



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL PRINCIPIO DE LA SEPARACION DE PODERES  
EN MEXICO DE LA INDEPENDENCIA AL ACTA  
DE 1847

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE;  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :

ADOLFO FERNANDEZ RUIZ

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



CIUDAD UNIVERSITARIA

ENERO 1990



## **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 está 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.

CAPITULO I  
LA SEPARACION DE PODERES  
ALGUNAS CONSIDERACIONES TEORICAS

I	Grecia; Aristóteles	1
II	Roma	4
	A Polibio	
	B Cicerón	5
III	Inglaterra; Locke	8
IV	Francia; Montesquieu	15
	A Fuentes del principio	
	B Interpretaciones	17
	1 La teoría clásica	18
	a La libertad política	
	b La limitación del poder, la división	19
	c El equilibrio	20
	d Elementos de la teoría clásica	21
	e Críticas	23
	2 Teoría de la independencia jurídica de los poderes	31
	a La no especialización de funciones	
	b La colaboración de los órganos	32
	c Rechazo de la separación subjetiva	33
	d La limitación del poder	34
	e El poder judicial	35
	f La función suprema, el poder legislativo	36
	g El poder Ejecutivo	37
	h La independencia jurídica	38
	i La forma mixta de gobierno	39
	j La estabilidad social y la voluntad del Estado	41
	k La igualdad de los entes sociales y los grupos intermedios	43
	1 Corolario	48
V	La colaboración de poderes	49
	A El poder estatal	
	B Los órganos del estado	52
	C Las funciones del estado	54
	D La colaboración de poderes	57

CAPITULO II  
LA SEPARACION DE PODERES  
EN NUESTROS PRIMEROS ENSAYOS CONSTITUCIONALES

I	La Colonia	59
	A La Constitución de Cádiz	
II	El primer ensayo, La Carta de Apatzingán	60
	A Antecedentes	
	1 Los Elementos Constitucionales de Rayón	61
	a Sistema de gobierno, confusión de funciones	64
	2 Reglamento para la instalación, funcionamiento y atribuciones del congreso, dado por Morelos el 11 de septiembre de 1813	65
	a Órgano Legislativo	
	b Proceso legislativo	67
	c Separación de poderes	
	d Órgano Ejecutivo	

	2	Organo Judicial	88
	3	Sistema de gobierno	
		Los Sentimientos de la Nación	
III		La Constitución de Apatzingán	71
A		Acta solemne de declaración de Independencia	
B	1	Contenido	72
	2	Autores	
	3	Ubicación y naturaleza	73
C		Estructura	
		La soberanía	
		Separación de poderes	74
		Poder Legislativo y sistema electoral	75
	1	Proceso legislativo	78
	2	Facultades del congreso	79
		Poder Ejecutivo	81
		Poder Judicial	83
		Organos Locales	84
		Sistema de gobierno	
IV		El Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba	86
A		Seguimiento histórico	
B		Contenido	88
C		Separación de poderes	
D		Gobierno Interino	
V		El Primer Constituyente	89
A		Convocatoria a Cortes Constitucionales	90
B		El primer Congreso Constituyente	
	1	La idea de la soberanía	91
C		El Imperio de Iturbide	
D		El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano	92
	1	Contenido y separación de poderes	
	2	Poder Legislativo	93
	3	Poder Ejecutivo	
	4	Poder Judicial	94
	5	Sistema de gobierno	95
K		Reinstalación del Primer Constituyente	
		El Plan de Casa Mata	
		El Congreso reinstalado	96
		El federalismo	97
		Convocatoria al segundo Congreso Constituyente	100
		El Plan Valle	102
	a	Poder legislativo	
	b	Poder Ejecutivo	103
	c	Poder Judicial	
CAPITULO III			
LA CONSTITUCION DE 1824			
LA PRIMERA REPUBLICA FEDERAL			
I		El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana	105
A		Generales	
B		Contenido	
C		La idea de soberanía	106
D		La soberanía y el estado federal	107
E		El Senado Constituyente	113
F		Separación de poderes	115
G		Sistema de gobierno	
H		Poder Legislativo, el bicamatismo	
	1	Facultades del Congreso	117
I		Poder Ejecutivo, Nunitario o colegiado?	120
	1	Facultades del Ejecutivo	120
J		Poder Judicial	122

III

II La Constitución de 1824

A	Poder Legislativo, bicamatismo	123
1 2 3 4 5 6 7	Cámara de Diputados	124
	Cámara de Senadores	125
	Las funciones económicas de las Cámaras	125
	Facultades del Congreso	126
	Proceso legislativo	126
	Periodos de sesiones	128
	Comisión Permanente, Consejo de Gobierno	130
B	Poder Ejecutivo	130
1 2	Duración y requisitos	130
	Sistema electoral	133
C	Atribuciones y restricciones	133
	Poder Judicial	135
	Sistema de gobierno y separación de poderes	136
	La reforma constitucional	143
	Partidos Políticos	144

CAPITULO IV  
LA CONSTITUCION DE 1836  
LA REPUBLICA CENTRALISTA

I	Seguimiento histórico	147
A	Bases para la nueva Constitución	150

II LA CONSTITUCION DE LAS SIETE LEYES

A	Derechos fundamentales y derechos ciudadanos	151
B	El Supremo Poder Conservador	151
	Antecedentes	153
	El debate constitucional	154
	Integración, elección y requisitos	155
	Atribuciones	156
	Características de sus resoluciones	156
C	Naturaleza	157
	El Poder Conservador y la división de poderes	158
D	Poder legislativo	158
	Cámara de Diputados	159
	Cámara de Senadores y centralismo	159
	El Senado	160
	Facultades Exclusivas de las Cámaras	161
	Facultades del Congreso	161
	Periodos de sesiones	162
	Diputación permanente	163
	Proceso legislativo	164
	Reforma constitucional	165
	Poder Ejecutivo	165
	Procesos de elección	166
	Atribuciones	167
E	Consejo de Gobierno	167
	El Ministerio	168
	Poder Judicial	170
	El gobierno de los Departamentos	170
	Sistema de gobierno y separación de poderes	170
	Partidos Políticos	172

CAPITULO V  
DE LOS PROYECTOS DE 1842 AL ACTA DE 1847  
LA VUELTA AL FEDERALISMO

I	Seguimiento histórico	179
II	Los Proyectos Constitucionales de 1842	181
A	Los colegios electorales	182

## IV

B		Poder Legislativo	
	1	Proceso legislativo	183
	2	Atributos del Congreso	
C		Poder Ejecutivo	184
D		Poder Judicial	
E		Sistema de gobierno y separación de poderes	
F		Reforma constitucional	186
III El Proyecto de la Minoría			
A		Separación de poderes	187
B		Poder Legislativo	188
	1	Facultades del Congreso	
	2	Proceso legislativo	189
	3	Sesiones y Comisión Permanente	
C		Poder Ejecutivo	190
	1	Facultades	191
D		Poder Judicial	
	1	Facultades de la Corte Suprema	192
E		Sistema de gobierno	194
F		Reforma Constitucional	
IV El Segundo Proyecto			195
V Las Bases Orgánicas de 1843			195
A		Seguimiento histórico	
B		Bases Orgánicas	199
C		Sistema electoral	
D		Poder Legislativo	
	1	Cámara de Diputados	200
	2	Cámara de Senadores	
	3	Facultades del Congreso	201
	4	Periodos de sesiones y Diputación Permanente	
	5	Proceso legislativo	
E		Poder Ejecutivo	202
F		Poder Judicial	203
G		Reforma Constitucional	
H		Sistema de gobierno y partidos políticos	
VI Acta de Reformas de 1847			205
A		Vinculación histórica	206
CONCLUSIONES			215
BIBLIOGRAFIA			238

## INTRODUCCION

El estudio de una Constitución o de cualquiera de sus instituciones, en el caso de los países que poseen una escrita, no puede ser un simple ensayo teórico, ni el mero seguimiento de un articulado, es más, no sería suficiente para ello siquiera el estudio global del texto de una constitución. La Constitución de un Estado no es sólo el documento escrito tenido por carta fundamental, ya que ésta puede ser en la práctica totalmente ignorada. A la par del documento tenido por carta fundamental, existe en toda sociedad una constitución real que es el diario acontecer en una comunidad. Sin embargo la vida cotidiana de una comunidad no puede conducirse anárquicamente ajena al derecho, sino que necesita de un ordenamiento jurídico que le de estabilidad, le asegure su permanencia o bien siguiendo el pensamiento de locke permita a todos sus miembros salvaguardar sus vidas, libertades y posesiones. Es así que podemos decir, de acuerdo con las ideas de mi maestro Doctor Jorge Carpizo, que "La Constitución real en un país de Constitución escrita no es ni la realidad ni la hoja de papel, sino el punto en el cual la realidad jurídica valorada y el folleto se interfiere." La Constitución no es sólo el deber ser, ni únicamente el ser; "La Constitución es un ser-deber ser; es el punto en el que confluyen la realidad y la norma"; Luego entonces el estudio de una Constitución o de alguna de sus instituciones debe comprender tanto al texto constitucional como el acontecer diario en una sociedad.

El presente trabajo versa sobre la teoría y la práctica del principio de la separación de poderes. La investigación se encuentra dividida en dos grandes partes. La primera en la que se pretende desarrollar el análisis de la evolución teórica del principio en cuestión. Así nos detenemos en las ideas de Aristóteles, Cicerón, Polibio y Locke, por considerarlos la doctrina los mas serios precedentes de éste, estudiamos sus obras mas relevantes, a la vez que hacemos algunas consideraciones sobre las instituciones de gobierno de sus tiempos. Asimismo se realiza el estudio del pensamiento de Montesquieu, de su obra "El Espíritu de las Leyes" y de las dos grandes versiones

que en torno a las letras relativas a la separación de poderes han dado los estudiosos del derecho constitucional.

La primera parte, correspondiente al capítulo primero, concluye con la explicación del principio de la colaboración de poderes, sus elementos básicos y la distinción terminológica entre poder, órganos y funciones del Estado.

La segunda parte del trabajo comprende el estudio de la evolución del principio de la separación de poderes en el constitucionalismo mexicano, desde nuestros primeros ensayos constitucionales en la lucha de independencia hasta el Acta de Reformas de 1847. De esta manera nos detenemos en cada documento histórico de relevancia constitucional sin limitarnos al simple seguimiento del articulado referente a la separación de poderes, ya que de ser solamente así no se lograría nuestro estudio, es así que lo observamos dentro del contexto de todo el articulado constitucional: las atribuciones de cada uno de los órganos del Estado, la forma misma del Estado, la idea de soberanía, los medios de defensa de la constitución, el sistema de elección de los titulares de cada órgano y en fin de toda aquella institución que en un momento dado tuviera relevancia en el contexto de una constitución para el principio de la separación de poderes. Además el trabajo se complementa con un brevisimo seguimiento histórico de los principales acontecimientos jurídico-políticos que tuvieron lugar durante la vigencia de los documentos constitucionales. Complemento que resulta indispensable para el estudio global de la institución que nos interesa, ya que de lo contrario solo estaríamos estudiando la historia del texto constitucional del principio de la separación de poderes en México.

## CAPITULO I

I. LA SEPARACION DE PODERES  
ALGUNAS CONSIDERACIONES TEORICAS

Al analizar toda figura jurídica, el estudioso del derecho es muy dado a tratar de encontrar sus orígenes desde roma, o en la grecia clásica o en anteriores civilizaciones, si es posible; esto ciertamente se logra en ocasiones, pero en otras solo se consigue entorpecer la investigación y desfigurar la antigüedad con el afán de darle a las instituciones orígenes clásicos.

## I. GRECIA: ARISTOTELES

El principio de la separación de poderes no es la excepción. Así, hay quienes ven sus primeras manifestaciones en la Grecia antigua, y particularmente en La Política, de Aristoteles (1) su exposición teórica inicial, cuando el maestro de Alejandro Magno escribe:

En todas las Constituciones hay tres elementos con referencia a los cuales ha de considerarse el legislador diligente lo que conviene a todo régimen... de estos tres elementos, uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las Magistraturas; y el tercer elemento es el Poder Judicial. (2)

Sin embargo la Mayoría de la doctrina sostiene que ni en la Grecia clásica ni en Aristoteles se ubican los orígenes del Principio o teoría de la separación de poderes, pues en aquellos sistemas políticos no era concebible la idea de un "poder superpuesto a los ciudadanos, ya que ellos eran el único poder

1 Herrera y Lasso, Manuel, Estudios de Derecho Constitucional, Publicaciones de la Escuela Libre de Derecho, Editorial Polis, México, 1940, p.209: "se señala unánimemente a Montesquieu como el iniciador o, cuando menos el primer expositor sistemático de la teoría de división de poderes y se ignora que mucho antes... Aristoteles la había inferido de las constituciones de su tiempo y la había expuesto cabal y sistemáticamente en La Política". En igual sentido Patricio Azcarate, traductor y comentarista de La Política, de Aristoteles, Colección Austral, Editorial Espasa-Calpe Argentina, Buenos Aires, 1941, p.211

2 La Política, Trad. Antonio Gomez Robledo, Biblioteca Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana, México, 1963. p.124.

posible. "(3)

El discípulo de Platón, en su estudio de las 158 constituciones de su época distingue las 3 operaciones, actividades principales de la potestad estatal; distinción que, por otra parte correspondía a la organización entonces en vigor; la asamblea general o consejo encargado de deliberar los asuntos mas importantes; el grupo de magistrados investidos del poder de mandar y obligar, y los tribunales. El estagirita se empeña únicamente en determinar las distintas actividades de los órganos, sin pretender repartir las funciones en razón de los objetos atañentes a cada una de ellas; además, no objeta que una misma persona simultáneamente ejerza una magistratura y sea miembro de la asamblea deliberante y del tribunal (4)

Ejemplo de la indiferencia sobre la sustancialidad de las facultades que en un momento atribuye a cada órgano es el siguiente párrafo: "necesariamente todas estas decisiones se encomiendan o a todos los ciudadanos o todas a algunos de ellos, como a una magistratura o a varias, o a unas magistraturas y otras a otras, o unas a todos los ciudadanos y otras a sólo algunos." (5)

Por lo que respecta a si una persona puede formar parte al mismo tiempo de órganos distintos, resulta algo inherente a la

---

3 Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, UNAM, 3a. edición, México 1979, p. 195. En este mismo sentido, Antonio Tovar nos dice que en Aristóteles el ciudadano ateniense "tiene que ser especialmente participe en las funciones de la justicia y del poder... Aristóteles se atiene a la realidad política en que culturalmente había nacido. Ese ciudadano que interviene de modo esencial en los tribunales de justicia y en el mando político, es el ciudadano ateniense." Cuadernos Periódicos, Ministerio de Educacion, No. 4, MCMXIV, Editorial Perrot, Antonio Tovar, Los Hechos Políticos en Platón y Aristóteles, Junio, Buenos Aires, 1954.

4 Fix-Zamudio, Héctor, ("Valor actual del principio de la división de Poderes y su consagración en las constituciones de 1857 y 1917", UNAM, Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, año XX, enero-agosto, 1987, Nos. 58 y 59, México) apunta: "En Aristóteles solo encontramos relación con la existencia de las tres funciones del Poder. Por su parte Felipe Tena Ramirez, "Crisis de la división de poderes", Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, tomo IX, jul-dic. 1947, Nos. 35 y 36, p. 135, señala Aristóteles diferenció la asamblea deliberante, el grupo de magistrados y el cuerpo judicial".

" Aristoteles. La Política. Trad. Gómez Robledo. Op. Cit. P. 124

5 Aristóteles, La Política, Trad. Gómez Robledo, op.cit. p. 124.

idea de democracia de entonces, en la que "la multitud es necesariamente soberana, y que las decisiones de la mayoría deben ser ley definitiva", es decir, el órgano deliberativo se compone por la totalidad de los ciudadanos; en lo relativo al órgano ejecutivo, "El ciudadano no está obligado a obedecer a cualquiera, o si obedece es a condición de mandar el a su vez". El mando, como lo señala el propio Aristóteles, es el aspecto característico de la autoridad, de la magistratura. Así todos los ciudadanos participan en la función ejecutiva. Por último, "todos los ciudadanos deben de ser jueces en todos, o por lo menos en casi todos los asuntos". (6) Aristóteles ve a los ciudadanos, en su totalidad, como partícipes en las 3 actividades fundamentales del Estado. Todo esto obedece a una forma de gobierno democrática en su versión más pura, la directa, en la que se da gran importancia a los aspectos numéricos y de igualdad entre los ciudadanos.

Pudiera entenderse que Aristóteles pensó que ningún ciudadano debía desenvolverse en diferentes órganos o en distintas funciones estatales cuando en el capítulo V del libro VII al hablar de las magistraturas indispensables, en particular de la encargada de la ejecución de las condenas judiciales, de la prosecución de los procesos y de la guarda de presos es que nos dice: "pero es bueno que estas difíciles funciones no recaigan en una magistratura única. Es preciso repartirlas entre los miembros de los diversos tribunales y según la naturaleza de las acciones y de las reclamaciones judiciales." (7) No obstante, cabe señalar que estas distinciones no son por razón de la sustancia del acto, sino obedecen simplemente al propósito de que las magistraturas encargadas de dichas actividades no sufran la animadversión de los ciudadanos, porque de lo contrario no se encontraría a nadie que quisiera desempeñarlas; ya que Aristóteles, lejos de oponerse a que una persona participe en dos o más órganos estatales, le parece razonable, según se infiere del siguiente texto: "Pero no hay inconveniente en confiar a una

6 Aristóteles, La Política, Trad. Patricio Azcárate. op.cit  
p. 224

7 Idem, p. 237

misma persona muchas funciones a la vez, con tal que estas funciones no sean por su naturaleza contrarias". (8) Sin embargo, en ningún momento da el concepto de función, y nunca dice cuáles son las funciones contrarias entre sí.

Atendiendo a otro aspecto de la teoría clásica de la separación de poderes, encontramos que Aristóteles nunca pensó en el equilibrio de los órganos, ya que él solo concibió como órgano soberano a la totalidad de los ciudadanos, y con esto al órgano deliberativo. Así dice "La asamblea general debe ser soberana en todas las materias, o por lo menos en las principales, y se debe quitar todo poder a los magistraturas secundarias, dejándose sólo en cosas insignificantes." (9)

Por otra parte, el discípulo de Platón jamás concibió al poder como un medio para detener al poder, aunque sí distingue el vicio, cuya corrección, más adelante, servirá de motivo para que Montesquieu elabore una teoría sobre la separación de poderes. Aristóteles por su parte señala: "Siempre es bueno para el hombre que haya algo lo tenga a raya que no le permita dejarse llevar de todos sus caprichos, porque la independencia ilimitada de la voluntad individual no puede ser una barrera contra los vicios que cada uno de nosotros lleva en su seno". (10) Esta idea limitativa sería la razón de ser del principio de la separación de poderes, en Montesquieu. Finalmente sólo podemos decir junto con Loewenstein "nada permite deducir que Aristóteles observase empíricamente o desease teóricamente la atribución de estas 3 funciones a diferentes órganos o personas... el constitucionalismo de la antigüedad no se adscribió a la teoría de la separación de poderes" (11)

## II ROMA (POLIBIO Y CICERON)

### A. POLIBIO.

---

8 *Idem*, P. 215

9 *Idem*, p. 224

10 *Idem*, p. 228.

11 Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a edición, trad. Alfredo Gallego. Ariel, España, 1978, p. 57

Hay autores que han querido ver los orígenes del principio de separación de poderes en la Constitución de Roma descrita por Polibio y Cicerón, cuando la verdad es que Polibio en su espléndido estudio de las constituciones Roma y Cartago, contenido en el capítulo VI del libro VI de su monumental Historia universal, sólo menciona que en la Constitución de Roma se combinaron los principios democráticos, aristocráticos y monárquico, adoptando una forma mixta de gobierno. Polibio observa cómo la mayoría de quienes dicen tratar con rigor metódico este asunto, contrastan tres clases de gobierno, a saber: monarquía, aristocracia y democracia. El Megalopolitano sostiene que el gobierno ideal sería una combinación de los tres, y cita, en apoyo de su punto de vista, la experiencia de Licurgo, quien sobre ese principio fundó la Constitución de Esparta, sin tener que realizar costosos experimentos, sino únicamente descubriendo, mediante el razonamiento, las fuentes del origen de cada tipo de gobierno y la manera empleada para su formación. Para el hijo de Licartes las tres formas de gobierno que Licurgo amalgamó en la Constitución de los lacedemonios, se encontraban mezcladas también en la Constitución romana, pero de una forma tan equilibrada, que ni los propios romanos podían aclarar si se trataba de una monarquía -como conducía a pensar el examen de los poderes de los cónsules-, de una aristocracia -como parecía desprenderse del análisis de las atribuciones del Senado-, o de una democracia -si se consideraban los derechos del pueblo-;(12) evidentemente el griego Polibio, para ganar la estima de los romanos, dio un hábil retoque a su gobierno e instituciones, aprovechando las ideas de Licurgo, puestas en práctica en Esparta y de Aristóteles, expuestas en su Política, que encuentran una excelente aceptación en las esferas gubernamentales de Roma.

#### B. CICERON

Por lo que hace a Marco Tulio Cicerón, en su Tratado de la República, en el diálogo que presenta entre Escipión y Lelio nos habla de las formas de gobierno: de la monarquía -cuando el gobierno está en manos de uno solo-, la Aristocracia -

12 Cfr. Polibio, Historia universal, trad. Ambrosio Rui Bamba, Madrid, Biblioteca Clásica, 1884.

cuando lo ejercen unos pocos escogidos-, y el gobierno popular en el que el pueblo lo dispone todo-, y nos dice respecto: "Un rey justo y sabio, un conjunto de ciudadanos escogidos, el pueblo mismo, si no les ciegan la iniquidad y las pasiones pueden establecer un Estado de cosas bastante regular." (13) También nos hace notar sus defectos en el siguiente párrafo:

En la monarquía, todos, exceptuando el monarca, carecen casi por completo de derechos y participación en los negocios públicos; en el gobierno Aristocrático apenas tiene libertad el pueblo, puesto que no interviene en los consejos ni ejerce poder alguno; y en el Estado popular, aunque se le suponga todo lo justo y moderado posible, la igualdad absoluta es una iniquidad, puesto que no reconoce distinción de mérito. (14)

Cicerón pone en boca de Escipión el Africano las posibles degradaciones de cada una de las tres formas de gobierno citadas; así, apunta el peligro de que la monarquía se convierta -por medio de un rey injusto- en el peor de los gobiernos que es la tiranía, a la que puede conducir por resbaladiza pendiente la potestad absoluta de un solo individuo; (15) y aun cuando se han perdido algunas páginas de esta obra, en las que con toda seguridad exponía el cónsul romano, detalladamente, los peligros de la aristocracia, apunta que es proclive a la oligarquía facciosa, la que al llegar a sur excesivo su poder ocasiona su caída; (16) en cuanto al gobierno del pueblo, dice, es propenso a la anarquía y por su mismo exceso de libertad da lugar a la esclavitud del propio pueblo. (17)

Atento a los peligros e inconvenientes de las tres formas básicas de gobierno el celebre cónsul romano concluye que la mejor forma de gobierno sería una amalgama formada con lo mejor de cada una de ellas, de suerte que los cónsules significarían la autoridad real, el Senado representaría la aristocracia virtuosa

13 Marco Tulio Cicerón. Tratado de la República, 2a. edición, Editorial Porrúa, trad. Francisco Navarro y Calvo y Juan Bautista Calvo, México, 1975, p. 21. Colección Sepan Cuantos, No. 234. Nótese aquí la idea de cómo las pasiones de la persona o de un grupo, detentador del poder, pueden viciar la respectiva forma de gobierno y hacerla degenerar, idea que será clave en Montesquieu.

14 Ibidem.

15 Idem, pp. 22 y 28.

16 Idem, p. 29

17 Ibid., P. 29.

y culta, en tanto que el pueblo disfrutaría de una equitativa libertad, pues aun cuando estaría moderadamente contenido, no quedaría sin derechos ni poder; así en esta mezcla, las tres formas de gobierno estarían "moderándose y templándose reciprocamente". (18) Lo importante aquí, no es tanto que el famoso Orador haya llegado a la conclusión, al igual que Polibio, de que la mejor forma de gobierno es la mixta, sino que éste último párrafo pudiera ser el más claro fundamento para quienes ven en Cicerón al diseñador del principio de la separación de poderes; sin embargo en el desarrollo de su obra menciona que la forma mixta de gobierno es superior a las ordinarias si reúne lo mejor de cada una, porque "fundada en prudente equilibrio, no queda sujeta a tales mudanzas, a menos que dominen grandes vicios a los jefes del Estado" (19) Por ello, podemos señalar que no obstante que el autor de las Catilinarias habla de igualdad, libertad, estabilidad y equilibrio, lo hace en un marco distinto al de Montesquieu, ya que su campo de análisis no son los poderes u órganos, del Estado, entre los que se dan frenos y contrapesos, porque lo que busca, en verdad, es el equilibrio en la participación del poder público romano de las dos grandes clases sociales en pugna: patricios y plebeyos. En ese enfrentamiento clasista, los plebeyos no se propusieron la transformación del sistema socioeconómico, ni la desaparición de las clases, habida cuenta que, al igual que los patricios, eran beneficiarios del régimen esclavista; su lucha, simbolizada en el movimiento agrario de los gracos, tenía como propósito mejorar su participación, tanto en la tenencia de la tierra, acaparada por los latifundistas, como en el poder político, monopolizado por los nobles. En tales circunstancias, cada día se acentuaba más la pugna entre los grandes terratenientes y los campesinos, es decir, entre patricios y plebeyos; por lo que, además de la lucha de clase entre esclavistas y esclavos, se daba otra entre patricios y plebeyos. No es casual, pues, que la Constitución romana refleje, por una parte, la unidad monolítica de la ciudadanía romana para tratar de perpetuar la esclavitud y, por

18 Idem, p. 22

19 Idem, p. 29

otra, acuse el enfrentamiento constante entre patricios y plebeyos, por ello, al final de la república los comitia tributa -originalmente concilia plebis- rebasaron en importancia a los comicios centuriados, a los curiados y a los calados, y configuraron la asamblea ciudadana, en la que predominaban los plebeyos; el Senado, originalmente reducto de los patricios, en la época de Marco Tulio Cicerón ya había admitido senadores de la plebe, quienes en ocasiones llegaron a tener el control de sus sesiones; en cuanto a los cónsules, en el ocaso de la república, solían ser patricio uno y plebeyo el otro.

Esta estructura constitucional -advierte Mario de la Cueva- sirvió para asegurar la participación de cada una de las clases sociales en el poder y descansa en un equilibrio de las fuerzas, pero está bien distante de la concepción moderna de la separación de los poderes, que pretende ser una superación de las oposiciones y un ejercicio del poder al través de órganos distintos a fin de asegurar la igualdad de todos los hombres y su libertad frente al poder, sin más limitaciones que las estatuidas en la Constitución. (20)

Podemos concluir esta parte, relativa a la antigüedad clásica, con la afirmación de que ni en la Constitución romana ni en las ideas de Polibio, ni en el pensamiento de Cicerón podemos ubicar los orígenes del principio de la separación de poderes, ya que ellos hablaron del equilibrio de la participación de los patricios y plebeyos en el ejercicio del poder, como un medio para obtener estabilidad y equilibrio entre las dos clases sociales que componía la población libre; pero no entre los órganos de gobierno del Estado. No perseguían evitar que uno de los órganos del poder estuviera sobre los otros, ni el que se frenasen entre sí, ni el respeto de las libertades de los hombres, sino sólo que, dentro de la ciudadanía, una clase social no dominara a la otra. (21)

### III. INGLATERRA, LOCKE

20 Cueva, Mario de la, Teoría de la Constitución, Porrúa, México, 1982, p. 179

21 George H. Sabiene nos dice que Cicerón tomó las ideas de la forma mixta de gobierno y la teoría del ciclo histórico, de las formas de gobierno de Polibio, y tal vez de Panecio, y las interpretó en su forma de entender la historia de Roma, aunque en realidad Cicerón planeó realizar una teoría del estado perfecto ... pero, desgraciadamente Cicerón carecía de la originalidad necesaria para crear una teoría nueva. (Historia de la teoría política, trad. Vicente Herrero, 2a. ed. 6a reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1979, p. 128)

En el capítulo XII del Ensayo Sobre un Gobierno Civil, John Locke concibe tres poderes: el legislativo, el ejecutivo y el federativo; más adelante habla de la facultad de prerrogativa, que aunada a las dos últimas potestades las hace recaer en el monarca, dejando, únicamente, la potestad legislativa al parlamento.

Locke, no obstante omitir o no concebir como actividad distinta de la ejecutiva a la jurisdiccional, cuya especialización en manos distintas será vital para Montesquieu, marca la necesidad de que los poderes ejecutivo y legislativo se encuentren en distintas manos, habida cuenta que si dichos poderes tuvieran un mismo depositario entonces éste podría evadir la aplicación de las leyes sobre sí mismo, o bien que éstas se redactasen y aplicasen de acuerdo con sus intereses particulares, haciéndolos prevalecer sobre los del resto de la comunidad. (22). Además, la naturaleza misma de la actividad legislativa recomienda la separación del ejecutivo y el legislativo, por que para hacer las leyes, dice Locke, se requiere poco tiempo, por ello no es necesario el funcionamiento permanente del órgano legislativo. Otra situación muy distinta demanda la aplicación de las leyes porque debe ser ininterrumpida y de una constante, es decir se necesita de un poder permanente que cuide la aplicación de las leyes "de ahí nace que los poderes legislativo y ejecutivo se encuentren con frecuencia separados". (23) Geoffrey Marshall, refiriéndose a los argumentos de Locke acerca de la "separación" del órgano legislativo cuando no estuviera en funciones nos dice:

Este sentido de "separación" -esto es, "disolución" del órgano legislativo- no tiene nada que ver con los sentidos que tiene el término de separación, aislamiento o "equilibrio". No hay duda de que Locke, no creía en la separación de poderes en el sentido de "independencia" e "igualdad" del ejecutivo y el legislativo, tampoco admitía ninguna separación del Poder Judicial al que

---

22 Locke, John, Ensayo sobre un gobierno civil, trad. Armando Lázaro, ROS, México, Aguilar, 1983, P. 110. Pfo. 143. Además señala: "Tampoco es conveniente, pues sería una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana, que tiene tendencia a aferrarse al poder, confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas. Con esto nos hace pensar en la característica del poder absoluto, señalada por Aristóteles, consistente en la tendencia a corromper a su detentador."

23 *Idem*, pp. 110 y 111. Pfos. 143 y 144.

consideraba como una parte del ejecutivo. (24)

Sin embargo, John Locke habla de separación de poderes como una respuesta a la concentración o carácter absoluto del mismo, pero, ¿hasta qué punto piensa Locke deben estar separados los poderes?

En el Ensayo sobre un gobierno civil no encontramos la idea de la independencia de los poderes, en cuanto órganos: primero, porque en ningún momento se hace una declaración general que así lo indique, y además porque deja presumir la relación entre dichos poderes, (25) ya que nos dice que el Poder Ejecutivo "ha recibido una doble misión, la de participar en la legislación y la de ejecutor supremo de la ley" (26). Permite la participación del ejecutivo en la función legislativa, ya que en un momento dado se puede dejar en manos de este órgano el monopolio de la facultad de convocar a sesiones al órgano legislativo, y además no se manifiesta en contra de que el rey promulgue las leyes o participe de otra forma en el proceso de formación de éstas, "...El rey y el senado dispondrán seguramente del poder del poder de hacer las leyes encaminadas..." (27)

Lo cual nos indica que Locke no sólo no concibe a los poderes como aislados, sino manteniendo relaciones entre sí para el ejercicio de sus funciones, esencialmente en la legislativa, dando parte, en el ejercicio de ésta, tanto al ejecutivo como al legislativo, (28) cuestión que se ve reafirmada con la facultad de "prerrogativa", es decir, reglamentaria, que hace recaer en el ejecutivo.

24 Marshall, Geoffrey, Teoría constitucional, trad. Ramón García Cotarelo, Madrid, Espasa Calpe, 1982, pp. 138 y 139

25 R. Carre de Malberg, Teoría General del Estado, trad. José Lion Deprete, Fondo de Cultura Económica, México, 1948. P. 742 señala que Locke aprueba y recomienda en cierta medida la separación de las potestades legislativa y ejecutiva divididas en órganos diferentes. Pero no trata a estas potestades como iguales e independientes, y, no llega a afirmar la necesidad absoluta de la separación orgánica.

26 Locke, John, op. cit., p. 168, pfo. 222

27 Ibid., P. 107, Pfo. 139. capítulo XI "Del alcance del poder legislativo".

28 Así González Casanova, J. A. dice que Locke concibe varios poderes que actúan coordinados pero no concentrados y unificados (Teoría del Estado y Derecho Constitucional, Editorial Vincens-Vives, España, 1980, p. 110)

Con base en lo anterior podemos decir que la idea de separación de poderes, en cuanto tal, fue un tanto vaga en Locke; sin embargo, parte de sus argumentos serán usados más tarde por Montesquieu. La teoría clásica de separación de poderes no se reduce a un simple aislamiento de los mismos, pues supone también el equilibrio entre los poderes, como a continuación veremos. Para el autor del Ensayo sobre el entendimiento humano, la Constitución del Poder Legislativo no es sólo el primer acto de una comunidad política, pues además significa el máximo poder posible en una comunidad al cual se encuentren subordinados los demás, y sólo él está autorizado para expedir leyes, edictos y ordenanzas, ya que es el único órgano elegido y nombrado por el pueblo para ello. (29)

Lo anterior, vinculado a la teoría de la separación de poderes, sólo nos puede llevar a decir que Locke no cree, o no concibe, la posibilidad de que se dé un equilibrio entre los distintos poderes, ya que donde un poder es superior a los otros no se puede hablar de equilibrio. Juan José Solozabal Echavarría nos dice: "Locke acepta cierto equilibrio entre los diversos poderes, con la supremacía del parlamento, pero con un ejecutivo coordinado en cierto modo al legislativo por su intervención en el proceso mismo de legislar (veto del rey), su función ejecutiva, federativa y sus poderes de prerrogativa." (30)

Pero, ¿de qué deriva que el Poder Legislativo sea supremo a los demás en Locke?

Encontramos la supremacía del Legislativo, primero en su carácter de titular de la función que le otorga su nombre,

De la facultad que tiene de dictar leyes a todos los miembros de la sociedad en conjunto y separadamente, señalando con esas leyes las normas por las que han de regirse en sus actos, y que otorgan poder para obligar a cumplirlas cuando alguien falta a ellas... todos los demás poderes tendrán que derivarse de aquel y estarle subordinados". (31)

29 Locke, John; op. cit., p. 100, pfo. 134. También en p. 113, pfo. 149; "Para la salvaguardia de la comunidad no puede existir sino un poder supremo único, el legislativo, al que todos los demás se encuentran y deben estar subordinados".

30 Solozabal Echavarría, Juan José, "Sobre el principio de la separación de poderes", en Rev. de Estudios Políticos, Centro de Estudios Constitucionales, Num. 24, Nov-Dic., Madrid, 1981, p. 228

31 Locke, John op. cit., p. 114, pfo. 150

Locke, conviene recordarlo, considera a las leyes como el "magna instrumento" del que se vale la sociedad para alcanzar su más alta finalidad: que sus miembros individuales disfruten de sus propiedades en paz y seguridad. (32)

Así, considerado el legislativo órgano soberano, debe gobernar por medio de leyes promulgadas y aceptadas, de modo que el pueblo esté en condiciones de conocer sus deberes; en tanto que los gobernantes habrán de actuar dentro de los límites debidos porque el poder de que están investidos no los empujará a emplearlo para finalidades ilegítimas, ni recurriendo a disposiciones ingoradas por los miembros de la sociedad, a las cuales no se habrían acomodado voluntariamente. (33)

Asimismo el legislativo de John Locke señala la competencia de los demás órganos, limitándolos en sus atribuciones. (34) Además, nos dice;

Una vez que el Poder Legislativo ha encomendado a otro poder la ejecución de las leyes hechas por él, conserva siempre el derecho de retirar esos poderes si encuentra razón para ello, e igualmente también el de castigar cualquier prevaricación. Eso mismo ocurre con el federativo; lo mismo ese poder que el ejecutivo vienen a ser poderes delegados, subordinados al Poder Legislativo. (35)

Además de la función legislativa, El escritor inglés, atribuye al órgano en cuestión la de controlar a los demás poderes, y por estas dos facultades el Poder Legislativo es supremo. (36)

De lo anterior deducimos, simplemente, que el órgano encargado de controlar a los demás es el Poder Legislativo.

Planteado lo anterior nos surge la necesidad de resolver esta pregunta: ¿Quién controla al legislativo, si éste es supremo a los demás poderes?

32 Idem, pp. 100 y 101. pfo. 134.

33 Cfr. Locke, John, op. cit., p. 105, Pfo., 137

34 No obstante todo lo dicho, no debe olvidarse que Locke no se opone a la participación en el ejercicio de la tarea soberana del ejecutivo, lo cual él mismo reconoce. Véase op. cit., pfo. 152. P. 115

35 Locke, John, op. cit., p. 116. pfo. 153

36 Gonzalez Casanova (op. cit., p. 107) dice que el Poder Legislativo para Locke es el gran custodio de los derechos y libertades individuales y, por lo tanto, él debe controlar la acción de los ejecutores o gobernantes en sentido estricto. Para que no se aparten de la confianza otorgada por quienes hacen las leyes.

Definitivamente la tesis de que "el poder detenga al poder" generalizada por Montesquieu, estaría inconclusa si la exposición terminara aquí, mas no es así, ya que para el caso que el Poder Legislativo rompa los límites, que no son sino las causas que dan origen a la sociedad política de Locke, y por ende al mismo órgano legislativo, entonces será controlado por el "poder" soberano del pueblo.

Siempre que alguien trate de colocar a los miembros de la sociedad en esa condición de esclavos, tienen ellos el derecho de salvaguardar un poder del que en modo alguno pueden desprenderse, y por esa misma razón lo tienen a adeseñararse de las personas que invadan esa ley fundamental, sagrada e inalterable de la propia conservación, que fue la que los impulso a entrar en sociedad. En ese sentido, puede afirmarse que la comunidad es siempre el Poder supremo." ( 37 )

El pueblo se reserva el derecho de resistirse a "una larga cadena de abusos, prevaricaciones y maquinaciones" (38 ) de los detentadores del poder, de tal forma que puedan desconocerlo y depositarlo en manos de quienes sí respeten las causas por las que precisamente existe ese poder.

Se dirá, sin embargo, que semejante teoría siembra los gérmenes de frecuentes rebeldías. A ello contesto: ... No más que los que siembra cualquier otra teoría ... muy poco ha leído quién no es capaz de poner ejemplos sacados de todas las formas de gobierno que han existido en el mundo". (39)

El punto más relevante de la tesis de John Locke, por lo que hace a la teoría de separación de poderes, y el que debe considerarse a este escritor como predecesor de la misma, se encuentra

37 Locke, John, *op. cit.*, p. 114, pfo. 149. Encontramos otro párrafo donde hace referencia a este problema: "Siempre que el poder legislativo traspase esa norma fundamental de la sociedad y, llevado por la ambición, el miedo, la insensatez o la corrupción, intente apoderarse para sí, o colocar en manos de otra persona, un poder absoluto sobre las vidas, libertades y propiedades del pueblo, ese poder legislativo pierde, con el quebrantamiento de la misión que tiene confiada, el poder que le otorgó el pueblo" (pp. 167 y 168, pfo. 222).

38 Locke, John, *op. cit.*, p. 171, Pfo. 224

39 Locke, John, *op. cit.*, P. 170 Pfo. 174). Touchard, Jean (Historia de las ideas políticas, Editorial Tecnos, Colección Ciencias Sociales, trad. J. Pradera, 3a. edición, Madrid, 1979, P. 296.) señala que: "El derecho de resistencia de Locke es muy diferente al de la teoría calvinista que descansa en la soberanía popular. El empleo por Locke del derecho de resistencia no tiende a realizar las aspiraciones populares, sino a defender o restaurar el orden establecido... el derecho de resistencia es un medio para hacer reflexionar al príncipe y para hacerle respetar la legalidad. Permite alejar el peligro de una revuelta popular, pero no constituye en absoluto una invitación a la sublevación. En definitiva, el derecho de resistencia es para Locke un llamamiento a la prudencia y al compromiso."

precisamente en que se muestra en contra del poder absoluto, (40) asimismo, porque idea un sistema en virtud del cual el poder detiene al poder, esencia de la teoría de Montesquieu. Mario de la Cueva nos dice que al determinar los elementos faltantes al estado de naturaleza (Capítulo IX, ensayo II), es cuando

Locke precisó la teoría de la separación de poderes; lo primero que falta es una ley autorizada por un común consentimiento que sirva para decidir las controversias, pensamiento que es la causa del Poder Legislativo. El segundo poder es la judicatura, porque en el estado de naturaleza falta un juez conocido e imparcial con autoridad para determinar las diferencias según la ley establecida. Por último, Locke menciona al poder ejecutivo, pues en el estado de naturaleza falta a menudo el poder que sostenga y aplique la sentencia, si ella FUERE RECTA. (41)

El autor del Ensayo sobre un gobierno civil plantea que en un primer término la estructura gubernamental, es decir, los poderes, se encuentran limitados por su razón de ser; su finalidad consiste en salvaguardar las vidas, libertades y bienes de los miembros de la sociedad. (42) Estos valores son recogidos por la ley, cuya protección y garantía reciben cuando ésta delimita la competencia de los órganos del poder, y establece entre ellos mismos un sistema de control: "La autoridad de cada uno de estos poderes nunca sobrepasa a la que de una manera positiva se les ha otorgado o conferido por delegación y que todos ellos son responsables ante algún otro poder de la comunidad política."

La idea de Locke de la coordinación de los órganos legislativo y ejecutivo en la función legislativa, lo colocaría como antecedente de la teoría de la colaboración de poderes, aunque no podemos dejar de considerar que otorgaba supremacía al legislativo. Por otra parte, sus argumentos en virtud de los cuales las funciones legislativa y ejecutiva debían recaer en distintos órganos, su oposición al poder absoluto, y sobre todo su concepción de que los poderes debían estar controlados por el legislativo, y éste a su vez por el pueblo, ya porque lo haya

40 Al respecto el doctor Héctor Fix Zamudio escribe: "El germen de la idea de que las tres funciones deberían estar separadas, y que era necesario para detener el abuso del poder está en John Locke. (Valor actual del Principio de la Separación de Poderes, op.cit. p. 32)

41 Cueva, Mario de la. La idea del Estado. México, UNAM, 1975 p. 75

42 Locke. op.cit., p. 104, pfo. 137

tomado de la realidad de su país, (43) ya porque lo haya ideado, o porque surgiera, simplemente, en forma accidental, (44) nos hacen verlo como predecesor de la teoría de la separación de poderes, del aforismo pilar para el pensamiento de Montesquieu: "Que por la disposición de las cosas el poder detenga al poder".

#### IV. FRANCIA, MONTESQUIEU

Mucho se ha hablado Sobre El espíritu de las leyes, la conocida obra de Carlos Maria de Secondat Barón de la Brede y de Montesquieu, y en particular del libro XII, capítulos V y VI, en los que se a creído encontrar la teoría de la separación de poderes, lo que trataremos de aclarar a continuación.

##### A. FUENTES DEL PRINCIPIO

Para empezar, conviene saber si Montesquieu dedujo o no su teoría, de la observación de la realidad inglesa, cuestión que a sido muy debatida. Al respecto, recuérdese cómo al hablar del objeto de cada Estado, el pensador francés los determina de esta manera: el de Esparta, la guerra; el de Roma, el enriquecimiento; los gobiernos despóticos tenían por único o principal objeto la satisfacción del príncipe; las monarquias su gloria y la del Estado; y en el siguiente párrafo dice

Pero hay también en el mundo una nación cuyo código constitucional tiene por objeto la libertad política. Vamos a examinar los principios fundamentales de su Constitución. Si son buenos, en ellos veremos la libertad como un espejo.  
Para descubrir la libertad política en la constitución no hace falta buscarla. Si podemos verla donde está, si la hemos encontrado en los principios, ¿Qué más queremos? (45)

43 Cueva, Mario de la, Teoría de la Constitución, op. cit., p. 198 señala que Locke partió de la estructura de la sociedad de su patria y transplantó los hechos a la teoría... la realidad histórica contemplada por Locke le enseñó que no fue el pueblo inglés como comunidad humana, quien en una constitución, distribuyó las funciones del poder público entre dos o más órganos, sino que fueron las fuerzas sociales en pugna las que se combinaron, al igual que en la Roma republicana, para determinar el grado de poder que cada una ejercería.

44 Finer, Herman, Teoría y práctica del gobierno moderno, trad. Enrique Tierno Galván, Editorial Tecnos, Madrid, 1964, pp. 124-141, apunta que "La teoría era propia de Montesquieu aunque se entrevén ciertas huellas en el On Civil Government de Locke, ya que el hizo de la teoría una generalización consciente vinculada con la maquinaria del gobierno para lograr su fin, mientras que para Locke la teoría era más bien accidental."

45 Montesquieu, El Espíritu de las Leyes, Editorial Ateneo, Trad. Nicolás Estevévez y Matilde Nuici, Buenos Aires, 1951, pp. 201, 202.

Después sigue el capítulo intitulado "De la Constitución de Inglaterra". Lo anterior ha hecho pensar a muchos que Montesquieu deduce su doctrina de la observación de la realidad inglesa, puesto que el Barón así mismo lo señala. (46).

Por otra parte, se encuentran quienes creen que Secondat se equivocó en sus observaciones, siendo esta la tendencia más generalizada; dentro de esta interpretación encontramos entre otros a Juan José Solozábal Echavarría, quien afirma: "Aunque en realidad su reflexión hubiese partido de la contemplación, distorsionada de la realidad inglesa" (47)

También están quienes piensan que Montesquieu rebasa, va más allá de lo observado en la Constitución inglesa, entre otros, Tena Ramírez, quien dice: "Locke y Montesquieu... introducen un elemento que va más allá de la simple observación; la división de poderes..." (48)

46 En este sentido: Louis Althusser: "Inspirado Montesquieu por la rebelación de Inglaterra, donde descubriría, con ocasión de una estancia en 1729, un régimen radicalmente nuevo, que se proponía como objeto la libertad (la política y la historia, Editorial Ciencia Nueva, trad. María Esther Benítez, Madrid, 1988, p. 82); Jorge Jellinek: de la consideración de las ideas dominantes oficialmente por entonces en la constitución inglesa saca Montesquieu esta convicción: que a órganos completamente separados unos de otros en sus funciones corresponden poderes internamente separados también. (Teoría general del Estado, trad. Fernando de los Ríos Urruti, Compañía Editorial Continental, 2a. edición, Julio, 1958, p. 492); Héctor Fix Zamudio, Montesquieu de la Constitución inglesa deduce la existencia de tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, aunque este último lo estimara inferior a los otros. (Op. Cit. p. 33); cfr. O.G. Fischbach, Teoría general del Estado, trad. Rafael Luengotapia, Editora Nacional, 3a. edición, p. 144

47 Solozábal Echavarría, Juan José, op. cit. p. 221. Cfr. Marshall, Geoffrey, op. cit. pp. 133 y 135; Barquín Manuel, comentario a la Ponencia de Héctor Fix Zamudio del sistema presidencialista y la división de poderes dentro de la serie coordinada por Jorge Carpizo La UNAM, ante los problemas nacionales, UNAM, t. III, México, 1979, p. 195; Laski, Harold, El Estado moderno, citado por Segundo V. Linares, Tratado de la ciencia del derecho constitucional, Editorial Aza, Buenos Aires, 1958, t. VI, p. 8; Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, UNAM, México, 1982, p. 198

48 Crisis... op. cit. p. 136; Cueva, Mario de la "El capítulo vi... no contiene la descripción de los principios e instituciones de aquel país, sino los razonamientos que condujeron a Montesquieu a la separación de las distintas funciones del estado y su consecuente..." (Teoría de la Constitución, op. cit. p. 201); Carré de Malberg, "Ahora sí bien es cierto que Montesquieu no dejó de advertir los elementos ya existentes en su tiempo del parlamentarismo inglés como el error de no hacerlo notar, resaltarlo en el capítulo de la Constitución de Inglaterra, Montesquieu constituyó más un sistema de separación de poderes que uno de reparto del tipo inglés. (op. cit. p. 772).

Resulta realmente imposible afirmar con toda seguridad si el Barón de la Brede partió o no de la observación de la realidad inglesa, (49) y más todavía si pensamos como César Quintero que "Montesquieu escribió en una monarquía absoluta, y que para evitarse complicaciones y salvar su obra de una posible proscricción, pretendió describir la Constitución inglesa, cuando en verdad formulaba un nuevo y revolucionario sistema de gobierno." (50)

Además no podemos olvidar que el autor de las Cartas Persas (1721) desempeñó la jefatura del parlamento y la presidencia del Senado en Burdeos. (51)

## B. INTERPRÉTACIONES

Sin embargo, si la teoría tuvo sus orígenes en la observación de Inglaterra, o quienes fueron los escritores que más influenciaron a Secondat son problemas menores, si tenemos presente a las dos grandes y distintas interpretaciones que se han hecho de lo encontrado en los capítulos en cuestión de el espíritu de las Leyes.

La primera tendencia, más generalizada, conocida como la teoría clásica de la separación de poderes, que se caracteriza por su rigidez, en tanto la segunda interpretación, de razgos más

---

49 Cuestión semejante es la de ver quiénes de sus predecesores tuvieron sobre él más influencia. Así, por ejemplo, Jorge Carpizo (La Constitución... op. cit. p.197) señala: "Locke y el Acta de Establecimiento de 1701 en Inglaterra... son la base para el pensamiento de Montesquieu"; mientras que Carl Schmitt (Teoría de la Constitución, Alianza Editorial, Madrid, 1982, p.188) nos dice que fue "bajo el influjo de Bolingbroke..."

50 Quintero, César "El principio de la separación de poderes y su valor actual en Iberoamérica", en Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, IIJ, UNAM, México, 1987, pp.754,s.

51 Sin embargo estos factores pierden peso si tenemos presente que en las "Cartas Persas" realiza una "Fina sátira de las costumbres y de lo social, fustigo duramente la insaciable codicia de los cortesanos, el abuso que los nobles hacían de los privilegios y el despotismo de Luis XIV." (Diccionario Enciclopédico Espasa, Editorial, Espasa-Calpe, 8a. edición, tomo 21, Madrid, 1978. voz: "Secondat, Barón de la Brede y de Montesquieu", p.304)

flexibles. (52)

## 1. LA TEORIA CLASICA

La teoría clásica de la separación de poderes como cualquier otra que se haya pretendido encontrar en El Espíritu de las Leyes, es una interpretación lógica del contexto de la obra, ya que no está dada en forma expresa, y se obtiene de concatenar una serie de ideas básicas. (53)

### a. LA LIBERTAD POLITICA

Para comprender la teoría clásica es necesario tener bien presente su contexto base: Se parte de la idea de Libertad Política, que conciste "En poder hacer lo que se debe querer, y en no ser obligado a hacer lo que no debe quererse". "...La libertad es el derecho de hacer lo que las leyes permitan..." (54) César Quintero, como otros, señala que el concepto de libertad de Montesquieu es a simple vista criticable, toda vez - que puede haber leyes injustas y opresivas, pudiendo -dice Quintero- mediante una interpretación estricta, llegar a la conclusión de que los súbditos de cualquier Estado, por despótico que fuere, serían, no obstante, libres. (55)

Secondat señala que la libertad política no existe fuera de los gobiernos moderados, pero aun en estos Estados no se encuentra siempre:

Sería indispensable para encontrarla en ellos que no se abusara del poder, y nos ha enseñado una experiencia

52 Bonachela, Manuel, "Algunas observaciones sobre el principio de separación de poderes en Montesquieu" en El control parlamentario de gobierno en las democracias pluralistas, editorial labor, España, 1978, p. 58, apunta: "Es conocida las dos distintas interpretaciones; cfr. Georges Burdeau (Derecho constitucional e instituciones políticas, Editora Nacional, trad. Ramon Falcon Jello, Madrid, P. 196); Juan Carlos Casagang (D. Administrativo, tomo I, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1977, p. 41); Cueva, Mario de la (Teoría de la... op. cit. p. 203).

53 Marshall nos dice que "no es una definición que se encuentre íntegramente en ninguna de las autoridades tradicionales de cuyas obras se suele pensar deriva la teoría". (op. cit. p. 137)

54 Montesquieu. El espíritu de las leyes. Op. Cit. P. 200. Capítulo III.

55 Quintero, César, "El principio de la separación de poderes" en op. cit., tomo II, pp. 756 s. Herman Finer (Teoría y práctica, op. cit. p. 125, s.) apunta que el concepto de libertad empleado por Montesquieu debemos interpretarlo a la luz del marco en que lo emplea, es decir dentro de un gobierno moderado, aquel en donde el ejercicio del poder se encuentra limitado. Cfr. Cueva, Mario de la, Teoría de la Constitución, op. cit., pp. 195, ss.

eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación. ¿quién lo diría! ni la virtud puede ser ilimitada. (56)

#### b. LIMITACION DEL PODER, LA DIVISION

Pero, ¿cómo evitar que se abuse del poder?. Al dar respuesta a esta interrogante, es cuando Secondat -en opinión de los seguidores de la teoría clásica- idea la teoría de la separación de poderes, y postula la famosa máxima "Para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas." (57) o como tradicionalmente se ha traducido; "Que por la disposición de las cosas el poder detenga al poder."

Como el poder no se ha de contener a sí mismo si se encuentra en unas solas manos, ya que en tal caso sólo tendería al abuso del mismo, Secondat escribe: "En cada Estado hay tres clases de poderes: El Poder Legislativo, El Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y El Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil." Para aclarar el sentido de cada poder, señala:

En virtud del primero, el príncipe o jefe del estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares. Se llama a este último Poder Judicial, y al otro poder ejecutivo del estado. (58)

Para que se pueda aplicar la máxima de Montesquieu de la autocontención del poder, es necesario que cada uno de estos poderes se dé en exclusividad a órganos distintos. De aquí surge la idea, -contraria a la de la concentración-, de tres poderes distintos, independientes y aislados entre sí. Hipótesis de la cual se desprenderá la noción de separación subjetiva, por la que una misma persona no puede formar parte de dos o más poderes a la vez.

Louis Althusser explica cómo en el pensamiento político de Montesquieu cada poder abarcaría exactamente una esfera propia, es decir, una función propia, sin ninguna interferencia. Cada

56 Montesquieu, El espíritu de las leyes, op. cit., p. 201

57 *Ibid.* p. 201

58 Montesquieu, op. cit., p. 202

poder estaría asegurado, en cada esfera, por un órgano rigurosamente distinto de los otros órganos. Y no sólo no sería concebible ninguna injerencia del Ejecutivo sobre el Legislativo o el Judicial, sino que además ninguno de los miembros que componen un órgano podría pertenecer a otro. (59)

### c. EL EQUILIBRIO

La concepción de tres poderes atribuidos en forma exclusiva a cuerpos u órganos, distintos y separados, tiene en el fondo una de las bases de la teoría clásica: la idea del equilibrio entre dichos poderes u órganos, logrado por el monopolio de cada órgano respecto de su correspondiente poder, conforme a lo cual debe concebirse a los poderes como iguales para encontrarse en posibilidad de reprimir todo acto, que fuera de su competencia intente realizar alguno de los otros órganos. A primera vista, a la luz del derecho administrativo pudiera resultar inecesaria la idea de equilibrio entre los poderes si cada uno de estos tiene el monopolio del ejercicio de una función, aun con las excepciones que necesariamente se derivan de la independencia orgánica -cuestión que no prevé la teoría clásica- ya que tienen bien delimitada su competencia, pero no existe un órgano encargado de dirimir las controversias que pudieran surgir con motivo de la invasión de competencias. Esto nos obliga a considerar la situación de enfrentamiento, en que Montesquieu, bajo esta interpretación, coloca a los poderes, y con ello da lugar a una de las críticas más frecuentes formuladas a esta teoría.

Sin el equilibrio de poderes se estaría en la imposibilidad de contener al poder invasor, de lo cual resultaría la subordinación de los otros órganos al ver afectadas sus atribuciones; lo cual no se puede traducir más que en una concentración o confusión de poderes en un mismo órgano, manos o cuerpo, con la consiguiente aniquilación de la libertad política del pueblo.

Secondat expone las distintas posibilidades de concentración de poderes y sus consecuencias: de concentrarse los poderes Legislativo y Ejecutivo en un órgano, puede temerse la

59 Althusser, Louis, La política y la historia, op. cit. p. 83. Véase también: Schmitt, Carl, Teoría, op. cit., p. 184; Carre de Malberg, op. cit. pp. 747, s, 757 y 777

elaboración y ejecución tiránica de las leyes; si se concentran los poderes de juzgar y el de legislar se podría disponer -en caso de detentarlos- el legislativo- arbitrariamente de la libertad, y vida de los ciudadanos; y si los detentase el judicial, el juez podría tener la fuerza de un opresor. (60)

El autor de las consideraciones sobre las Causas de la grandeza de los romanos y de su decadencia reafirma su concepción tripartita y el repudio a la concentración de poderes al escribir: "Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes..." (61)

#### d. ELEMENTOS DE LA TEORIA CLASICA

La teoría clásica de la separación de poderes no puede y no debe entenderse como la aplicación, a la organización y actividad del Estado, de una simple división del trabajo, pues, como hemos visto, implica mucho más que eso.

Para Charles Eisenmann comprende los siguientes aspectos básicos:

- 1.-distinción de tres funciones, depositadas en;
- 2.-Tres órganos distintos,
- 3.-separados funcional, personal y materialmente (62).

Olvida el aspecto de la necesaria igualdad entre los poderes, quizá por considerarlo innecesario, ya que de la especialización de funciones se delimitan competencias distintas. Pero, ¿y si no se respetan dichas competencias?

E.S. Corvin distingue los siguientes aspectos:

- 1.-Tres funciones estatales intrínsecamente distintas
- 2.-ejercidas por tres departamentos separados del Estado que
- 3.-deben ser iguales constitucionalmente y mutuamente independientes.
- 4.-El órgano legislativo no puede delegar sus poderes. (63)

Su concepción es muy completa, pero a mi entender no sólo el legislativo, sino ninguno de los poderes puede delegar sus

60 Véase Schmitt, Carl, op. cit. pp. 187 y 189

61 Montesquieu, op. cit., p. 203.

62 Charles Eisenman, op. cit., p. 249

63 Marshall, G. op. cit., p. 137

atribuciones a órganos distintos -al menos así lo apunta Montesquieu-.

Para César Quintero la Teoría en su acepción mas radicalizada, vulgarizada, supone cuatro condiciones:

- 1.-la actividad del Estado se circunscribe a tres funciones: legislativa, ejecutiva y judicial .
- 2.-todo Estado posee tres clases de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.
- 3.-El ejercicio de cada función y la posesion de cada uno de los referidos poderes deben estar atribuidos a tres órganos superiores distintos: ejecutivo, legislativo y judicial.
- 4.-los tres órganos son independientes, iguales en jerarquía y deben estar completamente separados, para que cada órgano tenga en exclusiva el ejercicio de una función. (64)

Para señalar los aspectos principales de la teoría clásica, es necesario tener presente cómo Secondat confunde, o utiliza indistintamente los términos poder, órgano y función estatales. (65)

Nosotros vemos en la Teoría clásica de separación de poderes los siguientes aspectos:

- 1.-distinción de tres funciones diferentes
- 2.-Concepción de tres poderes, depositados en sendos órganos. (66)
- 3.-Los tres órganos son independientes e iguales entre sí.

Independientes en base a tres criterios:

---

64 Quintero, César, *op. cit.*, p.759. Por su parte Miguel Lanz Duret (*Paracho Constitucional mexicano*, Norgis, 5a. edición, México, 1959, pp. 102, -S.) nos dice: "En síntesis... Montesquieu descompone y secciona la soberanía del Estado en tres poderes principales susceptibles de ser atribuidos separadamente a tres clases de titulares, constituyendo éstos a su vez dentro del Estado tres autoridades primordiales, iguales e independientes. Es decir, a la noción de unidad del poder estatal, y la unidad de su titular primitivo, Montesquieu oponía un sistema de pluralidad de autoridades estatales, fundado sobre la pluralidad de poderes..."

65 En este mismo sentido: Linares Quintana (*Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, tomo VI, Alfa, Buenos Aires, 1956, p. 83); Atanasio Reyes Márquez ("la division de poderes, su crítica y aplicación en el gobierno mexicano", *Rev. Jurídica del Estado de Veracruz*, num. 3, may-Jun, 1968, pp. 9-28)

66 Carre de Malberg, *op. cit.*, pp. 757 y ss., apunta, siguiendo a Duguit, que en el pensamiento de Montesquieu cada una de las potestades aparece a la vez como un fragmento de la soberanía y como un poder que es por sí mismo completo, que se basta a sí mismo y que es, en este sentido, autónomo. La reunión de estos poderes constituye la soberanía.

a) La separación o especialización de funciones, fijando como competencia única y exclusiva de cada órgano una función.

b) Separación subjetiva; en el sentido de que ningún individuo puede formar parte a la vez de dos órganos. (67)

c) Separación orgánica. Prohíbe el contacto con otros órganos en el ejercicio de la tarea que se les ha encomendado. (68)

La igualdad esta dada por la independencia de los tres poderes, al darles competencias distintas, y por la idea de que ninguna función puede prevalecer sobre o quedar supeditada a las otras dos.

#### e. CRITICAS

La teoría clásica de la separación de poderes a sido objeto de muchas y profundas criticas; la primera versa sobre la concepción de tres poderes depositados en tres órganos soberanos, en situación de equilibrio e independientes entre sí, (69) formando un mismo Estado, ya que va en contra del principio de la unidad

---

67 Alfredo Quipe Correa ("El mito de la separación de poderes", en revista del Foro, Organó del Colegio de Abogados de Lima, año LVI, núm. 3, mar-dic. 1978, Perú, pp. 162 y ss.) apunta cómo la separación de poderes origina las incompatibilidades, ya que siendo cada poder autónomo, ninguno de sus integrantes puede formar parte de otro poder.

68 Materialmente, "por el hecho de prohibírseles tener algún contacto, relación, o comunicación" con otros órganos. (Eisenmann, Charles. op. cit., p. 429)

69 Al decir de Carre de Malberg (op. cit., p. 757) Montesquieu cree hallar en el Estado tres potestades diferentes, cuya reunión o haz constituye la potestad estatal total, pero que tiene contenido diferente y por ello mismo se le muestran como iguales, independientes y autónomas en sus relaciones unas con otras. A su vez las tres autoridades que corresponden a la división tripartita de la potestad del estado constituyen poderes yuxtapuestos e iguales. Cada una de ellas posee una parte esencial y diferente de la potestad estatal, así como cada una tiene su esfera de acción propia, en cuyo interior es independiente y dueña de lo que se deduce, en cada esfera el titular mas elevado tiene realmente carácter de órgano supremo.

del poder estatal. (70) No es posible la idea de una trinidad, con elementos, distintos y soberanos, independientes y en situación de igualdad, que constituyan a la vez una unidad, un Estado.

El poder del Estado es de carácter dominante, y su característica es ser, precisamente, único e irresistible. Para Jorge Jellinek, poder de mandar quiere decir "mandar de un modo incondicionado y poder ejercitar la coacción para que se cumplan los mandatos. El sometido a cualquier poder puede substraerse a él, a menos que se trate del poder de dominación", (71) del poder del Estado. Aunque si bien es cierto que la potestad de dominación, para su ejercicio, pasa por diversas fases, en las que puede requerir la intervención de órganos plurales y distintos, también lo es que todas estas fases tienen un fin único: asegurar en el Estado la supremacía de la voluntad dominante; una voluntad única e indivisible. (72)

La partición del poder, en cuanto a la sustancia del mismo, resulta totalmente incomprensible, ya que no produce variaciones de sustancia, variaciones que se dan en las funciones estatales, (73) y con base en las cuales podemos distinguir la naturaleza material de los actos de los órganos del Estado.

Montesquieu no solo divide el poder del Estado, o concibe tres poderes soberanos en una unidad, sino que dicha unidad del poder

70 Lanz Duret apunta "es inaceptable... ya que por encima de ese fin tan alto está el principio de la unidad del estado" (Derecho Constitucional, op. cit., p. 102); Bidart Campos, Germán, señala: "El poder del Estado es uno solo y lo que se divide en realidad son sus funciones, o mejor se separan, se distinguen" (Derecho constitucional, tomo I, Ediar, Argentina, Buenos Aires, 1968, p. 699.); cfr.; Hernández Valle Rubén, "El valor actual del principio de división de poderes. El caso costarricense" en Memorias del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, tomo II, UNAM, IIJ, México, 1987; Reyes Marqués, Atanasio (op. cit., p. 4.) apunta "Uno es el poder soberano del estado, de no ser así se gestarían tres estados distintos, aun más, el Estado tiene como elemento indispensable la soberanía, la que es indivisible, criterio que unifica a las diversas manifestaciones en cuanto o se realiza a nombre del estado o no pertenecen al mismo"; Carre de Malberg, op. cit. p. 52

71 Jellinek, Jorge (Teoría general del Estado, op. cit., pp. 349-351) "La dominación es la cualidad que diferencia al poder del Estado de todos los demás poderes".

72 Carre de Malberg, op. cit., pp. 752, 760 y ss.

73 Véase Jorge T. Bosch, citado por Marienhoff, Miguel S. Tratado de derecho administrativo tomo I, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1970, p. 41.

estatal parece ser un concepto totalmente inadvertido para él, y en ningún momento, al menos bajo la interpretación clásica, práctica un ensayo de cómo se hará el proceso unificador de la voluntad del Estado. (74)

Bajo las hipótesis de la teoría clásica encontramos otro problema, ya que si los poderes están uno frente a otro, para conseguir el estado de equilibrio deseado, sin relacionarse, estarán prestos a la lucha; y si una de las autoridades consigue hacerse más fuerte, es de temer que su preponderancia degeneren en una potestad excesiva. (75) Por eso se dice que la concepción de la separación de los poderes aunada a la idea de equilibrio mantiene la misma propensión a la opresión como si se tratase de un poder absoluto, (76) o por el contrario, conducir a la disminución del poder en forma tal que se corra el riesgo de paralizar al gobierno. (77)

La noción de la igualdad de los poderes parte, como hemos citado ya, de la consideración de que las tres funciones estatales tienen la misma fuerza, cuando esto no puede ser así, ya que por la misma naturaleza de las funciones, la ejecutiva y la jurisdiccional se circunscriben exclusivamente a cumplir lo que la ley dispone.

