

Derechos humanos y Estado de Derecho: la igualdad, la libertad y los derechos indígenas en las primeras Constituciones mexicanas. ¿Algunas omisiones?

Moisés Jaime Bailón Corres*

RESUMEN: En este ensayo se sostiene que el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución Federal de 1824 son los primeros documentos que marcan una ruptura clara con la legalidad del antiguo régimen en materia de derechos del hombre y avanzan en la idea de formar un Estado de Derecho en México. Influidos por documentos gestados en la independencia estadounidense y en la Revolución francesa, además de la Constitución de Cádiz, se establecerán una serie de derechos civiles y políticos para los mexicanos, pero habrá algunas ausencias como la de la libertad de conciencia y la religiosa; además de no consignarse con claridad los temas de la igualdad y libertad personal, ni abordarse la cuestión de los derechos de los pueblos indígenas. Ello resulta de la correlación de las dos grandes fuerzas que integran el nuevo pacto social nacional: una apuntalada en los grupos de propietarios que quieren mantener las cosas sólo con independencia pero sin cambios en la estructura social, y otro que busca estos cambios: la necesidad de mantener la unidad del país lleva a que esos dos documentos fundacionales reflejen internamente las dos posiciones. De igual forma se aborda cómo es tratado el tema de los derechos de los pueblos indígenas en algunas Constituciones estatales.

El ensayo señala cómo esas disputas entre las fuerzas que conformaron el nuevo país no permitirían sino hasta 1857 el establecimiento claro y preciso de un capítulo específico de los derechos del hombre en la Constitución Federal, no obstante que a nivel estatal se tuvieron avances importantes en algunos casos.

ABSTRACT. *This essay presents the argument that the Constitutive Act of the Mexican Federation and the 1824 Federal Constitution were the first documents to make a clear break with the ancien régime's legality regarding human rights. They also meant an advance on the idea of establishing a Rule of Law in Mexico, because, influenced by documents originating in the U. S. Independence, the French Revolution, and the Cádiz Constitution, a series of civil and political rights were established for all Mexicans. Nevertheless, there were some absentees, such as freedom of conscience and religion, the fact that personal equality and freedom were not clearly defined, and the rights of indigenous peoples were not approached. This was due to the correlation between the two great sides that integrated the new national social pact: one was based on the groups of owners that only wanted independence with no changes in the social structure, and the second one wanted these changes. The need for national unity meant that these two foundational documents internally reflect both political positions. The text also studies how the rights of indigenous peoples were approached in some states' constitutions.*

* Investigador del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

The essay highlights the fact that these disputes between the main political forces that conformed the new nation would not allow until after 1857 establishing a clear and precise chapter regarding human rights in the Federal Constitution, although there had been important advances at the state level in some cases.

SUMARIO: Introducción. I. La federación mexicana. 1. El Acta Constitutiva. 2. La Constitución de 1824. II. Derechos humanos en las Constituciones estatales. 1. Jalisco y otros estados. 2. Oaxaca cocida aparte. III. Los derechos de los pueblos indígenas. 1. La federación y los estados. 2. De nuevo el caso de Oaxaca. IV. La libertad y la esclavitud en las Constituciones mexicanas. V. Un capítulo de derechos del hombre en la legislación nacional. VI. Algunas consideraciones finales.

Introducción

La historia de los derechos humanos, y de la lucha por su reconocimiento en las disposiciones jurídicas de las naciones, comenzó a finales del siglo XVIII junto con estos grandes movimientos sociales que marcaron la entrada de la humanidad en la época moderna: la independencia estadounidense y la Revolución francesa.

La Declaración de Derechos del Estado de Virginia del 12 de junio de 1776, la Declaración de Independencia norteamericana del 4 de julio de 1776 y la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional de la Revolución francesa el 26 de agosto de 1789, son las primeras manifestaciones en favor de una serie de reclamos que tendrían que ver con las relaciones que el hombre individualmente considerado establece con los poderes públicos: la libertad, la seguridad jurídica, la igualdad, la propiedad, la posibilidad de alcanzar la felicidad de los pueblos. El poder público surge como resultado no de una disposición divina, sino de la soberanía popular: he aquí la base desde la que empezaría a construirse el concepto de las democracias modernas. Su importancia radica en que por primera vez se reconocen derechos al hombre por el simple hecho de serlo, concediéndoseles el carácter de universales.¹ Para algunos autores, ese acto representó uno de los momentos decisivos que marcan el fin de una etapa y el inicio de otra.²

En estas declaraciones de derechos resaltan dos aspectos centrales. Por un lado la aparición del individuo como persona, como sujeto de derechos, y el establecimiento de que el poder público ha de hallar límites en su ejercicio en la libertad y en la igualdad de los hombres. Por eso la libertad es considerada la base sobre la que descansa y el reconocimiento de los demás derechos; y la igualdad tendría igual fuerza cimentadora. Por otro lado, la prefiguración de lo que actualmente se entiende por Estado de Derecho. Es decir, una serie de características de lo que se conoce como Estado liberal burgués, Estado democrático de Derecho, etcétera; a saber, la distribución y el ejercicio del poder entre varios detentadores (división de poderes), la supremacía de la Constitución y el sometimiento de la autoridad a la ley, un control judicial adecuado, y el establecimiento de

¹ Jaime Juárez Hernández, "Derechos humanos y garantías individuales su defensa", *Derechos y Humanos*, México, año 6, núm. 11, 2001, pp. 25-33.

² Norberto Bobbio, "La Revolución francesa y los derechos del hombre", *Foro*, Bogotá, núm. 12, junio de 1990, p. 58.

derechos y libertades fundamentales para los individuos que conforman la sociedad en cuestión.

Casi se ha vuelto un lugar común afirmar que las primeras Constituciones mexicanas, sobre todo el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de 1824, marcan una ruptura fundamental con el Antiguo Régimen por sus postulados esenciales en favor de los derechos humanos, y que en este derrotero los grandes avances de la Constitución de Cádiz jugaron un papel fundamental.

Pero las cosas no fueron así tan llanas. La estructura de clases colonial y la existencia de una fuerte disputa entre las elites políticas por el rumbo del nuevo país, llevarían a matizar el tema de los derechos humanos en estos primeros esfuerzos constitucionales y a que no se concretaran en esos ordenamientos con la claridad que a veces se les ha querido ver.

En este pequeño ensayo seminal pretendemos rastrear en estos importantes documentos la presencia del tema de los derechos del hombre, y compararlos con su expresión en los dos primeros ordenamientos jurídicos que surgieron en las entidades federativas en esos mismos años de formación del sistema político mexicano. Enseguida se hacen algunas consideraciones breves sobre los derechos de los pueblos indígenas en esos documentos constitucionales.

Finalmente queremos ver el tratamiento que se da a dos derechos fundamentales: el de la igualdad y el de la libertad, para rematar en un balance del tema de la esclavitud en estos documentos germinales de nuestra composición actual como nación plural.

Partimos del supuesto de que si estos derechos tan fundamentales no están suficientemente especificados en esos documentos, sin duda alguna se trató de omisiones que fueron resultado de la correlación de fuerzas en un país que recién nacía y lo hacía amenazado de la reconquista, tanto desde fuera como desde el propio interior del país, como del acoso de las grandes potencias de ese tiempo, Inglaterra, Francia y los pujantes Estados Unidos de Norteamérica.

I. La federación mexicana

Con la independencia de México, pactada a partir de los Tratados de Córdoba y del Plan de Iguala, y desaparecido el primer sueño del Imperio mexicano, el deseo de establecer un Estado de Derecho, así como de garantizar derechos del hombre, son dos aspectos que están presentes en el pensamiento y la acción política de los mexicanos de entonces. Estaría presente, como ya lo había estado desde principios de la guerra civil de Independencia, entre los bandos en disputa. La Constitución de Cádiz de marzo de 1812 y la llamada Constitución de Apatzingán de octubre de 1814, dentro de otros importantes documentos, son prueba fundamental de ello.

Claro que lo que para unos era un Estado de Derecho apegado a una concepción moderna, de división de poderes, control constitucional, respeto a los derechos humanos y democracia, para la otra postura será la de mezclar esos aspectos del diseño del nuevo Estado, como el mantenimiento de los privilegios y fueros de las clases sociales coloniales, amén de una sola religión. De manera que los primeros fundamentos legales del nuevo Estado y la nueva nación

resultarán de una mezcla de estos dos pensamientos políticos detrás de los que estaban dos fuerzas sociales en disputa; la propia realidad social del nuevo país así lo era: independiente, pero colonial en su composición de clases y en la estructura de la desigualdad social.

