe a fray Vicente de Santa María la sugerencia hecha a Morelos de transformar la Junta de Zitácuaro en un gobierno más formal, a base de tres poderes equilibrados.

⁵¹Cfr. Lucas Alamán, *Historia de México*, tomo III, México, 1942, pp. 522-523.

⁵²Cfr. Pedro de Alba y Nicolás Rangel, Estudio preliminar, en el volumen, *Primer centenario de la Constitución de 1824*, publicado por la Cámara de Senadores, México, 1924, p. 25.

B. *Ejecutivo Colegiado*. De acuerdo con lo establecido por el artículo 132 de la Ley Constitucional de 1814, el Supremo Gobierno se integraba con tres individuos, iguales en autoridad, que se alternaba por cuatrimestres en la presidencia, la que debían sortear en su primera sesión para fijar invariablemente el orden con el que se habrían de turnar, manifestándolo así al Congreso.

Y según el artículo 133, cada año saldría uno de los tres y el que ocupare la vacante tendría el mismo lugar que su antecesor en el turno de la presidencia, tocando al Congreso realizar este sorteo.

Los integrantes del Congreso de Chilpancingo veían en el Ejecutivo colegiado un medio para que sus miembros se controlaran recíprocamente, tal como lo habían pensado muchos siglos antes los espartanos, al crear una doble monarquía, con reyes que se vigilaban mutuamente (ver notas 2 y 3).

Este cuerpo pluripersonal, que Justo Sierra califica de “error estupendo en aquella época de lucha por la vida”,⁵³ tiene su origen en la opinión, muy divulgada entre los publicistas españoles y franceses, sobre la eficacia de las juntas o directorios, para guiar la marcha del Estado aun en época de guerra.

El pueblo español, que tan valerosamente luchaba contra la invasión napoleónica y el gobierno de José Bonaparte, organizó juntas de carácter provincial para conducir las hostilidades y llevar los asuntos de gobierno, cuerpos que después se unificaron en la Junta Central, que unida al Consejo de Regencia, convocó a las Cortes Constituyentes redactoras del Código Político de 1812.⁵⁴

Por otra parte, la Constitución Francesa del año III (1795) en sus artículos 132 a 173 había establecido un directorio de cinco miembros, iguales en autoridad que eran electos por los dos cuerpos legislativos (Consejo de los Ancianos y Consejo de los Quinientos); estos directores se renovaban por sorteo todos los años, y se turnaban cada tres meses en la presidencia, por lo que, con la única

⁵³*Evolución política del pueblo mexicano*, México, 1950, p. 114.

⁵⁴Cfr. Rafael Altamira, *Manual de historia de España*, 2ª Ed., Buenos Aires, 1946, pp. 472 y ss. Tena Ramírez, *México y sus Constituciones*, cit., p. 50.

diferencia del número, esta institución presentaba muchos puntos de similitud con el Ejecutivo reglamentado en nuestra Constitución de 1814.⁵⁵

Debido a las semejanzas que se descubren entre los organismos de gobierno establecidos por la Carta de 1814 y la francesa del año III, José Miranda califica al primero de ellos como "Directorio mexicano".⁵⁶

Pero inclusive la composición tripartita del poder ejecutivo la encontramos reiterada transitoriamente en algunos periodos de nuestra vida independiente,⁵⁷ por lo que bien podemos descubrir la inspiración, así sea indirecta, del régimen establecido por los artículos 39 a 59 de la Constitución francesa del año VIII (1799), que estatuyó un cuerpo ejecutivo integrado por tres cónsules, pero que a diferencia con el Directorio de la Carta anterior de 1795 (y esto se comprende porque el documento de 1799 fue redactado a la medida del victorioso general Bonaparte), el Primer Cónsul tenía preeminencia sobre los otros dos, que solamente conservaban facultades consultivas y no lo sustituían en el mando.⁵⁸

La influencia de las Constituciones francesas de los años III y VIII, en relación con el ejecutivo colegiado, la observamos posteriormente en el Proyecto de Constitución que para el Estado de Yucatán redactó Manuel Crescencio Rejón en el año de 1840, y en cuyos artículos 31 a 49 se recomendaba el establecimiento de un gobernador asistido de dos cónsules, que lo sustituían cada dos años.

Aunque dicho gobernador poseía facultades que ejercitaba por sí solo (artículo 43), en determinados asuntos estaba obligado a asistirse de los cónsules y resolver a pluralidad absoluta de votos (artículo 44).⁵⁹

En la exposición de motivos se hace referencia a la necesidad de establecer medios para evitar que los depositarios del ejecutivo abusarán del poder, alzándose con el mismo, y al efecto se exponía la opinión de algunos autores franceses que sostenían que la autoridad ejecutiva debía depositarse en una

⁵⁵Cfr. Félix Moreau, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, 9ª Ed, París, 1921, pp. 54-55.

⁵⁶*Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, cit., p. 363.

⁵⁷Podemos citar, por ejemplo, el Poder Ejecutivo provisional designado a la caída del gobierno de don Agustín de Iturbide, y que estaba integrado por tres generales, o sean don Nicolás Bravo, don Guadalupe Victoria y don Pedro Celestino Negrete, Cfr. Enrique Olavarria y Ferrari, en *México a través de los Siglos*, tomo IV, p. 99.