Los tres órganos se encuentran sujetos a la ley, pero dado que el órgano legislativo es el encargado de la elaboración de aqué-

74 "Entonces la voluntad estatal correría el riesgo de verse solicitada por los múltiples órganos estatales en sentidos contradictorios", Carre de Malberg, *op. cit.*, p. 779

75 *Ibid.*, p. 780

76 Cfr. H. Riker, Guillermo, *Democracia en los Estados Unidos*, trad. José Novira Armingol, Guaranía, México, 1955, p. 104; León Duguit, citado por Carre de Malberg, *op. cit.*, p. 752

77 Woodrow Wilson haría una de las críticas más serias a la práctica del principio de la separación de poderes al apuntar: "El principio de la Constitución Americana es tener varias autoridades soberanas con la esperanza de que su número compense su inferioridad. El resultado práctico del fraccionamiento de la autoridad que se imaginó en nuestro sistema político, ha sido que cada rama del gobierno ha recibido una pequeña fracción de responsabilidad, respecto de la cual la conciencia de cada funcionario puede sustraerse fácilmente... tal como está constituido el Gobierno Federal carece de eficacia porque su responsabilidad es vaga." Tomado de Carpizo, Jorge, *La Constitución*, *op. cit.*, p. 199. También pueden verse fragmentos en Carre de Malberg, *op. cit.*, p. 752; Solozabal Echavarría (*op. cit.*, p. 223) apunta que Montesquieu confía todo al "movimiento necesario de las cosas" sin percatarse del riesgo del bloqueo de la actuación del Estado.

lla, entonces los poderes ejecutivo y judicial son simples instrumentos de la voluntad del legislador.

Como las funciones no son, ni pueden encontrarse en un plano Jerárquico de igualdad, la división de poderes, en razón de las funciones conduce irremediabilmente a la desigualdad de los mismos. (78)

Para salvar esta observación, los defensores de la teoría clásica de la separación de poderes han hecho mención de la facultad que, efectivamente, Montesquieu otorga al titular del Ejecutivo de vetar (*impeacher*) las disposiciones del legislativo. Se trata de un veto de carácter resolutivo, absoluto, que no puede ser superado, ni por el consentimiento del consenso de los legisladores. De esta forma no quedaría el Ejecutivo sujeto al Legislativo, y se impediría el posible desbordamiento de este último órgano. La facultad de impedir del Ejecutivo, así como otras de carácter limitativo que por su parte tiene el Legislativo son vitales en la auténtica idea del Barón de la Brede; sin embargo, están fuera del marco de la teoría clásica, ya que no solo rompen con la separación funcional, sino también con la orgánica, ya que, por poner un ejemplo, con el veto del Ejecutivo éste realizaría actos materialmente distintos a los que le son propios, y además "impediría" la consecución normal de los actos del órgano Legislativo en forma aislada.

Esta serie de comentarios nos lleva a otras críticas que se han hecho a la teoría clásica de la separación de poderes:

Es incorrecta la interpretación de El espíritu de las leyes; la separación funcional y la orgánica no pueden coexistir, son incompatibles; la teoría de separación de poderes nunca se ha realizado.

Todas estas críticas se encuentran íntimamente relacionadas. Se señala que se interpreta mal los capítulos V y VI del libro XI de la obra en cuestión porque la Brede no ideó un sistema de separación absoluta de poderes, y como prueba de ello se cita facultad de impedir -veto resolutivo- del Ejecutivo; la del

---

78 Carré de Malberg (op. cit., pp.783, ss) sostiene: "llega siempre un momento en que la preeminencia inherente a la función considerada por la constitución como superior se afirma por la preponderancia del órgano investido de la misma, y permite a este dominar a las autoridades dedicadas a funciones subalternas." "En todo estado se encontrará invariablemente a un órgano supremo que domina a todos los demás."

Législativo de inspeccionar al Ejecutivo, ya que controla las leyes que ha votado; y también, sin que sea cuestión de responsabilidad ministerial, puede pedir cuentas a los ministros.

Por otra parte, se argumenta que el órgano legislativo irrumpe seriamente en la función judicial, puesto que en circunstancias especiales se erige en tribunal. (79)

Con base en lo anterior se señala que Montesquieu, lejos de separar los poderes para que se limiten entre sí, los pone en colaboración, lo cual es una visión muy distinta a la plasmada por la teoría clásica, y que veremos después.

Ahora bien, si los poderes se encuentran en relación, entonces no existe la separación orgánica, y si pueden realizar actos cuya sustancia es ajena a la que les corresponde, no existe la separación funcional. Por otra parte, si consideramos -como lo hace Charles Eisenmann- que la facultad del Ejecutivo de vetar las disposiciones del Legislativo lo convierte en parte integrante de este último órgano, (80) entonces tampoco existirá la separación subjetiva o personal.

La teoría clásica nunca se ha aplicado, y nunca podría

---

79 Véase Althusser, Louis. *op. cit.*, pp. 84 y ss. y Eisenmann, Charles. *op. cit.*, pp. 430-432.

80 Eisenmann (*op. cit.*, p. 430) "El Poder Legislativo -el poder de expedir las reglas legislativas- está confiado no únicamente al parlamento sino conjuntamente al parlamento y al gobierno; el monarca recibe en efecto, un veto absoluto contra los proyectos de ley adoptados por las dos cámaras que no llegarán a ser leyes más que por su consentimiento." "Son, Pues, miembros del órgano legislativo los individuos o cuerpos de quienes la constitución exige el consentimiento, y sólo de ellos, para la expedición, es decir entrada en vigor de las reglas legislativas."

aplicarse (81) porque dos de sus pilares básicos son incompatibles entre sí: La separación funcional y la separación orgánica o material. La separación funcional supone que un órgano sólo puede realizar actos de una sustancia, y la orgánica el desempeño total de determinada tarea por un órgano en forma aislada, sin el menor contacto con las otras potestades, lo cual implica en la realidad que un órgano, para conservar su autonomía orgánica y desempeñar una tarea hasta sus últimas consecuencias, habrá de realizar actos cuya sustancia funcional no le corresponden.

Un ejemplo muy claro de este contrasentido es el caso del Contencioso Administrativo, ya que una separación rigurosa de las funciones nos conduciría a que el Poder Judicial conociese y resolviese, también las controversias que se suscitasen en torno a la labor administrativa; sin embargo, desde el punto de vista de la separación orgánica se entiende que el órgano ha de llevar la tarea administrativa a sus últimas consecuencias, por lo que el órgano administrativo tendrá que resolver, por sí mismo, sin la intervención de órganos distintos, sobre la controversia suscitada en razón de la ejecución de una ley, con lo que realizarían actos de naturaleza jurisdiccional, rompiendo así con la separación funcional. Muestra de esta incompatibilidad son las facultades, que independientemente de su finalidad política, tiene asignadas el Ejecutivo, tales como la reglamentaria y la iniciativa de ley; como las conferidas al Legislativo, de vigilancia de ejecución de las leyes y de erigirse en tribunal

81 Así, Carre de Malberg apunta que la separación de funciones con afectación de cada una de éstas a órganos distintos, en forma exclusiva es completamente irrealizable. "No existe ni siquiera en aquellos estados cuya constitución pretendió aplicar estrictamente el principio de Montesquieu" y así señala las constituciones de Estados Unidos de América de 1787 y las francesas del mismo siglo (op. cit. pp. 764 y ss.); George Burdeau asienta: "la realidad nos muestra no dejarse encerrar en los marcos de la clasificación corriente de funciones y que la práctica política no concuerda con ella, apesar de estar perfectamente definida en la constitución (op. cit. pp. 197 y 198.); Carlos de cabo Martín al respecto nos dice: "Así se llegará a entender como una separación radical y que es un desideratum nunca alcanzado, por la propia imposibilidad de funcionamiento organizativo que su implantación literal implicaba." ("División y Predominio de Poderes." se encuentra en El control parlamentario de gobierno en las democracias plurialistas, Ediciones Manuel Ramírez, terceras Jornadas Internacionales de ciencia política y derecho constitucional, Editorial Labor, Madrid, 1978, p. 71). Cfr: Hernández Valle, "El valor actual del principio de división de poderes. El caso costarricense." Memoria del III congreso iberoamericano de derecho constitucional, t. II. pp/23 y ss.

para conocer de juicio político, o la de pedir a los ministros cuentas de su administración, con lo cual realiza actos administrativos y Jurisdiccionales. (82) Esta cuestión, en la práctica, se presenta también en torno a la actividad del Poder Judicial; ejemplo de esto es la Jurisprudencia, pero en el esquema de Montesquieu no es muy claro ya que sólo se remite a restringirlo, a convertirlo, como él lo dice, en un poder nulo. (83)

La noción de la separación orgánica rompe y necesariamente va en contra de la especialización y separación funcional de los órganos, 'poderes'.

La existencia de esta serie de actos, facultades de naturaleza sustancial impropia a la que le corresponde a cada órgano bajo la separación funcional, (84) ha llevado a una serie de Juristas a señalar que la teoría de separación de poderes "de Montesquieu"

---

82 Carre de Malberg (op. cit., p.764): "Las autoridades estatales estarían en la imposibilidad de llevar su cometido nominal si permanecieran encerradas dentro de una función material determinada y privadas del recurso de participar en cualquier función distinta. Es importante ver que la distinción material de las funciones se establece únicamente según su sustancia y la naturaleza intrínseca de los diversos actos de la potestad estatal. La actividad de los órganos por el contrario, se ejerce en vista de fines estatales determinados. Ahora bien, para alcanzar uno cualesquiera de estos fines es indispensable que el órgano que de ellos se halla encargado realice múltiples actos, los que, por su naturaleza, dependen de varias funciones."

83 Charles Eisenmann (op. cit., p.44) apunta: "Montesquieu... no ponía en tela de juicio que los tribunales estuvieran acantonados dentro de una sola función jurisdiccional, la que a su parecer no estaba totalmente subordinada, sino que además se reducía a una aplicación cuasimecánica de la ley, sin posibilidad de juicio personal, ni de libertad, carente de facultad discrecional para aquel que la ejerce, y por lo tanto políticamente nula, no confiándole ningún papel político..."; Mario de la Cueva (Teoría de la constitución, op. cit., p. 282) señala que Montesquieu se basa en la organización de la judicatura de Atenas, en la "Política de Aristóteles": "La justicia debe impartirse por hombres salidos del pueblo, y no ser patrimonio de una sola clase social, ni de una profesión, sino que corresponde a personas designadas periódica y alternativamente"; Solozábal Echavarría (op. cit., p.233) escribe que la concepción de un poder verdaderamente independiente corresponde al poder judicial."

84 Carre (op. cit., pp.764 y ss.) "Se ha señalado como un poder de naturaleza intermedia el que consiste en estatuir sobre el contencioso administrativo..."

no es más que de separación orgánica. (85) Sin embargo, hay otros que ven a este tipo de facultades, contempladas por el teórico francés, como motivo de relación entre los poderes, con lo cual se rompe con la separación orgánica; y luego se dice que se debería hablar más bien de una colaboración de poderes. (86)

Vistos todos estos aspectos, es posible decir, que la teoría clásica de la separación de poderes es demasiado simple, mecanicista, matemática, abstracta como para poder tener vigencia en la realidad. (87) Crítica que se le hiciera desde sus principios, prueba de ésto son las elocuentes frases del enciclopedista Juan Jacobo Rousseau:

Nuestros políticos al no poder dividir la Soberanía en su principio, la dividen en su objeto. La dividen... en Potestad Legislativa y en Potestad Ejecutiva; tan pronto confunden estas partes como las separan. Hacen del soberano un ser fantástico, constituido por piezas ensambladas; es como si compusieran al hombre con varios cuerpos, uno de los cuales tuviera ojos, el otro brazos, el otro pies, y nada más. Se dice que los charlatanes del japon despedazan a un niño ante los espectadores, y después arrojando al aire todos esos miembros uno tras otro, recogen al niño vivo y recompuesto.

Así son, aproximadamente los trucos de nuestros políticos: después de desmembrar al cuerpo social por una prestidigitación digna de un circo, no se sabe cómo, juntan de nuevo las piezas... (88)

Por lo anterior, no podemos aceptar los términos de la Teoría Clásica de la Separación de Poderes simple y sencillamente porque sus tesis son demasiado vagas e incompatibles. sin embargo, y paradójicamente, después de rechazarla, aceptamos la esencia de

---

85 Carre de Malberg nos dice que Montesquieu "se preocupa principalmente en separar el ejercicio de ciertas funciones entre titulares diferentes; incluso, a decir verdad, no distingue las funciones sino desde el punto de vista de esta separación práctica que, según él, debe reinar entre ellas. Es quizá una teoría exclusivamente de separación orgánica de poderes; y desde este punto de vista no deja nada que desear en cuanto a su precisión. (op. cit., p. 742); Cfr. Reyes Marquez Atanasio. op. cit., p. 18).

86 Bidart Campos, Germán, op. cit., pp. 700 y ss.

87 Reynaldo Vanossi dice: "... la podríamos llamar la concepción mecanicista del estado; y es mecanicista, porque los mecanismos que presuponía eran muy sencillos y muy fáciles de entender... ("Situación actual de la separación de poderes en el mundo en que vivimos," JURE #2, may-ago, 1973, Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara, p. 61); por su parte Carre de Malberg afirma que "El error está en haber creído posible regular el juego de los poderes públicos por medio de una separación mecánica, en cierta forma matemática: como si los problemas del estado fueran susceptibles de resolverse mediante procedimientos de tal rigorismo y precisión." (op. cit., p. 770); Cfr.; Manzanilla Schaffer. op. cit., p. 364.

88 Citado por Carre de Malberg. op. cit., pp. 279 y ss.

la misma, el aforismo primero y último que la sustenta; "Que por la disposición de las cosas el poder detenga al poder." Que su ejercicio se realice en tal forma que no se concentre en unas solas manos. (89)

## 2. LA TEORIA DE LA INDEPENDENCIA JURIDICA DE LOS PODERES

Como hemos asentado antes, la Teoría Clásica de la Separación de poderes es tan sólo una interpretación del texto de El espíritu de las leyes, (90) de las críticas a esta teoría surgirá una nueva y renovada interpretación menos simple y mas apegada a la realidad, que parte de una correcta utilización de los conceptos de poder, órgano y funciones estatales; entre cuyos principales elementos aparece la necesaria relación entre los órganos, y la no especialización de funciones sustantivas de los mismos, (91) de tal forma que los órganos participen en el ejercicio de las distintas funciones y puedan realizar -a la vez- actos de distinto contenido sustancial, ya legislativos, administrativos o Jurisdiccionales, pudiendo, de esta forma, a través de las relaciones entre los poderes, producirse, conformarse la voluntad única del Estado. Todo lo cual permitirá una transparente visión de la unidad del poder estatal.

Esta nueva visión de la obra de Montesquie entiende que el autor no habló de ninguna de las tres clases de separación que observa la teoría clásica.

### a. LA NO ESPECIALIZACION DE FUNCIONES

La nueva interpretación de El espíritu de las leyes, no acepta la separación de funciones porque encuentra que cada órgano realiza actos cuyo contenido material le son ajenos y por tanto, su realización corresponderían a otro órgano conforme a una separación de esta naturaleza.

89 Cfr. Fix-Zamudio Héctor. "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución Mexicana" en la Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, tomo II, UNAM, IJ, México, 1967, pp. 621 y 622.

90 "la versión racionalista que le imprimió el constituyente francés, debe rechazarse por extrema volviendo a sus causas reales." Bidart Campos. op.cit. p. 703; Otto Mayer (Derecho administrativo alemán, tomo I, parte general - edición original 1903 - trad. Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin, Editorial de Palma, Buenos Aires, 1949), citando a M. Aucoc apunta: que lo que se rechaza en forma unánime no es la verdadera separación de poderes sino el espantajo que se ha hecho de ella.

91 Lo que no es otra cosa que el rompimiento de la separación orgánica así como de la funcional.

Aunque la separación de funciones se relaciona con la orgánica ya hemos visto que son incompatibles, sin embargo, ambas se fracturan en El espíritu de las leyes por los mismos actos, tales como el derecho de inspección que concede al Legislativo sobre la ejecución de las leyes, o bien el derecho de veto que otorga al Ejecutivo en el proceso Legislativo. (92)

Así mismo, el nuevo esquema de separación comprende que Secondat se dio cuenta de la desigualdad jerárquica existente entre las distintas funciones, y que de otorgar el monopolio de cada una de éstas a órganos distintos provocaría el desequilibrio de los mismos. (93)

#### b. LA COLABORACION DE LOS ORGANOS

Montesquieu no pudo concebir a los poderes como independientes ya que de ser así cómo podrían limitarse o detenerse, si sus esferas de actividades son totalmente distintas e independientes? Charles Eisenmann, uno de los principales seguidores de esta nueva interpretación, apunta que los órganos estarían en situación de limitarse

En la medida en que ambos asientan, en cualquier forma, respecto a una misma decisión, es decir en donde ejerzan conjuntamente la misma función para reglamentar la misma materia y entendiéndose que acontece dentro de la misma colectividad... si se atribuye a dos órganos diferentes, es decir, si son facultados a tomar únicamente, y en forma exclusiva, válidamente y definitivamente, decisiones jurídicamente diferentes, no podrían, por hipótesis limitarse mutuamente; no encontrándose dentro de un mismo

---

92 Carre de Malberg (op. cit. p. 764), como muchos más, considera esta separación como irrealizable; cada órgano estatal acumula funciones materiales diversas y dicha acumulación es inevitable, y Altusser (op. cit. pp. 84, 85) argumenta que esta teoría, la de separación, no existe; Charles Eisenmann (op. cit. p. 436) apunta que "si verdaderamente Montesquieu hubiera creído en la necesidad de separar funcionalmente las diferentes autoridades estatales, y si se hubiera propuesto hacerlo en la constitución que proyectaba, se habría torpemente equivocado sobre las soluciones jurídicas que eran pertinentes para los fines políticos que perseguía, se habría directamente contradicho, de tal suerte que se tendría el derecho y aún la obligación de considerar el conjunto de su pensamiento constitucional como un prodigioso monumento al absurdo."

93 Charles Eisenmann (op. cit. p. 442) dice: "La idea, impuesta por la forma en que se explica los párrafos relativos a la separación de los poderes, en donde, en efecto, las fórmulas son análogas para las tres funciones, deja de ser una opinión defendible, desde que se reconoce que Montesquieu comprendió la jerarquía de las funciones estatales, y no pudo por lo tanto querer una situación igual por lo que se refiere a las autoridades jurisdiccionales, que él especializaba dentro de una función inferior respecto de los órganos a los que asociaba a la función suprema." véase Carre de Malberg, op. cit., pp. 783 y ss.

plano... (94)

Para poder limitarse, los órganos del Estado, han de tener en común ciertas actividades complementarias, es decir, que han de colaborar en el ejercicio de las funciones estatales. (95)

### c. RECHAZO DE LA SEPARACION SUBJETIVA

Eisenmann, Althusser y los demás seguidores de esta visión tampoco están de acuerdo con la separación subjetiva o personal, porque ven que el titular del Ejecutivo, forma también parte del órgano Legislativo. Esto derivado del concepto que tienen de la potestad legislativo, y de quienes la ejecutan. Así, el primero de los antes señalados dice:

Poder Legislativo es el poder de expedir reglas legislativas y, por consiguiente, detentar el Poder Legislativo es tener competencia para expedir esas reglas... son pues miembros del órgano legislativo los individuos o cuerpos de quienes la constitución exige el consentimiento, y solo de ellos, para la expedición, es decir, la entrada en vigor de las reglas legislativas. Sólo el consentimiento a la regla legislativa constituye un elemento del acto legislativo, una atribución legislativa toda otra intervención dentro del procedimiento que tienda y desembogue en la expedición de reglas legislativas, acto jurídico o material, si no tiene esos caracteres; no confiere al órgano que es autor una participación en el Poder Legislativo. (96)

Tal sería el caso del derecho de iniciativa, o el de intervenir

94 op. cit. p. 437.

95 Schmitt, Carl *La Dictadura*, trad. José Díaz García, Ediciones de la Revista de Occidente, Madrid, 1968, p. 138. "La teoría de la llamada división de poderes resulta incomprensible si uno se aferra a la palabra división o separación en vez de esa imagen de Balance... la imagen sirve ante todo para designar un entendimiento entre el parlamento y el rey... Bidart Campos (op. cit., p. 723) "interpretando dicha doctrina a la luz del principio de equilibrio que la íntegra debe adecuarse positivamente dentro de cada ordenamiento estatal a las necesidades vitales de las circunstancias históricas en un ajuste de las competencias asignadas a cada órgano en aplicación de los requerimientos de colaboración y contralor que caracterizan aquel equilibrio, teniendo presente el objeto primordial de evitar la concentración del poder... Manzanilla Shaffier (op. cit., p. 383) "Montesquieu no quiso decir que los poderes separados del estado funcionarían sin colaboración entre ellos... Jean Touchard (op. cit., p. 311) "...no tiene el alcance que le han atribuido sus sucesores. Los poderes no deben estar en las mismas manos, pero no quiere decir de ningún modo una rigurosa separación entre los tres poderes... Althusser (op. cit. p. 83) después de señalar una serie de interferencias entre los órganos, que encuentra en la obra de Secondat apunta: "No se comprende muy bien como puede conciliarse semejantes interferencias, tan importantes, de los poderes, con la pretendida pureza de la separación."

96 Eisenmann, Charles, op. cit., p. 430

en la etapa de discusión dentro del proceso legislativo. (97)

#### d. LA LIMITACION DEL PODER

Esta novedosa interpretación explica que para cumplir la máxima de que el poder destenga al poder, es necesario una situación de igualdad entre los órganos, que no se consigue por medio de una especialización funcional, siendo en virtud de esto que Montesquieu busca dicho Estado de equilibrio orgánico dando a cada órgano participación en las distintas funciones del Estado, con lo cual establece actividades complementarias entre los órganos, por las que sea posible la recíproca limitación de los mismos. Pero este engranaje no termina ahí; es mucho más complejo, ya que al permitir la coparticipación de los órganos en la función legislativa, hace posible la concepción, el respeto, a la formación de la voluntad única del Estado, resultado del interactuar de sus órganos. Y aún va más adelante, ya que bajo esta exégesis Secondat no sólo concibe una voluntad y un poder estatal únicos, sino que al introducir la idea de representación va a introducir en su esquema la máxima platónica del gobierno mixto o moderado. (98)

Se dice que introduce la idea de gobierno mixto porque en el proceso legislativo delineado en El espíritu de las leyes intervienen; el ejecutivo, es decir el rey; la cámara alta, en la que se encuentra representada la nobleza; y la cámara baja, que representa a la burguesía, al decir de otros, al pueblo. Así, en la función legislativa participarían los tres grandes sectores sociales considerados por Secondat.

97 El mismo Eisenmann (op. cit., p.431) cita la tesis contraria, es decir, aquella que no considera al veto como acto legislativo, con lo cual se respetaría la separación personal, y que es respaldada por Carré de Malberg y otros. "El poder de decir no, no puede ser considerado como un acto de confección de la ley; en efecto, el mismo supone la ley ya construida, perfecta; el no es más que un impedimento a la ejecución de una ley ya adoptada. En esto, añade Carré, el veto difiere esencialmente de la sanción: ésta implica un acto positivo de participación en la configuración de la ley; ella hace una ley de algo que no lo era todavía..." por eso Montesquieu solo dio al rey el veto y no una sanción. Por su parte Eisenmann dice que Secondat consideró al veto como una forma de participar en la función legislativa, y que el veto y la sanción no son sino las dos caras de una misma moneda, ya que de no oponerse al veto el resultado será el de la aprobación de expedición de la norma.

98 César Quintero (op. cit., p.15) hace algunos comentarios sobre lo limitado del concepto de ley empleado por Secondat, "el derecho de hacer lo que las leyes permiten", apuntando que si bien la brevedad no dilucida en forma expresa este punto, implícitamente sí lo resolvió de muy ingeniosa manera, distribuyendo entre diversas autoridades la función legislativa.

Eisenman y los demás seguidores de esta interpretación tienen cuidado en señalar que no debe pensarse, al hablar de un ejercicio común de las funciones, en una concentración del poder, ya que aceptan una clase de separación, pero distinta a las empleadas en la teoría clásica, "en forma sencilla y mucho más modestamente, que no es necesario que dos, cualesquiera que sean, de las tres funciones estén reunidas íntegramente en las mismas manos; fórmula de no acumulación..." (99)

#### o. EL PODER JUDICIAL

Antes de continuar es imprescindible ver el papel que juega bajo esta 'fórmula de no acumulación' el Poder Judicial. A este respecto, Montesquieu establece su criterio en los siguientes términos: "El Poder Judicial no debe dársele a un senado permanente, sino ser ejercido por personas salidas de la masa popular, periódica y alternativamente designadas de la manera que la ley disponga, las cuales formen un tribunal que dure poco tiempo, el que exija la necesidad."

De este modo se consigue que el poder de juzgar, tan terrible entre los hombres, no sea función exclusiva de una clase o de una profesión; al contrario, será un poder, por decirlo así, invisible y nulo. No se tiene jueces constantemente a la vista; podrá temerse a la magistratura. No a los magistrados. De los tres poderes de que hemos hecho mención, el de juzgar es casi nulo. (100)

De los párrafos anteriores, Eisenmann y otros más concluyen que el Poder Judicial, dentro de todo este engranaje, es nulo; en el sentido de liberarlo de toda actividad política, como pudiera ser la de juzgar a los titulares de los otros órganos; así, lo subordina y restringe únicamente a señalar la norma general a aplicarse al caso concreto, sin que ser ejercido en forma permanente por ninguna persona; por tanto, y lo único que se tendrá, en un momento dado será la ley; la que señala la forma de designarse el tribunal y establece, asimismo, las normas

99 Eisenmann, *op. cit.*, p. 439; por su parte César Quintero (*op. cit.*, p. 15) dice: "En el reparto equilibrado de esa y de las demás funciones del Estado radica la esencia de la doctrina de Montesquieu, y no en la independencia absoluta de cada uno de los tres órganos superiores de gobierno con exclusividad respectiva de funciones, como algunos han insistido e insisten en sostener."

100 Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, *op. cit.*, pp. 203-206. En los primeros dos párrafos que hemos citado podemos ver la influencia de Aristóteles, *La política*, *op. cit.*, p. 124

generales, dentro de las que determinara el juez, las aplicables a la controversia específica para cuya resolución se le designó. Sobre este tema Althusser señala:

El punto esencial de esta demostración consiste en comprender perfectamente que el Poder Judicial no es un poder en el sentido propio. Este poder es invisible y como nulo, dice Montesquieu. Y, de hecho, el juez es para él sólo una presencia y una voz. Es un hombre cuya función consiste única y exclusivamente en leer y decir la ley... en las materias en las que el juez corría el riesgo de ser algo más que un código parlante, Montesquieu se ha preocupado de decretar garantías políticas, y no jurídicas... Una vez tomadas estas preocupaciones, que transfieren lo que el Poder Judicial hubiera podido tener de efectos políticos a órganos puramente políticos, el resto del judicial resulta, en efecto, como nulo. (101)

Sin embargo, cabe comentar, que el valor del Poder Judicial, en el esquema de Montesquieu, no es definitivamente nulo, porque de lo contrario no habría habido inconveniente en encomendar esta tarea a alguno de los dos órganos políticos, con lo que se rompería el engranaje, el necesario equilibrio entre ambos.

#### f. LA FUNCION SUPREMA, EL PODER LEGISLATIVO

El hecho de reducir, subordinar al Poder Judicial, resulta sumamente importante, al quedar solamente dos órganos con el carácter de políticos, y entre los cuales debería darse cierto equilibrio y determinadas esferas comunes que les permita fresnarse mutuamente. Secundat, al decir de esta corriente, se percata que la función legislativa es superior a la ejecutiva, y de la necesidad de que los órganos esten relacionados, y en situación de equilibrio para poder detenerse; por ello garantiza la igualdad de los órganos haciendo que ejerzan conjuntamente la función suprema, o sea la legislativa, a la cual subordina la ejecutiva y la jurisdiccional; así, otorga al parlamento la colaboración y el voto de los textos de ley, y al monarca el derecho

101 Althusser, Louis, *op. cit.*, p. 85. Manuel Bonachela (*op. cit.*, p. 58 y ss.) en tanto que establece una concordancia entre su ideología política y su ideología social, la distribución del poder se realiza una vez mostrado que el poder de juzgar es «como nulo», o que, al menos, no es «visible»; Charles Eisenman (*op. cit.*, p. 441) no ponía en tela de juicio que los tribunales-tribunales fijos o jurados, esto es irrelevante- estuvieran acantonados dentro de la sola función jurisdiccional, la que a su parecer no estaba solamente subordinada sino que además se reducía a una simple aplicación quasi-mecánica de la ley, sin posibilidad de juicio personal, ni de libertad, carente de facultad discrecional para aquel que la ejerce, y por tanto, políticamente nula, no confiándole ningún papel político; Quintero, César (*op. cit.*, p. 19) resta a los jueces el tradicional arbitrio personal... discrepando con la labor de los jueces en Inglaterra, donde tienen un amplio arbitrio judicial.

de impedir que esos proyectos de ley lleguen a convertirse en leyes, exigiendo así el consentimiento de los dos órganos, con lo que evita, a la vez, la concentración de la actividad suprema en unas solas manos. (102)

Ya hemos visto cómo, según esta perspectiva, Montesquieu hizo del Poder Judicial un órgano nulo, (103) y del Poder Legislativo uno mixto, al estar constituido por el parlamento y el rey, para que ejerzan conjunta, complementariamente, la función legislativa, y se encuentren en una situación de igualdad y puedan limitarse mutuamente, y no se concentre la función que 'considera' superior en unas solas manos.

#### g. EL PODER EJECUTIVO

Pero ¿qué pasa con la función ejecutiva? Según Eisenmann, al establecer Secondat que las reglas legislativas representarán la voluntad común de los dos órganos políticos resulta poco importante cómo estará atribuido el poder ejecutivo, ya que el monarca o ejecutivo deja de ser un simple instrumento funcional del legislativo: "por otra parte -agrega- la naturaleza de ese poder, su carácter subordinado, hacen que no sea necesario -ni suficiente- para asegurar su independencia de hacer participar ningún órgano, ni confiarlo a un órgano compuesto." Añade: "Montesquieu estima que la independencia del gobierno -y, por ello mismo, la libertad del Estado- exige sin duda, como también la preocupación por la correcta ejecución de las leyes, que sólo él ejerza el poder ejecutivo, sin participación del parlamento. Es suficiente con reconocer al parlamento el derecho de controlar su actividad". Para abundar sobre esto mismo, señala:

"Montesquieu regula las relaciones funcionales de los dos órganos en base al modelo de la constitución inglesa, de la forma en que la había analizado en sus apuntes sobre Inglaterra... esta breve y esclarecedora síntesis es la prueba directa y decisiva de que Montesquieu conocía perfectamente el estado constitucional de la Inglaterra de

---

102 Según Carré de Malberg, Montesquieu concibe a las funciones como iguales.

103 Nótese aquí la necesaria distinción de los conceptos poder y órgano, ya que bajo esta tesis el Poder Judicial estaría muy lejos de ser realmente poder, sino sólo una presencia y una voz que sólo ha de pronunciar lo que el legislador estableció, para que el ejecutivo realice lo que el legislador en su oportunidad dispuso. Pero ¿si el Poder Judicial no es realmente poder, por qué llamarlo poder? ¿Porque utilizar el mismo término que emplea para llamar al ejecutivo y al jurisdiccional?

su tiempo." (104)

Después asienta que si el monarca y el parlamento pudieran revocarse el uno al otro, podrían, momentáneamente, escapar a la necesidad de avenirse, y provocarse no sólo inestabilidad política, sino sobrevenir la preponderancia de alguno de ellos. Para evitar esta eventualidad, el monarca debe ser absolutamente irresponsable. Sobre este punto Eisenmann señala:

Se ve hasta qué grado Montesquieu, lejos de partir de una fórmula abstracta y uniforme, procediendo mecánicamente, resolvió separada y sucesivamente la cuestión de la atribución de cada una de las funciones, teniendo en cuenta consideraciones concretas, con elementos especiales para cada una de ellas, en particular, su carácter jurídico y su importancia política, naturalmente tal y como él las concebía. Especialmente, es necesario advertir que Montesquieu no aplicó la fórmula "Es preciso que el poder limite al poder" ... más que en relación con el poder legislativo, poder supremo dentro de su sistema. (105)

#### h. LA INDEPENDENCIA JURIDICA

A la luz de esta teoría, Montesquieu diseñó el ejercicio de las funciones estatales y la intervención de los órganos en éstas, atendiendo a situaciones concretas dentro de un marco bien delineado, pero el punto clave se encuentra en la relación entre el parlamento y el gobierno: "era éste para Montesquieu...-dicie Eisenmann- el punto esencial, incluso era el único que él juzgaba que tuviera una importancia política que fuera relevante para el

104 Eisenmann, Charles, *op. cit.*, p. 443 y 444). Montesquieu (*op. cit.*, p. 208, lib. XI, cap. VI) Pero no conviene la recíproca; el poder legislativo no debe tener la facultad de poner trabas al ejecutivo, porque la ejecución tiene sus límites en su naturaleza y es inútil limitarla: por otra parte, el poder ejecutor se ejerce siempre en cosas momentáneas. Pero si el poder legislativo, en un Estado libre, no debe inmiscuirse en las funciones del ejecutivo ni paralizarlas, tiene el derecho y debe tener la facultad de examinar de qué manera las leyes que él ha hecho han sido ejecutadas.

105 Eisenmann, Charles, *op. cit.*, pp. 444 y 445. Montesquieu aclara: "De todas maneras, y sea cual fuere su fiscalización, el cuerpo legislativo no debe tener el derecho de juzgar a nadie y mucho menos al que ejecuta: la conducta y la persona de éste deben ser indiscutibles, sagradas, porque siendo su persona tan necesaria al Estado, para que el cuerpo legislativo no se haga tiránico, desde el momento que fuera acusada, y juzgada la libertad desaparecería... En este caso el Estado dejaría de ser una monarquía: sería una república sin libertad. Pero como el que ejecuta no puede hacerlo mal, sino por culpa de malos consejeros, que odian las leyes como ministros, éstos son los que deben ser perseguidos y penados. A no ser así, el pueblo no recibiría jamás satisfacción ni podría pedir cuenta de las injusticias que se hicieran." (*op. cit.*, pp. 208 y 209, libro XI, capítulo VI)

equilibrio constitucional."(106) La función estatal suprema estaría repartida entre el parlamento y el gobierno; en este punto radica la idea política fundamental;

la independencia recíproca, desde un punto de vista jurídico, de los dos órganos. Investir dentro del poder supremo a dos órganos conjuntamente dentro del Estado, el Parlamento y el Gobierno postulando el acuerdo de los mismos como necesario y libre, tal es la idea que Montesquieu quiso realizar (107)

Para sintetizar lo aquí expuesto, diremos que se trata de una teoría de la "independencia jurídica de los poderes", que se resume en una de no concentración de las dos funciones políticas del Estado en unas solas manos; en la necesaria complementación de los órganos ejecutivo y legislativo en el ejercicio de dichas funciones, sobre todo en la legislativa, situandolos en una posición de equilibrio. Para su existencia, esta teoría presupone la subordinación del Poder Judicial quitándole todo poder político que pudiera tener, pero sin que sea ejercido por ninguno de los titulares de los otros órganos porque se rompería el equilibrio de los mismos. (108)

#### 1. LA FORMA MIXTA DE GOBIERNO

La Teoría de la independencia jurídica de los poderes o fórmula de no concentración comprende un segundo y trascendental aspecto, ya que entraña también la idea de la forma mixta de gobierno, lo cual hace posible por medio de la idea de representación. Hemos visto cómo en la función legislativa intervienen el monarca y el parlamento, pero este último, independientemente de la participación del rey en la función legislativa, también es, a

106 Eisenman, *op.cit.*, p.442

107 Eisenman, *Op.Cit.* P.442; En Montesquieu (*Op.Cit.* P210) se encuentra así: "He aquí, pues, la constitución fundamental del gobierno de que hablamos. Compuesto de dos partes el poder legislativo, la una encadenará a la otra por la mutua facultad del veto. Ambas estarán ligadas por el poder ejecutivo, como éste por el legislativo."

108 Cfr. Schmitt, Carl, *La dictadura op.cit.*, p.139; Quintero, César, *op.cit.*, p.28: "Lo que impresiona en la Constitución de Inglaterra de Montesquieu es el enlace de actividades de los órganos de gobierno, la ingeniosa distribución de la actividad legislativa, a fin de impedir su monopolio por cualquiera de las autoridades estatales"; Bonachela (*op.cit.* pp.56 y ss.) apunta que en *El Espíritu de las Leyes* se encuentran dos principios, y no uno solo como sostiene la teoría de la separación de poderes; uno de éstos es el de la "no acumulación de dos o tres poderes en un mismo órgano...o de no confusión, dirigido a evitar la acumulación de poder en bloque, pero no en el caso de atribuciones particulares que pueden delimitar y aislar."

su vez, un órgano mixto o compuesto, ya que estará integrado por dos cámaras: la de los lores y la de los comunes; ello en razón de que cada una de éstas obedecen a distintos intereses sociales, con lo cual se pretende respresentar, mediante la cámara de los lores, a los intereses de la nobleza, y por medio de la de los comunes a la burguesía o, en el mejor de los casos, según se entienda, al pueblo. En El Espíritu de las leyes lo encontramos así:

Como en un Estado libre todo hombre debe estar gobernado por sí mismo, sería necesario que el pueblo en masa tuviera el Poder Legislativo; pero siendo esto imposible en los grandes Estados y teniendo muchos inconvenientes en los pequeños, es menester que el pueblo haga por sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo.

Hay siempre en un Estado gentes distinguidas, sea por su cuna, por sus riquezas o por sus funciones; si se confundieran entre el pueblo y no tuvieran más que un voto como todos los demás, la libertad común sería esclavitud para ellas, esas gentes no tendrían ningún interés en defenderla, porque la mayor parte de las resoluciones les parecerían perjudiciales. Así la parte que tengan en la obra legislativa debe ser proporcionada a su representación en el Estado, a sus funciones, a su categoría; de este modo llega a formar un cuerpo que tiene derecho a detener las empresas populares, como el pueblo tiene derecho a contener las suyas.

"Esto quiere decir que el Poder Legislativo debe confiarse a un cuerpo de nobles, al mismo tiempo que a otro elegido para representar al pueblo. Ambos cuerpos celebrarán sus asambleas y tendrán sus debates separadamente, porque tienen miras diferentes y sus intereses son distintos. (109)

109 Montesquieu, op. cit., pp. 204-206; Bonachela, Manuel (op. cit., pp. 58 y ss.) encuentra, como segundo principio básico, en El Espíritu de las leyes que "El poder soberano no debe estar sometido a un individuo, o a una asamblea única, sino debe estar confiado a un órgano complejo, formado de varios elementos profundamente diferentes y heterogéneos, representando fuerzas políticas distintas, que ejercerán conjuntamente la soberanía, cuya expresión máxima es la elaboración de la ley."; Quintero, César (op. cit., p. 17) escribe: "Montesquieu no consideró que solo debían estar separados los tres órganos superiores del estado, o sea los tres clásicos poderes por él concebidos, ya que como aquí se ve, estima que uno de dichos poderes debe constar de corporaciones separadas."; según Eisenmann, (op. cit., p. 447.) "El gobierno moderado era para Montesquieu un gobierno en donde la elaboración del orden social, mas generalmente, la dirección de la colectividad, el gobierno de la sociedad no pertenecería, en última instancia, a un órgano simple -cuerpo o individuo- sino a un órgano compuesto, formado de los diferentes factores sociales a los cuales él pretendía otorgar el medio de hacer valer sus concepciones, intereses, o de sus representaciones, y cuyas decisiones expresarían por consiguiente, la voluntad común y concordante, serían el fruto del acuerdo de estos diferentes elementos, y podrían hacerse así una mutua oposición, limitarse, es decir, compelerse los unos a los otros sobre una línea media igualmente aceptable para todos los ciudadanos, igualmente respetuosa de sus intereses." Cfr.: Althusser, Louis, op. cit., pp. 85-86; González Casanova, J. A., op. cit., p. 110; Marshall, Geoffrey, op. cit., p. 137

Secondat estructuraría de tal forma el proceso de formación de la ley que diera oportunidad a las tres grandes fuerzas sociales, que él considera indispensables: el rey, la nobleza y el pueblo, a mi parecer en éste último caso se trata más bien de la burguesía, en el ejercicio de la función suprema. Prueba de que Montesquieu -aparte de los párrafos ya señalados- perseguía también la participación de los distintos sectores sociales en la función legislativa, es el siguiente párrafo, donde se manifiesta en contra de la concentración del poder bajo un único interés de clase determinado: "En Venecia, el gran consejo legisla; el Pregadi ejecuta; los cuarenta juzgan. lo malo es que estos diferentes cuerpos los constituyen personas de una misma casta, de suerte que, en realidad, forman un solo poder." (110)

#### j. LA ESTABILIDAD SOCIAL Y LA VOLUNTAD DEL ESTADO

Secondat repetirá en cierta forma la idea de reparto y equilibrio que empleó para los órganos del Estado en razón de las funciones, con cada una de las cámaras del parlamento y el monarca: "De los tres poderes que hemos hecho mención, el de juzgar es casi nulo. Quedan dos: el legislativo y el ejecutivo. Y como los dos tienen necesidad de un fuerte poder moderador, servirá para este efecto la parte del poder legislativo compuesta de aristócratas." (111) Así estará aplicando dicho esquema a las tres clases o sectores sociales, con lo cual les dará participación en la actividad del Estado, consolidará la unidad de la voluntad estatal y buscará, si bien no un estado de igualdad, sí uno de equilibrio, de estabilidad social. Es aquí donde se vincula toda la estructura estatal de Montesquieu con su idea básica de libertad. Su esquema estatal tiende a buscar la seguridad de los individuos. A este respecto Bonachela observa:

Según Montesquieu intervienen en la actividad legislativa las dos cámaras y el monarca, con lo que las leyes suponen un triple consentimiento, con ello se aseguraba la moderación en el ejercicio del poder político; moderación entendida como valor y virtud esenciales y que, formando parte de su concepto de libertad política, era una de sus mayores preocupaciones. Es palpable que la idea de libertad política en Montesquieu comprende no sólo la

110 Manuel Bonachela (op.cit. p.65) señala la posibilidad de que cada poder enumerado por Montesquieu esté provisto, es susceptible de albergar un determinado contenido de clase, aunque quizá no en forma absoluta.

111 Montesquieu, op.cit. p.206

ejecución de la ley, sino la legislación misma, hasta el punto de que la legislación prima la ejecución, del mismo modo que la moderación ha de estar presente, por encima de todo, en el ejercicio del poder supremo. (112)

También figura en el proyecto de Secondat la participación de los individuos en el actuar del Estado y la toma de conciencia de su grado de libertad, la idea que sobre su seguridad tiene cada uno de los miembros de la población del Estado. Sobre este particular, González Casanova dice: "Libertad dentro del marco de la ley, pero la ley debe regular el equilibrio armónico de los poderes sociales y políticos creando un poder supremo o estado de derecho al servicio de la libertad en el que los poderes se frenen y moderen unos a otros." (113)

Decimos que aplica su esquema de reparto y equilibrio, la idea de la Balance como la llama Schmitt, primero, en la relación de las dos cámaras, porque les fija límites, y las obliga, por lo general, a que por la disposición de las cosas se complementen. (114) Este proceso interno del parlamento hemos de vincularlo al que se da entre el parlamento y el monarca, y más en concreto entre el monarca y cada una de las cámaras, pudiendo ver así claramente que el producto legislativo sólo se dará con el consenso de las tres fuerzas sociales, o desde otro ángulo, de la concordancia de las tres potestades; el monarca, la cámara alta y la baja.

En el proceso legislativo de Secondat se otorgan determinadas atribuciones a cada ente político, cuyo ejercicio aislado no produce efecto alguno, y únicamente tendrá sentido en cuanto concuerde y se complementa con el de las otras dos potestades. De esta manera, Montesquieu las obliga a actuar de común acuerdo y evitando la concentración del poder.

Estos tres poderes (puesto que hay dos en el legislativo se neutralizan produciendo la inacción. Pero impulsados por el movimiento necesario de las cosas, han de verse

---

112 Bonachela, Manuel, *op.cit.* p.68. Cfr. Quintero, César, *op.cit.* p.17. y las dos cámaras deben ejercer entre sí funciones de fiscalización y refrenamiento, pero esto no basta para evitar que la norma resulte opresiva; así hace necesario para el perfeccionamiento de la norma la intervención de otro poder, ajeno al legislativo, el ejecutivo con la facultad de veto y sanción.

113 González Casanova, J.A. *op.cit.*, p.110

114 Véase cita No. 95

forzados a ir de concierto. (115)

#### k. LA IGUALDAD DE LOS ENTES SOCIALES Y LOS GRUPOS INTERMEDIOS

Del desarrollo normal del trabajo nos surge una pregunta: Montesquieu busca, como hace con el Monarca y el Parlamento, órganos ejecutivo y legislativos, entidades del plano político-estatal, la igualdad de los entes en el plano social, es decir, la igualdad del monarca, la nobleza y el pueblo?

Para resolver esta pregunta hemos de ver primero una serie de planteamientos, como las clases de gobierno que concibe el Barón de la Brede:

Hay tres especies de gobiernos: El republicano, el monárquico y el despótico; para distinguirlos, basta la idea que de ellos tienen las personas menos instruidas. El gobierno Republicano es aquel en que el pueblo, o una parte del pueblo, tiene el poder soberano; el gobierno Monárquico es aquel en que uno solo gobierna, pero con sujeción a las leyes fijas y preestablecidas; y por último, en el gobierno despótico, el poder también está en uno solo, pero sin ley ni regla, pues gobierna el soberano según su voluntad y sus caprichos.

Dentro de la República distingue entre la democracia y la aristocracia según el poder soberano resida en la totalidad del pueblo o bien sólo en parte del mismo.

A continuación veremos cómo descarta varias de las formas de gobierno que concibe para quedarse con una sola.

Por lo que hace a la República democrática, señala como uno de sus elementos indispensables el establecimiento del derecho de sufragio; exalta la capacidad admirable del pueblo para elegir a los hombres a quienes debe confiar una parte de autoridad, pero después apunta:

Así como la mayor parte de los ciudadanos tienen suficiencia para elegir y no la tienen para ser elegidos, lo mismo el pueblo posee bastante capacidad para hacerse dar cuenta de la gestión de los otros y no para ser gerente.

Es preciso que los negocios marchen, que marchen con cierto movimiento que no sea demasiado lento ni muy precipitado. El pueblo es siempre o demasiado activo o demasiado lento. Unas veces con sus cien mil brazos lo derriba todo; otras veces con sus cien mil pie anda como los insectos. (116)

Para no abundar más diremos sencillamente que Montesquieu acepta la participación del pueblo en el gobierno, pero desconfía de uno exclusivamente popular. (117)

115 Montesquieu, *op.cit.*, p.210.

116 Montesquieu, *op.cit.* pp. 47-51

117 Cfr. Quintero. *op.cit.* p.17.

De la Republica aristocrática apunta:

En la Aristocracia, el poder supremo está en manos de unas cuantas persona. Estas hacen las leyes y las hacen ejecutar, lo restante del pueblo es mirado por aquellas personas a lo sumo como los vasallos en las monarquías por el monarca... Cuando los nobles son muchos es preciso que un senado se encargue de proponer a la corporación de nobles todo lo que está, por numerosa, no puede resolver sin consultar; el senado propone, y algunas veces decide.

Se puede decir que el senado es la aristocracia, que el cuerpo de nobles es la democracia y que el pueblo no es nada. (118)

Por lo que hace al gobierno despótico, basta conque cite mos la parte en que señala:

Resulta de la naturaleza misma del poder despótico, y se comprende sin bien que estando en uno solo encargue a uno solo de ejercerlo. Un hombre a quien sus cinco sentidos le dicen continuamente que él lo es todo y los otros no son nada, es naturalmente perezoso, ignorante, libertino. Abandona, pues, o descuida las obligaciones. (119)

Cada una de las formas de gobierno señaladas obedece al imperio de una clase social o de un individuo, lo cual rechaza Montesquieu tajantemente. Debe recordarse nuevamente el párrafo en que apunta; "Todo estaría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de proceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes..."

Todavía nos falta analizar cómo ve Montesquie la forma monárquica de gobierno, y lo primero que nos dice va íntimamente relacionado con el plantamiento anterior:

Los poderes intermediarios, subordinados y dependientes constituyen la naturaleza del gobierno monárquico, es decir, de aquel en que gobierna uno solo, el poder del príncipe. Sino hubiera en el Estado más que la voluntad momentánea y caprichosa de uno solo, no habría nada estable, nada fijo, y por consiguiente no existiría ninguna ley fundamental.. en la monarquía el príncipe es la fuente de todo poder político y civil; las leyes fundamentales suponen forzosamente canales intermedios por los cuales corre toda una monarquía, es el de la nobleza. Entra en cierto modo en la esencia de la monarquía, cuya máxima fundamental es esta: "Sin Monarca no hay Nobleza, con o sin Nobleza no hay Monarca. Pero habrá un despota.

luego encontramos que el poder no está en unas solas manos, en un solo cuerpo, sino que tiene dos detentadores interdependientes: el Monarca y la nobleza, dualidad básica para Montesquieu. Pero, ¿que sucede con el pueblo?

Es en el libro XI, capítulo VI, donde encontramos el papel del pueblo en el gobierno monárquico, cuando señala:

118 Montesquieu. op.cit., p.52.

119 Idem., p.56.

Es menester que el pueblo haga por sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo.

El pueblo no debe tomar parte en la gobernación de otra manera que eligiendo sus representantes, cosa que está a su alcance y puede hacer muy bien, porque sin ser muchos los que conocen el grado de capacidad de los hombres, todos saben si el que eligen es más ilustrado que la generalidad.

El cuerpo representante no se elige tampoco para que tome ninguna resolución activa, cosa que no haría bien, sino para hacer leyes y para fiscalizar la fiel ejecución de las que existan; esto es lo que le incumbe, lo que hace muy bien; y no hay quien lo haga mejor. (120)

Podemos decir que todo el esquema dibujado por Montesquieu se acopla al de la Monarquía que él mismo describe, con la excepción de la participación que le reconoce a los representantes del pueblo; no obstante, debemos aclarar que cuando Secondat en el libro segundo y posteriores habla del sistema monárquico no se ocupa del papel que jugará el pueblo dentro del mismo, cuestión que atiende hasta el libro XI.

Montesquieu opta por el sistema monárquico, al que elogia y resulta ser siempre el mejor librado de las críticas que hace a las distintas formas de gobierno; todo esto va a colación para identificar cuál es la clase social privilegiada por Montesquieu. Una vez que hemos dejado en claro su predilección por la monarquía, y observado como señala dos elementos esenciales de la misma; -el monarca y la nobleza- sin los cuales no puede existir, nos abocamos a buscar la solución final a la anterior pregunta, la cual tiene ya una incipiente respuesta si leemos el párrafo que dice: "...abolid en una monarquía los privilegios de los señores, del clero, de la nobleza y de las ciudades, y tendréis muy pronto un Estado popular o un Estado despótico" (121) Texto en el cual se nos hace patente el papel trascendental que cumple la nobleza en el esquema monárquico de Montesquieu. La nobleza es simple y sencillamente el elemento que hace posible la monarquía, el poder intermedio que protege al rey del levantamiento del pueblo y del consecuente Estado popular, y es el que protege al pueblo de los desmanes del monarca, del Estado despótico, lo cual traducido al esquema orgánico y en palabras más claras, como lo son las de Karl Schmitt; en los siguientes términos:

---

120 Montesquieu, *op. cit.*, pp. 205 y 206.

121 Montesquieu, *op. cit.* p. 55

para Montesquieu y para toda la literatura influida por él, despotismo significa apulción de la balance correcta. Pero en cierto modo sería mejor hablar en lugar de equilibrio de poderes, de una mediatización de la plenitud potestatis. La omnipotencia estatal no debe poder intervenir nunca en toda la plenitud de su poder efectivo en un punto cualquiera, sino que debe intervenir tan solo mediatizada, intermediada por un órgano competente con una competencia fija, por un *Pouvoir Borné*, que junto a otros poderes igualmente mediatizados tenga competencia que no pueda anularse a capricho. (122)

En el plano Sociopolítico Manuel Bonachela, parafraseando a Secondat, apunta:

Tales poderes intermedios son no sólo "leyes fundamentales" en esta forma de gobierno sino canales medios por los que fluye el poder... 1) Estos poderes intermedios subordinados y dependientes, son las "leyes fundamentales" con arreglo a las cuales ha de vivir el príncipe para no caer en el despotismo. 2) Por ser reales, han de tener toda la serie de privilegios... sin comunicarlos al pueblo para evitar el choque con los principios de gobierno. 3) En tanto que "canales" por los que discurre el poder, el príncipe ha de ejercer a través de ellos su poder para, de ese otro modo, actuar de acuerdo con las leyes fundamentales del estado y no perder la legitimidad de su actuación. (123)

Previamente Bonachela señala: "Tales leyes han de dirigirse a sostener, incluso en forma hereditaria, la nobleza, no para ser el término entre el poder del príncipe y la debilidad del pueblo, sino la unión entre los dos..." (124)

El Monarca tiene por eje de apoyo a los grupos intermedios, a los que ha de otorgar una serie de canongias y garantías, a fin de asegurar la fidelidad, el honor, de los mismos, a cambio de que éstas controlen y mediaticen en el interrelacionar, de los intereses de éste, con los del pueblo. (125) Es así como podemos entender los párrafos en que el Barón de la Brede señala:

Siendo el honor el principio fundamental de este gobierno, las leyes deben referirse a él. Es necesario que ellas concurren a sostener la nobleza, de la que el honor puede decirse que es el hijo y el padre. Es necesario igualmente que la hagan hereditaria; no para que sea un límite que separe el poder del príncipe de la humildad del pueblo, sino para ser el lazo entre los dos. El parentesco, el linaje, dará el derecho de recabar para las familias nobles las tierras enajenadas por la prodigalidad de algún pariente.

122 Karl Schmitt, op. cit., La Dictadura, p. 140.

123 Manuel Bonachela. Op.Cit. P.63

124 dem, p.62

125 Schmitt, La Dictadura Op.Cit. p.139. apunta: "Montesquieu... contrapone los poderes intermedios al poder del rey, que dispone de todos los medios del estado y puede dirigir con una mano toda la maquinaria estatal."

Las Tierras nobles tendrán especiales privilegios... Estas son prerrogativas peculiares de la nobleza que no se harán extensivas al pueblo para no disminuir la fuerza de la nobleza y la al pueblo, se ha de mantener el principio de la Monarquía. (126)

Después de trazar todo este marco podemos concluir que la clase privilegiada es la Nobleza, (127) cuestión que se hace más clara si analizamos las injerencias y combinaciones de "poderes" del Estado excluidas por Montesquieu para reafirmar su preferencia de por la monarquía y el papel de los grupos intermedios en ésta.

La primera combinación excluida es aquella que se daría si el Poder Ejecutivo no tuviera la capacidad y posibilidad de frenar al Legislativo, es decir, que el Poder Legislativo usurpara los poderes del Ejecutivo, (128) lo que provocaría de inmediato el despotismo popular, con lo que los grupos mediatizadores se convierten en hegemónicos.

La segunda combinación excluida expresamente se refiere a la detentación del Poder Judicial por el órgano ejecutivo, con lo cual desaparecerían los grupos intermedios, al ser juzgados estos por el rey, y no por sus pares, con lo que se caería en el despotismo. (129)

Con el esquema de Montesquieu la nobleza y demás grupos intermedios obtienen, además de las canongías anteriormente señaladas, las siguientes ventajas:

En tanto que clase, se convierte directamente en una fuerza reconocida en la cámara alta; y también, tanto por la cláusula que excluye del poder real el ejercicio del Juicio, como por la que reservó este poder a la cámara alta cuando se trata de nobles, se convierte en una clase cuyo futuro personal, posición social, privilegios y distinciones quedan garantizados contra las empresas del rey y del pueblo, de tal suerte que los nobles estarán al abrigo del rey y del pueblo en su vida, en sus familiares y en sus bienes; ni se podrían asegurar mejor las condiciones de perennidad de una clase decadente a quien la historia

126 Montesquieu, op.cit., pp. 96,97, libro V, capítulo IX: "Como las leyes deben referirse al principio del Gobierno en la Monarquía.

127 Jean Touchard, op.cit., p.311, apunta: "En realidad no existe en Montesquieu una teoría (jurídica) de la separación de poderes, sino una concepción (política social) del equilibrio de poderes: equilibrio que tiende a consagrar a un poder entre los demás: el de la Aristocracia.

128 Montesquieu, op.cit., p.202. "No hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente."

129 Vease althusser, op.cit., p.80 y Bonachela, op.cit. p.60

arrancaba y disputaba ya sus viejas prerrogativas. (130)

#### L. COROLARIO

Esta teoría encuentra que Montesquieu no pensó, en ninguna de las separaciones que comprende la teoría clásica, es decir, la funcional, la orgánica, y la personal. Aunque la finalidad sí es la misma, la limitación del poder, la supremacía de la ley, y la defensa de las libertades, bienes y derechos de los individuos.

Carlos María de Secondat persigue en primera instancia una separación jurídica, através de la fórmula de reparto y equilibrio, la cual, para hacer posible su aplicación, necesita quitar todo poder político al órgano judicial, convirtiéndolo en un poder subordinado a la función legislativa.

Se trata de una fórmula de reparto y equilibrio Jurídico, porque estructura de tal forma el ejercicio de la función suprema, la legislativa, que participan de ella en forma complementaria, delimitando sus atribuciones, el parlamento -configurado por la cámara alta y la baja- y el monarca; participación de la que resulta el Estado de equilibrio de los mismos.

Por lo que hace a la función administrativa, la deja únicamente en las del monarca, dado que la considera como subordinada a la suprema, y que no es aconsejable por su naturaleza la intervención de varias manos.

El esquema utilizado para el reparto del ejercicio de la función legislativa entre los dos órganos políticos del Estado busca la estabilidad en el plano social, que consigue al introducir la idea de representación, porque en la actividad suprema interviene por un lado el monarca, y por otro la cámara alta, en la cual se encuentra representada la nobleza o grupos intermedios, y además participa la cámara baja, en la que se encuentran los representantes del pueblo.

En fin de cuentas tendremos que la ley será el producto del necesario acuerdo, no sólo de las tres entidades orgánico-políticas del Estado, sino también, y consecuentemente, en virtud de la

130 Althusser Louis. Op.Cit. P.68; Por su parte Manuel Bonachela (Op.Cit. P.63) apunta: "Se preocupa por la defensa de la nobleza, clase a la que pertenía, probablemente para defender las condiciones de sus seguridad personal, y su perenidad como clase, y todo ello sin olvidar su reiterado interés en que se definieran definitivamente los privilegios y la «Jurisdicción» del clero, cuyo poder era conveniente a una monarquía."

integración de éstas, de las tres "grandes" entidades sociales del Estado. Sin embargo, en el plano social, aparte de la finalidad esencial que se persigue, la estabilidad social, parece existir una segunda, que está en el fondo de todo el esquema: el reconocimiento, mantenimiento y defensa de las garantías y privilegios de la nobleza y demás clases "intermedias", al atribuirles, dentro del esquema, el papel indispensable de mediador entre los intereses del monarca y del pueblo, protegiendo a ambos de la voracidad mutua, además de lograr el reconocimiento de la labor político-social de la nobleza.

#### V. LA COLABORACION DE PODERES

Conforme al esquema del presente trabajo, toca su turno a la teoría de la colaboración de poderes, para lo cual resulta imprescindible un claro entendimiento de tres conceptos básicos: poder, órganos y funciones del Estado.

##### A. EL PODER ESTATAL

Elemento indispensable del Estado es el del poder estatal. (131) En toda sociedad humana se dan relaciones de mando y obediencia, es decir, relaciones de poder, (132) pero dentro del universo de relaciones con estas características cómo distinguir las que se dan en torno del poder estatal?

Jorge Jellinek nos resuelve este problema al distinguir entre poderes no dominantes y el dominante; los primeros carecen de fuerza para obligar con sus propios medios a la ejecución de sus órdenes. Todo miembro de una asociación que no posee autoridad suficiente puede en cualquier ocasión sustraerse a ella. Mientras que el poder de dominación es irresistible, y nadie puede sustraerse de su ejercicio; el poder de dominación es el que corresponde al Estado. De esta manera, Jellinek nos brinda una distinción de esencia, de naturaleza, entre el poder del

131 Bielsa, Rafael. Compendio de derecho público, Depalma, Buenos Aires, 1952, p. 93, nos dice: "El tercer elemento esencial del Estado es el poder político que se expresa en dos órdenes: 1º. En su soberanía (orden externo); 2º. En el imperio o poder coactivo, el Estado no podría realizar sus funciones. Toda concepción del Estado o de sus funciones que prescindiera de este elemento es errónea o falsa."

132 Carlos S. Fayt. Derecho político, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1976, p. 41. "En cuanto al poder éste constituye la esencia las relaciones políticas."

Estado y el resto de los poderes(133)

Con relación al dominio del poder estatal está la soberanía que "Es una característica, atribución o facultad esencial del poder del Estado que consiste en dar órdenes definitivas, de hacerse obedecer en el orden interno del Estado y de afirmar su independencia en relación con los demás Estados que forman la comunidad internacional."(134)

Independientemente de la intachable distinción de Jellinek, resulta más fácil distinguir los actos reflejos del poder estatal si atendemos a los actos realizados por los órganos encargados de su ejercicio, como lo podemos ver en la definición que del poder estatal hace Mario Justo López: "Se llama poder estatal a la relación o relaciones entre aquellos seres humanos -los ocupantes de los cargos de gobierno- cuya actividad se imputa al Estado, comportándose los demás seres humanos como subditos."(135) Ya que aparte del problema de la titularidad del mismo, se cuestionaría su unidad.(136)

Debemos tener claramente la noción de que la titularidad del poder político corresponde al Estado y no a sus órganos, o aún mejor, dicho en palabras de Herman Heller, al referirse al poder estatal como unidad de acción:

El poder estatal se nos aparece no como una unidad que actúa de modo causal. El Estado como toda organización, es un poder engendrado por varios factores pero que, por su

133 Jellinek, Jorge, Teoría general del Estado, op. cit., pp.349-351.

134 Burdeau, Georges, Traité de science politique, t. II, p.248. Véase en Serra Rojas Andrés, Ciencia política, 6a. edición, Porrúa, México, 1985, p.325; Juan Fernando Badía apunta (Estudios de ciencia política, Editorial Tecnos, Madrid, 1976, p.478) "El poder político es aquel poder social que dentro de su grupo se hace inexcusable y pleno. Pues bien, cuando la inexcusabilidad y esta plenitud se dan en el marco del estado, este poder político recibe el nombre de soberanía."

135 P.35; Andrés Serra Rojas (Ciencia política, op. cit., p.321) señala: "El poder del estado es una fuerza material y jurídica que una sociedad conceptúa en una organización política determinada. Esa fuerza corresponde al órgano y aunque sea una persona física la que lo ejerza, no es a ella, en su calidad de particular a la que se le asigna el derecho de ejercer el poder."

"El Poder aparece como una capacidad o autoridad para dominar a los hombres, refrenarlos y controlarlos, obtener su obediencia y encauzar su actividad en direcciones determinadas."