A diferencia de la Constitución de Apatzingán, que sí lo tenía, tanto en el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, como en la Constitución Federal del 4 de octubre de ese año, no contienen un apartado o catálogo especial consagrado a los derechos del hombre. Una interpretación dominante en este sentido es que se debe a la gran influencia que tuvo la Constitución estadounidense, en su versión original antes de las primeras 10 enmiendas. Se creía que una Constitución Federal debería limitarse a fijar la estructura de los poderes federales y dejar a las Constituciones particulares de los estados la emisión de una declaración de derechos. Pero también recordemos que en la Constitución de Cádiz tampoco se establecía con capítulo específico al respecto, como sí en la Constitución francesa de 1793, que es emitida junto con una Declaración de Derechos del Hombre.³

Creo que los constituyentes de Cádiz trataron de evitar las referencias directas a la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Asamblea Francesa y a la Constitución de ese país, como una forma de marcar sus diferencias frente al imperio napoleónico que había hecho abdicar a los herederos al trono español e impuesto al hermano de Napoleón. De la misma manera, en los debates del Congreso Constituyente mexicano de 1824, las referencias en discursos e intervenciones son sobre todo a la Constitución estadounidense,⁴ aunque el espíritu de Cádiz estaría metido en aspectos básicos como la libertad de imprenta por un lado y la intolerancia religiosa por el otro (aunque contenía aspectos poco desarrollados como la libertad civil, lo que implica que no existía libertad de conciencia en sentido lato); el derecho de propiedad; “los demás derechos legítimos de los individuos que [...] componen” la nación y la seguridad jurídica.⁵ Habría que marcar cierta distancia con España y lo que ella representaba, pero en la práctica, sin decirlo, parte del pensamiento heredado de Cádiz se filtrará en la primera Constitución mexicana y en las Constituciones estatales de esa primera década independiente.

A lo largo de los articulados tanto del Acta Constitutiva como de la Constitución Federal de 1824, hay el reconocimiento de una serie de derechos del hombre, que sobre todo correspondían a los llamados derechos civiles y políticos, así como aspectos de un nuevo orden legal que los hacen ver como parte de ese desarrollo mexicano hacia el establecimiento de un pleno Estado de Derecho. No obstante, hay temas que no aparecen: uno de ellos es la libertad de conciencia, por predominar la influencia gaditana de la intolerancia religiosa tanto en estos documentos federales como en todas las 19 Constituciones de igual número de estados que conformaban la federación en esos primeros años de vida independiente.

³ “Constitución francesa de 1793” en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_fra.pdf

⁴ Se pueden ver los debates, extraídos de los periódicos de la época *El Águila Mexicana* y *El Sol*, en el libro *Acta constitutiva. Crónicas de la federación*. México, Secretaría de Gobernación, 1974.

⁵ “Constitución política de la monarquía española. 18 de marzo de 1812”, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*. México, Imprenta del Comercio, 1876, t. 1, núm. 96, pp. 349-380.

1. El Acta Constitutiva⁶

En el caso del Acta Constitutiva se señala que la soberanía reside radical y esencialmente en la nación, por lo que corresponde a ésta, por medio de sus representantes, adoptar y establecer la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezcan convenientes para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas según crea más conveniente. Asume que la nación adopta el régimen de gobierno de república representativa popular federal, por lo que sus partes integrantes son estados independientes, libres y soberanos en su administración y gobierno interior. Asimismo, se establece un principio fundamental del Estado de Derecho: la separación de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, prohibiéndose tanto que dos o más de estos poderes puedan reunirse en una corporación o persona, así como tampoco el Legislativo residir en una sola persona. A la manera estadounidense, este cuerpo se compondría de dos Cámaras: se establece en este órgano la facultad de proteger y arreglar la libertad de imprenta en toda la federación.

En cuanto al Poder Judicial, se consigna otro importante derecho del hombre, el de la seguridad jurídica, afirmando que ninguno será juzgado en los estados y territorios sino por leyes dadas y tribunales establecidos antes del acto por el cual se les juzgue, quedando prohibidos los juicios por comisión especial y toda ley retroactiva.

De la misma forma, se establecen para los estados de la federación la división de poderes y la prohibición de reunirse dos poderes en uno solo. El Congreso de esos estados se compondría del número de individuos que establezcan sus Constituciones, electos popularmente y entretanto se organizaba su gobierno interior, se observarían las leyes vigentes. Como sabemos, estas llamadas leyes vigentes sobre todo eran, en su mayoría, disposiciones de origen colonial, por lo que los jueces tendrían que apelar al orden de prelación, dando lugar a lo que han llamado derecho de transición.⁷

En las prevenciones generales se establece la obligación de la nación de proteger con leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano, pero no se explicitan cuáles son esos derechos. Asimismo, siguiendo el texto gaditano, todos los habitantes de la federación tienen libertad de escribir, imprimir y publicar ideas políticas, sin autorización previa, bajo las restricciones y la responsabilidad de las leyes. Cádiz también empezaría a pesar más en el famoso artículo 4o., que acotaba, sin duda alguna, la libertad de imprenta y de pensamiento, estableciendo la religión de estado al afirmar que la “religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica apostólica, romana. La nación la protege con leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra”.⁸

⁶ En este inciso, mientras no se diga lo contrario, las referencias provienen del “Acta Constitutiva de la Federación. Enero 30 de 1824”, en M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit.*, *supra*, nota 5, núm. 385, pp. 693-697.

⁷ Véase María del Refugio González, “Notas para el estudio del proceso de codificación civil en México (1821-1928)”, en Jorge A. Sánchez-Cordero Dávila, coord., *Libro del cincuentenario del Código Civil*. México, UNAM, 1978, pp. 95-136.

⁸ “Acta Constitutiva de la Federación. Enero 30 de 1824”, en M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit.*, *supra*, nota 5, núm. 385, pp. 693-697.

2. La Constitución de 1824⁹

Por lo que respecta a la Constitución de 1824, en el preámbulo del decreto se encuentran claves muy importantes para entender este fundamental documento de nuestra historia legislativa. Dice que uno de los propósitos del Congreso Constituyente fue:

[...] crear un Gobierno firme y liberal sin que sea peligroso; [...] hacer reinar la igualdad ante la ley, la libertad sin desorden, la paz sin presión, la justicia sin rigor, la clemencia sin debilidad; [...] asegurar al Poder Judicial una independencia tal que jamás cause inquietudes a los inocentes ni menos preste seguridad al crimen.

He aquí la ventaja del sistema de federación. Darse cada pueblo a sí mismo leyes análogas a sus costumbres, localidades y demás circunstancias, [...] crear los tribunales necesarios para el pronto castigo de los delincuentes y la protección de la propiedad y la seguridad de sus habitantes.

Pero en medio de esos progresos de civilización, la patria exige de nosotros grandes sacrificios, y un religioso respeto a la moral. Vuestros representantes os anuncian que si queréis ponerlos al nivel de la república feliz de nuestros vecinos del Norte, es preciso que procuréis elevaros al alto grado de virtudes cívicas y privadas que distinguen a ese pueblo singular. Esta es la base de la verdadera libertad, y la mejor garantía de vuestros derechos y de la permanencia de vuestra Constitución. La fe en las promesas, el amor al trabajo, la educación de la juventud, el respeto a sus semejantes, he aquí, mexicanos, las fuentes de donde emanará vuestra felicidad y la de vuestros nietos. Sin estas virtudes, sin la obediencia debida a las leyes y a las autoridades, sin un profundo respeto a nuestra adorable religión, en vano tendremos un Código lleno de máximas liberales, en vano haremos ostentación de buenas leyes, en vano proclamaremos la santa libertad.

Inculcad, pues, a vuestros comitentes las reglas eternas de la moral y el orden público: enseñadles la religión sin fanatismos, el amor a la libertad sin exaltación, el respeto más inviolable a los derechos de los demás, que es el fundamento de las asociaciones humanas [...] puesto que sin justicia no hay libertad, y la base de la justicia no puede ser otra que el equilibrio entre los derechos de los demás con los nuestros. He aquí resuelto el problema de la ciencia social.¹⁰

En este discurso está la esencia del tipo de Constitución que resultaría. De la misma forma que el Acta Constitutiva, la Constitución se manifiesta en primer término por la libertad y la independencia de la nación del Gobierno español y cualquier otra potencia; adopta la forma de gobierno de república representativa popular federal; y establece que la religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica apostólica y romana, que será protegida por leyes sabias y justas, prohibiéndose el ejercicio de cualquier otra. Se establece la división de poderes, pero se omite la prohibición para que puedan juntarse dos poderes en uno, que estaba en el Acta, pero se entiende que también rige este precepto porque la Constitución estatuye el respeto a aquella. El Poder Legis-

⁹ "Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos. 4 de octubre de 1824", en *ibid.*, núm. 427, pp. 719-737.

¹⁰ *Idem.*

lativo se compondrá de dos Cámaras electas en forma indirecta, de acuerdo con la normativa que cada legislatura establezca para reglamentar las cualidades de los electores, aunque se asienta la base poblacional para el número de representantes ante el Congreso General.¹¹

Respecto de los derechos humanos explícitamente reconocidos, queda el Congreso General facultado en el artículo 49, fracción III, para proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, ni abolirse en ninguno de los estados.

