



247'222

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**TESIS DONADA POR
D. G. B. - UNAM**

" ESTRUCTURA HISTORICA-JURIDICA DEL PODER EJECUTIVO "

(DE LOS ORIGENES A LA CONSTITUCION DE 1824)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

HECTOR MARIANO LARA RAMOS

México, D. F.

1982



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Capítulo I

El sistema presidencial en los Estados Unidos de Norteamérica.

1. Los órganos de gobierno de los Estados Unidos, previos al Congreso de Filadelfia.
2. Los debates del Congreso Constituyente de Filadelfia respecto al Poder Ejecutivo.
3. La campaña en la prensa y defensa del proyecto de Poder Ejecutivo.
4. La constitución americana y el Poder Ejecutivo.
 - a) Duración en el cargo.
 - b) La función legislativa.
 - c) Facultad de designación de funcionarios.
 - d) El indulto.
 - e) Las relaciones exteriores.
 - f) Facultades de guerra.
 - g) El gabinete.

Capítulo II

Los órganos de gobierno en la colonia de la Nueva España, y durante el movimiento de independencia.

1. La Nueva España.
 - a) Las Audiencias Gobernadoras.
 - b) El Virrey.
 - c) La Audiencia.
 - d) Gobierno interior.
 - e) El Consejo de Indias.
La Casa de Contratación de Sevilla,
El Santo Oficio.

- f) La Administración de los Habsburgo y de los Borbones.
2. Movimiento de independencia.
 - a) Confusión sobre los órganos de gobierno.
 - b) La Suprema Junta Nacional.
 - c) Los Elementos Constitucionales.
 - d) La Constitución de Cádiz.
 - e) Reglamento para la reunión del Congreso y de los Tres Poderes.
 - f) Los Sentimientos de la Nación.

Capítulo III

La Constitución de Apatzingán.

1. Decreto Constitucional para la libertad de la América - Mexicana.
2. División de Poderes.
3. El Supremo Congreso.
 - a) Miembros: requisitos y elección.
 - b) Atribuciones del Supremo Congreso.
4. El Supremo Gobierno.
 - a) Miembros: requisitos y elección.
 - b) Atribuciones del Supremo Gobierno.
 - c) Los Secretarios.
4. El Supremo Tribunal de Justicia.
 - a) Miembros: requisitos y elección.
 - b) Atribuciones del Supremo Tribunal.
 - c) Juzgados inferiores.

6. Algunas consideraciones sobre las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, y sobre el sistema de gobierno.

Capítulo IV

El Imperio.

1. Restablecimiento de la Constitución de Cádiz.
2. El Plan de Iguala
3. Los Tratados de Córdoba.
4. Las Bases Constitucionales.
5. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.

Capítulo V

La Constitución de 1824.

1. El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.
 - a) División de Poderes.
 - b) Poder Legislativo.
 - c) Poder Ejecutivo.
 - d) Los Secretarios de Despacho.
2. Debates sobre el Poder Ejecutivo durante la creación del Acta Constitutiva.
3. La Constitución de 1824.
 - a) Debates en el Congreso Constituyente sobre el Poder Ejecutivo.
4. El Poder Ejecutivo.
 - a) Procedimientos de elección.
 - b) Facultades.

- 14
5. El Poder Legislativo.
 - a) La Cámara de Diputados.
 - b) Facultades.
 - c) Requisitos.
 - d) La Cámara de Senadores.
 - e) Facultades.
 - f) Requisitos.
 - g) Facultades del Congreso General.
 6. El Consejo de Gobierno.
 7. Los Secretarios de Despacho.
 8. Algunas consideraciones sobre el sistema de gobierno.
 9. Desarrollo histórico.
 - a) El Consejo de Gobierno.
 - b) El gabinete.
 - c) las logias.
 - d) Elecciones presidenciales.
 - e) Intento de acabar con la independencia y sus consecuencias.
 - f) Los novenarios.
 - g) Conspiraciones contra el gobierno.
 - h) Levantamiento de Montaña.
 - i) la logia yorkina y las elecciones presidenciales.
 - j) Inconformidad de Santa Anna por el resultado de las elecciones presidenciales.
 - k) El problema de la sucesión presidencial.
 - l) Guerrero es designado Presidente
 - m) Bustamante assume la presidencia de la República.

- n) Levantamiento contra Bustamante.
- o) La lucha de Santa Anna para alcanzar la presidencia.
- p) Regreso de Gómez Pedraza
- q) Santa Anna es electo Presidente.
- r) Actividad de los legisladores liberales.
- s) Regreso de Santa Anna.
- t) Actividad de los centralistas.

C A P I T U L O I

EL SISTEMA PRESIDENCIAL EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.

- 1 Los Organos de Gobierno de los Estados Unidos, previos al Congreso de Filadelfia.
- 2 Los Debates del Congreso Constituyente de Filadelfia Respecto al Poder Ejecutivo.
- 3 La Campaña en la Prensa y Defensa del Proyecto de Poder Ejecutivo.
- 4 La Constitución Americana y el Poder Ejecutivo.
 - a) Duración en el cargo.
 - b) La Función Legislativa.
 - c) Facultad de Designación de Funcionarios.
 - d) El Indulto.
 - e) Las Relaciones Exteriores.
 - f) Facultades de Guerra.
 - g) El Gabinete.

1.- Los Organos de Gobierno de los Estados Unidos, previos al Congreso de Filadelfia.

La administración de las colonias de América del Norte fué facultad del rey, y su representante en cada una de las provincias era el gobernador respectivo, quien gozaba del derecho de veto sobre las leyes de las legislaturas locales y obedecía a instrucciones expresas del monarca. Para tener vigencia las leyes emanadas de las legislaturas provinciales, aún después de haber sido aprobadas por su gobernador, debían ser ratificadas por otro agente real: el Consejo Privado de Inglaterra. El veto se interponía en contra de las disposiciones que afectaban los derechos e intereses del comercio británico. 1)

De Tocqueville señala que "la misma religión, la misma lengua, las mismas costumbres y casi las mismas leyes", así como la lucha de un enemigo común de las trece colonias de Norteamérica, constituyeron "fuertes razones para unirse íntimamente unas con otras, absorberse en una sola y misma nación". 2)

1) H. Carey Hockett y A. Meirer Schelesinger. Evolución política y social de los Estados Unidos, 1492-1865. Tomo I. Colección Cópula. Ed. Guillermo Kraft Ltda. Buenos Aires, -- 1954, p. 139.

2) Alexis de Tocqueville. La democracia en América. Fondo de Cultura Económica. México, segunda edición, 1963, p. 117.

André Hauriou opina que las trece colonias tenían características particulares, en el plano geográfico, étnico, religioso, -- económico e incluso jurídico. Pero, al mismo tiempo, la lucha contra los franceses del Canadá, la preeminencia de una lengua común, las costumbres y tradiciones inglesas o anglosajonas, -- constituyeron vínculos de solidaridad entre ellas. 3)

Al respecto, es de estimarse que los principales factores de -- unión fueron la lucha contra un mismo enemigo, y la facilidad de comunicación, de intereses afines -- entre los pobladores de las colonias -- por la existencia de una lengua común.

El descontento de las colonias con Inglaterra fué motivo principalmente por factores económicos. A finales del siglo XVIII, algunas colonias del norte comenzaban a entrar en un período -- preindustrial, y la manufacturación de productos se iba extendiendo. En contraste, Inglaterra continuaba practicando una -- economía colonial: las colonias debían proporcionar a la metrópoli las materias primas. Considera Hauriou que, en el siglo XVIII, "las colonias americanas experimentan un conflicto entre su infraestructura económica y su superestructura política; económicamente, América del Norte ha dejado de ser, de hecho, -- una agrupación colonial aunque los ingleses quieren obligarla a que lo siga siendo. De ahí la revuelta de los colonos, la guerra de Independencia y el nacimiento de Estados Unidos". 4)

Los intereses en materia económica no eran iguales para las colonias del norte que para las del sur. A partir de 1651, las leyes de navegación (Navigation Act.) otorgaron exclusivamente a los navíos ingleses el transporte de todas las exportaciones de las colonias a Inglaterra; asimismo, las demás disposiciones contenidas en esas leyes favorecían las importaciones de productos ingleses. Esas disposiciones afectaban en mayor grado a las colonias del norte al no disponer de productos básicos que pudieran cambiar directamente con Inglaterra. El principal ingreso económico de las colonias del norte provenía de la venta de madera, trigo, carne, y pescado salado en las Antillas.

Al avanzar la guerra entre la Gran Bretaña y sus colonias en América, iniciada durante abril de 1775, la esperanza de alcanzar una conciliación entre éstas desaparecía. El 7 de junio de 1776, las colonias de Norteamérica se reunieron en un "Congreso Continental", en donde Richard Henry Lee, representante de Virginia, presentó una "resolución declarando que "las colonias son, y debían serlo por derecho, Estados libres e independientes". Días después se hacía la Declaración de

-
- 3) André Hauriou. Derecho constitucional e instituciones políticas. Biblioteca de Ciencia Política. Colección Demos. Ediciones Ariel. Barcelona, 1971, p. 416.

Independencia, aprobada el 4 de julio de 1796.

La Declaración de Independencia suele dividirse en tres partes la primera contiene principios generales: los hombres gozan naturalmente de ciertos Derechos inalienables, los gobiernos se instituyen para preservar esos derechos, los poderes gubernamentales emanan del consentimiento de los gobernados quienes pueden modificarlo o abolirlo si resultan contrarios a sus fines. La segunda hace referencia a las disposiciones tomadas por George III, las cuales estaban en contra de los propósitos de la unión entre las colonias y la Corona. La tercera declara que las colonias eran estados libres e independientes.⁷⁾

A partir de la Declaración de Independencia los únicos centros de autoridad fueron los nuevos gobiernos provinciales⁸⁾ los que, alentados por el Congreso, redactaron constituciones que establecían gobiernos con rasgos semejantes a los establecidos por la Corona Inglesa. Las nuevas constituciones establecieron -- funcionarios ejecutivos cuyo poder y facultades se restringieron como consecuencia del temor que se tenía causado por el -

4) Hauriou. Op. cit., p.416 y 417.

5) Franck L. Schoell. "Historia de los Estados Unidos", en Paradigmas de la historia universal. Vol. 3. Biblioteca de divulgación Cultural. Ediciones Moreton, S.A., Silbao, España, 1968, p. 101.

anterior gobierno absolutista que había ejercido la corona inglesa. Los órganos legislativos, sucesores de las asambleas coloniales, se vieron fortalecidos al otorgárseles importantes facultades; entre otras constituciones se limitó la autoridad gubernamental a través de la declaración de derechos, reflejo de la doctrina de que el gobierno no existía por consentimiento del gobernado. 9)

El Congreso careció de la facultad para reclutar soldados a imponer gravámenes. Las filas de los revolucionarios se integraron con voluntarios y "cuotas de las milicias coloniales" - destinadas a servir por cortos períodos; los fondos eran obtenidos mediante las contribuciones de los estados particulares por temor a provocar el odio de los gobernados, no se atrevieron a imponer tributos fiscales de importancia. 10)

La Revolución fue la respuesta a la intromisión extranjera en los asuntos internos y se luchó por un gobierno propio. Los gobernadores, consejeros y jueces, ya no recibían órdenes de la corona inglesa. En torno a la figura del gobernador se dieron importantes cambios: en algunos estados era elegido a través del voto directo; en otros, la asamblea respectiva era le-

6) Henry Seele Comanger. Documentos básicos de la historia de los Estados Unidos de América. Servicio de información de los Estados Unidos, p.2.

encargada de elegirlo, lo cual subordinaba al Ejecutivo a la -
legislatura. El temor de que el gobernador se convirtiese en
un tirano obligó a que sus poderes, en varias constituciones,-
fuesen muy restringidos y en algunos casos se le asistió de un
consejo ejecutivo que compartía su responsabilidad. El gober-
nador, en varios casos, se vio privado de una importante facul-
tad: el veto que había sido un instrumento dañino de los -
gobernadores representantes de la Corona. 11)

Las limitaciones impuestas a los gobernadores demuestran la --
desconfianza existente entre los gobernados, provocada por los
aún recientes enfrentamientos entre las asambleas coloniales,-
representantes del interés popular, y el gobernador, represen-
tante del rey.

Las constituciones de los nuevos estados tendieron a estable -
cer las facultades y obligaciones de cada rama del gobierno y-
sus titulares a efecto de evitar interferencia recíprocas. La

7) Hockett y Schlesinger. Op. Cit., p. 172.

8) Ibidom, p. 174.

9) Carl Brent Swisher. El desarrollo constitucional de los Es-
tados Unidos. Tomo I. Editorial Bibliográfica Argentina. --
Buenos Aires, 1958, p. 20.

10) Hockett. Op.cit., p. 174

legislatura, mediante el juicio político, evitaría el abuso - del poder por parte del ejecutivo y del judicial. El veto del ejecutivo, donde lo había, era una barrera para el poder legislativo, además, la Cámara de representantes y la de Senadores se fiscalizaban mutuamente. Hay quienes opinan que este sistema, en la práctica, no restringió a las legislaturas "porque no existía disposición expresa que diera poder a las cortes para anular los actos legislativos si estaban en conflicto con la ley fundamental; sin embargo, comenzaron a hacerlo". 12)

El día 15 de noviembre de 1777, el Congreso Continental aprobó un "documento de compromiso" al que se denominó "Artículos de la Confederación y Unión Perpetua". El documento proponía la integración de los nuevos estados en una confederación, era la búsqueda de la unidad de los trece estados a través del federalismo 13). La proposición fué aceptada el 9 de julio de 1781, y los estados se integraron en una confederación a la que llamaron Estados Unidos de América. Ese documento estableció el reconocimiento y respeto a la soberanía, libertad e independencia de cada estado, así como su jurisdicción y el reconocimien

11) Ibidem, n. 196.

12) Ibidem, . 197.

13) Hauriou Op.cit., p. 420

14) Swisher, Op.cit., p. 21

to de que conservaban todo derecho no delegado expresamente a la Unión. 14). También se establecía un congreso cuyas facultades -- según Biscaretti-- fueron muy limitadas ya que "únicamente podría conducir las relaciones internacionales, dirigir el desarrollo de la guerra, celebrar tratados con los indios y emitir empréstitos, pero debería obtener fondos y soldados de los estados particulares. 15). Los integrantes de ese órgano serían electos anualmente por cada estado miembro, el número de representantes variaba de dos a siete; pero en caso de discusión, cada estado tenía derecho a un solo voto.

Los nuevos estados declararon un apoyo conjunto en caso de invasión; se establecía el libre tránsito de los ciudadanos de un estado a otro; la representación diplomática quedaba a la confederación, pero los estados podían enviar o recibir embajadores con autorización del Congreso; los ingresos de la confederación serían a través de contribuciones de los estados, basadas sobre el valor de las tierras que integraban cada territorio. 17).

En los "Artículos de la Confederación" el Congreso quedó facultado para que en sus recesos se nombrara una comisión de delegados de los diversos estados miembros, a fin de encargarse de --

15) Paolo Biscaretti di Ruffia. Introducción al derecho constitucional comparado. Fondo de Cultura Económica. México-1975, p. 91.

los asuntos de la Unión. Swisher considera que los "Artículos de la Confederación", por no haberse planteado la creación de un ejecutivo definitivo, constituyeron "lamentables flaquezas" que impidieron el desarrollo de una organización ejecutiva eficiente dentro del Congreso, pero que a pesar de esto continuaban significando "el primer acto formal de unión permanente". 19).

Según Schoel, "los Artículos de la Confederación representan, en el camino de un gobierno central, la primera tentativa"; -- por otra parte señala que la Confederación, aún cuando tuvo -- "iniciativa en materia de política extranjera y de ejército común, no tuvo dos facultades esenciales de toda "soberanía eficaz": poder para establecer impuestos, facultad para regular el comercio entre las colonias; y concluye exponiendo que los únicos ingresos de la Confederación "provenían de las requisiciones que dirigía -- con más o menos éxito -- a los estados individuales. Esta doble laguna hacía precarios o incluso de hecho, inexistentes los poderes ejecutivo y judicial del -- Congreso Continental". 20).

16) Vid. Swisher. Op.cit., p.21; Biscaretti. Op.cit., p.91; --

Haoriou. Op.cit., p 421.

17) Haoriou. Op.cit., p. 421 y 422.

18) Swisher. Op.cit., p. 20.

19) Ibidem, p. 21 y 22

Es de considerarse que la creación de un gobierno central fuerte, en aquellos días, hubiera sido rechazado por los estados: - el temor a crear una tiranía a través de un gobierno con la suficiente fuerza para dominar a los miembros de la confederación debió haber persistido en la mente de los colonos.

La ausencia de un ejecutivo y de una maquinaria ejecutiva se trató de resolver a través de la integración de comisiones compuestas por individuos electos entre los miembros del Congreso. Más adelante, la experiencia demostraría que las tareas y decisiones de esas comisiones eran dilatadas y extemporáneas, a -- tal grado que el Congreso tomó las medidas necesarias para --- crear nuevas comisiones en las diversas ramas, integradas por personas ajenas al Congreso, pero responsables ante él. 21).

El Congreso Continental fué el órgano principal que señalaba - las directivas en la lucha de independencia. Después de terminada la guerra con Inglaterra, ese órgano mostró una serie de deficiencias, entre las que se encontraba una dirección inefi - caz. Con objeto de otorgar facultades impositivas al Congreso se intentó reformar algunos de los artículos de la Confedera - ción, lo cual fué imposible de realizar por la diversidad de -

20) Schoel. Op. Cit., p. 135.

21) Ibidem, pp. 24 y 25

22) Ibidem, p. 27

opiniones y antagonismos existentes entre los estados.

El gobierno federal requería de facultades para imponer gravámenes sin la intervención de los estados, para regular el comercio entre los estados, y para coordinar la industria y comercio; se consideró que otorgándole esos poderes se restablecería el orden, se podría fomentar la industria y el comercio. Swisher afirma que "estas consideraciones constituyeron el motivo de fondo en la historia de la adopción de la nueva Constitución".

En la Convención de Anápolis,²³⁾ realizada en septiembre de -- 1786, se determinó convocar a los estados miembros a fin de -- encontrar soluciones a los problemas y defectos del gobierno; -- la Convención se llevaría a cabo en Filadelfia en el mes de ma -- yo del año siguiente. Los líderes políticos y hombres de nego -- cios, así como el Congreso -- el cual no tenía conexión con la Convención de Anápolis --, se adhirieron a la propuesta, decla -- rando que la Convención en Filadelfia se realizaría " con el -- fin único y expreso de revisar los Artículos de la Confedera -- ción e informar al Congreso y a las distintas legislaturas so -- bre las enmiendas y provisiones que se harán a la Constitución Federal, adecuadas a las exigencias del gobierno y al manteni -- miento de la Unión". 24)

23) La Convención de Anápolis se llevó a cabo con el objeto de discutir y encontrar soluciones a los problemas de índole-comercial que afectaban a los Estados. Vid. Swisher. Op. -

la Convención de Filadelfia pudo reunirse el 25 de mayo de 1787 y aún cuando sólo estaba facultada para revisar y modificar en su caso los Artículos de la Confederación" de 1777, desembocó en la creación de un nuevo estatuto, debido a la presión que -- ejercieron algunos estados como Masechusetts, Pensylvania y Virginia, sobre Nueva York, Nueva Jersey, Maryland y Delaware. - 26).

-
- 24) Allen Johnson, Readings in American Constitutional History 1912, capítulo XI, citado por Swisher. Op. cit., p. 29.
- 25) La Convención de Filadelfia fué programada, en principio, para el 14 de mayo de 1787, pero no fué posible iniciarla por falta de quorum; el trabajo formal finalizó el 17 de septiembre de ese año, cuando el proyecto de Constitución fué firmado. Vid. Swisher. Op. cit., p. 30
- 26) Hauriou. Op. cit., p. 423.

2.- Los Debates del Congreso Constituyente de Filadelfia Respec to al Poder Ejecutivo.

La organización de los poderes de la Unión siguió en varios pun-
tos el plan trazado de antemano por la constitución particular-
de cada uno de los estados.

Los miembros de la Convención tuvieron cuidado de no crear una-
estructura gubernativa que llevara al despotismo; estaban con--
vencidos de que todo gobierno emanado del pueblo " debía compor-
tar" tres poderes: el legislativo, el judicial y el ejecutivo.-
Cada uno de esos poderes, siguiendo a Montesquieu, debía mante-
nerse separado de los otros. Los delegados le dieron especial-
importancia a la separación entre el judicial y el ejecutivo, a
efecto de que el primero guardara una completa independencia y-
sus funcionarios no se convirtiesen en " creaturas del ejecuti-
vo". Con base en las experiencias obtenidas a través de los an-
teriores congresos continentales, los delegados deseaban crear-
un ejecutivo fuerte. Respecto al legislativo, la mayoría de --
los delegados eran partidarios del sistema bicameral.

Durante la Convención de Filadelfia, los principales debates en
torno al poder ejecutivo fueron respecto a su integración y ---
elección.

la tesis federalista, defendida por James Wilson, pugnaba por el establecimiento de un ejecutivo integrado por una sola persona, en contraposición a la tesis que proponía un ejecutivo colegiado. Los primeros debates profundos respecto a la unicidad del ejecutivo se llevaron a cabo durante el 1º y el 4 de junio de 1787. En éstos, Wilson y Pinckey propusieron que el ejecutivo se integrase con una persona; Franklyn, percibiendo la importancia de este punto, propuso que antes de que se emitiese cualquier voto debía llevarse a cabo un debate.

Entre los opositores al ejecutivo único se encontraba Randolph, quien proponía un triunvirato afirmando que la unidad ejecutiva sería el feto de la monarquía. Otro opositor fué Gerry, quien propuso la creación de un consejo anexo al magistrado ejecutivo.

El argumento principal para sostener la tesis del ejecutivo único era la necesidad de eficacia, con el magistrado único se tenía la seguridad de acciones enérgicas, rápidas y responsables. A quienes temían la creación de un rey como el que habían padecido, pero con otro nombre, se les contestó que los poderes del presidente serían menos y que las facultades del monarca británico no eran guía para definir la extensión del poder ejecutivo. Entre las facultades para otorgarle al ejecutivo, expuso Wilson, se encontraban la declaración de guerra y de paz, la de ejecutar las leyes y nombrar titulares de ciertos cargos; añadió tam

bién que la unidad ejecutiva sería la mejor protección contra la tiranía, y que en tanto la unidad aseguraba la tranquilidad del gobierno y su energía, la creación de un triunvirato produciría la riña entre sus integrantes, aparecerían sus animosidades personales y, en consecuencia, se perjudicaría al Estado entero. Tutledge se pronunció por el ejecutivo único argumentando que un hombre solo se sentiría responsable, pero para evitar excesos sería conveniente no concederle la facultad de declarar la guerra o la paz. Madison propuso que antes de pronunciarse por un ejecutivo único o colegiado, debían definirse las facultades que se otorgarían al ejecutivo. 27).

En el campo opuesto a la unidad ejecutiva se encontraba Sherman, quien se pronunciaba por la superioridad del poder legislativo y exigía que el gobierno del país recayese en el Congreso; añadía que el poder ejecutivo no era más que una institución destinada a efectuar la voluntad del cuerpo legislativo, y que el titular o titulares encargados del poder ejecutivo debían ser elegidos por el poder legislativo y ser responsables ante él. Consideraba también que la legislatura era la depositaria de la voluntad suprema de la sociedad y que, por tanto, poseía el poder para establecer y modificar discrecionalmente el número de magistrados ejecutivos. George Mason destacó que

27) Bernard Gilson. La découverte du Régime Présidentiel. - Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Paris, - 1968, p. 109.

existía una opinión general en favor del ejecutivo fuerte, pero añadía que el ejecutivo podía ser fuerte sin ser único, evitando que un individuo con tan amplios poderes degenerara en un monarca; proponía la creación de triunvirato integrado por un representante del norte, del centro, y del sur respectivamente. Finalmente, la unidad del poder ejecutivo fué adoptada por la Comisión Plenaria con siete votos a favor, entre los que se encontraban los de Pensylvania y Virginia, y tres en contra. 28)

El 18 de agosto de 1787 se llevó a cabo un segundo debate sobre la unidad ejecutiva. Ellsworth señaló que debía proveerse al presidente de un consejo, sugiriendo que debería quedar constituido con el presidente del Senado, el Jefe de Justicia y los ministros. Pinckney contestó que era preferible dejar al presidente la libertad de pedir la creación de ese consejo.

En los días siguientes se continuó insistiendo en la creación de un consejo ejecutivo con funciones únicamente consultivas, mismo que se integraría por el jefe de justicia, y los jefes de cinco grandes ministerios que eran: del Interior, Comercio y Hacienda, Negocios Extranjeros, Guerra, y Marina. Este proyecto fué remitido a la Comisión de Detalle, la que lo devolvió, el 22 de agosto, con grandes modificaciones. Este proyecto no trascendió. 29).

28) Gilson. Op. cit., p. 110

17

Para el día 7 de septiembre ya se había adoptado el sistema de elección del presidente por el pueblo. Mason declaró que rechazando la creación de un consejo adunto se iba a entrar en una experiencia a la que ni aún el más despótico de los gobiernos se había aventurado; insistía en la creación de un consejo ejecutivo, o consejo de estado, integrado por seis miembros: dos del este, dos del centro, y dos del sur; la duración de sus miembros sería la misma que para los senadores, con un sistema de renovación parcial similar al del senado; la elección de los miembros del consejo sería hecha por el cuerpo legislativo. Esta propuesta fué apoyada por Franklin, y rebatida por Morris, quien recordó una preocupación que había prevalecido en la Comisión: el presidente podría lograr que un consejo menos influyente que él adoptase medidas nocivas y que, en consecuencia, el presidente en lugar de tener un control tendría una excusa.

La propuesta hecha por Mason pasó a votación y fué rechazada por ocho votos, entre los que estaban Pennsylvania y Virginia, y tres a su favor. El proyecto de constitución previó, después de efectuados los debates, un ejecutivo único sin un consejo consultivo anexo.

Respecto al método de elección y a la duración en el cargo problemas estrechamente vinculados con el anterior, el plan de

Virginia proponía que la elección del presidente fuese hecha por electores nombrados por el Congreso. Este proyecto preocupó a los delegados, quienes consideraron que se podría provocar un contubernio con el Congreso con objeto de obtener la continuidad en el cargo. Durante los debates sobre este punto hubo quienes se pronunciaron por la elección a través del Congreso, y otros, como Morrison, que pugnaron por la elección popular de los electores presidenciales. La Convención recibió proposiciones de establecer un período de duración en el cargo de ocho, once o quince años: King propuso una duración incluso de veinte años. En un principio la Convención se decidió a favor de la elección legislativa, con una duración de siete años, sin posibilidad de reelección. Morris volvió a insistir y fué tan discutido el punto que hubo de turnarse a una comisión constituida por once miembros; el dictamen de esta comisión propuso que los estados designasen electores, en número igual al de senadores y representantes de cada estado; los electores designados debían emitir su voto en favor de dos personas, una de las cuales no debía ser habitante del estado por el que era elector designado; los otros votos deberían enviarse al Senado para su escrutinio, debiendo recaer el cargo de presidente sobre quien hubiese alcanzado el mayor número de votos, y el de vicepresidente a quien le siguiese. Cuando no se alcanzase mayoría en las votaciones o resultase un empate, el Senado elegiría al presidente entre los cinco candidatos que hubiesen obtenido mayor votación. La duración en el cargo se-

ría de cuatro años.

30) Ibidem, p. 112

3.- La Campaña en la Prensa y Defensa de las Facultades del --
Poder Ejecutivo.

La Convención terminó el proyecto de Constitución, que fué fir-
mado por treinta y nueve de los cincuenta y cinco delegados --
que asistieron. La Constitución debía ser ratificada cuando --
menos por nueve estados para que entrara en vigencia. Los que
estaban a favor de ella y sus opositores, en consecuencia, de-
sataron una campaña a través de periódicos y folletos con obje-
to de incorporar adeptos a sus propósitos 31). Entre los --
documentos más importantes se encuentran los artículos escri-
tos por Madison, Jay y Hamilton, publicados en El Federalista.

Los opositores al poder ejecutivo concebían a éste, en compara-
ción el monarca inglés, como "el hijo plenamente desarrollado-
de tan detestado antecesor". Hamilton dijo que se exageraban-
las facultades del poder ejecutivo hasta hacerlo parecer "con-
atributos superiores en dignidad y esplendor a los de un rey-
de la Gran Bretaña", siendo que los poderes otorgados a ese ma-
gistrado " en contados casos son mayores, en otros menores, --
que las del gobernador de Nueva York". 32) Hamilton escribió

31) Gustavo R. Velasco. Prólogo a El Federalista. Fondo de Cul-
tura Económica. México, segunda edición, 1957, p. IX.

32) Hamilton, Madison y Jay. El Federalista, LXVII. Op.cit. p.

que en lo concerniente a la duración del presidente en el cargo, ésta sería por un período de cuatro años, reelegible tantas veces como el pueblo de los Estados Unidos lo considere -- digno de su confianza"; en consecuencia, existía una diferencia total con el rey de la Gran Bretaña, monarca hereditario -- que poseía " la corona como patrimonio perpetuamente transmisible a sus herederos", en cambio, había gran similitud con el -- gobernador de Nueva York, quien duraba en sus funciones tres -- años y podía ser reelecto sin limitación ni interrupción. 33). El rey de la Gran Bretaña era una persona sagrada e inviolable y no existía tribunal constitucional ante el que debiera comparecer; el presidente de los Estados Unidos podría "ser acusado procesado y, si fuere convicto de traición, cohecho u otros -- crímenes o delitos, destituido, después de lo cual estaría sujeto a ser procesado y castigado de acuerdo con las disposiciones legales ordinarias". Por lo que concernía a la facultad -- de veto otorgada al presidente, podía devolver proyectos de -- ley aprobados por las dos Cámaras para que fuesen estudiados -- nuevamente, facultad que no podía compararse con la del veto -- absoluto otorgada al rey 34)

Hamilton expuso que el presidente "sólo ocasionalmente tendrá -- el mando de la guardia nacional que sea llamado al servicio --

33) El Federalista. LXIX,p. 291.

34) El Federalista. LXIX,p. 292.

efectivo de la Unión en virtud de una disposición legal", facultad que no debía confundirse con la del rey de la Gran Bretaña y la del gobernador de Nueva York, quienes poseían permanentemente el mando completo de toda la milicia dentro de su jurisdicción. El rey inglés podía declarar la guerra, reclutar ejércitos y flotas y expedir reglamentos para su gobierno en la Constitución norteamericana, esas facultades estaban otorgadas a la legislatura; las facultades de mando y dirección de las fuerzas militares y navales, otorgadas al presidente, la reducían a la calidad de primer general y almirante de la Confederación que, comparándolo con facultades en materia concedidas a los gobernadores de Nuevo Hampshire y Massachusetts, resultaban menores.

La Constitución de Nueva York facultaba al gobernador a ejercer el indulto en todos los casos, incluidos los delitos de responsabilidad oficial, y exceptuándose el de traición 35) y homicidio; en consecuencia, en caso de que el gobernador de Nueva York encabezase una conspiración, podría garantizar inmunidad absoluta a sus cómplices hasta el momento en que la traición fuese efectiva y completa, en tanto que el ejecutivo de la Unión, " puede conceder indultos relacionados con acusacio-

35) La Constitución de Nueva York consideraba por delito de traición el hacer la guerra en contra de los Estados Unidos, así como unirse al enemigo y proporcionarles ayuda.

nes por delitos oficiales" : en el caso de traición, cuando ésta sea objeto de los procedimientos legales ordinarios, no le sería posible, en forma alguna, proteger a ningún delincuente en contra de los efectos de la declaración de que hay lugar a proceder en su contra y de la sentencia por delitos oficiales. 36).

Por lo que respecta a la suspensión de sesiones de la legislatura nacional, el presidente las podría suspender únicamente - en caso de que ésta no se pudiese de acuerdo en la época de -- suspensión; en contraste, el rey de la Gran Bretaña podía prorrogarlas e incluso disolver la legislatura; también el gobernador de Nueva York tenía la facultad de ampliar, por tiempo - limitado, las sesiones de la legislatura de su estado. Señala ba Hamilton que en la celebración de tratados internacionales - el monarca inglés era representante " exclusivo y absoluto de - la nación en todas las negociaciones con el extranjero", en -- tanto que el presidente estaría facultado para celebrarlos " - con el consejo y consentimiento del Senado, mediante el voto - favorable de las dos terceras partes de los senadores presen - tes "; añadía Hamilton que había que reconocer " que en este - caso las facultades del Ejecutivo Federal sobrepasarían a las - de cualquiera de los Ejecutivos de los Estados". El Presidente quedaba autorizado para recibir embajadores y otros ministros-

36) El Federalista, LXIX, p. 293 y 294

públicos, lo cual evitaba " la necesidad de convocar a la legislatura nacional o a una de sus ramas cada vez que llegara un ministro extranjero, aunque fuera solamente para sustituir a algún predecesor que partiera". También se facultaba al presidente a proponer y, previo el consejo y consentimiento del Senado, a nombrar embajadores y otros ministros públicos, a jueces de la Suprema Corte y en general a todos los funcionarios de los Estados Unidos que estableciera la ley y cuya designación no estuviera prevista por la Constitución en otra forma, a diferencia con el rey inglés que nombrara a todos los ocupantes de empleos y creaba los puestos, así como confería los títulos nobiliarios que deseara, y disponía de diversos cargos eclesiásticos para conocer. 37).

Las campañas en pro y en contra de la ratificación de la Constitución fueron arduas e intensas; para conseguir el voto de varios estados hubo necesidad de prometer modificaciones inmediatas, las que se convirtieron en las diez primeras enmiendas votadas en 1791. El primer estado en ratificarla fué Delaware, el 7 de diciembre de 1787; le siguieron Pennsylvania, el 12 de diciembre de 1787; Nueva Jersey, el 19 de ese mismo mes y año, Georgia, el 2 de enero de 1788, Connecticut, el 9 de enero, Massachusetts, el 6 de febrero; Maryland, el 23 de abril, y Carolina del Sur, el 23 de mayo; a continuación fué -

37) El Federalista, LXIX, pp. 294, 295 y 296

ratificada por New Hampshire, el 21 de junio de 1788, Virginia la aprobó el 25 de junio, y Nueva York el 26 de julio con lo cual se aseguraba la Unión, ya que se había alcanzado el número de nueve estados que la ratificaron, poniéndola en vigencia y, además, había sido ratificada por dos importantes estados. Después, la ratificaron Carolina del Norte, el 21 de noviembre de 1789, y Rhode Island el 29 de mayo de 1890.

Se designó como sede del nuevo gobierno a Nueva York, el 13 de septiembre de 1788, y se fijó el primer miércoles de enero de 1789 para la designación de electores presidenciales, el primer miércoles de febrero para la elección de presidente y el primer miércoles de marzo para la sesión inaugural del Congreso. Por distintos motivos no fué posible la reunión del Congreso en la fecha fijada y en consecuencia no se pudo elegir -- presidente sino hasta el 30 de abril de 1789, resultando electo George Washington. 38).

38) Maurice Duverger. Instituciones políticas y derecho constitucional. Colección Demos. Ariel. Barcelona, 11a. edición, 1970, p. 339.

4.- La Constitución Americana y el Poder Ejecutivo.

La Constitución americana estableció un ejecutivo único; se --
 dispusieron como requisitos para ocupar el cargo; ser ciudada--
 no nativo o "ciudadano" de los Estados Unidos. En la actuali--
 dad el presidente debe ser ciudadano nativo, el motivo por el--
 cual se incluyó la alternativa de ser "ciudadano" se debió, se--
 gún Schwartz, " por respeto a aquellos patriotas revoluciona--
 rios nacidos en el extranjero y que se habían ganado el dere--
 cho a los más altos honores en su país de adopción", actualmen--
 te sólo tiene significado histórico; 39) otros requisitos --
 exigidos fueron el tener treinta y cinco años cumplidos y ha--
 ber residido durante catorce años en los Estados Unidos. 40).

El ejecutivo único es un riesgo fundamental del sistema cons--
 titucional americano; su titular es el Presidente. El régimen
 presidencial americano contiene en un solo órgano dos funcio--
 nes ejecutivas: la de representación y la gubernamental.

La elección del presidente quedó establecida en la forma si --
 guiente: cada Estado debía designar, en la forma que dispusie--
 se la legislatura respectiva, un número de electores igual al--
 número total de senadores y representantes que le correspondie

39) Bernard Schwartz. Los poderes del gobierno. Tomo II, Pode--
res del Presidente, Facultad de Derecho, UNAM. México, --
 1966, p. 16.

se ante el Congreso; se estableció que ningún senador o representante, o persona titular de una función de confianza o a sueldo de los Estados Unidos, sería designado elector. Los electores debían reunirse en sus respectivos Estados y votar, a través de boletas, por dos personas, una de las cuales no debía ser habitante del mismo estado del de los votantes. Los votos serían enviados al presidente del Senado, quien los abriría ante la presencia de las dos Cámaras, a efecto de realizar su escrutinio. Si algún candidato alcanzase mayoría total de votos, resultaría electo Presidente; si hubiese empate con mayoría de votos, la Cámara de Representantes elegiría al Presidente, entre los candidatos empatados; si nadie obtuviese mayoría, se elegiría Presidente, de entre los cinco candidatos con mayor número de votos, en estos dos últimos casos, la Cámara votaba por Estados, cada estado representaba un voto. Quien siguiese a la persona con mayor número de votos resultaría electo vicepresidente; en caso de empate, competía al Senado elegirlo.

40) Los requisitos se establecen en el artículo II de la Constitución Americana. Respecto a la posible duda de si el período de catorce años necesita ser continuo, existe el antecedente de que Herbert Hoover no residió en los Estados Unidos catorce años ininterrumpidos, cuando fué electo presidente en 1928, por tanto no es necesario que sean continuos.

El sistema previsto demostró fallas cuando Washington se negó a lanzar su candidatura para un tercer período, 41) y quedaron más notorias en la siguiente elección presidencial. En consecuencia, se realizó una enmienda conocida como la número doce - aprobada en 1804, misma que estableció los siguientes cambios:- 1) los electores votarían separadamente para presidente y vicepresidente; 2) si ningún candidato alcanzaba mayoría, la Cámara de Representantes, votando por estados, elegiría al presidente de una lista de tres candidatos que hubiesen recibido mayor número de votos; 3) el vicepresidente también debía alcanzar la mayoría de votos, en caso contrario el Senado elegiría entre los dos candidatos que hubiesen alcanzado mayor votación; 4) en caso de que la elección presidencial recayese en la Cámara de Representantes y ésta no llegase a elegirlo para el 4 de marzo, el vicepresidente actuaría como presidente; 5) se establecieron los mismos requisitos constitucionales para el cargo de vicepresidente que los exigidos para el cargo de presidente.