136 "El Estado es el titular abstracto y permanente del poder del que los gobernantes sólo son agentes esencialmente pasajeros." Georges, Burdeau, Derecho constitucional, op.cit., p.23

parte actúa unitariamente, y cuyos actos no pueden ser imputados ni a los órganos exclusivamente, ni a la ordenación entrelazante en sí misma y ni siquiera a todos los actuales partícipes. (137)

Es decir, supone un conjunto de factores que actúan unitariamente de tal manera que los actos de poder no pueden imputarse estrictamente o sólo a los órganos que lo ejercitan, porque son consecuencia de la aceptación general de los miembros de la sociedad, todos tienen responsabilidad en ellos, porque en cierta forma todos participaron en su generación, en su propia creación, o en última instancia en la conformación de la personalidad de quienes integran dichos órganos, lo cual es reafirmado si contemplamos el poder del Estado como una unidad de decisión política, helleriana, que corresponde a la interpretación original en el sentido de la delegación del poder en un grupo perfectamente identificable, responsable de la guía de la comunidad, del liderazgo de la misma. (138)

La concepción de Heller, del poder político del Estado como unidad de decisión política, parte de la necesaria relación entre dicho poder y el derecho ya que todo poder político, en virtud de su propio sentido aspira a la forma jurídica establecida y asegurada por órganos estatales. Y ha de entrañar tal tendencia porque en el Estado moderno el derecho representa normalmente la forma necesaria de manifestación, tanto desde un punto de vista técnico como ético-espiritual, de todo poder político que quiera

137 Heller, Teoría del Estado, 5a edición, trad. Luis Tobío, FCE, México, 1963, p. 265; Rafael Rojina Villegas (Teoría general del Estado, 2a. ed. Porrúa, México, 1968, p. 103) apunta que "Al sostener Heller que el poder del estado es una efectividad que actúa de manera causal, se pone en contra de la teoría heusseriana, que considera que el poder del estado, es simplemente el aspecto coactivo del derecho negando por lo tanto que existe un poder que actúe de modo causal, ya que es simplemente la manifestación de la validez deontológica del derecho." En torno a las características del poder se han dado dos grandes teorías: la relacionista y la sustantiva. "la corriente relacionista estima al poder como causa generadora de acciones en virtud de que una voluntad actúa como creadora de dichas acciones. Es la idea de causa como receta para la acción o como le llamáramos nosotros, causa motivante, es decir entendida como el motivo de la acción de otros. En cambio, la tesis sustantiva suele otorgarle un carácter de causa en el sentido de "condición, necesidad y suficiente" o "causa determinante." Andrade Sánchez, Eduardo, Introducción a la ciencia política, Harla, Colección textos jurídicos universitarios, México, 1983, pp. 59-62

138 Casillas Hernández Roberto, El poder político, B. Costa-Amic editor 2a. edición, México, 1979, pp. 73-75. Cfr: Stein, Ekkehart, Derecho político, trad. Fernando Sainz Moreno, Aguilar, Madrid, 1973, Biblioteca jurídica aguilar, pp. 7, 8

afianzarse. (139)

## B. LOS ORGANOS DEL ESTADO

El segundo concepto que es necesario ver claramente para una nítida visión de la colaboración de poderes, además de hacer un estudio más acabado de lo visto hasta aquí, es el de los órganos del Estado, que configura uno de los elementos más tangibles del mismo. Partiremos precisamente de esto último; el Estado como institución pública, ente moral, carece de una "sustantividad Psicofísica", porque no surge en el mundo del ser sino gracias al derecho, que es su fuente creativa, y en virtud del cual le es factible tener una voluntad jurídica cuya expresión se da por medio de sus órganos, por cierto posibles gracias precisamente al orden jurídico. Los órganos del Estado hacen posible la actividad de éste; sin embargo, "la idea de que las acciones de un hombre no sólo valen como acciones de tal, sino además, como acciones de una corporación a la cual pertenece, no nació primeramente en juristas que hubiesen alcanzado un alto grado de acultura, sino que corresponde, por el contrario a un grado social rudimentario, cual es el de los pueblos salvajes", como lo señala Jellinek, (140) quien además apunta la necesidad de tener presente este hecho histórico, y entender que la idea de que la actividad de los grupos puede ser representada por los individuos, constituye el fundamento de la actividad asociativa y precede a toda jurisprudencia. Pero si la organización es un fenómeno humano, también se encuentra en un gran número de animales superiores; sólo mediante la cultura es que se enlaza

139 Haller, Herman, op cit., pp. 270, s.; Luis Sánchez Agesta, (Principios de teoría política, 7a. edición, Editora Nacional, Madrid, 1983. P.119) señala como características del poder estatal; el ser jurídico y distinto a cualquier otro, como el religioso o el económico. Es autónomo; osea supremo hacia el interior e independiente hacia el exterior, en otras palabras independiente; es centralizado, es decir que emana de un solo centro netamente definido, desde el que se jerarquizan los demás poderes de una sociedad, y en la cual se ve reflejada la unidad de derecho; por último se encuentra territorialmente determinado.

140 Qp. cit., p.441. Por lo que hace al desarrollo del concepto, clasificación y demás relativo a los órganos del Estado, encontramos un apego de la doctrina mexicana a este autor. Así lo podemos ver en: Francisco Porrúa Pérez, op. cit. pp. 347 y ss; Rafael Rojina Villegas, Introducción y Teoría, pp. 768 y ss. q. en su Teoría general, pp. 251 y ss; Andrés Serra Rojas, Ciencia Política, op. cit. pp. 465, ss; Ignacio Burgoa, El Estado, Porrúa, México, 1970, pp. 157, ss

indefectiblemente el proceso de la organización con las normas jurídicas.

De la naturaleza del Estado, del hecho de tener el carácter de una asociación organizada se sigue necesariamente la existencia de órganos. "El Estado moderno requiere una pluralidad de órganos. Ordenarlos y reducirlos a tipos fijos, es una necesidad que no puede menos de cumplir la ciencia." (141)

Los órganos del Estado son "entes impersonalizados, individuales o colegiados, que a nombre del Estado o en su representación efectúan las diversas funciones en que se desarrolla el poder público." (142)

Respecto a la naturaleza jurídica de los órganos, no debemos verlos como entes distintos al Estado o pensar que éste los representa, sino que por el contrario, el ente estatal los lleva dentro de sí constituyéndolo; por tanto, no se puede hablar de personalidad del Estado y personalidad de sus órganos, sino tan sólo del Primero. (143)

"Sabemos que los órganos forman la estructura del Estado a través de la cual se hace presente el poder público. Por tanto, si tratáramos de separarlos del mismo lo reduciríamos a la nada". (144)

Para definir y delimitar la actividad que realizará a través de cada uno de sus órgano, así como para evitar interferencias entre los mismos, el Estado les determina una competencia y los organiza jerárquicamente, logrando así una coordinación de los mismos y la unificación de su actividad; "la Competencia es la esfera particular de atribuciones que corresponde a cada órgano."

141 Jellinek, op. cit., p. 444.

142 Burgoa, Ignacio, El estado, op. cit., p. 159

143 Reinhold Zippelius (Teoría general del Estado, UNAM, 1985, trad. Héctor Flix Fierro, serie estudios doctrinales pp. 106, s.) apunta: "Según el orden jurídico positivo de que se trate, no sólo pueden ser sujetos de imputación jurídico-técnica al estado, los municipios, etcétera, como totalidad, sino también sus diversos órganos. No obstante, por lo regular éstos no se convertirán en sujetos unitarios de imputación frente a todo el orden jurídico, sino únicamente respecto de determinado complejo de normas, tal como un ordenamiento procesal; en estos casos puede hablarse de una capacidad jurídica parcial. Así por ejemplo, al prever controversias jurídicas entre los órganos estatales supremos, el derecho procesal constitucional de un estado puede considerarlos partes en la controversia."

144 Fco. Porrúa. op. cit., p. 354.

(145) Es a través del orden jurídico como se delimita la competencia de los órganos basándose en diversos criterios: el territorio, la materia o el grado. Por orden jerárquico se entiende, según Groppali, "el ordenamiento por grados de varios órganos diferentes de acuerdo con sus competencias específicas, subordinados los unos a los otros con objeto de coordinar su actividad en vista del fin unitario del Estado, disciplinándose así los poderes y los deberes." (146)

Otro aspecto importante es el de la situación del individuo titular del órgano, que sólo es relevante como tal, en cuanto realiza los actos señalados por el marco jurídico competencial del órgano (147), por otra parte, dicho individuo tiene un conjunto de derechos y deberes como persona física derivados de su función, perteneciente a él mismo y no al órgano del que es titular. (148)

Para cumplir con sus tareas, el Estado requiere de una variedad de órganos, siendo susceptible clasificarlos con distintos criterios. La clasificación más generalizada es la de Jorge Jellinek, quien, entre otros criterios, los divide en inmediatos y mediatos según descansen directamente en la Constitución o se deriven de leyes secundarias. (149)

Los órganos también pueden clasificarse en vista de la función que en forma preponderante realizan, pudiendo ser legislativos, jurisdiccionales y administrativos. Se reserva el término de órganos ejecutivos generalmente a los últimos.

### C. LAS FUNCIONES DEL ESTADO

Para cumplir con sus fines o propósitos, el Estado ejerce ciertas funciones. La doctrina ha definido la función en los

145 *Ibid.* p.355

146 Groppali, Alejandro, *Doctrina general del Estado*, trad. Alberto Vázquez del Mercado, Porrúa, México, 1944, p. 217

147 Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, XV edición, trad. Luis Legaz, Editora Nacional, México, 1979, p.203

148 Tal es el caso del derecho que tiene a la retribución económica, véase al respecto Francisco Porrúa, *op. cit.* p.355

149 Jellinek, *op. cit.* pp.444,s. Los órganos mediatos e inmediatos pueden ser de creación y creados; primarios y secundarios; simples y potenciados; sustantivos o independientes y dependientes; normales y extraordinarios.

siguientes términos: "Se entiende por funciones del Estado las diferentes formas que reviste su actividad" (150)

Al analizar jurídicamente los actos del Estado se encuentra que existen diferencias entre éstos, clasificarlos en grupos separados, cada uno de los cuales constituye o forma una función del Estado. Conforme a la tradición, las funciones estatales se reducen a tres grandes clases de actividad: la legislación, la administración y la jurisdicción. No obstante aceptarse en forma generalizada la existencia de tres tipos de actos de Estado, sobreviven aún problemas para identificar a cuál de las funciones obedecen numerosos actos estatales. (151) El problema, a mi parecer, se deriva del estricto apego doctrinal a la teoría clásica de la Separación de poderes, sobre todo en lo referente a la separación o especialización funcional de los órganos del Estado. Y es que la dificultad para distinguir la naturaleza de un acto estatal radica en que se identifica la competencia de un órgano con la función estatal que en forma preponderante se le ha encargado realizar. Así, por ejemplo, se considera ley todo acto que emite el órgano legislativo, sin atender a las características intrínsecas del acto, dándose importancia solamente al órgano responsable del acto, es decir, al aspecto formal.

Si bien es cierto que todo acto que emite el Legislativo recibe el nombre genérico de ley o decreto, debe tenerse presente que el contenido de cierto número de sus actos es de distinta materia al de la ley, no debe pensarse que un acto que recibe la denominación genérica de ley necesariamente ha de serlo. Debe tenerse presente también que la actividad de un órgano, aun siguiendo los rígidos cánones de la clásica división de poderes, no puede

150 Bonnard, Precis de Droit Admn. p.4, citado por Serra Rojas, Ciencia Pol., op cit., p. 478; Carre de Malberg (op. cit., p.249) define las funciones estatales como las diversas actividades del estado en cuanto constituyen diferentes manifestaciones, o diversos modos de ejercicio, de la potestad estatal.

151 Gordillo, Tratado de Derecho Administrativo, tomo 1, (parte general) Ediciones Malaghi, Buenos Aires, 1977, pp. vii-3) señala que la actividad de cada órgano no se limita a la función que le corresponde, por lo tanto la separación de funciones en cuanto su atribución a órganos diferenciados se realiza solo imperfectamente. De allí la dificultad en hallar la noción que identifique plenamente a cada una de las funciones estatales. Apunta cómo en algunos casos concretos podemos saber de que tipo de función se trata, y en los más la duda es inevitable y permanente.

estar estrictamente especializada a una exclusiva función, sino que necesariamente ha de realizar actos de distinta función, en cuanto a su naturaleza material, pudiendo ser, según la competencia que se le fije, administrativos o jurisdiccionales, los cuales, sin embargo, formalmente no habrán dejado de ser emitidos por el órgano Legislativo, es decir, conservarán su naturaleza formal de índole legislativa.

En virtud de que la competencia de cada órgano no se identifica con el ejercicio exclusivo de una sola función, debemos distinguir la naturaleza funcional de los actos estatales en tanto a su forma y en cuanto a su contenido o materia.

La naturaleza formal de un acto se halla determinada por el órgano que lo ejerce. (152) Cabe señalar aquí la opinión de juristas que distinguen dentro de nuestra función formal, la orgánica, que coincide con la que acabamos de apuntar, y la propiamente formal, considerando por ésta el conjunto de pasos, el procedimiento seguido para la expedición de un acto; nosotros no coincidimos con esta opinión, por pensar que no aporta mayores elementos para distinguir la naturaleza funcional de un acto. (153)

Por lo que hace a la función material, las actividades del Estado se caracterizan y diferencian según la sustancia o contenido mismo de los actos haciendo abstracción del órgano que lo emitió.

Podemos distinguir tres funciones materiales del Estado: legislativa, la jurisdiccional y la administrativa.

La legislación establece una norma jurídica abstracta que regula una pluralidad de casos o un hecho individual. La jurisdicción fija en los casos individuales el derecho incierto o cuestionable y las situaciones e intereses jurídicos, la administración resuelve problemas concretos de acuerdo con las normas jurídicas, o dentro de los límites de ésta, valiéndose de medios que ante una investigación han de aparecer como un sistema complejo. (154)

152 Carre de Malberg, *op.cit.*, p.264; "Por funciones formales se debe entender las diversas actividades ejercidas respectivamente por las tres clases de órganos del estado en la forma propia de cada uno de dichos órganos." A mi parecer, para la clasificación en el criterio de función formal no importa la forma que revista la emisión de un acto, sino simple y sencillamente el órgano que la emita.

153 Véase, por ejemplo Bidart Campos; Germán, *op.cit.* p.704

154 Jellinek, *op.cit.*, p.497.

#### D. LA COLABORACION DE PODERES

Una vez repasados los términos anteriores nos es más fácil entender la *teoría de la colaboración de poderes*, en realidad de órganos, porque conforme a esta teoría el primer señalamiento es que el poder del Estado es uno solo y los tradicionalmente llamados poderes son en realidad los órganos de éste.

Cada órgano del Estado tiene determinadas atribuciones y obligaciones establecidas en el orden jurídico estatal, es decir, tiene una competencia, la cual no se limita al ejercicio de actos pertenecientes a una sola función, porque incide en las tres distintas.

La distinción de la naturaleza formal y material de las funciones nos permite ver en primera instancia que un mismo órgano realiza actos cuyo contenido o materia es distinto, no obstante lo cual la función en su aspecto formal es siempre la misma, pero la parte sustancial máxima principal de esta teoría estriba en que la ley fundamental de un Estado estructura la competencia de sus órganos de tal forma que éstos han de verse, inevitablemente, no sólo en contacto, sino colaborando entre sí para el ejercicio de las funciones del Estado.

Así, aunque un órgano ejerza en forma preponderante, -pero no de manera exclusiva- una función, en la que toma parte otro órgano, siempre participa cuando menos en otra, a su vez ejercida en forma preponderante otro órgano. (155)

Toda estructura funcional hace posible la colaboración de los órganos en la realización de las funciones del Estado, y además evita la concentración del ejercicio de las mismas en un solo órgano, -debe entenderse en estos últimos párrafos comprendida dentro de la competencia de cada órgano las facultades de control intraorgánicas-, es decir, impide la concentración del poder estatal, cumpliendo así con la máxima fijada en la teoría de la se-

---

155 "Por el principio de colaboración dos o los tres órganos del Estado realizan la función establecida". Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana... *op. cit.*, p. 203 cfr; Estudios constitucionales. P. 433.

paración de poderes. (156)

Debe decirse que no porque los tres órganos del Estado se encuentren interrelacionados, colaborando en el ejercicio de las funciones de éste, pueda pensarse en una confusión de funciones, ya que éstas no son ejercidas por un solo órgano, sino por tres distintos, aunque podemos decir con Bidart Campos que esta técnica distributiva no logra eficacia, cuando, en la práctica, hay coincidencia de voluntades individuales entre los titulares del poder, por ejemplo, cuando la presión del poder político gobernante aglutina las decisiones del Poder Ejecutivo, y del Legislativo, y a veces hasta el Judicial; "En esos casos, no obstante mantenerse normativamente la distribución funcional separada, hay abuso y tiranía." (157)

---

156 Ovalle Favela, José, "El principio de la división de poderes y el Poder Judicial federal en México", en la obra colectiva Estudios Jurídicos en Memoria de Alberto Vázquez del Mercado, Porrúa, México, p. 255. Hay con todo, cierto consenso para reconocer que lo importante del principio de la división de poderes, es la idea subyacente del control del poder por la distribución y coordinación de las funciones del mismo poder.

157 Bidart Campos, Germán, op. cit. p. 704

**CAPITULO II**  
**LA SEPARACION DE PODERES EN NUESTROS PRIMEROS KINGAYOS**  
**CONSTITUCIONALES**

El desarrollo del presente trabajo requiere del análisis de la evolución del principio de la separación de poderes tanto en nuestro país como en sus textos constitucionales y su realidad política.

**I. LA COLONIA**

Durante el prolongado periodo de la Colonia los órganos centrales de la Nueva España fueron el virrey y la Audiencia. (158)

El virrey era la máxima autoridad, ya que dirigía las principales instituciones coloniales. Así, era capitán general, jefe de las fuerzas militares; gobernador del reino, carácter que le daba la Jefatura del aparato político y administrativo; presidente de la audiencia, máximo órgano judicial; superintendente de la real hacienda; instancia suprema en materia fiscal; además, tenía bajo su control la actividad legislativa, ya que él ejercía la facultad reglamentaria y de ordenanza, que realizaba siguiendo o supliendo a la ley. Las únicas limitaciones institucionales a los poderes del virrey era la facultad de revisión que sobre sus actos tenía la audiencia, y la autoridad de los arzobispos en materia religiosa. (159)

**A. CONSTITUCION DE CADIZ**

Debemos reconocer que la Constitución española de Cádiz, Jurada y expedida el 4 y el 30 de Septiembre en México, tuvo una

158 José Enrique González Ruiz, "Predominio del Poder Ejecutivo en México en el primer siglo del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, UNAM, México, 1977, preparado por: Fabio Alegria con Alonso, Jorge Carpizo y José Luis Stein y, p.305) señala que por lo que hace al periodo precolonial hispanico "... la forma de gobierno que imperó en los pueblos de la precolonia fue estrictamente unipersonal y esencialmente antidemocrática, porque una minoría privilegiada impuso siempre sus decisiones desde arriba a las mayorías que se encontraban en condiciones económicas desfavorables. Ni por asomo podemos considerar que existiera un barrunto de división de poderes."

159 Madrid Hurtado, Miguel de la, Estudios de Derecho Constitucional, pp.183, 88; José Enrique González Ruiz (op.cit., p.308) apunta: "En conclusión, nada autoriza a pensar que durante la colonia el poder se dividía para limitarlo."

vigencia de tan solo un año siete meses y cuatro días. (160)

Influenciada por las ideas des Montesquieu y la Constitución Francesa de 1791, La Constitución de Cádiz adoptó el esquema de la división de poderes en sus artículos 14 a 16. (161) buscando cierta especialización funcional, haciendo del Órgano Judicial uno "nulo", segregándole a la audiencia sus funciones políticas y gubernativas para dejarla como una corporación exclusivamente Judicial; El Poder Legislativo recayó en las cortes, aunque se otorgó al rey la facultad de iniciativa de leyes y para vetar los proyectos de ley, aunque sólo fuera un veto suspensivo; el Poder Ejecutivo recayó en un monarca constitucionalmente irresponsable, auxiliado por siete secretarios del despacho, a quienes nombraba y removía libremente, y que contaban con la facultad de reirendo, siendo en contrapartida responsables ante las cortes. En suma, la Constitución de Cádiz estableció una Monarquía Constitucional con serios visos de parlamentarismo. (162)

## II. EL PRIMER ENSAYO, LA CARTA DE APATZINGAN

### A. INFLUENCIAS Y ANTECEDENTES

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, de octubre de 1814, conocida también como Constitución de Apatzingán, de incipiente vigencia, fue resultado de la convocatoria de don José María Morelos al Congreso de Anahuac, y resulta ser el primer ensayo constitucional mexicano que consagra el principio de la separación de poderes, influenciado más que nada por las constituciones revolucionarias francesas, las que se apoyaron en el pensamiento de John Locke y Montesquieu, además de una marcada influencia de Juan Jacobo Rousseau en cuanto consideró a la legislación como un producto de la voluntad general

160 Romero Vargas Yturbide, Ignacio, La Cámara de Senadores de la República Mexicana, Ediciones del Senado de la República, México, 1967, p. 29

161 Véase Sánchez Agesta, Luis, Documentos Constitucionales y textos políticos, Editora Nacional, Cultura y Sociedad, Madrid, 1982, pp. 220, 221.

162 Madrid Hurtado, op. cit., p. 186.

representada por la Asamblea Nacional. (163)

Se pueden señalar como antecedentes mexicanos de la carta de Apatzingán a los Elementos Constitucionales de Don Ignacio López Rayón, Los Sentimientos de la Nación, del propio Morelos, y el Reglamento para la Reunión del Congreso, expedido por Morelos el 11 de septiembre de 1813. (164)

#### 1. ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE RAYÓN

Los Elementos Constitucionales de don Ignacio López Rayón, configuran el primer ensayo constitucional del gobierno nacional independiente, el cual tuvo íntima relación con la preexistente Suprema Junta Nacional de América, al contemplarla como su máximo organismo, instalada el 19 de Marzo de 1811, integrada por el propio Rayón, don José Sixto Verduzco y don José María Liceaga, (165) y de la cual fuera presidente el primero; circunstancias que llevan a Anna Macías a decir que el proyecto de Rayón "no era una Constitución, sino un plan para perpetuar en el poder a Rayón y sus adeptos, durante y después de consumada la Independencia..." (166)

---

163 Cfr. Fix Zamudio, Héctor, "El Principio de la División de Poderes" en la Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, IJ, México, 1987, pp.624,s; José Miranda (Las ideas y las instituciones políticas mexicanas, 1521-1820, México, UNAM, 1952, p.187) señala que las fuentes que sirvieron de inspiración principal a los legisladores de Apatzingán fueron primordialmente las constituciones francesas ni la Constitución Federal angloamericana, ni la española de Cadiz pueden apuntarse como fuentes básicas del derecho mexicano de 1814. La Constitución española, dice José Miranda, tuvo una influencia relativamente notable en el sistema electoral que adoptaron las constituciones nomadas mexicanas. Cfr.: Reyes Heróles, El Liberalismo Mexicano, Tomo 1. Los orígenes, UNAM, México, 1957, p.36; Fix Zamudio "Valor actual del..." en *op. cit.*, p.130

164 Cfr: González Uribe Héctor, "División de Poderes en la Constitución y en la Realidad de las Entidades Federativas." en la Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional, (1983) coord. por Jorge Carpizo y Jorge Macraza, UNAM, México, 1984, p.165; Madrid Hurtado, Estudios... *op. cit.*, p.188; también puede verse en Galindo Camacho, Miguel, "El Constitucionalismo Mexicano" Revista de la Facultad de Derecho Universidad Autónoma del Estado de México, Año IV, Num. 16, Mayo-Julio 1983, pp.46,s.

165 Ernesto de la Torre Villar "El Constitucionalismo Mexicano y su origen" en Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán, UNAM, México, 1964, pp.177,ss

166 Génesis del gobierno constitucional en México, citado por Sierra Brabata, Carlos. La Constitución Federal de 1824. Colección Ciencia Cívica Nacional, DDF, México, 1983, p.11.

La tibia noción de soberanía plasmada en el documento en cuestión, la cual abordamos adelante, ha despertado controversias sobre la profundidad de las ideas liberales del insurgente. En mi opinión, si bien don Ignacio López Rayón insistió que todo gobierno insurgente gobernaría en nombre de Fernando VII, ya lo hubiese hecho por simple estrategia o por convicción, lo cierto e independientemente de lo asentado sobre la soberanía es que marca claramente la idea de independencia en los preceptos cuarto y sexto del documento en cuestión. (167)

Los elementos constitucionales de Rayón que, por cierto, nunca tuvieron vigencia, esbozan de una manera muy confusa la idea de la soberanía, razón por la cual se les ha tachado de nebulosos en su orientación, (168) al señalar que la soberanía dimana del pueblo, reside en la persona del señor don Fernando VII, y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano, haciendo así un "curioso entreveramiento de soberanía originaria, titularidad derivada de la misma en el monarca, y su ejercicio supletorio por un congreso americano ante la impotencia de Fernando VII". (169)

Por lo que hace a la teoría de la separación de poderes, se le encuentra vinculada a la idea de soberanía, al señalarse en el numeral veintiuno: "Aunque los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, sean propios de la soberanía, el legislativo lo es inerrante que jamás podrá comunicarlo." (170)

---

167 Toribio Esquivel Obregón (Prolegómenos a la historia constitucional de México, UNAM, México, 1980, p.95) apunta que Morelos al no estar de acuerdo con el proyecto de Rayón "formuló otro... en que desprondiéndose ya del arma engañosa que hasta entonces había usado, de proclamar a Fernando VII, declaraba la independencia absoluta del reino. Rayón le predijo que si tal hacía lo dejarían solo los pueblos. Morelos insistió y bajo su influjo el Congreso de Chilpancingo formuló el acta de independencia. Desde ese momento Morelos no volvió a ganar una sola batalla.

168 Reyes Heróles, Jesús. El liberalismo... op. cit., Tomo I, p.26

169 Cfr. Cueva, Mario de la, "la idea de la soberanía", en Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán, UNAM, México, 1964, p.311; Zavala Abascal, Antonio, Síntesis histórica del Poder Legislativo Mexicano, Sociedad de Amigos del Libro Mexicano, México, 1964, p.28

170 Las citas que se hacen del texto de los Elementos Constitucionales de Rayón están tomadas de la obra de Felipe Tena Ramírez, Leyes Fundamentales de México, 1808-1867, 3a. ed. Porrúa, México, 1967, pp.23-27.

Aunque la separación de poderes se encuentra implícita en el precepto señalado es un tanto vaga, concepción que se reafirma al visualizar la configuración y competencia de los órganos estatales.

Los Elementos Constitucionales de Rayón dejaban al órgano legislativo en manos de la Junta Suprema que recibiría el nombre de 'Supremo Congreso Nacional Americano' (171) integrado por cinco vocales nombrado por la representación de las provincias; éstas a su vez serían nombradas por los ayuntamientos y durarían en su encargo tres años. Se señala que la Junta se compondría provisionalmente por los tres vocales entonces ya designados, que hemos mencionado. Los vocales durarían en su encargo cinco años, siendo el mas 'antiguo' presidente, y el mas 'moderno' secretario. No serían electos todos los vocales el mismo año, sino sucesivamente uno por cada año. Las personas de los vocales serían inviolables mientras durara el encargo, y sólo se podría proceder contra ellos en el caso de alta traición, y con conocimiento reservado de los otros vocales que lo sean, y hayan sido. Si bien el documento sólo hace una breve mención acerca de la competencia de cada órgano, el artículo 18 se refiere al ejercicio de la función legislativa y al proceso de la misma:

El establecimiento y derogación de las leyes, y cualquier negocio que interese a la nación, deberá proponerse en las sesiones públicas por el Protector Nacional ante el Supremo Congreso en presencia de los representantes que prestaron su ascenso o desenso; reservándose la decisión a la Suprema Junta a pluralidad de votos.

Del artículo en cuestión se desprende que si la Suprema Junta no tiene el monopolio de la función legislativa, sí tiene en sus manos la decisión final, en tanto que el protector nacional sería, aparentemente, el único con facultad de iniciar leyes. Los elementos Constitucionales reconocen otras facultades a la Junta Suprema, pero al igual que la anterior prevén la intervención de otro órgano. Así para la declaración de guerra y ajuste de la paz, la Junta Suprema no podría determinar sin la participación de los integrantes del consejo de guerra.

Aparentemente, Rayón hace recaer al órgano Ejecutivo conforme al numeral 17, en el Protector Nacional, elegido por los repre-

171 Miguel de la Madrid, *op. cit.*, p. 189 asienta que también se le llamó Junta Suprema.

sentantes. Ignacio Carrillo Prieto señala que: "Rayón bebió más del derecho constitucional británico que del americano o del francés. En los elementos hay indicios de cuál es su fuente cuando dice que será llamado 'Protector Nacional' el hombre que se encargue del Poder Ejecutivo"(172)

#### a. SISTEMA DE GOBIERNO, CONFUSION DE FUNCIONES

Independientemente de los órganos estatales arriba señalados, refiriéndose seguramente a la formación orgánica, se señala que habría cuatro capitanes generales, de entre los cuales se elegiría para el caso de guerra un generalísimo, a propuesta de "los oficiales de brigadier arriba, y los Consejeros de Guerra al Supremo Congreso Nacional...".

Resulta curioso ver cómo los cargos de miembro de la Junta y de capitán general no son incompatibles, por el contrario, expresamente se dispuso que los tres miembros originales de la Junta fuesen Capitanes Generales, y yendo más a fondo vemos que para el caso de Guerra, se nombraría un generalísimo de entre los capitanes generales, y da la casualidad que el encargado de hacer tal designación es la precisamente la Junta Suprema.

Como puede apreciarse, en el fondo de todo esto existe una curiosa concepción de separación de poderes, en donde las pocas facultades que de los órganos se señalan expresamente siempre están en cierta forma mediatizadas por la participación de otro ente estatal, lo cual está muy lejos de la concepción clásica de la teoría de la separación de poderes, y más aún, si se ve la marcada tendencia a la concentración del poder en las mismas

---

172 Ignacio Carrillo Prieto, La ideología jurídica en la constitución del Estado mexicano, 1812-1822, p. 123. Al respecto parece haber una seria confusión ya que otros estudiosos entienden en forma muy distinta la estructura orgánica estatal proyectada por Rayón. José Miranda basándose en Alamán señala: "Atribula la titularidad mediata de la soberanía a... y el ejercicio a una junta o Supremo Consejo Nacional Americano... Además de este órgano supremo, instituí el proyecto un congreso de representantes, elegido cada tres años por los ayuntamientos, un Consejo de Estado, compuesto por todos los oficiales generales de brigadier para arriba, y un protector nacional, nombrado por el Congreso. A la Junta Suprema le correspondían las facultades ejecutivas y el veto de las leyes - la decisión última respecto a estas; al Congreso de representantes... la aprobación de las leyes; y al Consejo de Estado, decidir o emitir parecer (no está claro en Alamán) sobre los asuntos más importantes del gobierno... y proponer al congreso la formación de nuevas leyes..." (Las ideas, op. cit., P. 350) cuestión que es fácil momento de entender si tenemos presente que Miranda al momento de escribir su obra no pudo conseguir los Elementos de Rayón.

manos: La Junta Suprema. Cuestiones todas estas que nos hacen comprender los calificativos que se han hecho a los elementos constitucionales de Rayón: "inoperantes, impracticables, románticos, lejos de la realidad" (173):

No puede decirse que el proyecto de Rayón haya trazado un esquema sistemático de organización constitucional. Sin embargo tiene el mérito de haber llamado eficazmente la atención de los jefes insurgentes sobre el problema de organización política, las ideas de soberanía, división de poderes, representación política y derechos del hombre, aunque implícitas, aparecen un tanto desdibujadas." (174)

## 2. REGLAMENTO PARA LA INSTALACION, FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES DEL CONGRESO DADO POR MORELOS EL 11 DE SEPTIEMBRE DE 1813

El reglamento constaba de cincuenta y nueve artículos y resulta ser como obviamente se entiende no sólo un importante antecedente de la Carta de Apatzingán, sino pieza fundamental del congreso que la daría a luz, (175) en el que se encuentra respuesta a muchas interrogantes, como la de por que se dio antes de la expedición de la Constitución de Apatzingán el acta solemne de la Independencia de la América Septentrional, que después se consideraría como parte integrante de la Constitución, cuestión que se debió sencillamente a que el reglamento así lo prevenía, además de disponer el alejamiento de la forma monárquica de gobierno al señalar que la constitución no debería apellidar la independencia con el nombre de algún monarca. (176)

### a. ORGANO LEGISLATIVO

El reglamento disponía la forma de instalación e integración del Congreso, así como el sistema para la elección de los

173 Zabala Abascal, op. cit., pp. 28, 29.

174 Madrid Hurtado, Miguel de la, División de Poderes y Forma... en op. cit., p. 189. Cfr.: Herrera y Lasso op. cit., p. 18; Galindo Camacho, Miguel, op. cit., p. 145; Romero-Vargas Yturbe, Ignacio, op. cit., p. 31, 32.

175 José Miranda, (Las Ideas..., op. cit., p. 353) apunta que "El reglamento era en realidad un desarrollo reducido de las bases; una constitución en pequeña escala, destinada a regir provisionalmente, entre tanto que pieza a pieza se realizaba el montaje de otra más duradera y completa.

176 Esta y las subsecuentes citas del Reglamento están sacadas del libro de Ernesto Lemoine Villicaña, Morelos su vida revolucionaria a través de sus escritos y de otros testimonios de la época, UNAM, México, 1965, pp. 355-365.

diputados (177). Los diputados 'de la parte oprimida de la nación' serían designados por Morelos, presidente de la Junta Electoral como el más caracterizado oficial del ejército, para lo que debían reunir los requisitos de "ciudadanos ilustrados, fieles y laboriosos", mientras que los de la parte libre serían electos mediante un sistema indirecto de segundo grado: los electores primarios nombrarían electores secundarios -uno por parroquia-, y éstos, reunidos en Chilpancingo, designarían al diputado de la provincia. ( 178)

Los diputados durarían cuatro años en su encargo con opción a reelegirse. Por lo que hace a la responsabilidad de los legisladores, establece que las personas de los diputados serían inviolables durante su encargo y no se admitiría acusación contra ellos hasta pasado aquel término, excepto cuando se tratase de acusaciones de infidencia a la patria o a la religión católica. Resulta interesante analizar el órgano encargado de conocer dichas causas, ya que hasta el estado de sentencia es ajeno a cualquiera de los tres órganos clásicos del poder. Así, el procedimiento de designación de los "cinco individuos sabios, seculares", que integraban el tribunal no podrían pertenecer a los poderes del Ejecutivo, Legislativo o Judicial porque eran "recíprocamente independientes". Sin embargo, cuando todo parecía mostrar un apego irrestricto a la teoría clásica de separación de poderes encontramos que la ejecución de la sentencia del anterior tribunal quedaría sujeta a la aprobación

177 Al respecto se refieren los artículos 8, 9, 10 y 13 y parte del considerando del reglamento que dice: "hallé ser de suma importancia mandar como lo verifiqué, se nombrasen en los lugares libres, electores parroquiales que reunidos... procediesen como poder habientes de la Nación a la elección de diputados por sus respectivas provincias, en quienes se reconociese el depósito legítimo de la Soberanía y el verdadero poder que debe regirnos y encaminarnos a la justa conquista de nuestra libertad."

178 Puede verse en los artículos 4 y 8 del documento en cuestión. José Miranda (Las Ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas. Primera Parte 1521-1820. UNAM. 2a. ed. p. 348) apunta que bajo la segunda hipótesis la de Tecpan fue la única elección que se verificó conforme al reglamento. La otra que se efectuó, la de Oaxaca, hizo en dicha ciudad por las corporaciones de ella juntamente con los electores de los partidos, además narra como al aproximarse la fecha de promulgación de la constitución y tardarse la liberación de varias provincias se nombraron diputados suplentes para éstas llegando a sumar un total de diecisiete diputados. Cfr. Carrillo Prieto, Ignacio, La Idea Jurídica en la Constitución del Estado Mexicano. 1812-1821. UNAM. México, 1961. pp. 120 y 121.

de los poderes, para el caso de que el inculcado fuese un miembro del legislador, del Ejecutivo y el judicial, cuestión análoga se repetía en los casos de juicios de responsabilidad seguidos a individuos de los poderes Ejecutivo y Judicial.

#### b. PROCESO LEGISLATIVO

El reglamento estructura un proceso legislativo bien delineado en el que todos los diputados tienen facultad de proponer proyectos de ley, quedando su admisión sujeta a votación. El Ejecutivo tendría facultad de iniciativa respecto de "aquellas leyes que juzgue conveniente al público beneficio, lo que decidirá por discusión del cuerpo deliberante, y así mismo podrá representar sobre la ley que le pareciere injusta o no practicable", doteniéndose así el cumplimiento de la misma, con lo que se le otorgaba al Ejecutivo una trascendental labor legislativa, (art. 18 a 21) ya que no se trata de una reforma, sino de dejar de aplicar una ley, rompiendo así con la teoría de la separación de poderes.

#### c. SEPARACION DE PODERES

El artículo trece apuntaba: "Compuesto de este modo el cuerpo soberano... procederá en primera sesión a la distribución de poderes, reteniendo únicamente el que se llama legislativo." Dispone que el Ejecutivo recaería en el general que resultase electo generalísimo, y el judicial lo reconoce en los tribunales existentes, aunque no según se fuesen presentando oportunidades se cuidaría de "reformar el absurdo y complicado sistema de los Tribunales españoles." (179)

#### d. ORGANISMO EJECUTIVO

Ya hemos apuntado como el Ejecutivo recaería en la persona del generalísimo, quien contaba en sus atribuciones la de iniciar proyectos de ley en determinadas materias, además de, mediante el debido trámite, suspender la aplicación, aunque sea temporalmente, de una ley. El generalísimo duraría en su encargo indefinidamente, entanto estuviese apto para su desempeño; a falta de éste se elegiría otro del cuerpo militar, y entre tanto el mando recaería en el segundo y tercero que hubiere nombrados, y en su defecto en el militar en ejercicio de más alto grado (artículo 45)

#### a. ORGANISMO JUDICIAL

En lo tocante al Órgano Judicial, prevé la configuración de uno nuevo al apuntar:

Completo el Congreso en lo posible y señalada su primer residencia temporal, convocará éste a una Junta general de letrados y sabios de todas las provincias, para elegir a pluralidad de votos, que darán los mismos convocados, el tribunal de reposición o poder judicial cuyo número no bajará de cinco y puede subir hasta igual número de provincias como el de representantes.

En dicho tribunal se discutirían las materias y sentencias a pluralidad de votos arreglándose a las leyes y consultando en las dudas al legislador (artículos 51 a 53), con lo que deja en manos de éste la interpretación de las leyes.

#### SISTEMA DE GOBIERNO

Para finalizar, podemos señalar que se tiene una noción clara de la teoría de la separación de poderes, así como la delimitación de competencias plasmada en el numeral 39 que a la letra dice: "Cada uno de los tres poderes tendrá por límite su esfera sin salirse de ella si no es en caso extraordinario y de apelación." Además, denota una clara distinción tripartita de las funciones del Estado, sin que se busque la especialización de éstas en un órgano, sino por el contrario, el establecimiento de relaciones de colaboración recíproca. Sin embargo, se disponen las cosas de tal forma que se da cierta preponderancia al órgano Ejecutivo, condición que sin duda obedece a las necesidades existentes en esos momentos. (180)

#### 3. LOS SENTIMIENTOS DE LA NACIÓN

"Los Sentimientos de la Nación" -o veintitrés puntos para la Constitución del Anahuac- es el nombre del documento firmado por Morelos -y leído a la apertura del Congreso por el Licenciado Juan Nepomuceno Rozáins, citando a Ms. Cárdenas, y de acuerdo con el Maestro Martínez Báez, apunta que la versión más difundida del documento en cuestión es "la legalizada por Patricio Humana" y que seguramente es la reproducida por la mayoría de los juristas - como es el caso de las Leyes Fundamentales de Felipe Tena Ramírez y las Instituciones Constitucionales de México de Aurora Arnaiz Amigo, no es la versión original, la leída el

180 Cfr. Madrid Hurtado, Miguel de la, Estudios op. cit. p. 191.

catorce de septiembre de 1813, sino una que fue objeto de enmiendas, el 21 de noviembre, "sin el consenso comprobado del cura de Carácuaro", y que dieron por resultado "la definitiva y un tanto extraña versión que todos conocemos." En las citas hace novedosas observaciones sobre el texto que él publica y sus diferencias con la versión difundida, y de las anotaciones que a los costados tiene la supuesta original versión. (181) El documento contempla en su artículo quinto (182) la separación de poderes vinculada a la idea de soberanía: "La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad." (183)

El Poder Legislativo recayó en el congreso, que se integraría por un representante de cada provincia, independientemente de sus suplentes. Los diputados durarían cuatro años en su encargo, "turnándose saliendo los más antiguos para que ocupen el lugar de los nuevos electos" (artículo 7).

Respecto del proceso legislativo, únicamente se apunta: "Que para dictar una ley se discuta en el congreso, y decida a pluralidad de votos." (184)

Se dio a la ley un contenido eminentemente social, lo cual no se repetiría sino hasta la Constitución de 1917: "...moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto."

---

181 Ernesto Lemoine Villicaña Morales, *op. cit.* p. 370;

Aurora Arnaiz Amigo, UNAM, México, 1975, pp. 16-18)

182 Una de las diferencias entre la versión de Humana y la difundida por Lemoine se encuentra en este artículo ya que la parte relativa a la división de poderes se encuentra en la versión "original" en el artículo sexto y de manera más extensa: "Que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial estén divididos en los cuerpos compatibles para ejercerlos". (*op. cit.* p. 371) y que en la versión de Humana se encuentra en el artículo quinto integrado con la idea de soberanía; se dice que esto explicaría el porque en esta versión no existe el precepto número seis.

183 Tena Ramírez. "Leyes..." *op. cit.* p. 29

184 *Ibid.* p. 30

Fuera de los preceptos citados no se contempla disposición alguna referente a la integración y función de los órganos del Estado, cuestión que se explica según Ignacio Burgoa, Aurora Arnáiz Amigo y Ernesto de la Torre Villar, porque los "sentimientos de la nación", de Morelos se dieron reformatando los "elementos constitucionales" de Rayón, dejando subsistente, o sobreentendiendo en buena medida a este último documento. (185)

No obstante lo anterior, los "Sentimientos de la nación" de Morelos son muy superiores al documento de Rayón, sobre todo en la idea de soberanía, (186) la que concibe innata al pueblo y la deposita en sus representantes, organizados en tres poderes divididos. Así, con toda atinencia se dispuso la contradicción apuntada y el absurdo que implicaba la idea que sobre la soberanía se dió en el documento de Rayón. El texto de Morelos es mucho más claro y le quita toda máscara al movimiento de independencia.

Para muchos, los sentimientos de la nación representan uno de los documentos que más influyeron en la carta de Apatzingán. Así, Jesús Reyes Heróles apunta: "Dentro del movimiento insurgente privó en la declaración de Apatzingán la tendencia representada por Morelos", para comprobarlo basta, según el politólogo veracruzano, el estudio comparativo de los "sentimientos de la nación" con la Constitución de Apatzingán (187) quizá no en lo que hace a los órganos estatales, pero sí en

185 Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. Breve estudio sobre el poder legislativo. Porrúa, México, 1968, pp. 44, 45; Arnáiz Amigo, op. cit. p. 18.; Ernesto de la Torre Villar. "El Constitucionalismo Mexicano y su origen" en Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán. op. cit. pp. 193, ss.

186 Aurora Arnáiz (op. cit. p. 17) independientemente que reconoce esto apunta que fueron los Elementos Constitucionales los que configuraron el documento constitucional de Apatzingán.

187 Jesús Reyes Heróles. (El liberalismo Mexicano, tomo I. op. cit. p. 79 y ss.); José Enrique González Ruiz (El predominio del poder Ejecutivo en Latinoamérica, en op. cit. p. 310) lo remarca así: "Pero el movimiento de Morelos fue de mayor envergadura y de mayor importancia". Cfr.: Galindo Gamacho, Miguel. "El equilibrio constitucional y funcional de los órganos fundamentales del Estado, como condición de garantía de la división de poderes en la realidad, tanto en la Federación como en sus estados miembros" en la obra colectiva Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional op. cit. p. 142; Zavala Abascal, Antonio. Síntesis Histórica del Poder Legislativo Mexicano. México, 1964, pp. 35, 36.

el aspecto ideológico, pues no obstante contar sólo de veintitrés puntos, Morelos supo resumir en ellos el ideario revolucionario, las aspiraciones de los próceres que le precedieron, las suyas propias y las de su pueblo, produciendo así el ideario, la 'summa insurgente', esencia liberal a contemplarse en el constituyente de Chilpancingo, buscando la aplicación de nuevas fórmulas que renovaran las viejas estructuras, otorgar al hombre la plenitud de sus derechos, la integración armónica de la sociedad, en la que virtud y mérito estuviesen siempre recompensados y en el que la infamia, la incultura y la indigencia fuesen eliminadas. En donde el gobierno sólo actuara dentro del marco de las leyes, es decir, en el marco de un Estado de derecho. (188)

### III. LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN

#### A. ACTA SOLEMNE DE DECLARACION DE INDEPENDENCIA

Previo a la expedición de la Constitución de Apatzingán, conforme a lo dispuesto en el reglamento para la integración y funcionamiento del Congreso de Chilpancingo, se proclamó, el seis de noviembre de 1813, el "Acta Solemne de Declaración de Independencia". (189)

##### 1. CONTENIDO

Siguiendo al maestro Mario de la Cueva encontramos tres ideas sobresalientes en dicha acta: en primer lugar, la declaración tajante de sus autores en el sentido de que la soberanía corresponde a la nación mexicana y que se encuentra usurpada; en segundo término, el rompimiento para siempre de la dependencia del trono español; y por último, el asignar a la nación los atributos esenciales de la soberanía: darse sus propias leyes, hacer la

188 Mario de la Cueva, "La Idea de la Soberanía", Ernesto de la Torre villalr, "El Constitucionalismo Mexicano..." ambos en la obra colectiva Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán, op. cit. pp. 318 y ss y 195 y ss, respectivamente

189 Ignacio Romero-vargas (op. cit. p.33) apunta respecto de esta proclama: "única que debe tenerse por tal, contrariamente a lo que algunas afirman tomando como base la de Iturbide, el que la de Morelos no hubiera sido reconocida entonces por España, como la de 1821 estando entonces presente O donujo. En Norteamérica aún no había terminado la guerra de independencia cuando fue proclamada el Acta de independencia y no es necesaria la presencia de la parte usurpadora para ser válida la proclamación de un derecho reivindicatorio."

guerra y la paz y mantener relaciones diplomáticas. (190)

## B. LA CONSTITUCION

No es sino hasta el veintidós de octubre de 1814 cuando el Congreso de Anáhuac sanciona el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana" firmando por casi la totalidad de los diputados. Zavala Abascal apunta:

En esta reunión fungieron como secretarios del Congreso los señores Remigio de Yarza y Pedro José Bermeo, habiéndose otorgado al primero el cargo de Secretario de gobierno. No concurrieron a Apatzingán los diputados José María Murguía, por Oaxaca quien se retiró desde principios de Noviembre de 1823 de la reunión de Chilpancingo alegando una supuesta o real enfermedad, ni el licenciado Ignacio López Rayón, por Guadaluajara, resentido contra los miembros de la Junta de Zitácuaro y por sus graves divergencias ideológicas con Morelos. El licenciado Don Manuel Sabino Crespo, tampoco pudo asistir por que el día 19, tres antes de la promulgación de tan trascendente documento, había sido fusilado en Apan del actual estado de Hidalgo. Tampoco pudieron llegar a tan histórica reunión los señores Don Andrés Quintana Roo, Carlos María de Bustamante y Antonio Sesma, porque andaban a salto de mata, con el enemigo pisándoles los talones y muy enfermos los dos últimos." (191)

### 1. SUS AUTORES

Cuestión muy debatida ha sido la de saber quién o quiénes fueron los autores del documento en cuestión. La versión más difundida, fundada en la declaración del propio Morelos, en el proceso que le siguió la jurisdicción unida, señala como autores a Quintana Roo, Bustamante y Herrera. (192) Sin embargo, el maestro Alfonso Noriega Cantú piensa que Morelos, deliberadamente, de acuerdo con una actitud que fue peculiar en los hombres de esa época no dijo la verdad completa respecto de las ideas que había aprendido y adoptado en materia política y de su participación mucho más directa e importante en la formación de la Constitución. Así, después de analizar el inventario de los bienes personales de Morelos, su biblioteca y otras consideraciones, el maestro Noriega apunta que "fue Morelos el inspirador directo

190 Cfr. Cueva Mario, de la, "La Idea de la Soberanía" en *op.cit.* p.319.

191 Zavala Abascal, Antonio. *op. cit.* pp. 43 s. Véase también: Lemoine Villicaña, Ernesto, *Zitácuaro, Chilpancingo y Apatzingán, tres grandes momentos de la insurgencia mexicana* Archivo General de la Nación. México, 1963. En el apéndice número 7. pp.663-701.

192 Esta versión es apoyada entre otros por Ignacio Carrillo prieto (La Ideología Jurídica en la Constitución del Estado Mexicano. UNAM, México, 1981 p.137) José Miranda (Las Ideas. *op.cit.* p.353) y Romerovargas Yturbe (*op. cit.* p.34)

de estos temas y sus diputados -Quintana Roo, Bustamanate y Herrera- los realizadores de los mismos en el articulado de la ley fundamental sancionada en Apatzingán."

## 2. UBICACION Y NATURALEZA

El decreto de Apatzingán tuvo una corta y restringida vigencia (193), ya que su aplicación estaba sujeta a los territorios conquistados, mientras que su existencia dependía del triunfo de la insurgencia, lo que nos ayuda a comprender el que la Constitución de Apatzingán fuera de naturaleza transitoria.

## 3. ESTRUCTURA

El "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana" refleja en su estructura una muy probable influencia de las constituciones francesas al encontrarse, como éstas, dividida en dos grandes partes; la primera, titulada: "Principios o Elementos constitucionales", que comprende las declaraciones de principios, los derechos fundamentales y las normas primordiales de la nacionalidad y la ciudadanía, componiendo así la parte dogmática de la ley fundamental. La segunda parte, denominada "Forma de gobierno", se ocupa de la organización, funcionamiento e interrelaciones de los poderes públicos, es decir, se trata de la parte orgánica. (194)

## C. LA SOBERANIA

De la primera parte de la carta sobresale la noción de soberanía (195), distinguiendo su aspecto interno del externo,

193 Al respecto José Miranda (Las Ideas... op.cit. p.364) apunta: "Tuvo una vida muy efímera, fue proclamada y jurada día y después de aprobada, y conforme a ella se constituyó enseguida el gobierno, designándose por el Supremo Congreso en funciones los otros dos poderes que faltaban, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia. Pero de ahí apenas se pasó porque la marcha de la guerra tomó un sesgo pronunciadamente adverso a los insurgentes. Véase el capítulo de González Ruiz, José Enrique. "El Predominio..." en op.cit. pp.310,311.

194 Cfr. Miranda, José Las Ideas... op.cit. pp. 354,s; Cueva, Mario de la, "La Idea de la Soberanía" en la obra colectiva Estudios sobre la Constitución de Apatzingán op.cit. p.323; Galindo Camacho, Miguel. "El Constitucionalismo Mexicano" En Rev. de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México. Núm.16. May-Jul, 1983, Año. IV, pp.46,s.

195 Mario de la Cueva. ("La Idea de la Soberanía" en op.cit. p.324) apunta de dicha noción: "Creemos que en la historia constitucional no existe otro conjunto de principios sobre la idea de la soberanía del pueblo y sus efectos que pueda compararse con las reglas recogidas en los artículos dos a doce del Decreto; su armonía y su belleza resultan incomparables y piden un tributo de simpatía, afecto y admiración para sus autores."

además de señalar sus atributos. Reconoce la residencia originaria de la soberanía en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados que serían elegidos por los ciudadanos. Mario de la Cueva hace notar la distinción de la noción de soberanía en la carta de Apatzingán de los términos nación y pueblo. Así apunta:

"la palabra nación significó en los años que nos ocupan... la historia que integra el patrimonio que recibimos al nacer; un pasado que se hace presente y que tiene la pretensión justificada por la historia y por el presente, de perpetuarse en el porvenir, manteniendo, conservando y determinando la vida del mañana."

Mientras que:

"El concepto de pueblo es esencialmente distinto: el pueblo es las generaciones presentes, las que viven y que por vivir tienen el derecho incontestable de modelar su vida y decidir su destino. La idea de pueblo descansa en el principio de la libertad humana y en la facultad de los hombres de buscar su felicidad".

Concluye diciendo:

"los Constituyentes de Chilpancingo venían de luchar por la independencia al lado del pueblo, la declaración de que la soberanía residía originariamente en él, no era para ellos una pura teoría, sino la manifestación jurídica política de un hecho que estaban viviendo... y no se hallaban dispuestos a ceder que otra vez se les arrebatara un rey o una potencia extranjera, ni siquiera aceptaban compartirla. El grupo de nuestros primeros constituyentes representa el mayor divorcio con el tradicionalismo y el mayor acercamiento a Rousseau. Ellos hacen destacar tres de las doctrinas características rousseauianas: El dogma de la soberanía popular, el principio de la igualdad y de la legalidad o gobierno mediante leyes generales. Junto a éstas figuran otras que no son nada Rousseauianas como el principio de la representación y el de la división de poderes; más tales principios no son menos fundamentales que los anteriores." (196)

#### D. SEPARACION DE PODERES

En Apatzingán, vinculada a la idea de soberanía se ubicó la separación de poderes, distinguiendo primero las tres funciones vitales del Estado para después prohibir la confusión de éstas en una sola persona o corporación. (197)

196 Mario de la Cueva ("La Idea de la Soberanía," en *op. cit.*, pp. 325 a 327) también Miranda, José, "El influjo político de Rousseau en la independencia mexicana," *Presencia de Rousseau, México, 1962*, citado por Ignacio Carrillo Prieto en *op. cit.*, pp. 141, s.

197 Los artículos textualmente decían: "Art. 11 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." "Art. 12 Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación."

De lo anterior se podría deducir a priori que la carta de 1814 adoptó la teoría clásica de separación de poderes; sin embargo al profundizar se pueden ver serias diferencias. Un indicio nos lo da el artículo quinto, que como hemos dicho antes reconoce la titularidad de la soberanía en el pueblo, y su ejercicio en la "representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos", omitiendo como elementos representativos a los titulares de los órganos Ejecutivo y Judicial, cuestión que se repite en el artículo 44 que a la letra dice: "Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Se crearán, además, dos corporaciones, la una con el título de supremo gobierno y la otra con el de supremo tribunal de justicia."

En la Constitución de Apatzingán se reconoce como cuerpo representativo de la soberanía al Congreso, al ser el único electo por el pueblo; sin embargo -como dice José Miranda- debieron considerarse también como representantes del pueblo, conforme se acostumbra hoy, al gobierno y al tribunal de justicia, puesto que la Constitución misma les confió el ejercicio de facultades integrantes de la soberanía. El hecho de que el Congreso nombre a los jefes del gobierno y del tribunal de justicia no priva a ambos órganos del carácter de representantes de la soberanía, carácter que parece reconocerles la Constitución al darles, como al Congreso, el título de supremos. (198) Lo importante aquí es notar la preponderancia que en el plano formal se dio al Legislativo, preponderancia que será confirmada en el plano material al distribuirse las competencias entre los órganos de tal manera que el Ejecutivo y el Judicial quedarían sujetos a la voluntad del órgano "representativo de la nación".

#### E. PODER LEGISLATIVO Y SISTEMA ELECTORAL

El artículo 48 dispuso la composición del supremo congreso; se elegiría un diputado por cada provincia, lo cual es muy distinto a lo asentado en el artículo séptimo en el que se fijó como base para la representación nacional a la población, compuesta de los naturales del país y de los extranjeros que se reputen por

---

198 Miranda, José. "Bases y trama de la estructura orgánica" en Estudios sobre el Decreto, op. cit., p. 830

ciudadanos. Así, el congreso, al integrarse por un diputado de cada provincia, todos con la misma autoridad, tuvo un carácter senatorial. (199)

Para la elección de los diputados se acogió el sistema indirecto plasmado en la Constitución de Cádiz. José Miranda apunta que los constituyentes de Apatzingán no tomaron gran cosa de la Constitución de Cádiz.

"lo más parecido entre las dos constituciones -la española y la mexicana- se debe a que las dos abrevaron en las mismas fuentes, y a la coincidencia de circunstancias, de la que es hijo, por ejemplo, el común reconocimiento de la unidad religiosa. El mayor préstamo tomado por la mexicana, de la española -y a nuestro entender el único verdaderamente importante- fue el sistema electoral, que la Constitución gaditana sacó; a su vez, de la francesa de 1791, pero modificándola por añadido de un grado al procedimiento indirecto de dos establecido por la última carta. (200)

Así pues, primero tendrían lugar las elecciones de "parroquia" para elegir un elector por cada parroquia, en las que tendrían derecho a votar los ciudadanos que hubieren llegado a la edad de dieciocho años que se hubieren adherido a la causa de la independencia y tuvieren empleo o modo honesto de vivir, que no estuvieren notados de alguna infamia pública, ni procesados criminalmente por el gobierno.

Para ser elector de parroquia se requeriría ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años y residir en la feligresía al tiempo de la elección. Las autoridades electorales de esta instancia serían un presidente, un secretario y dos escrutadores designados por los electores; contarían entre sus facultades la de conocer las denuncias que tuvieran lugar, no habiendo recurso alguno contra la resolución de éstos; resolver las dudas que se originasen, extender el acta que acredite el nombramiento del elector. El voto y el escrutinio serían públicos (artículos 64 a 81)

La siguiente etapa del proceso electoral la constituiría la integración de las "juntas electorales de partido", compuesta de los electores parroquiales que se reunirían en la cabecera de cada subdelegación, con la finalidad de elegir a los electores de

199 Cfr. Romerovargas Yturbide, Ignacio. op. cit., p.35

200 Miranda, José, Las Ideas... op. cit., p.363) Cfr. Sierra Brabatta, Carlos, La Constitución Federal... op. cit., p.14.

partido. Las juntas de partido tendrían las mismas autoridades que las parroquiales y con facultades análogas a éstas.

La última etapa del proceso electoral tendría verificativo con la integración de las Juntas electorales de provincia, configuradas por los electores de partido, con el objeto de elegir los diputados al Congreso.

En resumen, los ciudadanos con derecho a votar, constituidos como Junta electoral de parroquia, elegirían a los integrantes de las juntas de partido, los que a su vez designarían a los de las juntas de provincia para que estos últimos designaran a los diputados al Congreso.

Para ser diputado se requeriría la condición de ciudadano en ejercicio de sus derechos, edad mínima de treinta años, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos y tener luces no vulgares para el desempeño de las funciones propias del cargo. El ejercicio del cargo de diputado sería obligatorio, y mientras se ejerciera no cabría mandar fuerzas armadas. Se fijaron como incompatibilidades para ser diputado: hasta dos años después de expirado su mandato, los individuos que hubiesen pertenecido al gobierno o al tribunal de Justicia, incluso los secretarios de ambas corporaciones y los fiscales de segunda; ni tampoco los empleados públicos que ejerciesen Jurisdicción en una provincia podrían ser elegidos diputados de la misma hasta pasado el mismo plazo, cuestión que obedece al seguimiento de la teoría de la separación de poderes en su aspecto personal, así como en el orgánico.

Los diputados serían inviolables por sus opiniones, pero tendrían que someterse a un juicio de residencia al terminar sus mandatos; durante el ejercicio de sus encargos sólo podrían ser perseguidos por los delitos de herejía y apostasía, y por los de infidencia, concusión y dilapidación de caudales públicos.

El órgano Legislativo, aunque elegido en forma indirecta, sería el único que conjugaría la representación nacional, contaría con una estructura unicameral, con facultad para erigirse en órgano calificador de las elecciones de sus integrantes, tendría además el monopolio de la función legislativa, en la que solo admitiría levisimas interferencias como la facultad de veto otorgada al supremo gobierno y al

supremo tribunal de justicia. Cuenta además con la facultad reglamentaria. (201)

Cabe apuntar que el otorgamiento de la facultad reglamentaria al Legislativo se apega estrictamente a la teoría clásica de la separación de poderes en su aspecto de separación funcional, sin embargo, este precepto reconocería algunas excepciones.

#### 1. PROCESO LEGISLATIVO

El proceso legislativo diseñado en la Constitución de Apatzingán otorgó al congreso facultad para presentar proyectos de ley, la que extendió a cualquiera de sus vocales, "debiendo hacer por escrito y exponiendo las razones en que se funda, independientemente de su posterior sometimiento al procedimiento de admisión a discusión." (202) Al supremo gobierno le concedió facultad de iniciativa en materia de hacienda como de guerra. Tratándose de otras materias el gobierno -apunta el documento- podría y aun debería presentar al Congreso los planes, reformas y medidas que juzgare convenientes, para que fueran examinados; sin embargo, no se le permitiría proponer proyectos de decretos extendidos.

En lo tocante a la discusión y aprobación de un proyecto en el Congreso se señaló que bastaría con la aprobación de más de la mitad de los diputados que debían componer el Congreso, para que se remitiera al supremo gobierno para su promulgación, contando éste con el término de veinte días para ejercer el derecho de veto. La facultad del gobierno para vetar proyectos de ley era sumamente débil, ya que los motivos y fundamentos del Ejecutivo serían discutidos en el Congreso donde considerándolos bien fundados a pluralidad absoluta de votos se suprimiría el proyecto, sin que se pudiera proponerse nuevamente sino hasta pasados seis meses; por el contrario, si los argumentos del veto eran considerados insuficientes se mandaría su publicación, "Al menos -se apunta- que la experiencia o la opinión pública

201 El artículo 118 confería al órgano Legislativo la facultad de Aprobar los reglamentos que conduzcan a la sazón de los ciudadanos, a su comodidad y demás objetos de policía.

202 Conforme al artículo 124; Siempre que se proponga algún proyecto de ley, se repetirá su lectura por tres veces en tres distintas sesiones, votándose en la última si se admite o no a discusión, fijándose en caso de admitirse, el día en que se deba comenzar.

obliguen a que se derogue o modifique". Esta última parte establecía una modalidad al reconocer a la opinión pública la posibilidad de exigir legalmente la derogación de un precepto, aunque siempre que la "experiencia" fuese en el mismo sentido. Además en última instancia sería el propio Congreso el que calificaría el sentido de la experiencia, así como cuando se podría hablar realmente de opinión pública.

El ejercicio de la facultad de veto del Ejecutivo, como se ve arriba, estaría supeditado al consentimiento del Legislativo, perdiendo el gobierno, de esta manera, su medio de control real sobre la labor legislativa del Congreso, el cual tenía también el control de la constitucionalidad de las leyes, de acuerdo con el artículo 106, que lo facultaba para "Examinar y discutir los proyectos de ley que se propongan. Sancionar las leyes, interpretarlas y derogarlas en caso necesario." (203)

## 2. FACULTADES DEL CONGRESO

El Congreso tenía otras importantes facultades. Así, en el orden militar: elegir a los generales de división, decretar la guerra y dictar las instrucciones bajo las cuales hubiera de proponerse o admitirse la paz, conceder o negar licencias para admitir tropas extranjeras en el territorio nacional, y mandar se aumenten o disminuyan las fuerzas militares. En el orden económico: arreglar los gastos del gobierno, establecer contribuciones e impuestos, y el modo de recaudarlos, determinar el método de administración, conservación y enajenación de los bienes propios del Estado, así como en los casos de necesidad tomaría caudales a préstamo sobre los fondos y crédito de la nación, examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la hacienda pública, declarar si ha de haber aduanas, y en qué lugares, ordenar la acuñación de moneda. En materia de desarrollo; favorecer todos los ramos de la industria, facilitar los medios de adelantarla. En el ramo de educación; cuidar con singular esmero de la instalación de pueblos, y otros más.

---

203 Jorge Carpizo (La Constitución... op.cit. p.200) señala: "el poder o corporación predominante fue el legislativo, pues además de poseer un sinnúmero de facultades, era quien tenía el control constitucional..."

Como se ve, varias de las facultades enumeradas son de orden administrativo, con lo que rompe la separación funcional.

En cuanto al Congreso, sólo queda analizar las facultades en relación de los otros órganos, las interorgánicas, las que lo sitúan definitivamente como órgano preponderante.

Una de las principales facultades de naturaleza interorgánica del Congreso es la de nombramiento de los titulares tanto del supremo gobierno como del tribunal de justicia, los de de residencia, los secretarios de estas corporaciones y los fiscales de la segunda, además a los ministros públicos, que tuvieren el carácter de embajadores plenipotenciarios, u otra representación diplomática. Contaba también con la facultad de crear nuevos tribunales subalternos y suprimir los establecidos. Por si fuera poco, contaría también con la facultad de resolver las dudas de hecho y de derecho que se ofrezcan en orden a las facultades de las supremas corporaciones, situándolo en posición de resolver las controversias que surjan entre los órganos (artículo 107), otorgándole el control de la constitucionalidad. El maestro Héctor Fix Zamudio apunta que esta facultad se le otorgó

"De manera congruente con el principio de que el poder legislativo es el representante de la voluntad general, los artículos 106 y 107 de la Constitución de 1814 confieren al cuerpo legislativo la facultad de interpretar la ley y resolver las dudas de hecho y de derecho sobre las facultades de las supremas corporaciones. Se consideró en esa época, de acuerdo con las enseñanzas del Barón de Montesquieu, que sólo el autor de la ley era el único facultado para interpretarla, ya que los jueces eran los aplicadores automáticos de sus preceptos, de manera que el departamento judicial era considerado como casi nulo. (204)

Todas esas facultades hacen del órgano legislativo el predominante; además, encontramos otra facultad que tiende a garantizar en la realidad esa situación, que se encuentra en el capítulo II correspondiente a las supremas autoridades: "Art. 45. Estas tres corporaciones han de residir en un mismo lugar, que determinará el congreso..."

Ni el Ejecutivo ni el Judicial podían alejarse de la residencia del Congreso, sino cuando éste lo acordase. Ningún individuo del supremo gobierno o del supremo tribunal podía pasar ni una

204 Fix-Zamudio, Héctor, "La defensa de la Constitución en el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado el 22 de Octubre de 1814". En la obra colectiva Estudios sobre el Decreto... op. cit. p. 607)

sola noche fuera del lugar destinado a su residencia, sin que el Congreso le concediese expresamente su permiso (artículos 141 y 193). El control del Legislativo se garantizaba también al quedar bajo sus órdenes la tropa de guarnición (artículo 47) (205)

#### F. EL ORGANISMO EJECUTIVO

Los constituyentes de Chilpancingo diseñaron un Ejecutivo colegiado, siendo una forma de distribuirlo. (206) La elección de los miembros del Supremo Gobierno, tocaba como hemos señalado antes, al Congreso, que en reunión secreta los elegía uno a uno por medio de cédulas que se recogían en un vaso prevenido al efecto "Quedando nombrado aquel individuo que reuniera la pluralidad absoluta de sufragios". En caso de no obtenerla ninguno se repetiría la votación entre los que hubiesen obtenido las mayores, y en caso de empate se dejaba a la suerte.

Para ser miembro del Supremo Gobierno se fijaban los mismos requisitos que para diputado. Los tres miembros de este cuerpo colegiado serían iguales en autoridad, y se turnarían por cuatrimestres en la presidencia del mismo; cada año dejaría el encargo uno de los tres. El Ejecutivo sería auxiliado por tres secretarios, también nombrados por el Congreso, aunque después pudieran ser propuestos por el gobierno, uno de guerra, otro de hacienda y otro de gobierno, los que se renovarían cada cuatro años; tendrían facultad de refrendo sobre los actos del supremo gobierno, por lo que eran responsables ante el Congreso; sin embargo, la responsabilidad se juzgaba en definitiva ante el supremo tribunal. Preveía la decaición del Congreso que

205 Puede verse Madrid Hurtado, Miguel de la, Estudios...  
op. cit. p. 198 y Sayeg Halú, Jorge, El Poder  
Legislativo Mexicano, Editores mexicanos unidos, México,  
1984, pp. 32, s.