En cuanto a las facultades y restricciones del presidente, establecidas en la sección IV, el artículo 110 señala varias fracciones relacionadas con derechos del hombre:

La fracción XIX dispone que el presidente debe cuidar que la justicia se administre pronta y cumplidamente por la Corte Suprema, tribunales y juzgados de la federación, y que sus sentencias se ejecuten según las leyes.

En el artículo 112, en cuanto a las restricciones del presidente relacionadas con el derecho a la seguridad jurídica, la fracción II dice que no podrá el presidente privar a ninguno de su libertad, ni imponer pena alguna; pero cuando lo exija el bien y seguridad de la federación podrá realizar arrestos, debiendo poner a los arrestados, en el término de 48 horas a disposición de juez competente.

Por su parte, en cuanto al derecho a la propiedad, la fracción III del mismo artículo dispone que el presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; cuando esto fuera necesario por causa de utilidad general, deberá contar con la previa aprobación del Senado, o en su receso, del Consejo de Gobierno, y con indemnización al afectado.

Otra fracción, la IV, establece que tampoco podrá el presidente impedir las elecciones y demás actos que están relacionados con la facultad de las Cámaras de integrarse como gran jurado (segunda parte del artículo 38).

Por su parte, según el artículo 116, el Consejo de Gobierno tendría la facultad de velar por la observancia de la Constitución, del Acta Constitutiva y leyes generales formando un expediente relativo a estos objetos, y hacer las observaciones al presidente para el mejor cumplimiento de la Constitución y las leyes de la Unión. Y la Suprema Corte tendrá, dentro de otras atribuciones, la de conocer de las infracciones a las Constitución y leyes generales, según se prevenga por ley.

La sección séptima, del Título V, referida al Poder Judicial, de reglas generales a que se sujetará en todos los estados y territorios de la federación la administración de justicia, salvo los militares y eclesiásticos que seguirían con sus propios tribunales y leyes, constituye la parte más importante en materia de derechos del hombre de la Constitución de 1824.

En primer lugar, dispone que en los estados se prestará entera fe y crédito a los actos, registros y procedimientos de los jueces y demás autoridades estatales. Que el Congreso General uniformará las leyes, según las que deberán probarse dichos actos, registros y procedimientos.¹² Que la pena de infamia no

¹¹ El articulado que sigue a continuación en este subapartado proviene de *idem*.

¹² Cosa que como sabemos a nivel federal tardaría más de medio siglo en concretarse hasta la aparición del Código Civil de 1870 para el Distrito Federal y territorios, aunque en Oaxaca se haya dado un avance fundamental de 1828 a 1829 con un Código que estuvo vigente hasta 1837. En Zacatecas se publicó un proyecto de Código, como en Jalisco y en Guanajuato se convocó a un concurso para presen-

pasará del delincuente que la hubiera merecido según las leyes. Es asimismo prohibida para siempre la pena de confiscación de bienes, así como todo juicio por comisión y toda ley retroactiva. Se manda además que ninguna autoridad aplicará clase alguna de tormento sea cual fuere la naturaleza y estado del proceso. Nadie podrá ser detenido sin que haya semiplena prueba o indicio de que es delincuente. Ninguno podrá ser detenido por indicios más de 60 horas. Ninguna autoridad podrá librar orden para el registro de casas, papeles y otros efectos de los habitantes de la República, sino en los casos expresamente dispuestos por la ley y en la forma que ésta determine.

Con las anteriores disposiciones se reconocen los derechos a la seguridad jurídica y a la seguridad de la propiedad frente a actos del Estado.

Otras disposiciones importantes son las siguientes: a ningún habitante de la República se le tomará juramento sobre hechos propios al declarar en materias criminales; los militares y eclesiásticos seguirán sujetos a las autoridades a que están en la actualidad según las leyes vigentes; no se podrá entablar pleito alguno en lo civil ni en lo criminal, sobre injurias, sin hacer constar de haberse intentado el medio de la conciliación; a nadie podrá privarse el derecho para determinar sus diferencias por medio de jueces árbitros, nombrados por ambas partes, sea cual fuere el estado del juicio.

El artículo 161 establece la obligación de los estados de proteger a sus habitantes en el uso de la libertad que tienen de escribir, publicar e imprimir sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, cuidando que se observen las leyes generales en la materia.

Como dato relevante, la primera Constitución mexicana, además de no dedicar expresamente un capítulo a los derechos del hombre, no define a los mexicanos ni el concepto de ciudadanía (en este último caso es semejante a la Constitución estadounidense). Ésta es una facultad que se dejó a las legislaturas de los Estados.

Sin embargo, a pesar de estos importantes derechos reconocidos al hombre frente al poder público, dos derechos fundamentales están ausentes en el Acta Constitutiva y en la Constitución de 1824. Éstos son los de la igualdad y el de la libertad personal. No hay mención a ellos, como tampoco hay una declaración que aboliera la esclavitud que existía en algunas regiones del país. Igual acontecería con los derechos o "privilegios" si se le quiere ver así, que las comunidades y pueblos indígenas habían gozado durante el periodo colonial. Y esto no es cosa pequeña, por lo que conviene revisarla un poco.

Es bien cierto que desde el primer Congreso Constituyente, en tiempos del imperio de Iturbide, el 17 de septiembre de 1822 el Congreso había emitido un decreto para dar cumplimiento al artículo 12 del Plan de Iguala, disponiendo que en todo registro y documento público o privado al sentar los nombres de los ciudadanos del imperio se omitiera clasificarlos por su origen. Agregaba además que en los libros parroquiales no debería ya hacerse distinción alguna de origen, aunque continuaría en lo que respecta a los aranceles para la graduación de

tar una propuesta adecuada a la entidad. Véase, por ejemplo, María del Refugio González, *El derecho civil en México 1821-1871 (apuntes para su estudio)*. México, UNAM, 1988.

derechos y obvencciones en tanto se clasificaban con otro método más justo y oportuno.¹³

Sin embargo, habrá que destacar que la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 no dice nada acerca de la esclavitud, aunque se discutió en las sesiones del constituyente.

Pensamos que esos derechos fundamentales fueron atenuados sus reclamos, frente a los centralistas, con tal de poder definir una Constitución Federal inicial. Regresaremos más adelante a este tema, para pasar a revisar la cuestión de los derechos del hombre y el Estado de Derecho en las Constituciones estatales de ese tiempo.

II. Derechos humanos en las Constituciones estatales

En el primer periodo de la independencia de México, la federación se integraba de 19 estados y cuatro territorios. Los estados eran Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Tejas, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Occidente (Sonora y Sinaloa), Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Había cuatro territorios que eran los de Colima, Santa Fe de Nuevo México, la Alta California y la Baja California. Los estados se regirían por sus propias Constituciones y los territorios serían administrados desde la federación.

Dos importantes regiones de México, que desde los tiempos de la guerra civil de la década del diez, y ya conseguida ésta, durante el imperio de Iturbide, se habían mantenido activas política y militarmente en favor de la independencia primero y luego del establecimiento de un orden federal, eran Jalisco y Oaxaca. De ahí que no era de sorprender que fueran las primeras en promulgar sus Constituciones particulares, o desarrollarlas incluso, al mismo tiempo en que se estaba gestando la Constitución Federal. La Constitución del estado de Jalisco sería promulgada el 18 de noviembre de 1824, y la de Oaxaca el 10 de enero de 1825. Es decir, lo hicieron un mes y medio, y tres meses después de promulgada la Carta Federal.

1. Jalisco y otros estados

Analicemos primero la Constitución de Jalisco para ver cómo se expresan en ella el tema de los derechos humanos, el Estado de Derecho y, sobre todo, los derechos de igualdad y libertad.

A diferencia de la Constituciones Federal y la de Oaxaca, la jalisciense no posee un preámbulo que nos dé idea del sentido filosófico que orienta el documento, por lo que el procederemos directamente a los contenidos del articulado.

Como esta Constitución no dispone de una capítulo de derechos, tendremos que encontrarlos dispersos en diversos artículos. No obstante, por ser la primera, es la más radical en su federalismo, ya que sus dos primeros artículos definen

¹³ "Orden del Soberano Congreso Constituyente Mexicano del 17 de septiembre de 1822", en M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit.*, *supra*, nota 5, núm. 313, pp. 628-629.

al Estado como libre e independiente de cualquier otro de los Estados Unidos Mexicanos y de cualquier otra nación, y que retiene su soberanía y libertad en lo que toca a su administración y gobierno interior.¹⁴

Algo que resalta es la fuerza del tema de la libertad de conciencia asociada a la intolerancia religiosa, ya que su artículo 7o. establece que la religión del estado es la católica, apostólica y romana sin tolerancia de otra alguna y que el estado fijará y costeará todos los gastos necesarios para la conservación del culto. Aunque la mayoría de las Constituciones estatales, dentro de ellas las de Chiapas, Chihuahua y Durango, establecerán la intolerancia religiosa, la de Jalisco, como la de Coahuila y Tejas irán más allá al responsabilizar al estado del mantenimiento del culto.¹⁵ Enseguida, la Constitución jalisciense dispone que todo habitante o transeúnte goza de los derechos imprescriptibles de libertad, igualdad, propiedad y seguridad, la libertad de imprenta (aunque no se establece que sin previa censura como en otras Constituciones) y prohíbe la esclavitud en todo su territorio. Sin embargo, no abunda más en estos derechos.