41) Pritchett considera que "al autoeliminarse Washington como candidato para un tercer período, aparecieron las organizaciones partidarias en escala nacional, y los electores dejaron de tener voluntad propia". Ver Herman C. Pritchett, La Constitución Americana, Buenos Aires, tipográfica, editorial Argentina, 1963, p. 384.

En las elecciones de 1834 ninguno de los candidatos alcanzó la mayoría de votos necesaria -- los que reunieron mayor número de votos fueron Jackson, John Quincy Adams, y William H. Crawford. En consecuencia se turnó al Congreso la elección de presidente, resultando electo -- Adams. La elección provocó sospechas entre la opinión pública. Adams había ofrecido cargos en el gabinete a todos los candidatos derrotados, y el único en aceptar fué Henry Clay. Este hecho no trajo consigo revisión constitucional alguna. Fue hasta las elecciones presidenciales de 1876 cuando volvieron a surgir serios problemas electorales ya que a Tilden se le atribuían 184 votos electorales, uno abajo para constituir mayoría. A Hayes se le reconocían - 165, por tanto, ninguno de los dos alcanzaba mayoría electoral los resultados de la votación en los estados de Louisiana, Carolina del Sur y Florida, estaban sujetos a discusión ya que se-

42) Jefferson y Aaron Burr eran candidatos republicanos para ocupar la presidencia y vicepresidencia, en el año 1800; - Pritchett señala que ambos habían sido "elegidos por cada-elector republicano, resultando así un empate. Todos comprendieron que Jefferson había sido el presidente elegido, pero el empate derivó la elección a la Cámara de Representantes, votando por estado. En ella los federalistas se - vieron tentados a anular a su gran oponente votando por -- por Burr, y fueron necesarias numerosas votaciones y la influencia de Hamilton antes de que la Cámara de Representantes finalmente eligiese a Jefferson en febrero de 1801. - Ver. Pritchett. p. 384.

habían enviado resultados contradictorios, acompañados de acusaciones de fraude y violencia; estos votos fueron turnados a una comisión electoral, especialmente creada para analizar el caso, misma que se constituyó con quince miembros; cinco representantes, tres demócratas y dos republicanos; cinco senadores, tres republicanos y dos demócratas y cinco miembros de la Suprema Corte. La Comisión electoral reconoció 19 votos en favor de Hayes y una en favor de Tilden con el que alcanzó la mayoría electora. 43).

Con objeto de evitar una situación como la presentada en 1875, el Congreso promulgó una ley, en el año 1887, en la cual estableció que toda controversia relacionada con la designación de electores debía ser resuelta completamente por el estado donde ocurriera, siempre y cuando lo hiciera seis días antes de la fecha fijada para la reunión de electores; si en un estado el voto electoral continuaba disputado no se computaría, salvo acuerdo en contrario de parte de la Cámara de Representantes y de la de Senadores. 44) Schwartz señala que esta ley "cuyas disposiciones están todavía básicamente en vigor, adopta y da forma legal a la posición seguida por la Comisión Electoral que resolvió la disputa surgida en las elecciones de 1876". 45).

43) Pritchett, Op. cit., p. 385 y 386; Schwartz, Op. Cit. p. 14

44) Pritchett, p. 385, Schwartz, pp. 14 y 15

45) Schwartz, Op. cit., p. 15

Actualmente, la elección de Presidente se hace en tres etapas. Primero, se designan los delegados de cada partido en los Estados respectivos - la Constitución permite a los Estados respectivos - la Constitución permite a los Estados implementar el procedimiento que considera más adecuado para la elección de sus delegados; 46) lugar, esos delegados se reúnen en una convención donde eligen al candidato a la presidencia, y a la vicepresidencia, de su partido. La segunda etapa de la elección se inicia el martes siguiente al primer lunes de noviembre, -- día en que el pueblo de los Estados Unidos designa a sus electores presidenciales. La tercera etapa parte del lunes si -- guiente al segundo miércoles de diciembre, cuando los electores presidenciales votan por Presidente y Vicepresidente. 47)

46) En 18 Estados se celebran elecciones primarias presidenciales para designar delegados, los que deben declarar -- por lo cuál candidato a la presidencia emitirán su voto -- en la convención del partido. En otros Estados, los comités de los partidos se encargan de designar a sus delegados, a través de distintos procedimientos - elección por comité local, convenciones --; en algunos Estados los comités o municipalidades organizan elecciones primarias locales.

47) Son 538 electores presidenciales; la mayoría absoluta son 270 votos.

Gaudemet estima que los requisitos legales para ser electo Presidente - ser ciudadano de los Estados Unidos, catorce años de residencia en el país, y tener treinta y cinco años cumplidos - son mínimas, pero que esos requisitos se han ampliado y completado por las reglas de la práctica política, citando como ejemplo que el candidato debe ser postulado por alguno de los dos grandes partidos americanos: el demócrata o el republicano. 48)

a) Duración en el cargo.

El texto original de la Constitución americana de 1787 no contenía limitación alguna respecto al número de períodos por los que podría reelegirse el presidente, lo cual nos muestra la idea de que George Washington, el hombre que se consideró idóneo para desempeñar el cargo, ocupase la presidencia por tiempo indefinido, pero Washington sólo ocupó el cargo por dos períodos, rehusándose a un tercero. Bryce afirma que Washington lo hizo con objeto de evitar a las instituciones republicanas el riesgo de tener que soportar a un mismo hombre permanentemente en el cargo. 49). Pritchett considera que Washington se retiró " por razones de conveniencia personal ". 50). Por una o por otra razón se creó un precedente en contra de la reelección para un tercer período. En 1876, Grant pretendió reelegirse para un tercer período pero la oposición lo superó. En

48) Paul Marie Gaudemet. Le Pouvoir Exécutif dans les Pays Occidentaux. Editions Montchrestien. Paris, 1966. p. 33.

1912 Theodore Roosevelt, después de haber terminado tres años y medio del período correspondiente a McKinley y haber terminado un período propio, intentó reelegirse - sin éxito o para uno -- más. En 1940 Franklin Roosevelt rompió la tradición de dos períodos, e incluso fué electo para un cuarto período.

Por tanto, se propuso realizar una enmienda a la Constitución -- la que se conoce con la número XXII, en la que se estableció -- que ninguna persona sería elegida para la función de presidente más de dos veces y que ninguna persona que hubiera desempeñado la función de presidente, o actuando como presidente durante -- más de dos años de un período para el cual hubiese sido elegido presidente otra persona, sería elegido una vez más; el proyecto fué ratificado por el trigésimo sexto estado en febrero de 1951. La enmienda XX establece que el nuevo período presidencial debe iniciarse el 20 de enero siguiente a la elección.

El mandato del presidente también pueda terminarse por muerte, dimisión o incapacidad para ejercer los poderes y obligaciones propias del cargo, asimismo, existe el Impeachment, o sea el juicio político.

El artículo II, sección I de la Constitución prevé que "en caso de remoción del Presidente de su función, o su muerte, renuncia o incapacidad de desempeñar los poderes y deberes de di

49) Citado por Schwartz. Op. cit., p. 17

50) Pritchett. Op.cit., 394.

cha función, la misma pasaría al Vicepresidente . . . ".

Según Schwartz los fundadores de la Constitución " nunca creyeron que el Vicepresidente debería asumir la Presidencia a la muerte de quien desempeñara ese supremo cargo. Los debates de 1787 indican que se esperaba que el Vicepresidente ejerciera los poderes y obligaciones del Presidente, pero sin dejar de ser Vicepresidente hasta que fuera elegido un nuevo Presidente".

51).

Cuando murió el presidente Harrison, en el año de 1841, después de haber ejercido el cargo tan sólo un mes, se presentó la primera duda al respecto: ¿Debería el vicepresidente Tyler asumir la presidencia o simplemente actuaría como tal hasta que se eligiese nuevo presidente ?. La aprobación del Congreso para que Tyler sucediera a Harrison resolvió la cuestión; el precedente siguió aplicándose en todos los casos que un presidente moría. La enmienda vigésima terminó con cualquier duda al respecto al establecer que si al tiempo fijado para el inicio del período el presidente electo hubiese muerto, el vicepresidente electo sería el presidente.

Los constituyentes también previnieron el caso de que el presidente y el vicepresidente faltase. En el artículo II, de la Constitución, se establece que "El Congreso podrá prever por

medio de una ley el caso de separación, muerte, renuncia o incapacidad, tanto del presidente como del vicepresidente, declarar qué funcionario fungiría como presidente en el caso que se supone. Este funcionario haría las veces de presidente hasta que desapareciera la causa de incapacidad o se elija un presidente". - Esta facultad ha sido ejercida tres veces : en 1792 se estableció que, en caso de ausencia del presidente y del vicepresidente, asumiría el cargo, primero el presidente pro tempore del senado y después el presidente de la Cámara de Representantes: -- Pritchett señala que " si algún presidente se hubiese elegido - de acuerdo con esta ley, la sincronización de las elecciones hubiese sido destruida. Pero la ley de 1792 no fue nunca aplicada". 52). En 1886, la Ley de Sucesión Presidencial estableció que los secretarios de los siete departamentos del gabinete en - tonces existentes, empezando por el secretario de Estado, constituirían la línea de sucesión.

En 1947, se estableció en la Ley de Sucesión Presidencial, que ocuparía el cargo, en caso de ausencia del presidente y del vicepresidente, el presidente de la Cámara de Representantes, y - después el presidente pro tempore del Senado; en ambos casos - debían renunciar a la legislatura; en esta ley, los ministros - siguen en la línea de sucesión de acuerdo con el siguiente orden: Estado, Tesoro, Defensa, Procurador General, Correos, Interior, Agricultura, Comercio y Trabajo. Al respecto Pritchett

52) Pritchett, Op. cit., p. 396.

critica esa ley considerándola violatoria del principio de la separación de poderes, y que resulta "claramente contraria a la Constitución" al declarar que "ninguna persona que desempeñe cualquier función bajo los Estados Unidos es elegible a una banca del Congreso.

En consecuencia, un miembro del Congreso no puede ser un "funcionario de los Estados Unidos", y es así inelegible para actuar como presidente " 53). Schwartz opina que el artículo II es suficiente amplio y otorga al Congreso plena discreción para elegir a los funcionarios que puedan suceder al presidente, -- "sin tener en cuenta la rama de la cual habrán de ser seleccionados", asimismo señala que este autor que - - - - - ese artículo faculta al Congreso para declarar qué "funcionario" debe actuar como presidente y añade que: "No emplea el término "funcionario de los Estados Unidos" ni " persona que desempeñe algún cargo de los Estados Unidos" - lo que, según el artículo I, sección 6, no incluye a los miembros del Congreso. 54)

En el artículo II también se previó que el presidente podía --- quedar incapacitado para desempeñar su cargo por razones distintas a su muerte en cuyo caso el vicepresidente debía asumir el cargo. A diferencia con la muerte o remoción, la incapacidad - podía ser tan sólo transitoria.

53) Ibidem, p. 400

Los requisitos para ser Vicepresidente son los mismos que los exigidos para ser Presidente, así como la duración en el cargo. Su elección sigue el procedimiento previsto para la del Presidente; cuando ninguno de los candidatos hubiese alcanzado el número de votos requerido, competirá el Senado, decidir por mayoría absoluta, entre los que hubiesen - tenido mayor votación, - al que ocupe la Vicepresidencia. Con tal sistema de elección de Vicepresidente, éste escapa a la autoridad directa del Presidente, lo que también trae consigo que no se establezcan relaciones de confianza entre esos dos hombres, ya que el Presidente no ha escogido a su Vicepresidente. Puede decirse que las principales funciones formales del Vicepresidente con las de Presidente del Senado - cargo que, de hecho, en pocas ocasiones ejerce, en el que es reemplazado por un presidente - ad-hoc, -- por otra parte, en ese cargo no tiene derecho de votar más que en caso de empate de votos, lo que reduce en gran forma sus atribuciones -, y la de suceder al Presidente cuando así lo dispone la Constitución.

Gaudemet considera que el Vicepresidente, no teniendo un trabajo preciso que asumir, puede estar encargado de un trabajo de reflexión que el Presidente no puede atender debido a su tarea abrumadora 55).

54) Schwartz. Op.cit., p. 22.

5) La Función Legislativa.

La Constitución otorga al Presidente ciertas facultades en materia legislativa. Tal vez el motivo que originó esas disposiciones se encuentra en la idea, entre los constituyentes, de que - hubiese cierta comunicación o relación entre ese poder y el legislativo, o bien como freno ante el legislativo.

Según Schwartz, el temor al predominio de la legislatura indujo a los constituyentes a establecer la intervención del presidente en el proceso legislativo.

El presidente participa de diversas formas en el proceso legislativo: el artículo II, sección 3, lo faculta para que en ocasiones de carácter extraordinario convoque a ambas Cámaras o a cualquiera de ellas; y en el caso de discrepancia entre las dos Cámaras sobre la fecha en que deben entrar en receso, el Presidente - decidirá, fijando la fecha que considere conveniente para la reanudación; según lo estableció el artículo II, sección 3, periódicamente debe proporcionar un informe al Congreso sobre el Estado de la Unión, recomendando a su consideración las medidas que estime necesarias y oportunas; Schwartz encuentra en este precepto la base constitucional de la iniciativa de ley presidencial. 56).

55) Gaudemet. Op. cit., p. 7.

Miguel Lanz Duret considera que el poder ejecutivo de los Estados Unidos tiene prohibida la facultad de iniciativa de ley, -- "por existir en dicho país una más completa y marcada entre los órganos políticos del Estado". 57)

La apreciación del jurista mexicano no parece ser acertada, ya que en la práctica constitucional de los Estados Unidos el presidente, a través del mensaje anual sobre el Estado de la Unión y en el mensaje del presupuesto de la nación que dirige poco -- después, presenta un programa legislativo. Asimismo, los problemas técnicos, la necesidad de suficientes recursos humanos, y el conocimiento más completo de los problemas por parte de -- los más cercanos colaboradores del presidente, han motivado que la elaboración de importantes leyes se lleven a cabo en los departamentos del ejecutivo.

García Pelayo señala, citando la evaluación realizada por L. H. Chamberlain entre el período de 1880 a 1940, que las iniciativas de ley tuvieron el siguiente origen: 26 por 100 del Presidente; 40 por 100 del Congreso; 30 por 100 del Presidente y del Congreso conjuntamente; 10 - por 100 de los grupos de presión. -- 58).

56) Schwartz. Op. cit., p. 22

A diferencia del sistema parlamentario, el presidente en ningún caso podrá ser el jefe de la legislatura, como tampoco podrá -- disolver al Congreso.

La Convención de 1787 consideró conveniente otorgar al presi -- dente la facultad de veto sobre las leyes, ya que se temió que -- sin éste, el ejecutivo quedaría gradualmente privado de su auto -- ridad y, por tanto, podría desaparecer 59).

El veto debe dirigirse al Congreso, y acompañarse por la exposi -- ción de razones que lo motivan. Para llegar a convertirse en -- ley un proyecto vetado, es preciso que dos tercios de cada una -- de las dos cámaras lo aprueben, la votación debe ser nominal y -- los nombres de los votantes constar en el Diario de Sesiones.

El artículo I, sección 7, prescribe que "todo proyecto aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado se presentará al -- Presidente de los Estados Unidos antes de que se convierta en -- ley; si lo aprobare, lo firmará; en caso contrario lo devolverá -- junto con sus objeciones, a la Cámara de su origen, la que in -- sertará íntegras las objeciones en su diario y procederá a re -- considerarlo. Si después de dicho nuevo examen las dos terce -- ras partes de esa Cámara se pusieran de acuerdo en aprobar el -- proyecto, se remitirá, acompañado de las objeciones, a la otra --

59) Story. Commentaries on the Constitution of the United --- States, núm. 881, citado por Schwartz, p. 34.

cámara, por la cual será estudiado también nuevamente y, si lo aprobaran los dos tercios de dicha cámara, se convertirá en -- ley . . . Si algún proyecto no fuera devuelto por el presiden- te dentro de 10 días (descontados los domingos), después de haberle sido presentado, se convertirá en ley, de la misma ma- nera que si lo hubiera firmado, a menos que al suspender el -- Congreso sus sesiones impidiera su devolución, en cuyo caso no será ley. Toda orden, resolución o votación por la cual sea - necesaria la concurrencia del Senado y la Cámara de Represen- tantes (salvo en materia de suspensión de las sesiones), se- presentará al Presidente de los Estados Unidos y no tendrá -- efecto antes de ser aprobada por él o de ser aprobada nuevamen- te por dos tercios del Senado y de la Cámara de Representan- tes, en el caso de que la rechazare. . . ."

En consecuencia, el artículo I, sección 7, establece la posi- bilidad de un veto suspensivo, aplicable cuando el presidente- no devuelva la ley antes de la suspensión de sesiones, esto es cuando el presidente desea vetar una ley aprobada dentro de -- los diez días anteriores a la fecha de suspensión del período- de sesiones del Congreso. El presidente debe aceptar o rechazar una ley totalmente, no puede vetarla sólo parcialmente.

Por otra parte, las facultades otorgadas en el texto constitu- cional al poder ejecutivo, pueden ser aumentadas por acciones-

de naturaleza política dirigidas a presionar sobre las decisiones sobre las peticiones del Congreso, como ejemplo podemos citar sus mensajes y apelaciones a través de diversos medios de comunicación a la opinión pública.

c) Facultad de Designación de Funcionarios.

El artículo II, sección 2, establece, entre otras facultades - en favor del presidente, que " con el consejo y consentimiento del Senado, nombrará a los embajadores, los demás ministros públicos y los cónsules, los magistrados del Tribunal Supremo a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos a cuya designación no provea este documento en otra forma y que hayan sido establecidos por Ley. Pero el Congreso podrá atribuir el nombramiento de los funcionarios inferiores que considere convenientes, por medio de una ley, al presidente solo, a los tribunales judiciales o los jefes de los departamentos.

El presidente tendrá el derecho de cubrir todas las vacantes - que ocurran durante el receso del Senado, extendiendo nombramientos provisionales que terminarán al final del período siguiente de sesiones".

61) Manuel García Pelayo. Derecho constitucional comparado.-
Manuales de la Revista de Occidente, Madrid, 1950, p. --
291 y 292.

Este texto, según Pritchett establece cuatro formas diferentes de designación: " por el presidente con acuerdo del Senado; -- por el presidente por sí solo; por los tribunales y por los je fes de departamentos." 60) García Pelayo señala que sólo en - casos excepcionales el Congreso ha autorizado al Presidente a - nombrar por sí solo a los funcionarios; que la forma más usada - es por los tribunales de justicia o por los je fes de departamen - tos, cuando así lo autoriza alguna ley del Congreso. 61)

Hamilton expuso que, a diferencia con el rey de Inglaterra, que podía tanto designar como crear cargos, el presidente sólo po - dría designarlos cuando así se lo permitiese la Constitución. - 62)

En los inicios de la aplicación de la Constitución se consideró que los diplomáticos ejercían cargos que debían su existencia a la Constitución misma; en consecuencia, el presidente nombraba - embajadores, otros ministros, cónsules, según lo consideraba ne - cesario para el interés nacional, estuvieran o no creados los - cargos específicos por ley del Congreso; en 1855 se expidió una ley que reglamentó el nombramiento de diplomáticos para los car gos creados por el Congreso. Actualmente el presidente puede - designar embajadores y ministros diplomáticos sólo para embaja - das y misiones creadas por el Congreso. 63).

62) El Federalista, LXIX, p. 259.

TESIS DONADA POR D. G. B. UNAM

Respecto al "consejo y acuerdo" del Senado, mencionado por la Constitución, se ha establecido por decisión judicial que una vez otorgado el consentimiento de una designación, ésta no podrá ser cambiada. Por otra parte, la distinción entre funcionarios que necesitan el acuerdo del Senado y los funcionarios menores que no lo requieren, es facultad discrecional del Congreso.

Respecto a las designaciones para ocupar vacantes que "ocurran" durante los recesos del Senado, no deben comprenderse únicamente las vacantes ocurridas durante el receso del Senado, sino también las vacantes ocurridas durante un período de sesiones del Senado que por cualquier razón la designación para cubrir la plaza no se haya efectuado al término del período de sesiones. Así, Jefferson conservó a Robert Smith como Secretario de Marina durante cuatro años sin confirmación del Senado. Con objeto de evitar esta clase de designaciones que se han hecho sin el consentimiento previo del Senado, el Congreso ha dispuesto que si la vacante existe mientras el Senado se encuentra en sesión, el designado en receso no recibirá el sueldo respectivo hasta que lo confirme en su cargo el Senado (64).

Respecto a la facultad de destitución de funcionarios federales, la carta magna norteamericana no la establece expresamente; ha

63) Schwartz. Op.cit., p. 46

64) Pritchett. Op.cit., p.p. 424 a 426

sido la práctica, disposiciones legales, y la interpretación judicial las que han normado el criterio.

Hamilton estimó que también sería necesario ejercer la remoción, con el consentimiento del Senado 65). Durante el Primer Congreso se consideró que únicamente el presidente tenía la facultad de remoción. Desde 1789 a 1876 el Congreso reconoció, sin restricciones, la facultad de remoción del presidente. En 1867 se sancionó una ley, denominada "Ley de Tenencia de la Función", que establecía la prohibición al presidente para que removiera a los titulares de los departamentos de Estado sin consentimiento del Senado; posteriormente, en 1887, la ley fue derogada. 66) En 1839, la Corte Suprema había considerado que, por lo que respecta a los titulares del departamento, la facultad de remoción correspondía únicamente al presidente aún cuando el nombramiento tuviese que ser ratificado por el Senado; se presentaba la duda de si debía aplicarse el mismo criterio en la destitución de otros funcionarios federales. En 1926, con motivo del juicio Myers vs. United States, la Suprema Corte resolvió que "la Constitución otorga al presidente un poder ilimitado para separar de sus cargos a todos los funcionarios en cuya designación haya participado, con excepción de los jueces federales"; su criterio fue que toda ley que hicie-

65) El Federalista. LXXVII, p. 327.

66) Pritchett. Op.cit., p. 426.

no intervenir en la destitución de funcionarios dependientes - directamente del ejecutivo, el senado, era inconstitucional, -- ya que la facultad de destitución era implícita a la obligación - del Presidente de cuidar de la debida ejecución de las leyes, no- debía vincularse con el poder de nombramiento, previo consenti -- miento del Senado.

Más adelante, en el año 1935, la Suprema Corte decidió en la cau- sa Humphrey's executor vs. United States, que la facultad de --- "destitución sigue aplicándose a funcionarios puramente ejecuti - vos, dedicados a cumplir el cometido del presidente, de ejecutar- las leyes. Pero el Congreso puede limitar el poder de dstitú -- ción del presidente por lo que se refiere a los miembros de orga- nismos cuasijudiciales, como la Comisión Federal del Comercio". - En el caso Wianer vs. United States la Suprema Corte resolvió -- que sólo podrían ser removidos los miembros de organismos investi dos con funciones cuasijudiciales, por una causa concreta, inde- pendientemente de que el Congreso lo hubiese especificado o no. - 67)

En consecuencia, los principales funcionarios del poder ejecutivo son responsables ante el presidente; en esta forma esos funcio - narios deberán cumplir fielmente las instrucciones de la cabeza - administrativa del Gobierno. La Constitución otorga al - - - -

67) Schwartz.Op.cit., pp. 54 a 59

presidente la facultad de remoción para poder controlar los departamentos en todo acto oficial de consecuencias públicas.

d) El Indulto.

La Constitución norteamericana establece, en el artículo II, -- sección 2, que el presidente "estará facultado para suspender -- la ejecución de las sentencias y para conceder indultos tratándose de delitos contra los Estados Unidos, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales".

Hamilton consideró que "un solo hombre prudente y de buen sentido se halla más capacitado, en circunstancias delicadas, para -- pesar las razones en pro y en contra de la remisión del castigo, de cualquier entidad numerosa", y expuso como principal argumento para justificar la facultad de indulto concedida al presidente el que " en épocas de insurrecciones o de rebelión, hay momentos críticos, en que un ofrecimiento oportuno de indulto a -- los insurgentes o rebeldes puede restablecer la tranquilidad en el país, que quizás no volverán a presentarse si no se aprovechan", en cambio, el lento procedimiento de convocar a la legislatura o a una de sus ramas traería en consecuencia "la pérdida de una semana, un día, una hora" que puede ser fatal ciertas -- veces 68).

68) El Federalista, LXXIV, pp. 317 y 318.

La interpretación de la Suprema Corte, según Schwartz, ha seguido el criterio de que la facultad de indulto es "esencial - en cualquier gobierno del hombre, y el sentimiento de humanidad y una política sólo dicten que este benévolo poder de gracia sea obstaculizado lo menos posible". 69).

El indulto ha sido considerado, generalmente, como un acto de gracia que tiene por objeto subsanar una sentencia por considerarla errónea, excesiva o aplicable en casos de convivencia social o política.

Aparentemente el indulto significaría una intercepción por parte del presidente en la actividad jurisdiccional ya que priva, supuestamente, de eficacia a la resolución judicial; pero es - hasta después de la sentencia cuando opera el indulto, dentro de la facultad de ejecución que tiene el presidente; por tanto, no afecta al proceso sino a la ejecución.

Ultimamente, la jurisprudencia norteamericana se ha pronunciado en el sentido de que el "indulto no es un acto privado de gracia de una persona que resulta tener el poder para ello, sino que es parte del sistema constitucional; se concede a raíz de la decisión de la autoridad suprema de que el bienestar público será mejor servido si se impone una pena menor de la que estableció la sentencia". 70).

69) Schwartz, Op.cit., p. 94.

e) Las Relaciones Exteriores.

Al conquistar su independencia las trece colonias, desapareció la dominación que Inglaterra ejercía sobre ellas, correspondiéndoles de inmediato su soberanía.

Hamilton consideró que existían infinitas situaciones que ponían en peligro la seguridad de las naciones, por lo que no resultaba conveniente "imponer trabas constitucionales al poder a quien está confiada", el poder tendría que ser tan amplio "como todas las combinaciones posibles de esas circunstancias" 71)

Los constituyentes estuvieron conscientes, según Fritchett, de que "el gobierno central que estaba instituyendo se vería fatalmente incapacitado si careciese de autoridad para tratar con sus iguales o hacer frente a las crisis siempre recurrentes que emergen de sus relaciones en el exterior". 72).

La Constitución norteamericana en su artículo II, sección 2, facultó al presidente para que, con el consejo y consentimiento del Senado, celebre tratados; el artículo III, sección 2, lo autoriza a recibir embajadores y celebrar tratados, los que

70) Biddle vs. Perovich, 274 U.S. 480, citado por Felipe Tenas Ramírez Derecho constitucional mexicano, 13a. Edición Ed. Porrúa, México, 1975, p. 502.

para tener validez precisan el consentimiento de las dos terceras partes del Senado. Al Congreso de la Unión le correspondió, según el artículo VIII, sección 1, la facultad de declarar la guerra. La Constitución no precisó a qué órgano federal correspondería la competencia de asuntos internacionales no contemplados expresamente en su texto. García Pelayo estima que del texto constitucional se desprende que es necesaria la intervención del Senado en todo el proceso de elaboración del tratado internacional, desde su inicio, seguido, por la negociación y concluyendo con la ratificación - según fué el propósito de los constituyentes norteamericanos; pero que, con motivo del aumento de miembros en ese cuerpo legislativo, en la práctica ha ocurrido que el Senado sólo participa en la última parte del proceso; también es común que el Presidente, a través de la Comisión de Asuntos Exteriores o por medio de algún Senador de su confianza, entre en contacto con el Senador durante el período de negociaciones a efecto de asegurar la ratificación respectiva. 73).

Según García Pelayo, el conjunto de facultades que tiene el Poder Ejecutivo en materia de política internacional no se han constituido "únicamente como inherentes a su cualidad de jefe del ejecutivo, sino como aplicación de la doctrina de los pode

71) El Federalista. XXIII, p. 93.

72) Pritchett, Op. cit., p. 438.

res implícitos y resultantes; con tal base, ese autor estima - que las fuentes que le otorgan al ejecutivo poderes en materia internacional son: a) los expresamente conferidos por la constitución; b) los derivados de ellos: d) los derivados de su calidad de comandante en jefe; c) los resultantes de todos ellos tales poderes se plasman en la dirección de las relaciones internacionales; la recepción y nombramiento de agentes diplomáticos; el reconocimiento de representantes de otras naciones; la defensa de los súbditos americanos en el exterior y de los súbditos extranjeros en los Estados Unidos; celebración de acuerdos internacionales, celebración de tratados internacionales - 74).

f) Las facultades de Guerra.

El artículo II, sección 2, de la Constitución norteamericana - dispone que el presidente será comandante en jefe del ejército y la marina de los Estados Unidos, y de la milicia de los diversos estados cuando se le llame al servicio activo de los Estados Unidos. En la Carta fundamental no se define qué se entiende por "comandante en jefe", a efecto de señalar hasta donde alcanza su competencia en esa materia; tampoco el poder judicial ha establecido sus alcances. García Pelayo señala que-

73) García Pelayo, Op. cit., pp. 298 y 299.

74) García Pelayo, Op. cit., 297 y 298.

los límites a esa designación ha sido creados por "las facultades asociadas a tal designación, por las creadas por el uso o por las concedidas o ratificadas por el Congreso en cada una de las contiendas internacionales". 75)

Hamilton consideraba que "la Dirección de la Guerra es aquella que en mayor grado exige las cualidades que caracterizan el poder cuando se ejerce por unas solas manos. Dirigir la Guerra supone encauzar el esfuerzo común; y el poder de guiar y utilizar la fuerza común constituye una porción normal y esencial de la definición de la autoridad ejecutiva" 76) Asimismo expuso que el presidente sería comandante en jefe del ejército y de la marina, ejerciendo el mando y dirección supremos en calidad de primer general y almirante de la confederación, correspondiéndole al Congreso la facultad de declarar la guerra, de reclutar ejércitos y flotas y de expedir reglas para gobernarlos. 77).

Al otorgar los constituyentes la facultad de reclutar y sostener las fuerzas armadas al poder legislativo, se intentaba evitar la situación existente en Inglaterra, en donde el rey podía reclutar al ejército según sus caprichos. 78).

75) García Pelayo, Op.cit., p. 294

76) El Federalista, LXXIV, p. 316

77) El Federalista, LXIX, p. 293.

Pritchett estima que las apreciaciones de Hamilton, respecto a las facultades de guerra conferidas al presidente, resultaron " un pronóstico bastante correcto del papel limitado del presidente como comandante en jefe desde 1789 a 1861. Fué el presidente Lincoln, quien en su resolución de mantener la Unión, vinculó el poder presidencial de velar por la fiel ejecución de las leyes con su poder como comandante en jefe, para producir un resultado que se aproximó a la dictadura, constitucional". 79).

El presidente, como comandante en jefe de las fuerzas armadas, designa a los oficiales militares de acuerdo con los grados -- creados por el Congreso, salvo los de la Guardia Nacional cuando no esta al servicio de la Unión; tiene poder ilimitado para removerlos del servicio en tiempo de guerra, no siendo así en tiempo de paz, para lo cual el Congreso ha establecido que se haga únicamente en cumplimiento de la sentencia de una corte marcial. Por otra parte, el presidente interviene en la conducción de las operaciones militares según lo estime necesario. Sin necesidad de declaración de guerra, puede enviar fuerzas armadas a cualquier parte del mundo, según lo requiera el interés de la Unión o de sus nacionales. 80).

78) Schawartz. Op.cit., p. 266.

79) Pritchett. Op.cit., p. 461.

Es conveniente señalar que la Constitución norteamericana en ningún momento sujeta al presidente, en su calidad de comandante de las fuerzas armadas, al control judicial sobre sus decisiones de dirección de guerra.

g) El Gabinete.

El presidente ejerce su tarea a través de organismos auxiliares, entre los que se distingue el gabinete. 81).

Los jefes de departamento, salvo el "attorney general" y el -- "Postmaster general", integran el gabinete presidencial americano 82.).

Loewenstein define el gabinete, en el sistema presidencialista americano, como la agrupación más o menos amorfa, de los jefes de departamento y otros consejeros del presidente, quienes carecen de carácter colectivo. 83).

Distintos autores coinciden en la opinión de que el gabinete norteamericano no corresponde a la idea clásica del gabinete inglés. 84).

80.) Basta recordar como ejemplo la intervención en China, en 1900; la intervención en Rusia, en 1918, y las constantes intervenciones en América Latina.

En los " Artículos de la Confederación" ya se habían establecido diversos departamentos encargados de supervisar los asuntos exteriores de guerra, armada, hacienda, y correos. La actuación de esos departamentos fué deficiente, debido a las limitaciones impuestas al Congreso Continental. 85).

81) Otro organismo, creado con posterioridad, fué la "Executive Office of the president". La Executive Office of the president " fué creada por Roosevelt en el año 1939; dadas sus funciones y dependencias que la integran ha tenido un fuerte desarrollo. Se integra por las siguientes dependencias: a) la "White House Office", que integra a un equipo de asesores y auxiliares en las más diversas materias; b) el "Bureau of the Budget", encargado de ayudar a preparar el presupuesto y el programa fiscal c) el " Council of Economic Advisers"; establecido por la "Employment Act" de 1946, integrado por tres consejeros cuyas funciones son recomendar al presidente la política económica a seguir, preparar los informes semestrales del presidente al Congreso, y elaborar el capítulo económico del mensaje respecto al estado que guarda la Unión; d) el "National Security Council", creado por la "National Security Act" de 1947, compuesto por el secretario de Estado, el de Defensa, el de Tesoro, el Jefe del Alto Estado Mayor, y otros funcionarios designados por el presidente. Ver Duverger. Op.cit., pp.347 y 348- Jiménez de Parga. Op. cit., p. 472.

Según Schwartz, lo único que establece la Constitución norteamericana de 1787, respecto a los jefes de departamento, se refiere a la facultad otorgada al presidente para poder "requerir el dictamen, por escrito, del principal funcionario de cada uno de los departamentos ejecutivos sobre cualquier tema -- relativo a los deberes de sus cargos respectivos" 85). Es de considerarse que si lo que pretende señalar ese autor es que no se establecen y definen formalmente a los jefes de departamento, o que en el texto constitucional no se hace referencia al gabinete, su observación resulta correcta, pero no así se refiere a la mención de los jefes de departamento dentro del texto constitucional, ya que en líneas siguientes, dentro del-

-
- 82) Al parecer García Pelayo sí considera que el "Attorney General" es miembro del gabinete. Vid. García Pelayo. Op. cit., p. 312.
- 83) Karl Loewenstein. Teoría de la Constitución. Biblioteca de Ciencia Política. Colección Demos. Ediciones Ariel. Barcelona, segunda edición, 1970, p.239.
- 84) Schwartz. Op.cit., p. 44; Manuel Jiménez de Parga. Los regímenes políticos contemporáneos. Editorial Tecnos. Madrid, quinta edición, 1973, p. 470.
- 85) Swisher. Op.cit., p. 25.
- 86) Schwartz. Op.cit., pp. 43 y 44

mismo artículo II, sección 2, vuelve a hacerse referencia de dichos funcionarios al establecerse que "el congreso podrá -- atribuir el nombramiento de los funcionarios inferiores que -- considere convenientes, por medio de una ley, al presidente so lo, a los tribunales judiciales o a los jefes de departamento".

Corwin considera que la autorización conferida al presidente - para solicitar a los jefes de departamento un dictamen por escrito, sobre cualquier asunto concerniente a su ramo, es un re flejo de los esfuerzos hechos para adjuntar un consejo de esta do al presidente. 87).

Washington, imitando el experimento de Guillermo de Orange, in tegró su gabinete con miembros de los partidos existentes, lo- cual no resultó como se tenía pensado; en consecuencia, se --- acostumbró integrar el gabinete con miembros sobresalientes -- del propio partido. Actualmente el presidente lo integra con- las personas que considera idóneas para cada rama. 88).

87) Edward S. Corwin. El Poder Ejecutivo. Función y Poderes. - 1787-1957, Trad. de Laura E. Pellegrino, Buenos Aires, -- 1959.

88) Schwartz, Op.cit., p. 44

89) El Senado no ratificó el nombramiento de Lewis L. Strauss para secretario de Comercio, con una votación en contra - de 49 votos a favor, el 19 de junio de 1959, Vid. Jiménez de Parga, Op.cit., p. 470.

El presidente nombra a los jefes de departamento con el consejo y consentimiento del senado; en algunas ocasiones el senado no ha confirmado los nombramientos hechos. 89).

La principal característica en la relación del presidente con el gabinete consiste en que el primero predomina absolutamente sobre el segundo, convirtiéndose el gabinete en el instrumento a través del cual realiza su política y programas. Los jefes de departamento son responsables sólo ante el presidente, en ningún caso ante el Congreso 90).

En caso de controversia entre el presidente y su gabinete, los jefes de departamento deben acatar sus órdenes o renunciar; -- aunque coincidan todos los jefes de departamento, su criterio no prevalecerá sobre las decisiones del presidente 91).

Con base en las notas anteriores, puede afirmarse que las características del sistema presidencial, previsto en la Carta de Filadelfia, son: a) el Poder Ejecutivo se encuentra depositado en un individuo al que se denomina "Presidente", y de ahí proviene la denominación de presidencialismo, b) el Presidente

90) Schwartz. Op.cit., p. 45.

91) Duverger cita al respecto la frase de Lincoln" . . . siete noes, un sí, ganan los síes". Duverger. Op.cit., p.--

es a la vez jefe de Estado y de gobierno, c) el Presidente es -
 elegido por el pueblo americano, a través del sufragio univ-
 ersal, lo que le confiere una fuerte autoridad al situarlo como -
 directo representante del pueblo, igual que los miembros del --
 Congreso, d) el Presidente no está facultado para disolver al -
 Congreso, e) el Congreso no tiene facultad para darle un voto -
 de censura al Presidente, f) los Secretarios de Estado son nom-
 brados y removidos libremente por el Presidente, g) los Secreta
rios de Estado no tienen autoridad política propia, son los --
 agentes administrativos del Presidente, h) el Presidente y los-
 Secretarios de estado no son políticamente responsables ante el
 Congreso; i) en el sistema presidencial los Secretarios de Esta-
 do no constituyen un cuerpo colegiado, y j) para ocupar el car-
 go de Presidente, el candidato no precisa que su partido ocupe-
 la mayoría de escaños en las Cámaras.