⁵⁸Cfr. Moreau, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, cit., pp. 64-65.

⁵⁹Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Homenaje a don Manuel Crescencio Rejón*, México, 1960, pp. 81 y ss.

corporación y jamás en una sola persona; por lo que, la comisión redactora, acogiendo hasta cierto punto estas ideas, proponía disminuir la autoridad del gobernador, por lo que toca a la provisión de empleos, dándosele para esto dos asociados (cónsules) que fueran inmediatos sucesores en el mando y que *por su interés y prestigio respectivo sirvan de obstáculo al engrandecimiento de aquél, en la ambición que le pueda dominar.*⁶⁰

El constituyente yucateco, aunque siguió en casi todas sus partes el proyecto Rejón no aceptó sus ideas en relación con el ejecutivo colegiado, probablemente debido al creciente prestigio del régimen presidencial, establecido en el Código Político de los Estados Unidos, y que ya había sido consignado en el artículo 74 de la Constitución Federal de 1824 y en el artículo 1º de la Carta Ley Constitucional de 1836, esta última de carácter centralista y que se encontraba en vigor en el resto de la república, mientras el Estado de Yucatán sostenía la bandera del Federalismo.

En consecuencia, el artículo 42 de la Ley Fundamental del Estado, promulgada el 31 de marzo de 1841, depositaba el poder ejecutivo exclusivamente en el gobernador.⁶¹

Un ejemplo del arraigo que tenía entre los dirigentes del movimiento revolucionario que luchaba por la independencia de las colonias españolas en América, de la necesidad de limitar el poder ejecutivo, organizándolo de manera colegiada, lo encontramos en las instituciones establecidas en el derecho constitucional rioplatense, precisamente en los años en que se gestaba la Carta de Apatzingán.

No obstante que entre los insurgentes de las provincias del Río de la Plata, tuvo una mayor influencia el derecho estadounidense, que entre los autores de la Constitución de Apatzingán, observamos una tendencia hacia la organización tripartita del poder ejecutivo.

El régimen del triunvirato rioplatense provenía de España y fue establecido por Bando de 23 de septiembre y reglamentos del 22 de octubre y 22 de noviembre de 1811⁶² hasta que en 1813 fue sustituido por un Director Supremo.

Es precisamente en ese año de 1813 cuando se formulan varios proyectos de Constitución, que influyeron en la redacción de las posteriores Leyes

⁶⁰*Op. ult. cit.*, pp. 60-61.

⁶¹*Op. ult. cit.*, p. 105.

⁶²*Cfr.* Alberto Demicheli, *Formación constitucional rioplatense*, tomo I, Montevideo, 1955, pp. 135 y ss.

Fundamentales de Argentina y de Uruguay, y cuando menos en dos de ellos, se consigna el ejecutivo colegiado, de carácter tripartita.⁶³

Podemos citar primeramente el proyecto elaborado por la Comisión Oficial que establecía un *Director Ejecutivo* integrado por tres individuos, elegidos por seis años y amovibles por terceras partes cada dos, turnándose la presidencia, también cada dos años, por orden de antigüedad.

El llamado *Tercer Proyecto* confiaba en la facultad de ejecutar las leyes y gobernar la República, a un *Directorio*, también de tres miembros (artículo 98 y siguientes) que se integraba y funcionaba en condiciones muy semejantes a las establecidas por la Comisión Oficial.⁶⁴

Se puede advertir que mientras en Argentina se impuso definitivamente el modelo estadounidense del régimen presidencial en el artículo 74 de la Constitución de 1853, que es la vigente con varias enmiendas posteriores;⁶⁵ por el contrario, en el Uruguay ha prevalecido la tendencia pluripersonal, después de una serie de alternativas, entre los partidarios de las dos corrientes, y así en la Ley Fundamental vigente, de 25 de enero de 1952, los artículos 149 y 150 hacen recaer el Poder Ejecutivo en un Consejo Nacional de Gobierno, formado por nueve miembros elegidos directamente por el pueblo, por un período de cuatro años conjuntamente con doble número de suplentes.⁶⁶

De manera que el ejecutivo colegiado tripartita que acogió la Carta de 1814 responde a una corriente de ideas imperante en esa época en Francia y en España y que tuvo ferviente acogida en varios países de Hispanoamérica, debido al recuerdo de un gobierno hipertrofiado y despótico, especialmente durante los últimos tiempos de la dominación española y pudo más esa desconfianza hacia el ejecutivo unipersonal que las necesidades mismas de la guerra de independencia, que exigían una unidad en el mando, y esto explica la consagración del “error estupendo” en que incurrieron los constituyentes de Chilpancingo, según el pensamiento del ilustre Justo Sierra.

6. Protección económica: las Intendencias de Hacienda

El sistema de protección constitucional en la Ley Suprema de Apatzingán, y que hemos venido examinando, se complementa con la institución de un

⁶³Cfr. Demicheli, *op. ult. cit.*, tomo I, pp. 186 y ss.

⁶⁴Cfr. Demicheli, *op. ult. cit.*, tomo I, pp. 221 y ss.