Por esos motivos al establecer el derecho de igualdad sólo distingue a dos tipos de personas que viven en la entidad: jaliscienses y ciudadanos jaliscienses, fijando las características de uno y otro.

El gobierno del estado es definido como republicano, representativo popular federado, por lo que no puede haber en el estado empleo ni privilegio alguno hereditario, y se establece la división de poderes, prohibiéndose la reunión de los tres o de dos de ellos en una persona o corporación.

A diferencia de otras Constituciones estatales que sí lo harán, como las de Chihuahua,¹⁶ Coahuila y Tejas, y Durango,¹⁷ la de Jalisco no atribuye al Congreso la vigilancia de la aplicación de la libertad de imprenta. La de Chiapas desde el principio, al establecer la libertad de imprenta sin censura previa, salvo los escritos que tratan materia de religión que estarán sujetos a censura del ordinario eclesiástico.¹⁸ Por consiguiente, en este caso la libertad de imprenta y pensamiento queda acotada por la intolerancia religiosa.

La fracción VII del artículo 117 de la Constitución de Jalisco ordena que dentro de las funciones del gobernador está la de cuidar que la justicia se administre pronta y cumplidamente por los tribunales del estado y de que se ejecuten sus sentencias, pero esto no deberá mezclarse con el examen de las causas pendientes ni disponer durante el juicio de las personas de los reos. Por mandato posterior del artículo 185, ni el Congreso ni el gobernador podrán ejercer funciones judiciales o avocarse causas pendientes o reabrir las concluidas.

De la misma manera, en el Título III, referente al Poder Judicial, se establecen una serie de derechos relacionados con el debido proceso. Nadie podrá ser juzgado sino por tribunales establecidos, ni podrá nombrarse comisión especial al efecto. La igualdad ante la ley queda garantizada al disponerse que cualquier persona, de cualquier estado o condición, sea juzgada con las mismas leyes

¹⁴ "Constitución Política del Estado Libre de Xalisco. 18 de noviembre de 1824", en *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Imprenta de Galván, 1828, t. 3, pp. 263-327.

¹⁵ "Constitución del Estado de Coahuila y Tejas. 11 de marzo de 1827", en *op. cit.*, *supra*, nota 14, t. 1, pp. 195-273.

¹⁶ "Constitución del Estado de Chihuahua. 7 de diciembre de 1855", en *ibid.*, pp. 156-194.

¹⁷ "Constitución del Estado de Durango. 1 de septiembre de 1826" en *ibid.*, pp. 274-319.

¹⁸ "Constitución del Estado de las Chiapas. 9 de febrero de 1826", en *ibid.*, pp. 102-155.

civiles y criminales. Nadie puede ser juzgado sin información sumaria del hecho y decreto motivado por tribunal competente. Nadie podrá ser preso por delito que no merezca pena corporal, ni ninguna autoridad podrá librar orden de registro de casas, papeles y efectos de sus habitantes, salvo en los casos previstos por la ley. Se prohíben los tormentos y el apremio, así como imponer a cualquier reo la confiscación de bienes en materia criminal; ninguna pena será trascendental para la familia del que la sufre.

2. Oaxaca cocida aparte

A diferencia de Jalisco, en Oaxaca sí se incorporó un preámbulo que permite entender el sentido que los constituyentes locales pretendían darle a este primer gran documento fundamental regional.

En el capítulo preliminar de la Constitución Política del Estado de Oaxaca de 10 de enero de 1825, los constituyentes exponen a sus representados que: “los largos padecimientos que habéis sufrido y los sacrificios de toda especie que habéis hecho para adquirir vuestra independencia y libertad, os hacían acreedores a tener un gobierno libre y justo, que hallara en la sabia combinación de los principios la mejor garantía de su duración”.¹⁹

Siguen diciendo:

Ante todas cosas observareis la conservación de nuestra santa religión pura e intacta: porque aún prescindiendo de los sentimientos católicos que animan al Estado y a sus representantes, estos saben como legisladores, que nada es más conveniente para formar las costumbres (sin las cuales ningunas leyes pueden subsistir) que la religión cristiana que predica los deberes sociales y que enseñó a los griegos y romanos, que los ilotas y los esclavos no eran bestias, sino hombres y hermanos suyos.²⁰

Y efectivamente, siguiendo el esquema de la Constitución Federal, el capítulo primero es: *Del Estado de Oaxaca, su religión y su territorio*.²¹ En él, la intolancia religiosa aparecía como uno de los primados fundamentos de la carta oaxaqueña. Los legisladores oaxaqueños asumen sin embargo:

[...] que están grabados con mano firme los principios de una Constitución republicana, que asegura para siempre vuestras libertades públicas e individuales: que ha conservado en toda su plenitud la independencia y soberanía del Estado para su administración interior, sin destruir por eso las relaciones que debe mantener con los Estados unidos [sic] de la Confederación Mexicana.

Los derechos civiles de los oajaqueños [sic] están consignados muy detalladamente, y en vez de principios vagos y definiciones inexactas, se han reducido a leyes prácticas estas preciosas verdades del orden social, poniéndolas por este

¹⁹ “El Congreso Constituyente: a los habitantes del Estado”, *Constitución Política del Estado Libre de Oajaca*. México, Imprenta de la Águila, 1825, pp. I-VIII.

²⁰ *Idem*.

²¹ *Idem*.

medio a cubierto de los ataques de los opresores y de las desastrosas quimeras de la anarquía.

La igualdad ante la ley, la libertad civil, la seguridad de vuestras personas, el asilo de vuestras casas y la garantía de vuestras propiedades se han convertido en leyes fundamentales, que a ninguna autoridad ni persona privada será lícito infringir impunemente.

Los derechos políticos se han concedido a todos los miembros de la asociación. Ser oajaqueños [sic] y tener veinte y un años de edad o diez y ocho siendo casados, son condiciones que se exigen para ser ciudadanos en ejercicio.²²

Y efectivamente, en los primeros capítulos se hace mención a los derechos del hombre que otorga la Constitución.

En los tres primeros capítulos, los artículos del 7o. al 30 van encaminados a convertirse en declaración de derechos: *Del Estado de Oaxaca, su religión y territorio; De los oaxaqueños, sus derechos y obligaciones, y De los ciudadanos oaxaqueños, derechos políticos que les pertenecen y causas por las cuales se pierden o suspenden*. Los 25 capítulos siguientes van encaminados a la organización interior del estado.²³

En el caso de los derechos políticos, al igual que en todas las Constituciones estatales, son determinados por el estado de origen. Así se habla de ciudadanos, en este caso oaxaqueños, para los nacidos ahí, y establece requisitos para los avocados provenientes de otros estados, de otros lugares del continente que estuvieron bajo la tutela española y para extranjeros (de nacionalidad diferente a la americana con previa dominación española), que gozando del derecho de ser oaxaqueño obtuviera de la legislatura carta especial de ciudadano.²⁴ Sin embargo, al igual que otras constituciones, la situación de ser “sirviente doméstico dedicado inmediatamente a la persona” era una de las causales de pérdida de los derechos ciudadanos.²⁵

El artículo 9o. de la Constitución oaxaqueña dice que los derechos civiles que garantiza son la libertad individual y la seguridad personal, la libertad de imprenta, el derecho de propiedad, la igualdad ante la ley, el derecho de petición y el derecho a ser gobernados por la Constitución y leyes que sean conformes a ella.

Como consecuencia de esos derechos, ningún oaxaqueño podrá ser aprehendido, arrestado, ni detenido, salvo los casos determinados por las leyes y en la forma en que ellas prescriban. Por ello, los que realicen órdenes arbitrarias deberán ser castigados por atentar contra la seguridad y libertad individual, de la misma manera que quienes, con bases legales sean llamados o apresados

²² *Idem*.

²³ “Constitución Política del Estado Libre de Oaxaca. 10 de enero de 1825”, en *Colección de leyes y decretos del Gobierno del estado de Oaxaca*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 1902, vol.1, pp.49-103.

²⁴ *Idem*.

²⁵ Estos fueron también los casos de los estados de Durango, Chihuahua, Guanajuato, Estado de México, Michoacán, Querétaro, Yucatán y Veracruz. Rodolfo Lara Ponte, *Los derechos humanos en el constituyente mexicano*. México, UNAM / Porrúa, 2002, pp. 65-66. En el capítulo II: *De los naturales y ciudadanos del Estado*, la Constitución del Estado de México, establecía en su artículo 21: “Tiene suspensos los derechos de ciudadano”, dentro de otros: “5o. El sirviente doméstico”. *Constitución del Estado de México*. 14 de febrero de 1828. Texcoco, 1828, p. 422.

ante autoridad competente, deberán obedecer, ya que toda desobediencia será reputada como delito.