92) Alberto Denicheli. El Poder Ejecutivo, génesis y transfor-
maciones. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1950, p. 39.

93) Karl Loewenstein. "La Presidencia" fuera de los Estados -
 Unidos, (Estudio comparativo de instituciones políticas)",
 traducción de Alfredo Pereña. Boletín del Instituto de De-
recho Comparado de México. UNAM. Año II, Mayo-Agosto 1949.
 Núm. 5. México, D.F., pp. 22 y 23.

94) Ibidem.

Alberto Domicheli, Considera que las "principales limitaciones" del sistema presidencial son: "1a. En Norteamérica no hay "refrendo" ministerial, al menos en sentido sustancial, como requisito obligatorio para la validez de los actos presidenciales. Allá el presidente ejerce personalmente el poder y sanciona por sí sus decisiones. 2a. Por lo mismo tampoco existe responsabilidad ministerial emergente del refrendo. El ministro sólo tiene la responsabilidad común de los empleados públicos.- 3a. No hay interpelación parlamentaria. "Los ministros no conocen a las Cámaras, ni éstas a los ministros". 4a. Tampoco hay iniciativa parlamentaria de los ministros, los que ni siguiera se asocian el derecho de veto presidencial. Es el presidente "quien enlaza a los poderes". 92).

Es de señalarse que el sistema presidencial, el haber sido adoptado por otros países, principalmente latinoamericanos, no siempre ha conservado, iguales o todas, las características enunciadas en líneas anteriores, propias del sistema norteamericano.

95) Cuarta conclusión sobre el tema "El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina", en el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, "Derecho y Realidad Constitucional en América Latina".

Siguiendo a Karl Loewenstein, pueden considerarse "tres tipos - de organización" en la evolución o adopción del sistema presidencial, ellos son: a) presidencialismo puro, b) presidencialismo atenuado, y c) parlamentarismo aproximado. 93).

Las características del sistema presidencial, enunciadas en líneas anteriores, coinciden con las que Loewenstein encuadra dentro del "presidencialismo puro".

Respecto al "presidencialismo atenuado", distingue como notas - propias: a) el Poder Ejecutivo lo ejercen conjuntamente el Presidente y los ministros, b) los ministros están organizados --- constitucionalmente como Consejo o Gabinete, c) la acción pre - sidencial está limitada por el requisito de la efectiva partici - pación ministerial en las decisiones ejecutivas, "sin que, no - obstante, sean responsables los Ministros, colectiva o indivi - dualmente, ante la Legislatura", d) los ministros dependen de - de la confianza del Presidente, e) la firma de los ministros -- " es poco más que el refrendo oficial de la acción presidencial" f) hay una influencia parlamentaria, " como la asistencia de - los Ministros a las sesiones parlamentarias (sin voto)", g) - defensa personal de los ministros, en respuesta a su política - cuando comisiones parlamentarias soliciten información o inves - tiguen asuntos correspondientes a su ramo, y h) en algunos ca - sos , el consejo de Estado puede frenar la política presidencial. En relación al "parlamentarismo aproximado", señala que el sis - tema presidencial ha perdido interés en Latinoamérica, debido a

"la facilidad con que el presidencialismo tradicional puede -- convertirse en dictadura civil o militar", emprendiéndose en -- varios países reformas constitucionales que restringían la --- fuerza del Ejecutivo, derivando a la vez, en el fortalecimiento del Legislativo o en la creación de un Ejecutivo colegiado.

Por otra parte, debe señalarse que el sistema presidencial latinoamericano adquirió características propias que lo distinguen del sistema presidencial norteamericano, entre las que se encuentra el principio de la no reelección del titular del Poder Ejecutivo. 95).

CAPITULO IILOS ORGANOS DE GOBIERNO EN LA COLONIA DE LA NUEVA ESPAÑA, Y -
DURANTE EL MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA

1. La Nueva España.
 - a) Las Audiencias Gobernadoras
 - b) El Virrey
 - c) La Audiencia
 - d) Gobierno Interior
 - e) El Consejo de Indias.
La Casa de Contratación de Sevilla.
El Santo Oficio.
 - f) La Administración de los Habsburgo y de los Borbones.

2. Movimiento de independencia.
 - a) Confusión sobre los órganos de gobierno
 - b) La Suprema Junta Nacional.
 - c) Los elementos constitucionales
 - d) La Constitución de Cádiz
 - e) Reglamento para la reunión del Congreso y de los -
Tres Poderes.
 - f) Los Sentimientos de la Nación.

1.- La Nueva España.

La Nueva España fué una de las colonias en América, dependiente de la Corona de Castilla. El primer gobierno en la Nueva España fué el de Cortés, quién ejerció un poder absoluto. En un principio, en las funciones políticas y administrativas --- existió una pirámide jerárquica, en cuya cúspide se encontraba el gobernador; a éste le seguían los encomenderos, quienes estaban sobre los caciques o señores naturales cuyos vasallos -- eran los indios.

Al paso del tiempo, los reyes españoles fueron cambiando la estructura jerárquica a efecto de establecer y afirmar su absolutismo en las colonias, con este fin designaron funcionarios y órganos dependientes del mismo rey; tales fueron los virreyes, audiencias, gobernadores, corregidores en los pueblos indígenas, regidores en los pueblos españoles, y alcaldes mayores.

Entre los años 1519 y 1700, época conocida como la del gobierno de los Habsburgo, la Nueva España sufrió cambios constitutivos y cualitativos, tanto territoriales como políticos, económicos, sociales y religiosos.

1) Bradley Benedict. El Estado en México en la época de los Habsburgo. Historia mexicana. Vol. XXIII, núm. 4. El Colegio de México. México, 1974, p. 552.

Tanto en lo civil como en lo fiscal, judicial y militar, los Habsburgo establecieron un gobierno centralizado en el que los cargos más importantes de la Nueva España eran ocupados por españoles.

La Colonia era dirigida desde España por un aparato burocrático en cuya cabeza se encontraban el rey y los Consejos Supremos. El hecho de que el gobierno central estuviera separado de la Nueva España por una distancia tan larga, motivó que hubiese una falta de conocimiento rápido y fiel de los problemas existentes, lo cual provocaba decisiones extemporáneas e ineficaces.

Por derecho de conquista, según el pensamiento de estos tiempos la Nueva España era propiedad del rey de España, rey por derecho divino y señor de todos sus dominios, donde los habitantes de las tierras conquistadas eran sus vasallos. Los derechos y prerrogativas detentadas por el rey, lo convertían en jefe ejecutivo, único legislador y juez supremo sobre sus vasallos. Según las necesidades delegaba ciertas facultades a sus subordinados. 2)

El 6 de diciembre de 1523, se hizo cargo del gobierno de la Nueva España la primera Audiencia Gobernadora, integrada por un presidente y cuatro oidores. La reputación de esa Au -

2) Benedict. Op.cit., p.569.

diencia se vio manchada por haberse enriquecido ilícitamente y por haberse apoderado de indios. Dicha Audiencia, en materia-administrativa, reformó el régimen municipal al establecer que los alcaldes serían electos por los municipios y los regidores por el rey.

En tanto se establecía el virreinato entró a gobernar la segunda Audiencia, la que autorizó a los pueblos indígenas a elegir e integrar sus ayuntamientos de la misma forma que los pueblos españoles. 3)

Todavía después de haberse creado el virreinato, los monarcas-dieron gran importancia a la Audiencia; en ocasiones esa institución sustituyó al virrey, como en 1564 cuando murió el primer virrey, Luis de Velasco. 4)

El Virrey

El virreinato en la Nueva España parte del año 1535. El gobierno central de la Nueva España se integró con un virrey y la Audiencia; las provincias y reinos tuvieron como órganos de gobierno a los gobernadores; los distritos, a los corregidores

3) Agustín Cue Cánovas. Historia Social y Económica de México. (1521-1854) Editorial Trillas. México, 1975, pp. 138 a 141.

4) Sierra. Op.cit., p. 109.

y a los alcaldes mayores; las localidades tuvieron a los cabildos y sus oficiales.

En las colonias españolas el virrey fué el representante del rey, era la cabeza de la administración colonial; capitán y gobernador del reino; presidente de la Audiencia; vicepatronato de la Iglesia y superintendente de la Real Hacienda. Asimismo, estaba facultado para modificar y suspender la ejecución de las cédulas reales; tenía facultad reglamentaria y de ordenanza; en nombre del rey otorgaba concesiones; confirmaba las elecciones municipales y las ordenanzas de los consejos; dirigía la construcción de obras públicas; conocía en primera instancia de las causas de los indios y en primera y segunda instancia de las causas militares; decidía qué asuntos eran judiciales o gubernativos; resolvía las cuestiones de competencia entre los tribunales civiles y los eclesiásticos; ordenaba la acuñación de moneda; tenía el mando supremo del ejército.

Entre sus obligaciones se encontraban las de proteger a los indios, ejecutar las fallas de la Audiencia y vigilar la cobranza y administración de las rentas reales.

El virrey se auxiliaba para el despacho de los asuntos de la secretaría de la cámara.

Las facultades del virrey, en la realidad, se vieron sumamente restringidas por la Audiencia, órgano que entre sus funciones tenía la de revisar los actos de carácter gubernativo del virrey; asimismo, a través de leyes se establecieron trabas a su acción al imponerle formalidades obligatorias y al establecer la intervención de determinados órganos o funcionarios. Durante el gobierno de los Habsburgo fue común que el virrey no eligiese a los oficiales civiles, y que el rey nombrase a diversos funcionarios directamente - donde los gobernantes hasta los regidores - . En nombre del rey asignaba curatos y distribuía las provincias a las órdenes religiosas, asescrado y presionado por la Iglesia.

La eficacia del virrey, según Benedict, "dependía de su habilidad para maniobrar dentro de una extensa burocracia y dentro de grupos con intereses particulares. Tenía que ser un agente de unificación y equilibrio y al mismo tiempo, si su habilidad era superior, tenía que conservar y mejorar el bienestar de la sociedad ". 5)

Con objeto de evitar que el virrey se extralimitara en sus funciones, los monarcas españoles acostumbraron nombrarle un asesor general, al que debía escuchar en su toma de decisiones. Al terminar un virrey en sus funciones, debía sujetarse a un juicio de residencia para examinar sus actos.

5) Benedict. Op.cit., p. 580.

Las relaciones entre el virrey y la Audiencia, así como entre éste y las autoridades novohispanas de la iglesia fueron conflictivas y con frecuencia estos choques alteraron la vida de la Colonia.

La Audiencia

La Audiencia en Nueva España desarrolló funciones de tribunal de justicia, conocía y fallaba sobre asuntos civiles y criminales, sus resoluciones sólo eran apelables ante el Consejo de Indias. Debía sustituir al virrey en sus faltas, y estaba facultada para dictar leyes reglamentarias, mismas que recibieron el nombre de "autos acordados". 6).

Justo Sierra comenta que la Audiencia, por sus intereses y origen, favorecía a los encomenderos en contra del virrey; Felipe II fortaleció a la Audiencia al establecer que el virrey debía consultarla. 7)

Gobierno Interior

Los gobernadores eran dependientes del virrey y fungieron como cabeza gubernativa en los reinos y provincias. Entre sus facultades se encontraron la de reglamentar y dictar resoluciones. Dentro de las provincias, en los distritos, existieron los alcaldes mayores a quienes se encomendó administración y justicia

6) Cue Cánovas. Op.cit., p. 142 a 145.

y vigilancia del buen trato para los indios. Los corregidores, también funcionarios distritales, se crearon para sustituir a los encomenderos; en un principio los corregidores fueron destinados para los pueblos indígenas, pero al paso del tiempo lo fueron también para las ciudades españolas. Así, en el siglo XVII, no existió diferencia entre corregidores y alcaldes mayores, salvo por el nombre, ya que tenían otorgadas iguales facultades. (En el siglo XVIII, las alcaldías fueron mayores en número). Entre las facultades que se otorgan a corregidores y alcaldes mayores, estaba la de ser representantes del poder central de la colonia en sus distritos, fungir como jueces superiores, conocer en primera instancia de los negocios que les estaban directamente atribuidos, en segunda instancia de apelaciones dictadas por alcaldes ordinarios, efectuar visitas a su jurisdicción, intervenir en el cobro de tributo, construir y conservar las obras públicas, proteger a los indios, y nombrar, previa autorización del virrey, a funcionarios conocidos con el nombre de tenientes.

En las localidades indígenas y españolas se establecieron cabildos indígenas en un principio, por caciques y principales. En los pueblos españoles se integraron con alcaldes ordinarios y regidores nombrados por el rey; al paso del tiempo, los cabildos indígenas fueron integrándose con funcionarios semejantes a los designados por los españoles. Las resoluciones de los cabildos debían ser aprobadas por el virrey.

En las comunidades indígenas el cargo de mayor importancia, -- ocupable por alguno de sus miembros, fue el de cacique, éste estuvo, en un principio, sujeto al encomendero y, posteriormente, se le sujeto al corregidor. Aunque era hereditario, el cargo debía ser firmado por el virrey. A finales del siglo -- XVIII los gobernadores de los pueblos indígenas eran electos -- entre el común del pueblo y no entre los principales. El go -- bernador indígena tenía a sus órdenes, en la cabecera y barrios a los alcaldes y seguidores. La elección de funcionarios indí -- genas debía informarse al corregidor o alcaide mayor, según el -- caso; el funcionario español lo notificaba a la Real Audiencia para que se turnase a ratificación del virrey, y efectuado el -- procedimiento descrito, el alcalde mayor o corregidor entrega -- ba al funcionario electo las varas insignias de mando. A fina -- les del siglo XVII se exigió que, para ocupar los cargos de al -- calde y regidor, los indígenas deberían tener conocimiento de -- la lengua castellana. A finales del XVIII, las autoridades es -- pañolas exigieron a los funcionarios de república, en caso de -- duda, una información precisa de sangre indígena pura.

Las principales funciones de los gobernadores indígenas fueron el cobro de tributos y la vigilancia del pueblo. A fines del -- siglo XVIII se sujetó a los cabildos indígenas a la autoridad -- de funcionarios españoles denominados subdelegados. 8).

8) Que Cánovas. Op.cit., p. 147 a 150

El Consejo de Indias.

El Consejo de Indias también intervino en la Nueva España, funcionando como supremo tribunal de los asuntos criminales, comerciales, industriales, marítimos y terrestres de la Colonia. 9) Estudio integrado por un presidente, un gran canciller, ocho consejeros, un fiscal, dos secretarios y otros empleados de menor categoría; el número de sus empleados fue variante al paso del tiempo; sus miembros eran electos entre individuos "de linaje más limpio y que hubieran demostrado una conducta intachable en las Audiencias". Se le otorgaron amplias e importantes facultades, tales fueron "para la buena gobernación y administración de justicia, ordenar y hacer. . . las leyes, pragmáticas, ordenanzas y providencias generales y particulares que por el tiempo.... convinieron ...". Asimismo, recomendaba a la Corona las personas que debían ocupar, en la colonia, los cargos más importantes, tanto públicos como religiosos; cuidaba de la cristianización de los indios y fungía como tribunal de apelación de las sentencias dictadas por la Audiencia y por el virrey. Sus fallos eran inapelables. 10)

Otros cuerpos que funcionaron en la Nueva España fueron la Casa de Contratación de las Indias en Sevilla, encargada del comercio y tráfico en las Indias y de regular la política económica-

9) Manuel López Gallo. Economía y política en la historia de México. Ediciones "El Caballito", S.A., México, 1973, p. -

y el Tribunal del Santo Oficio o Santa Inquisición, facultado para conocer y castigar los delitos cometidos en contra de la religión católica. 11)

Administración de los Habsburgo y de los Borbones.

El sistema administrativo establecido por la Casa de Austria -- el cual ocasionó diferencias entre las diversas instituciones de la Nueva España, así como entre los intereses de distintas agrupaciones y personas, parece ser el factor que fomentó y profundizó la idea de que el rey era el punto de unión entre las partes en pugna. Idea tan profundamente arraigada que, según parece, no se ha separado del sentimiento del mexicano quien, aún en estos días, ve a un rey, por supuesto evolucionado, en el presidente el que no sólo se convierte en solucionador y punto de unión por sus habilidades personales, sino que se le ha instituido como tal.

El gobierno de los Habsburgo termina con la muerte de Carlos II en el año 1700, y se inicia con Felipe V la administración de los Borbones. Con el gobierno de la Casa de Francia, según ---

10) Efrén Niñez Mata. México en la Historia. Ediciones Botas México, 1967, p. 277.

11) Serafín Ortiz Ramírez. Derecho Constitucional mexicano. - Sus antecedentes históricos, las garantías individuales - y el juicio de amparo. Ed. Cultura México, 1961. p. 72.

174

ajunta González Cosío, se dan cambios en las características y funciones de los reyes y comienza el predominio de un nuevo -- criterio: el Despotismo Ilustrado, el Racionalismo, la Ilustración. 12)

Bajo el gobierno de los Borbones, aún cuando Justo Sierra señala que la división clásica entre la administración de los Habsburgo y la de los Borbones sólo es "facticia", ya que "en nada cambió el régimen político, ni el económico, ni el social, 13)- es importante hacer notar que la organización administrativa de la Nueva España sufrió importantes reformas. En el año de 1717 se estableció la Secretaría del Despacho de Indias, asumiendo facultades ejecutivas, legislativas y administrativas, con competencia en materia de hacienda, guerra, comercio y navegación- facultades y funciones otorgadas hasta entonces al Consejo de Indias.

Los monarcas pretendieron, a través de modificaciones en la organización político-administrativa de la Nueva España, alcanzar una mayor centralización. 14)

12) Arturo González Cosío. México: cuatro ensayos de sociología política. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales Serie Estudios, 28, UNAM. México 1972, p. 93.

13) Sierra. Op.cit., p. 127.

14) González Cosío. Op.cit., p. 94 y 95.

Al Consejo de Indias se le encomendó lo relativo al gobierno municipal y al real patronato se le facultó para expedir licencias de tránsito en las Indias y proponer candidatos para cargos políticos.

Las facultades de la Secretaría del Despacho de Indias se vieron incrementadas con Carlos III, al dividir en dos a esa Secretaría y otorgarle a una de las subsecretarías los asuntos de gracia, justicia, despacho de títulos y provisión para puestos civiles y eclesiásticos; la segunda subsecretaría se encargaría de los asuntos de guerra, hacienda y navegación.

A mediados del siglo XVIII, con objeto de evitar los abusos tributarios de corregidores y alcaldes mayores e intentando mejorar la administración de las rentas reales, organización de la hacienda, impulso de la economía y cultura, se establecieron las intendencias.

De acuerdo con la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España, promulgada el 4 de diciembre de 1786, bajo el reinado de Carlos III, la Nueva España se dividió en doce intendencias que recibieron el nombre de provincias. La división se realizó con base en las antiguas unidades territoriales que in-

15.) Eduardo O'Gorman. Historia de las divisiones territoriales de México. Editorial Porrúa. México, 1966, p. 21.

76

tegraban provincias de la Colonia. Las nuevas doce provincias fueron: México, Puebla de los Angeles, Nueva Veracruz, Mérida de Yucatán, Antequera de Oaxaca, Valladolid de Michoacán, Santa Fé de Guaraquato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Abizpe; las provincias anteriores se constituyeron en partidos. Las dos Californias quedaron excluidas. 15)

Con las reformas llevadas a cabo por los Borbones, el virrey continuó fungiendo como capitán general, gobernador y presidente de la Audiencia; sus anteriores funciones como jefe de la Real Hacienda quedaron a cargo del superintendente, a quien quedaron subordinados los intendentes de provincia en materia hacendaria y económica de guerra. Se creó la Junta Superior de Real Hacienda, para auxiliar al superintendente. Las pugnas del virrey con la iglesia y las audiencias continuaron impidiendo su mejor administración. González Cosío opina que -- "la creación de diversas instituciones políticas y administrativas, así como la reforma política hecha por los Borbones en el año 1786, dejaron al virrey prácticamente atado de manos" - 16).

Las provincias tendrían un intendente como cabeza, nombrado -- por el rey, con facultades en materia hacendaria, de justicia, policía y guerra.

16) González Cosío Op. cit., p. 97.

17) Cue Cánovas. Op. cit., p. 154.

En cumplimiento con la "Ordenanza de Intendentes", los alcaldes mayores y corregidores desaparecieron o se fusionaron con las intendencias, en otros casos se los sujetó a la intendencia correspondiente con el nombre de subdelegaciones.

Los pueblos indígenas conservaron el derecho de acudir a sus gobernadores, alcaldes y demás funcionarios menores, pero tuvieron en su cabeza a subdelegados que eran nombrados por el intendente respectivo, debiendo ser, sin excepción, españoles. Los pueblos españoles conservaron a los alcaldes ordinarios, electos por cabildos. 17).

La administración de los Borbones abandonó el carácter patriarcal de los Austrias, y adoptó un sistema administrativo más centralizado, al estilo francés - tal es el caso del sistema de intendencias 18) - motivando entre los pobladores de la Nueva España una mayor conciencia del absolutismo ejercido por los mandarques españoles.

El país se agitaba y crecía el sentimiento de que los españoles "no nos dejan tomar parte en el gobierno de nuestro país y se llevan todo nuestro dinero a España". 19).

18) Sierra. Op.cit., p. 131.

19) Ibidem, p. 134.

La ausencia de oportunidades, las desigualdades sociales, el deseo de los criollos de participar en el gobierno de la Nueva España, y los intereses económicos de los habitantes de la Colonia, contrapuestos a los de la metrópoli inglesa, fueron factores determinantes para iniciar el movimiento de Independencia.

2.- Movimiento de Independencia.

a) Confusión sobre los Organos de Gobierno.

En tanto esos sentimientos iban aflorando y extendiéndose, llegó a México la noticia de la abdicación de Carlos IV, y el ascenso de Fernando VII al trono. Los acuerdos de Bayona en favor de Napoleón y la sublevación de Madrid contra los gobernantes franceses impuestos provocaron, de hecho, la inexistencia del gobierno español. La Nueva España rechazó el gobierno de José Napoleón, por lealtad a los reyes españoles. El virrey y la Audiencia asumieron el gobierno, encontrándose ante una encrucijada: compartir el poder con los criollos, o compartirlo con los españoles; en caso de seguir el primer camino por equivaldría a la independencia, de seguir el segundo significaría la declaración de guerra a los mexicanos; el virrey apoyó la integración del gobierno incluyendo criollos, pero la Audiencia se pronunció en favor de los españoles.

En septiembre de 1808 llegaron a México representantes de juntas españolas que se autodenominaban soberanas, con lo que aumentó la confusión de los órganos de gobierno; los españoles residentes en Nueva España reconocieron a la Junta de Sevilla, pro-

cediendo a extinguir en México cualquier intento de libertad. -
20). Los movimientos de conspiración comenzaban a extenderse --
por el país.

El Ayuntamiento de la ciudad de México, órgano integrado por ---
criollos, entregó al virrey un documento 21) que, dice Tena Ramí
rez, sostenía la "tesis de la resunción de la soberanía por el -
pueblo, en ausencia y en nombre del rey cautivo". 22).

20) Sierra. Op. cit., p. 143 y 144

21) El nombre de ese documento fué "Acta del Ayuntamiento de -
México, en la que se declaró se tuviera por insubsistente-
la abdicación de Carlos IV y Fernando VII hecha por Napo -
león; que se desconozca todo funcionario que venga nombra-
do de España; que el Virrey gobierne por la Comisión del -
Ayuntamiento en representación del Virreynato, y otros Ar-
tículos".

22) Felipe Tena Ramírez. Leyes fundamentales de México 1808---
1971. Editorial Porrúa, S.A. México, 1971, p. 3. .

23) Tena Ramírez, Op. cit., p. 21 y 22.

24) Lucas Alamán. Historia de México. Ed. Jus. México 1942, 2,
10. Citado por José Miranda. Las ideas y las institucio-
nes políticas mexicanas. Instituto de Derecho Comparado-
Imprenta Universitaria. México, 1952, pp. 343 y 344.

Las asambleas convocadas por el virrey, intentando resolver la querrela entre españoles y criollos con afán de alcanzar la independencia, en las que se exponían argumentos de índole legalista, se dieron por terminadas al ser aprehendido el virrey por un grupo de españoles dirigidos por don Gabriel Yermo, el 15 de septiembre de 1808.

Organos de Gobierno Durante el Movimiento de Independencia.

Quando estalló la insurrección, de Hidalgo, ya todo el país se encontraba agitado. Por la premura con que se había iniciado el movimiento, Hidalgo apenas esbozó su programa de organización social y política, contenido en su declaración hecha en Guadalajara, el día 6 de diciembre de 1810, en que se excusa -- debido a que por "las críticas circunstancias del día no se -- pueden dictar las providencias adecuadas á aquel fin, por la -- necesidad de reales que tienen el reino para los costos de la guerra, se atiende por ahora a poner el remedio en lo más urgente . . . " 23).

Hidalgo organizó el gobierno central conforme al modelo de ministerio general o jefatura del poder ejecutivo. Se investió del título del Ministro General y creó el Ministerio de Gracia y Justicia, que confió a don José María Chico, y el Ministerio de Estado y Despacho, a cargo del licenciado don Ignacio López Rayón; asimismo constituyó una Junta Auxiliar de Gobierno, in-

tregnada por letrados, eclesiásticos y particulares, encargada - de asesorarlo en las funciones políticas. 24).

El gobierno de las regiones que dominó no respondió a ningún, - plan, sólo se procedió a reemplazar a las autoridades existen - tes por otras de su confianza. 25).

Muerto Hidalgo, el caudillo sucesor fué Rayón, quien - según -- Alfonso Noriega - "sabía que la revolución no podía hacer verda - deros progresos, a pesar de las ventajas obtenidas en el sur -- por Morelos y por él mismo, mientras no hubiese un centro de au - toridad de quien los demás jefes dependieran y que fuera capaz - de dirigir uniforme y acertadamente todos los movimientos; en - una palabra, mientras no hubiese algo a lo que pudiera darse - el nombre de gobierno". 26). Con tal propósito, Rayón convocó - a los principales jefes del movimiento a una junta en Zitácuaro a la que se acordó denominar " Suprema Junta Nacional de Améri - ca", a imitación de las juntas formadas en España, encargada -- del gobierno de la Nueva España en nombre y ausencia de Fernan - do VII.

25) Declaración de Hidalgo. En Hernández Dávalos. Colección - de documentos para la historia de la guerra de independen - cia de México de 1808 a 1821. Citado por Miranda. Op.cit. p. 343.

Suprema Junta Nacional

La Junta debería tener tres vocales, susceptible de aumentarse hasta el número de cinco. Fueron nombrados José López Rayón, José María Liceaga, y José Sixto Verduzco. A partir de ese momento, Rayón fué nombrado Presidente de la Suprema Junta, y -- además ostentó el título de Ministro Universal de la Nación. -- Inmediatamente comenzaron a presentarse problemas en contra -- de Rayón, había descontento en los vocales y en el público por haberse hecho nombrar presidente perpetuo y para mantener ese -- cargo fue necesario que aplicara medidas represivas. Morelos, percatado de la peligrosidad de esa situación en contra del -- movimiento, y de la necesidad de establecer un gobierno que -- fuese reconocido por todos, intervino proponiendo a Rayón para presidente de la Junta, a Verduzco como segundo vocal, y a Li- ceaga como tercer vocal; la fórmula no fué aceptada. Rayón -- propuso completar la Junta de cinco individuos. 27).

26) Alfonso Noriega. "La Constitución de Apatzingán". Dere- chos del pueblo mexicano. México a través de sus consti- tuciones. Tomo I. Historia constitucional 1812-1842. -- XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, p. 373

27) Noriega. Op.cit., pp. 373 y 374.

28) Miranda. Op.cit., p. 345.

La Junta de Zitácuaro ejerció los supremos poderes de gobierno. Los pueblos adheridos a ella conservaron los oficios políticos y administrativos del régimen español, y sólo en los lugares -- donde se estimaba pertinente se reemplazaba a los titulares de los cargos oficiales. En los pueblos tomados por las tropas de la Junta de Zitácuaro -- que se encontraban gobernados por españoles, los jefes militares nombraban a los nuevos encargados de las funciones gubernativas. La dirección de la guerra absorbió a la Junta la mayor parte de su tiempo, esto fue la causa de -- que no se dictaran medidas importantes para la organización política del país. 28).

Los Elementos Constitucionales.

Una de las principales preocupaciones de Rayón fue la de dar un estatuto a la nación, motivo por el que redactó un proyecto de Constitución titulado "Elementos Constitucionales que han de fijar nuestra felicidad", mismo que, el 30 de abril de 1812, remitió a Morelos para que le hiciese las observaciones necesarias.

En los Elementos Constitucionales de Rayón se declaraba la libertad de América y la independencia de cualquier otra nación; asimismo, se establecía que la soberanía dimanaba inmediatamente del pueblo, la que residía en la persona de Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano. Por otra parte, creaba un supremo Congreso integrado por cinco voca

los designados por las representaciones de las Provincias, "más por ahora se completará al número de vocales por los tres que existen en virtud de comunicación irrevocable de la potestad -- que tienen, y cumplimiento del pacto convencional celebrado por la Nación en 21 de agosto de 1811", cada vocal duraría en el -- cargo cinco años, fungiría como presidente el de mayor antigüedad y como secretario el más reciente; las personas de los vocales eran inviolables durante el tiempo de su ejercicio y sólo -- podría procederse contra ellos en caso de alta traición. Tam -- bién se estableció un Consejo de Estado con el que se debería -- acordar las declaraciones de guerra y celebración de la paz, -- así como la erogación de gastos extraordinarios y actos que --- afectasen los bienes nacionales. Respecto a la división de poderes, se declaraban como propios de la soberanía los poderes _ Legislativo, Ejecutivo y Judicial, añadiéndose que "el Legislativo lo es inerrante que jamás podrá comunicarlo"; los representantes serían nombrados cada tres años. Por otra lado, se crea -- ban cuatro Capitanías Generales, entre los cuales, en caso de -- guerra, uno de ellos sería propuesto por los oficiales de alto -- grado y consejeros de guerra al Supremo Congreso, a fin de que -- fungiese como Generalísimo "para los casos ejecutivos y de com -- binación, investiduras que no confiera graduación ni aumento -- de renta que cerrará concluída la guerra y que podrá remove -- del mismo modo que se constituyó". Se creaba un Protector Na -- cional, nombrado por los representantes, que tenía como función -- la de proponer al Supremo Congreso la adopción y derogación de

leyes, reservándose la decisión a la Suprema Junta por mayoría de votos.

El 7 de noviembre de 1812, Morelos se reunió con Rayón a efecto de hacerle ver la necesidad de nombrar al quinto vocal de la -- Junta y de "que se quitase la máscara a la Independencia", por lo que tocaba al proyecto de Constitución recomendó excluir de ella el nombre de Fernando VII, sugirió la conveniencia de reducir a los integrantes del Consejo de Estado a un número que permitiese convocarlos a todos cuando así lo precisasen las circunstancias y que se nombrase un protector en cada uno de los obispados - en lugar de un protector nacional -, y luego de tener el gobierno de tres provincias episcopales, o sólo la de -- México, se procediera entonces a designar el generalísimo, cuya autoridad duraría toda su vida, debido a los hechos por los que se atravesaba, cesando sólo por ineptitud, enfermedad o por alcanzar la edad de sesenta años. 29).

Alfonso Noriega considera que con motivo de las observaciones hechas por Morelos, o por las inconveniencias del proyecto, o bien porque frente a la Constitución de Cádiz el documento iba a parecer deficiente y pobre, Rayón se opuso a la publicación de los Elementos Constitucionales, a través de un escrito dirigido a Morelos, el 2 de marzo de 1813, en que le manifiesta que "Nada avanzamos, sino que se rían de nosotros y confirmen el -- concepto que nos han querido dar los gachupines de unos meros -- autómatas". 30).

Tena Ramírez señala que Rayón censuró su propio proyecto al comunicarle a Morelos que no convenía que se publicara "la Constitución que remití a V.E. en borrador, porque ya no me parece bien", debiéndose esperar a que se pudiera "dar una Constitución que sea verdaderamente tal". 31).

Octavio A. Hernández expone que en los Elementos Constitucionales "hay un poco de todo y nada de mucho"; sin embargo, añade de ese autor que "buena parte de estos postulados - contenidos en los Elementos Constitucionales - fueron semilla de los frutos que habría de colectar, con diferencia de cien años, el -- Constituyente de 1916". 32).

Desde el punto de vista político - según Alfonso Noriega -, el proyecto tuvo por finalidad consolidar y perpetuar la autoridad de la Junta. 33) Que Cánovas considera que Rayón creó la Junta de Zitácuaro con el propósito de conservar la Nueva Espa

29) Noriega. Op.cit., pp. 375 y 376.

30) Ibidem. p. 376.

31) Tena Ramírez. Op.cit., p. 23

32) Octavio A. Hernández. "La lucha del pueblo mexicano por sus derechos constitucionales". Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo I. -- Historia constitucional 1812-1842. Op.cit., pp. 76 y 77.

ña para Fernando VII. 34).

Constitución de Cádiz.

La Constitución de Cádiz, código político expedido por las Cortes de Cádiz y promulgado el 19 de marzo de 1812, jurado en México por las autoridades el 30 de septiembre de 1812 y por el pueblo en las parroquias correspondientes el 4 de octubre de ese año, 35) es considerada por Herrera y Lasso como la primera Constitución mexicana "no porque en ella hubieran colaborado los diputados de la Nueva España, ni por su vigencia . . ." -- "sino porque el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba hicieron de aquella Carta, con expresa declaración, el Estado de Derecho de la Patria emancipada". 36).

La vigencia de esa Constitución tuvo dos períodos, el primero de 1812 a 1814, año en que Fernando VII le abrogó, y el segundo en 1820.

Tena Ramírez considera que la Carta expedida por las Cortes de Cádiz fué de gran importancia tanto en la etapa transitoria que precedió a la organización constitucional del país, como por la influencia que ejerció en varios de nuestros textos constitucionales. 37).

33) Noriega. Op.cit., p. 374.

34) Que Cánovas, Op.cit., p. 218.

José Miranda estima que el régimen liberal- democrático gaditano en la Nueva España funcionó "tarde" debido a que "solo hasta muy avanzado 1813 empezaba a ser puesto en marcha", "poco" porque "sólo" duró alrededor de un año", y "mal" porque "todo conspiraba contra la ordenada y regular aplicación de dicho régimen: la guerra, su utilización por los independistas como -- arma política, la oposición de los absolutistas y la impracticabilidad de muchos de sus preceptos". 38)

En la Carta de Cádiz, se declaraba que la nación española era la reunión de todos los españoles de "ambos hemisferios"; la nación era libre e independiente y no podía ser patrimonio de familia o persona alguna. La soberanía residía en la nación - y por esa razón le correspondía, exclusivamente, el derecho de establecer las leyes fundamentales.

Por otra parte, se establecía que el fin del Gobierno era la felicidad de la nación española y que su gobierno era una monarquía moderada hereditaria.

35) Juan Pablo García Alvarez. "Las Cortes de Cádiz, 1810- - 1813". Derecho del pueblo mexicano. Op.cit., p. 321.

36) Manuel Herrera y Lasso. "Centralismo y federalismo 1814- 1843". Derecho del pueblo mexicano. Op.cit., p. 596

37) Tena Ramírez. Op. cit., p. 59.

Al rey y a las Cortes competía a la creación de las leyes, al rey le correspondía hacerlas ejecutar y a los tribunales tocaba aplicarlas en las causas civiles y criminales.

El rey tenía el tratamiento de "Majestad Católica" y su persona era sagrada e inviolable y no estaba sujeta a responsabilidad.- Además de la prerrogativa para sancionar las leyes y promulgarlas, el rey estaba facultado para expedir decretos, reglamentos e instrucciones conducentes a la ejecución de las leyes; cuidar que la justicia se administrase pronto y cumplidamente; declarar la guerra y ratificar la paz, debiendo dar un informe, posteriormente, a las Cortes; nombrar a los magistrados de todos los tribunales civiles y criminales, a propuesta del Consejo de Estado; proveer todos los empleos civiles y militares; mandar los ejércitos y armadas, y nombrar a los generales; dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias; nombrar a embajadores, ministros y cónsules; decretar el presupuesto correspondiente a cada uno de los ramos de la administración pública; proponer a las Cortes leyes y reformas a éstas; nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado.

Entre las restricciones que se impusieron al rey, se encuentran las de impedir la celebración de las sesiones de las Cortes, -- así como suspenderlas o disolver a ese órgano; ausentarse del reino sin autorización de las Cortes - en caso de hacerlo se en

tenía que abdicaba - enajenar o ceder la autoridad real; privar a cualquier individuo de su libertad, ni imponerle pena alguna.

Los Secretarios de Estado auxiliaban al Ejecutivo en el despacho de asuntos administrativos, con ese fin se crearon los Secretarios de Estado, de Gobernación del reino de la península " e islas adyacentes", de Gobernación del reino de "Ultramar", de Gracia y Justicia, de Hacienda, de Guerra, y de Marina.

Para ser Secretario se requirió ser ciudadano en ejercicio de sus derechos. Asimismo, eran responsables ante las Cortes.

Por otra parte, existía otro órgano al que se denominó Consejo de Estado, el cual estaba integrado por cuarenta miembros en ejercicio de sus derechos de ciudadano. Todos los consejeros nombrados por el rey a propuestas de las Cortes. El Consejo de Estado tenía funciones de Consejo del rey, y entre sus facultades estaban las de proponer al rey los candidatos a ocupar "beneficios eclesiásticos" y cargos judiciales. Esos consejeros sólo podrían ser removidos de su cargo por sentencia del Tribunal Superior de Justicia.

Las Cortes fueron la reunión de todos los representantes de la nación - uno por cada sesenta mil "almas" -, electos a través-

de un sistema indirecto de tres grados - parroquia, partido, - provincia-, con una duración en el cargo de dos años.

Entre sus facultades estuvieron las de proponer y decretar las leyes, así como interpretarlas y derogarlas en caso necesario- aprobar antes de su ratificación los tratados de alianza, los- de subsidio y los especiales de comercio; permitir o negar la- entrada de tropas extranjeras en el reino; decretar la crea -- ción y supresión de plazas en los tribunales; decretar la crea ción y supresión de los oficios públicos; determinar el número de las tropas de mar y tierra; fijar los gastos de la adminis- tración pública; establecer las contribuciones e impuestos; -- examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos; promover los obstáculos que le entorpeciesen; prote- ger la libertad política de imprenta; hacer efectiva la respon- sabilidad de los secretarios de Despacho y demás empleados pu- blicos.

Reglamento para la Reunión del Congreso de Chilpancingo y de - los Tres Poderes.