206 José Miranda ("Bases y trama de la estructura orgánica" en la obra colectiva Estudios... op. cit. p. 531), apunta que esta forma de ejecutivo fue tomada de la Constitución francesa de 1795, pero lo cierto es que el ejecutivo colegiado había sido establecido por los jefes insurgentes en 1811, obedeciendo a necesidades políticas (Junta de Ziltácuaro), y que era ya una institución positiva, al parecer irremplazable a pesar de sus defectos, cuando se la convirtió en institución legal conformada pornativamente en un molde prestado. En otra parte, Sierra Brabata (La Constitución Federal de 1824 op. cit. pp. 14, s.) dice sobre esta estructura del ejecutivo: "En descargo del Constituyente de Chilpancingo y Apatzingán podemos decir por una parte, no había ninguna experiencia jurídico-política sobre esta materia y por la otra que con este procedimiento se pretendía evitar cualquier indicio de absolutismo que pudiera presentarse."

implicaba la suspensión del secretario procesado, trascendiendo lo anterior para nuestros efectos por el rompimiento de la teoría clásica de la separación de poderes en sus distintos aspectos.

Por lo que hace a las atribuciones del gobierno, hemos de decir que el capítulo que se ocupa de éstas tiene mas artículos para señalar los límites del Ejecutivo que sus facultades, siendo estas últimas de diversas materias: de relaciones exteriores; publicar la guerra y ajustar la paz, celebrar tratados de alianza y comercio. De índole militar: organizar los ejércitos y milicias militares, formar planes de operación, mandar ejecutarlos, distribuir y mover la fuerza armada a excepción de la que se halle bajo el mando del Supremo Congreso. Aquí resulta conveniente señalar que los miembros del Supremo Gobierno tenían el impedimento expreso de "Mandar personalmente en cuerpo, ni por alguno de sus individuos, ninguna fuerza armada", y en sus excepciones debería mediar aprobación del Congreso observándose una vez más las medidas tendientes a garantizar la primicia del Congreso, instrumentándose el control de las fuerzas armadas de tal forma que responda a dicho predominio.

Continuando con las facultades del gobierno en el orden militar tenemos las de proveer los empleos políticos, militares y de hacienda, excepto las que se ha reservado el Supremo Congreso. En materia de responsabilidades podría suspender con causa justificada a los empleados a quienes nombre con calidad de remitir lo actuado dentro del término que se señala al tribunal competente. Suspender también a los empleados que nombre el Congreso, cuando haya contra éstos sospechas vehementes de infidencia, remitiendo al mismo Congreso, los documentos que hubiere dentro del término que se estipula para que este declare si ha o no lugar a la formación de causa. En lo tocante a su labor administrativa y de gobierno, debía hacer que se observasen los reglamentos de policía, mantener la comunicación con las provincias, y proteger los derechos de la libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos.

Por lo que hace a los límites, y prohibiciones del Ejecutivo, se establecían severas medidas de control de sus actividades en materia hacendaria y de guerra.

Una vez repasadas las facultades y limitantes, la competencia del Ejecutivo vemos que se trata de un 'supremo gobierno' muy disminuido suspeditado siempre, tratándose de labores trascendentes, al consentimiento del Congreso. Desde el nombramiento de sus titulares hasta la determinación de su sede física, el Ejecutivo está sujeto a la voluntad del Legislativo.

#### G. PODER JUDICIAL

El Supremo tribunal de Justicia lo formarían cinco individuos, nombrados por el Congreso a través del mismo procedimiento empleado para con los titulares del supremo gobierno, su número podría aumentarse según las circunstancias, sus integrantes reunirían las mismas calidades que los diputados, serían iguales en autoridad entre ellos y se turnarían por suerte en la presidencia cada tres meses. El supremo tribunal se renovaría cada tres años por un sistema especial de sorteo. Habría dos fiscales, uno de lo civil y otro de lo criminal, que junto con los secretarios durarían en su encargo cuatro años. También aquí, como en los otros órganos, se establecía la no reelección por un tiempo igual al de la duración del encargo.

El supremo tribunal de justicia era, por un lado, tribunal superior de apelación en lo civil y lo criminal, y de otro tribunal político y administrativo, pues tocaba a él conocer los juicios de responsabilidad contra los secretarios del supremo gobierno, previa declaración del Congreso de haber lugar a la formación de causa, y los juicios contra los demás altos funcionarios, lo cual significa, como hemos dicho antes el rompimiento de la teoría clásica de la separación de poderes, ya que los miembros de los órganos no eran juzgados por sus pares, aunque se logra cierto respeto a la separación funcional rompe con la separación orgánica. Por lo que hace a la importancia de esta facultad del supremo tribunal en tanto que pudiera darle cierto equilibrio para con el legislativo, se desmorona totalmente cuando recordamos que es el Congreso quien puede nombrar e incluso remover a los titulares de los otros órganos, lo mismo sucedía con la facultad de vetar las leyes, ya que ésta era de carácter suspensivo y fácilmente superable.

Además del supremo tribunal de justicia se preveía un tribunal especial para conocer los juicios de residencia, que debería

estar compuesto de siete jueces, electos mediante un sistema peculiar, mitad representativo y mitad aleatorio, ya que el cuerpo electoral de cada provincia elegía un candidato, y tocaba al Congreso, por insaculación, decidir quiénes de los diecisiete designados asumirían dichos cargos. (207)

#### H. ORGANOS LOCALKS

Existían órganos locales, o poderes delegados en las provincias: así, habría intendencias sólo para los asuntos de hacienda. (208)

Por otra parte, en los partidos -circunscripciones idénticas a las antiguas subdelegaciones- habría jueces nacionales de partido con funciones de justicia y policía, y, como delegados de éstos jueces, tenientes de justicia. (209)

#### I. SISTEMA DE GOBIERNO

La Constitución de Apatzingán dispone una forma de gobierno democrática y representativa, más que nada en cuanto al órgano Legislativo, que es el vínculo entre los encargados de ejercer la soberanía, los titulares de los órganos y los detentadores de aquélla, el pueblo. Es republicana, en cuanto a la relación de los órganos políticos, debe decirse que es sui generis ya que no se acopla ni a la forma presidencial ni a la parlamentaria, acercándose aunque no exactamente a la convencional.

No es parlamentaria porque los titulares del gobierno, no obstante ser elegidos por el congreso, no son elegidos entre sus miembros ni forman parte de éste, no se contemplan las figuras de voto de censura, facultad del parlamento, ni la facultad de disolver el congreso por el gobierno.

---

207 Al tribunal de residencia correspondería el conocimiento: A) de las causas de dicha naturaleza (residencia) referente a los miembros del congreso, del supremo gobierno y del tribunal de justicia; b) de las que se promoviesen contra los miembros de dichas corporaciones por los delitos de herjía y apostasía, y por los de infidencia, concusión, dilapidación de caudales del Estado y otros delitos públicos, y C) de las que procediese incoar contra los individuos del gobierno por la realización de arrestos ilegales. Véase José Miranda, Basas y trama... en op. cit. pp. 536, 537.

208 El titular de éstas sería nombrado por el gobierno mientras se formaba el reglamento para que lo eligiesen los mismos pueblos, los intendentes durarían en su encargo tres años.

209 Véase: José Miranda, Las Ideas... op. cit. pp. 361, s.

Tampoco se puede hablar de sistema presidencial porque los titulares del Órgano Ejecutivo son electos por los del legislativo rompiendo así con las más mínimas razones de separación orgánica que considera éste sistema, aunque los individuos no forman parte a la vez de dos órganos distintos; y a la inversa se respeta mayormente la separación funcional, y en los casos en que ésta se rompe es siempre en beneficio del legislativo. Tampoco es exactamente un sistema convencional o asambleísta; porque los miembros del gobierno no forman parte a la vez del legislativo, y tampoco es responsable el gobierno ante la asamblea, aunque hemos de reconocer que se acopla en cuanto a su idea fundamental: "El foco del poder en el sistema político es la asamblea." Moisés Ochoa Campos señala que la Constitución de Apatzingán adoptó el sistema congresional unicamerista, pero dadas las circunstancias del momento ensayó una modalidad del régimen parlamentario, ya que del congreso emanaba la elección del ejecutivo que... se compondría de tres individuos, pero sin que estos fueran escogidos del seno del propio congreso. (210) En tanto que Miguel de la Madrid sostiene que el Decreto Constitucional de Apatzingán adoptó un sistema convencional o de Asamblea aludiendo: "El hecho de que no encontramos íntegramente tipificados todos y cada uno de los caracteres que la doctrina señala respecto al régimen convencional, no es óbice para sostener que el sistema establecido en Apatzingán fue el convencional, si por tal consideramos el sistema bajo el cual la supremacía pertenece a la asamblea. Esta conclusión se fortalece si tomamos en cuenta que los caracteres de los regímenes parlamentario y presidencial están aún más lejanos del esquema de 1814." (211)

El órgano Legislativo, distinto del constituyente en que tendrá su origen, encontrará ciertamente pocas limitantes, y

210 Moisés Ochoa Campos, Derecho legislativo mexicano. Cámara de Diputados, México, 1973 p. 22

211 Madrid Hurtado, Miguel de la "División de Poderes..." en sus Estudios de Derecho Constitucional, op.cit., pp. 201-203; José Miranda (Bases... En Estudios Sobre el Decreto... op.cit., pp. 532, 533) dice respecto a la forma de gobierno en la carta de Apatzingán: "Democrática, convencional, republicana, colegiada y de división relativa de poderes."

aunque no se da una confusión de funciones (212) es claro su predominio político sobre los otros dos órganos, marcándose más en su relación al Ejecutivo; y aunque recoge la separación de poderes estructura un sistema de gobierno más a la manera de Locke que de Montesquieu, al darle preponderancia y mayor legitimidad a la asamblea, sede de la representación nacional que tendrá sus más serias limitantes en el respeto al pacto comunitario que en cualquier otra causa real.

"Art. 24 La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de los derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.

"Art. 27 La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Al respecto resulta también conveniente citar las palabras de Héctor Fix Zamudio:

"La aspiración de toda organización política ha sido siempre la de lograr un orden jurídico inviolable... pero esta tendencia se ha dificultado en virtud de que desde la aparición de las constituciones escritas (en el sentido moderno del concepto), y esto lo veremos palpablemente en la Carta de Apatzingán, el constituyente ha tenido la creencia de que la eficacia de las disposiciones fundamentales, depende de su consagración en un texto legal y por ello el propio constituyente confía en su cumplimiento espontáneo." (213)

#### IV. EL PLAN DE IGUALA Y LOS TRATADOS DE CORDOBA

##### A. SEGUIMIENTO HISTORICO

El restablecimiento de la Constitución liberal de 1812 en España y sus dominios, había producido en México reacciones disímiles, pero que de común tenían la certidumbre de que era inevitable la independencia. Así, el partido español de la

212 Victor Flores Olea ("El trasfondo ideológico", en la obra colectiva Estudios sobre el Decreto... op. cit. p. 156) analizando el principio de la separación de poderes en Apatzingán apunta que se se aplicó, pero no en el sentido clásico de la teoría con la cual no concuerda: la objeción capital de Montesquieu... va dirigida contra la reunión en las mismas manos de las inmensas facultades del estado moderno, y no contra la posibilidad de que se establezcan entre los órganos del poder público una serie de vasos comunicantes y de puntos de referencia comunes... se trata pues de una distinción de poderes, de una cierta especialización en el ejercicio de las funciones públicas, pero al mismo tiempo de una colaboración funcional y de una dependencia orgánica entre ellos. Tanto más necesaria en cuanto la vida contemporánea plantea una serie de exigencias múltiples que deben ser eficazmente satisfechas por el Estado.

213 "La Defensa de la Constitución en el Decreto Constitucion- al..." en op. cit. pp. 587.

capital, con el que simpatizaba el virrey Apodaca, de tendencias generalmente absolutistas, pretendió buscar una emancipación pacífica y parcial que al mismo tiempo excluyera a la Constitución de Cádiz y le conservara sus dominios a Fernando VII, así como sus privilegios al clero, la nobleza y la burguesía virreinal. Bajo este marco se realizaron las reuniones en la iglesia de la Profesa, ideándose un plan en el que se argumentaba que como Fernando VII no había jurado libremente la Constitución, el restablecimiento de ésta en México no debía ser cumplida, y Apodaca debía gobernar en nombre de Fernando VII. (214)

Un segundo partido o corriente se formaba por los herederos de Hidalgo y Morelos, los verdaderos liberales, los insurrectos personificados por Vicente Guerrero. (215) Partido que tendría que ser destruido para llevarse a cabo el plan de La Profesa, tarea que recaería en manos de Agustín de Iturbide; sin embargo, la posición de este último fue distinta, más bien de carácter conciliatorio, buscando en el fondo su propio provecho. Así, idea el Plan de Iguala, dado el 24 de febrero de 1821, en el que brindaba a los absolutistas la esperanza de ver restaurado el reinado de Fernando VII, en tanto que a los insurrectos reconfortaba la idea de poder consumar la independencia, aun cuando de hecho, no pudiesen proseguir militarmente la lucha. Por otra parte, las bondades del plan alcanzaban a todas las clases sociales: a la aristocracia y los ricos, porque les prometía conservar sus privilegios; a los miembros de las castas, porque les otorgaba la ciudadanía; al clero porque hallaba en él una respuesta a su inconformidad por la supresión de los jesuitas, la abolición del fuero eclesiástico en los delitos que merecieran pena corporal, la extinción de varias órdenes monásticas y la reforma de los restantes, la limitación de los conventos y la reducción de los diezmos; y en fin, a la burocracia, porque mantenía a sus componentes en sus puestos, en

214 Véase: Zabala Abascal, *op. cit.*, p. 154 y; Tena Ramírez, *Leyes... op. cit.*, p. 107.

215 Bugoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano 3a. ed. Porrúa, México, 1979, pp. 496, ss.

tanto que abría a los militares la carrera de los ascensos. (216 )

Cabe mencionar que con el plan se mostraba Iturbide plenamente en contra de la clase europea, y aunque buscaba el predominio de los nacionales en la clase política y el destierro o sumisión de los primeros, en realidad su principal preocupación sería la ideología liberal. Iturbide "no propugna ninguna transformación esencial en el antiguo régimen; por el contrario, reivindica las antiguas ideas frente a las innovaciones del liberalismo." "Iturbide no realiza los fines del pueblo, ni de la clase media, más que en el aspecto negativo de descartar a la clase europea de la dirección política." (217)

#### B. CONTENIDO

El Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba tienen un contenido muy semejante, aunque los segundos son más amplios en ciertos aspectos. Ambos prevén la convocatoria a cortes constitucionales pero la sujetan a una organización estatal bajo una forma de gobierno de monarquía constitucional. La diferencia más grande, aunque sutil, entre los dos documentos, es que en el primero la titularidad de la monarquía se dejaría en manos, ya de algún miembro de la familia borbónica o bien de otra dinastía reinante, mientras que los segundos la ofrecen a Fernando VII o sus herederos, pero además dejan abiertas las puertas a las ambiciosas intenciones de Iturbide.

#### C. SEPARACION DE PODERES

Tanto el Plan de Iguala como los Tratados de Córdoba tienden a respetar el principio de la separación de poderes, la estructura provisional de gobierno que prevén contempla el depósito en 'órganos' distintos de las diferentes funciones estatales.

#### D. GOBIERNO INTERINO

Hacen recaer el Poder legislativo en una Junta Provisional Gubernativa, órgano legislativo de carácter interino, ya que tiene precisamente por primera misión la de convocar a la elección de diputados a Cortes, la segunda función de la Junta Provisional

216 Cfr. Octavio A. Herenández, "La Lucha del pueblo mexicano por sus derechos constitucionales". Los derechos del pueblo mexicano. México através de sus constituciones. Tomo I. Porrúa, México, 1978, pp.86,ss.

217 Carrillo Prieto, Ignacio. La Ideología... op.cit. pp. 149, ss.

es la de nombrar una regencia integrada por tres personas, es decir a los miembros del Poder Ejecutivo encaragados interinos del gobierno a nombre del monarca.

No obstante ser clara su intención, al menos en el documento, en acogerse a la teoría de la separación de poderes, le dan una configuración distinta al prever dentro de las atribuciones de la Junta provisional legislativa, la de realizar dicha labor legislativa (artículo 14 Tratados de Cordova) "... primero, para los casos que puedan ocurrir y que no den lugar a esperar la reunión de las cortes, y entonces procederá de acuerdo con la regencia; segundo, para servir a la regencia de cuerpo auxiliar y consultivo en sus determinaciones". (218) Dejando presumir cierta subordinación hacia el órgano Ejecutivo interino.

Según lo contemplado en los dos documentos en cuestión, se gobernaría interinamente conforme a las leyes entonces vigentes, es decir, las españolas, en tanto no se opusiesen a los documentos arriba citados, y mientras las cortes dictarian la constitución del Estado; de esta forma el organismo Judicial y el proceso a los delitos se daría conforme a la Constitución española.

La Junta Provisional Gubernativa se instaló el 28 de septiembre; eligió como presidente a Iturbide, y designó a los cinco miembros de la regencia, y no a tres como señalaba el Plan de Iguala. Los integrantes de la regencia eligieron a su vez como presidente a Iturbide, sin embargo, ante la reflexión de si no serían ambos cargos incompatibles, aspecto mas ostensible de la teoría de la separación de poderes, entonces la junta resolvió elegir su propio presidente, sin perjuicio de que cuando Iturbide concurriera a la junta tuviera la preferencia.

La suprema junta legislativa, un tanto sumisa a la regencia, resultado del Plan de Iguala, sería en realidad una más vigorosa, tanto que se denominaría si misma soberana "sin reconocer otros límites que los que ella misma se impusiera" (219)

## V. EL PRIMER CONSTITUYENTE

218 Tena Ramírez, *Leyes funda...* op cit. p. 110

219 Sobre esto y las distintas tendencias en la junta puede verse Ignacio Carrillo, *La ideología...* op cit. pp. 152, ss

## A. CONVOCATORIA A CORTES CONSTITUYENTES

En su tarea de poner en práctica el sistema de elección de los diputados, y la organización de las cortes, la Junta recibió tres proyectos distintos:

El proyecto de la comisión integrada por miembros de la Junta proponía el sistema de la Constitución Española, con elección indirecta en tres grados y una sola cámara. El proyecto de la regencia postulaba el bicameralismo correspondiendo a la cámara alta la representación del clero, del ejército, de las provincias y de las ciudades, y a la baja la representación de los ciudadanos, elegidos directamente a razón de uno por cada cincuenta mil habitantes. El proyecto de Iturbide, también bicameralista y de elección directa, propugnaba la elección por clases o gremios. Con elementos de los tres proyectos la Junta formó uno solo, que en parte tomó en cuenta para la elección a las clases o gremios, la estableció indirecta y dispuso que el congreso se dividiera en dos cámaras iguales. (220)

No obstante que el decreto de la regencia del 17 de noviembre de 1821 señalaba que el cuerpo legislativo se dividiría en dos salas con igual número de diputados y facultades, dependiendo la una de la otra para todas las deliberaciones, y expedición de leyes constitucionales, ya que una haría las veces de cámara de iniciativa y la otra de revisora, la realidad fue, al decir de Ignacio Romero Vargas que a última hora se instaló un congreso unitario en el edificio del colegio de San Pedro y San Pablo, más por razones físicas que de controversias entre bandos. (221)

## B. EL PRIMER CONGRESO CONSTITUYENTE

El 24 de febrero de 1822 se instaló el primer congreso constituyente de nuestra vida independiente, que debería ser integrado por 191 diputados; ciento sesenta y dos propietarios y veintinueve suplentes, aunque sólo reunió la asistencia de ciento dos representantes de todos los matices reinantes en la política de

220 Tena Ramírez, Leyes fundamta. op.cit. pp 120.  
221; Romero Vargas (op.cit. p. 45) apunta que los electores elegirían a los ayuntamientos y cada uno de éstos a un elector de partido y estos electores con el ayuntamiento de la cabecera al elector de provincia y los electores de provincia con el ayuntamiento de la capital designarían a los diputados de provincia ante el Congreso.

Tal sistema de elección parece haber sido tomado del método sugerido en Francia por Sieyès para buscar en el país notabilidades comunales o municipales, luego notabilidades departamentales o provinciales y finalmente notabilidades nacionales. De estos últimos de debían escoger los miembros del cuerpo legislativo. Ilamado por el autor sistema pirámide adoptado en la Constitución francesa del año VIII (13 de diciembre de 1799)

221 Cfr. Romero-Vargas Iturbide, op.cit. p. 45.

aquel tiempo, distinguiéndose los republicanos, los borbonistas y los iturbidistas, aunque en realidad lo que más resalta es el anti-iturbidismo. Así al decir de Lorenzo de Zavala, los republicanos estaban dispuestos a firmar un bloque con los borbonistas para evitar el ascenso del general (222)

#### 1. LA IDEA DE SOBERANIA

De manera semejante a la Junta Provisional Gubernativa, las Cortes del 22, en su primera sesión, hacen dos votaciones en torno a la titularidad de la soberanía. Por la primera se acepta que la soberanía reside esencialmente en la nación mexicana; por la segunda que también reside en el Congreso Constituyente. Las ideas de soberanía popular y representación se encuentran fusionadas en el constituyente de 1822. (223) El titular de la soberanía es el pueblo

#### C. IMPERIO DE ITURBIDE

Sin embargo, a pesar, y seguramente por las condiciones imperantes en el Congreso, del que se convirtiera en el órgano superior del Estado al entender su calidad de soberano como ente constituyente, surge un movimiento en virtud del cual el clero, la nobleza, el ejército en su mayor parte, e incluso el pueblo agitado por el sargento Pío Marcha presionarían al Congreso para que designara a Iturbide emperador. Después de una ardua discusión, los diputados someterían a votación el asunto. Por 67 votos quedó Iturbide como emperador, contra los 15 de los diputados que opinaron necesaria la consulta previa de las provincias. De esta forma, Iturbide daba el primero de los dos golpes de Estado que daría sobre el mismo órgano constituyente.

#### 1. LA JUNTA NACIONAL INSTITUYENTE

El nombramiento de Iturbide como emperador no sólo atemorizó a la oposición del congreso sino que acrecentó la animadversión de estos contra él, aumentando así las desavenencias entre los titulares de los órganos Legislativo y Ejecutivo, del órgano 'soberano' y del que pretendía el poder absoluto, rivalidad que

222 Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1807 hasta 1838. México, 1989. p. 131; Carrillo Prieto La ideología... op.cit. p. 157

223 Carrillo Prieto. op.cit. p. 154. Cfr. Reyes Heróles. El Liberalismo... op.cit. t. I, p. 220.

termino con la disolución del Congreso decretada por Iturbide el 31 de Octubre de 1822, y el nombramiento de una nueva asamblea: "la Junta Nacional Instituyente", cuyos integrantes fueron designados por Iturbide.

La Junta Nacional Instituyente se componía de miembros de miembros del congreso recién disuelto, siendo

dos diputados por cada provincia de las que tenía mayor número de éstos, y de uno solo de los que no hubiese mas... la junta -declara Alamán- se compuso de pocos hombres independientes de opinión y de una mayoría de aquellos que en el congreso se habían manifestado más adictos a la persona del emperador y más consecuentes a su voluntad." (224)

#### D. EL REGLAMENTO PROVISIONAL, POLITICO DEL IMPERIO MEXICANO

La Junta Nacional Instituyente expidió el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano sancionado el 10 de enero de 1823 y rubricado con anterioridad el 18 de diciembre de 1822, donde se publicaban nuevamente las bases orgánicas de la Junta Nacional Instituyente. (225)

El Reglamento, de naturaleza provisional y urgente frente a la necesidad, según se dice, de liberarse de la Constitución española, de la que nos habíamos emancipado, "porque habría sido origen de innumerables males", por lo que era indispensable sustituirla.

##### 1. CONTENIDO Y SEPARACION DE PODERES

El Reglamento se compuso de ocho secciones subdivididas en capítulos. De la primera sección sobresalen los preceptos en los que se señala la abolición de la Constitución española; la continuación de la intolerancia religiosa y de los fueros y preeminencias del clero secular y regular; el que señala los atributos de la nación mexicana como "libre, independiente y soberana, reconoce iguales derechos en los demás que habitan el globo; y su gobierno es monárquico-constitucional representativo y hereditario con el nombre de imperio mexicano". (226)

224 Alamán, Lucas, Historia de México, p. 618 (1942). citado por Ignacio Carrillo. op. cit., p. 160.

225 Arnáiz Amigo, Aurora. Instituciones, op. cit. p. 39.

226 Esta y las subsecuentes citas del Reglamento están tomadas de la obra ya citada varias veces de Tena Ramírez; Leyes Fundamentales de México. pp. 125-144.

La sección primera termina con el artículo 23 donde aparece formalmente la separación de poderes: "El sistema del gobierno político del imperio mexicano, se compone de los poderes legislativo, Ejecutivo y Judicial, que son incompatibles en una misma persona ó corporación."

## 2. PODER LEGISLATIVO

La tercera sección fue intitulada "Del Poder Legislativo", el cual hace recaer en la Junta Nacional Instituyente, de la cual reproduce sus bases orgánicas, las que dadas antes del reglamento en cuestión, se refieren más bien a cuestiones interinas en tanto se sancionaba la Constitución; sin embargo, el artículo 26 del propio reglamento reasume lo establecido en las bases al apuntar: "El futuro congreso reasumirá el poder legislativo con arreglo a la ley de su convocatoria, y a la orgánica que se está formando para la discusión, sanción y promulgación de la constitución."

Por lo que hace a la labor legislativa, en tanto se diera la Constitución, las bases reconocían dicho poder en la Junta, pero daban la facultad de iniciativa al Ejecutivo, además de admitirse los oradores del gobierno nada más y nada menos que en la etapa de elaboración del proyecto de Constitución.

Respecto a las causas de responsabilidad de los vocales de la Junta, ya se establecía su inviolabilidad por la manifestación de sus ideas políticas en el ejercicio de sus funciones, mientras que de las causas civiles o criminales que se intentaren durante el período del encargo de éstos conocería el tribunal supremo de justicia, lo cual también sucede con los ministros del Ejecutivo, con lo que se rompía la tesis de la separación de poderes, en su sentido clásico, pues los "nobles" no eran juzgados por sus pares.

## 3. PODER EJECUTIVO

El Poder Ejecutivo recayó en la persona del emperador, jefe de Estado, siendo su persona "sagrada e inviolable", responsables únicamente sus ministros através de la figura del refrendo. Las facultades del emperador se encuentran enumeradas en el artículo 30, y es el documento en que se agotan más exhaustivamente. Por lo que hace a las de índole legislativo están: las de hacer cumplir la ley, sancionarla y promulgarla; también se le reconoce la facultad reglamentaria.

Entre las facultades del Ejecutivo con relación al órgano o función jurisdiccional tenemos: establecer, conforme a la ley, los tribunales que sean necesarios y nombrar los Jueces a propuesta del Consejo de Estado, cuidar de que se administre pronta y cumplidamente la Justicia, e indultar a los delinquentes conforme a las leyes.

Paradójicamente, en el artículo 31 se señalan ciertas limitaciones al emperador, y que curiosamente encabeza aquella que dice: "disolver la Junta Nacional antes de la reunión del Congreso, ni embarazar sus sesiones", además, se señalaba que no podía enajenar ni traspasar a otro la autoridad imperial, ni privar a nadie de su libertad.

Hemos mencionado antes que el emperador sería auxiliado por cuatro ministros; para el caso de muerte o notoria impotencia física o moral legalmente justificada del emperador se contemplaba la figura de una regencia, integrada por tres peresonas, para gobernar en ese lapso de tiempo o hasta que el príncipe heredero alcanzase los 18 años de edad, en la que empearía a gobernar, aunque previamente formara parte de la regencia.

Cabe mencionar que el sistema creado para ocultar la personalidad de la regencia, así como del procedimiento que se seguiría para darlos a conocer, era sumamente complicado, al grado de caer en lo chusco.

El reglamento contemplaba la subsistencia de la figura del Consejo de Estado, a fin de que dictaminara en las materias que el emperador les expusiese, así como para integrar ternas para las propuestas a plazas de Judicatura.

El capítulo VI de la sección IV se ocupa del gobierno supremo con relación a las provincias y pueblos del imperio. Su articulado está enfocado más bien a mantener la seguridad y el orden en las provincias, y sobre todo prevenirse a los levantamientos.

#### 4. PODER JUDICIAL

Por último, con relación al órgano Judicial, éste funcionaría conforme a la ley del 9 de octubre de 1812, y tendría por órgano superior al supremo tribunal de Justicia, que se integraría por 9 miembros, figurando entre su competencia la de juzgar a los secretarios de Estado y del despacho: "conocer todas las causas

de suspensión y separación de los consejeros de Estado y magistrados de las audiencias; conocer de todas las causas criminales y civiles de los individuos del cuerpo legislativo, así como de la residencia de todo funcionario público". Además de estas atribuciones de alto contenido político, compartía, al menos en el plano formal, la de la interpretación constitucional de las leyes (artículo 78, inciso VIII) al apuntarse: "Oirá las dudas de los demás tribunales sobre la genuina inteligencia de alguna ley, consultando al emperador con los fundamentos de que nazcan, para que provoque la conveniente declaración del poder legislativo." para sopesar lo escrito aquí debemos tener presente que el control político del emperador, quien, además, designaba en fin de cuentas, a los distintos titulares del órgano Judicial. Recordemos, asimismo, el tenor del artículo 64 del Reglamento: "Si al emperador se diese queja contra un magistrado, podrá formar expediente informativo y resultando fundada, suspenderle con dictamen del Consejo de Estado, remitiendo inmediatamente el proceso al tribunal de justicia, para que juzgue con arreglo a derecho."

## 5. SISTEMA DE GOBIERNO

El imperio de Iturbide y su marco jurídico, primera estructuración fundamental del México independiente, rompen la tendencia "constitucional" de dominio del Legislativo para continuar el del plano "real" seguido durante la guerra de independencia, son tiempos -aunque por muy distintas causas- en que la personalización del poder encuentra su marco ideal para continuar. Son momentos de crisis en los que las decisiones urgentes, y la sobrevivencia de los fueros y privilegios de grupos decadentes del sistema económico, no pueden depender de complicados sistemas de decisión: legislar, juzgar y dirigir la guerra son funciones del caudillo, del emperador. (227)

### E. EL CONGRESO REINSTALADO

#### 1. PLAN DE CASA MATA

---

227 Véase: González Llaca, Edmundo, "El Presidencialismo o la personalización del poder" *Rev. Mex. de ciencia política*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, núm. 60, UNAM, año XXI, pp. 26 y ss.

La disolución del Congreso y el establecimiento en su lugar de la Junta Instituyente que expidió el Reglamento Provisional y el aplazamiento de la convocatoria a un nuevo Congreso constituyente produjo gran malestar, que se tradujo en brotes de violencia y levantamientos armados, como el plan de Veracruz dado por Santa Anna y otros Jefes militares, y las sublevaciones de Guerrero y de Bravo. (228) Es de todos conocido que Iturbide mandó tropas para someter los levantamientos. Las fuerzas expedicionarias encargados de dicho sometimiento entraron en comunicación con las sublevadas y siendo convencidos de la causa de éstos expidieron el Plan de Casa Mata. (229)

El Acta de Casa Mata, firmada por el general José Antonio Echávarri y treinta y cuatro oficiales más, constó de once puntos, en los cuales se sobreentiende el aniquilamiento del imperio y la convocatoria a un nuevo Congreso constituyente (230)

## 2. EL CONGRESO REINSTALADO

Al intentar apaciguar la inestabilidad política, Iturbide reinstala el primer Congreso el 6 de Marzo, el cual sólo logró reunir el quórum suficiente el 29 de Marzo de 1823 con la asistencia de 103 diputados, día de la abdicación de Iturbide, y el 30 del mismo, configuraron un Ejecutivo colegiado de carácter interino integrado por tres propietarios, electos por el mismo Congreso. (231) El ocho de abril de 1823 el Congreso reinstalado declaró nulos el Plan de Iguala, los Tratados de Córdoba y todos

228 Es aquí donde Octavio A. Hernández ("La lucha del pueblo mexicano por sus derechos constitucionales", en *op.cit.* t. I p. 33) apunta: "Aparece en estos momentos, sumido el país en total confusión política. Con el pronunciamiento de Santa Anna brotan incontenibles y medran sin interrupción los gérmenes de un pretorianismo que por cien años devendrá crónico." La impreparación política del pueblo era causa de que el congreso no encasara como constitución típicamente representativa y de que el necesario equilibrio de los poderes se viera constantemente amenazado y frecuentemente rotos.

229 Véase; Ignacio Carrillo Prieto, *op.cit.*, p. 162 y RomeroVargas, *op.cit.* p. 51

230 El contenido del Acta puede verse en la obra de José Barragán Barragán, *Introducción al Federalismo*. (la formación de los poderes 1824, UNAM, México, 1978, pp. 114 a 116; RomeroVargas (*op.cit.* p. 51) apunta que el Plan de Casa Mata proclamado por José Antonio Echávarri, redactado por el Coronel Gregorio Arana, fue elaborado en las logias masonías por Ramos Arispe y Michelena.

231 El Ejecutivo colegiado se integró por los generales Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete, como suplentes Miguel Domínguez y Mariano Michelena.

los actos realizados durante el imperio; además declaró la nulidad de la coronación de Iturbide (232)

### 3. EL FEDERALISMO

De todo lo que conoce el Congreso reinstalado, el asunto más relevante es el que plantea el Acta de Casamata al desconocerlo como órgano constituyente y darle simplemente el carácter de convocante, postura que fue apoyada por varias provincias: Yucatán, Oaxaca, las provincias internas de occidente, Michoacán, Querétaro y sobre todo por Jalisco. Además de apoyar el plan, estas provincias asumían el dominio Absoluto de sus dominios provinciales, es esta la razón por la que José Barragán 'vé al Acta de Casamata como el punto de partida del federalismo mexicano. (233)

Es el lapso de espera que provoca el Congreso reinstalado, al negarse a asumir un papel de mero órgano convocante, muy por debajo del de constituyente para el que originalmente se había elegido, aunque viciado por las limitantes que le fijaban el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, los cuales, no obstante haber sido declarado nulos por el propio Congreso, una vez reinstalado, la verdad eran sus orígenes, y éstos lo viciaban, tal como lo hacía el haberse doblegado ante Iturbide, a pesar de haberlo hecho con entereza y valentía. Este lapso de espera de la convocatoria a un nuevo Congreso constituyente promueve indirectamente el desarrollo de las ideas federalistas en las provincias, de tal manera que

antes de entrar de lleno al año de 1824, nos encontramos, no sólo fáctica, sino jurídicamente, con una serie de gobiernos independientes, que no reconocera(n) relación con los otros Estados distinta de la hermandad y confederación. (234)

Razón que, aunada a las arriba citadas, hace que este primer

---

232 Véase: Eduardo Ruiz, Derecho Constitucional (reproducción facsímil de la de 1902). UNAM, México, 1978)

233 op cit., p. 113

234 Sayeg Hellu, Jorge. El Poder Legis. op cit. p. 128

constituyente sea duramente juzgado. (235) Como dice José Barragán

El hecho histórico es este: El Congreso rehusará a toda costa y hasta el último instante en admitir sus profundas limitaciones impuestas por la Acta de Casa Mata y consecuentemente por la adhesión de las provincias; mientras que estas pasarán a hacer realidad su amenaza o ultimatum: desoirán al congreso y se proclamarán en Estados libres y soberanos. Hasta acá llegan nada menos las implicaciones del Acta de Casa Mata. (236)

El Congreso reinstalado no entiende el porqué de su reinstalación si se le quiere reducir a un mero órgano convocante, y más todavía, una vez que jurídicamente, mas no en la realidad, había borrado los instrumentos legislativos u actos de gobierno que lo viciaban. En el dictamen de la comisión formada para hacerlo sobre este punto se dice: En sólo dos casos habría necesidad de otro congreso, o por la ilegitimidad o por la impotencia del actual para constituir a la nación y ni una ni otra se podrán probar con solidez. (237)

Luego, al referirse a si es de conveniencia pública proceder a la autodisolución y convocar nuevo congreso, la comisión considera los argumentos que pudieran alegarse al respecto, como elementos de prueba de que sea el constituyente impugnado quien organice a la nación; por todo ello recomienda al pleno se abstuviera de querer formar dicha convocatoria. Dictamen con el que estuvo de acuerdo el pleno.

Cabe decir que en estricto sentido el congreso era y fue legítimo desde el primero al último día que sesionó, ya que fue

235 Así Emilio O. Rabasa (El político del Constituyente de 1824 -integración y realización, UNAH, México, 1986, p. 128) asienta: "Mucho se ha denigrado al primer constituyente mexicano, tanto por lo que hizo, como por lo que dejó de hacer. A su actividad se atribuye el drama desarrollado por Iturbide con su imperio efímero, que trajo el primer desprestigio a nuestras instituciones políticas. A su omisión, lo no haber dado la constitución, que fue para lo que se la citó, dedicando sus esfuerzos preferentemente a asuntos baladíes, despachando sin medida y sin plan alguno, y por no haberse sujeto a ningún sistema parlamentario, como apremiamente lo requería el momento." por su parte Zavala Abascal (op. cit. p. 68) apunta de este Congreso: "...ni siquiera tuvieron conciencia del carácter constituyente para el que habían sido convocados y provocaron incontables fricciones por su falta de tacto y por la insolencia que usaban para tratar a quienes criticaban sus errores y desmanes. Así fueron barridos por la opinión pública y por las pasiones desbordadas por su intemperancia, nada se les acreditó, no obstante, que tuvieron muchos aciertos y muchas cosas buenas durante su breve actuación." cfr: Romero Vargas Iturbide, op. cit. p. 60; Felipe Tena Ramírez, op. cit., p. 95; Sierra Babatta, op. cit. p. 25.

236 Barragán, José, op. cit. p. 126.

237 Idem, pp. 129 y ss.

resultado del Plan de Iguala, con el que en su momento estuvo de acuerdo la nación, sin embargo, simplemente ya no se le tuvo confianza, y por eso el Acta de Casa Mata no lo observa más en su carácter de constituyente y exige su restablecimiento tal vez, como fórmula de transición pacífica a la República, y posteriormente y muy probablemente mucho después de que se dictó el Acta de Casa Mata, también al federalismo. (238)

Una vez que emitió el dictamen, arriba señalado y, para fortalecer su posición, quizá como última oportunidad, el Congreso redobó sus labores para dar unas bases constitucionales a la nación, y así resultará después el "Proyecto del Valle", sin embargo continuó, entre tanto, el desarrollo de las ideas federales a par de un decidido y renovado apoyo al Acta de Casa Mata, y sobre todo creció la intransigencia de las provincias hacia el Congreso, obligándolo con todo ello a conocer nuevamente del asunto de la convocatoria. Los sucesos se dan rápidamente: el nuevo dictamen de la comisión fue en el sentido de recomendar se radacte la convocatoria sin más dilaciones, sin esperar siquiera los resultados de la comisión encargada de elaborar las Bases Fundamentales de la Constitución. (239) El 21 de mayo el Congreso aprueba convocar a un nuevo Congreso para que dicte la Constitución; sin embargo, a pesar del contenido del dictamen el Plan de la Constitución de la Nación Mexicana tendrá su primera lectura el 28 de mayo, y la discusión del proyecto de convocatoria no empezaría sino hasta el diez de junio, y dos días después, no se sabe qué tanto por la presión de las provincias o por congraciarse con estas, emite lo que se ha dado en llamar el Voto del Congreso (240) que simple y sencillamente dice:

238 *Idem*, p. 126.

239 El acuerdo para que hubiera finalmente Congreso comprende cuatro aspectos: que se formule la convocatoria a propósito; en tanto se reúne el nuevo Congreso, el reinstalado se ocupa principalmente de la organización de la hacienda del ejército y la administración de justicia; ordena la impresión y circulación del Proyecto de Bases de la República Federativa de que estaba encargada una comisión de su seno; que el Poder Ejecutivo tome las medidas a fin de restablecer la tranquilidad alterada por los movimientos y resoluciones de las primeras autoridades de Guadaluajara, prefiriendo las medidas de persuasión y convencimiento a los de rigor y el uso de las armas. Véase; Barragán, *op.cit.* pp. 174, 175.

240 Véase; Tena Ramírez, Derecho constitucional mexicano. 8a. edición, Porrúa, México, 1967, p. 113.

El Soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el Gobierno puede proceder a decidir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo congreso que constituya a la nación. Junio 12 de 1823. (241)

Resulta curioso ver cómo un órgano que ha aceptado emitir convocatoria a un nuevo Congreso para que éste elabore la Constitución del Estado se llame todavía así mismo constituyente, aunque formalmente sólo eso podría ser; materialmente había perdido esa naturaleza, y no obstante ello se acometerá a determinar la forma que ha de tener ese Estado, al que no ha de darle su Constitución política. (242)

#### 4. CONVOCATORIA AL SEGUNDO CONGRESO CONSTITUYENTE

El Congreso reinstalado emitió, cinco días después de haber dado el voto por la forma de república federada, la convocatoria para el nuevo Congreso.

El decreto que contiene las bases para las elecciones del nuevo Congreso constituyente del 17 de Junio de 1823 consta de 90 artículos, los cuales apenas son separados por breves rubros indicativos de la materia de que tratan: la primera parte contiene principios generales, luego sobre las juntas secundarias o de partidos; de las juntas de provincia; instalación del Congreso; e instrucciones para facilitar las elecciones. Los rubros bastan, nos dice José Barragán, para darse cuenta que se toma como modelo la tesis gaditana. (243)

Resulta trascendente la definición que hace del Congreso constituyente como: "El soberano congreso constituyente mexicano es la reunión de los diputados que representan la nación, elegidos por los ciudadanos en la forma que se dirá."

A primera vista resulta sencillamente que los diputados son representantes de la nación mexicana, apegándose así a los

241 Tena Ramírez, Leyes, op cit., p. 152.

242 Tena Ramírez (Derecho constitucional, op cit., p. 113) apunta al respecto que el voto del Congreso que sólo perseguía una finalidad política, se dió cuando el Congreso ya no era constituyente, sino convocante, y carecía por lo tanto, de facultades para decidir la forma de gobierno, revelando así no sólo la situación que preveía al emitirse el voto, sino el texto mismo de éste.

243 Barragán, op cit., p. 175.

preceptos gaditanos y al contenido del Acta de Casa Mata, pero más en el fondo ataja las pretensiones de las provincias independentistas y soberanas en proceso de autoconstitución y ya constituidas.

El artículo segundo fijaba como base de la representación nacional a la población debiéndose elegir un diputado por cada cincuenta mil habitantes, apoyándose para esto en el censo que las provincias se arreglaron para las elecciones de 1820, también apuntaba que las provincias cuya población no llegase a 50,000 almas nombrarían sin embargo un diputado.

Los artículos 9 a 11 enumeran las provincias del anáhuac y las de Centro América, en el caso de que permanecieran unidas a México.

Las elecciones, como en la carta de Cádiz serían en tres esferas distintas: municipales, de partido y de provincia.

Se otorgaba derecho a sufragio a los mayores de dieciocho años avecindados y residentes en el territorio del respectivo ayuntamiento; es decir, los hombres libres nacidos en territorio mexicano, los avecindados en el que adquirieran éste y otros derechos como consecuencia del Plan de Iguala y Tratado de Córdoba, y confirmados por el Congreso; y los que hayan obtenido carta de ciudadano, si reunían las demás condiciones que establecía la propia ley que comentamos.

Para ser diputado figuraban como requisitos: ser mayor de 25 años nacido o residente de siete años en el estado, ser ciudadano mexicano y no ser empleado público en funciones, tener ilustración y probidad.

El artículo 75 de la convocatoria otorgaba a todos y cada uno de los diputados "poderes amplísimos para que constituyan a la nación mexicana del modo que sintieran ser más conforme a la felicidad general, afirmando las bases, religión independencia y unión, que deben ser inalterables..." (244)

El día 30 de octubre se disolvió el primer Congreso constituyente a la vez que dan inicio las diferidas juntas

---

244 Para la convocatoria véase: Barragán, José, op.cit. pp. 174 y ss; RoveroVargas, op.cit. pp. 65 y ss.

preparatorias del nuevo Congreso constituyente (245)

## 5. EL PLAN DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA NACION MEXICANA

El Plan Valle, nombre bajo el cual ha sido mejor conocido el documento en cuestión, en honor de diputado José Cecilio del Valle, que tanto contribuyó al Congreso reinstalado, fue presentado al pleno el 28 de mayo, mas no se aprobó por no tener la asamblea sino facultades convocantes. El Plan Valle proyectaba para Méjico la forma Republicana, representativa y federal.

### a. PODER LEGISLATIVO

La organización delineada para el Legislativo era muy singular ya que se apuntaba la creación de un Senado en forma incompleta, pues mientras se establecía un sistema legislativo propiamente unicameral, al declarar que "El cuerpo legislativo o Congreso Nacional, se compone de diputados" -uno por cada 60, 000 habitantes-, paralelamente consignaba el funcionamiento de un Senado compuesto de individuos elegidos por los congresos provinciales, pero sin facultades definitivamente legislativas, sino de velar por la conservación del orden Constitucional.

De esta forma el octavo precepto y último señalaba como atribuciones del Senado:

velar la conservación del sistema constitucional; proponer al cuerpo Legislativo los proyectos de ley que juzgare necesario para llenar este objeto; reclamar al mismo las leyes que sean contrarias a la Constitución, ó no fuesen discutidas ó acordadas en la forma que prescriba ella misma... (246)

Por otra parte, se contemplaba los Congresos provinciales y los municipales. Por lo anterior no coincidimos con Zavala

---

245 Sánchez de Tagle dice, de la obra del primer constituyente: "que su mayor mérito consiste no en lo que hizo, sino en lo que evitó, y en que fue manteniendo y ha conservado hasta hoy la sociedad que había de constituirse (Los Presidentes de México ante la nación, 1821-1968; contestación de D. Francisco Manuel Sánchez de Tagle, Presidente del Congreso al discurso de Dn. José Mariano Michelena, Presidente en turno del Supremo Poder Ejecutivo, al cerrar las sesiones del congreso el 30 de octubre de 1823. Editado por la C. de diputados, p. 22; Antonio Zavala Abascal (op.cit., p. 61) apunta: "Muchos historiadores erróneamente consideran como un solo cuerpo a este grupo de legisladores -es decir quienes actuaron del 24 de febrero de 1822 al 30 de octubre de 1823-, pero esto no es posible estimarlo así, ya que históricamente, al reanudarse las labores del congreso el 6 de Marzo de 1823, había nuevos hombres entre sus integrantes, y por tal motivo no existe la continuidad absoluta para estimarlas como la misma unidad legislativa."

246 Tena Ramírez, Leyes, op.cit. pp. 147 y ss.

Abascal (247) en que fuese el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de 1823 el que estructurase un Senado complementado con "la de diputados" integrando el Poder Legislativo en la forma que tenemos en nuestros días.

**b. PODER EJECUTIVO**

En lo tocante al Ejecutivo, se le configuraba en forma colegiada al hacerlo componer de tres individuos, y tenía atribuciones un tanto singulares, como la de presentar al Legislativo los inconvenientes que podía tener una ley, lo que no es exactamente derecho de veto. También tenía como facultades las de "nombrar a los jueces y magistrados...".

**c. PODER JUDICIAL**

Por último, del Poder Judicial prevé la creación de un Tribunal Supremo de Justicia, compuesto de siete magistrados, que conocería de las causas de nulidad contra sentencias dadas en última instancia, y de las criminales contra los magistrados de provincia: decidiría las competencias de éstos.

**CAPITULO III**  
**LA CONSTITUCION DE 1824**  
*(La primera República federal)*

**1. EL ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION MEXICANA**  
**A. GENERALES**

Para el Congreso Constituyente 1823-1824 hubo cuatro juntas preparatorias. En la última de éstas, el 5 de noviembre de 1823, se eligió a José Miguel Guridi y Alcocer como presidente del Congreso y a Miguel Ramos Arizpe como presidente de la comisión de Constitución que tuviera a su cargo también la elaboración del proyecto de Acta Constitucional que, como dijera la exposición de motivos del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, como finalmente se le llamó, sirviera de base a los ulteriores trabajos del Congreso Constituyente, diera a las provincias, a los pueblos y a los hombres una garantía firme del goce de sus derechos naturales y civiles por la adopción de una forma determinada de gobierno y por el firme establecimiento de éste y desarrollo de sus más importantes atribuciones; dar a la nación un punto de unión general y un apoyo firme en que por ésta salve su independencia y consolide su libertad. (245 )

**B. CONTENIDO**

El 17 de noviembre quedó instalado formalmente el Congreso, y para el 20 del mismo estaba listo el proyecto de Acta Constitutiva que contenía una exposición de motivos o discurso preliminar y un cuerpo de cuarenta artículos. Finalmente sólo habría de contar con 36. Suscrita por 93 diputados fue sancionada el 31 de enero de 1824. (246)

---

245 Esta exposición de motivos puede verse en las *Crónicas del Acta Constitutiva de la Federación*, introducción de José Barragán, C. Diputados, México, 1974, p. 39

246 Luis de la Hidalga ("Bases de Organización Administrativa del Estado Federal en 1824", *Rev. de pensamiento político*, Núm. 62, Vol. XVI, Junio 1974, p. 223.) señala que el ejercicio del segundo Congreso constituyente como tal, y en su carácter de legislativo ordinario, puede dividirse en tres etapas: "La primera desde su instalación el 7 de noviembre de 1823 al 31 de enero de 1824 al concluir la elaboración del Acta Constitutiva de la Federación... la segunda a partir de este momento hasta la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos el 4 de Octubre de 1824, y la tercera desde esta fecha hasta la clausura de sus sesiones el 24 de diciembre del mismo."

El Acta Constitutiva, en su versión definitiva, señaló la extensión territorial del país, además de los Estados de la Federación que la componían en esos momentos (artículos 6 y 7), apuntando que el número de estados podía aumentar. (artículo 8). En el artículo segundo declaraba a la nación mexicana libre e independiente para siempre de España u otra potencia, a más de que no podría ser patrimonio de ninguna persona o familia.

### C. LA IDEA DE SOBERANÍA

El artículo tercero se refería a la soberanía, la cual, reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea conveniente más.

En el proyecto se encontraba, artículo cuarto:

La soberanía reside esencialmente en la nación y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar la forma de gobierno que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad; de establecer por medio de sus representantes sus leyes fundamentales y de mejorarlas o variarlas según crea conveniente más.

Como puede verse, se aumentó el término "radical" debido a la participación de Guridi y Alcocer, quien por cierto había debatido sobre esta misma materia en el órgano gestador de la Constitución de Cádiz, la cual señalaba: "Artículo 3o. La soberanía reside esencialmente en la nación y por lo mismo le pertenece exclusivamente al derecho de establecer sus leyes fundamentales y de adoptar la forma de gobierno que más le convenga."

Tanto en el Constituyente 1823-1824, como en el de 1812 Guridi y Alcocer insistió en que debía asentarse que la soberanía reside radicalmente en la nación, "para explicar no sólo que la soberanía es enajenable (sic) e imprescriptible, sino que el modo con que se halla en la nación coón conservando ésta la raíz de la soberanía en tener su ejercicio." (247)

La diferencia entre 1812 y 1824 es que en la última Guridi y Alcocer si logró introducir el término "radical", aunque no puede negarse la influencia de la Constitución gaditana en este

247 Véase: Carrillo Prieto, Ignacio, "El Poder Ejecutivo en las constituciones de la independencia mexicana", en la obra colectiva: El predominio del poder ejecutivo en Latino América. UNAM, México, 1977. pp. 194 y ss; también puede verse esta parte reproducida en la ya mencionada obra del autor: La Ideología... op cit. PP. 170 y ss.

precepto, ya que existe un enorme parecido. Lorenzo de Zavala, quien fue de los pocos que vivieron esos momentos históricos y escribieron acerca de los mismos, diría del Acta constitutiva:

La sanción de este Decreto Constitucional y su inmediata publicación era una medida que demandaba imperiosamente las circunstancias, y así apareció a los cuatro meses como si hubiera sido preciso hacer un gran esfuerzo para copiar artículos de la Constitución española y de la de los Estados Unidos del Norte, y darles una forma regular y ordenada. Las discusiones fueron largas y acaloradas; la mayor parte de los discursos indigestos y poco convenientes. (248)

Se hizo recaer la soberanía en la nación, con lo que siguió la tendencia de Cádiz y del primer Constituyente mexicano, quienes no la habían reconocido en el pueblo porque resultaba contrario a la forma de gobierno monárquica que éstos contemplaban, pero en 1823-1824 no contaban con esta limitante. Los Constituyentes no supieron ver lo que con tanta claridad plasmó la Constitución de Apatzingán en su artículo quinto en el que hacía recaer la soberanía en el pueblo.

Por otra parte, la versión definitiva de este precepto del Acta suprimió la parte del proyecto alusiva a la mediación de los representantes para establecer las leyes, ya que se consideró reiterativo de la idea de soberanía, y que además quedaría mejor después de establecida la forma de gobierno.

#### D. LA SOBERANÍA Y EL ESTADO FEDERAL

La discusión de este artículo tuvo alcances insospechados, precisamente por la idea que de soberanía y de nación tenían los legisladores, que a primera vista parecía contraria al sistema federal, que buena parte de los constituyentes querían, algunos de los cuales tenían por consigna alcanzarlo, ya que tenían mandato expreso del gobierno de su entidad.

248 Zavala, Lorenzo de, OBRAS del historiador y el representante popular. Ensayo crítico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1834, Editorial Porrúa, México, 1969, p. 137. Cuestión que por otra parte se encarga de desmentir Reyes Heróles en su multitudinaria obra (pp. 418 y ss): En el presente trabajo procuraremos no estudiar las influencias o fuentes que tuvo el Constituyente, ya que esto constituiría un trabajo en sí mismo, que rebasaría por mucho los pobres alcances del presente; sin embargo, la problemática de las fuentes son abordadas entre otros por Sierra Brabatta, José, La Constitución... op. cit., pp. 45 y ss; Reyes Heróles, Jesús, El liberalismo... op. cit. t. I, Los orígenes; Carpizo, Jorge, El Poder Ejecutivo en el sistema de gobierno de la Constitución Mexicana de 1824, en la obra colectiva El predominio del poder... op. cit., pp. 139 y ss.

El proyecto de Acta no dio definición alguna de nación, cuestión que suscitara muchas discusiones, como apuntó el diputado Manuel Crescencio Rejón. El problema llegó a sus fondo cuando la idea de soberanía se relacionó con la de Estado federal. Así, Cañedo pidió que se suprimiera el artículo en cuestión diciendo:

porque si se adopta el gobierno Republicano federal, y cada estado es soberano como se asienta en un artículo posterior, no se puede concebir cómo la soberanía, que es el principio y fuente de la autoridad y del poder y que por lo mismo es una, se divida en tantas cuantas son los estados. Que por eso la Constitución de los Estados Unidos en que establecieron su federación no habla de soberanía de la nación, y por eso en concepto de su señoría no debió aprobarse el artículo primero en que se habla de la nación, porque este no conviene en el Estado que tenemos. (249)

Con la participación de Cañedo se dió un anticipo de lo que sería la discusión entre federalistas y centralistas, cuestión que abordamos a continuación.

Los artículos del proyecto relativos al federalismo eran el quinto y el sexto, mismos que terminarían aprobándose en su versión original.

Art 5. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

Art 6. Sus partes integrantes son Estados libres, soberanos e independientes en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno inferior, según se detalle en esta Acta y en la Constitución General.

De las discusiones habidas durante el debate de estos artículos pueden distinguirse dos grupos con tesis distintas y opuestas; la tesis de quienes pugnaron por una República centralista frente a quienes sostuvieron la formación de una República federalista. José Barragán, gran estudioso de este Constituyente, advierte que a la par de esta formación de grupos dentro de los que defienden el Estado federal existen subdivisiones derivadas de una concepción distinta de la forma de federalismo que debía adoptarse. Una primera concepción es aquella que concibe a la soberanía como única e indivisible, y como tal sólo pueden atribuirla ya a la nación o a los estados, y en este primer caso defenderían la soberanía de la nación, pretendiendo el predominio de la Federación, sin embargo, y paradójicamente, textualmente los centralistas y los federalistas unitarios

coinciden, ya que para ambos la soberanía es única, indivisible y no reside en los estados.

La segunda concepción es precisamente la antítesis de la primera. Así, los defensores de ésta señalaban que efectivamente la soberanía es única e indivisible pero corresponde de modo exclusivo a cada uno de los estados.

La tercera concepción, de naturaleza mixta o sintética, toma la parte positiva de las primeras dos y agrega un elemento nuevo: la distinción de competencias; "sostiene una soberanía parcial: a favor de la federación y al mismo tiempo a favor de los estados: aquélla será soberana en todo lo que no mire al gobierno interior de los estados; y éstos son soberanos y precisamente en su régimen interior." (250)

Del 11 al 16 de diciembre se discutió en lo particular el artículo cinco; centralistas y federalistas tendrían un principal guía, los primeros en Fray Servando Teresa de Mier y los segundos en Miguel Ramos Arizpe. (251)

El día 11 Fray Servando Teresa de Mier lee lo que se ha dado en llamar el discurso de las profecías, en el que expresa que hay distintas formas de Estado federal y señala los casos de Suiza, Holanda, Alemania y los Estados Unidos de América, y preguntándose cual sería la mejor para México es que desarrolla su discurso. Entre sus argumentos contra el centralismo apunta, hablando de los Estados Unidos:

La prosperidad de esta República vecina ha sido, y está siendo el disparador de nuestras américas porque no se ha ponderado bastante la inmensa distancia que media entre ellos y nosotros. Ellos eran ya Estados separados e independientes unos de otros, y se federaron para unirse contra la opresión de la Inglaterra; federarnos nosotros estando unidos, es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa Federación.

Mier argumentaba que el federalismo en México es una imitación extralógica del de los Estados Unidos y vendría a

250 Idem.

251 Vicente Fuentes Díaz. ("Bosquejo Histórico del Congreso Constituyente de 1824" en Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, t. I, p. 590) señala que los "paladines de la idea federalista fueron Ramos Arizpe, Zavala y Gómez Farías, quienes hicieron notar en tormentosas asambleas, las raíces históricas del federalismo en México y el clamor de las provincias de que se escogiera esa forma de gobierno, signo de avance y renovación frente al absolutismo que había representado el colonaje español." "Adalid del proyecto centralista fue el padre Mier..."

desunir lo unido, cuestión a la que Ramos Arizpe respondería señalando que el federalismo en México serviría entre otras cosas para unir los que se estaba desuniendo. (252)

Por otra parte, al decir que el federalismo en México como método va a desunir lo unido, fray Servando sólo lo aplica como una frase ingeniosa, ya que cuando la dice nuestro país no estaba unido. "Las fuerzas centrifugas predominaban, la disgregación estaba a la vista y apunto estuvimos de caer en ella..." (253)

Octavio A. Hernández penetra, va al fondo de la equívoca apreciación de Mier al decir:

La Nueva España fue un conjunto unido sólo en apariencia. Los distintos reinos, primero, y después las intendencias, constituyeron las partes de un todo enlazado por las formalidades del virreinato y la fuerza militar; pero los intereses económicos y sociales de cada región no confluían dentro de un conjunto armónico. La falta de comunicaciones y transportes, la ausencia de una infraestructura destinada a apoyar el desarrollo interno, creó un sistema político y económico local con sus respectivos mercados, que tenía conexiones generales únicamente en el capítulo relacionado con la corona... la única manera de mantener cierta concordancia entre las provincias y el centro fue la sugerida por Ramos Arizpe en el Acta Constitutiva... (254)

Por su parte, Reyes Heróles nos aclara el contrasentido del decir de Teresa de Mier, quien sostenía que "la naturaleza misma nos ha centralizado", al precisar: La geografía lo desmiente, ni grandes ríos navegables, ni grandes planos que faciliten las comunicaciones, ni unidad de clima y de raza y cientos de dialectos distintos. Ciertamente que la geografía, la naturaleza no nos llevaba al régimen centralista." (255)

Fray Servando Teresa de Mier se muestra a favor de un federalismo sui géneris al protestar que él no patrocina ninguna República centralista, y está a favor de una federada,

pero una Federación moderada y razonable... un medio entre la confederación laxa de los Estados Unidos... y la concentración peligrosa de Colombia y del Perú; un medio en que dejando a las provincias las facultades muy precisas para proveer a las necesidades de su interior, y promover su prosperidad, no se destruya la unidad.

252 Sobre la discusión del artículo 50. del proyecto, además de las "crónicas" antes citadas pueden verse en: Barragán. Introducción al... op.cit. pp. 196 y ss; Reyes Heróles. El Liberalismo... op.cit. t. I, Los Orígenes. pp. 402 y ss.

253 Reyes Heróles, El Liberalismo... op.cit., p. 404

254 En la obra colectiva: La Lucha del Pueblo Mexicano... op.cit. t. I, p. 97 y ss. México, 1967. Cfr. Sayeg Helú, El Poder... op.cit., p. 93.

255 Reyes Heróles, op.cit., p. 404.

Lo anterior explica por qué Mier apoya la palabra federal en la votación del artículo quinto del proyecto, y no así el texto del número seis, ya que el estaba por un 'federalismo' a la manera del propuesto en el Plan de Constitución o Plan Valle, al decir que "en éste se da al pueblo la Federación que pide; pero organizada de la manera menos dañosa, donde se establecen Congresos provinciales aunque no tan soberanos; pero con atribuciones suficientes para promover su prosperidad interior, evitar la arbitrariedad del gobierno...".

Sin embargo, la posición centralista del padre Mier se deja sentir al manifestarse en contra de la soberanía de los estados, argumentando que si ésta reside en la nación no puede residir en los Estados que la componen. "El concepto de la soberanía de los Estados sólo serviría para que los demagogos irriten a las provincias y las induzcan a la insubordinación por cualquier decreto que no les acomode." Aun cuando el artículo 6o. del Acta Constitutiva sólo establecía la soberanía de los Estados miembros en lo relativo a su administración y gobierno interior. (256)

Coincidimos con José Barragán y muchos otros en calificar las ideas de Mier, y llamarlo centralista, porque se opone a la soberanía de los estados y porque él no hace sino insistir en los factores de unidad; porque si tomamos ese medio entre el federalismo Estadounidense y el centralismmo sudamericano, seríamos menos centralistas, pero no por ello nos aproximariamos al federalismmo que estaba en discusión. (257)

En la sesión del 16 de diciembre se considera suficientemente discutido el artículo quinto, y a propuesta del joven diputado Manuel Cresencio Rejón la votación se hace nominal y palabra por palabra. Las palabras "república" y "popular" fueron aprobadas por unanimidad. En contra de la palabra "representativa" votaron dos diputados, uno de ellos Guridi y Alcocer, por considerarla reiterativa de la de República. En contra de la palabra "federal" votaron nueve diputados. (258) En favor de la misma votaron

256 Véase: Reyes Heróles, *op. cit.*, p. 408

257 Véase Barragán, *op. cit.*, p. 198.

258 Véase: Reyes Heróles, *op. cit.*, p. 414 y Barragán, José *op. cit.*, pp. 20 y ss.

setenta y un diputados; sin embargo, entre estos setenta y uno existían serias diferencias, ya señaladas arriba, que se harían patentes al momento de discutirse y votarse, empezando por el propio Mier.

Las primeras dos parten de la defensa de la unicidad e indivisibilidad de la idea de la soberanía, pero mientras unos se la atribuyen a la nación los otros la hacen recaer en los estados. La tercera conjuga elementos de las dos primeras al sostener que la soberanía de la nación tiene órbita separada de la de los estados y no es incompatible, ni aun puede rozarse con ésta. Que todas las cualidades que se atribuyen a la soberanía de la nación se hallan en la soberanía de los estados, limitada al territorio de la misma nación, sin que pueda extenderse a las entrañas. Lo esencial de esta tesis es que admite las dos soberanías.

José Barragán encuentra un punto común entre las tres tesis anteriores.

este punto consiste en que, cualquiera que sea el resultado de la votación, se deben respetar las atribuciones de régimen interior para los Estados. Solo disienten realmente en cuanto al sentido de plena soberanía que implica el término que se ha usado ya para la nación en el artículo cuarto; y el de soberanos que ahora se usa en el que se discute. Los centralistas, piensan que no debe caerse en un centralismo riguroso, sino que deben otorgarse amplias facultades autonómicas a las provincias; varios de ellos incluso se pronuncian a favor de la República federal, si bien entendida en un sentido distinto al que patrocinaban muchas de esas provincias. Los federalistas... muchos están dispuestos a que, defendiendo la soberanía plena a favor de la nación, puedan los Estados llamarse soberanos, o dueños... mientras los que defienden la soberanía plena a favor de los estados, convienen en que la nación sea también soberana, aunque por los mecanismos de la expresa delegación, o cesión. Así mismo, los partidarios de las dos soberanías vienen a convenir en ese punto de confluencia, en virtud de las mutuas concesiones. (259)

La votación del artículo seis fue también nominal y palabra por palabra. Por los términos de "libres e independientes" votaron en favor 63 y sólo 6 en contra. Por la palabra "soberanos" votaron 41 a favor y 28 en contra.

Siguiendo aun a José Barragán encontramos que la lista mayoritaria de los que votaron en favor del término "soberanos" se encuentran en primer lugar, en número, los que defendían la soberanía plena y total de los Estados frente a la soberanía de

la nación, la cual sólo era por participación o cesión, en segundo lugar, se encuentran quienes defendieron las dos soberanías: quienes afirmaron que había compatibilidad en su ejercicio; y quienes, finalmente, propugnaron una amplia autonomía local y no les repugnaba el término.

Lo anterior es sumamente importante si vemos que formalmente la tesis victoriosa fue la tercera, la que consideraba soberanos tanto a la Federación como a las entidades federativas; sin embargo, resulta triunfadora por medio de un proceso dialéctico dado entre las tesis en conflicto, pero vemos cómo en el fondo la postura predominante, la que realmente ha vencido es la tesis de la soberanía plena y absoluta a favor de los Estados: "la tesis de que son éstos los soberanos y la nación sólo lo es por participación y cesión. Ahí están las votaciones; ahí están los nombres y los extractos de sus intervenciones, que fácilmente se les reconoce y ubica." (260)

El federalismo plasmado en el Acta no es solamente resultado de situaciones coyunturales, de tesis contradictorias.