Como consecuencia de estos derechos de libertad y seguridad personal, también se encuentra el derecho a que las casas no sean allanadas, ni sus libros, papeles ni correspondencia epistolar secuestrados, examinados ni interpretados, sino en los casos previstos por las legislación y bajo la responsabilidad del juez.

En cuanto a la libertad de imprenta, todos tienen derecho de publicar sus opiniones políticas y pensamientos, quedando sujetos a las leyes que deben reprimir los abusos de esa libertad: pero escritos relativos a cuestiones religiosas no podrán imprimirse sin la previa censura y licencia del ordinario eclesiástico, tal y como lo establecería luego la Constitución de Chiapas.

Asimismo, los oaxaqueños pueden disponer de sus bienes, muebles o inmuebles, corporales o incorporales, que les pertenezcan en propiedad, así como emplear sus facultades naturales o adquiridas, como les agrade con tal de que no dañen a otros ni a la sociedad. Sólo por causa de necesidad pública o utilidad común, la autoridad podrá disponer de una propiedad particular, pero indemnizando previamente a precios justos. Queda abolida la pena de confiscación de bienes y se prohíbe su establecimiento. Los préstamos que el Estado contraiga son inviolables por lo que deberán ser religiosamente cumplidos.

Todos los oaxaqueños son iguales ante la ley, sin otras diferencias que las que ella misma establezca, por lo que todos tienen derecho a ser admitidos en los empleos del Estado, sin otros motivos en la elección que los méritos personales, virtudes, idoneidad y talentos de cada uno.

Por lo anterior, la Constitución prohíbe que existan en la entidad distinciones, autoridades y poderes hereditarios, ni podrán concederse privilegios exclusivos en el comercio y otras actividades.

Todo oaxaqueño tiene derecho de reclamar a la legislatura la observancia de la Constitución y denunciar las infracciones que de ella se cometan, así como el invaluable derecho de petición.

Pero también se señalan obligaciones, como en otras cartas estatales:

Ser fieles a la Constitución general de la nación y a la particular del Estado; vivir sumisos a las leyes y autoridades constituidas; contribuir a los gastos del Estado, servir a la patria y defenderla con las armas cuando sea el caso. Finalmente, prescribe la obligación de ser justos y benéficos, fieles en sus pactos, moderados, económicos, templados y virtuosos: siendo buenos hijos, buenos padres. Buenos hermanos, buenos amigos, buenos esposos.

Sin duda alguna, los juristas y constituyentes oaxaqueños, aunque mantuvieron con firmeza el tema de la intolerancia religiosa, dieron líneas de avanzada en materia de derechos del hombre en su Constitución particular, yendo, sin romperla, más allá de la propia Constitución Federal.

Y esto quedará de manifiesto en otro tema toral de nuestro análisis de los primeros documentos constitucionales del México independiente: el de la igualdad y la libertad, asociados al tema de la esclavitud, que veremos enseguida.

III. Los derechos de los pueblos indígenas

1. La federación y los estados

A principios de la independencia, México tenía una población aproximada de seis y medio millones de personas, de las que cerca del 60 % eran indígenas, 22 % eran mestizos y castas, y 18 % eran españoles y criollos.²⁶

Como hemos mencionado, la creencia de que con desaparecer las distinciones coloniales hacia la población indígena los igualaría automáticamente al resto de los ciudadanos, llevarían a que los primeros documentos constitucionales de la federación hicieran invisibles a más de la mitad de la población mexicana que compartía la cultura y las formas de organización indígenas. Las únicas menciones a ellos están contenidas en la fracción X del artículo 13 del Acta Constitutiva, y en la fracción XI del artículo 50 de la Constitución de 1824, que señala dentro de las facultades del Congreso la de “arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la federación y tribus de los indios”.²⁷

Sin embargo, si las disposiciones federales desechan los derechos de las corporaciones comunitarias en un afán de marcar una ruptura completa con el orden colonial, en algunas de las realidades estatales se logra el respeto a las formas de organización y participación colectiva de las comunidades indígenas.

No fue el caso de muchas Constituciones como la Constitución del Estado de Occidente (hoy Sonora y Sinaloa) de 1825, que no marca ninguna diferencia entre pueblos indios y mestizos, dispone facultades para que el Congreso arreglara lo relacionado con los límites de los “ciudadanos indígenas” y emplaza para que todos los indígenas que anduvieran desnudos se vistieran —eso sí, da un tiempo de 25 años para ello, ya que el plazo terminaría en 1850.²⁸

Pero sí fue el caso de la Constitución Política del Estado de Sonora de 1831 (cuando se separa de lo que hoy es Sinaloa), en la que se garantiza el respeto a las formas de organización política y propiedad de la tierra de los pueblos indios.²⁹ También es el caso de la primera Constitución yucateca (23 de abril de 1825), que dispone que se establecieran ayuntamientos “donde convenga, no pudiendo dejar de haberlos en las ciudades villas y cabeceras de partido”; en los pueblos de tres mil almas o más; en aquellos que no teniendo los tres mil sea necesario por su industria, ilustración, agricultura y comercio; y en aquellos que no tenga lugar el establecimiento de ayuntamientos, habrá una junta municipal compuesta de tres individuos anualmente elegibles por el mismo pueblo, y un alcalde conciliador de nombramiento del gobierno a propuesta de la misma

²⁶ Josefina Zoraida Vázquez, “El establecimiento del México independiente. (1821-1848)”, en Gise-la von Wobeser, coord., *Historia de México*. México, SEP / Academia Mexicana de Historia / FCE, 2010, pp. 163-183, y Arturo Warman, *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*. México, FCE, 2003, pp. 41-62.

²⁷ “Acta Constitutiva de la Federación. Enero 30 de 1824” y “Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos. 4 de octubre de 1824”, en M. Dublán y J. M. Lozano, *op. cit.*, *supra*, nota 5, núm. 385, pp. 693-697 y núm. 427, pp. 719-737.

²⁸ Héctor Cuauhtémoc Hernández Silva, *Insurgencia y autonomía. Historia de los pueblos yaquis: 1821-1910*. México, CIESAS / INI, 1996, p. 74. (Col. Historia de los Pueblos Indígenas de México)

²⁹ *Ibid.*, p. 87.

junta”.³⁰ Por decreto anterior de 26 de julio de 1824, se reconocían en Yucatán de manera interina las repúblicas (amparadas en las disposiciones mencionadas) y sus tradicionales caciques. Posteriormente, la Constitución de septiembre de 1868 eliminará estas disposiciones, así como se haría en la de Sonora en 1861, fortaleciendo las posiciones liberales, individualista y combatiendo a los pueblos indios.³¹

También de manera lateral, la Constitución del estado de Chiapas dejaba abiertas las posibilidades para la organización de la población indígena en su artículo 75 en el que menciona que: “Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos elegidos popularmente en todos los que tengan número de mil almas a lo menos; o aunque sea menor su población, si así lo exigen sus circunstancias”. Y en el artículo 77 se dispone que, en los lugares más poblados, además de los ayuntamientos, hubieran alcaldes auxiliares, “eligiéndose también en los pueblos y rancherías que no puedan tener ayuntamiento los dichos funcionarios, y además regidores y síndicos, todo conforme a las disposiciones en la materia”.³²

2. De nuevo el caso de Oaxaca

A cinco años de la independencia, Oaxaca tenía una población aproximada de medio millón de habitantes, de los que más del 80 % eran indígenas. Estaba integrada por 805 pueblos, de los que 150 tenían reconocimiento de ayuntamientos constitucionales y 655 eran repúblicas —herederas de las repúblicas de indios.³³ La vida de los pueblos indígenas se vio amenazada al principio de la independencia por la fracción más modernizante: los federalistas. Presos de un fervor inspirado en Francia y Estados Unidos, pero también en la Constitución de Cádiz de 1812, algunas de las primeras medidas del Congreso Federal se encaminaban a igualar ante la ley a todos los ciudadanos y a combatir a algunas instituciones coloniales. Esto afectaría las corporaciones comunitarias, las que habían dispuesto de muchos recursos legales de protección y apelación para mantener sus posesiones y formas de vida como lo eran las repúblicas de indios.

Los nuevos gobiernos buscarían crear para la administración de los pueblos una entidad de poder local constitucional: el municipio, instancia de organización política otorgada a determinados asentamientos por reunir requisitos de población y riqueza. Heredaban la tradición de los constituyentes de Cádiz que en España buscarían reducir el elevado número de autoridades locales, formadas por razón consuetudinaria, fortaleciendo en su lugar las nuevas entidades creadas por la ley.³⁴

³⁰ “Constitución del Estado de Yucatán. 6 de abril de 1825”, en *op. cit., supra*, nota 14, t. 3, pp. 388-389.

³¹ Manuel Ferrer Muñoz y María Bono López, *Pueblos indígenas y Estado nacional en México en el siglo XIX*. México, UNAM, 1998, pp. 56-59.

³² “Constitución del Estado de las Chiapas. 9 de febrero de 1826”, en *op. cit., supra*, nota 14, t. 1, pp. 102-155.