Por otro lado, las pugnas y diferencias entre los miembros de- la Junta iban en aumento y se agravaron cuando Rayón acabó por enemistarse con Morelos. En 1813, después de haber alcanzado- un alto prestigio por sus victorias militares, Morelos decidió convocar un Congreso con objeto de unificar las tendencias del movimiento insurgente, que debía reunirse en Chilpancingo, lu- gar que fué convertido por ese motivo en ciudad, a la que se -

llamó de Nuestra Señora de la Asunción, 39) asimismo, tenía, el propósito de sustituir a la Junta de Zitácuaro la que por -- las diferencias entre sus integrantes, se había debilitado y -- perdido prestigio.

El caudillo formuló un "Reglamento para la reunión del Congreso y de los tres poderes"; en ese documento se preveía la forma en que se designaría a los diputados, unos nombrados por Morelos - otros por las provincias a través del elección indirecta de segundo grado, en la que los electores primarios nombrarían electores secundarios - una por parroquia - y éstos, reunidos en -- Chilpancingo, designarían al diputado de la provincia. El reglamento contenía la forma de organización política que habría de adoptarse. Se consideró al Congreso depositario de la soberanía, y órganos del cual partiría la organización del Estado se preveía una división de poderes y sería el Congreso quien la llevara a cabo. Ese cuerpo colegiado retendría únicamente el legislativo; el ejecutivo se depositaría en la persona del general que resultara electo generalísimo; el judicial lo ejercerían los tribunales que funcionaban en ese momento 40) Según Alfonso Noriega, Morelos aprovechó como ejemplo el documento de Rayón y dispuso que todos los oficiales del ejército con grado de coronel para arriba, votasen por el Capitán General que debía ser nombrado Generalísimo por el Congreso. 41).

39) Noriega. Op.cit., p. 376.

40) Sierra. Op. cit., pp. 346 y 347.

En Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813, quedó instalado el Congreso, estuvo integrado por seis diputados que designó Morelos; como propietarios estuvieron los vocales de la Junta de Zitácuaro, Rayón por Guadalajara, Liceaga por Guanajuato, Verduzco por Michoacán; como suplentes, Bustamante por México-Joaquín Coss por Veracruz, y Andrés Quintana Roo por Puebla; hubo dos diputados pro elección popular, José Murguía por Oaxaca, y José María Herrera por Tecpan. 42) En la sesión inaugural se dió lectura al documento que preparó Morelos para iniciar el estudio de la Constitución; éste contenía veintitrés puntos y se denominó Los Sentimientos de la Nación. 43)

Los Sentimientos de la Nación.

En ese documento se establecía que la soberanía "dinama inmediatamente del Pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes". La soberanía quedaba dividida en tres poderes: en el "Legislativo, Ejecutivo y Judiciario"; las provincias debían elegir a sus vocales" y éstos a los demás", la duración de los vocales sería de cuatro años, "turnándose los

41) Noriega. Op.cit., p. 376.

42) La de Tecpan fue la única elección de las libres que se hizo conforme al reglamento.

43) Ver Tena Ramírez, Op. cit., p. 28; Noriega Op.cit., p. 376; Sierra, Op.cit., p. 346.

más antiguos para que ocupen el lugar los nuevos electos". - Dentro de esos veintitrés puntos se declaraba que la patria no sería "del todo libre y nuestra, mientras no se reforme el gobierno, abatiendo al tiránico, substituyendo el liberal y echando fuera de nuestro suelo al enemigo español que tanto se ha declarado contra esta Nación"; también se previó que para dictar una ley, está discutirse en el Congreso y aprobarla a pluralidad de votos.

El 6 de noviembre de 1813 se declaró en un Acta solemne que la dependencia al trono quedaba disuelta y "rota para siempre jamás", lo que significaba la declaración de Independencia.

De la Torre Villar considera que el Acta de Independencia "representa la culminación de un largo proceso social y político - que llegaba a su fin, la determinación de un pueblo, que había alcanzado la mayoría de edad, de liberarse de su metrópoli y de erigirse en un Estado independiente; es la expresión definitiva de su deseo de autonomía, que si bien no se había alcanzado plenamente se proponía como meta o ideal por alcanzar, sin escatimar sacrificio alguno". 44).

44) Ernesto De la Torre Villar. La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano. Instituto de Investigaciones Históricas, 82. UNAM. México, 1964, p. 48.

Esa ruptura con España - según De la Torre Villar - molestó a Rayón, quien indicó al Congreso que ese acto era poco prudente y antipolítico. 45)

Al día siguiente el Congreso procedió, conforme al Reglamento, a separar el poder legislativo del ejecutivo, recayendo el segundo sobre Morelos que había sido nombrado generalísimo; el Congreso nombró un presidente, un vicepresidente y dos secretarios.

Morelos, en su calidad de titular del Poder Ejecutivo, nombró dos secretarios "para el despacho de los negocios correspondientes". 46)

La fuerza de Morelos fué disminuyendo cuando fue derrotado en Valladolid, el 23 de diciembre de 1813, y en Puruarán, el 5 de enero de 1814; en contraste, la fuerza de un jefe realista, Agustín de Iturbide, iba en aumento.

Conocidas en Chilpancingo las derrotas del caudillo, las diferencias entre los miembros del Congreso comenzaron a brotar, el punto de unión comenzaba a desaparecer.

45) De la Torre Villar. Op.cit., p. 77.

46) Sierra, Op.cit., p. 349.

47) De la Torre Villar. Op.cit., p. 65

C A P I T U L O I I ILA CONSTITUCION DE APATZINGAN

- 1 Decreto Constitucional para la libertad de la América -
Mexicana.
- 2 División de Poderes.
- 3 El Supremo Congreso
 - a) Miembros: requisitos y elección.
 - b) Atribuciones.
- 4 El Supremo Gobierno
 - a) Miembros: requisitos y elección.
 - b) Atribuciones del supremo gobierno
 - c) Los Secretarios
- 5 El Supremo Tribunal de Justicia.
 - a) Miembros: requisitos y elección.
 - b) Atribuciones
 - c) Juzgados inferiores
- 6 Algunas Consideraciones sobre las Facultades Otorgadas -
al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, y sobre el --
Sistema de Gobierno.

"Los azares de la guerra - dice Tena Ramírez - obligaron al - Congreso a emigrar de pueblo en pueblo - Tlacotepec, Tetela, - Ajuchitlán; Tuetano, Ario, Uruapan, Tiripitió, Apatzingán. 47) Durante varios meses de labores errantes, amagada por las tropas del virrey, la pequeña asamblea cuya integración hubo de modificarse en parte, preparó la Constitución que fué sancionada el 22 de octubre de 1814 con el título de "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana". 48).

48) Tena Ramírez. Op.cit., 28 y 29.

1. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexica

III.

Los autores de esa Carta, según lo manifestó Morelos en su proceso, fueron Herrera, Quintana Roo, Sotero, Castañeda, Verduzco y Argánder.

José Miranda señala que "no hay casi noticias" sobre quiénes efectuaron esa labor, añade que Miranda y Marrón dice que fue redactada por Quintana Roo con la asesoría de Bustamante y Herrera - a quienes considera José Miranda, junto con el doctor Cos, "los más versados en materia jurídico constitucional" -. Asimismo, estima que en la elaboración de esa Carta se advierte la mano de Rayón "en la forma dada al ejecutivo que se aproxima mucho a la por él propuesta en su proyecto de Constitución". -- 50)

Noriega, por su parte, considera que la declaración de Morelos se debió a un "cierto pudor intelectual de autodefensa psicológica" que lo impulsaba a no confesar abiertamente sus convicciones, influidas por Rousseau, por temor "a merecer públicamente el deshonoroso título de herejes". 51).

49) Ibidem., p.29

50) Miranda. Op.cit., pp. 353 y 354

51) Noriega. Op.cit., p. 398.

El Decreto Constitucional se encuentra suscrito por José María Cos, José Sixto Verduzco, José Manuel Herrera, José ["]Sotero Castañeda, Cornelio Ortiz de Zárate, Manuel de Aldrete y Soria, - Antonio José Moctezuma, José María Ponce de León y Francisco - Argáandar, y a continuación aparece una nota que dice: "los excelentísimos señores licenciados Ignacio López Rayón, licenciado don Manuel Bustamante y don Antonio Cesma, aunque contribuyeron con sus luces a la formación de este Decreto, no pudieron firmarlo por estar ausentes al tiempo de la sanción, enfermos ^{unos} y otros empleados en diferentes asuntos del servicio de la patria. 52).

El texto constitucional consta de doscientos cuarenta y dos artículos - ningún transitorio - distribuidos en dos títulos: -- Principios o Elementos Constitucionales", y "Forma de Gobierno". En el primer título hay una declaración de fe católica y de -- principios de soberanía y organización política. Dentro del - segundo título se establecen las facultades y obligaciones de los poderes, y extensión territorial de la "América Mexicana". En relación a la forma de gobierno, Fernando Díaz afirma que - "en realidad se tratata de una adaptación de la Constitución - española a una forma republicana". 53).

52) Noriega. Op.cit., p. 390

Respecto a las fuentes de creación del Decreto Constitucional, José Miranda estima que principalmente influyeron las constituciones francesas de 1792 y 1795, y señala que "en la causa que le siguió la Inquisición en 1815, Morelos declaró que, como le aseguraron sus principales autores, la Constitución de Apatzingán había tomado sus capítulos de la Constitución española de las Cortes y de la Constitución de los Estados Unidos, lo cual no es cierto, pues aunque la Constitución de Cádiz fue algo utilizada por los constituyentes de Apatzingán, no parece haberlo sido casi nada la americana". 54)

Octavio A. Hernández estima que la Constitución de Apatzingán se vio "fuertemente influida por su antecesora, la Constitución de 1812". 55).

De la Torre Villar señala que tanto las opiniones en el sentido de que la constitución norteamericana influyó sobre la de Apatzingán, como las que consideran que la influencia principal fue-

53) Fernando Díaz Díaz. Caudillos y caciques. Antonio López-de Santa Anna y Juan Alvarez. Centro de Estudios Históricos, 15. El Colegio de México, México, 1972, p. 35

54) Miranda. Op.cit., p. 352.

55) Hernández. Op.cit., p. 81

56) De la Torre Villar. Op.cit., p. 79

de las constituciones francesas, se complementan. El mismo autor indica que "tanto el espíritu de la revolución americana, - el rápido progreso de las colonias, su equilibrio político influyó notablemente en los países hispanoamericanos - más en unos que otros y en diverso momento en cada uno de ellos - como las ideas que condensó la Revolución de Francia, principalmente sus grandilocuentes declaraciones de derecho y sus intentos de organización política, y no la lucha revolucionaria misma que consternó por sus excesos numerosos espíritus de estas tierras". 56)

Dentro del texto del Decreto, en lo que respecta a su observancia, el artículo 237 prescribió que mientras la Representación Nacional " no fuere convocada, y siéndolo, no dictare y sancionare la Constitución permanente de la Nación, se observará invariablemente el tenor de este decreto". En consecuencia la Constitución de Apatzingán es un documento político provisional, no se intentó que fuese definitivo. Según Octavio A. Hernández la Constitución de Apatzingán es superior a la de Cádiz y a la original ley fundamental norteamericana de 1776, así como a los códigos políticos mexicanos de 1824, 1836, y 1843, en lo que toca a declaración de derechos individuales. 57).

José Miranda, al realizar un análisis del contenido del Decreto de Apatzingán, señala como principios fundamentales que se establecen en su texto los siguientes: a) el de soberanía popular,-

57) Hernández. Op. cit., p. 81.

b) el de origen voluntarista del Estado, c) el de la libertad nacional, d) el de gobierno representativo, e) el de la división de poderes, f) el de que la ley es manifestación de la voluntad general, de la que es órgano la representación nacional, y g) el de la unidad religiosa. 58).

2. División de Poderes

Entre los principios fundamentales de la Constitución de Apatzingán, como ya se mencionó anteriormente, se estableció la división de poderes. En su artículo 11 se dispuso que "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" y a continuación el artículo 12 estableció que "Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación".

Respecto al principio de la división de poderes, Fix Zamudio -- opina que éste fué introducido en el sistema constitucional mexicano a partir de la Constitución de 1814 y desde entonces ha permanecido expresamente en los textos supremos que han regido en México. 59).

58) Miranda. Op.cit., pp. 355 y 356

Por otro lado, Marquet Guerrero considera respecto a la división de poderes, que "Este parcelamiento de las potestades de la soberanía buscaba evitar su concentración y con ello la tiranía". 60)

Con relación a los artículos 11 y 12, ya mencionados, el artículo 44 de esa Constitución dispuso como órganos centrales de gobierno al Supremo Congreso Mexicano, que era el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo; se atribuyó el poder ejecutivo al Supremo Gobierno y el poder judicial quedó encargado al Supremo Tribunal de Justicia.

59) Hector Fix Zamudio. "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917". Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México. Año XX, Núms. 58-59 UNAM. México, 1967, - p. 98.

60) Porfirio Marquet Guerrero. La estructura constitucional del Estado mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1975, p. 161.

2. El Supremo Congreso

a) Miembros: Requisitos y Elección.

El Supremo Congreso se integraba por un diputado representante de cada una de las diecisiete provincias; estos diputados eran iguales en autoridad. A la cabeza de este cuerpo representativo había un presidente y un vicepresidente electos "por suerte" cada tres meses, sin poder participar nuevamente en el sorteo los que hubieran sido electos anteriormente. Asimismo, los integrantes de ese cuerpo nombraban, "a pluralidad de votos", dos secretarios que tenían una duración en el cargo de seis meses y no podían ser reelectos nuevamente hasta haber transcurrido otros seis meses del término de sus gestiones.

Se estableció como requisitos para ser electo diputado el ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, tener treinta años de edad, gozar de buena reputación, "tener patriotismo, acreditando con servicios positivos", y tener "luces no vulgares para desempeñar el empleo".

Las personas que hubiesen sido miembros del Supremo Gobierno o del Supremo Tribunal de Justicia, incluso sus secretarios y fiscales, estaban impedidos para ser diputados dentro de los dos años siguientes al término de sus funciones. En la misma situación se encontraron los empleados públicos que ejercían jurisdic

ción " en toda una provincia." También se estableció la prohibición para que los parientes en segundo grado fuesen diputados simultáneamente.

La duración de los diputados en su cargo fue de dos años y para volver a ocupar una diputación debía transcurrir un período a partir del día en que se había terminado la gestión. Había diputados propietarios y suplentes, estos últimos terminaban sus funciones al mismo tiempo que el respectivo propietario.

Los diputados eran inviolables por sus opiniones y estaban sujetos al juicio de residencia por la parte que les tocaba en la administración pública.

Durante el desempeño de sus funciones, el diputado podía ser acusado por delitos de herejía, apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

Además de los diputados propietarios y suplentes, hubo otros diputados, los interinos, nombrados por el Supremo Congreso en escrutinio y a pluralidad absoluta de votos. Estos diputados se nombraban para las providencias que se encontraran en toda su extensión por el enemigo.

La elección de diputados se realizaba a través del procedimiento electoral de parroquias, partidos y provincias. Tenían de

recho a votar: los ciudadanos con domicilio y residencia en el territorio de la respectiva feligresía y mayores de dieciocho años, o antes si estuviesen casados; que hubiesen acreditado su adhesión a "nuestra santa causa"; que tuviese empleo o un modo honesto de vivir y "no estuviesen notados de alguna infamia pública", ni procesados criminalmente por el gobierno. Cada parroquia designaría un elector, representante ante las juntas electorales de partido, que fuese ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, y el tiempo de la elección residiese en la feligresía. Los electores señalaban, a través de cédulas, los tres individuos consideraban más a propósito para que, cualquiera de ellos, resultase elector de partido ante las juntas electorales de provincia, en las que era electo el diputado propietario y su respectivo suplente.

En caso de empate el nombramiento de diputado se sortearía, tanto el de propietario como el de suplente, entre los votados que hubiesen obtenido igual número de sufragios.

En ningún caso podría un ciudadano excusarse del encargo de elector de provincia o partido. Las votaciones, en los tres casos, eran públicas.

b) Atribuciones

Las atribuciones otorgadas al Supremo Congreso fueron muy numerosas. Entre las más importantes, además de las legislativas -

como eran las de aprobar, sancionar, interpretar y derogar leyes se encontraba la de elegir a los miembros del Supremo Gobierno - y los del Supremo Tribunal de Justicia, nombrar embajadores y de más representantes diplomáticos; elegir generales de división de terna propuesta por el Supremo Gobierno; resolver las dudas, de hecho y de derecho, que se presentaran a las supremas corporaciones; conceder o negar licencia para admitir tropas extranjeras - en el suelo nacional; decretar la guerra y dictar las instrucciones bajo las cuales hubiera de proponerse o admitirse la paz; -- arreglar los gastos de gobierno; establecer contribuciones e impuestos, determinando la forma de recaudarlos; emitir moneda; hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del Supremo -- Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, de acuerdo a lo indicado en la Constitución.

El primer Supremo Congreso elaboró y promulgó el Decreto, Constitucional para la libertad de la América Mexicana; fué erigido en forma provisional y, para sustituirlo por el definitivo, el Congreso en funciones integraría, dentro de un año a partir de la instalación del gobierno, un plan para convocar a representantes de la Nación.

61) Daniel Moreno. Derecho constitucional mexicano. Editorial Pax. México, 1973. p. 412.

Daniel Moreno opina que por imitación a la Constitución norteamericana, en la Constitución de Apatzingán se adoptó el bicameralismo (61).

Miguel de la Madrid estima que la creación de una asamblea preponderante se vio influida por la constitución francesa de 1793, de la que tomó la tendencia democrática que preveía la preeminencia del cuerpo legislativo, "aunque no con los alcances del modelo francés". (62).

4. El Supremo Gobierno

a) Miembros, Requisitos y Elección.

El Supremo Gobierno estuvo integrado por tres miembros iguales en autoridad, que alternarían la presidencia cada cuatro meses a través de sorteo efectuado por el Congreso, cada año dejaría de ser miembro del Supremo Gobierno uno de sus integrantes y el que entrara a ocupar la vacante tendría el mismo turno que su antecesor para ocupar la presidencia.

62) Miguel de la Madrid Hurtado. "División de poderes y forma de gobierno en la Constitución de Apatzingán". Estudios sobre el Decreto constitucional de Apatzingán. Publicaciones de la Coordinación de Humanidades. UNAM. México, 1964, p. 526.

Respecto a la integración del Poder Ejecutivo, Justo Sierra opina que se cometió un grave error al depositar ese poder en el triunvirato que, además, se renovaba constantemente. 63).

Roberto Casillas, siguiendo el pensamiento de Justo Sierra, respecto a la integración del Supremo Gobierno, señala que esa institución "desde su integración denotaba debilidad", asimismo, - en relación con la permanencia para ocupar la presidencia, añade que ese sistema " no permitía la consolidación política de ninguno de ellos, cuatro meses no eran suficientes para dar siquiera la oportunidad de conocer a groso modo las posibilidades de progreso del país, no digamos los problemas a los que se enfrentaba la nación. 64).

Para estar en posibilidad de integrar el Supremo Gobierno, se requería ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, tener --- treinta años de edad, gozar de buena reputación " patriotismo - acreditado con servicios positivos" y "tener luces no vulgares- para desempeñar las funciones".

63) Sierra Op. cit., p. 158.

64) Roberto Casillas H. Origen de nuestras instituciones políticas. De la Independencia a Ayutla. Tomo I. Editorial Panamericana, S.A. México, 1973, p. 57.

La Constitución de Apatzingán prohibió la reelección inmediata; para ser reelecto debían transcurrir tres años a partir del día en que terminaba la gestión.

Estaban impedidas para integrar el Supremo Gobierno las personas que ya hubiesen sido electas, salvo que hubiesen transcurrido -- dos años, después de haber terminado su encargo; asimismo estuvieron impedidos los diputados del Supremo Tribunal de Justicia, mientras lo fuesen, quedando solamente en posibilidad de ser designado después de transcurridos tres años de su comisión. Estuvieron excluidos para participar en las elecciones los parientes en primer grado de los generales en jefe; también se prohibió -- que dos parientes hasta el cuarto grado integrasen el Supremo -- Gobierno - esta prohibición comprendió a los secretarios.

Los miembros del Supremo Gobierno estaban impedidos para "pasar-- ni aún una noche fuera del lugar destinado para su residencia", - salvo que el Congreso le otorgase expresamente el respectivo per-- miso; cuando el gobierno residiese en lugar distante, se debía-- solicitar licencia a los otros dos integrantes, quienes estaban-- en la obligación de avisar al Congreso cuando fuese por más de - tres días.

Quando faltase alguno de los tres miembros y le correspondiese - al ausente la presidencia, ésta la ocuparía el siguiente en tur-- no, quien debería continuar con el despacho de asuntos, debiendo

asentarse en actas lo que ocurriera y haciendo constar la ausencia del compañero; en caso de que fueran dos los ausentes, el único miembro debía informar inmediatamente al Supremo Congreso.

El Supremo Congreso fué el órgano encargado de elegir a los integrantes del Supremo Gobierno, de acuerdo al procedimiento -- prescrito en el capítulo XI del Decreto Constitucional, siguiendo el siguiente procedimiento: el Supremo Congreso en sesión secreta elegía, por escrutinio en que hubiese examen de tachas y por mayoría absoluta de votos, un número triple de los individuos que habrían de componer el Supremo Gobierno. Realizada la elección continuaba la sesión en público y el secretario daba a conocer al pueblo las personas electas; posteriormente se entregaban a los vocales los nombres de los electos, escritos en cédulas y por triplicados, a efecto de votar por tres individuos, eligiéndolos uno a uno, y quedando nombrados los individuos que hubieren alcanzado la mayoría absoluta de votos.

Una vez electos los componentes del Supremo Gobierno, prestaban juramento ante el presidente, quien lo recibía a nombre del Congreso y en esta forma se constituía al Ejecutivo.

Quando en las votaciones ningún candidato hubiese alcanzado mayoría absoluta, se procedía a una segunda votación, participando únicamente los candidatos que hubiesen alcanzado mayor número

ro de votos, repartiendo de nuevo sus nombres en cédulas a cada uno de los vocales. En caso de ocurrir un nuevo empate, la suerte decidía quiénes eran los electos. En esta Constitución no se previó en qué forma se desempataría por suerte.

Las votaciones ordinarias eran anuales y se efectuaban cuatro meses antes de la salida del individuo en turno.

Siguiendo el procedimiento señalado, los primeros integrantes de ese poder Ejecutivo fueron Morelos, Cos y Liceaga.

b) Atribuciones del Supremo Gobierno.

Entre las atribuciones que se otorgaron al Supremo Gobierno estuvieron las de organizar los ejércitos y milicias nacionales; distribuir las tropas con excepción de la tropa de guarnición al servicio del Supremo Congreso; tomar las medidas necesarias para mantener la seguridad y defensa del Estado - para tales efectos no era necesario el aviso previo al Congreso, sino que precisaba sólo del aviso oportuno -; administrar y fomentar las fábricas de armas y municiones; proveer los empleos políticos, militares y de hacienda, salvo los nombramientos reservados al Supremo Congreso; cuidar que los pueblos tuvieran suficientes religiosos; suspender con causa justificada a los empleados públicos nombrados por este mismo poder, debiendo remitir el expediente respectivo al Tribunal competente, dentro de cuarenta y ocho horas; suspender a los empleados nombrados por el Congreso

cuando existieran elementos suficientes para suponer "infidencia" (cuando esto ocurriera, debían enviarse al Congreso los documentos probatorios, y después de estudiarlos, declarar si había o no lugar a la formación de la causa); aplicar y hacer cumplir los reglamentos de policía; mantener y vigilar las comunicaciones interiores y exteriores; proteger los derechos de libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos, valiéndose de todos los recursos que las leyes le permitieran; ejecutar las sentencias que le remitiera el Supremo Tribunal de Justicia.

El Supremo Gobierno estuvo impedido para arrestar a cualquier ciudadano por más de cuarenta y ocho horas, dentro de las cuales debía remitirlo al Tribunal competente; destituir a empleados públicos; conocer de negocios judiciales; juzgar causas pendientes y ejecutoriadas; abrir nuevos juicios; dirigir colectiva o individualmente fuerzas armadas, salvo casos extraordinarios, con autorización del Congreso; dispensar la observancia de la ley bajo pretexto de equidad; interpretar las leyes en caso de duda.

El Poder Ejecutivo tenía la obligación de sujetarse a las leyes y reglamentos expedidos por el Congreso en materia de administración hacendaria; ajustarse en el ramo militar a la antigua ordenanza, sin poder derogar o alterar su contenido, mientras el Congreso dictara alguna más conveniente, presentar al Congreso para su examen, planes, reformas y medidas que considerara convenientes.

tes; informar mensualmente al Congreso sobre los empleados suspendidos y, cada cuatro meses, el estado de los ejércitos; presentar al Congreso un informe semestral del estado financiero de los caudales públicos y otro anual, detallando y documentando, con objeto de que ambos fueran examinados, aprobados y publicados.

El Supremo Gobierno, en materia de relaciones exteriores, estuvo completamente sujeto al Supremo Congreso; correspondió al -- primero publicar y hacer la paz, lo cual fué una facultad meramente formal, ya que fué privilegio del Supremo Congreso decretar la guerra y dictar las bases para arreglar la paz. También se sujetó la actuación de ese órgano al Supremo Congreso en la celebración de tratados de alianza y comercio con naciones extranjeras.

Se creó una Intendencia General, dependiente del Supremo Congreso en la celebración de tratados de alianza y comercio con naciones extranjeras.

Se creó una Intendencia General, dependiente del Supremo Gobierno destinada a administrar las rentas y fondos de la Nación; es

65) Jorge Sayeg Helú. El constitucionalismo social mexicano, - La integración constitucional de México. Tomo I. Ed. de -- Cultura y Ciencia Política. México, 1973, p. 193.

tuvo integrada por un fiscal, un asesor, un secretario y el intendente general que fungía como jefe principal. En esta misma forma se integraron las intendencias provinciales, mismas que estuvieron subordinadas a la general. Los intendentes, tanto general como de provincia, duraban en su cargo tres años.

Sayeg Helú comenta que con las prohibiciones expresas que se impusieron, al Ejecutivo de Apatzingán, se acentúa la ya manifiesta preponderancia del Poder Legislativo. 65) Por otro lado, -- Goodspeed opina que en la Constitución de 1814 "se puede encontrar el origen del desarrollo del Poder Ejecutivo, tal como aparece en las instituciones políticas mexicanas". 66).

Fix Zamudio descubre en el principio de la división de poderes y en el Ejecutivo colegiado dos sistemas de protección de naturaleza política a favor de la Constitución. 67).

66) Stephen Spencer Goodspeed. "El papel del Jefe Ejecutivo - en México". Problemas agrícolas e industriales de México Vol. VII, 1955, p. 18

67) Héctor Fix Zamudio. "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" Estudios sobre el Decreto constitucional de Apatzingán. - Publicaciones de la Coordinación de Humanidades. UNAM, México, 1984, p. 597.

c) Secretarios.

Se crearon tres Secretarías; la de Guerra, la de Hacienda y la de Gobierno: a la cabeza de éstas hubo un funcionario al que se denominó Secretario y el que duraba en el cargo cuatro años. Para ser reelecto secretario debían transcurrir cuatro años -- después de terminado su ministerio.

Los Secretarios eran responsables en su persona de los decretos, órdenes que hubiesen autorizado con su firma y que fuesen en contra de esta constitución o las leyes. También estaban sujetos al juicio de residencia; durante su administración solamente podían ser acusados por delitos de herejía, apostasía, infidencia, concusión, y dilapidación de los caudales públicos así como por ordenar el arresto de un ciudadano por más de --- cuarenta y ocho horas.

Los primeros titulares de las Secretarías serían nombrados por el Congreso a través de un escrutinio en que hubiese examen de tachas y a pluralidad absoluta de votos; los siguientes secretarios también serían electos por el Supremo Congreso pero a -

68) Miguel de la Madrid "División de poderes y forma de gobierno en la Constitución de Apatzingán". Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán. Publicaciones de la Coordinación de Humanidades. UNAM. México, 1960, - pp. 525 y 526.

propuesta del Supremo Gobierno.

5. El Supremo Tribunal de Justicia.

a) Miembros: Requisitos y Elección.

El Supremo Tribunal de Justicia se integró con cinco miembros - los que podrían aumentar, según lo exigiesen las circunstancias, a juicio del Congreso. Para ocupar el cargo debían reunirse -- los mismos requisitos que los establecidos para alcanzar una diputación. La duración de estos funcionarios era de tres años, - eran iguales en autoridad y se turnaban la presidencia, a tra - vés de sorteo, cada tres meses.

Había dos fiscales, uno de lo civil y otro de lo criminal, con una duración en sus funciones de cuatro años.

Además de los integrantes de ese órgano y de los fiscales, existieron los secretarios.

Los miembros del Tribunal de Justicia eran electos por el Supremo Congreso y ésta se efectuaba "en sesión secreta, por escru-- tinio en que haya examen de tachas y a pluralidad absoluta de - votos," a efecto de designar un número triple de los individuos que debían integrar el Supremo Tribunal de Justicia; efectuada la elección la sesión continuaría en público y se darían a conocer los nombres de los designados a continuación se procedía-

a votar por ellos, debiendo quedar nombrado el que hubiese alcanzado la mayoría absoluta de sufragios. Cuando no hubiese mayoría se realizaría una segunda votación con las personas que hubiesen alcanzado mayor votación. En caso de empate, se decidiría por la suerte.

Al Supremo Congreso se le otorgó la facultad de nombrar a los fiscales y secretarios del Supremo Tribunal, en la misma forma que a los Secretarios del Supremo Gobierno.

Para ser reelecto miembro del Supremo Tribunal de Justicia debían transcurrir tres años a partir del día en que hubiesen terminado sus funciones. Para estar en posibilidad de reelegir a fiscales y secretarios debían transcurrir cuatro años, a partir del término de sus funciones. Los diputados del Supremo Congreso no podrían ser miembros de este tribunal, salvo después de dos años del término de su diputación; asimismo, se prohibió a los integrantes del Supremo Gobierno pertenecer al Tribunal de Justicia, a menos que hubiesen transcurrido tres años después de su administración.

Estaban impedidos para pertenecer a ese órgano judicial dos o más parientes hasta el cuarto grado. Ningún miembro del Tribunal de Justicia podría pasar una noche fuera de los límites de su residencia, salvo que se cumpliesen las mismas disposiciones que para los integrantes del Supremo Gobierno.

Los autos y decretos expedidos por el Supremo Tribunal deberían ir "rubricados por los individuos que concurren a formarlos, y autorizados por el secretario".

Los miembros del Supremo Tribunal de Justicia estaban sujetos al juicio de residencia por los delitos de herejía, apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.

b) Atribuciones.

Correspondía al Supremo Tribunal de Justicia conocer los juicios de responsabilidad, previa la declaración del Congreso de haber lugar a la formación de causa. El juicio de responsabilidad era aplicable a los Secretarios del Supremo Gobierno, a los generales de división, a los secretarios y fiscales del Supremo Tribunal, al Intendente General de Hacienda y a sus ministros, fiscal y asesor. También fue de su competencia conocer " de todos los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos y de las competencias que se suscitan entre los jueces subalternos"; fallar o confirmar las sentencias de destitución de empleados públicos; aprobar o revocar las sentencias de muerte y destierro pronunciadas por los tribunales subalternos, excepto las dictadas a prisioneros de guerra" y otros delincuentes de Estado"; conocer en segunda o tercera instancia, según lo determinaran las leyes, -- las infracciones cometidas en materia civil y penal. Las sentencias pronunciadas por el Supremo Tribunal de Justicia debían remitirse al Supremo Gobierno para su ejecución.

c) Los Juzgados Inferiores

Se crearon jueces nacionales de partido con funciones de justicia y policía, duraban en el cargo tres años y eran nombrados por el Supremo Gobierno a propuesta de los Intendentes de provincia; como delegados de esos jueces había tenientes de justicia, los que eran nombrados por los jueces nacionales de partido, previa autorización y confirmación del Supremo Gobierno.

A los intendentes de Hacienda se les permitió administrar justicia en caso de "estar desembarazadas del enemigo las capitales de sus provincias".

Existieron los jueces eclesiásticos que debían ser nombrados -- por el Supremo Gobierno, con una jurisdicción que señalaba el Supremo Congreso, a efecto de que conocieran en primera instancia " de las causas temporales, así criminales como civiles, de los eclesiásticos".

Además del Supremo Tribunal de Justicia se creó un tribunal especial, al que se denominó Tribunal de Residencia, integrado -- por siete jueces electos por el Supremo Congreso, a través de -- sorteo efectuado entre los individuos propuestos y al efecto ca -- da provincia tenía derecho a proponer un candidato. Para ocu -- par el cargo se precisaba reunir los mismos requisitos que los-

señalados por los diputados: "la masa de estos individuos" se renovaba cada dos años, y no podrían ser reelectos hasta después de haber pasado dos años. Los integrantes de las otras dos corporaciones supremas, no podrían ser nombrados miembros de ese tribunal, salvo que hubiesen transcurrido tres años de su administración.

Al Tribunal de Residencia correspondió conocer exclusivamente de los juicios de residencia seguidos a los integrantes del Supremo Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia. Los juicios de residencia debían concluirse dentro de tres meses y en caso de que no se concluyesen en este término, serían absueltos de la acusación. También le competía conocer de las causas promovidas contra integrantes de los Supremos Cuerpos, motivadas por la comisión de delitos de herejía, apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de caudales públicos, así como por arresto de algún ciudadano, realizado por los integrantes del Supremo Gobierno, por más de cuarenta y ocho horas. Las acusaciones debían ser hechas ante el Supremo Congreso o promovidas de oficio por ese mismo órgano. Una vez pronunciadas las sentencias por el Tribunal de Residencia, debían remitirse al Supremo Gobierno para su publicación y ejecución.

6. Algunas consideraciones sobre las Facultades Otorgadas al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo sobre el Sistema de Gobierno.

Fix Zamudio opina que la Constitución de Apatzingán estableció - el predominio del Poder Legislativo, al que quedaron sometidos - los otros poderes, debido a la influencia de las constituciones francesas revolucionarias y por la de Cádiz- también influida -- por las primeras. Asimismo, Fix Zamudio considera que "ese incipiente parlamentarismo o Gobierno de Asamblea, no se conciliaba, no se conciliaba con nuestra tradición hispánica, exageradamente autocrática, y menos aún, con las necesidades de la lucha por la independencia". 69) Por otro lado, el autor citado afirma que - en la Carta Fundamental de Apatzingán se estableció un sistema - convencional de gobierno" con un congreso predominante de carácter unicamaral". 70) En otro de sus estudios, Fix Zamudio considera que los constituyentes de 1813, vieron en el Ejecutivo colegiado " un medio para que sus miembros se controlaran recíprocamente." 71).

69) Héctor Fix Zamudio. "Supremacía del Ejecutivo en el Derecho Constitucional mexicano". Comunicaciones mexicanas al VII-Congreso Internacional del Derecho Comparado. (Upsala, 1966). UNAM. México, 1966. pp. 132-133.

70) Héctor Fix Zamudio. "La Constitución de Apatzingán como antecedentes de la Constitución de 1824". La Constitución Federal de 1824. Facultad de Derecho. División de Estudios Superiores. UNAM. México 1976, p. 34.

71) Fix Zamudio. "La defensa de la Constitución ...". Op.cit., p. 600.

Daniel Moreno considera que se estableció una preeminencia del Poder Legislativo porque "Seguramente en el ánimo de los redactores, y de Morelos, se encontraba la idea de que estaban combatiendo el absolutismo". 72)

Al realizar un análisis sobre las facultades otorgadas al Legislativo, Sayeg Helú encuentra que la supremacía de los poderes correspondió al Legislativo, a pesar que los tres poderes son calificados como supremos, debido a que "el credo democrático de Morelos y de los hombres de Apatzingán, que se vació materialmente en el Decreto, requería dar la mayor fuerza a quienes directamente representaban al pueblo". 73)

Marcos Armando Hardy estima que, con base en las facultades otorgadas a los poderes, se observa "nuevamente la renuncia a confiar en una sola persona todas las atribuciones que corresponden a la función ejecutiva, y lo que es más notable, se crea casi un tipo de gobierno parlamentario". 74)

72) Moreno. Op. cit., p. 76.

73) Sayeg Helú. Op.cit., pp. 192-194.

74) Marcos Armando Hardy. "La teoría del Ejecutivo fuerte y la Constitución de 1824". Revista de la Facultad de Ciencias Políticas. Año VIII. abril-junio 1962, p. 232.

75) De la Torre Villar. Op.cit., p. 56 y 60.

De la Torre Villar señala que aún cuando el texto de ese código político previó la división de poderes, la mayor fuerza recayó en el Congreso, en cuyo análisis se manifiesta la concentración de facultades a favor del Legislativo debido tal vez - al temor a que un individuo pudiera colocarse por arriba de la voluntad popular. 75).

Por otro lado, de la Cueva menciona que el Congreso depositó - en cada uno de los poderes una corporación elegida periódica - mente, de tal forma que los tres cuerpos tuvieron una estructu - ración plural, " esta solución, típicamente republicana y coin - cidente con el pensamiento de Morelos, es la segunda negocia - ción de cualquier pretendido derecho de los reyes". 76)

Además de señalar la preeminencia del Poder Legislativo, José - Miranda escribe que ese cuerpo tenía como antecedente inmedia - to al Congreso que había elaborado y aprobado la propia Consti - tución, mismo que había estado funcionando por varios meses -- y había estado funcionando por varios meses y había resuelto - gravísimos problemas que se le habían presentado, mismo que -

76) Mario de la Cueva. "La idea de la soberanía". Estudios - Sobre el Decreto constitucional de Apatzingán. Publica - ciones de la Coordinación de Humanidades. UNAM. México - 1964, p. 331.

"dió al país una organización política y el ejército insurgente una jefatura unitaria", Miranda afirma que el Ejecutivo colegiado, que había sido adoptado por los insurgentes desde el año de 1811, era una institución positiva e irremplazable " a pesar de sus defectos, cuando se le convirtió en institución legal conformada normativamente en un molde prestado; asimismo concluye señalando que la forma de gobierno establecida por la Carta de Apatzingán fue "una forma que cabe definir como democrática, convencional, republicana y de división de poderes".- 77).