El Acta Constitutiva se limitó a reconocer la existencia previa de varios Estados, ya plenamente constituidos libre y soberanamente, con aquella libertad y soberanía que resulta de la prueba máxima de las armas y de los espíritus tejos en mantenerla, como ocurrió con Jalisco, Zacatecas, Yucatán y Oaxaca. Admitió incluso, la presencia en el seno del Congreso de ciertos poderes con características diversas a los de una representación, y más propias de una verdadera delegación... Esta asamblea, en fin, compuesta de representantes y de delegados, sin importarle mucho realmente lo que esto significaba, organizó a la nación mexicana desoyendo doctrinas muy respetables, acerca de la soberanía y acerca del federalismo. (261)

#### E. EL SENADO CONSTITUYENTE

Es sólo dentro del marco anterior como es digerible la existencia del artículo 15 de proyecto presentado por Ramos Arizpe.

Art. 15. El actual Congreso Constituyente sin perjuicio del pleno de sus facultades, perfeccionando su organización según parece más conforme a la voluntad general, convoca un Senado también Constituyente compuesto de dos Senadores nombrados por cada estado, para que a nombre de éstos revise y sancione la Constitución general; una ley que se dará luego, arreglará el modo de nombrar a los Senadores, el de ejercer dichas funciones, y las demás atribuciones de este Senado.

260 Ibidem

261 Barragán, José, "La formación del poder ejecutivo en la constitución mexicana de 1824", en El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica, op. cit., pp. 95, 96.

Con este artículo el propio Constituyente propone la reorganización de sí mismo. Barragán señala que con esto el Congreso esta admitiendo su falta de capacidad para constituir por sí sólo a la nación, ya que correspondería a este Senado, de futura Constitución, la revisión y la aprobación definitiva de la Constitución. El Senado de que habla la comisión, poco se adecuaba a los principios universales de la representación popular o nacional de un Constituyente, resulta absurdo imaginar cómo un Constituyente que se tiene por legítimo y representativo, pueda dejar de realizar la labor para la que se le ha convocado; sancionar una Constitución

Por su parte, Herrera y Lasso señala:

la creación de estados reunidos en una Federación imponía a Ramos Arizpe la necesidad lógica y política de sujetar al voto de ellos la Constitución, y consecuente consigo mismo propuso al Congreso su propia reorganización mediante la convocación inmediata de un Senado también Constituyente... De esta manera respetaba en los Estados que acababan de salir de sus manos, la independencia que les había otorgado... (262)

A nuestro entender así como el Acta Constitutiva al adoptar el sistema federal sólo reconoció una situación ya existente, de la misma manera la propuesta de un Senado Constituyente sólo respondía a la idea de la preminencia soberana de las entidades federativas, mientras que la nación sólo lo era por delegación de éstas, como el mismo Barragán lo reconoce al analizar el sentir de la votación del artículo sexto del Acta. Sin embargo, doctrinalmente el poder Constituyente es el poder originario y las entidades federativas sólo tendrán razón de ser en la medida en que sean tomadas en cuenta por este poder y no al contrario.

El poder Constituyente de 1823-1824 tuvo por base a los representantes de la nación y no a las entidades federativas. No podría aceptarse la configuración de un Senado Constituyente porque entonces "la soberana representación nacional" perdería su calidad de ente supremo.

El artículo del proyecto relativo al Senado Constituyente sería retirado por la comisión sin ser siquiera discutido, so pretexto de que se redactaría de otra forma y no aparecería nunca en el debate Constitucional.

## F. SEPARACION DE PODERES

El Acta recoge el principio de la separación de poderes haciendo patente su preocupación por evitar la concentración de los mismos.

Artículo 90. El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo.

Jorge Madrazo señala cómo este artículo del Acta marca la orientación del principio de separación de poderes para todo el Constitucionalismo mexicano, con excepción de la Constitución centralista de 1836. A partir de entonces la tesis es de que existe un sólo poder, que es el supremo poder de la federación y lo que se divide es su ejercicio, a través de tres órganos o funciones. (263)

## G. SISTEMA DE GOBIERNO

A continuación el Constituyente se plantea en el Acta el modo y manera como se gobernará, la forma en que distribuirá atribuciones entre las distintas ramas del poder, la configuración misma de éstas y las relaciones entre los mismos. (264)

## H. PODER LEGISLATIVO, EL BICAMARISMO

Los artículos 10 a 14 del Acta se encargan de organizar y definir las atribuciones del órgano Legislativo.

Art 10. El Poder Legislativo de la Federación residirá en una Cámara de Diputados y en un Senado, que compondrán el Congreso General.

Art 11. Los individuos de la Cámara de Diputados y del Senado serán nombrados por los ciudadanos de los estados en la forma que prevenga la Constitución.

Art 12. La base para nombrar los representantes de la Cámara de Diputados será la población. Cada estado nombrará dos Senadores, según prescriba la Constitución.

263 "La Planeación Legislativa y las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo y entre ambas cámaras." en la obra colectiva; Política y Proceso Legislativo. LII legislatura, p. 104.

264 Jorge Carpizo entiende como sistema de gobierno "la existencia de dos o más depositarios de poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente, que al actuar tienen la obligación de cooperar con el otro u otros en la constitución de la unidad estatal que se manifiesta en la real estructura del poder político en una sociedad." (El Poder Ejecutivo en el Sistema de Gobierno de la Constitución Mexicana de 1824, en la obra colectiva; El predominio del poder, op cit, pp. 135 y 34) o en "La Estructura de Gobierno en la Constitución de 1824", obra colectiva La Constitución Federal de 1824, Facultad de Derecho-Div. de Estudios Superiores, UNAM, México, 1976, pp. 47-72.

El artículo 10 establece con claridad el bicamatismo, señalando al Senado como Cámara colegisladora. (265)

En la discusión de este precepto se dieron los principales debates en torno al bicamatismo, los cuales se reproducirían en 1870.

El Sr. Covarrubias se opuso a él por temor de que el Senado se convirtiera en un cuerpo aristocrático, que contraría los intereses del pueblo. Dijo que para evitar los malos efectos del acaloramiento y de la preponderancia de unos sobre otros en una sola Cámara, se podía tomar el arbitrio de que siempre que un diputado, lo pidiera se votaran las leyes primero del modo ordinario, esto es, a pluralidad de personas, y después a pluralidad de provincias, para lo cual todos los diputados de cada una de ellas formarían un solo voto.

El Sr. Ramos Arizpe dijo: que la segunda Cámara de que se trata no puede venir a ser un cuerpo aristocrático, porque no son llamados a su formación ciertas clases, como en Inglaterra y Francia, sino que la han de componer individuos electos tan popularmente como los diputados de la primera; y sólo se desea evitar con ese establecimiento los perjuicios de la exaltación (sic) de la razón y aun las pasiones en una sola Cámara, y que la nación asegure sus más preciosos intereses en la revisión de hombres en quienes la edad que deben tener, ofrece la calma y la experiencia bastantes para corregir algún defecto en que pueda incurrir la primera Cámara. Que además ese cuerpo se interpone para evitar el choque de los poderes Legislativo y Ejecutivo. (266)

El diputado Jiménez señaló que la división del Legislativo debilitaba su energía y entorpecía las deliberaciones. Que el Senado, teniendo como base los Estados y no a la población ocasiona la preponderancia de la menor población sobre la mayor, porque los Senadores de los Estados que componen la minoría de la población exceden en número a los de los Estados que componen la mayoría.

Ramos Arizpe explicó que de acuerdo con el federalismo, cada Estado es persona moral independiente del número de sus habitantes, que el Senado subsana la desigualdad que existe entre los Estados por razón de población. Que además de las ventajas que tiene el Senado no había que temer que hiciese oposición a la

265 Elías Cárdenas Márquez ("El Senado de la República" en Rev. Pensamiento Político, núm. 17, vol. V, Septiembre, 1970, p. 81) señala que: "El primer antecedente de la institución senatorial, si se toman en cuenta las características del Estado moderno, propio de la república democrática y representativa, se encuentra en el Acta Constitutiva de la Federación mexicana... que le otorgó funciones legislativas.

266 Pueden verse además de las Crónicas de las Actas en: Barragán Romero Modesto, "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1824. Génesis y su proyección..." en Los derechos del pueblo Mexicano, México, a través de sus constituciones, Historia Constitucional, t. II, LII Legislatura, pp. 465, ss.

Cámara de Diputados porque no sería capaz de contrariarla caprichosamente.

El articulado del Acta sería aprobado y posteriormente retomado por la propia Constitución. La caracterización fundamental de este Congreso, compuesto de una Cámara de Diputados y otra de Senadores, se encuentra dentro de los principios clásicos, propios del sistema federal.

José Barragán (267) comenta la propuesta de Ramos Arizpe en el sentido de que las funciones de los poderes generales de la nación no se dirigirían a los individuos, sino a los estados, apostilla muy propia del diputado, y muy en consecuencia de la aprobación masiva del artículo seis del proyecto, marcando así un acentuado sentimiento de soberanía estatal y que no debemos olvidar al querer ver los orígenes del federalismo y del bicameralismo del Congreso mexicano.

#### 1. FACULTADES DEL CONGRESO

El artículo 13 establece la competencia legislativa exclusiva del Congreso General y le señala sus objetivos. En relación con los Estados señala: mantener la independencia de los Estados entre sí; conservar la unión federal de los Estados, arreglar sus límites y terminar sus diferencias, sostener la igualdad proporcional de obligaciones o derechos que los Estados tienen ante la ley; organizar, armar y disciplinar la milicia de los Estados, reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de instruírlos conforme a la disciplina prescrita por el Congreso General.

También son competencia exclusiva del Congreso General: sostener la independencia nacional y proveer la conservación de la nación en sus relaciones exteriores, así como conservar la paz y el orden público al interior de la Federación. En materia educativa se señala promover la ilustración de la Federación. En materia educativa se señala promover la ilustración de la Federación. En materia hacendaria se apunta: fijar los gastos generales de la nación con base en los presupuestos que le presente el Ejecutivo; establecer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos generales, determinar su inversión y pedir

cuentas al Ejecutivo; contraer deudas sobre el crédito de la República; reconocer la deuda pública de la nación y señalar medios para consolidarla; arreglar y uniformar el peso, valor, tipo, ley y denominación de las monedas en todos los Estados de la Federación, y adoptar un sistema general de pesos y medidas.

Se señalan como facultades exclusivas del Congreso en relación con el comercio; arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la Federación y tribus de los indios; habilitar toda clase de puestos. También se apuntan atribuciones para la organización de la milicia y otros que prevén aspectos de carácter bélico.

En el artículo 14 se establece que la Constitución fijaría otras atribuciones generales especiales y económicas del Congreso de la Federación, el modo de desempeñarlas y las prerrogativas de este cuerpo y de sus individuos.

#### I. PODER EJECUTIVO, UNITARIO U COLEGIADO?

La determinación de la forma en que habría de organizarse el Poder Ejecutivo fue motivo de brillantes piezas oratorias que apoyaban ya a la consolidación de un Ejecutivo colegiado o bien porque fuera unitario.

El artículo 16 del proyecto de Acta decía:

La constitución federal 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. Las demás cualidades, el modo de elegirlo y su duración se determinará por la misma ley Constitucional.

En su discurso preliminar, la comisión de Constitución no alude en nada al por qué de esta forma de organizar al Ejecutivo, quizás porque la comisión piensa o presupone la unanimidad para establecer un Ejecutivo unitario. (268)

El artículo es puesto a votación el mismo día de su discusión, 2 de enero de 1824, resultando reprobado por 42 votos en contra y sólo 25 a favor.

El cuatro de enero el señor Rodríguez apunta: "la libertad peligraba bajo el gobierno de un sólo hombre, que tiene arbitrio de crearse un partido por medio de los empleos y puede disponer de

268 Cfr: Barragán, Introducción... op.cit. p.299, también en "formación del poder ejecutivo..." en op.cit. p.97.

la fuerza armada... mejor estaría en un cuerpo moral, porque tiene más luces, más constancia y es muy remoto que todos sus individuos se coludan contra la patria."

De conformidad con las intervenciones, La comisión de Constitución reestructura el artículo y lo presentó el 15 de enero. El artículo vuelve a insistir en el Ejecutivo unipersonal aunque incluía la novedad de contemplar un Consejo de Gobierno no previsto en el proyecto original, sin duda para calmar los ánimos de quienes temían a los abusos de un Ejecutivo por la falta de un consejo.

El dictamen de la Comisión se dió acompañado de tres votos particulares; el primero de Demetrio del Castillo, quien propuso que el Ejecutivo se depositara en tres individuos que se llamarían presidente, vicepresidente y designado. El designado sustituiría al presidente cuando éste concluyera su gestión, y el vicepresidente, cuando se enfermara o estuviera impedido por ley.

El vicepresidente y el designado tendrían voto consultivo en todos los asuntos, y si se daban cuenta de que el presidente estaba atentando contra las libertades patrias lo pondrían en conocimiento del Congreso, convirtiéndose así en fiscales del presidente.

El segundo proyecto fue de Rejón: el Ejecutivo se integraría con tres personas y cada año se cambiaría a uno de esos tres individuos.

El tercer voto particular corresponde a Guridi y Alcocer, quien propuso que el Ejecutivo se depositara en dos individuos con sus dos suplentes, y uno de los suplentes sería quien dirimiera las discordias y controversias de los dos depositarios del Poder Ejecutivo. (269)

El segundo dictamen de la comisión sería también reprobado. Las razones técnicas de quienes prefieren el Ejecutivo unipersonal se basan en las ideas de unidad, energía, celeridad y secreto, aunque se teme la posible opresión o abuso del poder.

---

269 Véase: Jorge Carpizo. "El poder ejecutivo..." en op. cit. pp. 143 y ss; Barragán Romero, Modesto; "Constitución de los..." en op. cit. pp. 468 y ss; Crónicas del Acta Constitutiva de la Federación, n. op. cit., pp. 437 y ss.

Los diputados en favor del Ejecutivo colegiado argumentan que proporcionaría honradez, cuidado, rectitud. Libertad y discordia entre los propios miembros del Ejecutivo colegiado.

Recogiendo un poco las ideas de Castillo, la Comisión propuso un tercer dictamen, sin embargo insistió nuevamente en el Ejecutivo unitario y sustituyó la idea del Consejo de Gobierno por la de dos consultores.

Barragán apunta que la insistencia de la Comisión, en particular de Ramos Arizpe, en la unicidad del Ejecutivo, fue por razones que exceden la unidad, celeridad y sigilo. Quizá la mayoría de la comisión veía en el Ejecutivo unitario la suerte del federalismo y no tanto la sombra del gobierno tiránico al estilo de Iturbide. Muy probablemente pensaron que un gobierno depositado en tres individuos no bastaría para evitar una posible disintegración de lo que ellos llaman Anshúac. (270)

Sin embargo, es el mismo Barragán quien claramente demuestra que la votación del artículo 16 del proyecto es muy distinta a la del quinto y el sexto, ya que analizando la votación de los diputados en ambos casos se ve que en el relativo a la estructuración del Ejecutivo no se dio ningún compromiso ideológico de los votantes, circunstancia que si aconteció al votarse el federalismo. (271)

Vendrían todavía más debates en pro y en contra del Ejecutivo unitario o colegiado, mas no aportarían nada nuevo. primero el diputado Marin y después Mier propondrían que la cuestión de la composición del Ejecutivo se dejara para la Constitución, propuesta que acabaría por imponerse y sería aprobado entonces el artículo 15 del Acta:

El supremo Poder Ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que ésta señale. Serán residentes y naturales de cualquiera de los Estados o territorios de la Federación.

#### 1. FACULTADES DEL EJECUTIVO

El artículo 16 del Acta se ocupa de algunas de las atribuciones del Ejecutivo ya que señala que la Constitución le fijará otras más.

270 Barragán, Introducción, op. cit., p. 306.

271 Idem, p. 304.

Le otorga facultad de nombramiento, así como para remover, libremente a los secretarios de despacho; nombrar a los empleados de oficinas generales de hacienda, según la Constitución y las leyes; a los empleados del ejército, milicia activa y armada; a los enviados diplomáticos y cónsules, con aprobación del Senado.

De entre sus atribuciones clásicamente administrativas se encuentran: 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; Dar retiros, conceder licencias y arreglar las pensiones de los militares; y también, aunque relacionado con el proceso Legislativo, publicar circular y hacer guardar la Constitución general y las leyes.

Entre las atribuciones del Ejecutivo en asuntos bélicos: Declarar la guerra, previo decreto de aprobación del Congreso General; disponer de la fuerza permanente de mar y tierra, y de la milicia activa para la defensa exterior, y seguridad interior de la Federación, así como disponer de la milicia local, previo consentimiento del Congreso local.

De sus atribuciones de índole legislativo encontramos un veto suspensivo; dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados de paz, amistad, alianza, Federación, tregua, neutralidad armada, comercio y otros; asimismo para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos deberá preceder la aprobación del Congreso General; También se encuentra la de dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes generales, donde se puede ver el fundamento de la facultad reglamentaria. (272)

En relación a la función judicial encontramos: cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por los tribunales generales, y de que sus sentencias sean ejecutadas según la ley; suspender de los empleos 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 los casos que crea deber formarse causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo. \_\_\_\_\_

272 Barragán, en su multitudada obra (p.321) apunta: "... la doctrina gáditana sobre la potestad reglamentaria del ejecutivo fue asimilada por la mexicana de 1824, conservándose en esencia, idéntica en la subsesquentes constituciones de 1857 y de 1917."

Por último, el artículo 17, derivado seguramente de la Constitución gaditana, establecía el referendo: "todos los decretos y órdenes del supremo Poder Ejecutivo deberán ir firmados del secretario del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."

#### J. PODER JUDICIAL

El Poder Judicial lo deposita en una Corte Suprema de Justicia, y en tribunales estatales dejando a la Constitución la delimitación de las atribuciones de la corte.

#### II. LA CONSTITUCION DE 1824

Para su publicación, la Constitución del 4 de octubre de 1824, firmada por 106 diputados y por los titulares del órgano Ejecutivo retomó prácticamente la totalidad de lo señalado en la Acta Constitutiva. Así, el Título I remarca la independencia de la nación mexicana, su extensión territorial y la intolerancia religiosa. El II, la forma de gobierno: Republicana, representativa, popular y federal; las partes de la Federación y la división para su ejercicio del supremo poder de la Federación.

#### A. PODER LEGISLATIVO (BICAMARISMO)

El título III se ocupa "Del Poder Legislativo", que hace recaer en un Congreso integrado bicámaralmente: una Cámara de Diputados y otra de Senadores, en donde se hace indispensable el consentimiento de ambas para cumplir su función primordial: (273) dictar las leyes.

El Constituyente de 1824 erige un Congreso en el que se median las fuerzas de las entidades federativas, representadas en el Senado, y las de la nación, representadas en la Cámara de Diputados. El Senado y el bicamarismo producto del Constituyente del 1824, debe su existencia en buena parte, a la idea de fede-

---

273 Tal es el cometido que reconoce en el poder legislativo el autor del Catecismo político de la federación mexicana, que muy probablemente, como lo reconoce arrolladoramente la doctrina, es José María Luis Mora. Véase: Los Derechos del... op cit. Historia, tomo II, p. 316 y ss.

ralismo y equilibrio de poderes, (274) pero también obedece a cuestiones formales, como lo señaló José María Luis Mora en su Catacismo político, al decirnos que;

para establecer las leyes o reglas generales, se necesita lentitud, calma y meditación, y nada de esto es posible por el orden común conseguirlo en una sola Cámara... Este temor se aleja mucho con las dos Cámaras, porque debiendo ser discutidas las leyes dos, tres y aun cuatro veces, y siempre en distintos periodos de tiempo, son por necesidad más examinadas, y por lo mismo esperanzas más fundadas del acierto. (275)

#### 1. CAMARA DE DIPUTADOS

Con relación a la Cámara de Diputados, se señala que habría un diputado por cada ochenta mil almas, o fracción que pase de cuarenta, pero si algún Estado no tuviera esa población nombrarían un diputado.

Siendo la población la base para la elección de los diputados, se señaló que en cinco años debía hacerse un censo de toda la Federación y después cada diez años. Cabe hacer mención que el artículo 16 Constitucional no establecía claramente la modalidad de las elecciones y de hecho éstas no fueron directas, ya que los elegían juntas electorales que, a su vez, elegían a los diputados. (276) Estas elecciones fueron las únicas en las que se consultaba al pueblo, ya que los titulares de los poderes Ejecutivo y judicial eran designados a través de un procedimiento en el que las legislaturas locales emitían los votos y eran calificadas por la Cámara de Diputados federal.

La Constitución señaló varios lineamientos del proceso electoral pero dejó en manos de las legislaturas locales la facultad de numerar las cualidades de los electores, así como la de reglamentar las elecciones, lo que se traduciría en que las entidades federativas formularan distintos requisitos para ser elector.

274 Véase Carpizo, Jorge. "Sistema Federal Mexicano" en Los sistemas federales del continente americano, UNAM y FCE, México, 1972, pp. 521, s.; y Carpizo, Jorge. "El sistema representativo en México." en Revista jurídica veracruzana, t. XXIII, núm. 2, órgano del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, Jalapa, Veracruz, 1972, pp. 11-12.

275 *Idem*, p. 315, S.

276 Emmerich, Gustavo Ernesto. "Las Elecciones en México, 1808-1911: sufragio efectivo?" en la obra Coordinada por Pablo González Casanova. Las Elecciones en México, evolución y perspectivas, S. XXI, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 1985, p. 45.

(277)

Como requisitos para ser diputado se establecieron: Tener al tiempo de la elección, 25 años cumplidos; Tener por lo menos dos años de vecindad en el Estado que elige, o haber nacido en él, aunque esté vecindado en otro.

Bajo el ordenamiento de 1824 podían ser diputados los no nacidos en el territorio de la nación mexicana, siempre y cuando tuvieran ocho años de vecindad en el país y tuvieran ocho mil pesos de bienes raíces en cualquiera parte de la República o una industria que produjera mil pesos cada año.

Señala como impedimentos para ser diputados: estar privado o suspenso en sus derechos de ciudadano. Como incompatibilidades fija las siguientes calidades: Presidente y vicepresidente de la Federación; los individuos de la Suprema Corte de Justicia; los secretarios del despacho y los oficiales de sus secretarías; los empleados de Hacienda, cuyo encargo se extiende a toda la Federación, gobernadores de los Estados o territorios, comandantes generales. Los M. RR. arzobispos y RR obispos gobernadores de los arzobispados; jueces de circuito y los comisarios generales de Hacienda y Guerra, por los territorios en que ejercían su encargo a excepción de que cesaran absolutamente en sus destinos seis meses antes de las elecciones.

Los diputados durarían en su encargo dos años y serían electos en su totalidad.

## 2. CAMARA DE SENADORES

Esta Cámara se integraría por dos Senadores de cada Estado elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas y renovadas por mitad de dos en dos años, por lo que durarían cuatro años en su encargo a excepción de los primeros en ser renovados. En el caso de los Senadores no se elegían suplentes a la vez de los titulares, ya que como apuntamos arriba, los elegían las legislaturas locales, y ante la ausencia permanente

277 Michael P. Costaloe señala que la mayoría de los estados tomaron como modelo la ley electoral general del 17 de junio de 1823. "El sistema adoptado era indirecto y comprenda elecciones primarias, secundarias y de estado, antes de cada una de las cuales el público había de ser exhortado a votar y debían exhibirse los anuncios pertinentes en todas las parroquias y catedrales..." (La Primera República Federal de México (1824-1832). Trad. Manuel Fernández Gasalla. FCE, México, 1983. p.70.

de un Senador se llenaría la vacante por la legislatura correspondiente. (278)

Como requisito para poder ser Senador se señaló además de los requeridos para ser diputado, tener treinta años cumplidos al tiempo de la elección.

### 3. LAS FUNCIONES ECONOMICAS DE LAS CAMARAS

El Constituyente de 1824 distinguió las funciones que correspondían a cada Cámara en lo particular o funciones económicas, de aquellos que se ejercen en común y por el concurso de ambos o facultades del Congreso General.

El capítulo relativo a las funciones económicas señala entre otras: observar el reglamento interior, calificación de elecciones de sus respectivos miembros; quórum de asistencia de más de la mitad de sus miembros; erigirse en gran Jurado para conocer de las acusaciones contra los individuos que se señalan, entre ellos al presidente y al vicepresidente, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa. (279)

### 4. FACULTADES DEL CONGRESO GENERAL

Por lo que hace a las facultades del Congreso General, se apuntan en su mayoría las ya atribuidas en el Acta Constitutiva. Así al señalar los objetivos de las leyes y decretos, el artículo 49 tan sólo retoma los señalados en el artículo 13, fracciones I a VI del Acta. Lo mismo sucede con el artículo 50, que enumera las facultades exclusivas del Congreso, sin embargo, se enumeran algunas nuevas. En materia de organización estatal se apuntan: erigir los territorios en Estados o arreglarlos a los existentes;

Unir dos o mas Estados a petición de sus legislaturas para que formen uno sólo, o erigir otro nuevo dentro de los límites de los que ya existen, con aprobación de los tres cuartas partes de los miembros presentes de ambas Cámaras y ratificación de igual número de las legislaturas de los Estados de la Federación.

---

278 Se apuntó que los senadores nombrados en segundo lugar, cesarían al finalizar el primer bienio y en lo sucesivo los más antiguos.

279 El artículo 40 decía: "la cámara ante la que se hubiere hecho la acusación de los individuos de que hablan los dos artículos anteriores, se erigirá en gran Jurado, y si declarare por el voto de las dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente." Tena Ramírez. Leyes..., op. cit., p. 172.

Esta última disposición resulta particularmente importante ya que, independientemente de que trasciende a futuras Constituciones, aporta un procedimiento especial de aprobación equivalente al sistema norteamericano de reforma Constitucional pero requiriendo una mayoría calificada de las legislaturas de las entidades federativas: "Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación" y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado; "Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.." Dar leyes y decretos para el arreglo de la administración interior de los territorios.

En materia de educación: promover la ilustración, estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros además de establecimientos donde se enseñen ciencias exactas y naturales, políticas y morales, nobles artes y lenguas.

En materia de vías de comunicación: decretar la apertura de caminos y canales o sus mejoras, estableciendo postas y correos.

En otros rubros: establecer una regla general de naturalización; dar leyes uniformes en los estados sobre bancarrotas, además de otras relacionadas con la milicia y una general en el sentido de dictar las leyes y decretos conducentes para llenar los objetos de que habla el artículo 49 de la Constitución de 1824.

##### 5. PROCESO LEGISLATIVO

La sección sexta, "De la formación de las leyes," del título en cuestión marca líneas generales que tendrían que seguirse para la formación de las leyes.

El artículo 52 señala que se tendrían como iniciativas de ley las proposiciones que bajo determinadas características presentasen el presidente de los Estados Unidos Mexicanos o las legislaturas de los Estados. En el artículo 41 se apunta: "Cualquier diputado o Senador podrá hacer por escrito proposiciones, o presentar proyectos de ley o decreto en su

respectiva Cámara". (280)

Establece que la formación de las leyes puede empezar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, a excepción de las relativas a contribuciones o impuestos que tendrán su origen en la Cámara de Diputados. Señala que los proyectos de ley se discutirán, sin excepción alguna, sucesivamente en las dos Cámaras, observándose las normas establecidas en el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

Aprobado un proyecto de ley por la mayoría de ambas Cámaras, respectivamente, se turnaría para su aprobación al presidente de la República, quien podría dar su sanción o bien hacer alguna observación regresando el proyecto, dentro de diez días útiles, a la Cámara de origen. El veto del Ejecutivo era de carácter suspensivo, ya que podía ser superado si las Cámaras aprobaban el proyecto con el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, con lo que el presidente tendría la obligación de firmarlos y publicarlos.

El artículo 57 marca la hipótesis de la sanción tácita al decir:

Si el presidente no devolviera algún proyecto de ley o decreto dentro del tiempo señalado en el artículo 55 por el mismo hecho se tendría por sancionado, y como tal se promulgaría, a menos que corriendo aquel término el Congreso hubiera cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución debería verificarse el primer día en que estuviere reunido el Congreso.

En el caso en que un proyecto fuere rechazado por primera vez en la Cámara revisora volvería a la de origen, la que tendría que aprobarlo con el voto de las dos terceras partes de sus individuos para que pasara nuevamente a revisión; entonces la segunda Cámara tendría que aprobarla con el mismo porcentaje de votos que la primera para que pudiese pasar al Ejecutivo. (281)

280 Mora, en su multitudada obra señala: "Entre las iniciativas de ley unas son necesarias y otras voluntarias. Las necesarias son aquellas que no pueden dejar de tomarse en consideración y discutirse hasta aprobarlas o reprobadas; las voluntarias son las que pueden admitirse o no a discusión. El gobierno general y las legislaturas de los estados tienen sus iniciativas necesarias de ley; los diputados y senadores la tienen voluntaria cada uno en su respectiva cámara.

281 El artículo 66, marca el quórum ordinario de asistencia: "Para la formación de toda ley o decreto, se necesita en cada cámara la presencia de la mayoría absoluta de todos los miembros de que debe componerse cada una de ellas."

## 6. PERIODOS DE SESIONES

Establece un sólo periodo de sesiones que va del primero de enero al quince de abril, prorrogable hasta por treinta días útiles cuando el Congreso así lo considerase necesario o cuando así se los pidiese el presidente de la República.

Señala la posibilidad de que el Congreso se reuniera para sesiones extraordinarias, formándose con los mismos legisladores que tratándose de las ordinarias, y se ocuparía exclusivamente de los asuntos para los que fue convocado. No señala otro término máximo a las sesiones extraordinarias que el día en que se deben abrir las sesiones ordinarias, para lo que terminará las extraordinarias dejando los asuntos pendientes para su resolución en el periodo ordinario de sesiones.

Por último, respecto a las resoluciones del Congreso sobre traslación, suspensión o prorrogación de sus sesiones señala que se notificarían al presidente, quien las haría ejecutar sin poder hacerles observaciones.

## 7. LA COMISION PERMANENTE (CONSEJO DE GOBIERNO)

El Consejo de Gobierno, organismo que no obstante estar contemplado en la sección quinta del título cuarto relativo al Supremo Poder Ejecutivo de la Federación, está muy lejos de formar parte de éste, sólo teniendo presente los debates del Constituyente de 1824 en torno a la integración del Ejecutivo en el Acta es que podemos explicarnos por que el articulado de este organismo aparezca dentro del título arriba referido. Como sabemos la comisión de Constitución presentó tres proyectos distintos de articulado referentes a la integración del Ejecutivo. El articulado del segundo proyecto coincide perfectamente con los definitivos de la Constitución de 1824, relativos al Consejo de Gobierno. (282) La aparición del Consejo de Gobierno

vinculado al Ejecutivo dentro del segundo proyecto del Acta se debió a la argumentación con la que se fundamentó el rechazo al articulado del proyecto original, es decir, que el titular único del Ejecutivo aparecía omnipotente y sin un órgano que mediatizara, controlara el ejercicio de sus atribuciones con lo que se corría el riesgo de caer nuevamente en el abuso de potestades del Ejecutivo, como recientemente había sucedido con Iturbide.

El Consejo de Gobierno tiene sus orígenes en el debate Constitucional como un órgano que mediatizara el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo; es por eso, aunado a la forma en que se integró el Consejo de Gobierno, que difícilmente podemos concebirlo como parte integrante del Ejecutivo.

Disfrazado con ese pomposo nombre, el Consejo de Gobierno es más bien una gran comisión, o como le llamamos en México, una comisión permanente. Aunque en su conformación aparezca en 1824 vinculada al Ejecutivo, ya que el encargado de presidir el Consejo de Gobierno era el vicepresidente de la República, no obstante, para sus ausencias se elegiría un presidente temporal (283) de entre los miembros que componen el Consejo de Gobierno y que son la mitad de los individuos del Senado, el de mayor antigüedad de cada Estado.

Decimos que el Consejo de Gobierno es más bien una comisión permanente y por lo tanto parte del Legislativo (284) porque sólo funciona en los recesos del Congreso General y se integra como vimos, casi, o en su totalidad, según el caso, por miembros del Legislativo.

Las atribuciones que se dieron al consejo de gobierno son entendibles bajo el contexto del desarrollo de los debates del Constituyente para el Acta y que ya hemos referido. Dichas atribuciones son de control, ya para actividades generales del Ejecutivo o bien de alguna en particular. Así, dentro de las primeras encontramos:

Velar sobre la observancia de la Constitución de la Acta Constitutiva y leyes generales, formando expediente sobre cualquier incidente relativo a estos objetos...; Hacer al presidente las observaciones que crea conducentes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes de la Unión... Acordar por sí sólo o a propuesta del presidente, la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias, debiendo concurrir para que haya acuerdo en uno y otro caso, el voto de las dos terceras partes de los consejeros presentes,...

Para el control de una atribución del Ejecutivo en lo particular:

prestar su consentimiento para el uso de la milicia local; aprobar el nombramiento de determinados empleados; Dar su

283 Véase; Mora. "Catecismo..." en *op.cit.*, p.342

284 Cfr. Jorge Carpizo. "El poder ejecutivo en el sistema de gobierno de la..." *op.cit.* p.151; Barragán. introducción... *op.cit.* pp.223 y ss.

dictamen en las consultas que le haga el presidente; recibir el juramento que se determina a los miembros del Supremo Poder Ejecutivo. Asimismo se le faculta para nombrar dos individuos para que junto con el presidente de la Corte Suprema de Justicia ejerzan en su caso, provisionalmente el supremo Poder Ejecutivo.

## B. PODER EJECUTIVO

Como recordamos, el Acta Constitutiva dejó pendiente la integración del Ejecutivo, pues para el texto Constitucional todavía se discutiría si se adoptaba un Ejecutivo plural o unitario. Finalmente el artículo 74 Constitucional lo depositaría en un sólo individuo denominado presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Los siguientes dos artículos habrían de ocasionar graves males a la estabilidad política y al destino del país. El primero contempla la figura del vicepresidente, en quien recaerían, en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste. El segundo, que sería retomado en posteriores Constituciones, contempla la posibilidad de la reelección del presidente, aunque sólo cuatro años después de haber cesado en sus funciones.

### 1. DURACION Y REQUISITOS PARA SER PRESIDENTE

Para ser presidente o vicepresidente se fijaban los mismos requisitos: "Artículo 76; ser ciudadano mexicano por nacimiento, de edad de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección y residir en el país".

### 2. SISTEMA ELECTORAL

El artículo 79 y subsiguientes se encargan de detallar el complicado sistema y proceso de elecciones para presidente y vicepresidente. Se estructura un sistema en el que toman parte las legislaturas locales y la Cámara de Diputados federal.

La intervención de las legislaturas locales es importantísima, ya que eran éstas las que emitían los votos para elegir a los titulares del Ejecutivo federal, entreviéndose aquí la idea de

Ramos Arizpe de que el gobierno federal debería dirigirse a las entidades federativas y no a los ciudadanos, o en otro plano que las autoridades federales tuvieran su origen en los gobiernos locales como sucedía con el Senado en el Legislativo y el presidente y vicepresidente en el Ejecutivo.

La legislatura de cada Estado elegiría a mayoría absoluta de votos, dos individuos, de los cuales, uno por lo menos, no sería vecino de la entidad que lo elige, remitiéndose en pliego certificado testimonio de la Acta de la elección al Congreso General, en donde los integrantes de las dos Cámaras, reunidas, abrirían y leerían los testimonios, después de lo cual se retirarían los Senadores.

El siguiente paso está exclusivamente en manos de la Cámara de Diputados. Los representantes de la nación, sin embargo, no obstante haber sido el propio Congreso Constituyente el creador de la concepción de representación de los diputados, paradójicamente señala la integración, dentro de la Cámara de Diputados, de una comisión compuesta por un diputado de cada entidad federativa que tuvieran representantes presentes, y que se encargaría de revisar los testimonios y dar cuenta de sus resultados. Con esa comisión pareciera querer asegurarse, todavía, dentro de la Cámara de Diputados, los intereses de las entidades federativas.

Rendidas las cuentas de la Comisión arriba mencionada, la Cámara de Diputados procedería a calificar las elecciones, para lo que se requería la asistencia de más de la mitad del número total de sus miembros, y estar presentes diputados de las tres cuartas partes de los Estados.

El artículo 93 señalaba que las votaciones en materia de calificación de elecciones de presidente y vicepresidente hechas por las legislaturas, así como las que hiciera la propia cámara, se haría por Estados, la representación de cada uno de éstos tendría un sólo voto y para que hubiere decisión de la Cámara deberían concurrir la mayoría absoluta de los votos. (285) En la hipótesis de empate en las votaciones de calificación de elecciones hechas por las legislaturas se comprendía la posibilidad de repetir la votación; y si subsistiera el empate decidiría la suerte.

285 El Maestro Francisco Schroeder Cordero dice respecto del sistema diseñado para las elecciones: "... las cuales se hacían entonces mediante el voto mayoritario de las legislaturas de los estados y no alcanzándose dicho voto por algún candidato, el asunto se resolvía en intrincada elección de la cámara de diputados, todo ello dentro de un galimatias político y jurídica técnica jurídica. ... Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, UNAM, México, 1985, comentario al artículo 84 constitucional, pp. 198 y ss.

El que reuniera la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas sería el presidente, el que le siguiera en mayoría absoluta sería vicepresidente, en caso de empate la Cámara elegiría uno de los dos para presidente, quedando el otro de vicepresidente. También decidiría la Cámara, si ninguno reuniera la mayoría absoluta, "escogiendo en cada elección uno de los dos que tuvieran mayor número de sufragios.

Se apunta que en acaso de un triple empate en votos las votaciones se dirigirían a reducir los competidores a dos o a uno, para que en la elección compita con el otro que haya obtenido mayoría respectiva sobre todos los demás. Establece que por regla general en las votaciones relativas a la elección de presidente y vicepresidente, no se ocurriría a la suerte antes de haber hecho una segunda votación.

El sistema de elección de presidente y vicepresidente fue tomado en buena parte del texto original de la Constitución norteamericana, no obstante que esta ya había sido reformada para 1804, con la enmienda XII, eliminando la posibilidad de que el presidente y el vicepresidente pertenecieran a partidos o grupos distintos, integrando las candidaturas a la presidencia y a la vicepresidencia en una sola fórmula. (286)

Hacemos mención de esto porque el sistema electoral del titular del Ejecutivo, y del vicepresidente provocaba la integración del mismo de tal forma que no sólo lo debilitaba doblemente sino que le provocaba gran inestabilidad al hacer reproducir entre el presidente y vicepresidente la pugna entre las dos renacientes grandes tendencias políticas, entre los dos partidos, lease logias, ya que inevitable y lamentablemente la presidencia la alcanzaba un miembro de estos grupos políticos mientras que la vicepresidencia uno del grupo opositor, de tal forma que

la primera República federal (1824-1835) estuvo así caracterizada por la gran inestabilidad de los gobiernos. Desde sus primeros meses de vida independiente, el país vivió una guerra civil casi continua: motines, revueltas de todo tipo... se sucedieron en el curso de los años siguientes de manera que el primer presidente que fue

286 González Oropeza, Manuel. "Marbury vs. Madison: la Política en la Justicia." en Estudios en homenaje al Dr. Héctor Rix Zamudio, 1988, p. 320. El proyecto de Esteban F. Austin para la constitución de México en sus artículos 116 y 123 proponía que las elecciones para presidente y vicepresidente fueran distintas. puede verse en los Derechos del Pueblo Mexicano.

electo, el general Guadalupe Victoria, fue el único en varias décadas en terminar su mandato Constitucional.  
(287)

### 3. ATRIBUCIONES y RESTRICCIONES

Las atribuciones del Ejecutivo establecidas en el artículo 110 Constitucional fueron tomadas del Acta Constitutiva, tratada anteriormente, agregándose algunas resultado del desarrollo más amplio de distintas cuestiones, tales como las relacionadas con los periodos de sesiones del Congreso, dándose al Ejecutivo facultad para solicitar al Congreso la prorrogación de sus sesiones ordinarias, o bien convocarlo a sesiones extraordinarias, ya por iniciativa del propio Congreso o bien del Consejo de Gobierno, requiriéndose en ambas la aprobación de las dos terceras partes de este último órgano; sin embargo, en el primero de los casos se trata de una facultad, mientras que en el segundo de una obligación.

Con relación al Poder Judicial se facultó al ejecutivo para nombrar, a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia, los jueces y promotores fiscales de circuito y de distrito. Cabe observar como se fijan límites a la facultad de nombramiento del Ejecutivo: se mediatiza al hacer intervenir para el desarrollo de esa facultad la participación de otro órgano, en este caso de la Corte Suprema de Justicia, pero en las más la intervención es del Senado, requiriendo la aprobación de este último o en sus recesos del Consejo de Gobierno. Limitación empleada únicamente para el nombramiento de enviados diplomáticos y cónsules en el Acta Constitutiva, ya que en los restantes sólo se decía; "Según la Constitución y las leyes", lo que nos deja ver cómo el Constituyente va dibujando en concreto el sistema político.

En materia internacional se le facultaba para recibir ministros enviados por potencias extranjeras. Dentro de este mismo marco aunado a la materia religiosa se refieren dos fracciones: por la primera (XIV) facultó al Ejecutivo para celebrar concordatos con la silla apostólica, y la segunda (fracción XXI), lo facultó para: conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos, con consen-

287 Garrido, Luis Javier, El partido de la revolución ins-  
titucionalizada, la formación del nuevo estado en México (1928-  
1945), Siglo XXI, México, 1982, pp.20,21.

timiento del Congreso General, si contienen disposiciones generales; oyendo al Senado, y en sus receso al Consejo de Gobierno, que versaren sobre negocios particulares o gubernativos; y a la Corte Suprema de Justicia, si se hubieren expedido sobre asuntos contenciosos.

En materia de restricciones al Ejecutivo, independientemente de la mediatización que sufren varias de sus facultades en otras partes de la constitución y la establecida en el artículo dos del Acta, relativa a que la nación mexicana no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia o persona, que alude evidentemente a una restricción de origen gaditano en virtud de la cual se prohibía al rey disponer de parte alguna de territorio nacional, consecuencia de los decretos sobre nacionalización de dicho territorio, principio clave del liberalismo gaditano. (288) El artículo 112 de la Constitución de 1824 fija otras restricciones a las facultades del presidente, enumerándolas en cinco fracciones: por la primera no podría mandar en persona las fuerzas armadas sin previo consentimiento de Congreso, o del Consejo de Gobierno en su caso; por la segunda no podría privar a ninguno de su libertad, ni imponerle pena alguna; por la tercera no podría ocupar la propiedad de ningún particular, si en algún caso fuera necesario y de conocida utilidad general, habría lugar a la justa indemnización; por la cuarta no podría impedir las elecciones y demás actos que señala el artículo treinta y ocho, que son las relativas a la actuación del Congreso como gran Jurado; y por la quinta no podría salir del territorio nacional sin permiso del Congreso durante su encargo y un año después.

La primera de estas restricciones obedece sin duda a salvaguardar el principio de la separación de poderes, así como la causa de éste, de esta manera se relaciona con las siguientes tres limitantes que se anuncian como garantías especiales para proteger determinados derechos como el de propiedad, libertad individual, además el derecho electoral, así como la independencia de las Cámaras de que habla el artículo 38.

La quinta limitante está en relación con el sistema de responsabilidad o de residencia consagrado en la misma Constitu-

ción, tomado de la carta gaditana, y que en líneas generales pasaría a nuestras posteriores Constituciones. (289)

Los artículos 117 a 122 hablan del despacho de los negocios de gobierno, todos en relación con los secretarios del despacho, cuyo número se fijaría en una ley. Establece la figura del refrendo haciendo responsable a los secretarios de los actos del presidente que éstos hubieren autorizado. Asimismo, establece la obligación de éstos de dar cuenta anualmente del Estado que guardaran sus respectivos ramos; fijaba como requisito para ocupar el cargo: ser mexicano por nacimiento, y les imponía la obligación de formar un reglamento para el mejor desempeño de los negocios, que aprobaría el Congreso.

### C. PODER JUDICIAL

El Poder Judicial de la Federación lo hace recaer en la Corte Suprema de Justicia, máximo órgano, en tribunales de circuito y juzgados de distrito.

La Corte Suprema se integraría por once ministros distribuidos en tres salas, y de un fiscal, dejando al Congreso la facultad de aumentar o disminuir su número.

Establece que los individuos del máximo organismo judicial serían perpetuos en sus destinos, pero podrían ser removidos por las causas que señalarían las leyes.

Los once ministros y el fiscal eran electos por las legislaturas locales mediante un sistema muy semejante al establecido para la elección presidencial.

#### 1. ATRIBUCIONES DEL PODER JUDICIAL

Entre las atribuciones de la Corte Suprema destaca la señalada al final del artículo 137 que es la de conocer de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según previniera la ley, atribución muy importante, ya que implica el conocer de la Constitucionalidad de leyes y actos, y necesariamente la interpretación de la Constitución. Sin

---

289 "Como sabemos, nada singulariza más a esta institución, desde los tiempos romanos que la obligación de permanecer cierto tiempo en el lugar mismo en donde se ejercían los cargos, para poder dar lugar a la formulación; por parte de los subditos o de los particulares en general, de cualquier queja o acusación contra dicho funcionario. De esta circunstancia de la obligada residencia, tomo justamente el nombre dicha institución", *ult. op. cit.* p. 328.

embargo, cuestión semejante también fue atribuida al Congreso General en el artículo 165 que decía: "Sólo el Congreso General podrá resolver las dudas que ocurran sobre inteligencia de los artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva." Es clara la contradicción que en esta materia plasmó el Constituyente. (290) Sólo el devenir de los hechos dilucidaría la interrogante. Cuando se presentó un problema de ésta naturaleza y ver, la Corte Suprema, que no se había dictado la ley sobre la materia, que señalaba la Constitución, remitió el caso al Congreso General, el que finalmente tendría el monopolio de esta atribución. (291)

Otras atribuciones de la Suprema Corte eran las de conocer las diferencias entre uno o varios Estados de la Federación; dirimir las competencias que se suscitaban entre los tribunales de la Federación, y entre éstos y las de los Estados, y los que se dieran entre los de un Estado y los de otro. Desde luego, la de conocer de las causas que se dieran contra los titulares de los órganos políticos, después de dada la declaración de haber lugar a la formación de causa, de la que ya hablamos anteriormente.

Para juzgar a los individuos de la Suprema Corte de Justicia se previó un tribunal especial, integrado por personas ajenas a los órganos políticos, acorde con la teoría de la separación de poderes y velando por el equilibrio de los mismos. Señala la formación de un tribunal integrado por jueces y un fiscal electos por la Cámara de Diputados que conocería de las causas seguidas contra los individuos de la Corte Suprema.

#### D. SISTEMA DE GOBIERNO Y SEPARACION DE PODERES

Hablar del sistema de gobierno creado por la Constitución de 1824 es entrar en un terreno oscuro, en el que es necesario esclarecer cada uno de sus elementos, tener presente a sus grandes fuentes o influencias y las condiciones propias del Constituyente de 1823-1824.

---

290 Jorge Carpizo (La Constitución... Op cit. pp. 270 y ss) señala que la Constitución de 1824 estableció un sistema mixto de control de la constitucionalidad de leyes y actos; el político en manos del legislativo siguiendo el artículo tercero de la Constitución de los Estados Unidos; y el jurisdiccional, tomado de los artículos 373 y 373 de la Constitución de Cádiz.

291 *Ibidem*.

No existe consenso en la doctrina sobre el sistema de gobierno de la Constitución de 1824, ni en sus fuentes ni en su fondo. En lo tocante a la primera cuestión, se señala como posibles afluentes a las Constituciones de Cádiz y a la de los Estados Unidos de Norteamérica, otros amplían sus abrevaderos señalando también a la Constitución francesa y otros contemplan incluso el sistema inglés, aunque terminan descartando a este último por su naturaleza consuetudinaria y, consecuentemente, difícil de conocer e imitar. (292)

Entre los argumentos que se pueden recoger para fundamentar la influencia de la Constitución de los Estados Unidos está, en el plano formal, que los Constituyentes la conocieron por medio de una mala traducción impresa en Puebla, respecto de la cual Lorenzo de Zavala afirmó era el manual y modelo para los Constituyentes mexicanos. La influencia de la Constitución de nuestros vecinos del norte llegó también por vía indirecta a través del proyecto de Constitución elaborado por el naturalizado mexicano Esteban F. Austin, quien lo entregó a Ramos Arizpe, defensor del federalismo y del Ejecutivo unitario. (293)

Respecto de la Constitución de Cádiz es, en su origen, obvia su influencia, partiendo de que varios de los Constituyentes de 1823-1824 lo habían sido también de aquella. El propio Austin en su proyecto se remitía en varios artículos, especialmente en los relacionados al sistema de gobierno, a la Constitución española. (294)

292 Véase: Cueva, Mario de la, "La constitución de 5 de febrero de 1857" en la obra colectiva El constitucionalismo y mediadores del siglo XIX, publicaciones de la Facultad de Derecho, UNAM, México, 1957, pp. 1245, ss; Carrillo Prieto, Ignacio, La ideología jurídica, Op cit; Villoro, Luis, El proceso ideológico de la revolución de independencia, UNAM México, 1967, p. 230, s.

293 Sobre la influencia de la Constitución norteamericana, y en particular de la labor de Austin, véase: Gaxiola, Jorge, "Orígenes del sistema presidencial (Génesis del acta constitutiva de 1824)", Revista de la Facultad de Derecho de México, t. II, num 6, abril-junio de 1952, pp. 13-35.

294 Los artículos en que Austin se remite a la Constitución española son en materia de: proceso legislativo; secretarios del despacho y administración de justicia; milicia; instrucción pública y reforma constitucional. El proyecto de Austin puede verse en Los Derechos del Pueblo Mexicano, edición de la III legislatura, t. II, Historia, pp. 536-556.

La influencia francesa se dio por medio de la Constitución española, que tuvo como modelo a la francesa del 3 de septiembre de 1791, a tal grado que Mirkiné-Guetzevitch diría que sus

diferentes artículos son una simple traducción del texto francés, plan general, instituciones, reparto de competencias, todo ha sido tomado de la obra de la Constituyente. En lo que concierne al problema del gobierno, en Cádiz como en París, se ha rechazado el régimen parlamentario... (295)

"La Constitución de Cádiz ha creado el mismo tipo político, la misma estructura, la misma 'Monarquía Republicana' de Mablí, igual primacía del Legislativo, igual debilitamiento del Ejecutivo." (296)

Lo anterior nos mete de lleno al sistema de gobierno puesto en práctica en 1824, las relaciones entre los órganos Ejecutivo y Legislativo. Así se desprende del pensamiento del maestro Mario de la Cueva, quien señala que los Constituyentes mexicanos se inclinaron por el sistema de la Constitución de Cádiz, apuntando además que no es correcta la tesis de la influencia de la Constitución norteamericana. El Constituyente siguió a la Constitución norteamericana en la idea del Estado federal, pero organizó los poderes en armonía con la Constitución de Cádiz. (297)

La influencia de la Constitución gaditana es evidente, pero no podemos dejar de reconocer la de la Constitución norteamericana,

295 Citado por Antonio Martínez Báez en "El ejecutivo y su gabinete" en la Revista de la Facultad de Derecho de México, t. II, abril-junio 1952, núm. 6, p. 60.

296 Joaquín Tomás Villarroya (Breve Historia del Constitucionalismo Español, 3a. edición, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, pp. 16 y ss.) al hablar de la influencia de la Constitución francesa de 1791, señala como ya "Mientras las Cortes de Cádiz discutían el texto, el filósofo Rancio apuntaba ya el temor de que resultase «tramunto de la francesa». Como en la discusión de la Constitución se afirmó y se negó aquella influencia y sin embargo como Fernando VII en el decreto derogatorio de la Constitución formuló un pliego de cargos contra la misma: Entre ellos el haber copiado "los principios revolucionarios y democráticos de la revolución francesa de 1791: "Esta acusación encontró su más firme (sic) apoyo doctrinal en la obra del padre Vélez que, en 1818, publicó la Constitución del 12 en columna inmediata a la francesa de 1791, apareciendo un claro paralelismo entre ambas. Más tarde, cuando la pasión política despertada por aquel texto se había sosegado, la tesis de la imitación y aun de la copia continuará repitiéndose: así, Miraflores señalara en 1843, que la Constitución francesa de 1791 fue «por la que se modeló la Constitución de Cádiz, punto que hoy está fuera de toda duda». No obstante Joaquín Villarroya señala que en la actualidad esta tesis se encuentra sujeta a cierta revisión.

297 Cueva, Mario de la. "La Constitución de 5..." en op cit, p. 1246.

la cual se ve reflejada en la aparición en nuestras Constituciones de la figura de la presidencia, la cual aparece en nuestro Constitucionalismo quizá un tanto coyunturalmente al rechazarse de plano la forma monárquica de gobierno. Pero la institución de la presidencia y la vicepresidencia norteamericana aparece en nuestra carta de 1824 matizada por las condiciones e intereses y fuerzas vigentes entonces en nuestro país, así como por la influencia de varias instituciones de la Constitución gaditana. Se matiza primero por nuestro federalismo, que aunque de influencia norteamericana, tuvo en nuestro país, en sus orígenes, una fuerza extraordinaria, variando el procedimiento de elección del presidente y vicepresidente, dejando el principal papel a las legislaturas de los Estados, lo que resulta muy diferente al sistema norteamericano, en el que no obstante ser también de elección indirecta, el presidente debe ser designado por un cuerpo de electores nombrados en cada estado, del modo que su legislatura determine y en un número igual al del total de Senadores y representantes que el mismo Estado tenga derecho a enviar al Congreso Federal. (298)

Otra diferencia entre la carta norteamericana y la mexicana de 1824 fue que en esta última la reelección presidencial fue limitada al supuesto de que pasaran cuatro años después de su primer periodo como presidente, mientras que en los Estados Unidos con el discurso de despedida de Washington en 1796, se sentó el precedente de que un presidente sólo sería reelecto por un periodo. (299)

La Constitución mexicana de 1824 como la de los Estados Unidos de Norteamérica, organizó el Congreso federal en un bicamatismo, obedeciendo la Cámara alta a la representación de las entidades federativas.

La influencia de la Constitución española provoca la matización de la figura presidencial tomada de la norteamericana, ya que varias figuras de la primera fueron tomadas por el Consti-

298 Véase: Alcada, Alberto. "La elección del Presidente de la República," en Revista de la Facultad de Derecho de México, t. II, núm. 6, abril-junio, 1952, p. 36 y s.

299 González Oropeza, Manuel. El Presidencialismo Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas. UNAM, México, 1986, p. 11.

tuyente de 1823-1824, como la figura del Consejo de Gobierno o el refrendo, aunque por el primero se intenta controlar al presidente, mientras que por el segundo se le fortalece al otorgarle por otra parte la facultad para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, en tanto que en la carta norteamericana se consagró en forma vaga la ratificación de los colaboradores del presidente por parte del Senado y no determinó explícitamente la facultad de remoción, misma que no reconocería sino por interpretación de la Suprema Corte hasta el año de 1928. (300)

Es claro que las dos grandes fuentes del Constituyente de 1824, en general, como para el sistema de gobierno, fueron las Constituciones de Cádiz y la norteamericana, matizándose ambas recíprocamente, así como por las condiciones propias de nuestro país entonces imperantes. De toda esta serie de interacciones que resulta, ¿ cuál es el marco de relaciones de los órganos ejecutivo y Legislativo dibujado en 1824 ?

Mario de la Cueva nos dice que tanto el sistema presidencial norteamericano como el sistema de Cádiz implicaban la separación de los poderes, aunque en la gaditana fuera menos estricta. El resultado en la Constitución mexicana no podía ser muy distinto, marcando en el texto y en el juego de las relaciones entre los órganos políticos la "separación de poderes", sobre todo en cuanto a que ningún individuo podría formar parte a la vez de dos órganos. Aunque al respecto es necesario detenernos a analizar la figura del Consejo de Gobierno, que como hemos dicho anteriormente se artículo en el título referente al órgano Ejecutivo, no obstante ser en realidad de naturaleza legislativa, situación que se explica históricamente por el devenir de los debates del Constituyente en torno a la integración del titular del Ejecutivo. Sin embargo, el "Consejo de Gobierno" presenta otra problemática para el principio de la separación de poderes al estar integrado por la mitad de los individuos del Senado, el de mayor antigüedad de cada Estado y ser presidido por el vicepresidente de los Estados Unidos Mexicanos, conviviendo en este órgano individuos tanto del Legislativo como del Ejecutivo,

---

300 Cfr. González Oropeza, Manuel El Presidencialismo op. cit. p. 18.

cuestión que vista así resulta inevitablemente violatoria del principio de separación de poderes. (301)

También puede considerarse excepción al principio de la separación de poderes el procedimiento de elección del titular del Ejecutivo al encontrarse en manos del Legislativo, al provocar de esta forma cierto desequilibrio, pero de ninguna forma se puede argumentar basándose en dicho sistema que se creó un sistema parlamentario. Esto no es así porque el presidente ni es elegido de entre los diputados o Senadores, ya que se señaló impedimento expreso para esto, ni es responsable ante el Congreso, ni está facultado para disolver el Congreso, y el refrendo de los secretarios de las decisiones del presidente no eran insalvables ya que los podía nombrar y remover libremente. (302)

La separación de poderes en la carta de 1824 no se da en estricto apego a la teoría clásica, más bien se dibuja un marco de colaboración de los órganos sin existir confusión de funciones y sin acogerse un sistema parlamentario, sino por el contrario uno presidencial, distinto al norteamericano en donde

la dotación de energía al titular del Poder Ejecutivo era necesaria para la mayoría de los Constituyentes norteamericanos, ya que en 1786 había ocurrido una sublevación en el Estado de Massachusetts dirigido por Daniel Shays contra la cual el gobierno del Estado y el Congreso de la Confederación se habían mostrado incapaces y sin los recursos suficientes para afrontarla. El espectro de la anarquía aparecía en la mente de los Constituyentes y estaban dispuestos a crear un gobierno federal vigoroso con un Poder Ejecutivo fortalecido que pudiera sofocar ese tipo de emergencias. (303)

El sistema presidencial mexicano de 1824 no instituye el predominio del Ejecutivo, ya que se le frena con la existencia de una vicepresidencia, con la elección indirecta de presidente y vicepresidente de la República por parte de todas y cada una de las legislaturas de los Estados; con la facultad de la Cámara federal de diputados de calificar las elecciones de presidente y

301 No obstante, puede ser comprensible, si pensamos en la función de control político del consejo de gobierno sobre el titular del órgano ejecutivo, misma que cumple finalmente el vicepresidente, no sólo en cuanto miembro del órgano en cuestión, sino también al ser la segunda persona con mayor número de votos obtenidos en la elección presidencial, aunque también se le pudiera ver, lo que resulta sumamente difícil, como ente mediatizador de las atribuciones de control de dicho consejo.

302 Carpizo, Jorge. "El poder ejecutivo en el..." *op.cit.*, p. 152.

303 González Oropeza. El presidencialismo, *op.cit.*, p. 7

vicepresidente; con la existencia de un Consejo de Gobierno presidido por el vicepresidente de la República. (304)

El sistema presidencial mexicano de 1824 se originó en un marco diferente al norteamericano, en respuesta al golpismo, al imperio de Iturbide, (305) de tal forma que crea un sistema inclinado a fortalecer al Poder Legislativo, mas crea un Ejecutivo suficientemente fuerte como para contener la impetuosa energía de las entidades federativas y fungir como ente moderador en la función legislativa del Congreso federal.

La Constitución de 1824 interrelaciona los poderes procurando que, sin perder su función de autolimitarse reciprocamente, se asegure la eficaz marcha del Estado, mediante la colaboración y vigilancia mutua que entre los poderes se establece. (306)

De esta forma en el marco de relaciones Ejecutivo Legislativo se dan atribuciones importantes al Congreso que caracterizan su vitalidad en esta Constitución, tales como la de revisar la cuenta anual; la ratificación de nombramientos; el Juicio de responsabilidad política; la ampliación del periodo de sesiones hasta por treinta días y la posibilidad de las sesiones extraordinarias; el Consejo de Gobierno en los recesos del Congreso, así como la autorización para que el presidente pudiera salir fuera del país. Además, tenía la facultad de interpretar la Constitución, y era sujeto activo en el proceso de elección tanto de los titulares del Ejecutivo como del Judicial.

Al Ejecutivo se le dieron una serie de atribuciones que nos hacen considerarlo como respetable, tales como la facultad de nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho; la facultad de expedir decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución; en el proceso Legislativo las facultades de iniciativa y de veto; atribuciones de publicar y ejecutar las leyes. Además, fuera de sus relaciones con el Legislativo

304 Galindo Camacho, Miguel. "El equilibrio constitucional y funcional de los órganos fundamentales del estado, como condición de garantía de la división de poderes en la realidad, tanto de la federación como de sus estados miembros." Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983) UNAM, México, 1984, pp. 148, 149.

305 Véase: Reyes Heróles, *op.cit.*, t. II, La Sociedad Fluctuante, p. 30.

306 Sayeg Held, Jorge, *Poder...* *op.cit.* p. 79.

nombraba los jueces y promotores fiscales de circuito y de distrito. (307)

#### K. LA REFORMA CONSTITUCIONAL

En materia de sistema de reforma Constitucional, el Constituyente de 1824 abrevó una vez más en la carta de Cádiz, la que a su vez había tomado el sistema francés en virtud del cual una reforma Constitucional para serlo, debería ser primero aprobada por varias legislaturas y después por una junta de notables. La Constitución de Cádiz matizó el sistema francés reduciendo la aprobación de las legislaturas a tan sólo tres, aunque podían ser cuatro (artículo 381), y eliminó el requisito de la junta de notables. La Constitución de 1824, a su vez, redujo el sistema francés a dos legislaturas, señalando que nunca debería ser uno mismo el Congreso que calificaría las observaciones que merecieran la deliberación del Congreso siguiente y el que decretara las reformas. La Constitución de 1824 no señaló, como la de Cádiz, el requisito de otorgamiento de poder especial para reformar la Constitución, a la legislatura encargada de dar la aprobación definitiva. Poder que le era conferido por las juntas electorales de provincia, aunque sí estableció que tratándose de reformas Constitucionales, el Ejecutivo no podría interponer su facultad de vetar.

En materia de iniciativa de reforma Constitucional, el artículo 186 de la carta de 1824 dispuso que las legislaturas podrían hacer las observaciones que les pareciera conveniente; sin embargo señaló que las iniciativas no podrían tomarse en cuenta sino hasta el año de 1830; además, estableció que nunca podrían ser reformados los artículos que contenían la libertad de independencia de México, su religión, su forma de gobierno, la libertad de imprenta y la división de los supremos poderes de la Federación y de los Estados. (308)

307 Cfr. Carpizo, Jorge. "El poder ejecutivo..." Op. cit. p. 151; Burgoa, Ignacio. Breve estudio... op. cit. p. 51; Garrido, Luis Javier. El partido... op. cit. p. 21

308 Cfr. Madrazo, Jorge. "El problema de la reforma constitucional en México", en la obra C. por Héctor Fix Zamudio. Las ciencias sociales y el colegio nacional. México, 1985. p. 155. Véase del mismo autor el comentario al artículo 135 constitucional en la: Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos comentada op. cit. p. 339; Carpizo, Jorge. Estudios constitucionales op. cit.