³³ “Decreto del 6 de mayo de 1826. División y arreglo de los partidos que componen el Estado Libre de Oaxaca”, en *op. cit., supra*, nota 23, vol. 1: pp. 258-297.

³⁴ Concepción de Castro, *La revolución liberal y los municipios españoles*. Madrid, Alianza Editorial, 1979.

El deseo de la política federalista era el de abolir la diferencia de compartimientos entre españoles e indios, en los que cada uno tenía su cuerpo de representación, para otorgar un principio de igualdad a ambos grupos y a las castas. Con las reformas federalistas se esperaba que los pueblos perdieran sus formas tradicionales de gobierno local, integrándose a otras comunidades mayores.

Sin embargo, en el caso de Oaxaca las aspiraciones federales no prosperarían mucho. Por ejemplo, recién lograda la independencia y en tanto se promulgaba la primera Constitución Política, en la Ley Orgánica del Estado de Oaxaca de 1824, se reconocían las particularidades de la organización que heredaba el nuevo estado del periodo colonial. Para la administración de una población tan dispersa, el ordenamiento establecía las gubernaturas departamentales para el control regional, responsabilizaba a los ayuntamientos y repúblicas de la recaudación del impuesto de capitación, preveía que el 3 % de lo recolectado quedara en las municipalidades y mandaba que las autoridades existentes se mantuvieran en sus funciones mientras se procedía con un nuevo estatuto.³⁵

De la misma manera, la Constitución estatal de 1825 combinó el deseo federalista de disponer de una instancia de poder local que sustentara al estado nacional en gestación, con el respeto a las formas de organización comunitaria, las cuales se esperaba desaparecieran poco a poco. Así, los pueblos cuya población fuera de tres mil habitantes podrían nombrar ayuntamientos compuestos de alcaldes, regidores y síndicos.³⁶

Junto a esta categoría selecta de municipalidades, se reconocía otra forma de autoridad local, la de los pueblos indios. En los asentamientos que no cumplían los requisitos para el establecimiento de ayuntamientos, habría municipalidades que se llamarían repúblicas, las cuales tendrían como mínimo un alcalde y un regidor para la conducción de sus asuntos. Desaparecía definitivamente el nombre de gobernador de república y en su lugar el funcionario local que encabezaría a los pueblos sería el alcalde.

La creación de municipalidades constitucionales será una categoría conseguida primero sobre todo por los viejos asientos de la dominación colonial en los que ya existía una diferenciación social y étnica marcada. Oaxaca, Huajuapán y Tehuantepec, que habían tenido categoría de república de españoles, serán las primeras ciudades regionales de la época independiente. A ellas se agregarán otras que, integradas inicialmente por poblados indígenas, ya disponían de población mestiza, convirtiéndose en municipios constitucionales.³⁷ Algunas repúblicas solicitaron su conversión como por ejemplo Teotitlán del Camino, al que la legislatura manda erigirse como municipio en 1825; Teposcolula lo hace en 1829, y Tuxtepec en 1847.³⁸

³⁵ "Decreto del 25 de mayo de 1824. Ley Orgánica para el Gobierno del Estado de Oaxaca. Primera parte", en *op. cit.*, *supra*, nota 23, vol. 1: pp. 18-32.

³⁶ "Constitución Política del Estado Libre de Oaxaca. 10 de enero de 1825", en *op. cit.*, *supra*, nota 23, vol. 1, pp. 48-98.

³⁷ Rodolfo Pastor menciona cómo en la mixteca, por ejemplo, se erigían en municipalidades constitucionales las anteriores repúblicas indias de Tlaxiaco, Nochixtlán, Tamazulapán, Santa María Tataltepec y Chilapa, a causa de que ya eran dominadas por la población ladina o mestiza. De los 133 municipios constitucionales que estima se manejaban en las cifras oficiales de principios de los años independientes, 17 eran de la región mixteca. *Campesinos y reformas: la mixteca 1700-1856*. México, El Colegio de México, 1987, p. 421.

³⁸ "Decreto del 5 de marzo de 1825"; "Decreto del 8 de agosto de 1829", y "Decreto del 27 de enero de 1847", en *op. cit.*, *supra*, nota 23, vol. 1: pp. 130-131, 348 y 448.

Sin embargo, aunque el poder gubernamental trató de minar en un principio la autonomía local reduciendo el número de pueblos, la resistencia misma de las comunidades a perder sus espacios de poder y la inestabilidad del sistema político regional llevaron pronto a una reversión del proceso.

Al reglamentar la parte constitucional relativa al establecimiento de gobiernos locales, los diputados oaxaqueños tuvieron que mitigar un poco sus exigencias reduccionistas. Reconocen en el ayuntamiento constitucional el modelo a seguir, pero también aceptan que se mantenga la forma de repúblicas indígenas en las poblaciones menores de tres mil habitantes. Incluso les otorgan el derecho de integrar esta forma de gobierno en los pueblos con comarcas hasta de quinientos pobladores.

En los primeros años independientes se establecía que los pueblos cuya comarca tuviera más de tres mil habitantes, pero menos de cinco mil, tendrían ayuntamientos integrados por dos alcaldes, cinco regidores y un síndico procurador. Los que pasaran de cinco mil, pero menores a los siete mil o de 10 mil, tendrían un regidor más o dos según el caso. Para la ciudad de Oaxaca se disponía un ayuntamiento de tres alcaldes, nueve regidores y un síndico —dos años más tarde la ley le otorga otros tres regidores. Para los pueblos menores de estas cifras poblacionales, si poseían la ilustración e industria suficientes, podrían tener ayuntamiento.

Por el otro lado, para los pueblos que no tuvieran los requisitos anteriores, pero cuya comarca fuera menor de tres mil habitantes, se reitera lo asentado en la Constitución: serían repúblicas. Éstas se integrarían de un alcalde y dos regidores en pueblos que no llegaran a los 500 habitantes; tendrían un regidor más si siendo mayores de 500 no llegaran a mil habitantes; serían de dos alcaldes y cuatro regidores si tenían entre mil y dos mil habitantes; y dos alcaldes y cinco regidores para los menores de tres mil almas. Este reconocimiento a las dimensiones de las unidades políticas preexistentes en los pueblos es un reflejo de la dificultad misma del gobierno, pese a quererlo, para eliminar la comunidad india.³⁹

Las instrucciones para el gobierno económico de los pueblos, encaminadas al control político regional, en su parte fundamental se ocupan de las repúblicas y en segundo término aparecen los ayuntamientos, lo que da idea de la importancia que las primeras tenían en la vida política local en Oaxaca.⁴⁰ La ley establecía, para ambos tipos de municipalidades, que los ciudadanos deberían reunirse el 1 de diciembre de cada año a fin de elegir entre los vecinos un grupo de electores municipales, tres veces mayor al número de cargos a que tenía derecho la administración del pueblo. A la semana siguiente, los electores nombrarían a pluralidad absoluta de votos a los miembros del ayuntamiento o república que fungirían por el plazo de un año a partir del primer día de enero. El próximo año los cargos de concejales se renovarían por mitad.⁴¹

Desde finales del siglo XVIII había ocurrido un proceso de democratización interna en la organización política de los pueblos por el debilitamiento de los cacicazgos indios. Esto había permitido el acceso a la representación política a la

³⁹ "Decreto del 25 de enero de 1825", en *op. cit.*, *supra*, nota 23, vol. 1, p. 106.

⁴⁰ "Decreto del 13 de marzo de 1825", en *ibid.*, pp. 209-222.

⁴¹ "Decreto del 25 de enero de 1825", en *ibid.*, pp. 106-110.

“gente del común”, o comuneros. Con la nueva reglamentación los pueblos indios siguieron con sus procedimientos tradicionales de designación de la autoridad en la que las formas civiles de gobierno se mezclaban con las asociadas a sus cultos religiosos.

Pero además, los pueblos no sólo tenderán a mantener sus formas de gobierno local,⁴² sino que incluso algunas comunidades menores lucharán por crear nuevas unidades republicanas. Así, por ejemplo, varias poblaciones de la costa, entre ellas Tepesala, Lo de Soto, Santo Domingo y El Maguey, al unirse obtienen su república en 1826.⁴³ Al año siguiente, Huapanapa y Jáltipan —del partido de Huajuapán— forman el pueblo de Trujapán de la Unión. Los habitantes de Peras se convierten en república en 1849.⁴⁴

Respecto de los municipios constitucionales, muy pronto el interés de crearlos decae ante la realidad regional. Alrededor de 1823 se hablaba de unos 150 municipios de este tipo en Oaxaca, mientras que en 1831 el gobernador del estado informaba que quedaban sólo 17, ya que los demás pueblos seguían con su organización de repúblicas.⁴⁵

IV. La libertad y la esclavitud en las Constituciones mexicanas

Quizá la existencia de la explotación de esclavos en algunas zonas de colonización norteamericana, en Texas principalmente, y la persistencia de algunas formas de servidumbre que no son abolidas en algunas regiones, llevaron a que la Constitución de 1824 no se declarara en contra de este principal obstáculo para el establecimiento de un sistema de derechos humanos como es el de negar el primer principio: el de la libertad misma de la persona humana.