Miguel de la Madrid, siguiendo a Verney Douglas, menciona que dicho autor encuentra como características del régimen de asamblea o convencional las siguientes. a) El Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo son acaparados por la Asamblea; b) el Ejecutivo queda abolido como institución separada del legislativo; c) no existe propiamente un jefe de gobierno; d) el 'gobierno' es nombrado por la Asamblea; e) el gobierno es un cuerpo colectivo; f) los miembros del gobierno son ordinariamente miembros de la asamblea; g) el gobierno es políticamente responsable ante la asamblea; h) la asamblea se disuelve a sí misma; i) la asamblea es suprema; j) el gobierno, en su totalidad, sólo indi

77) José Miranda. "Bases y trama de la estructura orgánica" -- Estudios sobre el Decreto constitucional de Apatzingán. Publicaciones de la Coordinación de Humanidades. UNAM. México, 1964, p.p. 530 a 532.

rectamente responsable ante el electorado; y k) el foco del poder en el sistema político es la asamblea". Con base en esas características, De la Madrid encuentra que en la Constitución de Apatzingán se repiten las siguientes: 1º. No existe propiamente un jefe de gobierno; 2º el "gobierno" es nombrado por la asamblea; 3º el gobierno es un cuerpo colectivo; 4º la asamblea es suprema; 5º el gobierno, en su totalidad, es sólo indirectamente responsable ante el electorado; 6º el foco del poder en el sistema político es la asamblea. De acuerdo con esos rasgos comunes, De la Madrid concluye que el sistema de gobierno previsto en la Constitución de Apatzingán, aún cuando no se encuentran todas las características que señala la doctrina, fué un régimen convencional. 78)

Considerando que en la Constitución de Apatzingán, el Poder Ejecutivo quedó sometido al Poder Legislativo, se puede concluir que en esta constitución no se estableció un sistema presidencial.

Resulta necesario, antes de dar mi opinión sobre el sistema de gobierno previsto en 1814, conocer cuáles son las características del sistema parlamentario, con objeto de encontrar si el conjunto de disposiciones que rigieron las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en esa constitución, estableció un sistema parlamentario.

78) De la Madrid, Op.cit., pp. 525 y 526.

Según Loewestein, en todo gobierno parlamentario se distinguen las siguientes características:

a) los integrantes del gobierno o del gabinete a la vez miembros del parlamento

b) el gobierno o el gabinete se integra con los jefes del partido mayoritario, o bien, con los jefes de los partidos unidos en coalición que integran mayoría parlamentaria.

c) el gobierno o gabinete tiene un primer ministro o presidente del consejo, el cual tiene una posición de primacía sobre los demás miembros y es reconocido como líder,

d) el gobierno o gabinete permanece en el poder en tanto que goza de la mayoría parlamentaria, en caso contrario, si la mayoría le niega su apoyo, pierde su derecho a gobernar,

e) El gobierno y el parlamento colaboran en la ejecución de las decisiones políticas fundamentales a través de la legislación.- Por otra parte, la administración pública corresponde al gobierno, cuyos actos están sometidos a la supervisión del parlamento.

f) entre el parlamento y el gobierno existe un control recíproco. El parlamento tiene la facultad de exigir responsabilidad política al gabinete como tal, o bien, a uno de sus miembros individualmente, así mismo, cuenta con el voto que censura o la negativa a otorgar el voto de confianza cuando le es solicitado por el gobierno, con lo cual se obliga al gabinete a dimitir. -

Por otro lado, el gobierno tiene la facultad de disolver al parlamento y convocar a elecciones, correspondiéndole al pueblo, en consecuencia, decidir si apoya al gobierno o al parlamento. 79)

Comparando esas características, propias del sistema parlamentario, con las disposiciones que rigieron las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, instituidos en Apatzingán, se encuentra que en esa constitución, según los artículos 12, 53, 136 y 137, los miembros del gobierno no podían ser a la vez miembros del parlamento; asimismo, de acuerdo con el artículo 103, el Supremo Congreso nombraba a los integrantes de otros poderes; según el artículo 132, no había primacía entre los integrantes del Supremo Gobierno, sino que sus miembros eran iguales en autoridad; por otra parte, no existió disposición alguna que autorizara al Supremo Congreso a negar o conceder un voto de confianza al gobierno, o bien, artículo en el que se dispusiese como necesaria la mayoría parlamentaria para que el gobierno se sostuviera en el poder; asimismo, en el artículo 172, se establecía que el gobierno estaba impedido para proponer proyectos de derecho extendidos, es decir, carecía de la facultad de iniciativa de ley. En donde puede existir cierta semejanza es en los actos de administración del gobierno, los que en el texto constitucional estaban sometidos a la supervisión y aprobación del parlamento.

79) Karl Loewestein Teoría de la Constitución. Op.cit. pp.-

En consecuencia, del anterior análisis puede afirmarse que en la Constitución de Apatzingán no se estableció un sistema parlamentario.

Además de los sistemas presidencial y parlamentario, en donde no se enmarca al previsto por la Constitución de Apatzingán, -- existe el gobierno de asamblea, en el que Loewenstein encuentra como características propias, las siguientes:

- a) La asamblea legislativa es electa por el pueblo y tiene el control absoluto sobre los otros órganos del Estado,
- b) la asamblea es responsable ante el pueblo,
- c) el Ejecutivo está sometido a la asamblea y sólo es un órgano ejecutor,
- d) la asamblea designa o destituye discrecionalmente al Ejecutivo,
- e) la delegación de funciones ejecutivas hecha por la asamblea al gobierno o a un ministro, son de carácter técnico y no los autorizan de ninguna forma para modificar las instrucciones que se señalan,
- f) ningún órgano del Estado está autorizado para intervenir en el monopolio del poder ejercido por la asamblea,
- g) el gobierno no puede disolver al parlamento,
- h) en caso de haber jefe o presidente de Estado, éste solo realiza funciones ceremoniales, o bien, puede haber un monarca que no esté sometido al control de la asamblea.

Comparando esas características del gobierno de asamblea con las disposiciones contenidas en el texto constitucional de 1814, se encuentra que, según los artículos 48 y 61, la asamblea legislativa era electa por el pueblo y sólo ante él era responsable; asimismo, de acuerdo con los artículos 44, 45, 47, 102, a 122, 133, 141, 142, 181, 232 y 236, el Supremo Congreso ejercía un predominio sobre el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal; por otra parte, según los artículos 148, 159, 162, 164, 170, 171 a 174 y 234, el Supremo Gobierno se encontraba sometido al Congreso y era un ejecutor de sus órdenes; la asamblea, de acuerdo con el artículo 103, elegía a los miembros del gobierno; las funciones del Supremo Gobierno, según los artículos del 159 al 180, debían ser supervisadas por el Congreso, asimismo debían ser ejecutadas según las instrucciones de la asamblea; por otra parte, no existía disposición expresa que autorizara a otro órgano del Estado a intervenir en el monopolio del poder ejercido por la asamblea, en igual forma no existió un artículo que permitiera al gobierno disolver el Congreso; por último, según el artículo 132, no puede considerarse que hubiera un jefe o presidente de Estado, ya que los tres miembros de Supremo Gobierno eran iguales en autoridad.

Con base en los anteriores análisis, puede afirmarse que en la Constitución de 1814, previó un sistema de asamblea.

CAPITULO IV

EL IMPERIO

1. Restablecimiento de la Constitución del Cádiz
2. El Plan de Iguala.
3. Los Tratados de Córdoba.
4. Las Bases Constitucionales.
5. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.

EL IMPERIO1. Restablecimiento de la Constitución de Cádiz.

Fernando VII restableció la Constitución de Cádiz en marzo del 1820. En México se adhirió inmediatamente a ella, Campeche y Veracruz, constituyó un factor determinante para obligar al virrey Apodaca a jurarla el 31 de mayo de ese año. Para ese entonces, las actividades bélicas de los insurgentes se habían extinguido. Entre los principales jefes del movimiento, sólo Guerrero y Asencio continuaban luchando en el sur del país, los demás habían sido muertos o se les había concedido amnistía.

La reanudación del régimen constitucional en España, y en consecuencia, también en sus dominios, produjo diversas reacciones en la Nueva España, en donde la idea de la independencia era ya inevitable.

Los absolutistas de la Nueva España consideraron conveniente -- adelantarse a los acontecimientos realizando una emancipación pacífica y parcial, excluyendo la Constitución de Cádiz y conservando para Fernando VII estos dominios. El virrey, quien como ya se señaló anteriormente se había visto forzado a jurar -- ese documento político, apoyaba las ideas de los absolutistas. Las disposiciones en materia religiosa que contenía la carta expedida por las Cortes de Cádiz podía afectar los intereses de la iglesia católica, y, en consecuencia, el alto clero la repudiaba.

La tesis sostenida por los españoles para anular la aplicación de esa constitución en la Nueva España se fundó en que Fernando VII no la había jurado libremente, y por tanto no debía ser cumplida su orden de reconocerla en México, debiendo el virrey gobernar en nombre del rey, y regirse por lo previsto en las leyes de Indias.

El virrey designó a don Agustín de Iturbide director de la campaña en el sur. Iturbide dirigió a Guerrero una propuesta para unificar la empresa de la emancipación e instaurar una monarquía constitucional moderada. Esa propuesta llevaría a la celebración del Plan de Iguala.

Más tarde, el 5 de agosto de 1821, Juan O' donojú, designado jefe político superior y capitán general en sustitución de Apodaca, entabló conversaciones con Iturbide y ambos celebraron los Tratados de Córdoba el 24 de agosto de ese año. El 27 de septiembre entró el ejército trigarante a la ciudad de México, consumándose así la independencia del país.

1) Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales. Op.cit.*, pp. 107 y 108.

2. El Plan de Iguala

En el Plan de Iguala se establecía un gobierno monárquico, "templado por una constitución análoga al país". Fernando VII, y "en sus casos los de su dinastía o de otra reinante, sería el emperador a fin de "hallarnos con un monarca ya hecho y prever los atentados funestos de ambición".

En tanto se reuniesen las Cortes, habría una "Junta Gubernativa" integrada por "los vocales ya propuestos al señor Virrey", la que se encargaría de hacer efectivo el Plan de Iguala y estaría a cargo del gobierno del país, en tanto que el rey no se presentase en México y presentase juramento; una vez que el monarca llegase y hubiese jurado, "se suspenderán todas las ulteriores órdenes".

En el texto del plan se preveía que en caso de que Fernando VII resolviese no venir a México, la junta gubernativa, o en su caso una regencia, gobernaría a nombre de la nación, hasta que se resolviese sobre quién se depositaría la corona.

Las Cortes serían las competentes para decidir si la junta gubernativa continuaría en funciones o se sustituiría por una regencia, mientras llegaba el emperador.

2) Fix Zardio, "La Constitución de Apatzingán como antecedente de la Constitución de 1824". Op.cit. p. 32

Según Fix Zamudio, la idea de la monarquía, después de tres siglos de dominación española, no fué fácil de abandonar y por -- tal razón vuelve a parecer esa forma de gobierno en el Plan de Iguala. 2)

Por otra parte, en ese plan se declaraba la "absoluta independencia de este reino", cuya religión era la católica, apostólica y romana, sin tolerancia de cualquier otra.

Asimismo, se establecía que el gobierno sería sostenido por el ejército de las Tres Garantías.

3. Los Tratados de Córdoba.

En esos tratados se establecía que el gobierno del imperio será monárquico, constitucional moderado". Se llamaría para reinar a Fernando VII, y "en caso de renuncia o no admisión", se invitaría a los siguientes en este orden: al infante don Carlos, al infante don Francisco de Paula, y al infante don Carlos Luis, " en caso de renuncia o no admisión" de todos ellos, sería el que las Cortes del imperio designasen.

De acuerdo con el Plan de Iguala, se integraría una junta compuesta de los primeros hombres del imperio, por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto, de aquellos que están designados por la opinión general", lo --

que permitió, según Cué Cánovas, que integraran la junta representantes del clero, del partido realista y los individuos que habían tenido mayor participación en el Plan de Iguala. 3), el número de miembros debía ser "bastante considerado para que la reunión de luces asegure el acierto en sus determinaciones". La junta se denominaría "Junta Provisional Gubernativa" y tendría un presidente designado por sus miembros, "cuya elección recaerá en uno de los individuos de su seno, o fuera de él, que reúna la pluralidad absoluta de sufragios", en caso de que no alcanzase mayoría en una primera votación, se procedería a una segunda, en la que sólo se votaría por los dos que hubiesen tenido más votos.

En seguida de la elección de presidente, la Junta Provisional de Gobierno nombraría una regencia integrada por tres personas, en quienes se depositaría el Poder Ejecutivo "que gobierne en nombre del monarca hasta que éste empuñe el cetro del imperio". La Junta Provisional se encargaría de gobernar "interinamente -- conforme a las leyes vigentes en todo lo que no se oponga al -- Plan de Iguala, y mientras las Cortes formen la constitución -- del Estado".

Una vez instaurada la regencia, ésta debería proceder a la convocatoria de las Cortes, según el procedimiento que determinase la Junta Provisional de Gobierno.

3) Cué Canovas. Op.cit., p. 257.

En los Tratados de Córdoba se establecieron dos poderes: el --- Ejecutivo, depositado en la regencia, y el Legislativo representado por las Cortes.

En los Tratados se percibe la intención que tuvieron sus autores de establecer la separación de funciones, principio que quedó plasmado al establecerse que mientras las Cortes se reunían, la Junta Gubernativa ejercía el Poder Legislativo "para que ambos (poderes) no recaigan en una misma autoridad".

Por lo que corresponde a la forma de gobierno, Fix Zamudio considera que, al igual que en el Plan de Iguala, los tres siglos del gobierno monárquico español, no fueron fácil de olvidar y, por tal razón, la monarquía reaparece en los Tratados de Córdoba. 4)

Respecto a los tribunales, según Tena Ramírez, no hubo innovación alguna; se debería proceder "en los delitos con total arreglo a la constitución española".

La Junta Gubernativa quedó instalada el 28 de septiembre de 1821, recayendo su presidencia sobre Iturbide; su primer acto fue proclamar el Acta de Independencia del Imperio. A continuación designó a los cinco miembros de la regencia, la cual nombró como su presidente a Iturbide, consolidando en esta forma su posición de Jefe del Partido Militar Criollo. Ante la duplicidad de car-

4) Fix Zamudio, Op.cit., p. 32.

gos en la persona de Iturbide, la junta decidió elegir otro -- presidente. Iturbide fue designado generalísimo y almirante, - cargos que sólo hasta la muerte del investido deberían desapare- cer.

En el seno de la Junta empezaban a configurarse partidos y a -- vislumbrarse sus pugnas; un grupo por la adopción de los princi- pios liberales republicanos y otro por los monárquicos.

En relación a la elección de miembros y organización del Congre- so Constituyente, en la sesión de la Junta Gubernativa del 10 - de Noviembre de 1821, se recibieron tres proyectos: a) una co- misión integrada por miembros de la Junta propuso el sistema de la Constitución española, se establecía un sistema unicameral y elección indirecta de sus miembros; b) la regencia sugirió la - creación de dos cámaras, la Cámara Alta integrada con los repre- sentantes del clero, del ejército, de las provincias y de las - ciudades, y la Cámara Baja por los representantes de los ciuda- danos elegidos en forma directa, uno por cada cincuenta mil ha- bitantes; y c) el tercer proyecto de Iturbide, quien propuso la elección por clases o gremios, y un sistema unicameral. La jun- ta, con base en los tres proyectos, estableció la elección indi- recta, por clases o gremios, y dos Cámaras.

Al respecto, Fuentes Díaz considera que el acuerdo a que llegó- la Junta Provisional de Gobierno fue una transacción en la que-

que sirvió de base el sistema electoral instituido en la Constitución de Cádiz. 6)

Posteriormente, el 24 de febrero de 1822, quedó instalado el -- Congreso Constituyente integrado con representantes de las distintas tendencias políticas de la época.

Iturbide consideraba que el Congreso Constituyentes una vez que había aprobado las Bases Constitucionales, único fin para el -- que estaba llamado, debería dar por concluidas sus actividades; lo anterior, sumado a la indiferencia ante las observaciones de Iturbide para que el Congreso se fraccionara en dos Cámaras, según los principios de la convocatoria, cosa que no se hizo, provocó enfrentamiento entre el Congreso e Iturbide.

Vicente Fuentes Díaz relata que Iturbide conoció de una conspiración de diputados en contra suya, y opina que "por encima de las querellas personales - entre Iturbide y algunos diputados -, lo que había en el fondo era el sentimiento republicano de los diputados y el espíritu monarquista de Iturbide". 7)

El 18 de mayo de 1822, el reglamento de Celaya proclamó emperador a Iturbide, Justo Sierra opina que un rey mexicano era, para las clases indígenas y de educación rudimentaria, de una sociedad que había crecido en la religión de la monarquía, el sím

7) Fuentes Díaz. op.cit., p. 587.

8) Justo Sierra. Op.cit., p. 178.

bolo vivo de la independencia". 8)

Las diferencias referidas motivaron la disolución del Congreso por Iturbide el 31 de octubre de 1822. En sustitución de ese cuerpo legislativo, el emperador creó la Junta Nacional Instituyente.

4. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.

Iturbide presentó ante esa Junta Nacional un proyecto de Código político el que denominó "Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano", en donde exponía que debido a que la -- constitución española era un Código peculiar de España, era ne cesario tener "un Reglamento propio para la administración, -- buen orden y seguridad interna y externa del estado, mientras- que se forma y sanciona la constitución política que ha de ser la base fundamental de nuestra felicidad, y la suma de nuestros derechos sociales". El reglamento fué aprobado por veintiun - votos a favor y diecisiete en contra, el mes de febrero de 1823. 9).

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano constó de cien artículos, repartidos en ocho secciones.

En este documento se establecía la abolición de la carta española. Se declaraba libre, independiente y soberana a la nación mexicana, y se establecía un gobierno "monárquico-constitucio-- nal representativo y hereditario con el nombre de imperio mexi

cano", asimismo, se asentaba el principio de la división de poderes al prescribir que el gobierno político del imperio mexicano se componía por los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, "que son incompatibles en esa misma persona o corporación".

El Poder Legislativo quedó encargado a la Junta Nacional Instituyente, con las facultades necesarias para acordar un plan o proyecto de constitución y una ley orgánica que determinase la forma en que debía discutirse, decretar y sancionar ese proyecto. - La Junta se integraría con un presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios.

El Poder Ejecutivo se encomendó "exclusivamente" al emperador, - "Jefe supremo del estado". Entre sus facultades se encontraron la de hacer cumplir la ley, sancionarla y promulgarla; conservar el orden interior y la seguridad exterior; declarar la guerra y declarar la guerra y realizar tratados de paz y alianza; dirigir las relaciones diplomáticas y de comercio con las demás naciones formar los reglamentos, órdenes e instrucciones necesarias para la ejecución de las leyes y seguridad del imperio; establecer -- conforme a la ley, los tribunales que sean necesarios y nombrarlos jueces a propuesta del Consejo de Estado; proveer todos los empleos civiles y militares; conceder honores y distinciones; indultar a delincuentes conforme a las leyes; decretar la inversión de los fondos destinados a cada uno de los ramos públicos; y nombrar y separar libremente a sus ministros.

Junto a las anteriores facultades, el emperador estaba impedido para disolver la Junta Nacional Instituyente antes de la reunión del Congreso, tampoco podía ni "embarazar" sus reuniones, salir de las fronteras del imperio sin autorización de la Junta Nacional, enajenar o traspasar la autoridad imperial, ceder o enajenar el territorio o bienes nacionales, privar a cualquiera de su libertad "siendo los ministros responsables de esta disposición" salvo que se aminorite el arresto, mismo que no podría ser mayor de quince días, plazo dentro del cual debía entregarlo al tribunal competente.

Para el caso de muerte o falta de capacidad física o "moral", "legalmente justificada", el emperador nombraría en secreto una regencia integrada de uno a tres miembros titulares, e igual número de suplentes. La regencia estaría presidida por el príncipe heredero, el cual tendría voto hasta los dieciocho años cumplidos, edad en que comenzaría a reinar; si el sucesor al trono fuese menor de edad, tendría un tutor designado por "su difunto padre", dentro de su testamento, si no lo hubiese nombrado lo haría en su lugar la regencia, si tampoco lo hubiese hecho la regencia, lo nombraría "la Junta Nacional o el cuerpo legislativo".

Se creaba cuatro ministerios encargados de los asuntos del interior y de relaciones exteriores, de justicia y de negocios eclesiásticos, de hacienda, de guerra y marina; asimismo, se creó un "secretario de estampilla". Por ser la persona del empera -

112

dor sagrada e inviolable, sus ministros eran "responsables de - los actos de su gobierno, que autorizarán necesaria y respectivamente, para que tengan efecto." Se facultó a los ministros - para que formaran los presupuestos de gastos con acuerdo de la Junta, cuerpo ante el cual también se debían rendir las cuentas de las derogaciones.

El Poder Judicial quedó a cargo de los tribunales erigidos por ley; se establecían tribunales de primera y segunda instancia; un supremo tribunal de justicia, integrado por nueve ministros; y seguirían subsistiendo los juzgados y fueron militares y eclesiásticos.

Tena Ramírez destaca como punto principal en ese texto el que, - "por primera vez en los anales legislativos del país independiente", se haya tratado el problema agrario, tal y como aconteció - en el artículo 90". 10)

Fuentes Díaz relata que "hubo un período interesante entre el momento de la revuelta militar y la caída de Iturbide. Este, adelantándose a los acontecimientos, hizo que la llamada Junta Instituyente convocara un nuevo Congreso. El Subsecretario de Relaciones del Imperio, don Andrés Quintana Roo, se opuso a que en la convocatoria se estableciera la obligación de que el Estado protegiera como oficial la religión católica, lo que dió lugar a

10) Tena Ramírez. Op.cit. p. 122

143

una encendida polémica. En la prensa y en los círculos de opinión se debatían temas que hasta entonces estuvieron poscritos- y lo más interesante fue que la tendencia republicana se manifestó abiertamente". 11)

11) Fuentes Díaz. Op.cit., p. 588.

CAPITULO V

LA CONSTITUCION DE 1824.

1. El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.
 - a) División de Poderes.
 - b) Poder Legislativo.
 - c) Poder Ejecutivo.
 - d) Los Secretarios de Despacho.

2. Debates sobre el Poder Ejecutivo durante la creación del Acta Constitutiva.

3. La Constitución de 1824.
 - a) Debates en el Congreso Constituyente sobre el Poder Ejecutivo.

4. El Poder Ejecutivo.
 - a) Procedimiento de elección.
 - b) Facultades.

5. El Poder Legislativo.
 - a) La Cámara de Diputados.
 - b) Facultades.
 - c) Requisitos.
 - d) La Cámara de Senadores.

- e) Facultades.
- f) Requisitos.
- g) Facultades del Congreso General

6. El Consejo de Gobierno.

7. Los Secretarios de Despacho.

8. Algunas consideraciones sobre el sistema de gobierno.

9. Desarrollo histórico.

- a) El Consejo de Gobierno.
- b) El Gabinete.
- c) Las Logias.
- d) Elecciones presidenciales.
- e) Intento de acabar con la independencia y sus consecuencias.
- f) Los novenarios.
- g) Conspiraciones contra el gobierno.
- h) Levantamiento de Montañó.
- i) La Logia Yorkina y las elecciones presidenciales.
- j) Inconformidad de Santa Anna por el resultado de las elecciones presidenciales.
- k) El problema de la sucesión presidencial.
- l) Guerrero es designado Presidente.
- m) Bustamante asume la presidencia.
- n) Levantamiento contra Bustamante.
- o) La lucha de Santa Anna para alcanzar la presidencia.

- p) Regreso de Cómez Pedraza.
- q) Santa Anna electo Presidente.
- r) Actividad de los legisladores liberales.
- s) Regreso de Santa Anna.
- t) Actividad de los centralistas.

CAPITULO VLA CONSTITUCION DE 1824

Una vez restablecido el Congreso por Iturbide, el día 7 de marzo, bajo la presidencia del canónigo Luciano Becerra, el emperador envió a esa asamblea su abdicación, la que fue desechada -- por considerarse que el Imperio había sido ilegítimo desde su origen. Justo Sierra señala que, con objeto de impedir cualquier intención de restaurar la monarquía, el Congreso declaró: "caduco el plan de Iguala en cuanto a los principes de la Casa Borbón se refería, y de aquí resultaron dos partidos legalmente nulificados: el mexicano imperialista y el hispano mexicano o borbonista, y un hecho incontrovertible, la República". 1)

Tena Ramírez comenta que, además de haberse nulificado la forma de gobierno prevista en el Plan de Iguala, también lo fue lo establecido por los Tratados de Córdoba y las Bases Constitucionales de 24 de febrero de 1822. 2) En consecuencia, quedó como único órgano de gobierno del México independiente el Congreso que procedió a integrar un Poder Ejecutivo, el cual depositó en una junta formada - en un principio - por Bravo, Victoria y Negrete. Posteriormente, la junta procedió a convocar un nuevo -

1) Justo Sierra. Evolución política del pueblo mexicano. Obras completas. XII. UNAM. México, 1948, p. 182.

Congreso Constituyente. Este Congreso que creó el Imperio y -- después lo destruyó, era - según Justo Sierra en la evolución - política del pueblo mexicano, "el primer ensayo de parlamenta - rismo nacional". 3)

A finales del gobierno del emperador Iturbide, las provincias - habían comenzado a independizarse; el jefe político se conver - tía en el titular del Ejecutivo y la diputación provisional o - asamblea se atribuía el poder legislativo. 4)

Jorge Carpizo señala que cuando claudicó Iturbide "las tenden - cias ideológicas se unificaron para pedir la forma republicana - del gobierno". pero en tanto unos se pronunciaron en favor del federalismo, otros lo hicieron por el centralismo. 5)

-
- 2) Felipe Tena Ramírez. Leyes fundamentales de México 1808- - 1971. Editorial Porrúa, S.A. México, 1971, p. 122.
 - 3) Sierra. Op.cit., p. 185.
 - 4) Nettie Lee Benson. La diputación provisional y el federa - lismo mexicano. El colegio de México, 1955, p. 121; Jorge Carpizo. La Constitución mexicana de 1917. Coordinación - de Humanidades, UNAM. México 1973 (primera edición 1969), p. 293.
 - 5) Carpizo. Op.cit., p. 293.

Según Costeloe, la caída del imperio iturbidista fue causa de importantes cambios de alineación en los diversos grupos políticos que habían surgido desde la independencia. 6)

En ese entonces los partidarios de la República eran la fuerza mayoritaria; los partidarios de Iturbide y de los borbones constituían el grupo minoritario. Con el avance del tiempo, las filas de los republicanos en aumento.

Entre los republicanos había dos corrientes, una que pugnaba por el federalismo y otra en favor del centralismo. La federalista estuvo representada por destacados intelectuales como lo fueron Ramos Arizpe, Zavala, Gómez Farías y Sánchez, los que contaban con el apoyo de los iturbidistas y de las provincias; la corriente centralista estuvo integrada por intelectuales, el alto clero, los principales jefes del ejército y los grandes propietarios; entre esos hombres encontraban Alemán, el padre Mier y Santa María, quienes estaban a favor de una república siguiendo el modelo francés, con una provincia subordinada y dependiente de la capital.

6) Michael P. Costeloe. La primera república federal en México 1824-1835, un estudio de los partidos políticos en el México independiente. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1975, p. 23

Como ya se mencionó anteriormente, después de la caída de Iturbide, el Ejecutivo se depositó en Victoria, Bravo y Negrete, pero los miembros de ese Poder Ejecutivo se veían sustituidos con frecuencia debido a las comisiones que se les encomendaban, por tal motivo, uno de los primeros cambios que sufrió la integración de ese poder fue el de Victoria y el de Bravo, quienes fueron sustituidos por José María Michelena y José Miguel Domínguez. Los tres miembros del Ejecutivo representaban las fuerzas de poder, en consecuencia, se lograban un aparente equilibrio de intereses entre los grupos de pugna.

Aquel Congreso reinstalado por Iturbide sólo se avocó a tomar algunas medidas urgentes en el orden financiero y militar, y procedió a convocar un nuevo Congreso Constituyente.

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

El Congreso Constituyente encargado de elaborar el nuevo texto constitucional, quedó instalado solemnemente el 7 de noviembre de 1823. La comisión encargada de elaborar el proyecto de constitución, integrada por Ramos Arizpe, Margino y Huerta, presentó un proyecto denominado Acta Constitucional, el día 20 de noviembre de 1823.

7) Isidro Antonio Montiel y Duarte. Derecho público mexicano- Tomo II. Imprenta del Gobierno Federal, México, 1882, p. 2.

En la exposición de motivos de esa Acta, la comisión expuso que creyó su primer deber poner al Congreso Constituyente la necesidad imperiosa y urgente de dar luego un punto cierto de unión - a las provincias; un norte seguro al gobierno general comunicándole al mismo tiempo toda la autoridad, actividad y energía necesarias para asegurar la independencia nacional y consolidar - la libertad por modos compatibles con la regularidad de las leyes, asimismo, líneas adelante, señala la exposición que "en -- ella verá el Congreso la organización de la Nación y la forma - de gobierno que a juicio de la comisión es más conforme a la -- voluntad general, y, por consecuencia, preferible para hacer la felicidad de los pueblos que es objeto final de todo buen go -- bierno". 7)

De Alba opina que: "El Acta fue elaborada no únicamente como - plataforma política para orientar los trabajos y para fijar -- los puntos fundamentales de la Federación, sino también como - una declaración de principios que debía ser promulgada y pro - testada por todos los funcionarios y habitantes de la Repúbli - ca, a fin de que tuviesen la más absoluta seguridad de que las labores del Congreso se habían de ajustar a los términos del - Pacto Federal." 8)

7) Isidro Antonio Montiel y Duarte. Derecho público mexicana-
no. Tomo II. Imprenta del Gobierno Federal. México, 1882,
p.2.

La discusión de esa Acta fue llevada a cabo del día 3 de diciembre de 1823 al día 31 de enero de 1824, fecha en que se aprobó ese proyecto, con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación, la que introdujo algunas variantes con respecto al proyecto de Acta.

El Acta Constitutiva constó de treinta y seis artículos, a los que Sayeg Helú se refiere como "lo fundamental de lo fundamental"; 9) contiene una parte en que establece la forma de gobierno y religión, le sigue otra sobre división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y la última se refiere al gobierno de los Estados y prevenciones generales.

Se estableció una nueva división del territorio nacional; las veinticuatro provincias que existían fueron convertidas en diecisiete estados y dos territorios; asimismo, se dejó abierta la posibilidad para que en la Constitución según el artículo octavo de esa Acta, aumentase al número de Estados y pudiera "modificarlos según se conozca ser más conforme a la felicidad de los pueblos". 10)

-
- 8) Pedro de Alba. Primer centenario de la Constitución de 1824, estudio preliminar. Obra conmemorativa publicada por la H. Cámara de Senadores. México, 1924, p. 78
- 9) Jorge Sayeg Helú. El constitucionalismo social mexicano. -- la integración constitucional de México. Ed. de Cultura y Ciencia Política. México, 1973, Vol. 1, p. 242.

Por otra parte, el Acta estableció, dentro de las prevenciones generales, que las constituciones de los Estados deberían estar en concordancia con lo dispuesto por la constitución general, debiendo esperarse a enmendarlas hasta la publicación de la general.

Según Herrera y Lasso, el Acta implantó "el sistema federativo, dando con ello vida a los Estados; establece la división de poderes con las facultades esenciales de cada uno; fija la extensión de la autoridad federal y marca las normas generales para el gobierno de los Estados".

División de Poderes.

La forma de gobierno establecida en esa Carta fué la de "república representativa popular y federal". Asimismo, se dispuso una división clásica de poderes al declarar que el supremo poder de la Federación se dividía para su ejercicio, Ejecutivo, Legislativo y judicial, y "jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una . . . - - - - -"

-
- 10) Para ampliar el tema, consultar a Edmundo O'Gorman. Historia de las divisiones territoriales de México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1966. pp. 55 a 62.
- 11) Manuel Herrera y Lasso. "Centralismo y Federalismo (1814 - 1843)". Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo I. Historia constitucional - 1812. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. México-1967, p. 605.

corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo".

El Poder Legislativo.

En el Acta Constitutiva se estableció un sistema bicamaral, y el legislativo quedó depositado en la Cámara de Diputados y en la de Senadores ambas integrantes del Congreso General.

Se dispuso que los diputados fueran nombrados por el pueblo, según el número de habitantes en cada población. Cada Estado tendría derecho a dos senadores.

Entre las principales facultades otorgadas al Congreso General se encontraron las de dar leyes y decretos para mantener la independencia nacional, proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores, mantener la independencia de los Estados entre sí, arreglar la unión federal de los Estados arreglar sus límites y terminar sus diferencias, fijar cada año los gastos generales de la nación en vista de los presupuestos que le presentase el Poder Ejecutivo, establecer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos de la república, determinar su inversión, y tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo, organizar, armar y disciplinar la milicia de los Estados, reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales y la facultad de instruirle conforme a la disciplina prescrita por el Congreso General, aprobar los tratados de paz,

alianza, amistad, de federación, neutralidad armada y cualquier otra que celebre el Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo.

El Acta Constitutiva estableció en forma ambigua que el Ejecutivo se depositaría en el individuo que señalase la Constitución, esto era postergar la discusión del problema para cuando se examinase el texto de la constitución, que habría de nacer.

Es de considerarse que lo anterior es un reflejo del temor que tuvieron los miembros de la comisión encargada del proyecto, de crear un Ejecutivo que se convirtiese en tirano.

Las facultades otorgadas en el Acta Constitutiva, a ese poder, además de las que pudiese otorgarle la Constitución, fueron -- las de poner en ejecución las leyes dirigidas a consolidar la integridad de la Federación, y a sostener su independencia en lo exterior y su unión y libertad en lo interior; nombrar y remover libremente a los secretarios de Despacho; cuidar la recaudación; decretar la distribución de las contribuciones generales; nombrar los empleados de las oficinas generales de hacienda según la ley; declarar la "guerra, previo decreto de -- aprobación expedido por el Congreso General - cuando ésta no -- estuviese reunido, se haría de la forma prevista por la Constitución-; disponer de la fuerza permanente de mar y tierra, -- así como de la milicia activa para la defensa y seguridad inte

rior de la Federación; disponer de la milicia local para los mismos objetos aunque, para usarla fuera de sus respectivos Estados debía obtener el consentimiento previo del Congreso General, quién juzgaría si había o no necesidad; nombrar los empleados del ejército, milicia activa y armada, con arreglo a ordenanza, leyes vigentes y lo dispuesto por la Constitución; otorgar retiros, licencias y pensiones a los militares; nombrar enviados diplomáticos y cónsules, con aprobación del Senado - en tanto se integraba al Senado, debería contar con la aprobación del Congreso que funcionaba en esos momentos -; dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados de paz, amistad, alianza, federación, tregua, naturalidad armada, comercio y otros, previa aprobación del Congreso General; cuidar de que la justicia se administrase pronta y cumplidamente por los tribunales generales, y de que sus sentencias fuesen ejecutadas según la ley; publicar, circular y hacer guardar la constitución general y las leyes, pudiendo respecto a estas últimas, por una sola vez objetarlas, dentro de diez días, cuando le pareciese necesario, suspendiendo su ejecución hasta la resolución del Congreso; dar decretos y órdenes para el cumplimiento de la Constitución y leyes; suspender a los empleados hasta por tres meses, y privar hasta de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la federación infractores de las órdenes y decretos, y en caso de que hubiese que formarse causa a tales empleados, debería turnar los antecedentes del caso al tribunal competente.

Es conveniente señalar que el 28 de julio de 1823, antes de la reunión del Congreso Constituyente, Prisciliano Sánchez da a conocer un trabajo al que denominó Pacto del Anáhuac, en donde expone sus consideraciones respecto a la adopción del sistema federal, y sobre la división de poderes junto con las competencias de los propios poderes.

En el Pacto Federal del Anáhuac, por lo que corresponde al Ejecutivo, Prisciliano Sánchez escribió: "El Supremo Poder Ejecutivo será el resorte de la autoridad política, al timonel de la nave, del gobernalle de toda la fuerza nacional, ya para oponerla al enemigo común, ya para contraponerla a la ambición de algún estado que quiera invadir o perturbar los derechos de otro, manteniendo el equilibrio mutuo entre todos ellos". 12), más adelante, al referirse a la integración, señaló que ese poder se depositaría " en uno o tres individuos electos popularmente, y amovibles por tiempo", y estableció como facultades propias del Ejecutivo las de "promulgar las leyes generales, y mandarlas circular a todas las autoridades. Prover los empleos militares del ejército permanente y la armada, en el modo que disponga la constitución. Nombrar los generales y dirigir sus expediciones. Distribuir la fuerza armada en las fronteras y los pueblos, como mejor convenga a la seguridad externa; que en las provincias mediterráneas con acuerdo del Senado. Declarar la guerra y hacer la paz con acuerdo del mismo Senado, ratificándose después por el mismo Congreso. Nombrar y separar los Secretarios del Despacho bajo su responsabilidad

Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales, nombrando los embajadores, ministros y cónsules con acuerdo del Senado. Proveer a los empleos generales la propuesta del mismo. Conceder el pase o retener los decretos conciliares y bulas pontificias en el modo que disponga la constitución.- Insultar a los delinquentes cuando la ley se lo permita". -

13)

El documento elaborado por Prisciliano Sánchez, previó un Senado como parte del Poder Ejecutivo, compuesto de uno o dos senadores por cada Estado, designados en forma popular y amovibles por mitad; Reyes Heróles estima que ese cuerpo era una especie de Consejo de Estado, debido a las facultades que se le atribuyeron, como eran las de "Acordar" la guerra y la paz para que pueda declararla el Poder Ejecutivo. Dar dictamen de todos los asuntos diplomáticos y ratificar el nombramiento de ministros y sus respectivas instrucciones. Hacer propuestas por ternas al poder ejecutivo para todos los empleos generales. Velar por la observancia

12) Prisciliano Sánchez. El pacto federal del Anáhuac. Materiales de Cultura y Divulgación Política Mexicana, G. Partido Revolucionario Institucional. CEN. México, --- 1974, p. 13

13) Idem. pp. 18 y 19

de la Constitución para que se mantenga el orden tanto en la federación como en la independencia recíproca de los estados, dando cuenta al congreso de las infracciones que advierta para que disponga lo conveniente. Convocar a congreso extraordinario, en los casos que la constitución preven- ga". 14)

Reyes Heróles considera que "haciendo un cotejo de las bases de Prisciliano Sánchez con el proyecto de Acta Constitutiva presentado por la Comisión, es obvio que las primeras influyeron decisivamente". 15)

Los Secretarios de Despacho.