⁶⁵Cfr. Juan Casiello, *Derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, 1954, pp. 89 y ss.

⁶⁶Cfr. Héctor Gros Espiell, *Las Constituciones del Uruguay*, Madrid, 1956, pp. 41 y ss.

régimen de control y administración de las rentas y fondos nacionales, que se hace recaer en un organismo intitulado Intendencia General de hacienda y en los cuerpos subordinados las llamadas Intendencias Provinciales, todas ellas dependientes del poder ejecutivo (artículos 175 y 176).

El control de los fondos públicos lo realiza también el Congreso, entre cuyas facultades se encuentran las de establecer contribuciones e impuestos, así como la manera de recaudarlos y la fijación del método conveniente de su administración, conservación y enajenación de los bienes propios del Estado; también estaba encomendado al cuerpo legislativo el examen y aprobación de las cuentas de recaudación e inversión de la hacienda pública (artículos 113 y 114).

El funcionamiento coordinado de las intendencias de hacienda dependiente del gobierno y de las atribuciones en materia tributaria que correspondían al Congreso, integraba un sistema protector del régimen económico establecido por la Constitución de 1814, con el fin de que la recaudación de las contribuciones y las inversiones públicas se realizarán de manera adecuada y correcta.

Las facultades de estos organismos provienen de dos instituciones coloniales: La Superintendencia de la Real Hacienda y el Tribunal de Cuentas.⁶⁷

La primera correspondió en un principio a los virreyes, pero a partir de la Ordenanza de Intendentes de 1786, se establecieron juntas de la real hacienda en cada una de las intendencias en que se dividía la Nueva España, así como una Junta Central presidida por el superintendente general, con funciones muy similares a las atribuidas a los organismos que estatuye la Carta de 1814.⁶⁸

El Tribunal de Cuentas fue creado el 24 de agosto de 1605 y estaba encargado de tomarlas a todos aquellos que tuvieren, por cualquier motivo, bienes de la real hacienda.

Estas instituciones coloniales las podemos estimar también como antecedentes de los modernos tribunales de cuentas establecidos en varios países de Iberoamérica y que han llevado el sistema de las garantías procesales al campo de la hacienda pública.

⁶⁷Cfr. Toribio Esquivel Obregón, *Apuntes para la historia del Derecho en México*, tomo II, México, 1938, pp. 427 y ss.

⁶⁸Cfr. Alfonso Toro, *Historia de la Suprema Corte de Justicia*, México, 1934, pp. 512 y ss.

7. *Garantía política*

La Constitución de Apatzingán no solamente establecía sistemas de naturaleza preventiva destinados a lograr la marcha equilibrada de las instituciones políticas, sino que consagró en forma rudimentaria, instrumentos procesales para reparar las violaciones que las autoridades pudieran realizar en perjuicio de la Ley Fundamental y para resolver las dudas que surgieran sobre la aplicación e interpretación del mismo Código Supremo.

Entre las garantías encomendadas a órganos de naturaleza política, podemos descubrir dos, o sean el derecho que se otorga a los ciudadanos para reclamar las infracciones de la Constitución y las atribuciones del Supremo Congreso para interpretar la ley y resolver las dudas que surgieran, sobre las facultades de las supremas corporaciones.

A. *Facultad de los ciudadanos para reclamar las infracciones de la Constitución.* En la parte final del artículo 237, que como expresamos con anterioridad se refería a la irreformabilidad de las bases esenciales del Estatuto Político de 1812, en tanto no se redactara la constitución definitiva (Supra 4-B), se encontraba situada la siguiente disposición: “Cualquier ciudadano tendrá derecho para reclamar las infracciones que notare.” (Se entiende, de la Ley Suprema).

No se determina ante qué autoridad podía formularse la reclamación ni el procedimiento para tramitarla, pero si se toma en consideración que este precepto se inspiró en el artículo 373 de la Constitución gaditana, de acuerdo con el cual: *Todo español tiene derecho de representar a las Cortes o al Rey para reclamar la observancia de la Constitución*, puede concluirse en el sentido de que la denuncia hubiera podido hacerse tanto ante el Congreso como ante el poder ejecutivo.

Esto no significa que los Constituyentes que redactaron el Documento Político promulgado en Apatzingán, tuviesen el propósito definido de establecer un procedimiento destinado a la tutela de los derechos fundamentales consagrados en su Capítulo V, (que se tomaron de las Constituciones francesas de 1791 y 1793)⁶⁹ ya que en esa época se tenía la creencia romántica de que la garantía de los derechos consistía en su consagración constitucional; pero indirectamente

⁶⁹Cfr. Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, cit., pp. 362-363.

hubiera podido llegarse a dicho resultado, como ocurrió en España, con fundamento en el referido artículo 373 del Código de 1812.