Esto puede ser así, porque el Congreso Constituyente había emitido un decreto prohibiendo la esclavitud, el cual no fue considerado en la redacción constitucional.

Así, el 13 de julio de 1824, el soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos decreta lo siguiente:

1. Queda para siempre prohibido en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos el comercio y tráfico de esclavos, procedentes de cualquier potencia, y bajo cualquier bandera.
2. Los esclavos que se introdujeran contra el tenor del artículo anterior, quedan libres con sólo el hecho de pisar el territorio mexicano.
3. Todo buque, ya sea nacional o extranjero [*sic*] en que se transporten, o introduzcan esclavos al territorio mexicano, será irremisiblemente confiscado con el resto de su cargamento; y el dueño, el comprador, el capitán, el maestro y el piloto sufrirán la pena de diez años de presidio.

⁴² Así por ejemplo, San Pedro Tidaá, pueblo de Teposcolula, el 25 de noviembre de 1821 eligió su gobernador de república, dos alcaldes, cuatro regidores, un escribano, dos jueces, cuatro topiles y otros funcionarios locales. Estos datos fueron tomados del archivo judicial de Teposcolula, *vid.* Ronald Spores, “Multi-Level Government in Nineteenth Century Oaxaca”, en Ronald Spores y Ross Hassig, eds., *Five Centuries of Law and Politics in Central Mexico*. Nashville, Vanderbilt University, 1984, pp. 145-171.

⁴³ “Decreto del 30 de septiembre de 1826”, en *op. cit., supra*, nota 23, vol 1, pp. 318-319.

⁴⁴ “Decreto del 5 de diciembre de 1849”, en *ibid.*, p. 593.

⁴⁵ R. Pastor, *op. cit., supra*, nota 37, p. 427.

4. Esta ley tendrá su efecto desde el mismo día de su publicación; pero en cuanto a las penas prescritas en el artículo anterior, no lo tendrá hasta seis meses después, respecto de los colonos que en virtud de la ley de 14 de octubre último sobre colonización del Istmo de Huazacoalcos [sic] desembarquen esclavos con el fin de introducirlos en el territorio mexicano.⁴⁶

Por otra parte, es necesario recordar que cinco años después de promulgada la Constitución, durante la presidencia de Vicente Guerrero, hubo un decreto aboliendo la esclavitud, pero éste no fue expedido por el Congreso, sino durante el periodo en que el Ejecutivo tenía facultades extraordinarias por la invasión de Isidro Barradas.⁴⁷

Por el contrario, el artículo 7o. del capítulo I de la Constitución oaxaqueña es tajante y muy completo a este respecto:

El Estado está obligado a conservar con leyes sabias y justas, la igualdad, la libertad, la propiedad y seguridad de todos los individuos que lo componen, y de todo hombre que habite en él, aunque sea extranjero y en clase de transeúnte. Por tanto, prohíbe que se introduzcan esclavos en su territorio: se encarga de libertar a los que actualmente existen en él, indemnizando previamente a los propietarios; y declara libres a los hijos que nacieran de aquéllos, desde el día en que sea publicada la constitución en la capital.⁴⁸

⁴⁶ “Decreto de prohibición del comercio y tráfico de esclavos. Libertad a los que pisen el territorio mexicano. Penas a los que los introduzcan. Tiempo en que éstas tendrán efecto. 13 de julio de 1824”, en *Colección de los decretos y órdenes del Soberano Congreso Constituyente mexicano. Desde su instalación en 5 de noviembre de 1823, hasta 24 de diciembre de 1824 en que cesó*. México, Biblioteca Virtual de El Colegio de México, www.colmex.mx

⁴⁷ La abolición de la esclavitud se había dictado en el *Bando de Hidalgo* y en los *Sentimientos de la nación* de Morelos. Como fueron todas ellas legislaciones que no operaron en todo el territorio nacional y de muy corta duración, no tuvieron, pese a su alto valor justiciero, efectos reales de envergadura, más que influir en disposiciones posteriores.

Con esos antecedentes, y dado que hubo omisión del tema, no en las sesiones del Constituyente, pero sí en la redacción final de la Constitución de 1824.

Con base en el uso de facultades extraordinarias, el primer Presidente de origen indio y negro de México, Vicente Guerrero, emite un decreto el 15 de septiembre de 1829, en el aniversario del inicio de la lucha por la independencia. En él, aludiendo a los derechos sagrados que la naturaleza le ha dado a los mexicanos, a los que la nación protege con leyes sabias y justas, de conformidad como lo expresaba el artículo 30 del Acta Constitutiva de la Nación Mexicana (puesta en vigencia por él, por lo que lo facultaba para emitir legislación), decreta: 1o. Que la esclavitud es abolida en la República, 2o. Que cuando las circunstancias del tesoro lo permitan, los dueños de esclavos serán indemnizados de la forma en cómo provean las leyes. Por lo que se manda que el decreto sea impreso, publicado y circulado de manera completa. Sin embargo, los patronos tejanos y coahuilenses, que apuntalaban, sobre todo los primeros, la colonización del norte en base a la explotación esclavista, presionan a Guerrero y consiguen la excepción de la regla en esos casos, argumentándose que se refería a la esclavitud relacionada con la dominación colonial y no a la derivada de la colonización estadounidense en México. La corta duración del periodo de Guerrero, y la reinstalación de la Constitución de 1824 llevaron seguramente a la anulación del decreto de rango nacional, en William Forrest Sprague, *Vicente Guerrero: Mexican Liberator: A Study in Patriotism*. Chicago, R. R. Donnelly & Sons, 1939.

Para conocer una hipótesis sobre el racismo imperante en el tiempo de Guerrero, y cómo influyó, junto con medidas tomadas durante su administración, para el triste destino de ser juzgado de manera arbitraria en juicio sumario y luego fusilado, a pesar de existir el procedimiento constitucional de Gran Jurado a cargo de las Cámaras y luego de la Suprema Corte de Justicia, se puede consultar mi artículo reciente: Moisés Jaime Bailón Corres, “Guerrero y los derechos humanos”, *Derechos Humanos México*. México, año 5, núm. 13, 2010, pp. 99-134.

⁴⁸ “Constitución Política del Estado Libre de Oaxaca. 10 de enero de 1825”, en *op. cit., supra*, nota 23, vol. 1, pp. 49-103. La Constitución del Estado de México de 1827, con menor énfasis, también dedica un artículo, el 6o. del capítulo I, Del Estado, su territorio, religión y forma de gobierno, del Título I de Dis-

En cumplimiento a este precepto, en el otoño de 1825 el Congreso local emite una orden mediante la cual faculta al gobierno para que disponga de nueve mil pesos del erario a fin de pagar la libertad a los esclavos del trapiche de Ayo-tla, en la región de la cañada, principal centro de concentración esclavista en Oaxaca.⁴⁹

Con menor especificidad otras Constituciones estatales también se expresan en contra de la esclavitud. La chiapaneca dice en su artículo 7o. “Ningún habitante chiapaneco será esclavo. Una ley dispondrá la indemnización de los que actualmente los tengan”.⁵⁰ La de Chihuahua, por su parte, dice en el mismo artículo: “En el territorio del estado todos nacen libres aunque sus padres sean esclavos. Para los que están actualmente sujetos a esta condición, se dará una ley que establezca el modo de manumitirlos”.⁵¹ En el caso de la Constitución del estado de Coahuila y Tejas (entonces formando los dos una unidad política) en su artículo 13 afirma que: “En el estado nadie nace esclavo desde que se publique esta Constitución en la cabecera de cada partido y después de seis meses tampoco se permite su introducción bajo ningún pretexto”.⁵² En este caso no se dice nada de los esclavos previamente existentes.

Con ligeras variantes, con la excepción del caso de Tabasco, todos los demás estados que en la década de los años veintes del siglo XIX emitieron sus Constituciones particulares, también prohíben expresamente la esclavitud y el tráfico de esclavos: Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Occidente (Sonora y Sinaloa), Tamaulipas, Veracruz, Jalisco y Yucatán.⁵³

Sin lugar a dudas, la incorporación en la Constitución oaxaqueña y la decisión de su Congreso de actuar en consecuencia respecto de la esclavitud antecede a otro tipo de derechos que en la región sureña serán respetados y legislados.

V. Un capítulo de derechos del hombre en la legislación nacional

La primera mención expresa a los derechos del hombre en un capítulo especial y la referencia a la prohibición de la esclavitud en México no vendría de una propuesta liberal o federal.

El proyecto de reforma de 1840 del gobierno conservador, que no se concretó, incorpora en dos de sus títulos secciones y capítulos relacionados a los derechos humanos. En la sección primera del primer título, su artículo cuarto expresa claramente: “En el territorio mexicano ninguno es esclavo, ni noble o plebeyo por su origen. Todos sus habitantes son libres e iguales ante la ley, sin otras distinciones que las que se establezca en consideración a la virtud, a la

posiciones generales en los siguientes términos: “En el estado nadie nace esclavo, ni se permite su introducción”, en *op. cit., supra*, nota 25, p. 419.