Como ya se mencionó anteriormente, los Secretarios de Despacho eran designados y removidos libremente por el Ejecutivo; además, el texto del Acta estableció que todos los decretos y órdenes del supremo Poder Ejecutivo debían ir firmados por el Secretario del ramo al que competiese el asunto, en caso-

14) Ibidem, p. 19

15) Jesús Reyes Heróles. El liberalismo mexicano. Tomo I. Los orígenes. Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 388.

de que no apareciese la firma del Secretario los decretos y órdenes no debían ser obedecidos.

Debates sobre el Poder Ejecutivo durante la creación del Acta Constitutiva.

Resulta necesario conocer los debates sobre el Poder Ejecutivo cuya configuración se plasmó, posteriormente, en el artículo 74 de la Constitución Federal de 1824, depositando en un solo individuo el poder ejecutivo.

El proyecto de Acta elaborado por la comisión encargada, preveía, en su artículo 15: "La constitución general depositará por tiempo limitado el poder ejecutivo en un individuo con el nombre de Presidente de la Federación Mexicana, el cual será ciudadano por nacimiento de la misma federación con la edad de 35 años cumplidos. Las demás cualidades, el modo de elegir y su duración se determinará por la misma ley constitucional". 16).

16) Crónicas. Acta Constitutiva de la federación. Comisión Nacional para la conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado. Cámara de Diputados. XLIX Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1974, p. 104.

El Soberano Congreso, en la sesión del día 2 de enero de -- 1824, presidida por Margino, comenzó a discutir la integración del Ejecutivo.

Rejón comenzó pugnando en contra del Ejecutivo integrado por un individuo; demuestra el gran temor, compartido junto con otros constituyentes, de crear una tiranía al señalar, en -- oposición a la tesis del Ejecutivo depositado en una sola -- persona, que "las ventajas que se conciben en el gobierno de una sola persona que son la celeridad y el secreto, se hallan en el de tres, y en éste se evitan los inconvenientes del -- primero que son la precipitación en las providencias y el pe ligro en la tiranía". También hizo hincapié en que "los gobiernos monárquicos no son lentos ni faltos de secreto, sin- embargo, de que obran en ellos varias personas que son por - lo menos el Rey y los ministros". 17)

Bustamante se pronunció a favor del proyecto; argumentó que - en esta forma se evitaría "la morosidad en la ejecución", y - solicitó que "el presidente de la confederación mexicana, con cluido su tiempo", fuera sometido a rigurosísimo juicio de -- residencia". 18)

Marín apoyó a Rejón, añadiendo "que un presidente astuto era capaz de erigirse en monarca y conservarse en el trono" y que

17) Ibidem, p. 436

18) Ibidem, p. 436

Marín apoyó a Rejón, añadiendo "que un presidente astuto --- era capaz de erigirse en monarca y conservarse en el trono"- y que veía tan peligroso depositar el gobierno en un solo individuo, "que no daría su voto para ello aunque le amenaza - sen con un puñal". 19)

Alegando que las circunstancias de la nación exigían energía en el gobierno, Romero se pronunció en favor del artículo, - indicando que "esto se conseguirá depositándolo en una sola persona"; también argumentó que "en un sistema representativo y federal, no es fácil que un hombre gobierno por tiempo limitado a un pueblo celoso de sus derechos, de los cuales - sólo le confía una parte y eso bajo prudentes precauciones, - llega a tiranizarlo". 20)

Con esta última exposición, se levantó la sesión pública de ese día.

Reunido de nuevo el Soberano Congreso, bajo la presidencia - de Margino, se dio comienzo a la sesión extraordinaria del - día 2 de enero de 1824, en que se continuó la discusión del - artículo 16 del Acta Constitutiva.

19) Ibidem, p. 436.

20) Ibidem, p. 436.

21) Ibidem, p. 437.

22) Ibidem, p. 437.

La primera intervención fue de Rodríguez, quien impugnó el artículo, su argumento consistió en que "la libertad peligra bajo el gobierno de un solo hombre, que tiene arbitrio de -- crearse un partido por medio de los empleados y puede disponer de la fuerza armada". Señaló que "mejor estará el Poder Ejecutivo en un cuerpo moral, porque tiene más luces, más -- constancias, y es muy remoto que todos sus individuos se coludan contra la patria"; añadió que a diferencia con los Estados Unidos, cuyos "habitantes han sido educados en la libertad", comparándonos, "nosotros nos hallamos todavía vacilantes y en la carrera, lóbrega que hemos emprendido, tenemos que luchar contra nosotros mismos por nuestros hábitos -- y preocupaciones". 21)

Espinosa habló en favor del artículo; dijo que "todos los -- pueblos prefieren la unidad para su Poder Ejecutivo y que -- ese sistema tiene las ventajas de la celeridad y el sigilo, -- que nadie deja de reconocer en el gobierno monárquico. Sostuvo que era muy difícil el que un presidente amovible pu -- diera tiranizar a los pueblos constituidos bajo la forma federal". Espinosa veía en el sistema federal y en el período limitado del cargo, frenos para evitar una tiranía. 22).

23) Ibidem, p. 438.

24) Ibidem, p. 439.

Morales se opuso a la unidad del Ejecutivo, expuso que " en el poder ejecutivo debían combinarse la actividad y la seguridad de las libertades públicas; prefiriendo siempre la segunda a la primera; y en tal concepto fue de sentir que mejor estaba el gobierno en tres individuos que en uno solo".

23)

En respuesta a los argumentos de Morales, y pronunciándose en favor del artículo, Cañedo "consideró que la garantía de las libertades públicas, por lo que respecta al poder ejecutivo, no se debía tomar del número de individuos a quienes se confiara, sino de las precauciones que se pusieran para evitar el abuso que uno o muchos pueden hacer". 24).

El artículo pasó a votación nominal, dando un resultado de veinticuatro votos a favor de su aprobación, y cuarenta y dos en contra. Ante el rechazo del artículo, se presentaron tres proyectos que establecían un Ejecutivo colegiado.

El primer proyecto fue de Demetrio del Castillo, conteniendo cuatro proposiciones, que en su concepto "concilian las dos opiniones, y tiene todo lo bueno que se ve en el gobierno de uno solo, así como las ventajas que se conocen en el de tres". Las proposiciones fueron las siguientes: 1º. El Ejecutivo se depositaría en tres individuos, denominados -- presidente, vicepresidente, y designado; 2º. El designado-

sucedería al presidente" cuando éste concluya el tiempo para que fue nombrado", y el vicepresidente "hará de presidente cuando éste enferme, o sea impedido por ley; 3º Vicepresidente y designado tendrían voto consultivo "en todas las acciones y apuraciones del gobierno pero el presidente será el que decida", asimismo se otorgaba a estos dos miembros la facultad de vigilar que el presidente no atentara contra las "libertades patrias"; en caso de hacerlo, deberían informar al Congreso General, "para que con arreglo a la -- carta constitucional provea a la seguridad pública"; 4º. --- Los nombramientos para el primer período se realizarían de acuerdo a la Constitución; para los siguientes, sólo se nombraría vicepresidente y designado. Según del Castillo, a través de esta fórmula, se evitaría que el presidente se erigiese en tirano, y se lograría que "el gobierno girará con energía, unidad y celeridad". 25)

Es de considerarse que la aplicación del proyecto de Del -- Castillo hubiera traído como consecuencia, dadas las facultades de fiscalización atribuidas a los otros dos miembros sobre el presidente, que Del Castillo señala como conveniente, una relación de espionaje, envidia e intrigas entre los integrantes de ese poder.

25) Ibidem, p. 441.

26) Ibidem, p. 442.

27) Ibidem, p. 443.

El Congreso recibió y turnó a la comisión de constitución, - para su examen, el proyecto de Del Castillo, el tres de enero de 1823. La comisión consideró que en ese proyecto, entre otras cosas, se insistía en la "unidad del que haya de ser depositario del Poder Ejecutivo puesto que sólo el presidente se le da voz decisiva en las operaciones del gobierno"; 26) que con tal "combinación se ponían ciertamente obstáculos a la celeridad importantísima en las mismas deliberaciones"; 27) tampoco vio salvadas la Comisión las ventajas del secreto, "frecuentemente esencial para que las más acertadas deliberaciones surgan su debido efecto"; 28) con respecto al vicepresidente y designado, "por su misma institución, vendrían a estar en un continuo roce con la persona -- del presidente, y, por consiguiente, en una frotación que -- afectando pasiones personalísimas, fácilmente conduciría la máquina a su destrucción". 29) De esta manera, la comisión rechazó el proyecto de Del Castillo.

El segundo proyecto fue presentado por Rejón, el 19 de enero de 1824; en su escrito exponía que "siendo uno y único el depositario del poder ejecutivo queda demasiado expuesta a ser arrancada de la tierna planta de nuestra libertad; "añadió-- que con las facultades que se le otorgaban "se le da lugar -- para hacerse de un partido respetable y atropellar las libertades públicas" y que "tanto más ambicionado y apetecible --

28) Ibidem, p.443

29) Ibidem.

es el número de los individuos en quienes se deposita de modo que cuando es una sola persona que maneja las riendas del gobierno el puesto es más solicitado y merece los desvelos de los ambiciosos"; Rejón consideró en su proyecto que si se confiaba a un hombre solo el ejercicio del Poder Ejecutivo se hace indispensable la parálisis de la marcha de los negocios en su renovación, ausencias o enfermedades. Mientras el sucesor o suplente se impone del giro que llevan los asuntos públicos en su entrada, los pueblos se perjudican por el entorpecimiento que irremisiblemente ha de sufrir la administración"; concretamente, su proposición contenía tres puntos 1º Que el poder ejecutivo se depositara en tres individuos;- 2º que cada año se sustituyese uno de sus tres miembros, comenzando por el nombrado en primer lugar; 3º que transcurrido un año de haberse elegido a los tres miembros integrantes de este poder, se sustituyera el más antiguo según el orden en que hubiesen sido electos y que ocupara el lugar el segundo nombrado, y así sucesivamente. 30)

José Miguel Guridi y Alcocer, presentó el tercer proyecto -- 31) e hizo las siguientes proposiciones: 1º Que el Poder Ejecutivo se depositara en dos individuos; 2º que fueran --- también nombrados dos suplentes para sustituir, en caso de ausencia, a alguno de los propietarios, y para que en caso de divergencia de criterios entre los dos propietarios, uno-

de éstos interviniese; 3º cuando un suplente sustituye a un propietario, se nombriaría "inmediatamente otro aunque sea interinamente o durante dicho ejercicio, para que no falta ni por pequeño tiempo el número de dos de esta clase que siempre es necesario". 32)

En la sesión del Soberano Congreso, presidido en esta ocasión por Gordoá, el 20 de enero de 1824, la comisión de constitución propuso un nuevo proyecto de artículo 16, que conservaba del anterior proyecto de constituir un Ejecutivo unipersonal.

Ramos Arizpe expuso que tomándose en consideración las ideas de Demetrio del Castillo y "siguiendo la mente del Congreso - que seguramente está por la unidad en el Poder Ejecutivo, conforme a la doctrina de las más cultas y liberales", la comisión proponía un nuevo proyecto en el que se evitaba "el inconveniente de que la acción de tres individuos en el gobierno quite la celeridad, la energía y el secreto"; 33) en este nuevo proyecto, el temor a la tiranía se intentaba desvanecer a través de la elección de presidente por los estados, además de que los decretos y órdenes expedidos por éste, no serían -

31) En las Crónicas del Acta Constitutiva no se menciona en que fecha presentó el proyecto Guridi y Alcocer.

32) Crónica del Acta Constitutiva Op.cit., pp. 449 y 450.

obligatorios si no iban acompañados por el respectivo refrendo del secretario al que le competiese el asunto. La comisión proponía la creación de un órgano denominado Consejo de Gobierno, que se integraría por un senador de cada Estado las funciones de este órgano serían: dar su dictamen al presidente cuando sea consultado por éste; de darlo para la provisión de los empleos militares de coronel arriba cuando el Congreso no está reunido; aprobar los nombramientos de enviados diplomáticos y cónsules; acordar la reunión extraordinaria del Congreso; vigilar que el poder ejecutivo no infrinja la constitución y las leyes, y hacerle las observaciones conducentes cuando advierta alguna transgresión". 34)

Vélez, rebatió a Ramos Arizpe, aduciendo que "la mente del Congreso está por la unidad en el poder ejecutivo, porque se funda en meras presunciones, deducidas de que el Congreso admitió las proposiciones del señor Del Castillo. 35) Además, señaló que el Consejo de Gobierno "será un obstáculo muy débil a las miras ambiciosas del presidente, porque al fin éste y el que provee los empleos aunque para algunos haya de consultar al Consejo, no tiene obligación de consultarle en todos los asuntos, ni de conformarse con su dictamen". 36)

33) Idem. p. 534

34) Ibidem., p. 535 y 536

35) Ibidem., p. 535

36) Ibidem., p. 535.

El siguiente en tomar la palabra fue Becerra, quien se pronunció por el proyecto del artículo de la Comisión; añadió que con el Ejecutivo unipersonal se ahorraban sueldos y -- que el obrar bien lo estimularía, así como que la nación -- elegiría a un hombre "cuyo patriotismo esté bien probado", y que junto con las precauciones previstas la libertad nacional estaba asegurada.

Paz se extrañó que "la Comisión reprodujera un artículo reprobado por el Congreso" y señaló que la libertad estaría en peligro si se depositaba tanto poder en un solo hombre; resultó que " a una parte del Senado que lo es del cuerpo legislativo se le quiera hacer parte del poder ejecutivo". --

37)

Espinosa manifestó que el proyecto de la comisión y el del señor Del Castillo eran el mismo, a diferencia de que el -- primero contenía mayores precauciones para evitar una tiranía; insistió, una vez más, sobre las ventajas de "la celeridad en los gobiernos" con un Ejecutivo unipersonal. 38)

Rejón tomó la palabra y recordó que todas las ventajas que se señalaban al Ejecutivo unipersonal también "se consiguen en un gobierno de tres individuos, y en éste se evitan más-

37) Ibidem, pp. 536 y 537

38) Ibidem, p. 537.

bien que en el de uno, la tiranía y la precipitación", hizo alusión al gobierno unipersonal de los Estados Unidos, el que había florecido por el "espíritu público por la libertad, el cual le falta a la nuestra (nación)". Por último dijo que "ya el Congreso reprobó que sea uno el depositario del poder ejecutivo, se debía declarar no haber lugar a votar el dictamen que se discute".

En la sesión del Soberano Congreso, presidido nuevamente -- por Gordoá, el día 21 de enero de 1824, se continuó la discusión sobre la organización del poder ejecutivo.

El primero en tomar la palabra fué Cañedo, quien volvió a -- recordar las ventajas del Ejecutivo unipersonal y advirtió -- " que ahora no se trata de un poder ejecutivo provisional -- sino perpetuo, en cuanto pueden serlo las instituciones humanas, de suerte que la resolución del Congreso en este punto lo va a decidir para un tiempo indefinido"; explicó que -- "no hay motivo para separarnos del excelente modelo que hemos seguido: esto es el sistema de los Estados Unidos". 39)

Morales tomó la palabra para hacer notar que la comisión -- "ha presentado el mismo dictamen que desechó el Congreso", -- al cual se le habían hecho las observaciones necesarias y,

39) Ibidem, pp. 539 y 540

40) Ibidem, pp. 540 y 541

por tanto, no había nada nuevo que discutir. 40)

Ramos Arizpe contestó que a diferencia con el proyecto anterior, "ahora se propone un consejo de gobierno que antes no se había propuesto . . . ", y declaró que la comisión proponía la unidad del poder ejecutivo para que se estableciera en la constitución, no para que rigiese provisionalmente --- mientras se promulgaba la Carta Fundamental, y, por tanto, --- "debiendo pasar muchos meses antes de que salga la constitución y la ley que prevenga el modo de elegir al presidente y antes de que se hagan las elecciones, resultará que por mucho tiempo estará el poder ejecutivo en tres individuos"; la comisión acordó que la aclaración, propuesta se añadiese al artículo. 41)

Mier indicó que no había urgencia para determinar el número de individuos que integraría el poder ejecutivo, y propuso que la controversia se resolviera en la constitución, "en cuyo tiempo se obrará con más conocimiento y con presencia de las circunstancias en que se halla la nación". 42)

La mayoría de la comisión consideró conveniente lo propuesto por Mier, pero hubo quienes se opusieron a que sobre ello recayese la votación porque era distinto del dictamen discuti-

41) Ibidem, p. 541.

42) Ibidem, p. 541.

do. Se declaró no haber lugar a votar éste. Nació la duda sobre si se desechaba o no, se acordó que sí, y, entonces, se presentó la duda de si el dictamen volvería a la comisión, y se determinó que sí. 43)

Rejón, Vélez y Covarrubias propusieron que los votos particulares debían ser discutidos.

Cañedo, Romero y Becerra se opusieron a tal proposición porque "inutilizaría el acuerdo del Congreso de que vuelva el dictamen a la Comisión". 44)

Marín propuso, con objeto de evitar mayores dudas y confusiones, que se volviese a votar nuevamente si se desechaba el dictamen, y si después se turnaría a la comisión. 45)

Morales consideró la medida propuesta anteriormente, "necesaria a lo menos para dar una base que evitara el que se volviese a proponer la unidad". 46)

Ramos Arizpe señaló que luego de advertida la confusión provocada en una primera votación, se había procedido a la segunda que fué publicada sin contradicción": y añadió que la

43) Ibidem, p. 541.

44) Ibidem, p. 542.

comisión tomaría el espíritu de la voluntad del Congreso, - "que es el que explicó el señor Mier de que no se proponga el número de individuos del poder ejecutivo hasta la constitución". 47)

Marín pidió "que el acuerdo vuelva a la comisión, el dictamen sobre número de individuos del Supremo Poder Ejecutivo, se entienda precisamente para que se reserve hablar de la materia, hasta dar el proyecto de constitución", lo cual no fué admitido 48).

Nuevamente reunido el Soberano Congreso, presidido por Gordoá, el día 30 de enero de 1824, se propuso el siguiente artículo: "El sumo Poder Ejecutivo se depositará por la constitución en el individuo o individuos que ella señale. Serán naturales de la Federación y residentes en México"; después de discutido, se aprobó tal enunciado, inscribiéndolo en el artículo 15 del Acta Constitutiva. 49)

Herrera y Lasso considera que "no es de extrañar que recibieran con desconfianza la parte relativa del proyecto y -- aplazaran la resolución del problema, rechazando el artículo 16 que depositaba el poder ejecutivo en un solo indivi -

45) Ibidem, p. 542.

46) Ibidem, p. 542.

47) Ibidem, p. 542.

duo y dejando a la constitución el decidir sobre lo singular o corporativo del alto encargo; asimismo, añade que la comisión que había elaborado el proyecto, " no concebía con medrosa desconfianza las funciones del poder ejecutivo, pero convencida de que tal era el criterio predominante en la asamblea y en previsión del fracaso si lo atacaba de frente, se adelanta al desagrado de los congresistas y, por una parte los confirma en sus errores declarando exorbitantes algunas de las facultades presidenciales que ella propone y - que están muy lejos de serlo, mientras procura tranquilizarlos, por la otra, venciendo sus repugnancias con la consideración de que no a los hombres sino a las leyes se va a confiar el gobierno de la República". 50)

LA CONSTITUCION DE 1824

Debates en el Congreso Constituyente sobre el Poder Ejecutivo.

El proyecto de Constitución se presentó al Congreso el día - 1º de abril de 1824. En el Acta Constitutiva habían quedado puntos pendientes para discutirse en la elaboración de la -- Constitución, uno de ellos fue el concerniente a la integración del poder ejecutivo y funcionamiento.

48) Ibidem, p. 542.

49) Ibidem, p. 580.

50) Herrera y Lasso. Op.cit., pp. 605 y 606.

En la sesión del soberano Congreso, presidida por Saldivar, el día 14 de julio de 1824, se puso a discusión un proyecto de artículo donde se declaraba que "El Supremo Poder Ejecutivo de la Federación, residirá en un solo individuo, que se denominará presidente de los Estados Unidos de México".-

51)

Covarrubias rebatió ese enunciado con los mismos argumentos que ya se habían expuesto durante la discusión del Acta --- Constitutiva en favor del Ejecutivo colegiado. 52)

Finalmente, el artículo fué votado, favoreciendo los resultados al establecimiento de un Ejecutivo unipersonal; los votos contrarios fueron los de Covarrubias, Morales, Gasca, Moreno, Solórzano, Uribe, Tirado, Anaya, F. del Campo, Envides, Miura, Manero, Patiño y Llorente.

51) Crónicas. Constitución Federal de 1824. Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado. Cámara de Diputados XLIX Legislatura del Congreso de la Unión. México, 1974, p. 535 y 536.

52) Ibidem, p. 536.

53) Justo Sierra. Op.cit., p. 189.

El poder ejecutivo.

Antes de la promulgación de la Constitución de 1824, como ya se indicó anteriormente, se había determinado por los constituyentes que el poder ejecutivo quedara depositado en un solo individuo, al que se denominaría Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con una duración en el cargo de cuatro años, lo que según Justo Sierra, "fue grave error". 53) Por otra parte, se aprobaron otros artículos en los que se prevenía la creación de la vicepresidencia, requiriéndose para ocupar ese cargo ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener treinta y cinco años de edad cumplidos al día de la elección y ser residente en el país.

Al igual que en la Constitución de Apatzingán, se impidió la reelección inmediata y el presidente no podía ser reelecto para ese cargo, sino hasta el cuarto año de haber cesado en esa función.

Procedimiento de elección

Se disponía que el día 1º de septiembre del año próximo anterior a aquél en que el nuevo presidente debía entrar en el ejercicio de sus facultades la legislatura de cada Estado debería elegir por mayoría absoluta de votos, dos individuos de los cuales uno no sería vecino del Estado que lo hubiese elegido; concluidas las votaciones, se designaba Presidente-

al individuo que hubiese alcanzado la mayoría absoluta de votos y al segundo se le confería el cargo de Vicepresidente; en caso de empate con igual mayoría, la Cámara de Diputados elegía al Presidente y Vicepresidente. Cuando ningún candidato hubiese reunido mayoría absoluta de sufragios, la Cámara de Diputados tenía la facultad de elegir al Presidente y Vicepresidente, entre los dos individuos que hubiesen alcanzado mayor número de votos. Con base en el procedimiento previsto en el texto constitucional de 1824, se estableció una elección en forma indirecta y, en consecuencia, la fuerza de la persona que ocupase el cargo disminuyó.

Carpizo señala que ese sistema de elección de Presidente y Vicepresidente se inspiró en el texto original de la Constitución norteamericana, artículo 2, sección 3, sólo que desde 1804, cuando se adoptó en la Carta de 1824, el sistema había sido modificado en la carta norteamericana, a través de la enmienda 12. Asimismo, comenta que "Este sistema resultó funesto en México", y añade que a pesar de los defectos de ese sistema de elección, no se cayó en el parlamentarismo. 54)

540) Jorge Carpizo. "La estructura de gobierno en la -- Constitución de 1824". La Constitución Federal de 1824". La Constitución Federal de 1824. División de Estudios Superiores, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1976, pp. 60 y 61.

179

José María Luis Mora consideró inconveniente que el Congreso fuese encargado de hacer la elección de un presidente, - debido a que "el poder ejecutivo debe tener alguna independencia del legislativo, la que no es compatible con que reconozca en este principio de su existencia política. Además, siendo el poder ejecutivo el más temible de todos por ser dueño de la fuerza á los estados debía darse una garantía - de que nada tenían que temer del gobierno supremo, y no es posible concebir otra más adecuada al intento, que la de dejar en sus manos la elección de la persona que debe desempeñarlo". 55)

Respecto al procedimiento de elección de presidente, Spencer Goodspeed considera que "Tal vez uno de los defectos más graves de la nueva organización radicaba en el sistema electoral muy complicado y un tanto impreciso", y añade que "El método real para designar candidatos y elegir al presidente se dejó, con gran imprudencia, y las legislaturas de los Estados. Este procedimiento provocó pugnas facciosas dentro y entre los Estados". 56)

55) José María Luis Mora. Catecismo Político de la federación mexicana. Incluido en el trabajo de Antonio Martínez Báez. "La constitución de 1824". Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo I. Historia constitucional 1812-1842. Op.cit., p. --

Es de considerarse que el procedimiento de elección presidencial, previsto en la Constitución de 1824, fue adoptado con el propósito de impedir que el presidente fuese electo por el voto indirecto, es de suponerse que los constituyentes desearon evitar una tiranía, lo cual les distrajo de la funcionalidad y consecuencia de ese procedimiento.

Al igual que en la Constitución de Apatzingán, se prohibió la reelección inmediata y sólo podía ser reelecto después de cuatro años de haber cesado en sus funciones.

En caso de imposibilidad física o moral del Presidente, todas sus facultades y prerrogativas recaerían sobre el Vicepresidente.

En relación a la sucesión presidencial, Tena Ramírez opina que "El sistema no tenía nada de recomendable, ya que el jefe de la nación tenía frente a sí, como su inmediato sucesor, nada menos que al candidato del partido contrario, posterga-

56) Stephen Spencer Goodspeed. "El papel del jefe del Ejecutivo en México". Problemas agrícolas e industriales de México, Vol. VII, 1955, p. 21.

57) Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. Op.cit., p.445.

do en los comicios y que podía convertirse como a veces sucedió en centro de intrigas para suplantar al Presidente y en director de una política contraria a la de éste. Además aunque la falta de Presidente fuera meramente fortuita, parecería indebido y antidemocrático que por ese hecho ajeno a la voluntad de los electores, hubiere de pasar la dirección de la política, al Vicepresidente, que representaba al partido derrotado en la contienda electoral". 57)

Quando la ausencia del Presidente y Vicepresidente fueran definitivas, se procedería a celebrar nuevas elecciones, de acuerdo con el procedimiento establecido en el texto constitucional para elegir Presidente; los individuos electos en esa forma, desempeñarían el cargo por el tiempo que faltase a quienes sustituyeran.

Respecto a la instauración de la Vicepresidencia, Fix Zamudio considerara que esa institución trajo consigo pésimos resultados al país. 58)

58) Héctor Fix Zamudio. "La Constitución de Apatzingán - como antecedente de la Constitución de 1824". La Constitución Federal de 1824. Op.cit., p. 37.

Facultades.

Fueron prerrogativas del Presidente las de dirigir a la Cámara de Diputados las iniciativas o reformas de ley; realizar observaciones sobre leyes y decretos dentro de los diez útiles a partir del día en que se la hubiese turnado el --- Congreso General - esta prerrogativa sólo podía ejercerla - una sola vez sobre cada ley o decreto, suspendiendo su publicación hasta nueva resolución del Congreso, salvo en los casos de reformas y adiciones a la Constitución, en que estaba impedido para ejercer su acción -; durante su encargo, no podría ser acusado sino ante cualquiera de las Cámaras, - y sólo por delitos de traición contra la independencia nacional o contra la forma de gobierno establecida, así como por cohecho o sobornos cometidos durante sus funciones; después de transcurrido un año de que hubiese terminado en sus funciones, no podría ser juzgado por los delitos mencionados; el vicepresidente durante el desempeño de sus funciones, podría ser acusado ante la Cámara de Diputados por --- cualquier delito cometido.

El el texto constitucional fueron atribuciones del Ejecutivo, las de publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso General; dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y leyes generales; poner en ejecución leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la Federa -

ción y sostenimiento de su independencia en el exterior, y -
unión y libertad en el interior; nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho; cuidar la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones generales, de acuerdo con las leyes; nombrar a los jefes de las oficinas generales de hacienda, comisarías generales, diplomáticos y cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado y, en sus recessos, del Consejo de Gobierno; nombrar los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa, y de las oficinas de la Federación, de acuerdo con las leyes; nombrar a propuesta en terna de la Suprema Corte de Justicia, jueces y promotores fiscales de circuito y distrito; otorgar retiros, licencias y pensiones a militares, según las leyes; disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra, y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación; disponer de la milicia local (con el mismo fin anterior, pero para usar de ella fuera de sus respectivos Estados o territorios, debería obtener el permiso previo del Congreso General, quien calificaría la fuerza necesaria, en caso de no encontrarse reunido el Congreso, el encargado de dar la autorización y fuerza necesaria, sería el Consejo de Gobierno); declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previo decreto del Congreso General; conceder patentes de corso, de acuerdo con las leyes; celebrar con la silla apostólica; di-

rigir negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad armada, -- comercio y cualquier otro, previa ratificación del Congreso General; recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras; pedir al Congreso General la prórroga de sus sesiones ordinarias hasta por treinta días; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo considerase conveniente y lo acordasen así las dos terceras partes de los individuos presentes del Consejo de Gobierno; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando el Consejo de Gobierno lo estimase necesario según el voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes; cuidar la administración de la justicia pronta y cumplidamente por parte de la Suprema Corte de Justicia, tribunales y juzgados de la Federación, y de que sus sentencias fuesen ejecutadas, según la ley; suspender de sus empleos hasta por tres meses y privar aún de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo a los empleados de la Federación, infractores de sus órdenes y decretos; y en los casos que considerase que procedía la formación de causa, turnar los antecedentes del caso al tribunal competente; conceder el paso o retener los decretos conciliarse, bulas, pontificias, breves y rescriptos, con consentimiento del Congreso General si contuviesen disposiciones generales, y escuchando al Senado, y en sus recesos al Consejo de Gobierno, si se tratase de negocios particulares o de gobierno, así como a la Suprema Corte de Justicia si se tratase sobre asuntos contenciosos.

Entre las restricciones que se impusieron al presidente, en el texto constitucional, estuvieron las de mandar en persona las fuerzas de mar y tierra, sin previo consentimiento del Congreso General, o acuerdo, en caso de encontrarse en receso, del Consejo de Gobierno, de acuerdo con el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes - en caso de autorizársele la solicitud, el vicepresidente se haría cargo del gobierno; - privar a cualquiera de su libertad o imponerle alguna pena - cuando lo exigiese el bien y seguridad de la Federación, podría arrestar, debiendo poner a tal individuo a disposición del tribunal o juez competente, en el término de cuarenta y ocho horas - ; ocupar la propiedad de cualquier particular, corporación, o turbarles en su posesión, uso o aprovechamiento de ella - en caso de que fuese necesario tomar la propiedad de un particular o corporación, por causas de utilidad general, lo debería hacer previa la autorización del Senado, y en sus recesos, del Consejo de Gobierno -; impedir las elecciones de presidente, senadores, diputados, o impedir a las Cámaras el uso de sus facultades; salir, al igual que el Vicepresidente, del territorio de la República durante su encargo y un año después.

De acuerdo con el procedimiento previsto en el texto constitucional de 1824, las elecciones para el cargo del Ejecutivo se llevaron a cabo durante el mes anterior al de la promulgación de la Carta Magna, resultando electo Presidente Guadalupe Victoria, y Vicepresidente Nicolás Bravo.

Según Costeloe, en 1824 los hombres de las más diversas corrientes parecían dispuestos a dar una oportunidad de funcionar a su carta constitucional y a su sistema de gobierno y "el lema nacional, que el propio Victoria personificaba, había sido la unidad. Pero esta unidad dependía de los individuos más que de la estructura institucional o de los ideales políticos generalmente aceptados y era evidentemente sensible a la más leve presión o división. Se necesitaba un jefe fuerte y efectivo, capaz de imponer su personalidad en las ramas ejecutivas y legislativa del Gobierno Federal y sobre las autoridades de los Estados. Fue en este aspecto personal en el que Victoria fracasó inicialmente a causa de su política de amalgamación que condujo a la rivalidad personal y a la desconfianza dentro del gabinete, --- tendiendo los ministros a mirar por sí mismos o por su partido antes que por el interés nacional" 59)

El día 3 de octubre de 1824, se aprobó la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la que fué firmada el día 4 de ese mes publicada al día siguiente; en ella se estableció un sistema rígido de separación de poderes al establecer, según el artículo sexto, que el poder supremo de la federación se dividía para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, atribuyendo a cada uno de ellos facultades propias.

59) Costeloe, Op.cit., p. 213.

Poder Legislativo

La Carta Magna de 1824, dispuso que el Poder Legislativo -- quedara depositado en una Cámara de Diputados y una de Senadores, las que reunidas integrarían el Congreso General.

Es de considerarse que la implantación de un sistema bicameral no fue solamente resultado de la influencia del ejemplo norteamericano sino que respondió esta división al propósito de los constituyentes de crear una garantía de seguridad para el pueblo, a efecto de que en caso de que el Poder Legislativo intentase un despojo de facultades a otro poder, fuera necesario el convenio de dos cuerpos - Cámara de Diputados y de Senadores - y no de uno solo; la adopción del -- sistema bicameral tuvo también como finalidad implantar un federalismo en el que las entidades con menor población alcanzaran un equilibrio con las de mayor número de habitantes, obteniendo igual número de representantes, que en ese caso sería ante el Senado, debido a que la Carta se estableció que cada Estado tendría derecho a nombrar dos senadores en tanto que los diputados se nombrarían de acuerdo con la población.

Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados se integraba con representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los Estados. Por cada ochenta mil habitantes o por fracción superior a cuarenta mil, se nombraría un diputado; en caso-

de que algún Estado no alcanzase esas cifras, se nombraría, sin embargo, un diputado.

Facultades.

Entre sus facultades estuvieron las de calificar la elección de sus miembros; hacer las veces de gran jurado; administración interior; recibir iniciativas del Ejecutivo y todas las relacionadas con contribuciones.

Requisitos.

Para ser diputado se requirió tener veinticinco años cumplidos al día de la elección; tener por lo menos dos años cumplidos de vecindad en el Estado que eligiese, o haber nacido en él, aunque se estuviese avecindado en otro los no nacidos en territorio mexicano para alcanzar una diputación debían tener, además, ocho años de residencia en el país y ocho mil pesos en bienes raíces en cualquier parte de la República, o bien, una industria que les produjese mil pesos cada año. Se exceptuaban de los anteriores requisitos a los nacidos en cualquier parte de América que en el año 1810 dependiera de España, y que no se hubiese unido o estuviese dependiendo de otra nación, en tal caso sólo debería reunir los requisitos establecidos para los nacidos en territorio mexicano y una residencia en el país de tres años; a los militares no nacidos en territorio mexicano pero que hubiesen luchado por la independencia del país, se les exentaba de los requisitos --

Estaban impedidos para ser diputados todos aquellos que estuviesen suspendidos en sus derechos de ciudadano, el Presidente y Vicepresidente de la Federación, los miembros de la Suprema Corte de Justicia; Secretarios de Despacho y oficiales de las Secretarías; los empleados de hacienda cuyo cargo se extendiese a la Federación; los gobernadores de los estados o territorios; de los comandantes generales; los arzobispados y obispados, provisoros y vicarios generales, de los jueces de circuito y comisarios generales de Hacienda y Guerra por los estados y territorios donde ejerciesen su jurisdicción, quienes para ser diputados debían haber cesado en sus funciones seis meses antes de las elecciones.

Cámara de Senadores.

El Senado estuvo compuesto por dos senadores por cada Estado, elegidos por mayoría absoluta de votos por las respectivas legislaturas y debía renovarse por mitad cada dos años.

Facultades.

Fueron facultades de esa Cámara calificar las elecciones de sus miembros; erigirse en gran jurado; las de administración interna y aprobar o desechar los nombramientos hechos por el Ejecutivo, según los cargos señalados por la ley.

Requisitos.

Como requisitos para ser senador se establecieron los mismos que para ser diputado, salvo el de la edad, ya que se precisó tener treinta años de edad cumplidos. Asimismo, las restricciones para ser senador fueron iguales a las de diputado.

Facultades del Congreso General.

Todas las resoluciones del Congreso tenían carácter de ley o decreto; para tener validez deberían ser firmadas por el Presidente, salvo los casos de excepción previstos en la Constitución.

Entre las facultades más importantes de ese cuerpo legislativo, se encuentran las de promover la educación y proteger a través de leyes, los derechos de autor; decretar la creación de nuevas vías de comunicación, así como su mejoramiento; proteger la libertad política de imprenta; admitir nuevos estados o territorios en la federación; erigir territorios en Estados, o agregarlos a los existentes; unir dos o más Estados para crear uno solo, a petición de las respectivas legislaturas; establecer contribuciones para satisfacer los gastos generales fijados; aprobar la cuenta anual de gastos; contraer deudas sobre el crédito de la federación; reconocer la deuda nacional y establecer los medios para

amortizarla; arreglar el comercio con las naciones extranjeras; dar instrucciones para la celebración de concordatos -- con la silla apostólica y aprobar su ratificación; aprobar -- tratados de paz, alianza, amistad, federación, naturalidad -- armada; cualquier otro celebrado por el presidente con potencias extranjeras; habilitar puertos y aduanas; determinar y uniformar el peso, ley valor, tipo y denominación de las -- monedas en los Estados de la Federación y adoptar un sistema general de pesas y medidas: decretar la guerra con base en los datos proporcionados por el presidente; dar reglas para conceder patentes de corso; designar la fuerza armada de mar y tierra y fijar el contingente de hombres correspondiente a cada Estado; formar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los estados; conceder o negar -- la entrada de tropas extranjeras en territorio mexicano; permitir la permanencia de tropas extranjeras por más de un mes dentro de un territorio mexicano; permitir la salida de tropas nacionales fuera de su territorio; crear y suprimir empleos públicos y sueldos respectivos; conceder premios y honores; conceder amnistías o indultos por delitos que sean materia de tribunales de la federación; crear una ley de naturalización; expedir leyes sobre bancarrota en todos los estados; designar la residencia de los poderes de la federación; ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado; dar leyes y decretos para la administración interior de los territorios; expedir leyes y decretos para -- llevar a cabo sus funciones, es decir, tenían facultades implícitas.

Respecto a la división de poderes, Reyes Heróles opina que - se estableció una supremacía del Legislativo - la que además convenía a los representantes del clero, "temerosos de un Poder Ejecutivo que por su fuerza se asemejara al poder real español que tanto había sujetado el cuerpo a que pertenecían" - debido al temor de establecer un despotismo. 60)

El Consejo de Gobierno.

El Consejo de Gobierno fue el órgano encargado de funcionar durante los recesos del Congreso General, estaba integrado por la mitad de los miembros del Senado, uno por cada Estado.

Tenía un presidente que sería el Vicepresidente de la República; asimismo, habría un presidente temporal encargado de suplir las ausencias del vicepresidente de la República.

Fueron facultades del Consejo las de velar por la observancia de la Constitución, del Acta Constitutiva y leyes generales; hacer al Presidente de la República las observaciones necesarias para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes; acordar por sí solo, o a propuesta del Presidente, la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias, debiendo concurrir, para que hubiese acuerdo en uno y otro caso, - el voto de las dos partes de los miembros presentes; prestar

su consentimiento para el uso de la milicia local; nombrar- dos individuos para que, junto con el presidente de la Su- prema Corte de Justicia, ejerciesen provisionalmente el po- der ejecutivo, cuando estuviesen impedidos temporalmente -- para ejercer su cargo el presidente y vicepresidente simul- táneamente; emitir dictamen sobre consultas hechas por el - presidente.