## F. PARTIDOS POLITICOS

Durante la vigencia de la Constitución de 1824 se viviría al inicio un breve periodo de calma, de estabilidad política en el que se sacraliza a la Constitución y se sataniza todo aquello que la contravenga. Más tarde reviviría en el esquema político el enfrentamiento de dos grandes grupos que ya habían tenido sus primeros encuentros en el Constituyente de 1824, en el debate sostenido entre centralistas y federalista, y que se prolongaría por más de medio siglo. Los defensores del Estado unitario se habían organizado ya en la conocida logia escocesa, (309) que fungiría como órgano impulsor de sus miembros, como institución defensora de sus intereses afectando necesariamente los intereses, de las mayorías, por lo que los miembros dispersos de ideología liberal, defensores del federalismo, reaccionaron formando la logia yorkina para la mejor defensa de sus máximas. Sin embargo, no obstante existir dos grupos políticos antagónicos que intentan tomar parte en la toma de decisiones políticas del Estado y colocar a sus miembros en cargos importantes del gobierno, en el marco ideológico las diferencias entre ambos bandos no es aun lo suficientemente clara; prueba de ello son las campañas políticas en torno a la obtención de cargos públicos de elección "popular". aunque se realizaron por un procedimiento indirecto, nos muestra cómo en principio fuera de la discusión federalismo-centralismo se terminaba siempre en ataques estrictamente personales dirigidos a los candidatos de una logia u otra. Con el paso del tiempo el espacio de discusión fue con ampliándose progresivamente: la temática sobre la expulsión de los españoles, la milicia civil, el ejército organizado, el patronato del clero, la afectación de los bienes de este último, terminando con la idea más depurada: la separación de la Iglesia del Estado, son cuestiones que van a aclarar la línea divisoria de los liberales y los conservadores, máximas que al intentar llevarlas a la práctica se van a traducir, al afectar factores reales de poder,

309 Reyes Heróles apunta: "La masonería del rito escocés parece ser que empezó a existir con trabajos regulares a partir de 1813. Los escoceses fueron factor decisivo en la consumación de la independencia y en los primeros congresos mexicanos, su pecado era cierta exclusividad española y criolla y ligas con los intereses creados." en op. cit., t. II - la sociedad fluctuante- pp. 49, 51.

en golpes de Estado, levantamientos, planes y demás. Por otra parte, en un principio no se ve una auténtica disciplina partidista, ya que los miembros de una tendencia pasaban con cierta facilidad de uno a otro grupo, aunado a la fugaz duración de los mismos, debido a la violencia del activismo político, pudiéndose repasar los siguientes grupos: iturbidistas, borbonistas, Republicanos centralistas, Republicanos federales, yorkinos, escoceses, novenarios, imparciales, aristócratas, hombres de bien, liberales puros y moderados, además de numerosas facciones de menor importancia. La violencia, el enfrentamiento de las dos grandes tendencias provocaron neacesariamente inestabilidad política, lo que se traduciría sencillamente en que durante el periodo de vigencia de la Constitución de 1824, en lugar de haberse dado tres presidentes con un periodo Constitucional de cuatro años cada uno, habían regido el país diez hombres. cuatro de éstos, Bocanegra, Melchor Múzquiz, Miguel Barragán y José Justo Corro habían sido nombrados con carácter provisional. Como presidentes Constitucionales fungieron: Victoria, Guerrero, Bustamante, Gómez Pedraza y Santa Anna, mientras que como vice presidente entró en funciones únicamente Valentín Gómez Farías. Sólo Guadalupe Victoria logró terminar su administración, esto gracias a su política de conciliación, duramente criticada, al estructurar su gabinete con liberales y conservadores, aunque a costa de aislarse a si mismo y paralizar en buena medida la acción del Ejecutivo. Bustamante duró en la presidencia dos años y medio; Gómez Pedraza, tres meses; Gómez Farías, diez meses, aunque con interrupciones; y Santa Anna estuvo haciéndose cargo de la presidencia y abandonándola a su capricho durante un periodo de tres años. Además, al ser el vicepresidente el encargado de suplir al titular del Ejecutivo en las ausencias del mismo motivó la rebelión de Nicolás Bravo y de Anastasio Bustamante contra el gobierno del que formaron parte respectivamente, y por si fuera poco se dio el paradójico caso de que el presidente Santa Anna diera prácticamente un golpe de Estado en la figura del vicepresidente Gómez Farías. Todo lo anterior sin dejar de contar el alto grado de inestabilidad política provocado por los dos bandos antagónicos en las entidades federativas, ya que como

recordamos eran las legislaturas de estas las encargadas de emitir los votos en las elecciones de los titulares del Ejecutivo, las cuales fueron continuamente anuladas y objeto de variadas y tergiversadas interpretaciones. (310)

Cabe añadir que no obstante la inestabilidad política, la población permaneció fuera del debate político a lo largo de todo este periodo, esto no obstante que las masas campesinas que habían participado en la revolución de la independencia continuaban siguiendo a sus dirigentes, pero sus continuas luchas no le permitían mayor politización, en tanto las logias o "partidos", palabra con la que se les comenzaba a llamar, como una simplificación del vocabulario que reflejaba una voluntad de reproducir modelos europeos, más que organización de "partidos", se trataba de facciones en las que el personalismo y las relaciones culturales, económicas y a menudo sociales, tenían un papel determinante. No tenían una organización sólida ni un programa acabado, y sus tesis fueron por lo general mal comprendidas por las masas populares, en tanto que sus esfuerzos por realizar sus proyectos más delineados como la prerreforma de Valentín Gómez Farías sucumbieron en medio del abismo formado por el caos político, caos arrastrado por innumerables azonadas, levantamientos que nos dan luz para señalar que durante la primera República federal se dieron los primeros pasos de las organizaciones políticas en México, pero por encima de ellas estuvo el caudillismo, ofreciendo como muestra inequívoca al controvertido general don Antonio López de Santa Anna.

---

310. Cfr: Costeloe P. Michael, *op cit*; Emmerich, Gustavo, *op cit*, pp. 55 y ss; Reyes Heróles, *op cit*, t. II, pp. 30 y ss; Hernández, Octavio, en *op cit*, pp. 104-120; Garrido, Luis Javier. El partido de la revolución institucionalizada, la formación del nuevo estado en México, (1926-1945) Siglo XXI. México, 1982, pp. 20-23

CAPITULO IV  
 "LA CONSTITUCION DE 1836"  
 "LA REPUBLICA CENTRALISTA"

EL TRIUNFO CONSERVADOR, LAS CONSTITUCIONES CENTRALISTAS

I. PREAMBULO HISTORICO

Para entender el marco en que se da el régimen centralista de 1836 es necesario tener presente la pugna entre liberales y conservadores, y la alternación de los mismos en el poder durante toda la primera República federal, sobre todo a partir de la segunda administración, etapa en la que se acrecienta la violencia en manos del "presidente constitucional" Anastasio Bustamante, a quien se le atribuye participación en el asesinato del anterior "presidente constitucional" don Vicente Guerrero, quien asumió el poder después de que el Congreso anuló los votos emitidos en favor del victorioso Manuel Gómez Pedraza. La administración de Bustamante, más conocida como administración Alamán, políticamente se caracteriza por su orientación conservadora al apoyarse en los grupos privilegiados buscando el fortalecimiento del clero y del ejército organizado y diluyendo la milicia civil, sustituyendo las legislaturas locales dominadas por los liberales, hallando así el camino al centralismo, una de las máximas metas de los conservadores. Es bajo este marco como se produce la noche del dos de enero de 1832 el lanzamiento del plan que se conocería como Plan de Veracruz, pronunciado por el excomandante de la guarnición del puerto de Veracruz, Pedro Landero, que proclamaba entre otras cosas el sostenimiento a todo trance de la Constitución federal; se solicitaba al general don Antonio López de Santa Anna la dirección del movimiento, asimismo se pedía la remoción del ministerio, entre los que se encontraba Alamán. El Plan de Veracruz cobraría fuerza y finalmente sería dirigido por el dueño de la hacienda de Manga de Clavo, cuyas fuerzas vencerían a las de Bustamante, provocando no solamente la renuncia de este último y de Melchor Múzquiz, sino que daría las bases para el acuerdo de Zavaleta en el que se reconocía como presidente legal hasta el primero de abril de 1833 a Gómez Pedraza; se anulaban, desconocían las elecciones presidenciales de septiembre de 1832 en las que habían salido

victoriosos los conservadores Nicolas Bravo y Melchor Múzquiz. Asimismo, se convocaría a nuevas elecciones tanto para los representantes al Congreso y varias legislaturas locales, como para presidente y vicepresidente, para la siguiente administración. Para la elección de los últimos, los liberales puros, después de analizar la situación imperante resolvieron que para sostener la victoria - que seguramente alcanzarían- debían integrar una formula en la que se respetara la fuerza brutal del ejército como factor real de poder, el principal en esos momentos de inestabilidad política. No había mejor forma de hacerlo que sacrificar la presidencia postulando a este cargo a Santa Anna, de tal forma que necesaria y modestamente consintieron en conferir el segundo plano de candidato a vicepresidente, a su líder, el doctor Gómez Farias. (311) La fórmula saldría triunfante (312)

Desde el primero de abril de 1833, fecha de inicio de la nueva administración, misma en que Santa Anna iniciaría su política de emitir cualquier excusa para retirarse a su hacienda, de tal forma que el vicepresidente lo supliera en sus obligaciones, de esta forma Gómez Farias ejerció funciones presidenciales cerca de

---

311 Véase: Fernández Ruiz, Jorge. "Un reformador y su Reforma", Semblanza biográfica de don Valentín Gómez Farias, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Mexico, 1981, pp. 121 a 125

312 "...de los dieciocho estados que enviaron testimonios de elección todos votaron por el general Antonio López de Santa Anna; excepto la de Chihuahua, que votó por el señor Trinidad Salgado, y la de Guanajuato que sufragó por el señor Manuel Rincón; de los otros dieciocho votos emitidos por las legislaturas de los estados, once fueron a favor del doctor Valentín Gómez Farias, y la de Chihuahua por el señor Melchor Múzquiz, la de Durango por el señor Francisco García, la de Guanajuato por el señor Ignacio Alas, y la de Oaxaca por el señor Juan Pablo Anaya.

Los estados de Sinaloa y Sonora no estuvieron representados en la Cámara de Diputados en aquella ocasión, el último porque el día que debían celebrar las votaciones las legislaturas estatales, el primero de marzo de 1833, la sonorense aún no había iniciado sus sesiones. En cambio Sinaloa reprodujo su decisión del año de 1832 en favor de don Nicolas Bravo y don Melchor Múzquiz

diez meses, aunque con interrupciones en el que (313) se tomarían importantes medidas de contenido liberal: en el terreno de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, se ordenó ejercer el patronato para proveer los curatos, se suprimió la coacción para el cumplimiento de los votos monásticos.

En el campo de la educación se clausuró la Real y Pontificia Universidad y se creó la Dirección General de Instrucción Pública. En el capítulo de la administración de justicia se suprimieron los fueros eclesiástico y militar. Para resolver los problemas financiero y económico se proyectó la desamortización de los bienes de manos muertas, finalmente, se colocaron las bases para secularizar el Estado civil de las personas. (314)

Con la prerreforma se inició un nuevo episodio de la lucha entre liberales y conservadores. Gómez Farías había afectado los fueros del clero y de los militares, por lo que no contaría con su apoyo, aunado a esto se produjo una escisión en el grupo liberal: los puros que apoyaban al vicepresidente y los moderados, quienes pensaban que las reformas de contenido social debían efectuarse lentamente.

La reacción no podía permanecer impasible, y de manera inmediata entra en comunicación con Santa Anna, quien se integra a sus filas, y apoyado en el Plan de Guadalupe regresa anticipadamente a la presidencia y presiona al Congreso para que desconozca la autoridad de Gómez Farías. Sucedido lo anterior, Santa Anna se retira a su hacienda y deja como presidente interino al general Miguel Barragán, quien agiliza la acción conservadora contra el Estado federal, provocando levantamientos artificiales en fa-

313 Se emitiría una importante legislación liberal: secularización de las misiones de California, confiscación de los bienes de los misioneros filipinos, cierre del colegio de Santa María de todos los Santos, orden de venta en pública subasta de los bienes de los misioneros de San Camilo y filipinos, establecimiento de la biblioteca nacional en el edificio que había pertenecido al colegio de Santa María de todos los Santos; supresión de la obligación civil de pagar diezmos, supresión del nombramiento de canónigos según la ley de 16 de Mayo de 1831, supresión de la obligatoriedad civil de los votos eclesiásticos, circular del ministro de Justicia suspendiendo todas las ventas de bienes por las ordenes regulares, ley ordenadora del nombramiento de curas para las parroquias vacantes, prohibición de todas las ventas de bienes del clero. Véase la obra del centralista José Ramón Malo, Intitulado Diario de los sucesos notables (1832-1853), Editorial Patria, México, 1948., p. 98.

314 Cueva, Mario, de la, La Constitución de 5 de febrero... op. cit., pp. 1252 y ss.

vor del Estado unitario, levantamientos en los que se basa el Congreso para romper lo intocable en la Constitución de 1824; el federalismo.

La única forma de hacerlo era romper con la Constitución. Así se da el golpe de Estado parlamentario de septiembre de 1835 por el cual se reunieron las antes indecisas cámaras en asamblea conjunta y se atribuyeron facultades de constituyente que le estaban vedadas. (315)

#### A. BASES PARA LA NUEVA CONSTITUCION

Es dentro del anterior marco que el 25 de octubre de 1835 se expidió la ley constitutiva del centralismo, que con el nombre de "Bases para la nueva constitución" dio fin al sistema federal.

Las bases ponían en práctica un sistema centralista, el territorio nacional se dividiría en departamentos, "sobre las bases de población, localidad y demás circunstancias conducentes". Para el gobierno de los departamentos contemplaba a las Juntas departamentales herederas de las legislaturas locales, electas "popularmente", y los gobernadores, que serían nombrados periódicamente por el Ejecutivo a propuesta de las Juntas.

Respecto del "Supremo Poder Nacional", se apunta la subsistencia de su división en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales no podrían reunirse en ningún caso y bajo ningún pretexto, además se dejan ver las sombras del Supremo Poder Conservador al decirse: "se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones.

#### II. LA CONSTITUCION DE LAS SIETE LEYES

Del matrimonio de las cámaras, autoerigido en órgano constituyente resultaría el 15 de diciembre de 1835, la primera Ley Constitucional a la que se sumarían otras seis del 29 de diciembre del año siguiente.

315 Al iniciarse el segundo período de sesiones el 16 de junio de 1835, el presidente Barragán pidió a los legisladores que tuvieron en cuenta las solicitudes de los pueblos para la adopción del sistema unitario. Una comisión examinó dichas solicitudes y, como consecuencia, propuso en primer término que el Congreso sería constituyente, lo que fue aceptado por ambas cámaras. Las otras dos proposiciones, relativas a que el Senado sería cámara de revisión y que en caso de discordancia se reunirían ambas cámaras hasta dos veces para ponerse de acuerdo, suscitó la inconformidad del Senado, para obviar la cual se convino en que las dos asambleas integrarían una sola, lo que se realizó el 14 de Septiembre. Tena Ramirez, Felipe, Leyes fundamentales, op cit., p. 201.

## A. "DERECHOS FUNDAMENTALES Y DERECHOS CIUDADANOS"

La primera de estas leyes de los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República, contempla precisamente una de las escasas virtudes de este código constitucional, la de señalar un catálogo, aunque limitado, de los derechos fundamentales de los mexicanos, aunque señalándole también obligaciones violatorias de sus libertades mínimas, como la obligación de profesar la religión católica. Además, los derechos públicos de elección; el votar y ser votado, se restringían primero, al sujetar el reconocimiento de la calidad ciudadana a criterios censitarios, como tener una renta anual de por lo menos cien pesos, procedentes de capital fijo o mobiliario, o de industria o trabajo personal; "honesto y útil a la sociedad. En realidad, la calidad de ciudadano requería mayores requisitos si tenemos presente que los derechos particulares de un ciudadano, según esta ley, se suspendían por prestar servicios domésticos o por no saber leer ni escribir desde el año de 1846 en adelante, cuestión que por mucho comprendería a las mayorías.

## B. EL SUPREMO PODER CONSERVADOR

### 1. ANTECEDENTES

La segunda ley se refiere a la configuración del órgano más criticado de toda nuestra historia constitucional: el Supremo Poder Conservador, cuyos orígenes teóricos están en la visión que del rey en la forma de gobierno monárquica tuvo Benjamín Constant, al observar que el rey tenía características, como la irresponsabilidad, que le separaban y daban una naturaleza y una función distinta a la de los otros poderes; porque mientras los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial son tres resortes que deben cooperar, cada uno en su esfera, al movimiento general, para el caso de que estos descompuestos, se crucen, entrenchquen y se traben, se necesita una fuerza que los ponga de nuevo en su sitio. Tal fuerza, señala Constant, no podía residir en uno de los resortes en particular, ya que podría servirse de esa fuerza para destruir a los demás. De ahí la necesidad de ubicarla fuera de los tres poderes y de ser, en alguna medida, neutral, con la finalidad de que su acción se aplicase en cuantos puntos se requiriera, empleando un criterio preservador, reparador y no hostil. El verdadero interés del monarca, señala Constant, ni

consiste en que uno de los poderes destruya a otro, sino que todos se apoyen, se entiendan y obren de acuerdo. Siendo particular la función del poder real, particular tendría que ser su ubicación al estar a la vez en medio y por encima de los otros poderes. Es una autoridad superior e intermediaria con el máximo interés de conservar el equilibrio entre los poderes. ( 316 )

Entre los antecedentes históricos del Supremo Poder Conservador se pueden señalar la ley fundamental francesa de 1791, la de 1792 (Constitución Girondina) que muestra preocupación por la necesidad de crear medios prácticos para asegurar la estricta limitación de las facultades del Poder Legislativo, así como el reconocimiento implícito de que los derechos del hombre tenían superioridad jerárquica respecto de las leyes ordinarias.

La Asamblea Francesa, cuyo fruto fue la Constitución Montagnarde de 1793, conoció de un proyecto, que desechó, en el que se proponía la creación de un jurado nacional integrado por ciudadanos electos en cada departamento, por las asambleas primarias, cuya misión sería proteger a los ciudadanos de la opresión del cuerpo Legislativo y del consejo Ejecutivo.

Otro antecedente lo encontramos en el proyecto que presentó el "hacedor de constituciones" o extractor de quintaesencias políticas, forma en que llama el maestro Alfonso Noriega Cantú a Sieyès, ante la Convención que elaboró la Constitución del 5 de Fructidor del año III (22 de agosto de 1795) o Constitución del Directorio. En dicho proyecto Sieyès proponía la creación de cuatro órganos del Estado, siendo el cuarto el denominado "Jurado Constitucional", que tendría la facultad de juzgar y decidir sobre los reclamos que se hicieran valer por imputaciones de violación a la Constitución en los decretos expedidos por el Legislativo, ocupándose además de las reformas constitucionales. Sieyès fundamentó la naturaleza de una atribución tan especial en la

316 Constant, Benjamin, Principios de Política, Editorial Aguilar. Trad. Josefa Hernández, Madrid, 1970, pp. 18 y ss. Sobre la influencia de Constant en las siete leyes véase: Noriega Cantú, Alfonso, "El Supremo Poder Conservador" en la Rev. de la facultad de derecho de México, T. XVIII, Sep-Dic, 1978, num. 111, pp. 793 y ss. Cfr. Gaxiola, Jorge E., Los tres proyectos de Constitución de 1842, en la obra colectiva Los derechos del op. cit., t. III, Historia constitucional, edición de la III legislatura, p. 73; Cueva, Mario de la, ult. op. cit. pp. 1256 y s.

idea de jerarquía de la ley constitucional sobre las ordinarias y la distinción esencial entre poder constituyente y poderes constituidos. Sin embargo, el proyecto no dejaría de ser tal ante la idea de que las funciones que se pensaba atribuir al jurado constitucional, podrían tener en la práctica graves consecuencias al provocar el enfrentamiento de dos poderes.

Sieyès vería finalmente consumada sus ideas en la Constitución francesa de 1799 o Constitución Consular del 22 frimario del año VIII, gracias a que fue autor del proyecto de Constitución. Así, en el título II de la Constitución apareció el llamado "Senado Conservador" integrado por ochenta personas, nombradas parte por cada uno de los cónsules (Poder Ejecutivo) o bien por el propio Senado, aunque después los nombraría este último a propuestas del tribunalado, el Legislativo y el primer cónsul. Sin embargo, las condiciones habrían de cambiar, y la facultad recaería exclusivamente en el emperador. El Senado conservador, fuente que seguramente tuvo presente el constituyente de 1835-1836, tenía por función mantener o anular los actos que le fueron sometidos como inconstitucionales por el tribunalado o por el gobierno. (317)

## 2. EL DEBATE CONSTITUCIONAL

En México el debate en torno de este cuarto poder tuvo como actores, por un lado, a los centralistas, guiados por Sánchez de Tagle, que junto con Alamán son los creadores del Supremo Poder Conservador, y de la Constitución centralista. Por otra parte se encontraban los seguidores del ministro Tornel, adicto de Santa Anna, quien quiere para sí todo el poder.

De este debate sobresale el discurso pronunciado por Francisco Manuel Sánchez de Tagle, el 15 de diciembre de 1835, (318) en el que fundamentó la necesidad de un poder neutro en la permanente inestabilidad política del país, que pasaba cada dos años de un período de paz a uno de revolución, destruyéndose así los escasos avances logrados durante los lapsos de silencio, además de haberse hecho común el cambio de titulares en los poderes Ejecutivo y Legislativo por vías de hecho y por la fuerza o a su

317 Noriega Cantú, Alfonso, *ult. op. cit.*, pp. 739-746.

318 Véase: *Revista de la Facultad de Derecho de México*. t. XXIX, ene-abril, 1979, Num. 112, pp. 283-295.

sombra, común era que los poderes, con buenas o malas intenciones, se extralimitaran en sus atribuciones:

...notándose que siempre que uno -de los poderes- se introduce en terrenos del otro, ambos delinquen, el uno por exceso y el otro por defecto; aquel porque pasó a donde no podía, y este porque no llegó a donde debe. Luego es de absoluta necesidad que esgitemos un dique (sea la que fuere) que interpuesto entre los poderes sea el hasta aquí de su respectivo movimiento...

El poder neutro tendría por objetivo lograr la permanencia del orden constitucional, alejando las revoluciones o en su defecto restableciendo el orden. En concreto, propondría la creación de un poder neutro que contuviera a los poderes sociales dentro de sus atribuciones.

Sánchez de Tagle respondió en su discurso a las críticas que se habían hecho y seguirían haciéndose, que el poder neutro era todo poderoso. Tagle argumentaría que el poder neutro estaba muy lejos de ser un coloso, sino más bien un poder cuidadosamente limitado, en el que ninguna de sus facultades era vaga o indeterminada, no pudiendo actuar sino excitado, ni resolver sino apuntando la excitación y el artículo que lo autoriza.

La claridad del pensamiento de Tagle y Alamán serían premiadas en abril de 1836 con la aprobación de la segunda ley.

### 3. INTEGRACION, ELECCION Y REQUISITOS

El Supremo Poder Conservador se integraría de cinco individuos, renovándose anualmente uno de sus miembros. Entre los requisitos que se fijaban para poder ser miembro de este órgano estaban: tener cuarenta años cumplidos al día de la elección y un capital que le produjera por lo menos tres mil pesos de renta anual; haber desempeñado alguno de los siguientes cargos, presidente o vicepresidente de la República, senador, diputado, secretario del despacho, magistrado de la Suprema Corte de Justicia.

El proceso de elección era de la manera siguiente; cada junta departamental elegiría a una persona para ocupar la vacante, y remitiría el acta de la elección a la Cámara de Diputados, la que formaría una lista de todos los propuestos y sin salirse de ésta integraría una terna que remitiría a la Cámara de Senadores para que esta eligiera al nuevo integrante del Poder Conservador.

Un integrante del Conservador podría ser reelecto en su cargo, pudiendo en este caso no aceptar, pero por lo demás el encargo

era preferente a cualquier otro con excepción del de presidente de la República, además, era irrenunciable antes y después de la posesión, salvo imposibilidad física calificada por el Congreso general.

#### 4. ATRIBUCIONES

Sólo teniendo presente las atribuciones del Supremo Poder Conservador podremos ubicarlo en su auténtico lugar en la jerarquía orgánica.

Primero encontramos que tiene facultad para declarar la nulidad de los actos de cualquiera de los poderes, siempre que fuere excitado para ello por alguno de éstos, y el acto en cuestión sea contrario a la Constitución o escape a la competencia de los mismos. (319)

Un segundo grupo de atribuciones del Supremo Poder Conservador son aquellas que lo facultan, siempre excitado por alguno de los poderes, para sustraer de sus funciones a determinado órgano, ya declarando la incapacidad física o moral del presidente; suspendiendo a la alta corte de justicia cuando desconociera a otro poder o tratara de trastornar el orden público; o suspender por dos meses las sesiones del Congreso. Inherente a estas atribuciones está la de restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres poderes, o a los tres si la causa de la resolución hubiese sido una revolución.

De las siguientes atribuciones del poder neutro sobresalen dos. En virtud de la primera esta facultado, excitado por el Legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos poderes, para declarar cuál es la voluntad de la nación en cualquier caso extraordinario en que sea conveniente conocerla. La segunda de estas atribuciones es la de dar o negar la sanción a las reformas de Constitución que acordara el Congreso, previas las iniciativas respectivas.

De esta última facultad hemos de decir, como se verá más adelante, que más que una sanción se trata de un veto suspensivo que podría superarse con la aprobación de la legislatura siguiente.

319 Es dentro de este marco, al estar facultado el poder neutro para anular una ley o un acto tenido por inconstitucional, que se considera esta ley como un antecedente de lo que será el juicio de amparo. Sólo que en este caso se trataría más bien de un control político y la declaración de inconstitucionalidad sería de efectos generales.

Otras de sus atribuciones son las de calificar las elecciones de los Senadores y nombrar cada año dieciocho letrados para que en su caso juzgasen a los ministros de la alta corte de Justicia y marcial.

Una de sus atribuciones está sujeta a la voluntad de la mayoría de las juntas departamentales, que es en el caso de que éstas lo exciten a declarar cuando está el presidente de la República en el caso de renovar todo el ministerio por bien de la nación.

#### 5. CARACTER DE SUS RESOLUCIONES

Como apunta Sánchez de Tagle, para resolver, el Supremo Poder Conservador tenía que ser excitado por el órgano correspondiente según la atribución, debiendo señalar el precepto que lo faculta para ello. Las resoluciones debían ser tomadas por lo menos por la "absoluta" conformidad de tres de sus miembros, las votaciones y discusiones eran secretas. Hecha la declaratoria debía ser obedecida al momento y no podría haber réplica alguna. La desobediencia de la "declaratoria" se tendría por crimen de alta traición.

#### 6. NATURALEZA

Para tratar de esclarecer la naturaleza de este poder es necesario ubicarlo dentro de la jerarquía constitucional, lo cual podemos ver a través de varios ángulos. Por la forma de elección de sus miembros, observamos que al igual que los demás poderes, se encuentra sujeta a la participación de órganos ordinarios; los votos son emitidos por las juntas departamentales, las ternas son integradas por la Cámara de Diputados y la designación por la de Senadores. Cuestión que lo ubicaría en un plano de igualdad al resto de los órganos.

Si analizamos sus atribuciones encontramos primero que absolutamente todas son de contenido político, estando facultado no sólo para anular los actos de un órgano determinado, sino suspender a un órgano en el ejercicio de sus atribuciones, o bien para declarar cuál es la voluntad de la nación. Y aunque el ejercicio de todas sus atribuciones está condicionado a la excitativa de uno de los órganos, una vez emitida la "declaratoria" del conservador su incumplimiento es considerado crimen de alta traición, no admitiendo réplica su resolución.

Visto así, el órgano conservador no era un simple guardián de la Constitución. No sólo se le otorgó un control político de la constitucionalidad, con resoluciones que serían de efectos generales, no sólo para anular un acto particular o una ley determinada, (320) sino a señalar cuándo el titular de un órgano está incapacitado para ejercer sus facultades o cuándo es el caso de suspender a un órgano en el ejercicio de sus atribuciones. Desde esta perspectiva, el Poder Conservador, por más que se requiera la excitativa de uno de los órganos, se encuentra muy por encima de ellos, ya que es el "neutro" quien decide si determinado órgano continúa o no en sus funciones.

Por su forma de elección, el órgano conservador se encuentra situado en el mismo plano que los ordinarios, y se encuentra en un plano superior a ellos en atención a sus atribuciones, es el término medio entre el poder constituyente y los ordinarios, ubicación que es más clara si no olvidamos sus atribuciones en el proceso de reforma constitucional y de "intérprete infalible de la voluntad de la nación". (321)

#### C. EL PODER CONSERVADOR Y LA DIVISION DE PODERES

El Poder Conservador tuvo como primera finalidad, al decir de Tagle, ser un refuerzo a la teoría de la separación de poderes; sin embargo, sus atribuciones resultan atentatorias a dicho principio, pues si bien el órgano Conservador en ejercicio de sus atribuciones, no llegó a monopolizar las de cualquier otro, en cambio fue la vía idónea para el enfrentamiento entre los

320 "En efecto, el control constitucional ejercido por el denominado Poder Supremo Conservador, no era, como lo es el que ejercen los Tribunales de la Federación, de índole jurisdiccional, sino meramente político, y cuyas resoluciones tenían validez erga omnes. Se ha querido descubrir en esta facultad controladora conque se investió al Supremo Poder Conservador, un fundamento histórico del actual juicio de amparo, consideración que es pertinente en atención a la teleología genérica de éste y de la aludida facultad, o sea, la consistente en ser ambos, en sus respectivos casos de procedencia particulares, medios de protección de orden jurídico superior, no obstante que específicamente sean distintos." Burgoa Orihuela, Ignacio, El juicio de amparo décimo tercera edición, Porrúa, México, 1978. pp. 111 y 112.

321 Respecto de la ubicación del poder neutro, Sánchez de Tagle apunta: "No es superior a ellos aun cuando se les contrapona, porque la supremacía de cada uno de los otros es en su línea y dentro de la órbita de sus atribuciones; mientras allí está, nada tiene el conservador que ver con él y en el momento que la traspasa ya no solo deja de ser supremo, sino que aun deja de ser poder" (en op. cit. p. 291.)

poderes ordinarios, aliándose en varias ocasiones con el Judicial frente al político y el Legislativo. La existencia del poder neutro no fue garantía de nada, ya que para la hipótesis de que el Poder Conservador se aliara con algún otro para deponer a los demás, Tagle lo único que argumentó en realidad, fueron las consabidas líneas creadas para la defensa del principio de la separación de poderes.

En conclusión, el Supremo Poder Conservador no sólo fue la quintaesencia defensora del principio de la separación de poderes sino además la vía más idónea para su violación, tendiendo en todo caso al enfrentamiento de los poderes y a la paralización de la vida política.

#### D. PODER LEGISLATIVO

La tercera de las leyes constitucionales se refirió al Poder Legislativo, teniendo como primer artículo el que dice: "El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en el Congreso general de la nación, el cual se compondrá de dos cámaras."

##### 1. CAMARA DE DIPUTADOS

La Cámara de Diputados conserva como criterio base para su elección a la población, uno por cada 150 mil habitantes, con lo que reducía los niveles de representación, ya que en 1824 era un por cada 80 mil habitantes.

La Cámara de Diputados se renovaría por mitad cada dos años, y para esos efectos se dividiría el número total de los departamentos en dos secciones proporcionales en población, renovándose así primero los diputados de una sección y a los dos años los de la otra. Hechas las elecciones en los departamentos eran calificadas por el Senado.

Se señalaban como requisitos para ser diputado: Ser mexicano por nacimiento, además de ser ciudadano mexicano que a su vez tenía ciertos requisitos ya antes apuntados; tener 30 años cumplidos al día de la elección y un capital que le produjera no menos de mil quinientos pesos anuales.

Entre las incompatibilidades que se establecían encontramos las de ocupar alguno de los siguientes cargos: presidente, miembro del Supremo Poder Conservador, inclusive un año después de haberlo dejado, o bien tan sólo seis meses en el caso de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y de la marcial, los

secretarios del despacho y otros más. Mientras que los M. RR. arzobispos y obispos, gobernadores de mitras, jueces, y comandantes generales, y otros más, no podrían ser diputados por los departamentos a que se extendiera su jurisdicción, encargo o ministerio.

## 2. CENTRALISMO Y CÁMARA DE SENADORES

El bicamatismo y el Senado mexicano surgieron en 1824 por el clamor del pueblo por una estructura federal en la que existiera una cámara en la que se hiciera presente la participación de las entidades federativas en el proceso de formación de la voluntad estatal y además sirviera de instrumento equilibrador de la representatividad de los distintos Estados. En 1836 subsistirá la figura del Senado pero se le hará existir dentro de una estructura centralista unitaria, se le desnaturalizó al desecharse los parámetros que le dieron origen en México; el Estado federal.

Si la misión del Senado no era otra que garantizar la igualdad en la representación estatal ante el Legislativo federal, y los Estados habían dejado de serlo, para convertirse en departamentos, si la Cámara de Senadores no tenía ya ninguna razón para integrar al lado de la de Diputados el Poder Legislativo de la República... de aquí, también, el que el Senado haya tenido que ser encajonado materialmente dentro de esa nueva estructura constitucional, aunque para encajar en ella haya tenido que adoptar y revestir formas y fórmulas diferentes a las que le habían dado nacimiento. Y de ahí, pues, el carácter francamente aristocrático que hubo de asumir en el texto constitucional y en la realidad política mexicana de aquel entonces. (322)

## 3. EL SENADO

Perdida la justificación político-jurídica del Senado y por consecuencia su criterio base de integración, dar paridad de representación a las entidades federativas, se fijó un número arbitrario para su composición: 24 Senadores, los cuales eran electos por medio de un proceso singular. En una primera etapa la Cámara de Diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia, cada uno a pluralidad absoluta de votos elegiría a un número igual de individuos al que debía ser de nuevos Senadores. La segunda etapa comprendía la remisión de copias de las tres listas a cada junta departamental para que estas eligieran entre dichas listas a las personas que debían

322 Sayeg Helú, Jorge, El Poder Legislativo, op. cit. pp. 89, s. Cfr: Burgoa, Ignacio, Breve, op. cit., p. 52.

nombrar Senadores, remitiendo a su vez los resultados al Supremo Poder Conservador, encargado, como lo mencionamos en su momento, de hacer el cómputo y calificar las elecciones, declarando Senadores a los que hubieren reunido la mayoría de votos de las juntas, decidiendo por la suerte en caso de empates.

El Senado se renovaría por terceras partes cada dos años, por lo que duraban seis años en su ejercicio.

Como requisitos para ser Senador se apuntaban: ser ciudadano en ejercicio de sus funciones, ser mexicano por nacimiento, tener treinta y cinco años cumplidos al día de la elección y por último exige pertenecer a la clase pudiente, es decir, tener un capital físico o moral que produzca al individuo por lo menos dos mil quinientos pesos anuales. También se apuntaban una serie de incompatibilidades.

#### 4. FACULTADES EXCLUSIVAS DE LAS CÁMARAS

Las facultades exclusivas de ambas cámaras son sumamente reducidas, limitándose en ambos casos, según los artículos 52 y 53 de la Tercera ley, a tres puntos para cada una. Así, la competencia exclusiva de la Cámara de Diputados gira en torno a la vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, así como nombrar sus jefes y demás empleados, y confirmar los que haga el gobierno para oficinas generales de Hacienda.

Se apuntan como facultades exclusivas del Senado: dar consentimiento para dar pase o retener los decretos conciliares, bulas y rescriptos pontificios que contuvieran disposiciones generales o trascendentales a la nación; conocer en los recesos del Congreso, previa convocatoria de la comisión permanente, de las acusaciones hechas contra personas que gozan de fuero; otorgar los permisos sobre movilización de tropas; aprobar los nombramientos que hiciera el Poder Ejecutivo de empleados diplomáticos, consules etcétera.

#### 5. FACULTADES DEL CONGRESO

En lo tocante a las facultades del Congreso, al igual que las exclusivas de cada cámara, se vieron seriamente disminuidas contando con las siguientes: Como primera atribución se fijó su función principal dictar las leyes, además de poder derogarlas y dispensar su observancia, otorgándosele también la de interpretarlas, incluso a nivel constitucional. Así lo establece

el artículo quinto de la Séptima Ley, lo cual resulta relevante si consideramos que en 1824, "constitucionalmente" la interpretación constitucional se atribuyó separadamente al Congreso y a la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, no podemos dejar de pensar que el atributo del Supremo Poder Conservador que lo convertía en oráculo de la voluntad nacional, aunque para ejercerlo tuviera que ser excitado por el Congreso.

En relación con los departamentos, se encuentra facultado para aprobar, reprobado o reformar las disposiciones legislativas que dictasen las juntas departamentales, fiel reflejo de la carencia de autonomía de las mismas. También podía aumentar o disminuir por agregación o división los departamentos que formaban la República.

En materia presupuestal es el encargado de decretar los de ingresos y egresos, además de examinar y aprobar la cuenta pública.

Tratándose de la deuda exterior, se le facultó para reconocer la deuda nacional, y al Ejecutivo para la contratación de créditos.

En lo tocante a los tratados internacionales, toca al Congreso la aprobación de las que hubiese celebrado el Ejecutivo. En materia de comercio se le facultó para dar las bases y reglas generales para la habilitación de puertos, establecimientos de aduanas y formación de aranceles de comercio.

En cuestiones militares, era de su competencia decretar el número de tropa permanente de la República, además de conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República y la salida del país de tropas nacionales.

El artículo 45 de la Tercera Ley se ocupó de las prohibiciones al Congreso, siendo todas en esencia alrededor de los derechos humanos y el principio de la separación de poderes. Este último al prohibirle: "Reasumir en si o delegar en otros por vía de facultades extraordinarias, dos o los tres poderes..."

## 6. PERIODOS DE SESIONES

Marcaba la existencia de dos períodos de sesiones para el Congreso general. La primera iniciaba el día primero de enero de cada año para concluir el 31 de marzo, aunque podía darse el caso de un acuerdo del Congreso o bien uno del presidente de la Re-

pública con el consejo para que se decretase la continuación de las sesiones, debiéndose especificar los asuntos que únicamente debía conocer el Congreso, durante el tiempo de la continuación que podía abarcar los meses de abril a junio.

El segundo período de sesiones comenzaba precisamente el primero de Julio, y su duración estaba sujeta al conocimiento de su objeto exclusivo, es decir, el examen y aprobación del presupuesto del año siguiente y de la cuenta pública del año penúltimo.

Se contempló la figura de las sesiones extraordinarias para el caso de que el Congreso estuviese en receso. Las sesiones extraordinarias se daban por acuerdo del presidente con el consejo, con citación de la "diputación permanente." Esta última también podía, motu proprio convocar a sesiones extraordinarias siempre que lo conviniera con el Ejecutivo, quien no podría negarse sino con acuerdo del Supremo Poder Conservador.

La duración de las sesiones extraordinarias se encontraba sujeta al conocimiento de los asuntos para los que se hubiere convocado. No obstante, para este caso como para la continuación del primer período y aun en el caso del segundo, podría el Congreso conocer de algún asunto que pudiera ocurrir improvisadamente con tal de que fuera vigente y de interés común, a juicio del Ejecutivo y de la mayoría de ambas cámaras.

Como curiosidad legislativa encontramos el artículo 22, el cual señala que aunque el Congreso general cerrara sus sesiones, la Cámara de Senadores continuaría sesionando en tanto hubiere leyes pendientes de su revisión.

#### 7. DIPUTACION PERMANENTE

Como antecedente curioso de esta institución encontramos que en 1836 se componía de sólo 7 miembros, cuatro de los cuales serían diputados y tres Senadores, siendo menor el número de estos últimos en dicha comisión.

Sus atribuciones giran entre otras en torno a la convocatoria a sesiones extraordinarias o bien la continuación de las ordinarias suspendidas y vejar sobre las infracciones a la constitución. (323)

## 8. EL PROCESO LEGISLATIVO

El proceso de formación de las leyes de 1836 es un tanto singular ya que todos los proyectos de ley debían tener por cámara de origen a la de Diputados, tocándole a la de Senadores únicamente la revisión.

### Iniciativa

La Cámara de Senadores no sólo no podía ser cámara de origen, sino que además los Senadores carecieron de las principales atribuciones: la facultad de someter por ellos mismos iniciativas de leyes.

Se confirió iniciativa de leyes o al Supremo Poder Ejecutivo y a los diputados en todas las materias, a la Suprema Corte de Justicia, en lo relativo a la administración de su ramo y a las Juntas departamentales en materia de impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.

Se apuntaba que cualquier ciudadano podría presentar sus proyectos de iniciativa ante algún diputado o bien a los ayuntamientos de los capitales para que los remitieran a las Juntas y en su caso éstas las hicieran suyas y los presentasen al Congreso.

Tratándose de admisión de iniciativas existía una comisión de peticiones integrada por nueve diputados, encargada de calificar la admisión de los proyectos, aunque no podía rechazar ninguna iniciativa de los poderes Ejecutivo y Judicial en aquello en que hubieran convenido la mayoría de las Juntas departamentales. Además en el caso de que el Ejecutivo o los diputados presentaren iniciativas en las materias de competencia de la Suprema Corte de Justicia y las Juntas departamentales, según el artículo dos, se tendría que oír el dictamen de aquélla y de la mayoría de éstas.

### Revisión

Una vez que un proyecto de ley era aprobado en la cámara de origen pasaba a la de Senadores, encargada de la revisión, no pudiendo hacer modificación alguna al proyecto sino sólo emitir su aprobación o desaprobación. De este último caso volvería el proyecto a la cámara de origen aunado de un extracto circunstanciado de la discusión.

El primer rechazo de un proyecto de la Cámara de Senadores podía ser superado en la de Diputados por la aprobación de las dos terceras partes de los individuos presentes de este. Para el caso de una segunda revisión de un proyecto, plantea la Constitución centralista una redacción singular al señalar no el margen de votos necesarios para la aprobación, de un proyecto, sino el margen de votos necesarios para su desaprobación, el cual fija en las dos terceras partes de los Senadores presentes, así no reuniéndose este número el proyecto quedaba aprobado.

Sancion.

Todo proyecto aprobado por las cámaras pasaba para su sanción al presidente, quien podría sancionarlo o vetarlo, devolviendo el proyecto a la cámara de origen. Para esto último contaba con un plazo de quince días, pasado dicho término sin hacerlo la ley se tendría por sancionada y se publicaría.

El presidente ejercía su facultad de veto remitiendo el proyecto a la cámara de origen junto con las observaciones acordadas en el consejo, siempre que el proyecto hubiese sido aprobado por las cámaras en única revisión. Si hubiese sido objeto de segunda revisión en las cámaras el presidente podría devolverlo sin hacer observación alguna.

El veto del presidente era de carácter suspensivo ya que podía ser superado por la aprobación de las dos terceras partes de los individuos de cada una de las cámaras. Superado el veto presidencial tendría que ser sancionado y publicado obligatoriamente.

#### **K. REFORMA CONSTITUCIONAL**

Tratándose de reformas o variaciones constitucionales, tenían iniciativa el Supremo Poder Ejecutivo, los diputados y la mayoría de las juntas departamentales.

La fase de revisión de un proyecto de reforma constitucional es en sí el mismo al requerido para una ley ordinaria.

La sanción quedaba en manos del Supremo Poder Conservador que como el Ejecutivo en el proceso legislativo ordinario contaba tratándose de variación constitucional, con un veto suspensivo que podía ser superado por la insistencia en la iniciativa de la mayoría de las juntas departamentales y en la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de una y otra cámara, pero sólo una vez renovada la Cámara de Diputados. Así,

una reforma constitucional era publicada sin la sanción de la reforma constitucional.

La Constitución de 1836, al igual que la de 1824 hizo patente también su instinto de sobrevivencia, y declaró en el artículo primero de la ley séptima que no podrían hacerse alteraciones a la Constitución sino pasados seis años de su publicación, por lo que al ser su vigencia tan corta nunca alcanzó el plazo para que las enmiendas se produjeran, a pesar de los varios intentos. (324)

#### F. PODER EJECUTIVO

El ejercicio del Poder Ejecutivo lo deposita en un solo individuo que duraría en su encargo ocho años, razón por la que, aunada a la breve vigencia de esta Constitución, hubo un solo presidente, Anastasio Bustamante, de 1837 a 1841.

Para ser presidente se requería: Ser mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos, edad mínima de 40 años; un capital físico o moral que le produzca al individuo cuatro mil pesos de renta; haber desempeñado alguno de los cargos superiores civiles o militares; No haber sido condenado en proceso legal por crímenes o mala versación de caudales públicos; residir en la República al tiempo de la elección.

#### 1. PROCESO DE ELECCION

El presidente era electo por medio de un complicado proceso en el cual el presidente en turno, en Junta del consejo y de ministros, el Senado y la alta corte de justicia elaboraban, cada uno una terna de individuos que remitían a la Cámara de Diputados, Esta, de los anteriores elementos elaboraba una sola terna que remitía a todas las juntas departamentales que deberían inclinarse por un candidato, remitiendo cada una de ellas su voto al Congreso, en el que se formaría una comisión especial de cinco individuos encargados de calificar las elecciones, en lo relativo a su validez y nulidad, presentando su dictamen al pleno del Congreso, quien lo discutía y aprobaba, declarando presidente al que hubiere obtenido mayor número de votos, y en caso de igualdad

---

324 Madrazo, Jorge. "El Problema de la...", en *op.cit.* p. 156.

se dejaba a la suerte. (325) Se contemplaba la posibilidad de reelcción, siempre que el presidente en turno fuera incluido dentro de alguna de las tres ternas arriba señaladas y obtuviese el voto de las dos terceras partes de las juntas departamentales.

## 2. ATRIBUCIONES

Las facultades y obligaciones que se señalan al Ejecutivo son numerosas, las cuales agrupamos a continuación.

En torno de la actividad legislativa tiene primero, dentro del proceso legislativo, la de iniciar leyes, las que el Congreso no podría dejar de considerar; además, cuenta con un veto suspensivo que ejerce de acuerdo con el consejo, en contrapartida al veto cuenta con la sanción y además la publicación de las leyes. El Ejecutivo tiene la atribución reglamentaria que ejercía de acuerdo con el consejo. Dirige las negociaciones diplomáticas y celebra tratados de paz, alianza, amistad etcetera, con la aprobación del Congreso.

Con relación al Poder Judicial y a la actividad del mismo contaba con la facultad de intervenir en el nombramiento de los jueces e individuos de los tribunales de Justicia; excitar a los ministros de Justicia para la pronta administración de esta y conceder o negar, de acuerdo con el consejo, y con arreglo a las leyes, los indultos que se le pidieran, oyendo a los tribunales cuyo fallo hubiese causado la ejecutoria, y a la Suprema Corte de Justicia.

Con relación al Supremo Poder Conservador, tiene la facultad para excitarlo a declarar la nulidad de una ley o acto del Congreso o bien la suspensión por dos meses de las sesiones de éste.

Por lo que hace a las juntas departamentales, el Ejecutivo nombraría, de la terna propuesta por ésta, con acuerdo del consejo, al gobernador; además de providenciar lo conducente al buen gobierno de los departamentos.

---

325 En el proceso de formación de la terna definitiva por la Cámara de Diputados Anastasio Bustamente obtuvo 57 votos, Pedraza 16 y Santa Anna 2. De las votaciones en las juntas departamentales Bustamente obtuvo 18 votos, Sonora sufragó por Nicolás Bravo y Nuevo León por Lucas Alamán. (Véase México a través de los siglos, C. por don Vicente Riva Palacio, Editorial Cumbre, México, 1967, T. IV, pp.366-368.

La facultad de nombramiento del Ejecutivo es aún mas extensa ya que es el encargado de designar empleados diplomáticos, consules y demás oficiales superiores del ejército permanente, de la armada y de la milicia activa; a los primeros jefes de las oficinas principales de hacienda; así como a los consejeros, siguiendo, según cada caso, determinadas formalidades.

Entre otras de las actividades propiamente administrativas, tenía facultad para dar retiros, conceder licencias y pensiones según las leyes; recibir ministros y demás enviados extranjeros; en materia de nacionalidad, conceder, de acuerdo con el consejo, cartas de naturalización, de índole monetaria y de deuda externa, cuidar de la exactitud legal en la fabricación de moneda, contraer deudas sobre el crédito nacional con aprobación del Congreso; en materia de comercio, habilitar puertos o cerrarlos, establecer o suprimir aduanas y formar aranceles de comercio, con sujeción a las bases que dicte el Congreso.

Con relación a la silla apostólica, el Ejecutivo se encontraba facultado para celebrar concordatos, conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, etcétera, con consentimiento del Senado.

El presidente contaba entre sus prerrogativas la de fuero, por la que no podía ser acusado criminalmente por delitos cometidos durante, antes de sus encargo y un año después, sino mediante el procedimiento especificado en la tercera ley constitucional y dada la declaración de haber lugar a la formación de causa.

Se establecían varias prohibiciones al presidente, la mayoría de tipo elemental, y destacándose las de índole política, como impedir o diferir las elecciones establecidas en las leyes constitucionales; impedir o turbar las reuniones del Supremo Poder Conservador.

### 3. EL CONSEJO DE GOBIERNO

Se contempla la figura de un consejo de gobierno integrado por trece consejeros, de los cuales dos serían eclesiásticos, dos militares y el resto de las demás clases de la sociedad.

El cargo de consejero era, según señala la cuarta ley, perpetuo y no se podía renunciar sino por justa causa calificada por el presidente con acuerdo del mismo Consejo.

Para ser consejero se requería tener las mismas calidades exigidas a los diputados, y eran electos por el presidente de una terna propuesta por el Senado. Uno de los consejeros sería designado por la Cámara de Diputados para presidir el Consejo, durando en dicho encargo dos años.

De las atribuciones del Consejo ya hemos venido hablando, resaltando que todas las ejerce en acuerdo con el presidente de la República. De aquí, se entiende su naturaleza, es decir, señala un órgano de control intraorgánico, un órgano encargado de limitar el libre ejercicio de las atribuciones del presidente de la República. Los consejeros sólo eran responsables por dictámenes que dieran contra ley expresa, singularmente si era constitucional, o por cohecho o soborno.

#### 4. EL MINISTERIO

El Ejecutivo estaría integrado por el presidente de la República, el Consejo de gobierno y además, para el despacho de los asuntos del gobierno, cuatro ministerios; del Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y el de la Guerra y Marina. El titular de cada ministerio sería nombrado exclusivamente por el presidente de la República. Junto con el ministerio aparece la figura del refrendo.

#### G. PODER JUDICIAL

La cuarta de las leyes constitucionales de 1836 se refiere al Poder Judicial, cuyo ejercicio lo dejaba en manos de la Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los de Hacienda y los juzgados de primera instancia.

La Corte Suprema de Justicia se integraba de once ministros y un fiscal, no señalándose como requisito para serlo ninguna calidad económica que la implícita en la de ciudadano que comentamos al hablar de la primera de estas leyes, en cambio, se requería ser letrado y tener diez años de ejercicio en dicha profesión.

El procedimiento de elección de los individuos de la Corte Suprema sería el mismo que el empleado para la designación del presidente de la República. El cargo de ministro o el de fiscal era preferible al de diputado, Senador o consejero. Los ministros no podrían ser juzgados sino por el procedimiento y tribunal es-

tablecido en la segunda y tercera ley constitucionales en sus negocios civiles y criminales.

La Corte Suprema tenía atribución, en ejercicio de la función judicial, para conocer de las causas criminales seguidas contra los ministros del Supremo Poder Conservador, el presidente de la República, diputados, senadores, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, bajo los requisitos establecidos en la 2a y 3a ley constitucionales.

También de índole judicial fue la facultad que se dio a la Corte para dirimir las competencias que se suscitaren entre los tribunales o juzgados de diversos departamentos. Además, conocía de los recursos de nulidad que se interpusieran contra las sentencias dadas en última instancia.

En relación con el clero conocía de los recursos de protección y de fuerza que se interpusieran contra los arzobispos y obispos de la República. En lo tocante al patronato, conocía de los asuntos contenciosos de éste.

Con relación al Congreso, la Corte Suprema tenía facultad de iniciar leyes relativas a la administración de Justicia, además de emitir su dictámen sobre las leyes iniciadas en este ramo por el gobierno o por los diputados. Además de recibir las dudas de los demás tribunales y juzgados sobre la interpretación de una ley, y hallándolas fundadas, las pasaría a la Cámara de Diputados, exponiendo su juicio y promoviendo la declaración conveniente.

Se formó un órgano judicial propio para conocer de todos los negocios y causas del fuero militar; la corte marcial que estaría integrada por ministros de la Corte Suprema de Justicia y siete ministros militares propietarios electos por el mismo procedimiento que el de los ministros de la Corte Suprema.

Las limitantes que se señalaron a la Corte estuvieron orientadas al respeto del principio de la separación de poderes. Así, se le prohibió hacer reglamento alguno, ni dictar providencias de carácter general; tampoco podría conocer de los asuntos gubernativos y económicos de la nación. Con relación a los departamentos, no podría conocer de los asuntos pendientes en los tribunales de éstos.

Los departamentos tendrían un tribunal superior, organizado del modo que designara una ley, y conocería en segunda y tercera instancia de las causas civiles y criminales pertenecientes a su respectivo territorio. Además, conocerían entre otras cosas de los recursos de nulidad que se interpusieran contra las sentencias dadas por los Jueces de primera instancia. Dirimían las competencias de jurisdicción entre los Jueces subalternos.

## II. DEL GOBIERNO DE LOS DEPARTAMENTOS

Como órgano judicial de cada departamento se fija un tribunal superior, cuyos ministros eran electos a fin de cuentas por la Corte Suprema de Justicia de la lista propuesta por el propio tribunal superior, aunque expuesta al veto del gobernador en "unión" de la junta departamental, así como del Supremo gobierno.

Como órgano administrativo se creó un gobernador nombrado por el presidente de la República en acuerdo con el Consejo, de una terna propuesta por la Junta departamental.

Entre las atribuciones del gobernador estaba cuidar del orden público, disponer de la fuerza armada, cumplir y hacer cumplir las disposiciones del gobierno general y de la Junta departamental. También resolvía las dudas que ocurriesen sobre elecciones de ayuntamientos a admitir la renuncia de sus individuos.

A manera de órgano Legislativo se crearon las llamadas Juntas departamentales compuesta cada una de siete individuos, con la mayor representatividad que se pudiera obtener bajo el régimen de 1836, ya que eran electos por los mismos electores encargados de nombrar a los diputados para el Congreso, siendo calificadas las elecciones por la Junta saliente en acuerdo con el gobernador y con sujeción a lo que resolviese el Senado.

## I. SISTEMA DE GOBIERNO Y SEPARACION DE PODERES

En 1836, al lado de los tres órganos clásicos del Estado aparece el Supremo Poder Conservador con la finalidad de respaldar el respeto a la separación de poderes y evitar el abuso del mismo. Para estos efectos se le dieron múltiples atribuciones de contenido político, esencialmente de control, por lo que los demás órganos perdieron a este respecto la mayoría de sus atribuciones quedando en cambio únicamente con la facultad de excitar al Poder Conservador a fin de que éste decidiese se era o no el caso de ejercer dicho control haciendo la "declaración" respectiva.

En virtud de lo anterior el órgano Legislativo perdió las facultades de control sobre el Ejecutivo que se habían contemplado en la Constitución de 1824; además, se le quitó representatividad, primero o por vía indirecta al condicionar a criterios económicos la calidad ciudadana necesaria para tener derecho a votar y ser votado, y por vía directa al reducir los criterios base de población para integración de la Cámara de Diputados a uno por cada 150 mil habitantes. También se le quitó representatividad al perder la Cámara de Senadores su naturaleza federal y convertirse en simple órgano técnico revisor de los proyectos de ley en el proceso legislativo. (326) Perdió su facultad de iniciar leyes no obstante ser parte del órgano Legislativo. Los periodos de sesiones del Congreso son mas definidos en tanto que las extraordinarias se condicionan en buena medida al asentimiento del Ejecutivo. Aun en materia de revisión de reforma constitucional el Congreso ve afectado su papel al tener el órgano conservador un veto suspensivo igual al del Ejecutivo en el proceso legislativo ordinario. Además, ejercido el veto a una reforma constitucional se requería además del apoyo de las dos terceras partes de las Juntas departamentales para poder ser reconsiderado el proyecto por las cámaras.

Al lado del Legislativo debilitado aparece un Ejecutivo inmune al control Legislativo ya que son pocas las atribuciones encomendadas al Ejecutivo que son mediatizadas por el Legislativo. En cambio, se previó un órgano intraorgánico de control, el Consejo de Gobierno, cuyos miembros serían electos ordinariamente por la Cámara de Diputados y ocuparían el cargo de manera perpetua; así, muchas atribuciones del Ejecutivo las ejercería en acuerdo con el Consejo; sin embargo, subsisten los ministerios y la responsabilidad de los titulares por los actos del Ejecutivo a través

326 Romero Yargas Yturbide (La cámara de senadores, op. cit. p. 84) señala: "En suma, el llamado Senado, de acuerdo con esta Constitución de las Siete Leyes por razón de su origen nombrado de dedo por los gobernantes, no fue de orden popular o democrático, en su esencia no fue representante de las provincias, por consiguiente no tuvo el carácter fundamental de un Senado, ni fue soberano, ya que, supeditado a la Cámara de Diputados y al Supremo Poder Conservador, su acción legislativa careció de su función esencial o sea la iniciativa y la formulación de las leyes, quedando reducidas sus atribuciones a Cámara de Revisión", por lo que no constituye un antecedente a (sic) nuestro Senado actual, instrumento indispensable y característico del federalismo."



Por lo que hace al periodo de la administración regida por la Constitución de las siete leyes, en lo tocante a la actuación de los partidos o bandos políticos, se caracteriza por el escaso enfrentamiento entre liberales y conservadores ya que buen número de los primeros o habían desaparecido o se habían visto obligados a salir del país, no obstante que varios regresaron en corto tiempo, aunque su actividad se redujó en su mayoría a labores periodísticas, que no dejó tranquila a la administración centralista, preparando gran cantidad de revueltas, y sirviendo como elemento catalizador de la descomposición, desprestigio y debilitamiento del sistema de opresión puesto en práctica por las clases dominantes, lo cual provocó continuos amordazamientos y ataques del gobierno contra la prensa liberal de los que se reponía gracias a la actuación de la aun existente e "ilegal" logia yorkina que aunque, nunca recuperaría el poder ejercido en sus primeros años, debilitada lograba el reagrupamiento de los liberales. (328)

Durante el periodo, la actuación de los liberales tendría algunos ligeros chispasos provocados por la inestabilidad y debilidad de la organización centralista, como la integración al ministerio de Bustamante, que en determinado momento buscó debilitado la conciliación partidista de los liberales ~~meño~~ Pedraza y Rodríguez Puebla, en los ministerios de Relaciones Exteriores y del Interior respectivamente, que sólo habría de durar tres días (dic. 1938), reduciéndose su actuación a la tramitación de una iniciativa que contemplaba la convocatoria a un nuevo Congreso constituyente que reimplantase la estructura federal, que no lograría, obviamente, el acuerdo necesario del Consejo de gobierno, y que provocaría en cambio el movimiento popular que liberaría de la prisión a los liberales Valentín Gómez Farías y el padre Alpuche, además de acrecentar la desconfianza del

---

328 Sobre el estado de la logia yorkina en este periodo véase: Vicente Fuentes Díaz, Los partidos, op. cit. pp. 42, s.

Supremo Poder Conservador para con Anastasio Bustamante. (329)

Por lo que hace al partido centralista y sus integrantes, hemos de decir que como lo señalaba la constitución de 1836, encumbrió a sus principales miembros en los más altos puestos gubernamentales, empleando los criterios económicos y censitarios que empleaba la Constitución, para de esta forma salvaguardar y reproducir los intereses de las clases pudientes. Sin embargo, contrariamente a los privilegios y canongías obtenidos por el clero y el ejército, el primero de éstos no supo responder a los mismos al negarse a prestar garantías para obtener créditos en favor de la nación, urgentemente requeridos, no obstante ser el propio Bustamante el que a ello les requirió, olvidándose que fue él quien los defendió e impulsó durante su gestión en la primera República federal. Esta situación se traduciría en un Estado de semiparalización económica de la administración centralista que tenía que enfrentar una ya abundante deuda externa exterior e interior, propiciándose un Estado de incapacidad para mantener un voluminoso aparato militar, elemento vital del partido centralista, esencial para hacer frente a las numerosas revueltas en los departamentos y aún en la propia ciudad de México. Situación que tendría por frutos la inquietud e indisciplina del ejército y la Guerra de los Pasteles (1838-1839), todo dentro de un marco general en el que no puede dejar de mencionarse la independencia y guerra de Texas (1836), así como la separación de Yucatán (1839) del resto de la República en tanto no se adoptara nuevamente la organización federal. (330)

En el marco de los órganos del Estado las relaciones entre los mismos se tornaron tensas, como era de esperarse. El aparente

---

329 Otro de los brillantes momentos liberales se dio en julio de 1840, con motivo del traslado por el gobierno a una prisión más segura en la capital del federalista general Urrea, en que atropelladamente los liberales lograrían la liberación del mismo, e inesperadamente se apoderarían de palacio nacional, incluyendo al presidente Anastasio Bustamante, gesta que terminaría con las Bases para la terminación de la guerra civil en la que se daban garantías a los sublevados, incluyendo pasaporte para salir de la República. Véase de la obra México a través de los siglos T. IV, México independiente-1821-1855, por D. Enrique Olavarría, editorial Cumbre. México, 1967. pp. 451-454. y para la parte del ministerio de los tres días pp. 430, s.

330 Véase: Cue Cánovas. Agustín. Historia social y económica de México 1521-1854, editorial Trillas. 3a. edición. México, 1979. p. 332.

predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo en el plano constitucional estuvo muy lejos de darse, ya que en la realidad tanto el Ejecutivo como el Legislativo fueron presos de la voluntad del órgano conservador que les impedía el libre ejercicio de sus funciones. Cuestión que se vio reflejada en los discursos del presidente A. Bustamante a las aperturas y clausuras de sesiones del Congreso, siendo particularmente claras sus palabras en su discurso de apertura del primer periodo de sesiones de 1841, en que aprovechando la temática de las tan traídas y llevadas reformas constitucionales se dijo:

Si el Ejecutivo, señores no ha de estar suficientemente autorizado; si sus actos y los del Congreso general se han de anular por otro cuerpo desconocido en las instituciones modernas, no tengais la menor esperanza de la felicidad pública. Lejos de que se conserve el equilibrio entre los supremos poderes, como se intentó con la mejor buena fe al dictarse la actual Constitución, se suscitarán á cada paso cuestiones que dividan los animos, den pretexto para el desorden y priven a la administración suprema de los respetos que se le deben. Sea en buena hora el gobierno responsable por todos sus actos; administren los jueces y tribunales Justicia con toda independencia y libertad consignados en los códigos y las naciones civilizadas; límitese el Congreso a sus funciones legislativas; pero no se confundan las ideas ni se usurpon los poderes sus facultades peculiares bajo el pretexto vano y contradictorio de evitar con esta usurpación que traspasen sus límites constitucionales. Sólo la opinión y la responsabilidad oficial deben contenerlos, y cualquiera otro medio es peligroso y funesto. Apelo, señores á la experiencia de estos últimos años y á las instituciones de los pueblos que han adoptado el sistema representativo. (331)

En el mismo sentido se manifestó don Pedro Karajas, como presidente del Congreso al contestar el discurso de Bustamante apuntando que "las leyes constitucionales, con una combinación desgraciada en algunas de sus partes, entorpecen muchas veces los negocios públicos y dejan al Congreso y al gobierno imposibilitados para cumplir con sus obligaciones..." (332)

El actuar del órgano conservador no sólo impidió el de los órganos Ejecutivo y Legislativo sino que llegó a provocar el enfrentamiento de éstos contra los órganos revisores, es decir, el

---

331 Los presidentes de México ante la nación, T. I, informes de 1821 á 1875, editado por la Cámara de Diputados, México, 1966, p. 238. También se pueden ver referencias a las reformas constitucionales en los discursos de Bustamante ante el Congreso de los días: 31-XII-1839, 1-I-1840, pp. 225-233.

332 Ibid., p. 238.

propio Supremo Poder Conservador y el Judicial. (333)

Como sucedió con motivo la ley expedida el 13 de marzo de 1840 por la que se sujetaba a juicio militar, en consejo ordinario de guerra a los ladrones aprehendidos por la Jurisdicción militar, otra autoridad o cualquier persona particular. Ya que por un lado la Corte Suprema solicitó al Supremo Poder Conservador la declaratoria de anulación de dicha ley, y así lo hizo, sin embargo la declaratoria del conservador fue considerada a su vez nula por el Congreso y el Ejecutivo, ya que no había sido firmada por todos los integrantes del conservador al haberse abstenido de firmarla Sánchez de Tagle. No obstante el órgano conservador se sostuvo en su dicho, de tal forma que el Ejecutivo con el apoyo del Legislativo prosiguió con la ejecución de la ley, en tanto que el Judicial con apoyo del conservador sostuvieron la anulación de la misma. (334)

De los anteriores problemas entre los poderes se desprende no sólo la ineficacia o impracticabilidad e inconveniencias del sistema centralista sino, además, en el plano de los partidos políticos, nos muestra un partido conservador con serias fisuras, con problemas de interés, falta de coordinación, de disciplina y de definición partidista, donde los problemas políticos no tienen por causa el enfrentamiento con los liberales, sino la lucha entre el propio núcleo conservador como lo demuestra la desconfianza del Supremo Poder Conservador para con Anastasio Bustamante, llegándose incluso al caso de que uno de sus miembros, Carlos Bustamante, presentara un pliego de acusaciones contra el presidente en la Cámara de Diputados solicitando se sirviera declararlo con incapacidad moral para ejercer el cargo de

333 D. Pedro Barajas en el discurso arriba referido señaló: "...dejan al Congreso y al Gobierno imposibilitados para cumplir con sus obligaciones, sujetándolos a otros poderes que revisen actos y fallen contra ellos sin apelación: de que se sigue que aunque el legislativo y ejecutivo juzguen una ley ó una medida conducentes al bienestar de los pueblos, si los poderes revisores opinan en diverso sentido, pueden destruir lo que la representación nacional y el gobierno estimaban necesarios para atender á las necesidades públicas y cubrir su responsabilidad." (Los presidentes de México ante la nación. 1821-1966. México, 1966, op. cit., p. 236.)

334 Véase: México a través de los siglos, op. cit., t. IV, pp. 449. ss; Noriega Cantú, Alfonso, El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano, UNAM, México, 1972. t. I. pp. 223-242.

presidente de la República, cuestiones que minaron aún más las relaciones entre dichos órganos como nombrar a Santa Anna presidente en ausencia de Anastasio Bustamante cuando tocaba suplirlo al presidente del Consejo; José María Morán, al que se le privó de ese derecho aludiendo que estaba enfermo cuando Santa Anna no sólo gozaba de impedimentos físicos, la pérdida de una pierna, además de morales, al haber firmado los convenios de Puerto Velasco, entre otras muchas cosas, al ser capturado por las fuerzas "texasanas", reconociendo la independencia de dicho departamento.

La situación de los partidos políticos bajo la vigencia de la Constitución de las siete leyes se caracteriza por un escaso enfrentamiento entre liberales y conservadores debido al debilitamiento de los primeros, en donde los esfuerzos de los liberales se encaminaron principalmente a actividades periodísticas, mientras que el partido conservador se mostró falto de unidad; un clero indiferente a la problemática nacional y a la administración de los conservadores; un ejército duramente golpeado por la carestía económica con condiciones muy por debajo de los privilegios prometidos, provocando altos niveles de indisciplina; un incipiente aparato de Estado con problemas de infraestructura constitucional, de paralización y enfrentamiento de poderes; un grupo político donde lejos de haber unidad reinó la desconfianza, los rumores y la primacía de los intereses particulares como lo demuestra el simple hecho de que hayan sido los mismos conservadores los encargados de amotinarse y poner fin a la aventura política de 1836. (335)

---

335 Luis Javier Garrido ( El partido de la revolución institucionalizada, op. cit., S. XXI, México, 1982, P. 23, 24) apunta que los dirigentes del "Partido centralista" trataron en vano de desarrollar un aparato de Estado sin lograrlo. Estando el propio ejército dividido, numerosos pronunciamientos y frecuentes revueltas crearon condiciones favorables a la intervención extranjera. El carácter elitista de la vida política se acentuó aún más.