En efecto, en un minucioso estudio que efectuó el juriconsulto español Víctor Fairén Guillén,⁷⁰ se relata cómo se multiplicaron las reclamaciones de los ciudadanos contra violaciones de la Constitución, realizadas por diversas autoridades, en perjuicio de sus derechos fundamentales, lo que motivó una corriente de opinión que se cristalizó en el proyecto de 12 de julio de 1813, el cual se encomendaba el conocimiento de los delitos contra la Ley Suprema, a la jurisdicción ordinaria, y por este motivo nos hemos permitido señalar este precepto de la Constitución de Cádiz, como un antecedente, si bien indirecto, de nuestro juicio de amparo.⁷¹

Incurriríamos en exageración si aplicamos el mismo calificativo al precepto similar de la Carta de Apatzingán pero de cualquier manera, aunque sea inconsciente y todavía en germen, se encuentra en dicha Ley Fundamental el principio relativo a la reclamación por los ciudadanos contra las violaciones constitucionales, por lo que de haber tenido eficacia, hubiera podido conducir a una tutela procesal de la amplia gama de derechos del hombre que dicha Carta consagró en su parte dogmática.⁷²

Sin embargo, podemos señalar un intento de introducir una verdadera garantía jurisdiccional de los derechos de libertad de la persona humana, cuando en el año de 1811, Ignacio Rayón hizo circular sus elementos constitucionales, que indudablemente influyeron tanto en los "Sentimientos de la Nación" de Morelos, como en la misma Constitución de 1814, aunque no en este aspecto, desafortunadamente.⁷³

⁷⁰Las relaciones entre el Poder Legislativo y el judicial y las infracciones a la Constitución de 1812 (en torno al caso Fitzgerald), en "Anuario de derecho penal y ciencias penales", tomo X, N° 11, Madrid, mayo-agosto de 1957, pp. 265-282.

⁷¹Cfr. Fix Zamudio, Estudio sobre la jurisdicción constitucional mexicana, en el volumen *El juicio de amparo*, México, 1964, p. 216, notas 73 y 74.

⁷²Y que con gran adelanto para la época hubiera podido comprender también derechos de carácter social, de haberse convertido en texto legal el clarividente pensamiento de Morelos expresando en el punto 12 de los "Sentimientos de la Nación", según el cual: "Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a la constancia y al patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, de tal suerte que se *augmente el jornal del pobre*, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto."

⁷³Cfr. González, *Estudio preliminar*, cit., p. 15.

En el punto 31 de los referidos lineamientos constitucionales, se propuso el establecimiento del proceso judicial libertario del habeas corpus, tal como estaba reglamentado en Inglaterra, pues a diferencia de los restantes artífices de la Carta de Apatzingán, Rayón se inspiraba más directamente en el régimen constitucional británico.⁷⁴

B. *Atribuciones del Supremo Congreso para interpretar la ley y resolver las dudas sobre las facultades de las Supremas Corporaciones.* De manera congruente con el principio de que el poder legislativo es el representante de la voluntad general, los artículos 106 y 107 de la Constitución de 1814 confieren al cuerpo legislativo la facultad de interpretar la ley y resolver las dudas de hecho y de derecho sobre las facultades de las Supremas Corporaciones.

Se consideraba en esa época, de acuerdo con las enseñanzas del Barón de Montesquieu, que sólo el autor de la ley era el único facultado para interpretarla, ya que los jueces eran los aplicadores automáticos de sus preceptos, de manera que el departamento judicial era considerado como casi nulo.⁷⁵

Este criterio que suponía una rígida división de poderes, fue acogido fervorosamente por los revolucionarios franceses, que recordaban con amargura los excesos de los parlamentos judiciales del antiguo régimen, y queriendo evitar la facultad de los jueces para pronunciar resoluciones de carácter general, prohibieron al mismo tiempo la interpretación judicial, ya que, con candorosa ingenuidad pretendían que la ley se aplicará literal y automáticamente, atribuyendo toda interpretación, individual y general, a la Asamblea Legislativa.⁷⁶

Tan celosos se mostraron los legisladores revolucionarios de su pretendida potestad de interpretar las leyes, que promulgaron el Decreto de 16 de Agosto de 1790, que estableció la institución denominada *référé législatif* con el objeto de que los jueces acudieran a la Asamblea cuando tuvieran necesidad de interpretar la ley.

⁷⁴Cfr. Lemoine, *Zitácuaro, Chilpancingo, Apatzingán*, cit., p. 411.

Este precepto establecía: Cada uno se respetará en su casa como en un asilo sagrado, y se administrará con las ampliaciones y restricciones que ofrezcan las circunstancias, la célebre *Ley Corpus Habeas* de la Inglaterra."

⁷⁵*El espíritu de las leyes.*, cit., p. 206.

⁷⁶Cfr. Piero Calamandrei, *La casación civil*, trad. de Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, tomo I, Vol. II, 1961, pp. 43 y ss.

Esta fue la base del establecimiento del Tribunal de Casación (Decreto de 27 de noviembre, 1º de diciembre de 1790) que no obstante su nombre, dependía por completo de la Asamblea Legislativa y funcionaba como órgano de control constitucional, sobre la actividad del poder judicial,⁷⁷ aún cuando fue transformado paulatinamente, hasta que en el año de 1837, ya como Corte de Casación, obtuvo su completa independencia del legislativo y asumió el papel de órgano supremo del poder judicial francés.⁷⁸

El recelo hacia las funciones judiciales, heredado del constitucionalismo de la Revolución Francesa, se advierte a primera vista en la obra de los autores de la Constitución de Apatzingán, puesto que reservaron al Congreso la facultad de interpretar las leyes, lo que los llevó de la mano a atribuir al propio cuerpo legislativo, la función de resolver las dudas sobre las facultades de los órganos del poder, por lo que esta última potestad equivalía a encomendar al órgano legislativo el control sobre la constitucionalidad de la actuación de los otros poderes.