Luis Mora considera que "El Consejo de Gobierno es también- parte del Ejecutivo". 61) Al respecto, Carpizo señala que- "este órgano se asemeja más a la Comisión Permanente y, co- mo tal, se puede afirmar que era parte del poder legislati- vo". 62)

Sobre las anteriores apreciaciones es de considerarse que - la opinión de Carpizo resulta acertada, no tan sólo porque- el Consejo "se asemeja más a la Comisión Permanente", sino- además, porque sus miembros son integrantes de un órgano le- gislativo que continúan en ejercicio de sus funciones du- -- rante los recesos del Congreso.

61) José María Luis Mora. México y sus revoluciones. Tomo- I. Editorial Porrúa, S.A., México 1955, p. 264.

62) Carpizo. "La estructura de gobierno en la Constitución de 1824". Op.cit., p. 67.

Herrera y Lasso estima que el poder ejecutivo quedó sometido "en cierto modo a un Consejo de Gobierno". 63)

Jorge Gaxiola señala que en los archivos de Austin se dice que fueron traducidos al castellano los artículos 110 a 225, que corresponden a la organización de los poderes ejecutivo y judicial, asimismo, comenta que "no se sabe a ciencia -- exacta" la suerte que corrió la traducción, pero que ésta -- "hace pensar que cuando menos esa versión al castellano fue utilizada por los diputados republicanos de la época". 64)

Los Secretarios de Despacho.

La Constitución dispuso que para el despacho de negocios -- del gobierno de la República, hubiera los secretarios que -- señalase el Congreso, a través de una ley; al efecto se -- crearon los despachos de Relaciones Interiores y Exteriores, Hacienda, Guerra y Marina, Justicia y Negocios Eclesiásti -- cos.

63) Herrera y Lasso. Op.cit., p. 607

64) F. Jorge Gaxiola. "Orígenes del sistema presidencial -- (Génesis del Acta Constitutiva de 1824) ". Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo II, Núm. 6, -- abril-junio 1952. UNAM. México, pp. 27 y 28.

Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, - deberían ser firmados por el secretario de despacho al que- compitiese el asunto, sin ese requisito no deberían ser cum- plidas las disposiciones; en consecuencia, se estableció un refrendo ministerial.

Para ser secretario se precisó ser ciudadano mexicano por - nacimiento. Los secretarios de despacho fueron responsa- bles de los actos del Presidente cometidos contra la Consti- tución, Acta Constitutiva y leyes, que hubiesen autorizado- con su firma. Por otra parte, tenían la obligación de ren- dir a cada Cámara, un informe sobre el estado de su respec- tivo despacho.

Al conjunto de secretarios de despacho, Luis Mora lo llamó- "consejo de gabinete del poder ejecutivo". 65)

Algunas consideraciones sobre el sistema de gobierno.

Mario de la Cueva considera que el Congreso Constituyente, - encargado de elaborar la Constitución de 1824, pudo haber se- guido tres modelos, el sistema parlamentario inglés, el régi- men presidencial norteamericano y los principios de la Consti- tución de Cádiz; al respecto, señala que el primero de -- éstos, el derecho inglés, "era consuetudinario y, consecuente- mente, difícil de conocer y de imitar"; por lo que todo el -

65) Luis Mora. México y sus resoluciones. Op.cit. p. 264.

sistema presidencial de la carta de Filadelfia, comenta que "implicaba una estricta separación de los poderes y una plena libertad de acción del presidente dentro de su esfera de competencia; al mismo tiempo, otorgaba al presidente la iniciativa y un veto suspensivo en la elaboración de las leyes", en tanto que la Constitución de Cádiz también preveía "una cuidadosa separación de poderes, pero obligaba al rey a obtener, para todos sus actos, el refrendo del gabinete - y si bien declaraba la irresponsabilidad del rey, hacía responsables a los secretarios de Estado por los actos del rey contrarios a la constitución y a las leyes; el rey tenía también la iniciativa y un veto suspensivo en el proceso legislativo", por último, concluye que la Constitución de 1824 "organizó los poderes en armonía con la Constitución de Cádiz", de tal forma que "El presidente sería únicamente responsable, durante su encargo, por traición a la patria, delitos contra la forma de gobierno y otros delitos graves, en tanto los secretarios de Estado, igual que en la constitución gaditana, serían responsables ante el congreso por delitos graves y por los actos del presidente que autorizaran con su firma y que fueran contrarios a la constitución, a las leyes del congreso y a las constituciones de los estados". 66)

66) Mario de la Cueva. "La Constitución de 5 de febrero de 1857". El constitucionalismo a mediados del siglo XIX. Tomo II. Centenario de la Constitución de 5 de febrero de 1857. Facultad de Derecho, UNAM. México, 1957. pp.-

En opinión de Fix Zamudio, la Constitución de 1824 estableció un régimen presidencial con un Ejecutivo unipersonal -- fuerte, asimismo, afirma que el régimen presidencial adoptado en ese código político, siguió el modelo previsto en la constitución de Norteamérica 67) ; el mismo autor, en otro estudio, afirma que "Este presidencialismo era la única solución posible para el extraordinario atraso político de la nación, que la hacía completamente inepta para el parlamentarismo". 68)

Por otro lado, Martínez Báez escribe que "En la doble legislación política fundamental expedida en el año de 1824, formada por el Acta Constitutiva de 31 de enero y por la Constitución Federal de 4 de octubre aparece ya el régimen presidencial mexicano bastante definido en sus grandes líneas." - 69)

De la Cueva considera que el Poder Ejecutivo se configuró tomando como base la forma en que se previó a ese órgano en la Constitución de Cádiz. 70)

67) Fix Zamudio. Op.cit., pp.34 y 37

68) Héctor Fix Zamudio. "Supremacía del Ejecutivo en el Derecho Constitucional mexicano." Comunicaciones mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado (Upsala, 1966) UNAM. México, 1966, p. 133.

José C. Valadés opina que la Constitución de 1824 y la norteamericana, "conducen en el régimen presidencial", pero "son dispares cuando la mexicana concede primacía al Congreso, en tanto la norteamericana establece una igualdad en -- las tres funciones del Poder"; 71) más adelante, Valadés -- señala que en la Constitución de 1824 se estableció una forma de gobierno de asambleísmo.

Según Sayeg Helú, el código federal de 1824, optó por el -- sistema presidencial, "dejando al Ejecutivo una tan grande-autonomía política, que de hecho ha llegado a colocarse, -- aún, sobre el Legislativo: se alejó, pues, un mucho - desafortunadamente -, de esta cierta preponderancia del Legisla-tivo que procura el parlamentarismo".

En opinión de Daniel Moreno, la constitución norteamericana influyó sobre la carta fundamental de 1824 "por lo que se - refiere al mecanismo del gobierno". 73)

69) Antonio Martínez Báez. El presidencialismo mexicano - en el siglo XIX. Sobreiro de la Revista Historia de - America, Núms. 63-64. México, p. 69

70) Mario de la Cueva. Op.cit., p. 1246.

71) José C. Valadés. Op.cit., p. 665.

72) Jorge Sayeg Helú. Op.cit., p. 251.

73) Daniel Moreno. Op.cit., p. 124.

Al realizar un examen comparativo entre las facultades y -- restricciones del Presidente, con las atribuciones del Consejo de Gobierno y las facultades del Congreso General, Marcos Armando Hardy concluye que "los constituyentes de 1824-- rechazaron la idea de un ejecutivo "fuerte" 74) pero líneas anteriores, el autor citado escribe que la Constitución de 1824 "incurrió a mi juicio en el mismo error gravísimo de -- otorgar al titular de la función ejecutiva demasiadas pre -- rogativas". 75)

Según López Gallo, la Carta fundamental de 1824 fué una -- constitución híbrida, "muy preocupada por impedir el caci-- cango presidencial". 76)

Octavio A. Hernández estima que el código político de 1824-- fue una reproducción íntegra de la constitución de Norteamerica en lo que toca a la estructura de gobierno, asimismo,-- señala que "La Constitución de 24 no fue mera copia de los--

76) Marcos Armando Hardy. "La teoría del Ejecutivo fuerte-- y la Constitución de 1824", Revista de la Facultad de-- Ciencias Políticas. Año VIII, abril-junio 1962, p. -- 240.

75) Marcos Armando Hardy. Op.cit., 230.

76) Manuel López Gallo. Economía y Política en la Historia de México. Op.cit. pp. 88 y 89.

patrones que le sirvieron de modelo, sino que en su articulado percíbase un esfuerzo por acoplar al funcionamiento - de ciertas instituciones a nuestra realidad política, incapaz de adaptarse al mecanismo riguroso de una teoría pública". 77)

Jorge Carpizo, quien al analizar las opiniones sobre el sistema de gobierno hechas por Martínez Baéz, Daniel Moreno, - José C. Valadés y Jorge Sayeg Helú, afirma que dichos autores coinciden en señalar que en esa constitución se estableció un sistema presidencial, señala por su parte que la --- carta fundamental de 1824 "estructuró un sistema presidencial, sin tintes parlamentarios", y añade que hubo la inclinación de fortalecer el Poder Legislativo, pero que se estableció un Ejecutivo fuerte, principalmente porque: a) tenía la facultad de veto, b) frente a sí tenía un Congreso - dividido en dos Cámaras, c) la Ley Fundamental le atribuía facultades amplias, y d) era quien publicaba y ejecutaba -- las leyes". 78)

77) Octavio A. Hernández. *Op.cit.*, 101

78) Jorge Carpizo. "La estructura de Gobierno en la Constitución de 1824". *Op.cit.*, p. 67 y 68.

79) Manuel Herrera y Lasso. "Centralismo y Federalismo - (1814-1843) *Op.cit.*, p. 607.

Respecto a la integración del Ejecutivo, Herrera y Lasso opina que en la carta de 1824, se salvaguardó la "unidad personal", con lo que se evitó un "absurdo sistema de continuismo. tutela y espionaje". 79)

En mi opinión, comparando el Poder Ejecutivo previsto en la Constitución de Apatzingán con el establecido en la Carta Fundamental de 1824, este último resulto fortalecido. La anterior afirmación se funda en los siguientes puntos:

- 1º.- El Poder Ejecutivo quedó depositado en un solo individuo, según el artículo 74.
- 2º.- De acuerdo con las prerrogativas y facultades, concedidas por los artículos 105, 106, 107, 108 y 110, el titular del Ejecutivo fué a la vez, el jefe de Estado y jefe del gobierno.
- 3º.- El texto constitucional no facultó al Congreso para poder destituir al Presidente, ni a los Secretarios.
- 4º.- El Presidente no era responsable ante el Congreso, según los artículos 107 y 137, fracción V.
- 5º.- El Presidente estuvo facultado para ejercer el veto en la formación de leyes, según los artículos 55 y 106.

- 6º.- El Ejecutivo tuvo frente a sí un Congreso dividido en dos Cámaras, las de Diputados y la de Senadores, de acuerdo con el artículo 7.
- 7º.- El Presidente gozó de amplias facultades para ejercer sus funciones, de acuerdo con el artículo 110.
- 8º.- El refrendo ministerial, previsto por el artículo 118, no significó obstáculo alguno para que el presidente pudiese imponer su voluntad, ya que podía nombrar y remover libremente a los Secretarios, según, el artículo 110, fracción IV.
- 9º.- Tenía la facultad de iniciativa de ley o decreto,

Las anteriores características permitieron la institución de un Ejecutivo fuerte.

Otras características del Poder Ejecutivo, que determinaron las relaciones de ese Poder con el Legislativo, fueron:

- 1.- El texto constitucional no autorizó al Ejecutivo para poder disolver al Congreso.
- 2.- Asimismo, no se previó que los Secretarios constituirían un cuerpo colegiado.
- 3.- Los Secretarios eran agentes administrativos del Presidente, según el artículo 117.

4.- Los miembros del Poder Legislativo no podían serlo, a la vez, del Ejecutivo, ni viceversa, de acuerdo con los artículos 23, fracción II, 28 y 97.

Todas las anteriores características, en conjunto, son propias de un sistema de gobierno presidencial.

Por otra parte, siguiendo a Serra Rojas, quien señala que descentralización no es independencia, sino que solamente significa "alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control" 80), o bien, de acuerdo con Gabino Fraga, quien considera que la descentralización política implica una "independencia de los Poderes estatales frente a los Poderes federales", en la cual las entidades federativas son las que "crean al Estado federal" y "participan en la formación de la voluntad de éste" 81) puede encontrarse que en la constitución federal de 1824 se previó un importante grado de descentralización al permitir que las legislaturas de las entidades federativas participaran directamente en la elección del titular del Poder Ejecutivo, salvo en casos excepciona-

80) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1966, p. 200

81) Andres Serra Rojas. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1975, p. 469.

les en que era electo por la Cámara de Diputados o por el Congreso, según el caso, lo cual no significa, a pesar de ser electo por esos cuerpos legislativos, un matiz parlamentario, ya que, como señala Jorge Carpizo, aún en tales casos el Presidente no era responsable ante cualquiera de las Cámaras o ante el Congreso.

Con base en todas las características expuestas, que determinaron las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, considero que en la Constitución federal de 1824 se estructuró un sistema presidencial en el que dadas las prerrogativas y facultades concedidas al Presidente, se creó un Poder Ejecutivo con importante fuerza. Asimismo, dentro del sistema presidencial, se previó un importante grado de descentralización política, al otorgar una participación directa a las legislaturas de las entidades fedrativas en la elección del titular del Poder Ejecutivo.

Desarrollo Histórico.

El Congreso Federal, constitucionalmente electo, inauguró sus sesiones al 1º de enero de 1825; el trabajo apremiado a los representantes, era necesaria la reforma de leyes e instituciones así como la creación de otras nuevas, su trabajo quedó al margen de la cuestión ideológica, la división de opiniones se consideró antipatriótica; la idea de una --

oposición parlamentaria que criticase constructivamente la legislación y estimulase la acción del Ejecutivo no era aceptada. La oposición del Congreso a la Constitución o al Ejecutivo significaba la desunión, la que repercutía en el sistema federal, apenas naciente.

Los primeros asuntos que se discutieron en esas sesiones -- fueron respecto a la composición de la Suprema Corte, estructura y administración del ejército, al empleo en los ministerios, las obligaciones de los funcionarios gubernamentales. Todas estas cuestiones suscitaron pocas diferencias en la opinión pública.

El Consejo de Gobierno.

Terminadas las sesiones el 22 de mayo de ese año, debían volverse a iniciar el 1º de enero de 1826. En el período intermedio se crearía una comisión que representara al cuerpo legislativo y actuase como órgano consultivo del ejecutivo, -- que estaría integrado por la mitad de los miembros del Senado.

Esa comisión, bautizada con el nombre de Consejo de Gobierno, bajo la presidencia del Vicepresidente Nicolás Bravo, se reunió el 27 de mayo de 1825 y entre sus integrantes se encontraban; Florentino Martínez, Fernando Corona, José María Her

nández Chico, Demetrio del Castillo, Juan Nepomuceno Rosains, José Sixto Berduzco, José María Alpuche, Juan de Dios Rodríguez, Pablo Lanz y Juan de Dios Cañedo.

El Consejo de Gobierno trabajó durante poco tiempo; entre las facultades que se le habían otorgado se encontraba la de convocar a sesiones extraordinarias al pleno del Congreso en caso de considerarse necesario. Con objeto de tratar diversos asuntos, el Consejo convocó a sesiones extraordinarias en las que se trató lo relativo a la Ley Reguladora de la Suprema Corte y otros tribunales, la organización de la administración de justicia en toda la nación, la reforma de los aranceles marítimos, el número de comisarios del tesoro y del Ministerio de Guerra, cuestiones tributarias, la renta nacional del tabaco, la creación de un cuerpo policiaco para la capital, la asignación de sueldos a los representantes diplomáticos en el extranjero, la reforma de la ley reguladora de la libertad de prensa, algunas dudas sobre la interpretación del texto constitucional por ejemplo, si el Consejo de Gobierno había de seguir existiendo durante las sesiones extraordinarias. Las sesiones comenzaron el 4 de agosto de 1825, con unas palabras de Victoria.

Las divisiones políticas e ideológicas pronto iban a aparecer y comenzarían a amenazar la unidad y estabilidad aparente. Con motivo de ellas quedaría expuesta la debilidad

del Ejecutivo, incapaz de evitar el estallamiento de una -
lucha partidista por el poder.

En los primeros meses de 1825 existía una aparente calma y estabilidad. La labor de consolidar los fundamentos constitucionales del gobierno estaba en marcha, y los Estados realizaban la redacción de sus respectivas constituciones acordes con la Constitución Federal; el sistema federal era aceptado por una gran mayoría, y sus adversarios estaban dispuestos a tolerarlo por el momento, aunque declaraciones públicas y pronunciamientos a favor de la federación ocultaban las ambiciones de diversos grupos de interés que no habían desaparecido.

El Gabinete.

Victoria integró su gabinete con hombres entre los cuales existían profundas diferencias. El Vicepresidente Bravo era una de las cabezas del centralismo. El ministerio de Relaciones quedó a cargo de Lucas Alamán, también reconocido como centralista, la cartera de Justicia se encomendó a Pablo de la Llave, quien al parecer compartía las ideas de Alamán, como ministro de Guerra se nombró a Manuel Gómez Pedraza, quien en público se declaraba federalista, pero anteriormente había apoyado a Iturbide, en el Ministerio de Hacienda estuvo José Ignacio Esteva, reconocido como federa -

lista convencido e íntimo amigo de Victoria. De esta forma los grupos políticamente influyentes quedaban representados en el gobierno: Bravo y Gómez Pedraza eran miembros de la logia masónica escocesa; Alamán y Bravo eran Centralistas; Gómez Pedraza, representante de los iturbidistas; Victoria y Esteva de los federalistas.

La política de Victoria de amalgamar a los partidos políticos no fue satisfactoria. Los federalistas tenían la fuerza que detentaban dentro del gabinete destacados centralistas; por otra parte, la mayoría del gabinete estaba integrada por miembros de las clases sociales y económicas altas que parecían personificar la prolongada dominación del país por una élite. En contraste parecía que a los criollos americanos, representantes de los sectores mayoritarios y populares de las clases instruidas, se les estaba impidiendo su participación; a pesar de que habían alcanzado una victoria en la organización política con el establecimiento del régimen federal, no estaban dispuestos a seguir desempeñando funciones menores en los gobiernos de la provincia.

Los federalistas y criollos americanos en general, resentidos por el poder de los centralistas y la representación en el gabinete de las clases altas, entre los meses de agosto y septiembre de 1825, determinaron necesario fundar una so-

ciudad que fuera núcleo del partido popular federalista, - ésta fue conocida con el nombre de la logia de los yorkinos.

Las Logias.

Con el tiempo las diversas logias - escocesas y yorkia - -- irían convirtiéndose en clubes políticos. Los yorkinos no confiaban en la promesa de los centralistas, y especialmente en la de los españoles, de respetar la Constitución. La defensa de la independencia y la consolidación de la federación se convirtieron en el programa fundamental de los yorkinos y en la consecución de esos propósitos habría dos etapas, la primera consistente en probar la dimisión de los centralistas que ocupaban los principales cargos en el gobierno y su sustitución por miembros del grupo yorkino, movimientos necesarios para asegurar el triunfo de la segunda etapa; y en la segunda etapa una vez dominado el gabinete, buscarían asegurarse el triunfo en las elecciones para el Congreso nacional y el de las asambleas estatales que debían celebrarse en el verano y otoño de 1826; los nuevos miembros del Congreso ocuparían sus cargos a partir del mes de enero de 1827 hasta finales de 1828, y el triunfo era necesario para ganar las elecciones presidenciales, debido a que el titular del Poder Ejecutivo no era elegido por sufragio popular directo, sino por los cuerpos legislativos de los Estados que tenían derecho a emitir un voto respectiva-

mente y la persona que, como ya hemos explicado, obtuviese la mayoría de votos resultaría electa.

En el año de 1826, dos partidos políticos se encontraban en pugna y se preparaban para competir en las próximas elecciones legislativas y presidencial.

Elecciones presidenciales.

Aplicando por primera vez el sistema representativo previsto por el texto constitucional, las elecciones permitirían tanto a los yorkinos como a los escoceses alcanzar y consolidar el dominio del gobierno.

Al término de las elecciones de cuerpos legislativos, iniciadas el 20 de agosto, no podía decirse en forma definitiva -- que el pueblo hubiese expresado sus opiniones en la forma -- democrática y representativa prevista por la Constitución, y la primera prueba del sistema político había terminado con una victoria para la causa federalista.

Una de las banderas que había alzado la causa federalista para alcanzar su cometido, era la asociación de los españoles con los centralistas.

La presión yorkina obligó a Victoria a retirar al ministro de Relaciones Exteriores, Sebastián Camacho, y sustituirlo

por Juan José Espinoza de los Monteros, ferviente federalista. Las dos logias masónicas- yorkinas y escocesa- destinaban su fuerza y actividad a destruirse una a otra, y la libertad de prensa y la neutralidad del titular del Ejecutivo permitían choques frontales que motivaron que los mismo yorkinos lamentaran la incapacidad de mando y de dirección -- del presidente. Ante la situación que se presentaba era necesaria una acción del Ejecutivo tendiente a disminuir la tensión entre los partidos y a provocar su acercamiento, pero hasta el momento, el presidente no había estado dispuesto a ser el guía firme que se requería, o no había sido capaz de ello.

Intento de acabar con la independencia y sus consecuencias.

A principios de 1827 se preparaba un movimiento destinado a restaurar el poder español en México. El 18 de enero de -- ese año, Joaquín Arenas, religioso español de la orden de San Diego, se entrevistó con Ignacio Mora, comandante general del Distrito Federal y del Estado de México, con objeto de invitarlo a participar en un movimiento proespañol. Mora se negó a responderle, y prometió dar una respuesta al día siguiente, pero terminada la entrevista, Mora informó de lo acontecido a Victoria, quien convocó a su consejo de ministros, y quien decidió que Mora debía volver a entrevistarse con Arenas, pero en esta ocasión se haría con la presencia-

de testigos debidamente ocultos. Durante la reunión Arenas le comunicó que el movimiento se había previsto en Madrid, y que el rey Fernando VII había designado un comisionado regio que se haría cargo de dirigirlo.

Arenas fue detenido por conspirar a favor de los borbones, y esto dio un fuerte aumento a los yorkinos para reafirmar una de sus banderas contra los escoceses; la unión de los españoles con los escoceses. Resultaba inevitable que los más radicales yorkinos utilizaran ese hecho para lograr un avance de la compañía antiespañola, iniciada durante las anteriores elecciones de cuerpos legislativos. El 23 de enero, el senador yorkino Alpuche propuso la expulsión de todos los sacerdotes españoles que no hubiesen apoyado la independencia; otro senador, en un proyecto de ley proponía que el presidente debía ser facultado para expulsar a los extranjeros originarios de cualquier país con el que México estuviese en guerra.

El antagonismo hacia los españoles iba creciendo, en Tlaxcala se publicó un plan en el que se pedía la expulsión de los españoles llegados al país con posterioridad a 1810. El 7 de abril, el gobernador del Estado de México informaba que bandas de campesinos armados invadían haciendas de propietarios españoles. En este clima de hostilidad para los españoles, el Senado se reunió el día 27 de febrero, a fin de estudiar una propuesta de la Cámara de Diputados, relati

va a la situación de los españoles y después de adiciones y cambios se devolvió a la Cámara de origen; más adelante, el 10 de mayo sería aprobada por ambas Cámaras. Las principales disposiciones de esa ley establecían que ningún español incluidos los miembros del clero regular y secular, podría ocupar puesto alguno en la administración pública, civil o militar, hasta que España reconociese la independencia de México; algunos Estados elaborarían disposiciones semejantes pero en ninguno de los casos se vieron satisfechos los grupos antiespañoles radicales.

A la vez que ocurría la campaña antiespañola, comenzaron a circular rumores en el sentido de que la logia escocesa había ordenado a Barragán que preparase una revuelta destinada a derrocar el gobierno de Victoria; antes de que esto pudiera ocurrir y ante diversos desafíos de los escoceses a las autoridades federales, Guerrero, jefe yorkino, impuso el orden evitando una rebelión.

Las hostilidades contra los españoles, según avanzaban el tiempo, iban haciéndose más profundas; con una mayoría yorkina en el Congreso, y con anuencia del Ejecutivo, se publicó la primera ley federal de expulsión de españoles, el 20 de diciembre de 1827.

A finales de 1828, de aproximadamente 6000 a 7000 españoles en la República, 2293 habían sido expulsados, 634 casos esta

ban pendientes de resolución, y 3088 habían sido exceptuados.

Los Novenarios.

Al poco tiempo de descubierta la conspiración de Arenas, algunos miembros de la logia escocesa, convencidos de que los medios para alcanzar el poder estaban cerrados, dadas las circunstancias resolvieron crear un tercer partido que intentaría integrarse con los grupos que se mantenían fuera de las dos logias masónicas; el nuevo partido recibió el nombre de los Novenarios y los principales escoceses que se afiliaron a él fueron Nicolás Bravo, Miguel Barragañ, Francisco Manuel Sánchez de Tagle, José María Luis Mora, Manuel Crescencio Rejón, José Ignacio Espinosa y Mariano Tagle. El Partido fué extendiéndose principalmente en los Estados de México, Puebla, Veracruz, Guanajuato y San Luis Potosí, a él se unieron acaudalados españoles y hubo cierto apoyo del clero.

La aparición de un tercer partido aumentó la animosidad y beligerancia entre los partidos existentes. Victoria se mostraba ineficaz y era ignorado por los grupos políticos, Gómez Pedraza se había constituido como la figura más importante del gabinete, y contra él dirigían sus fuerzas, en forma unida, los novenarios y los escoceses.

Conspiraciones contra el Gobierno.

A mediados de 1827 los generales Antonio López de Santa Anna, Barragán y Berdejo conspiraban contra el gobierno -- con el pretexto de acabar con las sociedades secretas; se rumoreaba que estallarían revueltas en Jalapa, Joya y Veracruz. Victoria designó a Vicente Guerrero para que fuese a Jalapa a pacificar la región y nombró a Santa Anna Comandante de Veracruz a pesar de los rumores en su contra; una semana después, el 8 de septiembre, Santa Anna renunciaba a su cargo debido a quebrantos en su salud, marchó a Jalapa y al poco tiempo fue electo vicegobernador del Estado.

La lucha entre las facciones masónicas provocó que los dirigentes independientes o moderados comenzasen a buscar diversos medios para restaurar la unidad de la nación, y comenzaran a formar un grupo que se denominó de los imparciales.

El grupo escocés había recibido ataques que lo habían debilitado, la reputación y prestigio público de sus jefes estaban disminuyendo, en especial el del Vicepresidente Bravo, situación que los llevaría a la conclusión de que la rebelión militar era el único medio de defender su devenir y mantener su influencia.

Victoria, con objeto de evitar que Bravo iniciase una rebelión, envió algunos consejeros para que lo disuadiesen, lo cual no fue logrado.

Levantamiento de Montaña.

El 23 de diciembre, Manuel Montaña se levantó en armas y formuló un plan que contenía cuatro exigencias: que el gobierno sometiese al Congreso una iniciativa de ley que sirviese para extinguir las sociedades secretas; que el gobierno disolviese al gabinete y designase a personas de reconocidas virtudes; que el gobierno exigiese el retorno a los Estados Unidos de Poinsett - procurador y cabeza de la logia yorkina -; que el gobierno se asegurase de que la Constitución y las leyes se cumpliesen fielmente. Las circunstancias de la época indicaban que esta rebelión no era un pequeño pronunciamiento más.

Tres días después del levantamiento de Montaña, el senador escocés Molina del Campo acudía en ayuda del sublevado.

Bravo, a través de una carta dirigida al Congreso, declaró que se pasaba a las filas rebeldes para convertirse en su dirigente, justificando su acción con el argumento de que la razón por la que tomaba las armas se debía a su interés de liberar al Congreso y al Ejecutivo de la dañina influencia del grupo yorkino. Pronto quedaría al descubierto que

el real propósito de Bravo y sus compañeros era cambiar era cambiar el sistema federal por régimen centralista.

El 2 de enero, Santa Anna ofreció sus servicios al ministro de Guerra, para acabar con la sublevación. Más adelante -- los sublevados se verían derrotados por las fuerzas de Guerrero. El 7 de enero, una vez llegada la noticia del triunfo de las tropas gubernamentales, los diputados Aburto y Tamés consideraron que había lugar a la formación de causa de Bravo por haber tomado parte en un plan destinado a atacar las instituciones de la nación. Durante esa causa, Bravo reconoció que había participado en esa rebelión, pero negaba la intención de establecer una forma centralizada de gobierno. El 12 de junio salía el Vicepresidente, expulsado del país, rumbo a Chile.

La Logia Yorkina y las Elecciones Presidenciales.

El líder de los yorkinos para ocupar la presidencia de la nación era Guerrero, y una vez derrotados los escoceses, su elección se iba materializando. Por otra parte, otros grupos también se aprestaban a esa lid electoral, y algunos como el que encabezaba Gómez Pedraza realizaban un intenso -- trabajo. El partido de los imparciales aumentaba en fuerza y en número, incluso a él se incorporaban yorkinos moderados, preocupados por el extremismo que tomaban los acontecimientos, además, los imparciales confiaban en la posibilidad de lograr la adhesión del Presidente.

Según los yorkinos la lucha no se desarrollaría entre ellos y los escoceses, sino entre los defensores y los enemigos de la República. Los argumentos yorkinos sobre las conjuras centralistas y monárquicas no podían incluir a imparciales como Ramos Arizpe y Gómez Farías. Con motivo de la disminución de la pugna entre masones, por haberse incorporado algunos de sus miembros en otros grupos políticos, y cierta independencia del Ejecutivo, en los próximos meses se iban a dar nuevos hechos en los que se comenzarían a advertir -- las diferencias entre dos grupos políticos liberales y los conservadores.

Llegado el día de las elecciones, los yorkinos daban por hecha la victoria de Guerrero, pero al final del recuento de votos el resultado les sería adverso; resultaba ganador Gómez Pedraza, por una pequeña diferencia.

Inconformidad de Santa Anna con el Resultado de las Elecciones Presidenciales.

Inconforme con el resultado de las elecciones presidenciales, Santa Anna se levantó en armas, en apoyo a Guerrero, y el 12 de septiembre marchó a la fortaleza de Perote, la cual fué ocupada por sus tropas y desde donde hizo una declaración pública en la que decía que la forma en que había llegado Gómez Pedraza a la presidencia había sido mediante acciones oscuras y dudosas, y lo vinculaba con los intereses de los es-

pañoles por sus antecedentes escoceses; a esta proclama le siguió un plan de sublevación publicando el 11 de septiembre, con el título de "Manifiesto que el ejército libertador dirige a los pueblos", en el que Santa Anna exigía que se anulase la elección de Gómez Pedraza, que se promulgase una nueva ley de expulsión de españoles, que se declarase presidente a Guerrero y que las legislaturas que no hubiesen emitido su voto a favor de éste celebrasen nuevas elecciones.

El Congreso emitió necesario otorgar a Victoria facultades extraordinarias para detener la rebelión. Según transcurrierían los días, parecía inevitable la derrota de Santa Anna, pero a pesar de esto el levantamiento continuaba extendiéndose; el 30 de noviembre se levantaron en armas los coroneles Santiago García y José María de la Cadena, quienes ocuparon el edificio de la Acordada y exigieron la renuncia del presidente constitucionalmente electo y la instalación de Guerrero como jefe del Ejecutivo.

Gómez Pedraza dejó la ciudad de México y partió a Guadalajara. El 27 de diciembre renunció a la presidencia y el 29 de marzo de 1829 abandonó el país. Las tropas del general Calderón que se encontraban sitiando a Santa Anna, suspendieron el fuego y firmaron con éste un armisticio. Aunque formalmente Victoria era el jefe del Estado, de hecho el poder lo tenían los jefes rebeldes Santa Anna y Guerrero.

El Problema de la Sucesión Presidencial.

El Congreso se reunió el 1º de enero de 1829, la más importante tarea que era necesario atender se refería a la sucesión presidencial. La Constitución establecía que sería -- electo quien reuniese la mayoría absoluta de votos, y éste había sido Gómez Pedraza, pero no existían disposiciones -- que resolvieran la situación motivada por su huida y renuncia, ni siquiera para el caso de ausencia. El asunto se en cargó para su estudio a una comisión de diputados, la que -- propuso tres recomendaciones: a) que la elección de Gómez Pedraza como Presidente se declarase nula y sin efecto; b) -- que a los votos emitidos a favor de cualquier otra persona se les reconociese validez, y c) que la Cámara de Diputados con base en los votos declarados válidos, eligiese entre -- Guerrero y Bustamante para Presidente, y entre Bustamante, Rayón, Godoy y Múzquiz para la Vicepresidencia; así, los di putados aceptaban íntegramente las bases de Perote emitidas por Santa Anna.

Guerrero es designado Presidente.

Guerrero fué electo Presidente y Bustamante Vicepresidente.--

El nuevo Presidente iniciaría su período el 1º de abril de --

1829.

El Presidente designó como ministro de Justicia a José Manuel Herrera, en Hacienda ocupó el cargo Zavala, el ministerio de Relaciones continuó ocupado por Bocanegra, y en el de Guerra se confirmó a Moctezuma.

En los primeros meses del gobierno de Vicente Guerrero se iniciaron una serie de rumores que trataban sobre una conspiración para establecer un gobierno centralista; a finales del mes de octubre se hablaba abiertamente de que los principales conspiradores eran Bustamante, Santa Anna, y Múzquiz. El 29 de octubre, la guarnición militar de Campeche se levantó en armas y proclamó un plan en que pretendían que se estableciese la forma de gobierno centralista y se convocase a un nuevo Congreso. El ejército de Mérida se unió, a los rebeldes, implantando un régimen militarista, e hizo una proclama declarando que el gobierno del Estado no formaba parte de la República, a menos que todo el país adoptase el sistema centralista. El movimiento fue extendiéndose entre los militares, y apoyado por el clero y los propietarios. El gobierno de Guerrero comenzaba a derrumbarse.

Guerrero determinó, el 9 de diciembre, salir de la capital para combatir junto con las tropas locales a los rebeldes; el 16 de diciembre se designaba presidente interino a Bocanegra.

Durante los combates, Guerrero resultó derrotado por Esteva. El 23 de diciembre, ante la solicitud del rebelde Quintanar, Viezca, Moctezuma y Bocanegra, aceptaron rendirse entregando el palacio. Quintanar declaró nula la elección de Bocanegra debido a que el Congreso no lo había electo en sesión legal, por haber sido convocada ejerciendo Guerrero ilegalmente facultades extraordinarias.

Con motivo de que Guerrero había abandonado la ciudad, según los rebeldes, y en consecuencia no había presidente y como tampoco había vicepresidente que asumiera la presidencia del país, ya que Bustamante se había ausentado, el Consejo de Gobierno debía solicitar al presidente de la Suprema Corte de Justicia que asumiese el poder, junto con dos individuos que elegiría el Consejo de Gobierno por pluralidad absoluta de votos, los cuales no podrían ser miembros del Congreso General, y deberían cubrir los mismos requisitos que se establecían para ser electo presidente. Integraron el gobierno provisional Pedro Vélez, presidente de la Corte Suprema, y Lucas Alamán junto con Quintanar.

Guerrero, ante la situación adversa, decidió retirarse a su hacienda en tanto que Bustamante se dirigía a la capital para hacerse cargo del Ejecutivo.

Nuevamente, el poder ejecutivo se había transferido a través de la violencia; Guerrero había resultado incapaz de mantener el mando.

Bustamante asume la presidencia.

Bustamante se hizo presente para asumir la presidencia y -- nombró a Lucas Alamán ministro de Relaciones, a José Ignacio Espinosa ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, a Rafael Mangino ministro de Hacienda, y a Antonio Facio minis - tro de Guerra.

En contra del gobierno, y en apoyo a Guerrero, hubo diversos levantamientos. Los principales rebeldes del sur serían el - expresidente Guerrero y Juan Alvarez quienes, durante 1830, - se vieron perseguidos por Bravo y Armijo.

Posteriormente, la muerte de Guerrero traería el fin al le - vantamiento armado en contra de Bustamante.

El Gobierno de Bustamante se veía acogido por las clases al - tas, las cuales tenían fe en que éste aseguraría la paz y el orden necesarios.

A finales de 1831, habían surgido diversos candidatos para - suceder a Bustamante, ellos eran Santa Anna, Mier y Terán, - Bravo y Alamán; los tres primeros contaban con el voto de -- los militares y Alamán con el del clero y la aristocracia, - los liberales y otros adversarios del gobierno consideraron - a Mier y Terán su candidato. Las elecciones presidenciales - se celebrarían el 1º de septiembre de 1832.

Levantamientos contra Bustamante.

El 2 de enero de 1832, Pedro Landero, comandante de la guarnición del puerto de Veracruz, publicó el Plan de Veracruz - que declaraba un pronunciamiento a favor de la observancia - de la Constitución Federal y de las leyes, además se oponía - al centralismo, y brindaba a Santa Anna, quien más tarde -- aceptaría el ofrecimiento, el mando de esas tropas.

El 20 de enero de ese mismo año, la legislatura de Zacatecas solicitó a Bustamante la destitución del gabinete, a excep - ción de Mangino; días después Jalisco y Tamaulipas harían so - licitudes similares. A principios de mayo, Ramón Inclán se - rebeló en Lerma, exigiendo el retorno de Gómez Pedraza a la - presidencia. Todos estos alzamientos se mostraban como adhe - siones a Santa Anna.

Bustamante solicitó permiso al Congreso para salir de la ca - pital y combatir a los sublevados. El Congreso contestó ne - gativamente, por temor a que ocurriese lo mismo que con Gue - rrero.

Durante el mes de mayo, Santa Anna había logrado hacer retro - ceder a las tropas gubernamentales, el plan de Jalapa conta - ba con el apoyo de algunas legislaturas, y ya había habido - diversos levantamientos. El gobierno, intentando resolver -

la situación, informó a la Cámara de Diputados, a través -- del Vicepresidente, que habían sido aceptadas las renunciaciones de los ministros Alamán, Facio y Espinosa.

La lucha de Santa Anna para alcanzar la presidencia.