⁴⁹ “Decreto del 27 de septiembre de 1825”, en *op. cit., supra*, nota 23, vol. 1, p. 255. Curiosamente, el decreto se da en el cuarto aniversario de la consumación de la independencia mexicana, significación que copiará Guerrero cuatro años más tarde, pero en el aniversario del inicio de la lucha libertaria.

⁵⁰ “Constitución del Estado de las Chiapas”, en *op. cit., supra*, nota 14, t. 1, p. 109.

⁵¹ “Constitución del Estado de Chihuahua”. 7 de diciembre de 1825, en *ibid.*, p. 158.

⁵² “Constitución del Estado de Coahuila y Tejas”. 11 de marzo de 1827, en *ibid.*, p. 199.

⁵³ Para un mayor detalle, véanse las partes conducentes en los tt. 1-3.

capacidad y al servicio público”.⁵⁴ De ahí en adelante liberales y conservadores, con una u otra excepción, incluirán el tema de la prohibición de la esclavitud y la de dar prioridad a los derechos del hombre. El proceso culmina en 1857 en la Constitución Federal que abiertamente declara el rechazo a la esclavitud.

Por ese motivo, la decisión de la legislatura oaxaqueña, para incluir el rechazo a la esclavitud en su artículo 7o. desde 1825, y emitir en ese mismo año un decreto para su aplicación concreta, resulta de gran trascendencia en materia de derechos humanos en México y América Latina.

Aunque el llamado Código de las Siete Leyes conservadoras de 1836 no entra al tema de los derechos humanos, a partir de su propuesta de 1840 y 1843 empieza a incorporar una declaración de derechos del hombre al igual que los liberales. El tema central de diferencia es la desconcentración o concentración del poder y el combate a los fueros, sobre todo el religioso y el debate sobre la tolerancia de cultos, lo que distingue la fuerza de una y otra propuesta de tipo de gobierno —centralista o federalista, liberal o conservador— y al tema de la profundidad de las garantías individuales.

Un intento que quedó en eso fue el propósito del Constituyente de 1847 de ir más allá de una enunciación de derechos del hombre, proponiendo la regulación de los mismos, a través de una ley de garantías de nivel constitucional y de una ley que reglamentara la protección de tales derechos.⁵⁵

Sería el legislador mexicano de 1857 el que daría peso fundamental a una declaración de derechos en la nueva Constitución, dedicándole la sección I, del Título I, *De los derechos del hombre* con 29 artículos.⁵⁶

VI. Algunas consideraciones finales

En este ensayo hemos señalado que los derechos humanos como categoría jurídica y política son producto del pensamiento moderno, aunque algunos de los fundamentos pueden rastrearse en la herencia de grecolatina y en el universo religioso judeo cristiano. Ha sido el iusnaturalismo la doctrina que inspiró las primeras declaraciones de derechos en Virginia en 1776 y en Francia en 1789, en las que se establecen los derechos civiles y políticos del hombre considerado desde su existencia individual, para marcar un parte aguas con el tipo de libertades o privilegios que predominaban en la Edad Media y que constituían la base de un sistema de organización social basado en los estamentos. Ahora el individuo es el centro de atención y se proclama la igualdad de todos, así como el establecimiento de límites al poder del Estado. El hombre en estado de natu-

⁵⁴ “Proyecto de Reforma Constitucional de 1840”, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-2002*. México, Porrúa, 2002, pp. 249-303.

⁵⁵ Se trata del proyecto de Ley de Garantías Individuales presentado al Senado el 29 de enero de 1849, derivado del voto particular de Mariano Otero, producido dentro de la Comisión de Constitución; y el otro es el presentado por José María Lafragua en la sesión del 3 de mayo de 1847, durante la discusión del voto particular de Mariano Otero, en dicha sesión presentó un proyecto de Ley Constitucional Reglamentaria del Artículo 4o. del Acta de Reformas. Ninguno de los dos proyectos fue aprobado y el primero fue de gran influencia en la elaboración del Estatuto de Comonfort y en la Constitución de 1857. Véase R. Lara Ponte, *op. cit.*, *supra*, nota 25, pp. 67-72.

⁵⁶ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857”, en F. Tena Ramírez, *op. cit.*, *supra*, nota 54, pp. 406-429.

raleza posee unos derechos previos a la existencia de la sociedad y del Estado, y para garantizar estos derechos establece un pacto social mediante el cual delega en el Estado la salvaguarda de los mismos. Luego pues el Estado no otorga esos derechos y, por ello, se le imponen límites.

Si bien se puede decir que en los casos europeo y estadounidense hay una correspondencia del devenir histórico con las generaciones de derechos, en el caso de las colonias americanas que se independizan hasta el siglo XIX el desarrollo de las generaciones de derechos parece mezclarse. Así es el caso de México, en el que, buscando romper con todo lo que significó la colonización española, reivindicar, en primer término, el derecho a la autodeterminación de los pueblos, que pareciera corresponder a la tercera generación de derechos, junto con derechos que pueden ser considerados de primera generación como la libertad del individuo y el combate a la esclavitud, y de segunda generación como los reclamos por justicia social.

Sin embargo, en el caso mexicano, no los hombres que hicieron la independencia, sino los que construyeron luego las primeras Constituciones, los asuntos de la justicia social y el del reconocimiento de las desiguales condiciones en que vivían los indígenas, fueron dejados de lado. A pesar de que hubo posiciones en ese Congreso y en otros, respecto de la cuestión de los pueblos indígenas, predominó el fervor encaminado a fortalecer y proteger al individuo, enfrentando a las comunidades indígenas, que eran débiles, pero dejando en suspenso a otras corporaciones poderosas como la Iglesia y ejército.

En muchos casos se inspiraron en el modelo de la independencia y Constitución estadounidense; en otros recurrieron a temas como la intolerancia religiosa, pero se olvidarían, en este enfrentamiento, de los reclamos por la justicia social para los más desprotegidos y del derecho a la diferencia y a la conservación de sus culturas y territorios de los pueblos indígenas que, en parte, habían sido respetados por el orden legal colonial. El Estado mexicano que se construía con el esfuerzo de los pueblos indios que inundaron las primeras etapas de la lucha, se consolidaba con su abandono. A esta actitud contribuyó, sin duda alguna, una lectura poco crítica de los aportes que el pensamiento de Bartolomé de Las Casas y de Francisco de Vitoria habían hecho siglos atrás en favor de los indios, dentro de ellos los mexicanos. El deseo de romper con el viejo orden colonial llevó a abandonar aportaciones al pensamiento en favor de los derechos humanos de los pueblos indígenas que hubieran resuelto muchos de los actuales dilemas del tema en México.

Al mismo tiempo, el deseo de formar una nueva nación independiente de España llevaría a que los distintos actores de poder pactaran a nivel nacional una Constitución de carácter federal, de división de poderes, de predominio constitucional, apuntando a la instauración del Estado de Derecho, pero un tanto temerosa en materia de los derechos del hombre.

Este temor radicaba en la dificultad de construir un equilibrio político en una sociedad recién enfrentada en una guerra civil; amenazada de la reconquista por parte de España y de sectores proespañoles en el interior, así como también por las potencias internacionales que buscaban influir en ella. De ahí que primero se plantearon un Estado con controles y, algunos, no todos ni en toda su magnitud, de los derechos establecidos en otros documentos constitucionales de su tiempo.

Lo mismo pasó en las entidades del país, las que sin embargo normaron con mayor fuerza otros derechos humanos, como el de la libertad y la igualdad y se manifestaron en contra de la esclavitud. El caso de Oaxaca se distingue por la fuerza de sus constituyentes e intelectuales por ir un poco más allá, sin desbordar el margen federal, pero estableciendo con mayor claridad cotos al poder público frente a los derechos del hombre considerado individualmente y al mismo tiempo reconociendo derechos colectivos a los pueblos indígenas, dentro de ellos el de la autonomía.

Tan frágil era el equilibrio político y el empate de las fuerzas del cambio y de la conservación, que tendría que pasar medio siglo para que México dispusiera de una Constitución en la que se plasmará el pleno Estado de Derecho en su concepción moderna; la revolución de Ayutla sería la mecha.

Sin embargo, de nueva cuenta, al ser de inspiración liberal, el proyecto político resultado de la Constitución de 1857 seguiría olvidando la problemática de los derechos de los pueblos indígenas. Tal olvido, aunque no siempre en los ámbitos regionales como el de Oaxaca, seguiría presente hasta el alzamiento zapatista de enero de 1994, cuando la lucha de los pueblos indígenas por su reconocimiento se treparía a la mesa de la agenda nacional, para concretarse, aunque no de manera plena, en las reformas constitucionales del 14 de agosto de 2001. Pero ésa es otra historia que corresponde a otro guión no existente en esta entrega.