No debe extrañarnos esta actitud de desconfianza hacia el departamento judicial, que se descubre en los Constituyentes de Chilpancingo, ya que no fue sino con posterioridad y precisamente en la Constitución yucateca de 1841, inspirada en las ideas de Manuel Crescencio Rejón, cuando el legislador mexicano, con la vista puesta en el régimen constitucional de los Estados Unidos, tuvo conciencia de las ventajas de confiar, al anteriormente vilipendiado departamento judicial, la excelsa función de salvaguarda de la Constitución.⁷⁹

El otro modelo que tenían presente los referidos autores de la Constitución de Apatzingán, o sea el Código Político de Cádiz, también seguía el sistema francés de atribuir al poder legislativo, en este caso las Cortes, la facultad de interpretar las leyes (artículo 131, párrafo primero), prohibiendo a los jueces suspender la ejecución de las leyes o redactar reglamento alguno para la administración de justicia (artículo 246) y confiriendo también a las mismas Cortes el conocimiento de las infracciones de la Constitución (artículos 372-373), aunque en este último caso existió un débil intento de asociar a los tribunales en dicha función (*supra* 8-A).

Este sistema seguido por la Carta de 1814 trascendió hasta la Constitución Federal de 1824, la que en su artículo 165, expresaba que: “Sólo el Congreso

⁷⁷*Op. ult. cit.*, tomo I, vol. II, pp. 60 y ss.

⁷⁸*Op. ult. cit.*, tomo I, vol. II, pp. 135 y ss.

⁷⁹Phanor J. Eder, *Judicial Review in Latin America*, sobretiro de “Ohio Law Journal”, otoño de 1960, pp. 571 y ss., se considera que la Constitución yucateca de 1841 fue el primer texto legislativo que consagró la revisión judicial de la Constitución en América Latina.

General podrá resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva”; no obstante que en la misma Ley Fundamental se había trasplantado, sin entenderlo, el principio de la supremacía judicial consignado, si bien de manera imprecisa, en el artículo 3º, párrafo 2º, de la Constitución de los Estados Unidos.⁸⁰

En efecto, el artículo 137, fracción V, párrafo quinto, de la Constitución de 1824, otorgó a la Suprema Corte de Justicia la facultad de conocer entre otros asuntos, “...de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley.”

Con apoyo en este último precepto se realizó un débil ensayo para plantear ante la Suprema Corte un problema de violación constitucional, pero este Alto Tribunal consultó al Congreso, quien dio preeminencia al artículo 165, reivindicando así su facultad de interpretar la Ley Suprema, ya que todavía entonces no se había formado el clima propicio para la adopción del control judicial de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de autoridad, el cual surgió hasta que se implantó en Yucatán, en 1841, la más noble de nuestras instituciones procesales; el juicio de amparo.⁸¹

8. *Garantía mixta: juicio de responsabilidad de los altos funcionarios.*

El recuerdo que tenían los autores de la Constitución de 1814 sobre el rígido sistema, aunque desvirtuado en la práctica, que regulaba la responsabilidad de los funcionarios de la Nueva España, los llevó a consagrar un conjunto de disposiciones sobre la materia, en las cuales se entremezclaron las ideas tradicionales españolas con el juicio político confiado a un tribunal especial, que las Leyes Fundamentales Francesas han denominado “Alta Corte de Justicia”.⁸²

⁸⁰Este precepto dispone, en lo conducente: “El poder judicial se extenderá a todos los casos de ley y equidad que dimanen de esta Constitución, de las leyes de los Estados Unidos, así como los tratados celebrados o que se celebren bajo su autoridad...”, facultad que había sido explicada con gran penetración por Alejandro Hamilton, en *El Federalista*, cit., pp. 330 y ss. y que el genio de Alejo de Tocqueville divulgó tanto en Europa como en América, *La democracia en América*, trad. de Luis R. Cuellar, México, 1957, pp. 90 y ss.

⁸¹Cfr. Tena Ramírez, El control de la constitucionalidad bajo la vigencia de la Constitución de 1824, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, N°. 46, México, abril-junio de 1950, pp. 31 y ss.

⁸²Cfr. Esmein-Nezard, *Éléments de droit constitutionnel*, cit., tomo II, pp. 481 y ss.

Esta mezcla de organismos políticos y judiciales para conocer de los delitos oficiales, es lo que nos lleva a considerar que en este aspecto, la Carta de Apatzingán establece una garantía de carácter mixto.