Las legislaturas de los Estados estaban integradas en su mayoría por aristócratas y clérigos y para que los resultados en las elecciones presidenciales fueran favorables a Santa Anna, era necesario controlar esos cuerpos legislativos. -- Santa Anna, para alcanzar su objetivo de llegar a la presidencia del país, precisaba aplazar las elecciones presidenciales hasta que tuviese asegurado el favor de la mayoría de las legislaturas.

Los diversos pronunciamientos exigiendo el retorno de Gómez-Pedraza a la presidencia, favorecían a Santa Anna. Durante la entrevista sostenida con Corral Falso, representante del gobierno, Santa Anna exigió que volviese Gómez Pedraza y que el Congreso ratificara la validez de las elecciones presidenciales celebradas en 1828; que los exministros se sometieran a juicio; que se otorgase una amnistía; que continuase - Santa Anna - conservando el mando de las tropas militares en Veracruz. Las demandas presentadas no fueron aceptadas por -- Bustamante.

Días después, el 5 de julio de 1832, las tropas rebeldes de Veracruz emitían una segunda proclama, en la que incorpora -

ron las pretensiones de Santa Anna. El 10 de julio, Zacatecas publicó un decreto en el que reconocía a Gómez Pedraza como único presidente. A finales de julio el coronel José Urrea se levantaba en armas en Durango y destituía al gobernador de Estado. La ruptura de negociaciones entre Santa Anna y el gobierno, y la expansión del movimiento en favor de Gómez Pedraza, hacían peligrar a Bustamante.

El presidente, ante la situación que empeoraba, convocó al Congreso a sesiones extraordinarias y volvió a solicitar autorización para salir de la capital y dirigir el mando de las tropas leales y entonces la respuesta fué afirmativa.

Antes de su salida de la capital, Bustamante había designado ocho nuevos generales, con lo cual se estaban creando -- caudillos en potencia, y esto traería como consecuencia futuros alzamientos militares.

La Cámara de Diputados eligió como Presidente provisional al general Melchor Múzquiz, quien rindió su protesta el 14 de agosto. Su gabinete quedó integrado por Francisco Fagoaga en el Ministerio de Relaciones, Ignacio Alas a cargo de Hacienda, Juan Ignacio Godoy titular de Justicia, e Ignacio Ibarri Ministro de la Guerra. Santa Anna se negó a reconocer al nuevo gobierno, al que le imputó ser continuador del anterior grupo.

El gobierno de Múzquiz ignoró las peticiones en el sentido de que las elecciones presidenciales no se celebrasen; las elecciones se llevaron a cabo, y en ellas resultó favorecido Bravo.

La situación del país iba siendo adversa a Bustamante, quien el 19 de septiembre renunció a su cargo ante la Cámara de Diputados, pero continuó combatiendo con sus tropas. El Congreso concedió facultades extraordinarias y clausuró sus sesiones.

Regreso de Gómez Pedraza.

Comenzaron a correr rumores sobre el regreso de Gómez Pedraza, éstos se verían confirmados más tarde; Gómez Pedraza a su llegada a la capital, atribuyéndose facultades presidenciales, ofreció un armisticio a todos los rebeldes, y la celebración de nuevas elecciones presidenciales.

El 6 de diciembre, las tropas de Bustamante y las de los rebeldes sostuvieron una sangrienta batalla, cerca del lugar conocido como Rancho de Posadas, en la que se llegó a una negociación, en la cual, el 9 de diciembre, Bustamante capitulaba, recomendando al Congreso la celebración de nuevas elecciones legislativas en los Estados, para que quedaran instaladas el 15 de febrero de 1833 y proceder a continuación a la elección de senadores, presidente y vicepresidente. Se reconocía como presidente a Gómez Pedraza, hasta el 1º de --

abril de 1833; y se concedía una armisticio a los involucrados en los acontecimientos ocurridos a partir de septiembre de 1828. Bustamante cedió en todo y, en consecuencia, Santa Anna lograba imponer su plan. Ante la negociación de -- Bustamante, Múzquiz renunció al cargo de presidente provisional, el 19 de diciembre.

El 23 de diciembre de 1832, Gómez Pedraza, Santa Anna, Ramos Arizpe, Bustamante y González Angulo, firmaron el "Acuerdo de Zavaleta" en el que se proclamaba que el ejército era defensor de la Constitución y del sistema republicano; que se celebrarían nuevas elecciones de todos los miembros del Congreso Nacional y de las legislaturas de los Estados; que las legislaturas quedarían instaladas, a más tardar el 15 de febrero de 1833, y elegirían presidente y vicepresidente el 1º de marzo de 1833, debiendo reconocerse, mientras tanto, a Gómez Pedraza como presidente.

El 26 de diciembre de 1832, Gómez Pedraza prestó juramento como presidente. Una vez más quedaba expuesta la debilidad de la autoridad del gobierno federal, al efectuarse cambios que no sólo no estaban previstos en el texto constitucional, sino que violaban, a través de un sector sublevado del ejército.

Una de las primeras actividades que realizó Gómez Pedraza, -- fué nombrar a su gabinete, designó ministro de Relaciones a-

González Angulo, ministro de Justicia y Asuntos Eclesiásticos a Ramos Arizpe, ministro de la Guerra a Joaquín Parres, ministro de Hacienda a Valentín Gómez Farfás.

Gómez Pedraza se enfrentaba a un problema, el período constitucional del Congreso Federal había concluido en diciembre de 1832, y a causa de los diversos acontecimientos sólo unos cuantos Estados habían celebrado elecciones de diputados y senadores ante ese órgano. La Constitución preveía que en caso de que ocurriese lo anterior, el Consejo de Estado haría la labor de aquel cuerpo legislativo, lo cual -- traía serias consecuencias debido a que el Consejo se encontraba integrado por miembros del anterior Senado, donde había predominado una mayoría de aristócratas; a pesar de esa inconveniencia, fueron convocados los senadores a quienes competía integrar el Consejo de Estado, pocos aceptaron y no se alcanzó el número necesario. Gómez Pedraza, en consecuencia, propuso la creación de un órgano consultivo privado para asesorar a la presidencia que se integraría con dos representantes designados por cada Estado. El proyecto fue aceptado por algunos Estados, y el consejo consultivo quedó constituido e inició sus sesiones el 21 de enero de 1833.

Santa Anna electo Presidente.

Hechas las elecciones presidenciales, resultaron electos Santa Anna y Gómez Farfás, para ocupar los cargos de presidente y vicepresidente, respectivamente; pocos días después

Santa Anna anunciaba su decisión de no asumir el cargo y su retiro a la hacienda de su propiedad.

Gómez Farías nombró miembros del gabinete a José María Bocanegra, ministro de Hacienda; Carlos García, en Relaciones; Ramos Arizpe quedó confirmado en Justicia y Negocios Eclesiásticos; José Joaquín Herrera ocupó el Ministerio de la Guerra, puesto que en forma provisional estuvo ocupado anteriormente por Joaquín Parres.

Bajo la presidencia de Gómez Farías, la actividad de los liberales fue intensa principalmente en el Congreso Federal, lo que provocó diversas reacciones. Los aristócratas intentaron que el presidente Santa Anna regresase a fin de que evitara las reformas liberales que se estaban realizando. Santa Anna regresó a la ciudad de México el 15 de mayo y censuró a los reformadores liberales.

El 26 de mayo la guarnición de Morelia, dirigida por Ignacio Escalada, se manifestó en apoyo de Santa Anna - en defensa de la religión y de los privilegios del ejército, y contra las medidas que le afectasen -, Santa Anna respondió que condenaba el levantamiento, asegurando que no había ninguna amenaza para la religión o el ejército y que no aceptaba ningún poder de hecho, sino sólo aquel que fuese estrictamente legal. Las reformas distanciaron a Santa Anna y al Congreso, y co -

comenzaron a proliferar rumores en sentido de que los militares iban a proclamar dictador a Santa Anna, y de que éste disolvería el Congreso e instauraría el centralismo. Más adelante los rumores se verían confirmados.

El 1º de junio, en Tlalpan, se levantó en armas Gabriel Durán, quien se dirigió a Santa Anna para expresarle que el interés de sus tropas era convertirlo en verdadero dirigente del país. El 2 de junio Santa Anna respondió a Durán -- que rechazaba su propuesta, y solicitó al Congreso permiso para salir a combatir a esas tropas rebeldes; durante los combates, Arista hizo prisionero a Santa Anna, pero días después el presidente lograría escaparse.

Los sublevados Durán y Arista, el 6 de julio, reconociendo que no se limitaban a defender la causa de la Iglesia y del Ejército, dirigieron un documento a Santa Anna, en el que le manifestaban no tener ninguna fe en la federación y que su intención era sustituirlo por el sistema centralista.

Santa Anna salió a combatir a los rebeldes el día 10 de julio, después de semanas de persecución logró darles alcance en Guanajuato, donde se rindió Arista el 8 de octubre.

Actividad de los Legisladores Liberales.

Mientras tanto, la actividad de los liberales en el Congreso seguía siendo intensa. A finales de diciembre de 1833, -

se habían realizado importantes leyes, entre las que se encontraban la de secularización de las misiones de California, confiscación de los bienes de las misiones filipinas, cierre de la Universidad de México, supresión de la obligación civil de pagar diezmos, prohibición de las ventas de bienes del Clero, y asimismo se habían publicado distintos decretos con el fin de mejorar y extender la educación primaria.

Cuando en el Congreso se comenzó a considerar la reforma del ejército, Santa Anna dirigió a ese cuerpo un mensaje en el que pedía a sus miembros la suspensión de discusiones en torno a ese tema, y se cancelasen las discusiones sobre la reducción de unidades militares, el secretario de la Cámara de Diputados se dirigió al Ministro de Guerra, el 14 de noviembre, para manifestarle que la primera petición se satisfaría pero no así la segunda. El 15 de noviembre la Cámara de Diputados aprobó una ley que suprimía todas las unidades del ejército implicadas en cualquiera de las sublevaciones recientes, las que no serían restituidas por otras hasta que no se realizara una reorganización general del ejército.

A mediados de diciembre ocurrieron cambios en el gabinete, de éste salieron Bocanegra y Carlos García, titulares de Hacienda y Relaciones, respectivamente. Estos cambios indicaban divisiones entre los liberales.

En los últimos días de diciembre, Bravo se levantó en armas, en el sur, y proclamó un plan en el que proponía que se convocase a una asamblea nacional para decidir el futuro del gobierno; el cuerpo quedaría integrado por cuatro representantes de cada Estado seleccionados por sorteo, y comprendería a un militar con grado no inferior a capitán, un sacerdote, un abogado y un propietario de fincas con valor superior a veinticinco mil pesos.

Con objeto de cubrir los ministerios que habían quedado acéfalos el año anterior, Gómez Farfás designó el 2 de enero de 1834 a Antonio Garay, ministro de Hacienda, y días después a Francisco María Lombardo, ministro de Relaciones.

Ante la ausencia de Santa Anna, se presumía que éste estaba a favor de un sistema centralista. Los grupos centralistas en repetidas ocasiones manifestaron a Santa Anna que la anarquía que privaba en el país era por causa del sistema federalista.

Regreso de Santa Anna.

Santa Anna regresó a la capital el 24 de abril y al día siguiente renunciaron Garay, ministro de Hacienda, y Herrera, encargado del Ministerio de la Guerra. Para entonces, las sesiones del Congreso deberían haber concluido desde el 15 de abril, pero debido a que sus miembros votaron una ampliación-

de treinta días, Santa Anna encontró a su llegada que ese -- órgano legislativo estaba en sesiones y aprovechó la ocasión para expresarle su inconformidad con algunas leyes, recomendando que fueran revocadas.

El 13 de mayo, el Senado aprobó una propuesta para que fueran suspendidas las sesiones, debido a que el Congreso estaba siendo objeto de amenazas y no tenía la suficiente libertad para deliberar. La propuesta pasó a la Cámara de Diputados para su aprobación, la cual fué aceptada. Ante esa resolución del Congreso, Santa Anna informó a José María Martínez, presidente de la Cámara de Diputados, que se negaba a sancionar la suspensión porque los diputados no habían permanecido en sesión cuando devolvieron la propuesta al Senado a lo cual respondió Martínez que la decisión era legal y, en consecuencia, estaba obligado a firmarla el Ejecutivo.

El 31 de mayo, el Congreso cambió de opinión y decidió reunirse nuevamente, pero Santa Anna también había cambiado la suya, sostenía que los treinta días eran sucesivos y, por -- tanto, la prórroga de sesiones había terminado el 22 de mayo por lo que su gobierno no reconocería ningún acto de esa -- Asamblea. Cuando algunos parlamentarios acudieron al Congreso, el 1º de junio se vieron imposibilitados de penetrar en el recinto, sus puertas se encontraban cerradas y protegidas por guardias armados.

Posteriormente hubo pronunciamientos en Puebla, Orizaba, -- Oaxaca, a favor de Santa Anna. El 25 de mayo hubo uno más en Cuernavaca, en el que se declaró que los orígenes del desorden y confusión del país se encontraban en las medidas aprobadas por el Congreso, y asimismo reconocían como única autoridad a Santa Anna. El plan de Cuernavaca recibió las adhesiones de Cuautla, Jonocate, Miscatla, Tetecala, Temascaltepec, Cholula, Huejotzingo y Tepeaca.

Actividad de los centralistas.

En el mes de septiembre, ciudadanos de Jalisco habían solicitado la adopción del sistema centralista, a la cual se había opuesto Santa Anna. Los centralistas consideraron conveniente dirigir su fuerza hacia las siguientes elecciones de los cuerpos legislativos, estatales y nacional; en esta forma, contando con el apoyo de la mayoría de esos cuerpos, podrían llegar a un acuerdo con Santa Anna sobre el cambio a un sistema centralista.

El nuevo Congreso, integrado en su mayoría por centralistas, inauguró sus sesiones el 4 de enero de 1835. El Congreso se declaró facultado para reformar la Constitución de 1824. -- Mientras tanto, se realizaban diversos pronunciamientos en favor del centralismo. El 9 de septiembre, el Congreso se disolvió para volverse a constituir como Cámara única, y el-

3 de octubre se adoptó el sistema centralista en una ley -- que disolvía las legislaturas estatales.

El 23 de octubre de 1835 se publicaron las Bases de una nueva Constitución, y durante los meses siguientes, con fundamento en ellas, se elaboraron diversas leyes conocidas como las Siete Leyes Constitucionales de 1836, las cuales sustituyeron a la Constitución de 1824, el 29 de diciembre de -- 1836. 82)

82) Michael P. Costeloe. La Primera República Federal de México (1824-1835). F.C. E., 1975, pp. 35 y ss.

CONCLUSIONES

1. La independencia de los Estados Unidos de Norteamérica -- surge, entre otras causas, con motivo del conflicto de intereses comerciales y económicos entre los pobladores de las colonias inglesas de América del Norte y los habitantes de Inglaterra. Los intereses de los habitantes de Inglaterra se encontraban protegidos por un monarca que detentaba un poder fundado en origen divino y cuya legitimación residía en un derecho hereditario que era reconocido por los súbditos, es decir por los gobernados y, en consecuencia, el pueblo no intervenía en su elección. Asimismo, el rey gozaba de facultades absolutas y tenía una duración en el trono por tiempo ilimitado.

Durante el movimiento de independencia se adoptaron como órganos de gobierno a las asambleas provinciales, las que delegaron ciertas facultades al Congreso Continental. Esos cuerpos colegiados estuvieron revestidos de numerosas restricciones que impidieron la dirección efectiva en la lucha de independencia, asimismo, esos órganos estuvieron integrados por miembros electos por el pueblo, con una duración en el cargo por breve tiempo, lo que impidió llevar hasta el final varios proyectos.

En esa forma, la Constitución norteamericana de 1787 instituyó un Poder Ejecutivo que fundó su fuerza, entre otras causas, en la unidad del Poder, en la duración en el cargo y - en la concesión de amplias facultades, dentro de un marco constitucional, que permitían hacer efectiva sus funciones.

En síntesis, la creación del nuevo sistema previsto en Filadelfia, en 1787, surge de la contraposición de los intereses de los grupos, de ambos continentes, dotados de poder económico-social, y de sus formas jurídico-constitucionales, de gobierno, es decir, entre una monarquía y una democracia resultando el sistema presidencial.

Por otra parte, las principales características de las relaciones que rigieron entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y que estructuraron el sistema político previsto por la Carta de Filadelfia en 1787, fueron las siguientes:

- a) El Poder Ejecutivo se encontró depositado en un individuo al que se denominó Presidente.
- b) El Poder Ejecutivo no se encontró dividido, fue al mismo tiempo el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno.

- 11
- c) El Presidente era elegido por el pueblo americano - a través del sufragio universal, lo que le confirió una fuerte autoridad al hacerlo directo representante del pueblo igual que los miembros del Congreso.
 - d) El Presidente no podía disolver al Congreso.
 - e) El Congreso no podía destituir al Presidente, a través de un voto de censura, como ocurre en el sistema parlamentario inglés.
 - f) Para ocupar el cargo de Presidente, el candidato no precisó que su partido ocupara la mayoría de escaños en las Cámaras.
 - g) Los Secretarios de Estado no tenían autoridad política, eran agentes administrativos del Presidente.
 - h) El Presidente nombraba y removía libremente a los Secretarios de Estado.
 - i) El Presidente y los Secretarios de Estado no eran responsables ante el Congreso.
 - j) Los Secretarios de Estado no constituyeron un cuerpo colegiado.

- k) El Presidente no podía ser miembro del Congreso.
- l) El Congreso no podía destituir a ningún miembro - del gabinete.
- m) El Presidente gozó de la facultad de veto en la - formación de las leyes, el cual difícilmente podía ser superado a través del voto de cada una de las Cámaras, para lo cual debía reunirse la mayoría - de dos tercios, con la asistencia total de los -- miembros.
- n) La constitución concedió al Presidente la facultad de publicar y ejecutar las leyes.
- ñ) El Presidente resultó fortalecido frente a un Poder Legislativo dividido en dos Cámaras.
- o) La constitución le otorgó amplias facultades y la - posibilidad de ser aumentadas por el Congreso en ca sos extraordinarios.

2. Durante los siglos de dominio español en la Nueva España, el Virrey intervino en la administración de la Colonia; era capitán general y gobernador del reino, presidente de la audiencia- principal órgano encargado de suprema autoridad religiosa-, superintendente de la Real Hacienda - última ins -

tancia fiscal -, asimismo, ejercía un control sobre la actividad legislativa al gozar de facultad reglamentaria y de ordenanza, así como, modificar y suspender la ejecución de las cédulas reales. Por otro lado, el Virrey conocía en primera instancia de las causas de indios, y en primera y segunda de las causas militares, decidía qué asuntos eran judiciales o gubernativos y resolvía las cuestiones de competencia entre los tribunales civiles y eclesiásticos.

Fué común que el Virrey eligiese a algunos oficiales civiles y que a nombre del Rey asignase curatos, pero el Rey nombraba directamente a diversos funcionarios, desde gobernadores hasta regidores.

Por otra parte, los gobernadores y demás funcionarios provinciales eran dependientes del Virrey y de los otros órganos centrales, entre los que se encontraron la Audiencia y el Consejo de Indias. Otra de las autoridades coloniales fue la Secretaría del Despacho de Indias que, a través de las reformas administrativas realizadas por los borbones en el año 1717, asumió facultades ejecutivas y legislativas, y competencia en materia hacendaria, de guerra, de comercio y navegación- facultades hasta entonces otorgadas al Consejo de Indias..

Con base en el examen de las atribuciones otorgadas a los distintos órganos de autoridad en la Colonia, puede afirmar

se que en la Nueva España, aún cuando hubo cierta distribución de facultades en diversos órganos, privó una confusión de funciones en donde, una institución ejercía a la vez facultades ejecutivas, legislativas y de justicia. Tales facultades, además, eran ejercidas y controladas por autoridades centrales que realizaban una función de vigilancia sobre las autoridades provinciales, con lo que se provocó una centralización administrativa.

3. La Constitución de Apatzingán estableció por primera vez, en el derecho constitucional mexicano, el principio de la división de poderes.

En ese código político se refleja el temor y aversión a los tres siglos del dominio del absolutismo español, representados por un monarca, al otorgarse a un cuerpo colegiado como lo fue el Congreso el centro del poder. En el texto constitucional de Apatzingán se estructuró un sistema en que el Poder Ejecutivo quedó sometido al Poder Legislativo, al preverse que el primero debería constar con la aprobación de la asamblea legislativa en la ejecución de sus más importantes facultades.

El temor a fortalecer al Poder Ejecutivo, que después podría convertirse en un monarca absoluto, persistió en la mente de los redactores de diversos códigos políticos posteriores,

pero a pesar de eso, el Poder Ejecutivo se iba fortaleciendo paulatinamente.

Por otra parte, en el sistema político previsto en la Constitución de Apatzingán se distinguen las siguientes características:

- a) El Congreso no estuvo dividido.
- b) Los miembros del Congreso eran electos por el pueblo.
- c) El Congreso ejercía un predominio sobre el Supremo Gobierno y sobre el Supremo Tribunal, convirtiéndose en el detentador monopólico del poder.
- d) El Congreso nombraba a los titulares del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal.
- e) Los actos del Gobierno se encontraban supervisados y restringidos por la intervención del Congreso, - convirtiéndolo al Gobierno, en ocasiones, en un ejecutor de sus órdenes.
- f) No había un jefe o presidente de Estado debido a - que los tres integrantes del Supremo Gobierno eran iguales en autoridad.

- g) Los integrantes del Gobierno y los Secretarios de Despacho no podían ser a la vez miembros del Congreso.
- h) El Gobierno no se integraba con los jefes del partido mayoritario, o bien, con los jefes de los partidos unidos en coalición que integrasen mayoría.
- i) El Supremo Gobierno no podía disolver al Congreso, ni el Congreso podía otorgar un voto de censura -- que provocase la dimisión de los miembros del Gobierno.
- j) El Gobierno no necesitaba del apoyo de la mayoría parlamentaria para permanecer en el ejercicio del poder.
- k) Los miembros del Supremo Gobierno no eran responsables ante el Congreso.

Las anteriores características denotan que el sistema político previsto en la Carta de Apatzingán no puede ser encuadrado dentro del sistema presidencial, según el modelo americano, ni tampoco, a pesar de la preminencia del Congreso, puede considerarse como un sistema parlamentario.

En cambio, con base en las características propias del gobierno de asamblea señaladas por Loewenstein, puede afirmarse que en la Constitución de Apatzingán se estructuró un gobierno de Asamblea.

Asimismo, además de las restricciones impuestas al Ejecutivo, se preveía que ese Poder fuese colegiado, es decir, no se establecía su unidad y, en consecuencia, se le convertía en una institución débil.

En síntesis, puede afirmarse que la debilidad del Ejecutivo, que fue parte del programa para estructurar un gobierno de Asamblea en la Constitución de Apatzingán, fue producto, entre otras causas, del temor a crear un gobierno absolutista.

4. El Poder Ejecutivo establecido en la Constitución de 1824 comparado con el previsto en el Código Político de Apatzingán, resultó fortalecido.

Por otra parte, puede afirmarse que la Constitución de 1824 instituyó un Poder Ejecutivo fuerte, por las siguientes razones:

- a) El Poder Ejecutivo quedó depositado en un solo individuo.
- b) El titular del Poder Ejecutivo fue a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno.

- c) El texto constitucional no facultó al Congreso para poder destituir al Presidente y Secretarios de Despacho, ni siquiera a través de un voto de censura.
- d) El Presidente y los Secretarios de Despacho no -- eran responsables ante el Congreso.
- e) El Presidente estuvo facultado para ejercer el veto en la formación de las leyes.
- f) El Ejecutivo tuvo frente a sí un Congreso dividido en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores.
- g) El Presidente gozó de amplias facultades para ejercer sus funciones.
- h) El refrendo ministerial, previsto por el artículo- 118, no significó obstáculo alguno para que el Presidente pudiese imponer su voluntad, debido a que podía nombrar y remover libremente a los Secretarios.
- i) Tenía facultad de iniciativa de ley.

Otras características del sistema político previsto en la Ley Fundamental de 1824, que determinaron las relaciones en

tre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, fueron las siguientes:

- a) El texto constitucional no autorizó al Ejecutivo - para poder disolver al Congreso.
- b) No se previó que los Secretarios de Despacho se -- constituirían en un cuerpo colegiado.
- c) Los Secretarios de Despacho eran agentes adminis - trativos del Presidente.
- d) Ningún miembro del Poder Legislativo podía ser a - la vez titular del Ejecutivo.
- e) El Presidente y los Secretarios de Despacho no - eran políticamente responsables ante el Congreso.
- f) Las legislaturas de las entidades federativas par - ticipaban directamente en la elección del titular, del Poder Ejecutivo, salvo en casos excepcionales - en que era electo por las Cámaras o por el Congre - so, según el caso, lo cual no significaba un matiz parlamentario, debido a que cuando el Presidente - fuese electo por esos cuerpos no era responsable - ante ninguno - ni ante la Cámara, ni ante el Con - greso.

Tales las características anteriormente apuntadas, en conjunto, estructuraron en 1824 un sistema presidencial.

En síntesis, la Constitución federal estructuró un sistema-presidencial en el que, dadas las prerrogativas y facultades concedidas al Presidente, se estableció un Poder Ejecutivo fuerte.

BIBLIOGRAFIA

Actas de las Cortes de Cádiz. Antología dirigida por Enrique Tierno Galván. 2 Tomos. Taurus. Madrid, 1964, 496, pp.-

ALAMAN, Lucas. Historia de México. Ed. Jus. México, 1942, tomo V. ALBA, Pedro de. Primer Centenario de la Constitución de 1824. Estudio preliminar. Obra conmemorativa publicada por la H. Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1924.

BARTRA, Roger et. al. caciquismo y poder político en el México rural. Siglo Veintiuno Editores. México, 1975, 203 pp.

BASTID, Paul et. al. El constitucionalismo a mediados del siglo XIX. Tomo II. Publicaciones de la Facultad de Derecho UNAM. México, 1957, 1649 pp.

BENEDICT, Bradley. "El Estado en México en la época de los Habsburgo". Historia mexicana. Vol. XXIII, núm. 4. El Colegio de México. México, 1974, p. 551-610.

Introducción al derecho constitucional comparado. Fondo de Cultura Económica. México, 1975, 373 pp.

BRADING, David A. "Gobierno y élite en el México colonial durante el siglo XVIII". Historia mexicana. Vol. XXIII, núm. 4. El Colegio de México. México 1974, p. 611-645.

----- . Mineros y comerciantes en el México borbónico (1763-1810). Fondo de Cultura Económica. Madrid, España, 1975, 498 pp.

BURGOA, Ignacio. El juicio de amparo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1971, 966 pp.

CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Coordinación de Humanidades. UNAM. 1973 (primera edición de 1969), 386 pp.

CASTILLAS H., Roberto. Origen de nuestras instituciones políticas. De la Independencia a Ayutla. Tomo I. Editorial Panamericana, S.A., México, 1973, 509 pp.

El Constituyente de 1856 y El Pensamiento Liberal Mexicano.- I. Colegio de Abogados de México, Primer Centenario de la Constitución de 1857. Librería de Manuel Porrúa, S.A. México, 1980, 126 pp.

COMMAGER, Henry Steele. Documentos básicos de la historia de los Estados Unidos de América. Servicio de información de los Estados Unidos (s.p.i.), 62 pp.

CORONADO, Mariano. Elementos de derecho constitucional mexicano. Escuela de Artes y Oficios del Estado. Guadalajara --- (R.M.), 1899, 846 pp.

COSIO Villegas, Daniel. "Vida real y vida historiada de la Constitución de 57". En MEDINA, Hilario et.al. El liberalismo y la reforma de México. Escuela Nacional de Economía. UNAM México, 1957, p. 523-566.

----- . El sistema político mexicano. Cuadernos de Joaquín Mortiz. México, 1973.

Crónicas. Acta constitutiva de la federación. Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado. Cáma-

na de Diputados. XLIX. Legislatura del Congreso de la Unión. México, 1974.

Crónicas. Constitución Federal de 1824. Comisión Nacional -- para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República - Federal y del Centenario de la Restauración del Senado. Cá - mara de Diputados XLIX Legislatura del Congreso de la Unión. México, 1974 (2 vol.)

CUE Cánovas, Agustín. Historia social y económica de México- (1521-1824) Editorial Trillas. México, 1975, 422 pp.

LE ARANGOIZ, Francisco de Paula. México desde 1808 hasta 1867 Editorial Porrúa. México, 1974, 966. pp.

DE LA CUEVA, Mario. "La Constitución de 5 de febrero de 1857". El constitucionalismo a mediados del siglo XIX. Tomo II. --- Centenario de la Constitución de 5 de febrero de 1857. Facul - tad de Derecho. UNAM México, 1957.

-----' "La idea de la soberanía". Estudios sobre el De - creto Constitucional de Apatzingán. Publicaciones de la Coor - dinación de Humanidades. UNAM. México, 1964.

DE LA MADRID Hurtado, Miguel. "División de poderes y formas - de gobierno en la Constitución de Apatzingán". Estudios só - bre el Decreto Constitucional de Apatzingán.

DE LA TORRE Villar, Ernesto. "El constitucionalismo mexicano y su origen". Estudios sobre el Decreto Constitucional de -- Apatzingán.

----- . La Constitución de Apatzingán y los creadores - del Estado mexicano. Instituto de Investigaciones Históricas, 92. UNAM. México, 1964.

DE TOQUEVILLE, Alexis. La democracia en América. Fondo de --
Cultura Económica. México, 1963.

DÍAZ Díaz, Fernando. Caudillos y caciques. Antonio López de
Santa Anna y Juan Alvarez. Centro de Estudios Históricos, -
15, El Colegio de México. México, 1972.

DUVERGER, Maurice. Instituciones políticas y derecho consti-
tucional. Ediciones Ariel. Barcelona, 1970.

FIX ZAMUDIO, Héctor. "Supremacía del Ejecutivo en el Derecho
Constitucional mexicano". Comunicaciones mexicanas al VII --
Congreso.

Internacional de Derecho Comparado (Upsala, 1966). UNAM. -
México, 1966.

Informes de gobierno en la historia de la organización públi-
ca. Selección de textos e introducción Juan Carlos Rey. Ins-
tituto de Estudios Políticos. Facultad de Derecho. Universi-
dad Central Venezuela, 1965.

FRAGA, Gabino. Derecho administrativo. Editorial Porrúa, S.-
A. México, 1966.

GARCIA Pelayo, Manuel. Derecho constitucional comparado. de
la Revista de Occidente, Madrid, 1950.

GAUDEMET, Paul Parie. Le pouvoir exécutif daas les pays occi-
taux. Editions Montchrestien, 1966.

GAXIOLA, F. Jorge. Mariano Otero (creador del juicio de am-
paro) Editorial Cultura. México, 1937, 363 pp.

-----, "Orígenes del sistema presidencial (Génesis del -
Acta Constitutiva de 1824)", Revista de la Facultad de Dere

cho de México. Tomo II, núm. 6, abril-junio 1952. UNAM. México.

GILSON, Bernard. La Découverte de Régime Présidentiel. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Paris, 1968.

GONZALEZ Avelar, Miguel. La constitución de Apatzingán y -- otros estudios. Sep. Sesentas, 91. México, 1973.

GONZALEZ Cosío, Arturo. México: cuatro ensayos de sociología política. Facultad de Ciencias Políticas y sociales. Serie Estudio 28. UNAM. México, 1972.

GONZALEZ Flores, Enrique. Manual de Derecho constitucional. Textos Universitarios, S.A., México, 1965.

GONZALEZ Llaga, Edmundo. " El presidencialismo o la personalización del poder". Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. (Artículo mimeografiado.)

GOODSPEED, Stephen Spencer. "El papel del jefe del ejecutivo en México". Problemas agrícolas e industriales de México. Vol. VII,

HAMILTON, Madison y Jay. El Federalista. (Prólogo y versión directa de Gustavo R. Velasco) Fondo de Cultura Económica. México, 1957.

HARDY, Marcos Armando. "La teoría del Ejecutivo fuerte y la Constitución de 1824". Revista de la Facultad de Ciencias -- Políticas. Año VII, abril-junio 1962.

HAURIOU, André. Derecho Constitucional e instituciones políticas. Ediciones Ariel. Barcelona, 1971.

HITTLER, Richard D. Historia documental de los Estados Unidos. Ediciones Arayú. Buenos Aires, 1955.

16

HERRERA y Lasso, Manuel. "Centralismo y federalismo (1814-1843)". Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo I. Historia constitucional 1812- - 1842. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. México, - 1967.

HOCKETT, H. Carey; SCHLESINGER, A. Meier. Evolución política y social de los Estados Unidos, 1942-1865. Ed. Guillermo Kraft Ltda. Buenos Aires. 1954 (2 tomos).

ITURRIAGA, José. "Los presidentes y las elecciones de México". Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. Año IV, 1958.

JAY, William. Causas y consecuencias de la guerra del 47. - Editorial Polis, S.A. México, 1948.

JIMENEZ de Parga, Manuel. Los regímenes políticos contemporáneos. Editorial Tecnos. Madrid, quinta edición, 1973.

DANZ Duret, Miguel, Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen. - Compañía Editorial Continental, S.A., México, quinta edición, 1971.

LIEUWEN, Edwin. Generales contra presidentes en América Latina. Ediciones Siglo Veinte. Buenos Aires, 1965.

LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Ediciones --- Ariel. Barcelona, 1970.

LOPEZ Austin, Alfredo. "Organización política en el altiplano central de México durante el posclásico". En historia mexicana. Vol. XXIII, Núm. 4. El Colegio de México, 1974.

LOPEZ Gallo, Manuel. Economía y Política en la historia de México Ediciones "El Caballito", S.A., México, 1973.

MARTINEZ Baez, Antonio. "El Ejecutivo y su gabinete". Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo II, abril-junio --- 1952, núm. 6. UNAM. México.

-----, El presidencialismo mexicano en el siglo XIX Sobretiro de la Revista historia de América, núms. 63-64. México

MAUROIS, André. Histoire de Etats-Unis. Editions Albin Michel Mayenne, France, 1959.

MELO, Andrés; FIX Zamudio, Héctor et.al. La Constitución Federal de 1824. Facultad de Derecho. División de Estudios Superiores. UNAM. México, 1976.

MIRANDA, José. Las ideas y las instituciones políticas mexicanas. Primera Parte, 1521-1820. Instituto de Derecho Comparado. Imprenta Universitaria. México, 1952.

-----, "Pases y trama de la estructura orgánica". Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán. Publicaciones de la Coordinación de Humanidades. UNAM. México, 1964.

MONTIEL Y Duarte, Isidro Antonio. Derecho público mexicano. 4 tomos. Imprenta del Gobierno Federal. México, 1882.

MORA, José María Luis. Catecismo político de la federación mexicana. Incluido en MARTINEZ BAEZ, Antonio. "La constitución de 1824".

-----, México y sus revoluciones. Editorial Porrúa, S.A. México, 1965, 3 vol. (primera edición: París, 1836.)

-----, Obras sueltas. Biblioteca Porrúa, S.A., 26 -- Editorial Porrúa, S.A, México, 1963.

MORENO, Daniel. "El Supremo Poder Conservador". Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XVIII. México, 1968.

- - - - - Derecho constitucional mexicano. Editorial Pax México, 1973.

NORIEGA, Alfonso. El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano. 2 tomos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1972.

NUÑEZ Mata, Efrén. México en la historia. Ediciones Botas. - México, 1967, 255 pp.

O'GORMAN, Edmundo. Historia de las divisiones territoriales de México. Editorial Porrúa, S.A., México, 1966.

PORTES Gil, Emilio. La crisis política de la Revolución y la próxima elección presidencial. Ediciones Botas. México. 1957.

PABASA, Emilio. La evolución histórica de México. 3a edición Editorial Porrúa. México, 1956.

-----, La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México. Editorial Porrúa, - S.A., México, 1968.

REYES Heróles, Jesús, El liberalismo mexicano I. Los orígenes. II. La sociedad fluctuante. III. La integración de las ideas. Fondo de Cultura Económica. México, 1974.

RIVA Palacio, Vicente. México a través de los siglos. Tomos- IV y V. Editorial Cumbres, S.A. México, 1953.

SALCEDA, Alberto G. "La elección del presidente de la República". Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo II,

abril-junio 1952, núm. 6 UNAM. México.

SANCHEZ, Prisciliano. El pacto federal del Anáhuac. Materiales de Cultura y Divulgación Política Mexicana, 6. Partido Revolucionario Institucional, CEN. México, 1974.

SAYEG Helú, Jorge. El nacimiento de la República Federal Mexicana. Sep. Setentas, 159. México.

----- El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México. Ed. de Cultura y Ciencia Política. México, 1973, 2 vol.

SCHOELL, Franck L. Fanoramas de la historia universal. Vol. 3. Historia de los Estados Unidos. Biblioteca de Divulgación Cultural. Ediciones Moreton, S.A., Bilbao, España, 1958.

SCWARTZ, Bernard. Los poderes del gobierno. Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos. Tomo II. Poderes del Presidente. Facultad de Derecho. UNW. México, 1956.

SERRA Rojas, Andrés. Derecho administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1976.

SIERRA, Justo. Evolución política del pueblo mexicano. Obras completas, XII. UNW, 1948.

SIMS, Harold D. La expulsión de los españoles de México ---- (1821- 1828). Fondo de Cultura Económica. Barcelona, España, 1974.

SWISHER, Carl Brent. El desarrollo constitucional de los Estados Unidos. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires 1958.

10

TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes fundamentales de México. 1808--1971. Editorial Porrúa, S.A. México, 1971.

----- Derecho constitucional mexicano. Editorial Porrúa. México, 1972.

VALADES, José C. México, Santa Anna y la Guerra de Texas. - Editores Mexicanos Unidos, S.A. México, 1965.

----- Orígenes de la República Mexicana. La auro-
ra constitucional. Editores Mexicanos Unidos. México, 1972.

VILLORO, Luis. Signos políticos. Colección, 70 Editorial Gri-
jalbo, S.A. México, 1974.

YOUNG, William H. Ogg and Ray's Essentials of American Gover-
nment. The National Government Appleton-Century-Crofts, Inc.
USA Copyright, 1961.

ZARCO, Francisco. Historia del Congreso extraordinario cons-
tituyente (1856-1857). El Colegio de México. México, 1956.

ZARECERO, Anastacio. Memorias para la historia de las revolu-
ciones en México. Instituto de Investigaciones Históricas.
Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1975.

ZEADA, Ricardo José. La lucha por la libertad en el Congreso-
Constituyente de 185. Editorial Nuestro Tiempo, S.A. México
1908.

ZINK, Harold. Los sistemas contemporáneos de gobierno. Libre-
ros Mexicanos Unidos, México. 1965.