## CAPITULO V

## "DE LOS PROYECTOS DE 42 AL ACTA DE 47"

## "LA VUELTA AL FEDERALISMO"

## I. SEGUIMIENTO HISTORICO

La Constitución centralista de 1836 vería su fin hacia 1841, como resultado de los continuos roces entre los elementos del grupo conservador. Como lo prueba el surgimiento de tres distintos levantamientos contra el gobierno de Bustamante, teniendo por titulares los primeros dos a personas que se tenían por allegadas al presidente Bustamante. El primero se dio en Guadalajara dirigido por el general Mariano Paredes Arrillaga como protesta al impuesto del 15% sobre la industria para el sostenimiento de la campaña de Texas, lo que denota su origen ultraconservador, se convocaba a un Congreso nacional extraordinario objeto de reformar la Constitución, la designación de un nuevo presidente a cargo del Supremo Poder Conservador, además de declarar incapacitado al presidente Bustamante.

El segundo levantamiento tuvo lugar en La Ciudadela. Fue dirigido por el general Gabriel Valencia, recientemente galardonado junto con Bustamante por los hechos de julio de 1840, (336) destacando de su plan el desconocimiento del presidente y la elección de uno interino a la manera de los antiguos comicios de Roma, en una junta del pueblo, que se encargase de convocar a un nuevo Congreso constituyente.

El tercer levantamiento tuvo por titular a Santa Anna, quien en su plan dado en Veracruz se apegaba al del general Valencia y hacia sujeto de juicio de responsabilidad a Bustamante y todo su ministerio, además de desconocer al resto de los poderes derivados de la Constitución del 1836, con excepción del Judicial.

El enfrentamiento de las tropas del gobierno con las de los levantados, particularmente con las de Santa Anna, concluirían primero con las Bases de Tacubaya el 27 de septiembre en la hacienda de Los Morales, en las que se desconocen a los poderes derivados de las siete leyes excepto el Judicial. Se faculta al general en jefe del ejército mexicano Santa Anna para nombrar a

336 Con motivo del traslado de prisión del sublevado Urréa.

los miembros de una junta departamental, dos por cada una para que a su vez esta "libremente" nombrase a un presidente provisional, que sería el encargado, dentro de un periodo de dos meses, de convocar a un nuevo Congreso constituyente facultado ampliamente para constituir a la nación, según mejor le convenga.

No se fijaba límite alguno al presidente provisional, lo que sería como darle atribuciones dictatoriales, el Legislativo recargaría en la junta departamental, en tanto que las autoridades departamentales continuarían en funciones siempre que no hubiesen contrariado la voluntad nacional.

Victoriosas las fuerzas insurrectas al derrotar Santa Anna a Bustamante y firmarse el Convenio de la presa de la Estanzuela, Santa Anna, conforme a las Bases de Tacubaya nombró a los miembros de la junta departamental, quienes a su vez hicieron la elección presidencial resultando, casualmente, "triunfador" Santa Anna con 44 de los 39 votos emitidos.

La convocatoria al Congreso constituyente fue amplia, respetando el sentido de las Bases de Tacubaya, debiéndose elegir un diputado por cada 70,000 habitantes o fracción mayor a 35,000, pero otorgaba seis meses más de atribuciones dictatoriales a Santa Anna. (337)

En lo que hace a la administración provisional de Santa Anna con motivo de sus facultades amplísimas, expidió toda suerte de disposiciones en los varios ramos de la administración, sin exceptuar uno solo, ni aun los más insignificantes. Con la misma finalidad imponía contribuciones por cada canal o cada rueda de coche, que ordenaba al claustro de la universidad tuviese por graduado de doctor a don Manuel de la Peña y Peña. (338)

---

337 Tenían derecho a votar todos los ciudadanos mexicanos por nacimiento, no obstante las elecciones fueron indirectas ya que primero se nombrarían a electores quienes en las capitales de los departamentos elegirían a los diputados al congreso.

Los requisitos para ser diputado fueron disminuidos. Así, en vez de un mínimo de 30 años de edad, solo se requirió tener 25, en tanto que la residencia se redujo de cinco a dos años. Sin embargo, aunque disminuido, se siguió empleando el criterio económico al exigirse la posesión de un capital fijo, giro o industria honesta que produjese por lo menos 1,500 pesos anuales; véase México a través de los siglos, op. cit., pp477 y ss.

338 Idem.

En el esquema político la administración "provisional" se caracterizó por su tendencia a fortalecer al ejército, haciendo efectivas sus privilegios garantizándoles el pago de sus sueldos antes que ningún otro trabajador del sector público y aun a costa de afectar a otra sección conservadora, el clero, ya requiriéndoles préstamos, o ante su negativa procediendo a subasta pública de sus bienes.

El predominio y privilegio de los militares se patentizó no sólo en la persona del general Santa Anna, protagonista de esta administración, sino en la política de hacer gobernador de los departamentos a miembros de la milicia concentrándose así el doble carácter de autoridad política y militar.

En el marco de los partidos políticos a pesar de que los movimientos mas o menos federalistas, (339) entre otros los de Guadalajara y Durango no tuvieron mayor éxito, sin embargo los liberales obtuvieron un rotundo triunfo en las elecciones para diputados al Congreso constituyente de abril de 1842, aunque de esa mayoría los de liberales los puros fueron minoría y los moderados mayoría. (340)

El 10 de junio de 1842 se efectuó la apertura de sesiones del Constituyente, en la cual Santa Anna pronunció un discurso en el que se refirió duramente contra el federalismo. Para el 26 de agosto, la Comisión de Constitución (341) tuvo listo el proyecto de ley fundamental, junto con el voto particular de los liberales puros de ésta.

## II. LOS PROYECTOS DE CONSTITUCION DE 1842

Como rasgos distintivos o interesantes del primer proyecto de Constitución de 1842 o Proyecto de la Mayoría o de los moderados tenemos primero la no prohibición del ejercicio privado de cultos distintos al católico, cuestión que se argumentará en el levantamiento de Huejotzingo y los subsiguientes para desconocer al Congreso y no aplicarse el tercer proyecto.

339 *Idem*, p. 475

340 Cfr. Cue Cánovas, Agustín, Historia social, op cit. p. 363; Tena Ramírez, Leyes fundamentales, op cit. p. 364.

341 Integrada por los moderados Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez, Pedro Ramírez y los puros Juan José Espinoza de los Monteros, Mariano Otero y Octavio Muñoz Ledo.

Marca claramente la separación de los poderes y apunta un listado de garantías individuales.

La ciudadanía, cuestión delicada pues tenía implicaciones electorales, se adquiría a los 18 años de edad y siempre que tuviera una renta anual de 100 pesos, y saber leer y escribir. Sus prerrogativas eran las de votar y ser votado.

#### A. LOS COLEGIOS ELECTORALES

Este proyecto se caracteriza por la mediatización del proceso electoral por medio de los colegios electorales, cuyos integrantes eran designados por los electores, electos a su vez por los ciudadanos, aplicándose siempre criterios económicos. Así, para ser miembro del colegio electoral de un colegio electoral debía tenerse una renta de 1,500 pesos anuales.

La figura de estos órganos es importante ya que de estos partirá la elección de los titulares de los tres órganos, no contemplándose ya la institución del órgano conservador.

#### B. PODER LEGISLATIVO

El órgano Legislativo que se contempló era bicameral, teniendo la de Diputados por base un criterio poblacional, uno por cada ochenta mil habitantes o fracción superior a los cuarenta mil, en tanto que la de Senadores se sustentaba en un criterio político poblacional, al tener que elegirse dos por cada departamento, siempre que tuvieran más de cien mil habitantes, con lo que sólo acrecentaría la desigualdad de representación a nivel regional.

Tanto la Cámara de Senadores como la de Diputados se renovarían por mitad cada dos años, por lo que ambos durarían en su encargo cuatro años.

Para poder ser diputado se debía ser mayor de 25 años, con una vecindad de cuatro años, o los naturales que no la tuvieran bastaba con que conservaran la propiedad de un inmueble o un giro industrial en el departamento, además de una renta anual de 1,200 pesos que no proviniese de la remuneración de cargo público.

En tanto que para ser Senador se requería edad de 35 años y haber ejercido uno de los principales cargos en los poderes públicos, tener una renta anual de dos mil pesos y una propiedad con un valor de doce mil pesos, con lo que aseguraba la formación elitista del Senado.

El Congreso tendría dos periodos de sesiones, el primero del uno de enero al 31 de marzo y el segundo del uno de Junio al 31 de octubre, aunque podría extenderse si fuere necesario hasta fin de año, aunque sólo debía conocerse, con sus excepciones, de los mismos asuntos que en 1836.

El Senado podría convocar a sesiones extraordinarias, ya por sí o a pedimento del presidente de la República.

### 1. PROCESO LEGISLATIVO

En materia del proceso de formación de las leyes se conservan los mismos razgos de la Constitución del 1836, de tal forma que los Senadores no tienen facultad de iniciativa. El Senado se restringe a cámara revisora: se otorga al Ejecutivo un veto suspensivo superable por la aprobación de las dos terceras partes de los individuos presentes en cada cámara.

Como novedad encontramos que siempre que el Ejecutivo se dispusiera a reglamentar una ley tendría que avisarlo a las cámaras, y contaría sólo con nueve días para aquel objeto.

Tratándose de reforma constitucional, sólo tendrían iniciativa los departamentos y la Corte Suprema de Justicia, esta última únicamente en su ramo. Como razgos notables encontramos que una reforma constitucional necesitaría de la aprobación en dos consecutivos bienios constitucionales, el primero para su aceptación como inicio de reforma y el segundo como parte de la Constitución.

### 2. FACULTADES DEL CONGRESO

Encontramos un considerable aumento en las atribuciones que de manera conjunta ejercen las cámaras. El Congreso tendría varias facultades que tradicionalmente lo habían sido del Ejecutivo como, entre otras, las de habilitar puertos y establecer aduanas marítimas y fronterizas; decretar la apertura de caminos y canales; establecer postas y correos; proteger la industria nacional concediendo exenciones y prohibiendo la importación de artículos de producción nacional.

En la esfera política el Congreso es el encargado de hacer la regulación de los votos y calificación de elecciones para presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia, además de ser el encargado de realizar el juicio de responsabilidad.

En relación con los departamentos, tiene importantísimas atribuciones. Basta mencionar la de reprobación de los estatutos de los departamentos para la parte que pugnen con la Constitución o con alguna ley general, lo que además nos dice que el Congreso tendría bajo este proyecto, una vez más, el control de la constitucionalidad de las leyes.

#### C. PODER EJECUTIVO

El Poder Ejecutivo sería de titularidad unitaria, aunque intentaría limitarlo intraorgánicamente, no sólo a través de la figura del referendo en manos de los secretarios de Estado, sino con la institución del Consejo de Gobierno, encargado de mediatizar muchas de las facultades del presidente, si bien es cierto que los acuerdos de la suma de los secretarios no podrían nunca dejar de tener presente la facultad de nombramiento del presidente. No obstante esto último el control sobre el Ejecutivo se fortaleció en la esfera interorgánica, primero por el restablecimiento de las facultades de control del Legislativo y por la concesión a este último de facultades esencialmente administrativas.

#### D. PODER JUDICIAL

Del Poder Judicial diremos sencillamente que tendría por máximo órgano a la Corte Suprema de Justicia integrada por diez ministros y un fiscal, designados por las Juntas electorales, destacándose dentro de sus atribuciones las de conocer todas las causas criminales seguidas contra los titulares de los poderes que el Congreso hubiese declarado con lugar a proceder; conocería además de las violaciones a la Constitución y demás leyes, pero no podría examinar la constitucionalidad de alguna ley, ya que era competencia exclusiva del Congreso.

#### E. SISTEMA DE GOBIERNO Y SEPARACION DE PODERES

Se destaca primero la desaparición del Supremo Poder Conservador pero fuera de éste, contrario a la Constitución de 1836 se debilita al Ejecutivo y se otorga un aplastante poder al Congreso, no obstante que la designación de los titulares de los órganos Ejecutivo y Judicial se haría recaer en bases "populares" mediatizadas por los organismos y mecánicas del proceso electoral.

De esta manera, el principio de la división de poderes, contemplado en el artículo quinto del proyecto, sería puesto en en-

tredicho al darse notoria supremacia al Legislativo, supremacia que termina por saltar notoriamente a la vista al observarse las medidas puestas en práctica para la conservación de la Constitución (artículos 169 a 178), en las que el Legislativo resulta altamente beneficiado al facultarse primero a la Cámara de Diputados para neutralizar al máximo órgano judicial al facultarlo para "declarar la nulidad de los actos de la Corte Suprema de Justicia, ó de sus salas, en el 'único caso' de que se excedan de sus atribuciones, usurpando las de otros poderes, ó invadiendo las facultades expresamente cometidas á los tribunales departamentales, ó a otras autoridades".

Por otra parte el Legislativo "frenaría" al Ejecutivo a través de su Cámara de Senadores, la que estaría facultada para "declarar la nulidad de los actos del poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución general, particular de los departamentos ó a las leyes generales". Lo que en otras palabras no es sino el monopolio de la vigilancia de la constitucionalidad de los actos, además de tener el de las leyes, al facultársele para resolver las dudas que surgieren sobre la constitucionalidad de los estatutos departamentales. (342)

El Senado tendría el monopolio del control de la constitucionalidad de leyes y actos, pero en principio la Suprema Corte de Justicia y los funcionarios públicos con que pudiese tener contacto directo el gobierno, así como los gobernadores, tratándose de actos contrarios a la Constitución de los departamentos, como los anteriores, podría suspender por una sola vez la ejecución de las órdenes que se les dirigieran, dando conocimiento inmediato al Senado, quien resolvería la cuestión siendo las declaraciones de nulidad del Senado, y en su defecto la de diputadas "obedecidas y cumplidas por las autoridades de la República, a quienes toque su observancia, bajo su mas estrecha responsabilidad; y los departamentos dectarán todas las providencias y facilitarán los auxilios que se les exijan para que aquellas tengan su mas puntual y cumplida asistencia".

342 "El Proyecto elaborado por el grupo mayoritario... consignó un sistema de preservación constitucional, dentro del que se atribuyó al Senado la facultad de declarar nulos los actos del Poder Ejecutivo que fuesen contrarios a la Constitución General, a los particulares de los Departamentos o a las leyes generales, teniendo dichas declaraciones efectos erga omnes." Burgoa Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo, op. cit.*, p. 126.

El Senado también sería el encargado de declarar, previa iniciativa de la mayoría de los departamentos, cuándo era el caso de que el presidente renovara su ministerio, con lo que el Ejecutivo sería controlado también por los departamentos.

Dentro del marco de medidas contempladas en el proyecto para la conservación de la Constitución únicamente se facultaba al Ejecutivo para restablecer al Legislativo en caso de que hubiese sido disuelto.

De lo anterior se desprende apuntar que el Proyecto de la Mayoría del 42 dibujaba la estructura orgánica de acuerdo con una forma Republicana acogiendo un sistema presidencial con claro predominio del Legislativo, tanto que estaría muy lejos de garantizar el necesario equilibrio para asegurar la división de poderes, ya que no había en realidad medio alguno para contener al Legislativo. Tomando además destellos de parlamentarismo al ser el Senado junto con la mayoría de las Juntas departamentales los encargados de señalar cuándo el presidente debía renovar su ministerio, (343) facultad que en 1836 correspondía al conservador con las Juntas departamentales.

#### F. REFORMA CONSTITUCIONAL

En esta esfera sólo tendrían iniciativa las asambleas departamentales y la Corte Suprema de Justicia; esta última únicamente en lo relativo al orden judicial. Únicamente se puede decir que se recogió el sistema francés de dos legislaturas.

### III. EL PROYECTO DE LA MINORÍA

Los diputados Espinoza de los Monteros, Mariano Otero y Muñoz Ledo suscribieron un voto minoritario, que contrariamente al de la mayoría de la Comisión de Constitución, proponía claramente un sistema Republicano, representativo, popular y federal (art. 20), habiendo sido este último aspecto la causa real de este segundo proyecto.

343 Mariano Otero (citado por Gaxiola, Jorge F. "Los tres proyectos de Constitución de 1842" en Los derechos del pueblo mexicano, op. cit., t. III, historia constitucional, LII Legislatura, México, 1985, p. 101) decía: "en toda la Constitución no se ve ni un solo remedio que condene la tiranía de los legisladores, ni un solo recurso al que puedan apelar los departamentos oprimidos. En el centralismo, al menos sus quejas podían ser oídas por el conservador."

El Proyecto de la Minoría reconoce los derechos del hombre como la base y el objeto de las instituciones sociales. Todas las leyes deben respetar y asegurar estos derechos del hombre como la base y el objeto de las instituciones sociales. Todas las leyes deben respetar y asegurar estos derechos y la protección que se les concede es igual para todos los individuos.

El artículo quinto apuntaba: "La Constitución otorga a los derechos del hombre las siguientes garantías" y acto seguido se enunciaban los "derechos individuales agrupandolos en cuatro apartados: Libertad personal, propiedad, seguridad e igualdad.

En materia electoral pone en práctica un sistema indirecto, sin sujetarse a las viejas estructuras españolas, y aunque resulta también indirecto busca criterios nuevos para la configuración de las asambleas primarias, secundarias y terciarias o estatales, buscando mayores niveles de participación al integrarse la primera con una población que no fuese menor a los 600 habitantes ni mayor a los mil. Encargándose de elegir al integrante de la segunda asamblea que se integraría por un representante por cada 200 habitantes que a su vez se encargarían de elegir a los integrantes de la asamblea estatal y además, como esta última, tendría ya participación en la elección de funcionarios, según lo determinase la Constitución federal como la estatal.

Este segundo proyecto, como los anteriores en la historia constitucional del México independiente, vincula las prerrogativas de votar y ser votado a la calidad de ciudadano, a cuyos requisitos se refirió expresamente en la exposición de motivos: sin duda

han Estado muy lejos de la exageración, los que han restringido el ejercicio de los derechos de ciudadano a los que sepan leer y escribir y que han procurado buscar para los cuerpos selectores y para la representación nacional, las condiciones de propiedad que en las naciones ilustradas se consideran como la mejor garantía del orden.

Si bien no podemos adular este criterio tampoco podemos criticarlo, ya que los constituyentes fueron guiados por la entonces imperante corriente individualista. (344)

#### A. SEPARACION DE PODERES

344 Véase: Rabasa, Emilio. El juicio constitucional, Librería de la Vda. de Ch. Bouret. México, 1919, pp. 162, 163; Gaxiola, Jorge F. "Los tres proyectos...", *op.cit.*, p. 106.

El artículo 27 recoge la fórmula del principio de la división del ejercicio del poder, y apunta los titulares en que recaerían los tres clásicos del Estado.

## B. PODER LEGISLATIVO

El Legislativo sería bicameral integrándose la Cámara de Diputados bajo criterios poblacionales, uno por cada setenta mil almas o fracción mayor a treinta y cinco mil, en tanto que el Senado tendría sus criterios de integración federalista, aunque tan sólo se dice: "Art. 30. Cada Estado elegirá dos Senadores propietarios y dos suplentes."

Para ser diputado se requería ser natural o vecino del Estado; estar en posesión de los derechos ciudadanos; no haber sido condenado en proceso legal por delito alguno; haber cumplido veinticinco años y tener una renta anual de 200 pesos. Para ser Senador sólo variaba la edad, requiriéndose un mínimo de treinta años, además la renta anual que sería de "tres mil pesos". En ambos casos se establecían una serie de incompatibilidades; la elección de los Senadores la realizaría la asamblea secundaria, en tanto que los diputados serían electos por la asamblea electoral estatal.

### 1. FACULTADES DEL CONGRESO GENERAL

El Congreso general conservaría sus facultades en lo tocante a tratados internacionales y en materia de seguridad nacional tanto en lo exterior como en lo interior, cuidando, lo que sí es novedoso, respecto de este último, que la plenitud de los derechos constitucionales no fueran violadas, además de arreglar las controversias de los Estados entre sí.

Conservó sus facultades en materia presupuestaria y de cuenta anual, así como crediticia en colaboración con el ejecutivo, así como las relativas a la organización y servicio de la milicia.

Tratándose de juicios de responsabilidad en causas instruidas contra el presidente de la República, secretarios del despacho y ministros de la Corte Suprema, la Cámara de Diputados se erigiría en gran jurado para declarar si hay o no lugar a la formación de causa, así como de las acusaciones que se hicieren contra los gobernadores de los Estados. El Senado haría las veces de gran jurado para declarar en los delitos oficiales del presidente, los ministros y los gobernadores de los Estados si son o no reos de los delitos porque fueren con lugar a la formación de causa.

## 2. PROCESO LEGISLATIVO

Del proceso legislativo cabe mencionar que sólo tendrían facultad para iniciar proyectos de ley el presidente de la República y las legislaturas de los Estados. Los diputados sólo tendrían "derecho de hacer proposiciones."

Seguramente por la influencia del documento de 1836 las cámaras continuaron con un único papel, la de Diputados como cámara de origen y la de Senadores como revisora.

El federalismo se hizo sentir, ya que por una parte desconoce la facultad de iniciativa de ley a los integrantes del Legislativo federal, y por otra, para el caso de proyectos de leyes que comprendieran prohibiciones al comercio, a la industria o bien se derogasen las contempladas, o que autorizaren al Ejecutivo para contraer préstamos del extranjero, o se decretase el cambio ó hipoteca de cualquier parte del territorio, se necesitaría del consentimiento de la mayoría de las legislaturas locales, con lo que iría en aumento la aplicación del proceso legislativo de nuestro vecino del norte. Sin embargo, el sistema francés sigue teniendo influencia, ya que la discusión de un proyecto debería realizarse en distintos periodos de sesiones, primero en la de Diputados, y después el dictamen de ésta en la de Senadores, no obstante, se contemplaba que para los casos de suma urgencia, por acuerdo de las cámaras se podría seguir un procedimiento sumárisimo.

Por lo que hace al Ejecutivo dentro del proceso legislativo conservaría su veto suspensivo.

## 3. SESIONES y COMISION PERMANENTE

Se proyectan para el Congreso dos periodos de sesiones, el primero del uno de enero al último de marzo y el segundo del uno de Julio al último de septiembre, pudiendose prorrogar este último por todo el tiempo necesario para concluir el arreglo de los presupuestos, y las contribuciones y la revisión de las cuentas.

Podría haber sesiones extraordinarias, para el caso de que las cámaras estuviesen en receso y se suscitase un negocio imprevisto. La convocatoria a estas sesiones la haría la comisión permanente, la cual funcionaría precisamente en los recesos de las cámaras y estaría compuesta por cuatro diputados y tres Senadores.

### C. EL PODER EJECUTIVO

El Ejecutivo tendría por titular al presidente de la República, no contemplándose la figura de la vicepresidencia, para el despacho de los negocios sería auxiliado por cinco ministros (345)

Se recoge la figura del refrendo, siendo los ministros responsables de todos los actos que infringieran la Constitución, no eximiéndolos ni la orden del presidente, ni el acuerdo del consejo, teniendo además la obligación de presentar al Congreso anualmente un informe de su ramo.

Los ministros en su totalidad formarían el Consejo de Estado, cuyo presidente sería el de Relaciones, y el presidente tendría que conformarse con sus acuerdos. El ministerio tendría un doble control, ya que además de estar sujetos a la facultad de nombramiento y libre remoción del presidente, y la responsabilidad inherente al refrendo, el ministerio podía ser removido por el voto de la mayoría de las legislaturas. constituyéndose así un control del ministerio del Ejecutivo federal en manos de las entidades federativas.

Para ser presidente se requeriría ser mexicano por nacimiento, no haber sido condenado en proceso legal por delito alguno, ser vecino de la República y tener 35 años cumplidos.

El presidente duraría cuatro años en su encargo, y ninguno que lo hubiere sido por más de un año podría ser reelecto hasta pasado un cuatrienio; si faltare el presidente se ocuparía provisionalmente del cargo el presidente de la Suprema Corte. En caso de que faltare durante el primer bienio se haría una nueva elección; para el caso de que el presidente no entrara en funciones el día de la protesta, o faltare después temporal o perpetuamente, la Cámara de Diputados, votando por Estados elegiría un interino entre los Senadores.

El proceso de elección ordinario del presidente estaba primero en manos de las asambleas secundarias, cuyas votaciones eran computadas por sus respectivas asambleas estatales, las que remitirían los resultados al Senado de la República, cámara que realizaría el cómputo final y declararía en quién recayo la

345 Relaciones Exteriores e Interiores; el de Justicia y Negocios Eclesiásticos; el de Instrucción Pública, Comercio e Industria; el de Hacienda y el de Guerra y Marina.

elección, siempre que alguno hubiese alcanzado la mayoría absoluta de los votos de los estados; en su defecto remitiría los resultados a la Cámara de Diputados, en la que votando por estados elegirían entre los que tuvieren mayoría relativa. En caso de persistir el empate se votaría por personas. Con relación a la Constitución de 1824, cabe apuntar que mientras ésta dejaba el acto del sufragio en manos de las legislaturas locales, el Proyecto de la Minoría lo depositaba, como apuntamos, en las asambleas secundarias, tocando a las asambleas estatales únicamente el cómputo de los votos de éstas, con lo cual se mediatizaba en alguna medida la participación de las entidades federativas en la elección presidencial.

#### 1. FACULTADES DEL PRESIDENTE

La enumeración de las facultades del Ejecutivo es sumamente reducida, manteniéndose en su marco clásico tanto en las de índole legislativa, ya dentro del proceso legislativo o bien fuera en la facultad reglamentaria, o bien en las negociaciones internacionales; así como tratándose de su facultad de nombramiento en la esfera de funciones de contenido administrativo. La única facultad que salta a la vista es la de velar por el más exacto cumplimiento de la constitución y demás leyes, por medio de los ministros, los agentes del poder general y de los encargados del Poder Ejecutivo de los Estados, que le estarían subordinados en cuanto a este objeto, lo cual no deja de ser curioso en un Estado federal.

La labor del Ejecutivo no quedaría en la simple vigilancia de la aplicación de la ley, sino que se le daría parte en la vigilancia de la constitucionalidad de las leyes. Así independientemente del veto dentro del proceso legislativo, podría, en acuerdo con el consejo de ministros reclamar la revisión de la constitucionalidad de una ley (artículo 81).

#### D. PODER JUDICIAL

El Poder Judicial federal tendría por máximo organismo a la Suprema Corte de Justicia la que se integraría por once ministros y un fiscal; habría seis suplentes. Los ministros deberían ser mexicanos, mayores de treinta y cinco años y no haber sido condenados en proceso legal por delito alguno, además los suplentes debían ser vecinos de la capital de la República. Los

ministros serian electos por el mismo procedimiento que el presidente de la República, los suplentes se renovarían por dos tercios cada dos años, y los propietarios serian perpetuos en sus encargos. En materia de responsabilidad, de los delitos comunes que se les acusase, desde el día de su nombramiento hasta seis meses después de haber cesado en sus funciones sólo podría conocer un organismo integrado por veinticuatro individuos, que debían reunir las mismas calidades de los ministros suplentes, los cuales serian nombrados por la Cámara de Diputados cada dos años.

#### 1. FACULTADES DE LA CORTE SUPREMA

La Corte conserva las mismas facultades reconocidas en documentos anteriores y además se le otorga una novedosa, que formalmente se encuentra en el título X "De la conservación, reforma y juramento de la Constitución", en su sección relativa a la conservación de las instituciones. Facultad que convertía a la Corte en instrumento real de protección de los prometidos derechos individuales.

La Corte tendría dentro de su competencia la de conocer de los reclamos sobre "todo acto de los poderes Legislativo u Ejecutivo de alguno de los Estados que se dirijan á privar á una persona determinada de alguna de las garantías que otorga esta Constitución". La decisión de la Corte sería definitiva, y a la sola interposición del recurso, los respectivos tribunales superiores podrían suspender la ejecución del acto reclamado.

No obstante que cuando la Corte conociera de la reclamación de actos de los poderes Ejecutivo y Legislativo de los Estados, violatorios de garantías, y que con motivo de ello tuviera que conocer de problemas de constitucionalidad de las leyes, tratándose de esto último sería el Congreso general el competente, como se desprende de la fracción IV del referido artículo 81. "Si el Congreso General en uso de su primera atribución declarare anticonstitucional alguna ley de la legislatura de un Estado, éste obedecerá salvo el recurso de que habla la disposición segunda."

El Proyecto de la Minoría establece un sistema híbrido de control constitucional, ya que como vimos deja el control de los actos de los poderes Ejecutivo y Legislativo de los Estados en manos del Congreso general, pero además otorga un "recurso" a las

legislaturas locales, recurso que no es sino el control de la constitucionalidad de las leyes federales, el cual deja en las manos de las legislaturas locales, dando aquí participación secundaria a la Suprema Corte de Justicia, ante la que podrían presentar reclamaciones contra una ley del Congreso general por considerarla anticonstitucional; el presidente, en consejo de ministros, dieciocho diputados, seis Senadores o tres legisladores. El papel de la Corte se reduciría entonces a someter a la consideración de las legislaturas de los Estados dichas reclamaciones y a computar los votos resolutiveos de las mismas.

La Corte, entiendo, tendría un papel principal en la defensa de las garantías individuales, siempre y cuando no se presentara un problema de constitucionalidad, ya que entonces simplemente remitiría el problema al Congreso general, (346) y ésto sólo respecto a los actos de los poderes Ejecutivo y Legislativo de los Estados, no así del Judicial.

En el control de la constitucionalidad de los actos del Legislativo federal se da un papel secundario a la Corte Suprema, y la desición última a las legislaturas de los Estados. Del control de la constitucionalidad de los actos de la corte suprema, como de los organismos judiciales locales, no se prevé nada.

Para el caso de violación de garantías por actos del Ejecutivo federal se refiere la fracción tercera del artículo 81: "La Cámara de Diputados en caso de urgencia podrá suspender los actos del gobierno, sobre los que se les hubiere acusado. Entre tanto que hace su declaración de haber ó no lugar a la formación de causa."

El sistema puesto en práctica para el control constitucional en el Proyecto de la Minoría no es híbrido, por ser de índole jurisdiccional y político, ya que como vimos, la Corte Suprema sólo

---

346 Emilio Rabasa apunta: "Pero para juzgar de la inconstitucionalidad de una ley, autorizaba a la Cámara de Diputados o a las legislaturas, según que aquella fuese local o federal, mediante proposición del Ejecutivo... Lo que evidencia que los autores del proyecto no se daban aún cuenta del sistema americano, ni percibían que la Corte, al resolver una querrela por violación de garantías individuales, en muchos casos habría de resolver necesariamente sobre la constitucionalidad de las leyes que autorizaran el acto violatorio." El Juicio Constitucional, op. cit., pp. 163, s.

tiene un papel secundario; es híbrido porque deja en manos del Legislativo federal el control de la constitucionalidad de los actos de los poderes locales, en tanto que los del Congreso general los deposita en las legislaturas locales, lo cual, "exponía a la nación a que contendieran de igual a igual, sin árbitro entre ellos, el Congreso nacional por una parte y las legislaturas de los Estados por la otra." (347) En cambio mostraba el atributo de disminuir un poco las tensiones entre los órganos Ejecutivo y Legislativo en ambas esferas. (348)

#### E. SISTEMA DE GOBIERNO

El sistema contemplado en el Proyecto de la Minoría es en definitiva presidencial, al ser más clara la división de poderes, sin embargo, se ve un tanto difusa en el plano funcional, ya no digamos en lo tocante a la interrelación, colaboración de los poderes; sino en que da un predominio claro al Legislativo sobre el Ejecutivo, supremacía que resulta evidente en la atribución de la Cámara de Diputados de suspender los actos del gobierno sobre los que se le hubiere acusado, lo cual por otra parte lleva más a un enfrentamiento que a un Estado de armonía.

No se puede dejar de ver la trascendencia de la creación de un Estado federal ya que tiene un peso decisivo en el sistema de gobierno. Así mientras en el plano de los poderes federales el Legislativo es el predominante, y no encuentra límite real alguno, tendrá su freno enfrentándose a las esferas de las entidades federativas; es así como se puede explicar el hecho de que sean sólo las entidades federativas las poseedoras de la facultad de iniciar proyectos de reforma constitucional y la ratificación de las dos terceras partes de las legislaturas locales. Es bajo esta perspectiva que se entiende que las legislaturas de las entidades federativas ejerzan el control de la constitucionalidad de los actos del Legislativo federal y viceversa.

#### F. REFORMA CONSTITUCIONAL

---

347 Carrillo Flores, Antonio, La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos, Porrúa, México, 1981, p. 113.

348 Véase: Burgoa, Ignacio, El Juicio de amparo, op cit. pp. 119 y ss; Noriega Cantú, Alfonso, Lecciones de amparo, 2a. edición, Porrúa, México, 1980, p. 95.

Se apuntaba que no podrían presentarse iniciativas de reforma constitucional sino hasta pasados cuatro años de haber sido sancionada. Además, si bien no se fijaron cláusulas peticas si se estableció un procedimiento aún más estricto que el contemplado para la reforma constitucional, para el caso de variación de la forma de gobierno.

Para el procedimiento de reforma constitucional se requería que un proyecto fuese iniciado al menos por tres legislaturas. Tomando en consideración el Congreso, en su caso, la aprobaría y remitiría a las legislaturas locales, las que se limitarían a aprobar o reprobado el proyecto, debiéndose reunir el consentimiento de dos tercios de las legislaturas. Aprobada y ratificada una reforma se publicaría y se tendría como parte de la Constitución.

Debe entenderse que para el sistema de reforma constitucional el Proyecto de la Minoría empleó no sólo la esencia del sistema norteamericano al requerir la participación del Legislativo, del ente federal y de las entidades federativas, sino además la esencia del sistema francés al requerir largos periodos de tiempo y varias legislaturas para consumarse una reforma constitucional, ya que establece que "la iniciativa, la aprobación, y la ratificación deben hacerse en tres distintos bienios y al menos con un intervalo de más de cuatro años..." (349)

#### IV. SEGUNDO PROYECTO

Frustrados el primer proyecto y el voto particular de la minoría, la Comisión de Constitución se dio a la tarea de elaborar un nuevo proyecto en el que por acuerdo de sus integrantes se plasmaría únicamente lo que aprobase la mayoría de sus individuos de la comisión, para el caso de que alguno disintiera, no formaría por eso voto particular. Como resultado de lo anterior, se dio una amalgama del primer proyecto y del voto de la minoría, de los cuales predominó el primero de los anteriores. Se contempló un Estado centralista, con un sistema presidencialista de predominio del Legislativo gracias a que los medios de control interorgánicos de poderes quedaban como en el primer proyecto, en manos del Congreso, ya en la Cámara de

Diputados para el caso de actos de la Suprema Corte de Justicia que violaran la Constitución, o bien en manos de la Cámara de Senadores para el caso de actos del Ejecutivo contrarios a la Constitución.

También, como en el primer proyecto de la Suprema Corte tuvo dentro de su competencia la de conocer de las reclamaciones contra actos de los poderes Ejecutivo y Legislativo, violatorios de garantías, pero eso de poco serviría, ya que el Congreso tendría el monopolio de la interpretación constitucional y del control de la constitucionalidad de las leyes y actos. Jurídicamente, atendiendo a las consideraciones anteriores el Poder Legislativo sería el supremo.

El poder supremo del Congreso tendría algunas limitantes, precisamente en el proceso legislativo; los legisladores carecerían de la facultad de iniciar leyes, ya que esta atribución correspondía a las asambleas departamentales, la Corte Suprema de Justicia y al presidente de la República según el caso. Además, la cámara de origen sería siempre la de Diputados, y la revisora la de Senadores, debiéndose aprobar un proyecto en diferentes periodos de sesiones por las cámaras. Persiste la influencia norteamericana al requerirse la aprobación de la mayoría de las asambleas para toda ley que imponga prohibiciones al comercio o a la industria o bien se derogue o dispense las que existan o que acuerde una renta general.

## V. LAS BASES ORGANICAS DE 1843

### A. SEGUIMIENTO HISTORICO

El Congreso constituyente de 1842, derivado de las Bases de Tacubaya, no terminaría nunca su función. El primer proyecto de dicho Congreso no tuvo lugar a ser discutido en lo particular ya que fue reprobado por 42 votos contra sólo 36 que lo apoyaban, en tanto que el voto particular de los tres liberales puros de la comisión de Constitución lo retirarían sus autores a petición del diputado Lafragua, a fin de que se presentase uno nuevo con el apoyo unánime de los miembros de la referida comisión. En el segundo proyecto, presentado el tres de noviembre, los miembros de la comisión, puros y moderados, se hicieron mutuas concesiones ideológicas a efecto de lograr un proyecto único, aunque se

reservaron el derecho de reprobalo en lo particular en el momento de las votaciones. De esta forma, encontramos que si en el marco de la organización estatal y de las relaciones de los órganos del mismo prevalecieron las estructuras conservadoras, plasmadas en el primer proyecto, en lo concerniente a los derechos del hombre fue de alto contenido liberal, tanto así, que sería la causa de la disolución del Congreso.

Santa Anna inconforme con el Congreso, con las ideas liberales, aunque moderadas de la mayoría de sus diputados, tendió una vez más su celada favorita, retirarse a su hacienda, dejando como presidente a Nicolás Bravo, a fin de que cualquier intento golpista contra el Congreso no sucediera estando él en funciones.

Los ataques de la prensa conservadora contra el proyecto cobraron nuevos bríos. se criticaba parte de su articulado, esencialmente en lo referente a las garantías individuales. Así, respecto del artículo 31 que se ocupaba de la religión, se decía:

luego sus autores pretenden que se admita el ejercicio privado de los otros cultos y no podrá perseguirse a cualquier habitante de la República a quien se le ocurra erigir capilla u oratorio que no sea público, y dedicarse en él con sus hijos, con sus criados y amigos al ejercicio de la religión que se le antoje.

Tratándose de la libertad de imprenta se le criticaba en los siguientes términos:

luego no será abuso atacar el misterio de la trinidad, el de la encarnación del Verbo de Dios, el de la presencia real de Jesucristo en la Eucaristía, y generalmente todas las verdades reveladas; pero aun cuando se ataquen directamente los dogmas, los jueces serán, no los tribunales eclesiásticos, sino los jurados de imprenta, cuya religión y moral Dios sabe cual será. ¿Habrá hecho más una comisión de ateos?

Se agregaba de la cuestión militar:

el artículo 132 dispone: "La milicia activa de mar y tierra permanecerá en asamblea y no se pondrá sobre las armas sino en virtud de una ley que fijará su número, la clase y tiempo de servicio que deba prestar, según su instituto; y el 10; impone a todo ciudadano la obligación de alistarse en la fuerza nacional; ¿acaso no equivale esto a concluir con el ejército regular? (350)

La preocupación de la reacción no era en vano. El proyecto exponía a serios peligros, en la parte relativa a las garantías individuales, a los dos núcleos nerviosos del ala conservadora.

350 Véase en: México a través de los siglos, op cit., t. IV, pp. 491; Gaxiola, Jorge. "Los tres proyectos..." en op cit. pp. 109-110.

No tardaron mucho en pasar a los hechos, el día 19 de noviembre, el ministro de Guerra dirigió a los comandantes generales una circular en la que decía; "El proyecto de Constitución era un código de anarquía; que con el manto del progreso se aceleraba en él la destrucción de la sociedad, y conduciría al triunfo de la cruel e intolerante demagogia de 1828 y 1833." (351)

Para el 11 de diciembre la labor de la prensa y del secretario de Guerra rendía sus primeros frutos; un grupo de pobladores de Huejotzingo, Puebla, se levantaba contra el proyecto de Constitución, empleando más o menos los términos antes utilizados por la prensa conservadora. En tanto, como lo había presumido la prensa liberal, el gobierno no hizo nada para someterlos, y el acta de Huejotzingo cundió como pólvora, siendo secundada por las guarniciones de San Luis, Puebla, Querétaro, Morelos, Zacatecas, Aguascalientes, Jalisco, y finalmente el 19 de diciembre la de la capital. Las actas de los distintos levantamientos como la primera pedían la disolución del Congreso; designación de una Junta de notables por el gobierno a efecto de que ésta dictara un estatuto provisional, y curiosamente, por último, se reconocía a Santa Anna como presidente provisional y a Nicolás Bravo como sustituto.

El mismo día 19 se expidió un decreto en el que se ponía en práctica lo pedido en los planes dejando vigentes las Bases de Tacubaya.

Nicolás Bravo nombró el día 23 a ochenta individuos que integrarían la Junta Nacional Legislativa, de la cual habría de resultar presidente el general Gabriel Valencia. Este último y el general Mariano Paredes, cada uno por su cuenta, lucharían por la presidencia, intencionas que se esfumarían ante el regreso de Santa Anna, quien habilidósamente se libraría de ambos, consolidando, provisionalmente, el poder militar, disponiendo medidas gravosas a productos de imporotación, préstamos forzosos a juntas de propietarios e incluso dio el decreto por el que extinguía el Colegio Mayor de Santos y aplicaba al tesoro general sus propiedades y rentas.

En el seno de la junta entraron en juego tres sectores: el clero, la milicia y el Estado llano. La junta, de acuerdo con el ministerio, resolvió no limitarse a unas meras bases sino dictar una Constitución que aprobó Santa Anna el 12 de Junio de 1843, siendo dadas para su publicación el día 14.

#### B. BASES ORGANICAS

Las bases que establecieron la segunda República centralista significaron un serio retroceso en materia de derechos humanos y garantías individuales, empezando por confirmar la intolerancia religiosa y haciendo renacer las restricciones en materia de participación política.

#### C. SISTEMA ELECTORAL

Las Bases, como la Constitución de Cádiz, se caracterizan por la creación de un título relativo al "poder electoral", en el cual dibuja un complicado sistema de elección indirecta por juntas primarias y secundarias para llegar a la integración de los colegios electorales encargados de la elección de los diputados al Congreso y de los vocales a las asambleas departamentales. Además de este complicado sistema, condicionaba la calidad ciudadana a criterios económicos al requerirse una renta anual de por lo menos doscientos pesos, suspendiéndose por el Estado de sirviente doméstico. (352)

#### D. PODER LEGISLATIVO

Nuevamente, como en 1836, a pesar de estructurarse un Estado centralista, se consolida un Legislativo bicameral. En esta ocasión se dibuja perfectamente al Senado como la esfera integradora de la representación de las más puras facciones aristocráticas.

Por otra parte, resulta curioso notar cómo las Bases otorgan reconocimiento al Ejecutivo dentro de este poder al decir: "Art 25. El poder Legislativo se depositará en un Congreso dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de Senadores, y en el Presidente de la República por lo que respecta a la sanción de

---

352 Por cada 500 habitantes habría un elector primario, y por cada veinte de éstos un secundario, constituyendo estos últimos el colegio electoral del departamento. Véase: Berlin Valenzuela, Francisco, Derecho Electoral, Porrúa, México, 1980, pp. 230, s.

las leyes." (353)

### 1. CÁMARA DE DIPUTADOS

La Cámara de Diputados tendría como base de representación a la población, siendo a la sazón uno por cada 70,000 habitantes.

Entre los requisitos que se fijaron para la calidad en cuestión se fijaron: edad de treinta años y una renta anual efectiva de mil doscientos pesos.

Los diputados durarían en su encargo cuatro años, resultando electos, como vimos, de manera indirecta en tres grados. La Cámara se renovaría por mitad cada dos años.

Las facultades exclusivas de la cámara se redujeron a vigilar y nombrar a los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda.

### 2. CÁMARA DE SENADORES

La Cámara de Senadores se compondría de sesenta y tres individuos, teniendo como base para su integración criterios corporativos, pero asegurando su pertenencia a las clases del más elevado nivel económico, al requerirse para esta calidad una renta anual no menor a los dos mil pesos, a excepción de los senadores agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes, que deberían tener además una propiedad raíz que no bajara de cuarenta mil pesos.

Del número total de Senadores, las dos terceras partes serían electas por las asambleas departamentales, en tanto que las restantes por la Cámara de Diputados, la Suprema Corte de Justicia y el presidente de la República, aunque en la primera ocasión los designaría solamente este último, debiendo proponer sujetos que se hubieran distinguido por sus servicios y méritos en la carrera civil, militar y eclesiástica.

De los cuarenta y dos Senadores electos por las asambleas departamentales, cuyo computo sería realizado en la primera ocasión por la Cámara de Representantes y en lo sucesivo por la Comisión Permanente o por los Senadores salientes, cinco serían ya agricultores, mineros, propietarios o comerciantes, o fabricantes, en tanto que los restantes recaerían en personas que hubieran ejercido alguno de los siguientes cargos: presidente o vicepresidente de la República, secretario del despacho por más

de un año, ministro plenipotenciario, gobernador de antiguo Estado o departamento por más de un año, Senador al Congreso general, diputado al mismo en dos legislaturas, y antiguo consejero de gobierno, o bien obispo o general de división.

Con lo anterior el Senado perdía cualquier vestigio de su naturaleza federal, y adquiriría el carácter de ultraconservador al diseñarse para constituir el núcleo de la representatividad de los intereses de la milicia y el clero.

El Senado tendría como única facultad exclusiva la de aprobar los nombramientos que para ciertos cargos realizare el Ejecutivo.

### 3. FACULTADES DEL CONGRESO GENERAL

Las facultades del Congreso se conservan en sus marcos tradicionales destacándose como siempre la de interprete de la Constitución y la de análisis de la constitucionalidad de los estatutos y demás legislación de los departamentos. En relación al Ejecutivo, pierde su atribución de anulación de sus actos, contemplándose por el contrario la posibilidad del otorgamiento de facultades extraordinarias en las dos únicas hipótesis de invasión extranjera, o de la sedición tan grave que haga ineficaces los medios ordinarios de reprimirla.

El Congreso conocería de las acusaciones por delitos oficiales contra el presidente, el ministerio, la Suprema Corte de Justicia o la marcial.

### 4. PERIODOS DE SESIONES Y DIPUTACION PERMANENTE

Tendría el Congreso dos periodos de sesiones con duración de tres meses cada uno, empezando respectivamente uno el primero de enero y otro el primero de julio, este último se podría prorrogar por el tiempo "necesario", en tanto que el Senado podría, si hubiere proyectos de leyes pendientes, sesionar por treinta días más después de haber terminado las sesiones del Congreso. Existía la posibilidad de sesiones extraordinarias para casos urgentes.

En los recesos del Congreso se ~~sesionaría~~ <sup>sesionaría</sup> Comisión Permanente.

que se ~~sesionaría~~ <sup>sesionaría</sup> de cuatro Senadores y cinco diputados. Las funciones de dicha Comisión serían las de convocar a sesiones extraordinarias al Congreso, cuando lo decretara el presidente, así como algunas funciones electorales.

### 5. PROCESO LEGISLATIVO

Se reconoce facultad de iniciativa al presidente, diputados y asambleas departamentales en todas las materias, y a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a su ramo. Nótese que los Senadores carecerían de esta facultad.

La cámara de origen sería siempre la de Diputados, en tanto que la revisora la de Senadores. En la primera revisión de un proyecto bastaría la aprobación de la mayoría simple en cada cámara; en caso de una segunda revisión se requeriría una mayoría calificada en la de origen, mientras que en la revisora bastaría que no la reprobasen las dos terceras partes.

El Ejecutivo tiene dentro del proceso legislativo, además de la sanción y la publicación la facultad de vetar, hacer observaciones a los proyectos de ley, con audiencia del consejo. Dichas observaciones podían ser superadas. Resulta curioso que esta facultad no fuera contemplada en el capítulo referente al proceso legislativo, como en las constituciones anteriores, sino en el referente al Ejecutivo, asimismo como no se toma ni el sistema francés ni el norteamericano.

#### E. PODER EJECUTIVO

Se contempla un Ejecutivo unitario que sería electo por las asambleas departamentales, dejándose el cómputo de las votaciones en manos del Congreso, que haría la declaración respectiva.

No se acoje la figura de la vicepresidencia. En cambio, se dibuja un Consejo de Gobierno integrado por diecisiete vocales, que serían designados por el presidente, aunque durarían perpetuamente en el cargo, sólo perdiendo dicha calidad por sentencia ejecutoriada que así lo indicara. El Consejo en funciones de control intraorgánico sería nulo, no sólo por sus orígenes sino por la naturaleza de atribuciones encuadradas bajo los conocidos: "escuchar", "opinar", etcétera. El presidente del Consejo era el encargado de suplir al presidente de la República en sus ausencias.

Para el auxilio de las labores del presidente se contempla al ministerio en sus marcos tradicionales; Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública é Industria; de Hacienda y el de Guerra y Marina.

El Ejecutivo, tendría una amplia gama de facultades, la mayoría de contenido administrativo, además de las ya consideradas en el proceso legislativo, resaltando la de poder vetar proyectos de reforma constitucional así como la del nombramiento de un tercio de los Senadores.

#### F. PODER JUDICIAL

El Poder Judicial se depositaría en la Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y jueces inferiores de los departamentos.

La Suprema Corte se integraría por once ministros y un fiscal, que se elegirían conforme lo designase una ley posterior.

Entre los requisitos apuntados para ser miembro de la Corte se enumeran: edad de 40 años, abogado recibido o en ejercicio de la profesión por espacio de diez años.

Sus facultades se enmarcan en los cuadros tradicionales: conocer de las causas seguidas contra los principales funcionarios gubernamentales y contra el supremo gobierno; dirimir competencias, etcétera. No contempla de amparar las garantías individuales.

De las causas seguidas contra los ministros conocería un tribunal particular.

#### G. REFORMA CONSTITUCIONAL

A diferencia de sus predecesoras, las bases orgánicas no establecen ni cláusulas pétreas ni un término de inicio para proyectos de reforma constitucional. El procedimiento sería casi igual al ordinario; tanto así, que el Ejecutivo gozaría también en este caso de su facultad de vetar. En realidad el procedimiento sólo es más riguroso al requerir para cualquier caso la mayoría calificada de las votaciones en ambas cámaras.

#### H. SISTEMA DE GOBIERNO Y PARTIDOS POLITICOS

Las Bases Orgánicas son hasta este momento de la historia constitucional, año de 1843, el documento que dibuja el plano más equilibrado entre el juego de los órganos estatales. El Legislativo aparece menos dominante que en las anteriores constituciones, aunque sostiene la atribución de intérprete último de la Constitución y consecuente y presumiblemente la de control constitucional, de la que nada se dice, esto último no obstante los antecedentes: la Constitución de Yucatán de 1841 y el Voto de la

Minoría de la Comisión de Constitución de 1842. El Ejecutivo aparece ligeramente reforzado por su facultad de veto en el proceso legislativo constitucional, la de nombramiento de parte del Senado y la viabilidad inminente del ejercicio de las facultades extraordinarias ante la inestable y peligrosa situación que vive el país en esos momentos, aunque el ejercicio de esta última sea por su naturaleza provisional y extraordinaria. (354)

Durante la corta vigencia de las Bases Orgánicas se sucedieron tres administraciones. La primera bajo la tutela del propio Santa Anna, ideador de las Bases de Tacubaya, sustento de la disolución del Congreso de 1842 y de la Junta de notables que lo designara presidente provisional, siendo después ratificado por el Congreso, cargo en el que se mantendría hasta diciembre. Agustín Cué Cánovas distingue esta administración por el vicioso manejo de la hacienda pública; la profusión de empleos militares, grados, retiros y pensiones que aumentaron en muchos centenares de miles de pesos el presupuesto del país; la venta de los bienes nacionales; la violación constante de las leyes, y finalmente, el despotismo militar sobre todas las clases de la población, el clero inclusive. Santa Anna sería derrocado por la misma ala conservadora; por el clero que vio afectados sus bienes e intereses, por lo que contemplaría con no disimulada satisfacción la caída de Santa Anna, (355) y por el ejército en razón del caudillismo y de otro fenómeno integrado al anterior, en virtud del cual los jefes militares se vincularon en las diversas facciones políticas, haciendo su actuación cada vez más política y menos de defensa. Lo que propiciaba el auge del militarismo, ya que como explica Alamán,

En las diversas revoluciones y guerras civiles... el ejército es el único que ha tomado parte en ella, se halla dividido en dos bandos; al terminarse la contienda por los planes o convenios con que casi todos han fenecido, han vuelto a unirse las dos partes opuestas, confirmando los empleos y grados concedidos por la una y por la otra, lo

354 Agustín Cué Cánovas (Historia social, op.cit. p.364) dice de las Bases: "Si bien esta nueva Constitución centralista suprime el Supremo Poder Conservador establecido por la Constitución de 1836, vigorizaba de tal modo al Poder Ejecutivo que los poderes Legislativo y Judicial quedaban subordinados al primero."

355 *Idem*, pp. 365 y ss.

El Ejecutivo, tendría una amplia gama de facultades, la mayoría de contenido administrativo, además de las ya consideradas en el proceso legislativo, resaltando la de poder vetar proyectos de reforma constitucional así como la del nombramiento de un tercio de los Senadores.

#### F. PODER JUDICIAL

El Poder Judicial se depositaría en la Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y Jueces inferiores de los departamentos.

La Suprema Corte se integraría por once ministros y un fiscal, que se elegirían conforme lo designase una ley posterior.

Entre los requisitos apuntados para ser miembro de la Corte se enumeran: edad de 40 años, abogado recibido o en ejercicio de la profesión por espacio de diez años.

Sus facultades se enmarcan en los cuadros tradicionales: conocer de las causas seguidas contra los principales funcionarios gubernamentales y contra el supremo gobierno; dirimir competencias, etcétera. No contempla de amparar las garantías individuales.

De las causas seguidas contra los ministros conocería un tribunal particular.

#### G. REFORMA CONSTITUCIONAL

A diferencia de sus predecesoras, las bases orgánicas no establecen ni cláusulas pétreas ni un término de inicio para proyectos de reforma constitucional. El procedimiento sería casi igual al ordinario; tanto así, que el Ejecutivo gozaría también en este caso de su facultad de vetar. En realidad el procedimiento sólo es más riguroso al requerir para cualquier caso la mayoría calificada de las votaciones en ambas cámaras.

#### H. SISTEMA DE GOBIERNO Y PARTIDOS POLITICOS

Las Bases Orgánicas son hasta este momento de la historia constitucional, año de 1843, el documento que dibuja el plano más equilibrado entre el juego de los órganos estatales. El Legislativo aparece menos dominante que en las anteriores constituciones, aunque sostiene la atribución de intérprete último de la Constitución y consecuente y presumiblemente la de control constitucional, de la que nada se dice, esto último no obstante los antecedentes: la Constitución de Yucatán de 1841 y el Voto de la

que ha hecho subir tan exorbitantemente el número de generales, jefes y oficiales. (356)

El segundo presidente bajo la vigencia de las Bases fue José Joaquín Herrera, liberal moderado, quien ocuparía dicho cargo en virtud de disposición expresa de las Bases Orgánicas por su calidad de presidente del Consejo de Gobierno, no obstante que posteriormente sería electo por las juntas departamentales por medio del procedimiento correspondiente a partir de agosto de 1845. El gobierno de Herrera duraría hasta principios de 1846, cerca de un año, y se distinguiría, como lo apuntan la mayoría de los historiadores, por su ambigüedad: sus tendencias moderadas no satisfacían ni a conservadores ni a liberales puros; tachada de omisa por unos porque no retrogradaba, por otros por que no avanzaba; sus términos medios a nadie satisfacían. (357)

A lo anterior tenemos que agregar la pasividad, no exclusiva de este gobierno, con que se hizo frente a la inminente pérdida de Texas, cuya agregación a los Estados Unidos se había ratificado en la convención texana del 4 de Julio. (358)

El tercer presidente de este periodo sería el general Mariano Paredes Arrillaga, cuyas tendencias centralistas atraerían el interés de las clases privilegiadas. Baste decir que su presidente de consejo de gobierno fue Tornel y que bajo se auspicio surgió El Tiempo, periódico dirigido por Alamán y reconocido por sus tendencias monarquistas. (359)

#### VI. ACTA DE REFORMAS DE 1847

356 El subrayado es nuestro y está tomada de "Los primeros tropezos", Zoraida Vázquez Josefina, Historia general de México, Cosío Villegas, Daniel (Coord.) t. III, Colegio de México, 2a. edición, México, 1981, pp.56,ss.

357 "México independiente", Olavarria y Ferrari, Enrique, en México a través de los siglos, t IV, p.543.

358 Sin embargo la pasividad de Herrera frente a la cuestión texana no fue plenamente intencional sino también a la falta de dinero y a la agitación e inseguridad política interior. Tal era el sentido de la información que obraba en manos del ministro norteamericano Buchanan, como se puede ver en las notificaciones recibidas por él en septiembre y octubre de 1845. Véase: Bravo Ugarte, José, Historia de México, t. III, Jus, México, 1953, p. 196.

359 Charles A. Hale (El liberalismo mexicano en la época de Mora, 1821-1853, trad. Sergio Fdez. y Fco. González, S. XXI, México, 1972, pp. 30 y ss) describe los orígenes de las tendencias monarquistas en el México independiente. Del punto en cuestión apunta: "Cuando Paredes rechazó la idea de llamar a un príncipe extranjero, El Tiempo suspendió su publicación como protesta (7 de junio de 1846)."

## A. VINCULACION HISTORICA

Las Bases Orgánicas tuvieron vigencia nominal cerca de tres años, que se destacaron por sus turbulencias; la presidencia de Santa Anna se caracterizó, como siempre, por sus repetidas ausencias cubiertas por Canalizo y Herrera ya para hacer frente a los numerosos levantamientos o para cuestiones personales como las ceremonias luctuosas por el fallecimiento de su señora esposa y luego para contraer nuevas nupcias, estas dos últimas en menos de dos meses. Como siempre, Santa Anna se extralimitó en sus funciones asumiendo actitudes dictatoriales y afectando incluso los sectores que lo sostenían. Un nuevo levantamiento del general Paredes Arrillaga secundado por varios departamentos provocarían la caída de Santa Anna, quien no sólo hizo caso omiso a la prohibición constitucional de dirigir personalmente al ejército sin permiso del Congreso, sino que a su paso disolvió la asamblea de Querétaro y destituyó a su gobernador. En tanto que en la capital Canalizo daría un golpe al Congreso al decretar la suspensión de sus sesiones hasta en tanto no se resolviera la cuestión de Texas, obligando además a las autoridades de la República a jurar dicha disposición, cuestión a la que se negaron la Suprema Corte de Justicia, la asamblea departamental y el ayuntamiento. El día 8 de diciembre el Congreso, apoyado por el batallón de reemplazos reunidas en el convento de San Francisco, llamarían a la presidencia de la República con fundamento en las Bases Orgánicas, al presidente del Consejo de Gobierno, general José Joaquín Herrera. El 15 se desconocía a Santa Anna como presidente y se designó provisional a Herrera quién después sería ratificado por el proceso electoral correspondiente. Mas tarde Santa Anna levantaría el sitio de Puebla, y se entregaría en Jico a las tropas de Paredes y de Bravo. El Congreso declarararía la responsabilidad de Santa Anna y remitiría el expediente a la Suprema Corte, la que el 24 de mayo lo exiliaría, partiendo Santa Anna rumbo a Venezuela el primero de junio. De este tiempo datan el fracaso del acuerdo con Texas, su posterior agregación a los Estados Unidos. En razón de lo anterior Herrera contrata un préstamo de 15 millones, en las peores condiciones, para organizar la campaña de Texas, enviando a la frontera del norte unas tropas al mando de Mariano Arista y dejando otras en San

Luis Potosí al mando del general Mariano Paredes Arrillaga; donde permanecía, sin duda para intimidar a las dos facciones, puros y conservadores, que luchaban por el poder; sin embargo Herrera no caería sino en manos del propio Paredes, simpatizante de las ideas más reaccionarias, quien "aceptaría" los términos del Plan de San Luis Potosí, dado por la propia tropa de reserva, en el que se acusaría a Herrera de tibio y falto de confianza, se le desconocía al igual que al Congreso y se proponía la convocatoria a un nuevo Congreso y se designaba a Paredes como caudillo del movimiento. Mientras tanto Gabriel Valencia, jefe del Consejo, "aconseja" a Herrera la renuncia. Este último huye, y Valencia propone un plan reformando al de San Luis, según el cual permanecerían vigentes las Bases Orgánicas y luego entonces con fundamento en éstas, le tocaba a él mismo por su calidad de titular del Consejo de la presidencia de la República. Sin embargo, esta situación no duraría mucho, ya que Paredes le enviaría un citatorio en el que ordenaba le reconociera como jefe único y se dispusiera a recibirlo el día siguiente, dos de enero de 1846, como efectivamente sucedió. El mismo día se reunió en palacio la Junta de Generales y Jefes, encargada de imponer la ley a México. Resultado de la misma fue el Acta General del Ejército, en la que se refrendó lo señalado en el Plan de San Luis, se previó la reunión de una junta de "representantes" nombrados por Paredes que se encargarían de nombrar al presidente interino encargado de convocar al Congreso extraordinario. El día 4 Paredes prestaba juramento como presidente interino.

Los tiempos de gran inestabilidad política se convertirían en agitación por la simpatía de Paredes por los grupos conservadores mas extremistas, con los divulgadores de las ideas monarquistas, (360) vínculos que después intentaría infructuosamente de ocultar, y abandonándolos demasiado tarde (3 de agosto)

360 "... desde su espurio cargo Paredes promovió la monarquía entre los miembros del Congreso Constituyente integrado a la manera corporativista que años después sería típica del fascismo, para ello contó con la entusiasta colaboración del ideólogo de la reacción Lucas Alamán. El infidente Paredes no pudo consumar su proyecto monárquico porque fue depuesto por el entonces federalista general Mariano Salas, quien llegaría a ser regente del imperio en 1863 y 1864; Paredes pretendía llevar al trono del mexicano al infante don Enrique de España, cuñado de la reina María Cristina." (El subrayado es nuestro) Fernández Ruiz, Jorge. Juárez y sus contemporáneos, UNAM, México, 1986, p.242.

remitiría una iniciativa para que se volviera a la estricta aplicación de las Bases Orgánicas, las que nunca más volverían a ver la luz, ya que al día siguiente el general Mariano Salas dictaría el Plan de La Ciudadela, también firmado por Valentín Gómez Fariás, en el que se argumentaba la ilegitimidad de un Congreso en el que se habían reunido los elementos más extraños y mas propios para arrancar la soberanía al pueblo de México. Asimismo, acusaba al gobierno derivado del Plan de San Luis por integrarse de hombres adictos a la monarquía y al centralismo. Sin embargo, no deja de resultar extraño el que también los acuse de ser desafectos al ejército y de meditar la disolución del mismo, sobre todo después de criticarlos por centralistas, los que públicamente eran afines al ejército. Proclamaba la convocatoria a un nuevo Congreso constituyente conforme a las bases electorales que sirvieran de base al de 1824, encargado de resolver sobre la forma de gobierno que más considerase conveniente, con la única exclusión de la monárquica. También resulta extraño el que se invitara a Santa Anna como general en jefe del movimiento.

El 6 de agosto, entre el repiqueteo de las campanas, vivas a Santa Anna y una salva de veintidós cañonazos asumía el poder Mariano Salas.

Santa Anna llegaría a Veracruz el 16 de agosto y daría a la prensa un pronunciamiento en el que tacha de nulo e impopular al partido conservador y proponía, en tanto se reunía el Congreso, se restableciese la Constitución de 1824, cuestión que sería retomada por Mariano Salas en el bando del 22 de agosto de 1846.

El pronunciamiento liberal de Santa Anna se entiende claramente si pensamos como Enrique Olavarria (361) que Santa Anna únicamente utilizaba las ideas liberales para legitimar su presencia en México y poder en el fondo llevar a cabo sus ambiciosos planes personales, en realidad contrarios a los de los liberales puros como Gómez Fariás, los que entendiendo nuevamente que a pesar de tener de su lado la voluntad de la mayoría del pueblo, la justicia y la razón, carecían del argumento de la fuerza, que era el único que entendían los partidarios del

361 En op.cit., pp.572 y ss.

antiguo orden, razón por la cual debieron aceptar las realidades como eran, y aceptar compartir como elemento complementario el regreso al poder; a pesar de conocer a Santa Anna y sus incondicionales, tuvieron que consentir regresara en el mismo barco al puerto de la Federación. (362)

Santa Anna planeaba llevar a los extremos la aplicación de las ideas liberales buscando el surgimiento de conflictos, para que ante éstos apareciera él mismo como salvador, pudiendo establecer entonces un régimen en el que concentrara el poder. Pero para llevar a cabo sus planes no debía ostentar directamente el poder. Es esta la razón por la que rechaza la presidencia que le ofrece Mariano Salas, quien sorpresivamente se ve como depositario de dicho cargo, aunque en el fondo Santa Anna sería el real detentador del poder. Es así como se integra un ministerio antitético de liberales y conservadores, con continuos roces, en el que figuraría Gómez Farias, líder de los liberales, como ministro de Hacienda, para después ocupar la presidencia del Consejo de Gobierno, movimiento realizado por consigna de Santa Anna, que quería impedirle que fuese electo cuando menos vicepresidente de la República y además eliminarlo del gabinete; movimiento que aceptó Gómez Farias al decretarse que el encargado de suplir al presidente sería el titular del Consejo, además de informársele que en caso de no aceptar se otorgaría dicho cargo a Gómez Pedraza, líder de los moderados. (363).

En estas condiciones se realizan las elecciones para diputados al nuevo Congreso constituyente el día 27 de septiembre de 1846 (364). Como resultado de las elecciones el Congreso se integraría en su mayoría por moderados, siguiéndole los liberales pu-

---

362 Fernández Ruiz, *Un reformador...* op.cit., pp.186.s.

363 *Ibid*, pp.190 y 191.

364 La convocatoria para estas elecciones fue expedida por el general José Mariano Salas el 6 de agosto de 1846. en contraposición a la Constitución centralista no exigió una renta mínima para poder ser elector, tuvieron derecho a votar los hombres libres nacidos en el territorio mexicano, se tomó como base la población por cada cincuenta mil habitantes un diputado; los que resultaron electos siguiéndose un sistema indirecto en tres grados.

ros y después en escaso número los conservadores. (365)

En cuanto a las elecciones para la presidencia y a la vicepresidencia, entonces restablecida, los puros tenían por candidato a Gómez Farías, en tanto que los moderados al general Salas, mientras que para la primera ambos postulaban a Santa Anna; del proceso electoral resultaron triunfadores para presidente Santa Anna y para vicepresidente Gómez Farías. Encontrándose el primero en San Luis se hizo cargo de la presidencia el segundo, lo que provocó gran disgusto y alarma de los conservadores.