Ya en los artículos 31 a 34 del Reglamento de Funcionamiento y Atribuciones del Congreso de Chilpancingo –que según mencionamos con anterioridad, se atribuye a Andrés Quintana Roo y que además se considera como uno de los antecedentes próximos de la Ley Suprema de 1814–, se estableció un procedimiento para exigir responsabilidades a los miembros de los tres poderes, por graves delitos del orden político, que también puede calificarse como de carácter mixto, pues una vez formulada la denuncia correspondiente, que podía promover cualquier ciudadano, se convocaba a una junta provincial, la que debía elegir cinco individuos “sabios”, que integraban un tribunal transitorio, para conocer especialmente de las referidas responsabilidades, de manera que una vez dictada la sentencia cesaba en sus funciones.

El fallo pronunciado por este típico tribunal especial, debía ser revisado por los dos poderes diversos de aquel al cual pertenecía el funcionario acusado.⁸³

El sistema establecido por la Carta de Apatzingán era confuso y complicado, porque no se tenía una idea precisa del juicio político de responsabilidad, pero sí se advierte la preocupación de velar por el cumplimiento estricto de las disposiciones constitucionales y legales, evitando cualquier exceso de poder por parte de los funcionarios, desde los más elevados, hasta los más modestos.

Si examinamos en su conjunto los preceptos fundamentales que regulan la materia, o sean los artículos 59, 120, 146, 147, 150, 166, 194, 196 y 227 del Código Político de 1814, se observa que para los efectos de la responsabilidad política, los funcionarios eran divididos en tres grupos:

- a) Los individuos que integraban las Supremas Corporaciones.
- b) Los secretarios del Supremo Gobierno, que eran tres, según el artículo 134, o sean de Guerra, de Hacienda y de Gobierno).
- c) Funcionarios subalternos.

Los primeros, o sean los de más elevada categoría, podían ser acusados durante el ejercicio de su encargo, si pertenecían al Congreso y al Tribunal Supremo de

⁸³Lemoine Zitácuaro, Chilpancingo, Apatzingán, cit., pp. 512-513.

Justicia, por los delitos de apostasía, herejía, y los que afectaban al Estado, como los infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos (artículos 59 y 194), y si eran de los integrantes del ejecutivo, además de los anteriores también podían ser inculcados por arrestar a un ciudadano por más de cuarenta y ocho horas, sin remitir al detenido al tribunal competente (artículos 150 y 166).

El procedimiento para conocer de las causas de responsabilidad, comprendía dos etapas: la primera se seguía ante el Congreso quien debía decidir si procedía la consignación (artículo 120)⁸⁴ y con la segunda fase se iniciaba el proceso criminal propiamente dicho, que se tramitaba ante el Tribunal de Residencia (artículo 227).⁸⁵

En cuanto a los secretarios de gobierno, la Constitución era más explícita, pues los consideraba responsables, en su persona, de los decretos, órdenes y demás que autorizaran contra el tenor de la misma Ley Fundamental o contra las mandadas a observar y que en adelante se promulgaran (artículo 146).⁸⁶

Si dichos funcionarios transgredían el citado precepto, el Congreso, con noticia justificada de la violación, decidía a través de un decreto, que había lugar a la formación de la causa (artículo 146), quedando en suspenso el acusado; y a continuación, se remitían los documentos al Supremo Tribunal de Justicia, quien debía instruir y decidir el proceso conforme a las leyes (artículo 147).

Los funcionarios subalternos eran juzgados únicamente por el aludido Tribunal Supremo, sin la previa calificación del cuerpo legislativo (artículo 196), por lo que a ellos nos referiremos en el inciso siguiente.

⁸⁴Este artículo establecía: "Corresponde al Supremo Congreso: hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo Congreso y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones, bajo la forma que explica este decreto."

⁸⁵Este precepto disponía: "Conocerá también el Tribunal de Residencia en las causas que se promuevan contra los individuos de las Supremas Corporaciones por delitos indicados en el artículo 59, a los cuales se agrega, por lo que toca a los individuos del Supremo Gobierno, la infracción del artículo 166."

⁸⁶Según el artículo 144, los títulos o despachos, decretos, circulares y demás órdenes que son propias del alto gobierno, debían ser firmadas por los tres miembros del ejecutivo y por el secretario correspondiente, y aquéllas correspondientes al gobierno económico y las que fueron de menos entidad, debería suscribirlas el presidente del propio Ejecutivo y el secretario correspondiente, en presencia de los tres integrantes de dicha corporación, en la inteligencia de que la omisión de las citadas formalidades determinaba que el decreto o la orden carecían de fuerza y no eran obedecidos por los subalternos.

En conclusión, tanto los integrantes de los tres órganos supremos del Estado, como los secretarios de gobierno eran objeto de un doble proceso, en caso de que fueran acusados de delitos oficiales; primeramente el Congreso realizaba un juicio de *conciencia*, para decidir si existían suficientes elementos para la consignación criminal, y en segundo término, previa la calificación anterior que equivalía en cuanto a sus consecuencias, a la privación del fuero constitucional (en sentido moderno), se iniciaba un proceso penal ante el Tribunal de Residencia en el supuesto de los miembros de las corporaciones supremas, o ante el Supremo Tribunal de Justicia, en el caso de los secretarios de gobierno, en el cual dictaba sentencia, según *derecho*, estableciendo la pena correspondiente.

Por esta razón es que consideramos que este doble juicio, de conciencia y de derecho, primeramente ante un órgano político y después ante uno plenamente jurisdiccional, constituye una garantía de carácter mixto.⁸⁷

Podemos mencionar que durante la transitoria y relativa vigencia de la Constitución de Apatzingán, en el territorio dominado por el ejército insurgente, se realizó un caso de juicio de responsabilidad por infidencia (es decir previsto por el artículo 59), que se imputó al doctor José María Cos, uno de los adalides de la revolución, en virtud de que, no obstante su cargo de miembro del Supremo Gobierno, había promovido una sublevación de las tropas a su mando, en contra de la autoridad del Congreso.

El Congreso que se había refugiado en Uruapan y en ausencia del Tribunal de Residencia, que no se había nombrado, instruyó los dos procedimientos y decidió sobre la culpabilidad del acusado, condenándolo a muerte, pero debido a las súplicas de varios miembros del Gobierno, la conmutó por la de prisión perpetua, de la que se le indultó después de algún tiempo.⁸⁸

⁸⁷Al parecer este sistema de doble procedimiento fue tomado de los artículos 131, párrafo vigesimoquinto y 261, respectivamente, del Código Político español de 1812.

⁸⁸Cfr. Julio Zárate, "La guerra de independencia", en *México a través de los siglos*, tomo III, pp. 480-481; Lucas Alamán, *Historia de México*, tomo IV, México, 1942, pp. 270-272.

9. *Garantía jurisdiccional*

Por garantía jurisdiccional de la Constitución entendemos la tutela de la Ley Suprema encomendada a un órgano judicial, que conoce, a través de un verdadero proceso, de las controversias sobre la aplicación y observancia de las mismas normas fundamentales.

En la Carta Política elaborada por el Congreso de Chilpancingo, encontramos sólo una forma de control de las disposiciones constitucionales encomendada a órgano jurisdiccional, y es la relativa a la responsabilidad oficial, y que a su vez comprende dos aspectos, el que se refiere a empleados subalternos, y por otra parte, el llamado Juicio de Residencia. Haremos una breve descripción de ambas facetas:

A. *Responsabilidad de los empleados públicos.* Es poco lo que podemos decir al respecto, ya que el Documento de 1814 se limita a establecer en su artículo 196 que corresponde conocer al Supremo Tribunal de Justicia, además de las causas en que se requiere previa calificación del Congreso: "...en las demás de los Generales de División y Secretarios del Supremo Gobierno; en la de los Secretarios y Fiscales del mismo Supremo Tribunal; en las del Intendente General de Hacienda, sus Ministros, Fiscal y Asesor."

De manera que, en realidad existen dos clases de funcionarios que pueden ser encausados ante dicho Tribunal Supremo, por una parte los de elevada categoría, como lo son los generales de división, el intendente general de Hacienda y los secretarios de gobierno, en la inteligencia, que respecto de estos últimos, el juicio debe seguirse por delitos diversos al de refrendo de órdenes o decretos inconstitucionales o ilegales (*supra* número 8); por otro lado, la responsabilidad oficial de los empleados subalternos tanto del propio Tribunal Supremo como de la Intendencia General de Hacienda.

En estos dos supuestos, como ya lo hemos dicho, la responsabilidad se tramita exclusivamente ante el Tribunal Supremo, sin que se exija previamente la declaración del Congreso, pero en cambio no se expresa a quién corresponde la legitimación activa para promover dicho juicio, aunque probablemente, de haberse reglamentado y de acuerdo con el espíritu del sistema hispánico, el proceso se hubiera seguido de oficio, o por denuncia de cualquier ciudadano (acción popular).

B. El juicio de residencia

Durante los tres siglos de régimen colonial español en América, imperaron dos sistemas de control y vigencia, por órgano judicial, de la actuación de los funcionarios, desde los virreyes y capitanes generales hasta los alcaldes y corregidores; estas instituciones fueron las *visitas* y los *juicios de residencia*.⁸⁹

Se estima que las visitas se diferenciaban de la residencia, en virtud de que las primeras se practicaban durante el ejercicio del cargo del investigado, en tanto que la segunda se efectuaba al concluir el empleo o comisión respectiva, o bien cuando al afectado se le confería otra función o era trasladado a otro sitio.⁹⁰

En su magnífica monografía sobre los juicios de residencia indios, José María Mariluz Urquijo sostiene que tales procesos podían practicarse también durante el tiempo en que se encontraba en funciones el residenciado, y que era el procedimiento lo que distinguía esta institución de la visita, que en el último supuesto era estrictamente inquisitorio y secreto, en tanto que la residencia implicaba, además de la pesquisa, un juicio contradictorio que permitía la defensa del funcionario afectado.⁹¹

También se hace recaer la diferencia entre ambas instituciones en la circunstancia de que la residencia se practicaba necesariamente, salvo casos excepcionales, a todos los funcionarios, y además, individualmente considerados en tanto que la visita era esporádica y podía ser particular, o bien general y afectar a todo un organismo gubernamental.⁹²

Lo cierto es que en uno y otro caso se trataba de jueces unitarios designados especialmente para el caso y que cesaban sus funciones en cuanto concluía el procedimiento y dictaban la sentencia respectiva que podía ser impugnada en algunos supuestos (suplicación).⁹³

⁸⁹Para José María Mariluz Urquijo, "llamábase juicio de residencia o simplemente residencia, a la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo", *Ensayo sobre los juicios de residencia indios*, Sevilla, 1952, pp. 258 y ss.

⁹⁰Cfr. José María Ots Capdequi, *Manual de historia del derecho español en las Indias y del derecho propiamente indiano*, Buenos Aires, 1945, pp. 400 y ss.

⁹¹*Ensayo sobre los juicios de residencia indios*, cit., pp. 258 y ss.

⁹²Cfr. Toribio Esquivel Obregón, *Apuntes para la historia del Derecho en México*, cit., tomo II, pp. 159 y ss.

⁹³En algunas ocasiones se siguió la corruptela de designar como jueces de residencia de los alcaldes y corregidores a quienes habían de sustituirlos y alguna otra época se designaban tres jueces para que

Aunque se discute sobre la eficacia de estas instituciones para lograr el respeto de la ley por parte de los funcionarios coloniales, la mayoría de los autores coincide en estimar que salvo los virreyes y capitanes generales, que en ocasiones y por su gran influencia en la Corte de España, lograban eludir su responsabilidad, en todos los demás casos ejerció una influencia benéfica en la marcha de los asuntos de gobierno, constituyendo un método adecuado para lograr, hasta cierto punto, el cumplimiento de las Leyes de Indias.⁹⁴

El prestigio de que gozaba este medio de control tanto en la Península como en América, está confirmado por su supervivencia en la Constitución de Cádiz de 1812, que fue redactada de acuerdo con el criterio del grupo liberal que dominaba en las Cortes Constituyentes, y la única modificación consistió en suprimir el carácter especial y unitario del juez de residencia, puesto que esta función se atribuyó a un cuerpo colegiado permanente, como lo era el Supremo Tribunal de Justicia.

En efecto, el artículo 261, parágrafo sexto, confería a dicho Tribunal Supremo la facultad de: *Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes.*

La Constitución de Apatzingán estuvo más cerca de la institución tradicional hispánica, pues si bien no confió la residencia a jueces unitarios especialmente designados, en cambio, contra el precedente de la Carta gaditana, y en relación con los más altos funcionarios, creó un órgano judicial especializado que denominó "Tribunal de Residencia".

Este tribunal no era permanente sino que se integraba cada vez que era necesario conocer de alguna causa de residencia o de responsabilidad, con cinco personas, sorteadas por el Congreso, de una lista que debían elaborar las juntas provinciales electorales (artículos 212 a 217).

Cuando se trataba de juicio de residencia, el tribunal debía formarse dentro del plazo de dos meses anteriores a que estuvieran por concluir el cargo de alguno

sucesivamente, en caso de imposibilidad de cada uno, practicarán el juicio, Mariluz Urquijo, *Ensayo sobre los juicios de residencia indios*, cit., pp. 45 y ss.

⁹⁴Mariluz Urquijo, *Ensayo sobre los juicios de residencia indios*, cit., pp. 283 y ss.

de los funcionarios sujetos a la misma (artículo 218), y en el tiempo más breve posible, en los procesos de responsabilidad (artículo 220).

El propio Tribunal de Residencia conocía de dos clases de negocios, o sea, de las residencias propiamente dichas, que debía practicar respecto de los integrantes de las supremas corporaciones (artículo 224), así como de los juicios de responsabilidad de las mismas personas, previa calificación del Congreso que estimara procedente la acusación (artículo 227).

En cuanto a la residencia de todos los demás empleados públicos, la misma correspondencia, según el modelo de la Carta de Cádiz, al Supremo Tribunal de Justicia (artículo 196).

Concretándonos a los juicios de residencia, los artículos 224 y 226, fijaban plazos perentorios de uno y tres meses para recibir las acusaciones y para fallar el proceso respectivamente, que en caso de no cumplirse, implicaban la absolución del afectado, salvo el supuesto en el que de acuerdo con el reglamento respectivo (que no se dictó) procediera suplicación contra la sentencia, pues entonces el juicio podía prorrogarse por un mes más.⁹⁵

En resumen, podemos afirmar que en lo referente al sistema establecido por la Constitución de 1814, el Tribunal de Residencia se integraba especialmente cada vez que era necesario exigirla a los funcionarios integrantes de las supremas corporaciones; los jueces escuchaban acusaciones y tenían que fallar en plazos determinados y que se disolvían una vez dictada la sentencia.

Se trataba pues, de un control jurisdiccional de la conducta de las autoridades, verificado con posterioridad a la conclusión de su encargo, con el fin de calificar esa conducta y exigir las responsabilidades propiamente dicho, en que este último sólo podía planearse en los casos en que hubiese acusación en contra del funcionario durante el ejercicio de su empleo.

⁹⁵Para los plazos que se establecían en las Leyes de Indias para recibir las acusaciones y para fallar los juicios de residencia, plazos que eran semejantes y en algunas ocasiones un poco más amplios que los establecidos por la Carta de Apatzingán, generalmente dos y cuatro meses, respectivamente, puede consultarse el importante trabajo de Mariluz Urquijo, cit., pp. 239 y ss.