Gómez Farías apenas toma la presidencia se decide a hacer frente a los dos principales problemas del país: la cuestión de Texas y desde luego la carencia de recursos económicos: la primera no se podía resolver sin la segunda; y el segundo implicaba hacer frente al problema más importante de la época: el problema que, quiérase o no, constituía la cuestión básica de la vida política de México: la concentración, en unas cuantas manos, de la gran propiedad rústica y urbana. (366) Así, el Diario Oficial del último día del año de 1846 insiste en la necesidad de otorgar recursos suficientes al gobierno. El Congreso recibe la iniciativa relativa a la ocupación de los bienes de manos muertas, y en sesión permanente conoce del asunto desde el día siete. En la discusión se rindieron informes de la precaria y angustiosa situación del ejército del norte, así como de los rumores en el sentido de que el ejército se inclinaba a proclamar la dictadura. Así las cosas, el Congreso admitió a discusión el proyecto de ocupar los bienes de manos muertas hasta donde fuese necesario para negociar quince millones de pesos. Ante tal situación los conservadores y moderados se limitaron a presentar todas las excepciones que les fueron posibles. "Los puros estaban por una política confiscatoria sin titubeos ni contemplaciones; los moderados, en cambio, pretendían atenuar los alcances de esa medida y entrar más bien en un camino de

365 No obstante esto, Bravo Ugarte (op. cit. t. III-1 p. 196) y Jaime del Armental (op. cit. p. 196) apuntan que en las elecciones del 27 de septiembre "... desgarada y violentamente se excluyó a los moderados y conservadores."

366 Fuentes Díaz, Vicente, Los partidos políticos... op. cit. p. 55.

entendimiento con la Iglesia." (367) Finalmente, las ideas del gabinete encontrarían el apoyo de la mayoría aprobándose la ley el día 10 de enero.

La protesta del clero no se haría esperar, amenazando de excomunión a los votantes y ejecutores de la ley, lo que en principio surtiría algunos efectos pero que finalmente enfrentaría la firme resolución del gobierno publicándose el día 13, sucediéndose un gran alboroto. Los moderados ofrecerían al gobierno el apoyo a la ley siempre que se les dejase manejar el ministerio y el vicepresidente se comprometiese a seguir el voto de la mayoría, cuestión a la que obviamente se negó Gómez Farfías.

La resistencia del clero a la ley y su reglamento van desde las simples declaraciones (368) hasta la provocación y financiamiento de amotinamientos. Es así como se produce la noche del 27 de febrero el pronunciamiento en la capital del regimiento "Independencia" y del batallón "Victoria" integrados por médicos, abogados, comerciantes, personas de cierta posición social, tenidos por aristócratas que habían ingresado a la carrera militar para realizar sus ambiciosos planes. (369) El plan de los pronunciados declaraba cesantes en sus funciones a los poderes generales Legislativo y Ejecutivo, por haber desmerecido la confianza nacional, y creaba una administración provisional, encomendada al presidente de la Suprema Corte de Justicia.

De esta manera el gobierno de don Valentín Gómez Farfías enfrentaba una vez más la resistencia del clero. Los continuos cambios en el gabinete de Gómez Farfías son un fiel reflejo de la tensa situación que atravesaba el país: El Ministerio de Justicia tuvo en este breve término cinco cambios de titular, el de

---

367 *Idem.* p.55.

368 Entre las múltiples protestas clericales originadas por la expedición de la ley para la ocupación de los bienes de manos muertas, destaca por su insolencia la del obispo Portugal de Michoacán, en la que pretendía que hubiese en la Nación mexicana dos soberanías temporales, una de las cuales era el Estado eclesástico. Fdez. Ruiz, Un reformador... op.cit. p.198.

369 Estos grupos pasarían a la historia con la denominación de polkos en virtud, no ya de su escasa solidaridad con México, sino por su traición a la patria, apoyando con sus obras la intervención de los E.U.A. cuyo presidente era entonces James Knox Polk.

Relaciones tres, el de Guerra dos y el de Hacienda cuatro. (370)

La guerra civil suscitada por la reacción del clero terminaría en principio con el regreso de Santa Anna, quien en definitiva rompe con los liberales y pacta con los conservadores, entregando la guardia nacional a los "polkos"; derogó las leyes del 11 de enero y decretó paradójicamente, la contratación de créditos por 20 millones que debían sacarse de bienes eclesiásticos ( decreto desl 27 de marzo.)

No obstante haber sido rotundamente derrotado en la batalla de Angostura, Santa Anna fue recibido como un triunfador (21 de Marzo), y esto solo gracias a que tanto puros como moderados y conseervadores pretendían allegárselo a sus filas.

La estadia de Santa Anna en la capital sería muy breve, ya que el Estado bélico requería la presencia del gran "caudillo militar" en los campos de batalla, por lo que nuevamente tendrá que dejar la presidencia, con lo que estaría en funciones nuevamente Gómez Farias, lo cual no podía ser, ya que Santa Anna había renovado su pacto con los conservadores, sin embargo Gómez Farias no estaba dispuesto a renunciar, por lo que Santa Anna propone suprimir la figura de la vicepresidencia y otorgar sus funciones a un presidente sustituto, el cual sería designado por el Congreso; de esta forma saldría electo el moderado Pedro María Anaya. (371 ) Este hecho resulta sumamente importante en la

370 El gabinete se integró inicialmente por el licenciado José Fernando Ramírez en la cartera de Relaciones Interiores y Exteriores, el general Valentín Canalizo en la de Guerra y Marina además encargado del Ministerio de Hacienda hasta el 26 de Diciembre en que le hizo entrega al licenciado Pedro Zubieta; en el ministerio de Justicia estuvieron inicialmente como encargado del despacho el oficial mayor José María Durán hasta el día 13 de enero de 1847, fecha en que fue designado ministro de Justicia el señor Andrés López de Nava. En la Secretaría de Relaciones renunció el titular el 28 de enero y quedó encargado del despacho el oficial mayor José María Ortiz Monasterio hasta el 28 de febrero en que se nombró encargado al señor Ignacio Sierra y Rosso. En el Ministerio de Justicia el señor Joaquín Ladrón de Guevara sucedió el 22 de enero al señor López de Nava, quin regresó como encargado de ese ministerio el 28 de enero y fue sustituido por el señor José María de Jáuregui el 11 de febrero. En guerra y Marina el general Antonio Viqueano substituyó el 24 de febrero al general Valentín Canalizo. Por el ministerio de Hacienda desfilaron, sucesivamente como encargados, Ignacio Figuero y Antonio María Horta quien fue substituido por el señor Francisco Suárez Iriarte como titular por unos cuantos días que fueron del 26 de enero al 19 de febrero de 1847, fecha en que regresó nuevamente como encargado el señor Horta. Véase Fdez. Ruiz, Un reformador, op cit.

371 Los puros habían presentado como candidato a Almonte.

historia de México porque va a marcar una línea clara entre puros y moderados.

La intervención norteamericana avanza a grandes pasos; el 27 de febrero ocupan Chihuahua; un mes después se da la capitulación de Veracruz, abandonada a sus propias fuerzas; el 18 de abril Santa Anna es derrotado estruendosamente en la batalla de Encero, y el 15 de mayo se entrega Puebla sin dispararse un solo tiro. Es bajo esta presión que el Congreso expide apresuradamente el "Acta Constitutiva y de Reformas" Jurada y promulgada el 21 de mayo de 1847.

## CONCLUSIONES

1.- En "la política" de Aristóteles no es posible encontrar estructurada la teoría de la separación de poderes, ya que si bien el estagirita distinguió las actividades primordiales del estado nunca pensó en la atribución exclusiva de actos de un mismo contenido en un solo órgano, es decir, no concibió la idea de la especialización de una determinada función por cada órgano.

2.- La concepción de "separación" de los órganos sería imposible en Aristóteles y aún en la realidad misma de la Grecia Clásica ya que dicha idea se ve perdida dentro de su sistema político en el cual no era concebible la idea de un poder superpuesto a los ciudadanos, ya que ellos eran el único poder posible, cuestión contraria a las nociones de separación orgánica y subjetiva a la vez de hacer por demás ocioso el estudio de la idea del equilibrio de los órganos ya que el único ente soberano es la suma de los ciudadanos, mejor reflejada, en todo caso, en la asamblea deliberativa, que debía ser soberana en todas las materias.

3.- Aristóteles no concibió ni la separación de funciones, ni la subjetiva, ni la orgánica, ni la idea de equilibrio de los órganos, y acaso sólo distinguió las tres actividades primordiales del estado, en cambio si apreció el vicio que pretende solucionar el principio en cuestión y esbozó la idea del control del ejercicio del poder al pensar que "la independencia ilimitada de la voluntad individual no puede ser una barrera contra los vicios que cada uno de nosotros lleva en su seno".

4.- En Polibio y Cicerón no es posible encontrar ninguna de las divisiones que supone la teoría clásica de separación de poderes, ya que las bases y finalidades de los que se ocupan son mas del marco social que uno de la competencia y equilibrio de los órganos del estado. Así pretenden resolver cual es la mejor forma de gobierno para una comunidad partiendo del dominio de uno de los segmentos de la comunidad, para lo que estudian las virtudes y problemas de las distintas formas de gobierno entonces cono-

cidas, es así que analizan y descartan como viables la monárquica, la aristocrática y la adocrática, pero concluyen que la combinación de los elementos de éstas en una sola, la forma mixta de gobierno, la que resulta ser la más ventajosa, porque en ella estarían "moderándose y templándose reciprocamente" los tres factores principales de su plantamiento: el monarca, la aristocracia y el pueblo. Buscando en realidad, en el fondo de su planteamiento, la búsqueda de la participación equitativa en el poder público romano de las dos grandes clases sociales en pugna: patricios y plebeyos.

Ni en las ideas de Polibio, ni en las de Cicerón, ni aún en la Constitución romana podemos ubicar los orígenes del principio de la separación de poderes, ya que ellos hablaron de equilibrio entre las dos clases sociales de que se componía la población libre; pero no entre los órganos del Estado. No perseguían evitar que uno de los órganos del poder estuviera sobre los otros, ni el que se frenasen entre sí, ni el respeto de las libertades de los hombres, sino sólo que, dentro de la ciudadanía, una clase social no dominara a la otra.

5.- John Locke concibe cuatro actividades primordiales del Estado. Las primeras tres, que llama poderes, son la legislativa, la ejecutiva y la federativa, y una última que denomina facultad prerrogativa. Estas actividades las aglutina dentro de la esfera de competencia de tan solo dos órganos; el monarca, al que corresponden las potestades ejecutiva y federativa y la facultad prerrogativa, y el parlamento al que corresponde la labor legislativa. Lo importante aquí es observar como Locke no concibe aún la labor jurisdiccional como una actividad distinta a la ejecutiva y menos aún la necesidad de un detentador propio especializado en el ejercicio de dicha función.

6.- En la obra de Locke no es suficientemente clara la idea de la necesaria separación de los poderes, no obstante que su cuadro constitucional solo contaría con los poderes ejecutivo y legislativo. La idea de la separación de los órganos es confusa si atendemos al argumento de que la actividad de uno es permanente y

la del otro solo requiera poco tiempo, sólo resultando valedero el manifiesto temor del autor del Ensayo sobre un gobierno civil a que siendo uno mismo el detentador de las actividades legislativa y ejecutiva produzca y aplique las leyes en su beneficio propio y no en el de la "comunidad civil". Además la concepción de "división" de Locke no es en el sentido de independencia de poderes ya que concibe al monarca y al parlamento como copartícipes en el ejercicio de la función legislativa, al permitirle al primero varias atribuciones en relación al proceso legislativo.

7.- De la concepción de Locke de cuatro actividades principales del estado dentro de las que no incluye la jurisdiccional, y de la asignación de tres de esas cuatro actividades en un mismo detentador, además de la colaboración del monarca y el parlamento en el ejercicio de la función legislativa desprendemos que Locke no tiene una idea acabada del contenido de las funciones del Estado, y no esta o no concibe la idea de separación de funciones, al menos dentro de las cuatro actividades primordiales que el concibe. En todo caso Locke solo aboga por la no concentración absoluta de la función legislativa en unas solas manos.

8.- El autor del Ensayo sobre el entendimiento humano no concibe la idea del necesario equilibrio de los poderes, sino por el contrario aboga por la necesaria supremacía del poder legislativo, esto derivado de tres consideraciones: la primera por el origen del legislativo, ya que la constitución del poder legislativo es el primer acto de una comunidad política; la segunda por la concepción de las leyes como el magno instrumento del que se vale la sociedad para alcanzar su más alta finalidad: que sus miembros individuales disfruten de sus propiedades en paz y con seguridad; y la tercera, en razón de la facultad de control que tiene sobre el ejercicio de las actividades ejecutiva y federativa y sobre su detentador, al estar facultado para retirar esos poderes si encuentra razón para ello e igualmente también el de castigar cualquier prevaricación.

9.- Si la jerarquía del legislativo es indiscutible en el pensamiento de Locke, también lo es la idea de encontrar ciertos li-

mites en su misma finalidad, es decir, las causas que dan origen a la sociedad política de Locke; salvaguardar las vidas, libertades y bienes de los miembros de la sociedad. Límites que cobran vida en la atribución inherente a los miembros de la sociedad a resistirse a una larga cadena de abusos, prevaricaciones y maquinaciones de los detentadores del poder; el derecho de desembarazarse de las personas que invadan "la ley fundamental, sagrada e inalterable de la propia conservación que fue la que los impulsó a entrar en sociedad. En ese sentido puede afirmarse que la comunidad es siempre el poder supremo."

10.- Si bien John Locke no es el ideador de la teoría de la separación de poderes es uno de sus predecesores teóricos; en principio por su temor a que las actividades ejecutiva y legislativa quedaran en unas solas manos, y sobretodo por su concepción de que los poderes debían estar controlados por el legislativo y éste a su vez por el pueblo, cuestiones todas que tienen en el fondo el aforismo pilar del pensamiento de Montesquieu, "que por la disposición de las cosas el poder detenga al poder."

11.- Del libro XII del Espiritu de las leyes de Montesquieu se han dado dos distintas interpretaciones, la clásica de la separación de poderes y una mas reciente denominada de separación jurídica, las que apesar de ser contradictorias entre si cuentan en común con varias cosas, como la de ser ambas interpretaciones de carácter lógico, ya que ninguna esta dada en forma expresa y solo se obtienen de concatenar una serie de ideas básicas. Asi mismo comparten el punto medular cifrado en el aforismo de Montesquieu arriba señalado, asi como su punto de partida y fin último, siendo el primero la máxima basada en la observación de que siempre que el poder se encuentra en una misma persona, corporación o asamblea se tiende al abuso del mismo, en tanto que la segunda señala el objeto de la teoría es el de garantizar la libertad de los individuos.

12.- La teoría clásica de la separación de poderes contiene los siguientes elementos:

- A) Distinción de tres distintas funciones.
- B) Existencia de tres poderes (órganos)
- C) Los órganos son independientes e iguales

entre sí.

Independientes en base a tres criterios:

a) La separación de funciones, que se traduce en que cada órgano se especializa en actos de un solo contenido y nada más.

b) La separación orgánica, en virtud de la cual ningún órgano puede relacionarse con otro para la realización de las tareas que tiene encomendadas, debiendo llevar éstas a su último término.

c) La separación subjetiva, en virtud de la cual ningún individuo puede formar parte a la vez de dos órganos.

La igualdad está dada por la independencia de los tres poderes, al darles competencias distintas, así como por la idea de que las tres funciones se encuentran, así aisladas, en un mismo nivel de jerarquía.

13.- La teoría de la separación de poderes puede ser criticada desde varias perspectivas. En lo relativo a la idea de "separación" lo encabeza una derivada de la ambigüedad de los conceptos empleados, referente a la concepción de tres "poderes" soberanos e independientes entre sí, lo cual atenta contra el principio de la unicidad del poder estatal. También en torno a la idea de "separación" están los comentarios sobre la facultad que efectivamente Montesquieu reconoce al titular del ejecutivo de vetar las disposiciones del legislativo, así como otras de carácter limitativo con las que por su parte cuenta el legislativo, ya que todas éstas rompen con la separación de los poderes. Si los poderes se encuentran en relación, entonces no existe la separación orgánica; si pueden realizar actos cuya substancia es ajena a la que les corresponde se rompe con la separación funcional, y aún más. Si seguimos el criterio de varios juristas en el sentido de que el veto del ejecutivo lo convierte en miembro del órgano legislativo, luego se rompe con la separación subjetiva.

14.- De las tres clases de separación que supone la teoría clásica dos son incompatibles entre sí; la funcional y la orgánica. Si la separación funcional supone la especialización de un órgano en actos de un solo contenido, en tanto que la separación orgánica la realización por un órgano, sin relación alguna con otro, de las tareas que se le han encomendado hasta sus últimas consecuencias, lo cual implica en la realidad que un órgano, para conservar su autonomía orgánica y desempeñar una tarea hasta sus últimas consecuencias tendrá que realizar actos cuya sustancia funcional no le corresponden.

15.- La idea del aislamiento o separación de poderes que supone la teoría clásica no constituye en realidad instrumento alguno de garantía para la limitación de los mismos, no deja de ser sino sólo un diseño en el que se pluraliza el ejercicio del poder, ya que en los términos de la teoría clásica mantiene la misma propensión al desbordamiento de los órganos o por el contrario, de mantenerse éstos dentro de las competencias señaladas, se corre el riesgo de paralizar el actuar del estado.

16.- La idea de igualdad jerárquica implícita en la teoría clásica sólo puede derivarse del hecho de reconocer la misma fuerza a las tres funciones del estado, planteamiento que resulta erróneo ya que si el ejercicio de cada función se encuentra encomendado de manera exclusiva a determinado órgano resultaría superior el encargado de la función legislativa. Si bien los tres órganos se encuentran sujetos a la ley, ésta sólo puede ser producto del actuar exclusivo del legislador.

17.- No aceptamos la teoría clásica de separación de poderes por encontrar a sus supuestos demasiado geométricos e incompatibles entre sí, sin embargo reconocemos su importancia en el desarrollo del constitucionalismo y aceptamos el aforismo primero y último que la sustenta; "Que por la disposición de las cosas el poder detenga al poder", que su ejercicio se instrumente en forma tal que se evite se concentración en unas solas manos.

18.- La segunda versión entresacada del libro XII del "Espíritu de las leyes" es la teoría de la independencia jurídica de los poderes o simplemente fórmula de no concentración. Esta nueva versión parte precisamente de negar las tres clases de separación en que se basa la teoría clásica consiguiendo un estado de equilibrio entre los órganos a fin de lograr la máxima de Montesquieu.

19.- Niega la separación orgánica porque parte precisamente de que los órganos para limitarse mutuamente deben estar en contacto; niega la separación de funciones porque la forma en que Montesquieu pone en contacto a los órganos es haciendo necesario la confluencia de los mismos para el ejercicio de las funciones; rompe con la separación subjetiva al considerar que son miembros del legislativo todos aquellos miembros de los que se requiere su voluntad para que una ley sea aprobada y -dice- el veto resolutivo sólo es una forma más de requerir el consentimiento de un individuo con lo que el ejecutivo, el monarca, sería también parte del legislativo.

20.- La fórmula de no concentración también señala que Montesquieu para lograr la máxima de que el poder detenga al poder es necesaria una situación de igualdad entre los órganos, lo que no se consigue por la especialización funcional, ya que, Montesquieu partió precisamente de reconocer la desigualdad jerárquica de las funciones.

21.- La idea del necesario contacto de los órganos para poder limitarse entre sí y la concepción de una desigualdad jerárquica de las funciones del estado constituyen los elementos pilares de la teoría de separación jurídica, ya que, al considerar, Montesquieu, suprema a la función legislativa, su ejercicio no debe ser competencia de un sólo órgano sino que debe estar sujeta a la confluencia de voluntades de dos entidades orgánicas distintas del parlamento y del monarca, cuestión que no sólo pondría a dichos órganos en situación paritaria sino en contacto, constituyendo el punto intermedio -digase contacto- de los dos brazos de la balanza y a través del cual pueden limitarse entre sí.

22.- Un elemento más de la teoría de la separación jurídica lo forma la concepción del poder judicial como uno nulo, en el sentido de liberarlo de toda actividad política, como pudiera ser la de juzgar a los titulares de los otros órganos. Así lo subordina y restringe únicamente a señalar la norma general a aplicarse al caso concreto, además de no ser detentado en forma permanente por ninguna persona. Así, en un momento dado sólo se tendrá la ley, la cual señala la forma de designar al tribunal y establece, asimismo, las normas generales, dentro de las que determinará el juez, las aplicables a la controversia específica para cuya resolución se le designó. Así es como se puede entender la concepción de Montesquieu del poder judicial como solo una presencia y una voz.

23.- Para la teoría de la separación jurídica el órgano ejecutivo logra cierto equilibrio con el legislativo gracias al veto del monarca, sin embargo la función administrativa por sí misma es visualizada como inferior a la legislativa. Así la naturaleza de ese poder, su carácter subordinado hacen que no sea necesario -ni suficiente- para asegurar su independencia de hacer participar ningún otro órgano, ni confiarlo a un órgano compuesto, bastando solamente reconocer al parlamento el derecho de controlar su actividad.

24.- La teoría de la separación Jurídica entiende que Montesquieu estructuró también una forma mixta de gobierno por medio de la figura de la representación, en el ejercicio de la función tenida por suprema, la legislativa. Así, si en el proceso de elaboración de las leyes intervienen, en el marco de los órganos constitucionales, el monarca y el parlamento, este último compuesto por una cámara alta y una baja, en el plano social hace requerir para la expedición de una ley la confluencia de voluntades de los tres estamentos primordiales de la sociedad de Montesquieu: el rey, la nobleza representada en la cámara de los lores, y la burguesía, representada en la cámara de los comunes.

Además en el plano social parece perseguir una segunda finalidad; el reconocimiento, mantenimiento y defensa de las ga-

rantías y privilegios de la nobleza y demás clases intermedias, al atribuirles dentro del esquema, el papel indispensable de mediador entre los intereses del monarca y del pueblo, protegiendo a ambos de la voracidad mutua, además de lograr el reconocimiento de la labor político-social de la nobleza.

25.- La teoría de colaboración de poderes, estado actual de evolución de la teoría de la división de poderes comprende un claro entendimiento de las nociones de poder, órganos y funciones del estado, partiendo precisamente de señalar que el poder del estado es uno solo y los tradicionalmente llamados poderes son en realidad los órganos de éste, en tanto que las funciones son las distintas formas que recubren el actuar del estado.

26.- Los pilares básicos de la teoría de la colaboración de poderes son la idea de distribución de competencias entre los órganos y la distinción de la naturaleza formal y material de las funciones. Así ambas ideas permiten un armónico ejercicio de las funciones del estado, limitando el actuar de sus órganos interrelacionandolos.

27.- Al analizar jurídicamente los actos del estado se encuentra que existen diferencias entre éstos, pudiendose agrupar, siguiendo la tradición, en tres esferas diferentes; legislativos, administrativos y jurisdiccionales. Sin embargo sobreviven problemas para identificar a cuál de las funciones obedecen numerosos actos estatales, problema que a mi parecer se deriva del estricto apego doctrinal a la teoría clásica de separación de poderes, principalmente a la idea de la especialización de funciones, en virtud de la cual se tiende a identificar la competencia de un órgano con la función estatal que en forma preponderante se le ha encargado realizar.

La distinción de la naturaleza formal de la material de una función nos permite ver como un mismo órgano puede realizar actos cuyo contenido o materia sea distinta a la de su forma, fraccionando así la monopolización de las funciones, ya que mientras la naturaleza formal esta determinada por el órgano que emite el acto, por lo que todos los actos que emita un mismo órgano ten-

drán siempre la misma naturaleza formal, la naturaleza material se encuentra determinada por el contenido mismo de los actos, haciendo abstracción de lo formal, siendo legislativo si establece una norma jurídica abstracta que regula una pluralidad de casos o un hecho individual, jurisdiccional si resuelve casos individuales de derecho incierto o cuestionable y las situaciones e intereses jurídicos y administrativos si resuelve problemas concretos de acuerdo con las normas jurídicas, o dentro de los límites de ésta, valiéndose de medios que ante una investigación han de aparecer como un sistema complejo.

28.- La idea de la distribución de competencias implica que cada órgano tiene asignadas por el orden jurídico un conjunto de facultades y obligaciones específicas, las que en alguna medida se encuentran inter-relacionadas con las de otro órgano, situación que resulta mas clara en el marco de relaciones entre los dos órganos políticos, a fin de instrumentar un sistema en que la colaboración de los órganos sea necesaria para poder llevar acabo sus actividades. Marco de relaciones muy lejano a la hipótesis de confusión de funciones y que por el contrario instituye medios de control recíprocos entre los órganos.

29.- Los Elementos Constitucionales de don Ignacio López Rayón dibujan un confuso esquema de organización constitucional en el que resultan sumamente desafortunados el desarrollo de las idea de soberanía y separación de poderes, ésta última no obstante ser expresamente señalada, ya que se ve perdida en un nebuloso marco de relaciones entre los apenas distinguibles órganos, entre los cuales sobresale definitivamente la llamada Junta Suprema, presidida por el propio Rayón, y que tendría el control político del país al ser tres de sus miembros titulares de alguna de las cuatro capitanías generales en que se dividiría la monarquía, y entre los cuales, para el caso de guerra, se elegiría a un generalísimo, el cual sería electo entre otros por la propia Junta Suprema.

30.- El Reglamento del Congreso, dado por Morelos el día once de septiembre de 1813 establece una nítida estructura constitu-

cional, distinguiendo los tres órganos del Estado, marcando la división de los mismos, a tal grado que instrumenta un organismo para conocer de las causas seguidas contra los titulares de dichos órganos, ajeno a cualquiera de ellos, aunque supeditando al último sus resoluciones al parecer de los titulares de los poderes distintos al de la pertenencia del individuo encausado, con lo que se rompía, sin embargo, la idea del juicio seguido ante sus pares. El reglamento establece un sistema electoral indirecto en segundo grado para los legisladores y un claro proceso legislativo en el que el monarca tiene facultad de iniciativa y de veto, figuras que entre otras establecen las relaciones entre los órganos, rompiendo con la especialización y buscando relaciones de colaboración y a la vez de mediatización. Sin embargo, se disponen las cosas de tal forma que se da cierta preponderancia al órgano ejecutivo, condición que sin duda obedece a las necesidades existentes en esos momentos.

31. "Los sentimientos de la nación" de José María Morelos y Pavón se refieren escasamente a la organización constitucional, esto al decir de varios juristas en razón de que se dieron reformando los elementos constitucionales de Rayón. A mi parecer se debió sólo a que el reglamento del congreso del once de septiembre de 1813 ya dibujaba la organización de los poderes del Estado, por lo que Morelos en "los sentimientos de la nación", en cualquiera de sus pretendidas versiones, la una del catorce de septiembre y la otra del veintiuno de noviembre, ambas de 1813, ambas posteriores a la aparición del reglamento del congreso, se dirigieron a señalar la summa ideológica social que no se reproduciría ni en la Constitución de Apatzingán y sólo hasta mucho tiempo después en la Constitución de 1917.

32. El Acta solemne de declaración de independencia del seis de noviembre de 1813, prevista en el citado reglamento del congreso del mismo año, no se refiere a la división de poderes.

33.- La Constitución de Apatzingán o Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, de naturaleza transitoria, se encuentra organizado ya en dos grandes secciones, pudiéndose con-

siderar a la primera como dogmática y a la segunda como orgánica, destacándose de la primera la noción de soberanía, a la cual iría vinculada la de la separación de poderes, idea esta última, a la que, a primera vista, parece apegarse estrictamente en su plano formal, pero que estudiándola detenidamente puede descubrirse un acentuado privilegio del legislador tanto en la forma como en el contenido del documento.

Cuando se lee, en el documento en cuestión, la serie de incompatibilidades para que un individuo no formara parte a la vez de dos órganos del Estado, lo limitado de la facultad de iniciar leyes y del veto del ejecutivo en el proceso legislativo, facultad esta última a cuyo ejercicio invierte, por cierto, la carga refrendataria, por decirlo de alguna manera, al tener que obtener el apoyo de los legisladores para hacerse efectivo y no para ser superado, limitando la intromisión del ejecutivo en la actividad primordial del congreso, que salvo con algunas excepciones contraría también con la facultad reglamentaria, funcionalmente de naturaleza legislativa, y por último, cuando se ve al congreso como el detentador de la facultad de interpretar las leyes, por ser autor de las mismas, pudiera pensarse que el constituyente buscaba estructurar el gobierno, entendido en su sentido amplio, siguiendo, lo más apegado posible, a la teoría clásica de la separación de poderes. Sin embargo, si observamos, primero en el plano formal, como se apunta que el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo permanecería en el supremo congreso mexicano, creándose a su lado dos corporaciones a las que no se señala como "cuerpos representativos de la soberanía del pueblo", es que empesamos a percibir el trato desigual para los otros órganos, terminando por entender que la separación de poderes en la Carta de Apatzingán está trunca, ya que su finalidad, en el marco de los pesos y contrapesos debido entre los órganos del estado se encuentra notoriamente inclinada en favor del legislativo, fuente electora de los titulares tanto del supremo gobierno como del tribunal de justicia, los de residencia, los secretarios de estas corporaciones y los fiscales de la segunda y de muchos otros funcionarios. Estas y otras atribuciones del legislativo unicameral, aunado a otras consideraciones, como la composición colegiada del ejecutivo y lo limitado de las atri-

buciones de éste, así como el control del legislativo sobre la integración del judicial, al poder nombrar y remover a sus integrantes nos muestran un legislativo altamente predominante, no obstante lo cual no podrá decirse que la Constitución de Apatzingán adoptó un sistema parlamentario de gobierno, ya que carece de sus características, en todo caso se podrá hablar de un sistema convencional, aunque no encuadre perfectamente en dicho sistema.

34.- El Plan de Iguala y los Tratados Córdoba son documentos que cuentan con múltiples elementos comunes, aunque resulta relevante el hecho de que, a diferencia del primero los Tratados de Córdoba dejan la posibilidad de designar un monarca ajeno a la dinastía de Fernando VII.

Respecto de la separación de poderes ambos la consideran formalmente, sin embargo, en el marco de los poderes interinos que contemplan, se deja entrever cierto predominio de la regencia sobre la Junta suprema gubernativa, órgano legislativo. En la realidad cabe destacar el hecho histórico en que la junta eligió como su presidente a Iturbide, quien también resultaría electo presidente de la regencia, por lo que los miembros de la junta preguntándose si no serían ambos cargos incompatibles, aspecto más ostensible de la teoría de la separación de poderes, resolvió elegir otro presidente, aunque sin perjuicio de que cuando Iturbide concurriera a la Junta tuviera la preferencia. La "sumisa asamblea" no lo sería tanto ya que se denominaría a sí misma soberana, "sin reconocer otros límites que los que ella misma impusiera", prueba de ello lo fue que para la convocatoria a cortes constituyentes no se apegó a la voluntad de Iturbide, sino que amalgamó elementos de los proyectos de la regencia, de Iturbide y de la propia Junta. Convocatoria que por cierto contemplaba a un congreso bicameral, que finalmente, más por razones físicas que de controversias entre bandos, sesionaría en una sola cámara.

35.- El Reglamento Provisional y Político del Imperio Mexicano, primera estructuración fundamental del México independiente, rompen con la tendencia, en el marco de la organización de los poder-

res constitucionales, del dominio del legislativo, para plasmar la del plano real seguida durante la guerra de independencia. Son tiempos en que la personalización del poder encuentra su marco ideal para continuar. Son momentos de crisis en los que las decisiones urgentes, y la sobrevivencia de los fueros y privilegios de grupos decadentes del sistema económico, no pueden depender de complicados sistemas de decisión: legislar, juzgar y dirigir la guerra son funciones del caudillo, del emperador. Sólo así se explica que el monarca cuenta con el cúmulo de las atribuciones, cuyo ejercicio no requieren salvo contadas excepciones de la intervención de otro órgano. Monarca que por un lado resulta inviolable, delegando la responsabilidad a sus ministros, gracias a la figura del refrendo, a los que nombra y remueve libremente; y por otra parte controla al órgano judicial al tener el monopolio de la facultad de designar a los titulares de dicho órgano, pudiendo en un momento dado suspenderlos en el ejercicio de sus atribuciones. Por si fuera poco el imperio de Iturbide enfrenta a un legislativo cooptado totalmente que que la junta, órgano legislativo interino encargado de convocar a Cortes Constitucionales, se integró por miembros designados por el propio emperador, además de que el reglamento en cuestión, respecto del legislativo sólo reproduce las bases orgánicas de la Junta Nacional Constituyente, sin enumerar sus facultades, tan sólo encontrándose una facultad relevante, y en el capítulo referente al supremo tribunal de justicia; se trata de la facultad de declarar la "genuina" inteligencia de la ley, cuando hubiera duda sobre ésta, facultad que ejercería en caso de consulta del monarca y previo requerimiento de los tribunales, fraccionándose así el ejercicio de una de las principales atribuciones que entonces se reconocían al legislativo.

36.- El Plan de Casa Mata no solo sería la catapulta que pondría fin al Imperio de Iturbide, sino además, a sus raíces mismas; el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, incluso al más acariciado producto de éstas últimas, el primer congreso constituyente del México independiente, esto último gracias un poco a los vicios de origen del constituyente, pero más aun por el encendido sentimiento federalista que como polvora prendía, a su paso el Plan de Casa Mata.

37.- El Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de 1823, producto del "Congreso reinstalado", que habia perdido su calidad soberana al reconocer su papel de mero órgano convocante a nuevas cortes constitucionales, conoció el 28 de mayo de 1823 el documento conocido como "Plan Valle", el cual no se aprobaría, precisamente por no tener dicho congreso sino facultades convocantes.

El Plan Valle proyectaba para el país la forma republicana, representativa y federal, recogiendo desde luego las máximas del principio de la separación de poderes. Asimismo, entre otras peculiaridades, establecía un legislativo unicamaral, ya que no obstante contemplar a una cámara de senadores, cuyos miembros serían elegidos por los congresos provinciales, no le atribuía facultades definitivamente legislativas sino de velar por el orden constitucional. Asimismo establecía un ejecutivo colegiado.

38.- En el seno del constituyente de 1823-1824 se dieron tres corrientes distintas en torno de la idea del Estado federal que se quería, las primeras dos parten de la defensa de la unicidad e indivisibilidad de la soberanía, pero mientras unos se la atribuyen a la nación los otros la hacen recaer en los estados. La tercera, de naturaleza mixta, toma elementos de las primeras dos y agrega uno: la distinción de competencias, en virtud de la cual la soberanía de la nación tiene órbita separada de la de los estados y no es incompatible, ni aún puede rozarse con ésta. Lo esencial de esta tesis es que admite las dos soberanías.

Formalmente la tesis victoriosa fue la tercera, sin embargo, de acuerdo con José Barragán, triunfa gracias a un proceso dialéctico entre las tesis en conflicto, pero en el fondo siguiendo la lista mayoritaria de los votantes encontramos que en primer lugar se encuentran los defensores de la soberanía plena y absoluta en favor de los estados, "la tesis de que son éstos los soberanos y la nación solo lo es por participación y cesión. Espíritu bajo el cual resulta explicable la aparición de la figura del senado constituyente en el proyecto del acta constitutiva elaborado por la comisión.

39.- De acuerdo con Jorge Madrazo el Acta Constitutiva marca la orientación del principio de separación de poderes para todo el constitucionalismo mexicano, con excepción de la constitución centralista de 1836. A partir de entonces la tesis es de que existe un solo poder, que es el supremo poder de la federación y lo que se divide es su ejercicio, a través de tres órganos o funciones.

40.- El Acta Constitutiva establece un legislativo bicamaral en la que el sennaqdo realiza una labor principal en torno de la forma de Estado federal al servir como medio en el que se reconoce paridad de fuerza a las entidades federativas, pasando, prácticamente, en los mismos términos a la constitución de 1824.

41.- La integración del ejecutivo, diferida en el Acta Constitutiva, por la discusión en torno de su integración unitaria o colegiada apollada, entre otros razonamientos, la primera, en el temor a que uno colegiado sería insuficiente para contener a las entidades federativas, y la segunda en el temor al abuso del poder en manos de un solo individuo, terminarían inclinándose por el depósito de dicho órgano en un solo individuo.

Al lado del ejecutivo se aparece la figura de la vicepresidencia para suplir las ausencias del titular del órgano. También, en la sección quinta del título cuarto, referente al poder ejecutivo, se contempla un consejo de gobierno, sin embargo, dicho organismo esta en realidad muy lejos de formar parte propiamente del ejecutivo, perteneciendo más bien al legislativo, a la manera de nuestra actual comisión permanente, si consideramos que el consejo de gobierno sólo sesiona en los recesos del congreso general, se integra por la mitad de los individuos del senado y entre sus facultades se cuentan las de velar sobre la observancia de la constitución, aprobar el nombramiento de determinados empleados etcétera.

La aparición del consejo de gobierno bajo el título referente al poder ejecutivo se explica se tenemos presente los debates sobre la integración del ejecutivo durante la discusión del Acta Constitutiva. Resultan extrañas, o demasiado fuerte, en el consejo de gobierno, la facultad de acordar por sí sólo la convoca-

toria a sesiones extrauordinarias del congreso así como el hecho de que sería presidido por el vicepresidente de la república.

42.- El sistema de elecciones presidenciales contemplado en la constitución de 1824 es indirecto, a la manera española, a la par que contiene un fuerte sentido federalista, ya que además de ser las legislaturas locales las encargadas de emitir los votos, se encarga la calificación a la cámara baja, debiéndose, para ello, agruparse los diputados por entidades federativas, de tal manera que se votaba propiamente por estado, ya que cada contingente contaba con un sólo voto, entendiéndose en esto la idea de Ramos Arizpe de que el gobierno federal debería dirigirse a las entidades federativas y no a los ciudadanos o en otro plano que las autoridades federales tuvieran su origen en los gobiernos locales, como sucedía con el senado en el legislativo y el presidente y vicepresidente en el ejecutivo.

El sistema electoral para presidente y vicepresidente fue tomado en buena parte del texto original de la constitución norteamericana, de ahí que la constitución de 1824 dispusiera que el candidato que reuniera la mayoría absoluta de los votos sería presidente y el que le siguiera sería vicepresidente, sistema que debilitaba al ejecutivo porque hacía del vicepresidente un permanente peligro para el presidente, lo que era mucho más que una simple forma de cubrir sus ausencias. El sistema electoral hacía reproducir entre el presidente y el vicepresidente la pugna existente entre las dos grandes tendencias, grupos políticos, ya que inevitablemente la presidencia era alcanzada por el candidato de un grupo, en tanto que la vicepresidencia por el del otro, de tal forma que la primera república federal (1824-1835) estuvo así, caracterizada por la gran inestabilidad de los gobiernos.

43.- La constitución de 1824 acusa clara influencia de de las constituciones de Cádiz y la norteamericana, mismas que se ven matizadas recíprocamente, así como por las condiciones propias de nuestro país. Las dos grandes influencias implicaban la separación de poderes, por lo que su resultado en la constitución mexicana no podía ser muy distinto, sin embargo, se pueden señalar como excepción a la separación subjetiva la integración del con-

sejo de gobierno, que aunque propiamente legislativo, en razón de sus atribuciones y por estar integrado por la mitad de los individuos del senado, era presidido por el vicepresidente de la República, perteneciente al ejecutivo. También puede considerarse excepción al principio en cuestión, el procedimiento de elección del titular del ejecutivo al dejarse en manos del legislativo, pero de ninguna manera argumentarse esto para apuntar que se implementó un sistema parlamentario ya que no se contemplan las características de dicho sistema.

La separación de poderes resultado de la constitución de 1824 no se da en estricto apego a la teoría clásica, dibujándose más bien un marco de colaboración de los órganos, sin que exista confusión de funciones. Se estructura un sistema presidencial con un ejecutivo suficientemente fuerte para contener la impetuosa energía de las entidades federativas y fungir como ente mediador en la función legislativa del congreso federal, pero contenido con; la figura de la vicepresidencia, el sistema electoral indirecto en manos de las legislaturas de los estados y la cámara de diputados, y por el consejo de gobierno presidido por el vicepresidente. Sin embargo, el sistema presidencial de 1824 no olvida el golpe de estado de Iturbide, de tal forma que también estructura un legislativo suficientemente fuerte, de tal forma que no este subordinado al ejecutivo.

La Constitución de 1824 inter-relaciona los poderes procurando la eficaz marcha del Estado, mediante la colaboración y vigilancia mutua entre los poderes.

44.- En el marco de los "partidos políticos", es bajo la vigencia de la constitución de 1824 que revive la pugna nacida entre los dos grandes grupos enfrentados en el constituyente; centralistas y federalistas, pugna que se vivirá por cerca de medio siglo.

Los grupos políticos, más que organización de "partidos" se eran facciones en las que el personalismo y las relaciones culturales, económicas y amenudo sociales tenían un papel determinante. No tenían una organización sólida porque los miembros de un grupo pasaban con cierta facilidad al otro, aunado a la fugaz duración de los mismos. Tampoco tenían un programa acabado. Sólo con el tiempo, la misma pugna política los hiría definiendo, al

aparecer las tematicas sobre la expulsión de los españoles, la milicia civil o el ejército organizado, el patronato del clero, la afectación de los bienes de este último, terminando con la idea mas depurada la separación de la iglesia del Estado.

45.- La administración del vicepresidente don Valentín Gómez Farias, resultado del Plan de Veracruz de Enero de 1832 y de la ausencia de Santa Anna en la presidencia, aunque corta, es elemento catalizador de la lucha entre liberales y conservadores, con la prerreforma esclarece más nítidamente las diferencias ideológicas entre uno y otro grupo político.

46.- La ley constitutiva del centralismo, del 25 de octubre de 1835, las Bases para la nueva Constitución, esbozan lo que será el supremo poder conservador, como un refuerzo del principio de la separación de poderes.

47.- Las siete leyes centralistas son el primer documento constitucional del México independiente que incluye un catálogo de Derechos fundamentales para toda la República, sin embargo, como contrapeso contienen también al organismo más criticado en toda nuestra historia constitucional: el supremo poder conservador, figura que encuentra sus antecedentes teóricos en el pensamiento de Benjamin Constant, en tanto que los prácticos en el senado conservador de la Constitución francesa de 1799, el cual, presumiblemente, tendrían presente los conservadores don Lucas Alamán y don Francisco Sánchez de Tagle, ideadores del supremo poder conservador.

48.- El papel supremo del poder conservador sobre los restantes órganos se desprende de sus atribuciones y del carácter de sus resoluciones. La summa de sus facultades son de contenido político, pudiendo no sólo anular los actos de un órgano determinado, sino suspender a un órgano en el ejercicio de sus atribuciones, o bien para declarar cuál es la voluntad de la nación. Y aunque el ejercicio de sus atribuciones estan condicionadas a la excitativa de uno de los órganos, una vez emitida la "declaratoria" del conservador su incumplimiento es considerado crimen de alta traición, no admitiendo réplica su resolución.

49.- La razón de ser del poder conservador fue constituir un respaldo a la separación de poderes, sin embargo, sus atribuciones resultan atentatorias a dicho principio, siendo más bien, la vía idónea para su violación, sirviendo como instrumento para el enfrentamiento de los poderes y la paralización de la vida política.

50.- La Constitución de 1836 mantuvo la estructura bicamaral del legislativo, aunque, si bien la cámara de diputados mantuvo como criterio base para su elección a la población, el senado perdió la principal justificación jurídico política que tuvo en 1824, rompiéndose, por primera vez en nuestra historia, el binomio senado-federalismo, convirtiéndose sólo en una disminuida cámara colegisladora, siguiendo para su integración, un criterio únicamente claro en cuanto a su intención de convertirlo en un órgano representativo de las clases pudientes.

51.- En torno del sistema de gobierno derivado de la Constitución de 1836 encontramos a un presidente fortalecido, conserva y acrecienta las atribuciones que le había reconocido la de 1824, sobre todo con la facultad de designar a los gobernadores de los departamentos y libre de la amenaza de la vicepresidencia, aunque encuentra un ligero control intraorgánico en el consejo de gobierno. El legislativo conserva el monopolio de la interpretación de las leyes, sin embargo, veía serios limitantes en la facultad del conservador de intérprete de la voluntad nacional y velador de la separación de poderes.

Al poder judicial se le concedieron algunas atribuciones con matices políticos, como su participación en el proceso de designación de los titulares de otros órganos, además de la facultad de excitar, en determinados casos, al poder conservador para que ejerce el control político constitucional sobre el ejecutivo y el legislativo, facultad que resultaría sumamente importante.

La aparente relevancia del ejecutivo es mera apariencia al lado de la figura del órgano conservador, al que se le atribuyen la "summa" de las facultades de control sobre los restantes órganos.

lo que se traduciría en un estado de paralización política o del subpredominio del órgano que determinase el entendimiento del supremo poder conservador.

52.- La lucha entre los grupos políticos, bajo la administración de Bustamante, regida por la constitución de 1836, se caracterizó por el escaso enfrentamiento entre liberales y conservadores, ya que los primeros fueron duramente perseguidos, librandose la batalla más bien, en la prsensa. No obstante se dieron algunos chispazos del grupo liberal, los que, sin embargo, surgieron gracias al debilitamiento, fraccionamiento y paralización del poder, al enfrentamiento de los órganos ejecutivo y legislativo ante el conservador y el Judicial, cuestiones que muestran el debilitamiento de la administración y del propio grupo conservador.

Contrariamente a los privilegios y canongias logrados para el clero y la milicia, el gobierno sólo obtendría del primero precarias respuestas ante sus solicitudes crediticias, ocasionando un estado de semiparalización económica y el consecuente desgranamiento del voluminoso aparato militar, que tendría una nula eficacia en la guerra de los pasteles y en la de Texas. Nos encontramos, en fin, con un grupo conservador con serias fisuras, con problemas de interés, falta de coordinación, disciplina y definición partidista; donde los problemas políticos no tienen por causa el enfrentamiento con los liberales sino la lucha entre el propio núcleo conservador.

53.- La caída del régimen centralista de 1836 se debió a las fisuras en el núcleo conservador. Así, la administración de Bustamante se vería perdida ante los levantamientos de Gabriel Valencia, Paredes Arrillaga y Santa Anna. Las Bases de Tacubaya son el documento en que se desconocen a los poderes derivados de las siete leyes y proyecta formalmente la instalación de un gobierno que, finalmente sería dirigido por el propio Santa Anna, sin fijarle limitación alguna al presidente provisional encargado de convocar a un Congreso Constituyente, el que, al ser integrado por una mayoría de liberales, aunque escindidos en puros y moderados, ganaría la animadversión del dictador, quien promovería la disolución del mismo para integrar uno mas conservador.

54.- El congreso constituyente de 1842, integrado mayoritariamente por liberales puros y conservadores, conocería en realidad de tres proyectos distintos. El primero, fruto del pensamiento de los moderados; el segundo es en realidad el voto particular de los liberales puros de la comisión de constitución, y el último, que en estricto sentido es el segundo proyecto de constitución del constituyente.

55.- El primer proyecto del constituyente de 1842 o proyecto de la mayoría moderada tiene la cualidad de señalar un listado de derechos humanos, sin embargo, se caracteriza por adoptar una forma de Estado centralista y por dibujar un sistema de gobierno con notorio predominio del órgano legislativo, por cierto bicamaral, en el que recaen la mayoría de las facultades de control interorgánicas con las que contaba el supremo poder conservador en las leyes constitucionales de 1836, por lo que hace aparecer al principio de separación de poderes, que formalmente adopta, como una cláusula ajena al proyecto.

56.- El proyecto o voto particular de los liberales puros proponía una forma de Estado federal, con un sistema presidencial, aunque se estructura de tal forma que se otorga predominio al órgano legislativo, también bicamaral. Sin embargo, en el fondo del voto particular se ve que sus autores se preocuparon más por las relaciones entre las dos grandes esferas del Estado federal que por el interactuar de los órganos de la federación, dedicándose más bien a la búsqueda del equilibrio entre la federación y las entidades federativas, cuestión en torno a la cual girará el control de la constitucionalidad de las leyes. Por otra parte el Poder Judicial alcanza cierto repunte en ya que se establecen mecanismos para el respeto de los derechos humanos, mismos que resolvería la suprema corte, claro, siempre que no se presentara un problema de constitucionalidad de leyes.

57.- El segundo proyecto del constituyente de 1842 reprodujo en buena medida, al menos en lo esencial, al primero de la mayoría moderada, proponiéndose un sistema presidencial con predominio parlamentario, con una forma de Estado centralista.

El constituyente y su proyecto cayeron por los escasos destellos liberales de la obra, sobre los cuales se volcó todo el grupo conservador, propiciando una serie de levantamiento y planes que tuvieron su origen en el de Huejotzingo, en el que se sentaron las bases para, por una parte, la disolución del congreso, y por otra, la designación de una Junta de notables, que será la Junta Nacional Legislativa. Asimismo reafirmó en el poder a Santa Anna y a Nicolás Bravo, aunque no sin pequeñas disputas entre los generales conservadores. Se dejan vigentes a las bases de tacubaya.

58.- Las Bases Orgánicas, obra constitucional de la Junta Nacional Legislativa significaron un serio retroceso en materia de derechos humanos, confirmándose la intolerancia religiosa y marcando las restricciones en materia de participación política.

Las Bases adoptan una forma de Estado centralista. Se configura un legislativo bicamaral, haciendo del senado el ente representativo de las más depuradas facciones aristócratas, siendo ésta su base real de integración. Se dibuja una línea mas equilibrada entre los órganos del estado. El Legislativo aparece menos dominante que en las anteriores constituciones, aunque conserva la facultad de intérprete último de la constitución, y presumiblemente, ya que nada se dice al respecto, del control de la constitucionalidad de las leyes. El Ejecutivo aparece ligeramente reforzado con la facultad de veto en el proceso legislativo aun tratándose de reformas constitucionales, la de nombramiento de parte del senado y la viabilidad inminente del ejercicio de las facultades extraordinarias ante la inestable situación que vive el país. El Poder Judicial se ve disminuido comparado con el del proyecto de la minoría de 1842, ya que no contempla entre sus funciones la de protector de los derechos humanos.

59.- Durante la vigencia de las Bases Orgánicas se sucedieron tres administraciones distintas: las de los generales Santa Anna y Herrera, que caerían por acciones de los mismos conservadores, distinguiéndose la del primero por asumir una actitud dictatorial, procurando el desbordamiento del ejército aun acosta de

los intereses del propio clero y del bienestar del pueblo; la del segundo por su tibieza, que pesaría mucho en la pérdida de Texas, y por último, la administración de Paredes Arrillaga se caracterizó por su acentuado espíritu centralista, que encontraría su fin gracias a sus ideas monarquistas.

60.- El gobierno regido por las Bases Orgánicas vería su fin con el lanzamiento del plan de la ciudadela, dado por el general Mariano Salas, en el que se prevé la convocatoria a un nuevo constituyente, sin embargo, propone dos figuras que la historia comprobará como incompatibles entre sí: la forma de Estado federal, y la presidencia de Santa Anna.

El constituyente de 1846 se integró por una mayoría de moderados y una minoría de liberales puros, en tanto que el ejecutivo tuvo por presidente a Santa Anna y como vicepresidente a Gómez Farías. La administración de este último, ante la ausencia temporal del primero, resulta ser la cuestión más relevante antes de la expedición del Acta de Reformas, ya que se resuelve a enfrentar decididamente a los dos principales problemas del país: la cuestión de Texas y la secularización de los bienes del clero, decidiéndose primero esta última, que viéndose frustrada haría imposible el correcto abastecimiento del desorganizado ejército mexicano, que se vería pronto atropellado por la invasión yanqui, situación a la que se debe la apresurada aprobación del Acta de Reformas de 1847.

61.- La causa primera y última del principio de la separación de poderes, apesar de la dinámica evolución del mismo, es y ha sido, la de lograr la marcha armónica de los organismos públicos, manteniendolos dentro de sus esferas de competencias, así como lograr el eficaz ejercicio de las funciones del Estado.

Sin embargo, conviene recordar, para la práctica del sistema político del México de nuestros días, que el principio en cuestión comprende una finalidad más, el de la separación real del poder, es decir, que no se encuentre concentrado en unas pocas manos, léase partido político, aunque, no debe hablarse por ello de una necesaria alternación en el mando de dos partidos políticos, sino más bien, de una participación plural, abierta a las

distintas corrientes ideológicas, tanto en la integración de los organismos públicos como en el ejercicio de las funciones del Estado. Apertura que se apega más a la real separación del poder que la simple división formal del ejercicio del mismo.

## BIBLIOGRAFIA

Alceda, alberto, La elección del presidente de la república, Revista de la Facultad de Derecho de México, T. II Núm. 6, Abril-Junio 1952.

Althusser, Louis, La política y la historia, Editorial Ciencia Nueva, Trad. Benítez, Esther, Madrid, 1988.

Andrade Sánchez, Eduardo. Introducción a la ciencia política, Harla, México, 1983.

Aristóteles La política, Biblioteca Scriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana, Trad. Gómez Robledo, Antonio. México, 1963.

Arnáiz Amigo, Aurora. Instituciones constitucionales mexicanas, UNAM. México, 1975.

Badía, Juan Fernando. Estudios de ciencia política, Editorial Tecnos. Madrid, 1976.

Barquín, Manuel. "Comentario a la lponencia del Dr. Héctor Fix-Zamudio, 'El sistema presidencialista y la división de poderes', en la obra coordinada por Carpizo, Jorge. La UNAM ante los problelmas nacionales. T. III. UNAM. México, 1979.

Barragán, José. "La formación del poder ejecutivo en la constitución mexicana de 1824". en la obra colectiva (coord.) Aalegria con Alonso; Carpizo, Jorge; Stein, José Luis. El predominio del poder ejecutivo en Latinoamerica. UNAM. México, 1977.

----- Introducción al Federalismo, la formación de los poderes 1824. UNAM. México, 1978.

Barragán Romero, Modesto. "Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos 1824, génesis y su proyección" Los derechos del pueblo mexicano, México através de sus constituciones. Historia constitucional. T. II. LII Legislatura. México, 1985.

Berlin Valenzuela, Francisco. Derecho electoral, Porrúa. México, 1980.

Bidart Campos, German. Derecho constitucional. Ediar. Argentina. Buenos Aires, 1968.

- Bielsa, Rafael. Compendio de derecho público. De palma. Buenos Aires, 1952.
- Bonachela, Manuel. "Algunas observaciones sobre el principio de separación de poderes en Montesquieu". en El control parlamentario de gobierno en las democracias pluralistas (El proceso constitucional español). Edición de Manuel Ramírez. Labor, Barcelona, España, 1978.
- Bravo Ugarte, José. Historia de México, T. III. Jus. México, 1959.
- Burdeau, Georges. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Editora Nacional. Trad. Falcón, Ramón. Madrid (s.f.)
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Brava estudio sobre el poder legislativo. Porrúa. México, 1966.
- Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, 3a edición. México, 1979.
- El estado. Porrúa. México, 1970.
- El juicio de amparo. Porrúa. 3a. edición. México, 1978.
- Cabo Martín, Carlos de. "División y predominio de poderes". El control parlamentario de gobierno en las democracias pluralistas. Edición Manuel Ramírez. Labor. Barcelona, España, 1978.
- Cámara de Diputados Los presidentes de México ante l nación. México, 1966
- Cardenas Márquez, Elias. " El senado de la república mexicana." Pensamiento político, Núm. 17. Vol. V. Septiembre de 1970.
- Carpizo, Jorge. "Sistema federal mexicano" Los sistemas federales del continente americana, UNAM-FCE. México, 1972.
- La Constitución Mexicana de 1917. 3a. edición. UNAM. México, 1979.
- Estudios Constitucionales, 2a ed. UNAM. serie LGEM. México, 1983.
- "El sistema representativo en México." Revista Jurídica Veracruzana, T. XXIII. Núm 2. Organo del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz. 1972.
- "El poder ejecutivo en el sistema de gobierno de la Constitución de 1824." El predominio del poder ejecutivo en

Latinoamerica. Alegria con Alonso (Coord.) UNAM. México, 1977.

----- "La estructura de gobierno en la Constitución de 1824". La Constitución Federal de 1824. Facultad de Derecho, UNAM. México, 1976.

Carre de Malberg. Teoría General del Estado, Fondo de Cultura Económica. Trad. José Lión Deprete. México, 1948.

Carrillo Flores, Antonio. La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos. Porrúa. México, 1981.

Carrillo Prieto, Ignacio. La ideología jurídica en la constitución del estado mexicano 1812-1824. UNAM. México, 1981.

Carrillo Prieto, Ignacio. "El poder ejecutivo en las constituciones de la independencia mexicana." El predominio del poder ejecutivo en Latinoamerica. Alegria con Alonso (coord) UNAM. México, 1977.

Casillas Hernández, Roberto. El poder político. 2a ed. Costa-Amic. México, 1979.

Cassagne, Juan Carlos. Derecho Administrativo. T I. Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina, 1977.

Cicerón, Marco Tulio. Tratado de la República, 2a. edición. Porrúa. Trad. Navarro Francisco y Bautista Calvo, Juan. México, 1975.

Constant, Benjamin. Principios de política. Aguilar. Trad. Hernández, Josefa. Madrid, 1970.

Costeloe P., Michael. La primera república federal de México 1824-1835. Fondo de Cultura Económica. Trad. Fernández, Manuel. México, 1983.

Cue Cánovas, Agustín. Historia social y económica de México 1521-1554. Trillas. 3a edición. México, 1979.

Cueva, Mario de la. Teoría de la Constitución. Porrúa. México, 1982.

----- "La idea de la soberanía". Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán. UNAM. México, 1964.

----- "La Constitución del cinco de febrero de 1857". El Constitucionalismo a mediados del siglo XIX. Kruger, Herbert; Schneider, Hans; Sánchez Viamonte, Carlos y otros. Facultad de Derecho. UNAM. México, 1957.

- La Idea del Estado. UNAM. México, 1975.
- Dabin, Jean. Doctrina General del Estado. Jus. Trad. González Uribe, Héctor y Toral Moreno, Jesús. México, 1946.
- Diccionario Enciclopédico Espasa. Espasa-Calpe. 8a edición. Madrid, 1978.
- Emmerich, Gustavo Ernesto. "Las elecciones de México 1808-1911, sufragio efectivo." González Casanova, Pablo (coord.) Las elecciones en México, evolución y perspectivas. S. XXI. UNAM. México, 1985.
- Esquibel Obregón, Toribio. Prolegómenos a la historia constitucional de México. UNAM. México, 1980.
- Fayt S., Carlos. Derecho Político. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. Argentina, 1976.
- Fernández Ruiz, Jorge. Juárez y sus Contemporáneos. UNAM. México, 1986.
- Un reformador y su reforma, semblanza biográfica de Don Valentín Gómez Farías. Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. México, 1981.
- Eisenmann, Charles. "El espíritu de las leyes y la separación de poderes." Anuario Jurídico. IIJ Núm. 2-1975. México, 1977.
- Finer, Herman. Teoría y práctica del gobierno moderno. Tecnos. Trad. Tierno Galván, Enrique. Madrid, 1964.
- Fischbach, Oskar. Teoría General del Estado. Editora Nacional. Trad. Luengotapia, Rafael. México, 1981.
- Fix-Zamudio, Héctor. "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes de la Constitución mexicana" Memoria del III congreso iberoamericano de Derecho constitucional. T. II. UNAM. México, 1987.
- "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las constituciones de 1857 y 1917". Instituto de Investigaciones Jurídicas. Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México. Nos. 58-59. Año XX. Ene-Ago. 1987.
- "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. UNAM. México, 1964.

Flores Olea, Victor. "El trasfondo ideológico." Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apetztingan. UNAM. México, 1964.

Fuentes Díaz, Vicente. "Bosquejo histórico del congreso constituyente de 1824". Los derechos del pueblo mexicano. México através de sus constituciones. T I. Cámara de Diputados. Porrúa. México, 1978.

Galindo Camacho, Miguel. El constitucionalismo mexicano. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México. Núm 16. May-Jul. 1983.

-----"El equilibrio constitucional y funcional de los órganos fundamentales del estado como condición de garantía de la división de poderes en la realidad, tanto en la afederación como en sus estados miembros." Memoria del III congreso nacional de Derecho Constitucional. Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge (Coord.) UNAM. México (s.f.)

Garrido, Luis Javier. El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo estado en México 1928-1945. Siglo XXI. México, 1982.

Gaxiola, Jorge. "Orígenes del sistema presidencial (Génesis del Acta Constitutiva de 1824)". Revista de la Facultad de Derecho de México. T II. Núm 6. Abril-Jun 1952.

-----"Los tres proyectos de 1842". Los derechos del pueblo mexicano. México através de sus constituciones. T III, Historia Constitucional. Edición LII Legislatura. México, 1985.

González Casanova, J.A. Teoría del Estado y Derecho Constitucional. Edit. Vincens Vives. España, 1980.

González llaca, Edmundo. "El presidencialismo o la personalización del poder." Revista mexicana de ciencia política. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Núm 80. UNAM. AÑO XXI.

González Oropeza, Manuel. El presidencialismo. Col. Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas. UNAM. México, 1986.

-----"Marbury vs. Madison, La política y la justicia." Estudios en homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio. T I. UNAM. México, 1988.

González Ruiz, José Enrique. "Predominio del poder ejecutivo en México." El predominio del poder ejecutivo en latinoame-

- rica. Alegría con alonso, Pablo y otros . UNAM. México, 1977.
- González Uribe, Héctor. "División de poderes en la Constitución y en la realidad de las entidades federativas." Memoria del III congreso nacional de derecho constitucional (1983). Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge (Coord) UNAM. México.
- Gordillo, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. II tomos. Ediciones Macchi. Buenos Aires, Argentina, 1977.
- Groppali, Alesandro. Doctrina General del Estado. Porrúa. Trad. Vázquez del Mercado, Alberto. México, 1944.
- Hale, Charles A. El liberalismo Mexicano en la época de Mora 1821-1853. S. XXI. Trad. Fernández, Sergio y González, Francisco. México, 1972.
- Hellor, Hermann. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica. Trad. Luis Toribio. 5a. edición. México, 1983.
- Hernández A., Octavio. "La lucha del pueblo mexicano por sus derechos constitucionales." Los derechos del pueblo mexicano. México através de sus constituciones. Cámara de Diputados. Porrúa. T I. México, 1978.
- Hernández Valle, Rubén. "El valor actual del principio de división de poderes. El caso costarricense." Memoria del III congreso iberoamericano de Derecho Constitucional. T II. UNAM. México, 1987.
- Herrera y Lasso, Manuel. Estudios de Derecho Constitucional. Polis. Publicaciones de la Escuela Libre de Derecho. México, 1940.
- "Centralismo y federalismo (1814-1843)". Los derechos del pueblo mexicano. México através de sus constituciones. T I. Cámara de Diputados. Porrúa. México, 1978.
- Hidalga, Luis de laa. "Bases de organizacion administrativa del Estado federal enn 1824." Pensamiento Político. Núm 62. Vol XVI. Junio, 1974.
- Jellinek, Jorge. Teoría General del Estado. Edit. Continental. Trad. Ríos Urruti, Fernando de los. 2a edición. Julio, 1958.
- Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. Editora Nacional, Trad. Legas Lacambra, Luis. XV edición. México, 1979.

- Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Norgis. 5a edición. México, 1959.
- Lemoine villicaña, Ernesto. Morales, su vida revolucionaria a través de sus escritos y de otros testimonios de la época. UNAM. México, 1965.
- (Comp.) Zitácuaro, Chilpáncingo y Apatzingán. Archivo general de la nación. México, 1963.
- Linares Quintana, Segundo. Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional. Editorial Alfa. T VI. Buenos Aires, 1956.
- Locke, John. Ensayo sobre un gobierno civil. Aguilar. Trad. Lázaro Ros, Armando. México, 1983.
- Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Ariel. trad. Alfredo Gallego Anabitarte. 2a edición. España, 1979.
- Madrazo, Jorge. "El problema de la reforma constitucional en México." Fix-Zamudio, Héctor (Coord.) Las Ciencias Sociales y el Colegio Nacional. México, 1965.
- "La planeación legislativa y las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo y entre ambas cámaras". Política y proceso legislativos (Coloquio senado de la república/UNAM) Porrúa. México, 1985.
- Madrid Hurtado, Miguel de la. Estudios de Derecho Constitucional. Porrúa. México, 1980.
- Malo, José Ramón. Diario de los sucesos notables (1832-1853). Editorial Patria. México, 1948.
- Manzanilla Schaffer, Victor. "La teoría de la división de poderes y nuestra Constitución de 1917." Revista de la Facultad de Derecho de México. T. XIII. Núm. 50. Abril-Junio 1963.
- Marienhoff, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Abeledo Perrot. T I. Buenos Aires, 1970
- Marshall, Geoffrey. Teoría Constitucional. Espasa Calpe. Trad. García, Ramón. Madrid, 1982.
- Martínez Baez, Antonio. "El ejecutivo y su gabinete". Revista de la Facultad de Derecho de México. T II. Abril-Junio 1952.
- Mayer, Otto. Derecho Administrativo Alemán. de Palma. Trad. Heredia, Horacio y Krotoschin, Ernesto. T I. Buenos Aires, 1949.

- Miranda, José. "Bases y trama de la estructura orgánica". Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán. UNAM. México, 1964.
- Las ideas y las instituciones políticas mexicanas 1521-1820. UNAM. 2a edición. México, 1952.
- Montesquieu. El espíritu de las leyes. Ateneo. Trad. Nicolás Estevénez y Matilde Huici. Buenos Aires, 1951.
- Mora, José María. "Catecismo político de la federación mexicana". Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. Historia constitucional T II. LII Legislatura. México, 1985.
- Noriega Cantú, Alfonso. Lecciones de Amparo. Porrúa, 2a, edición. México, 1980.
- El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano. UNAM. México, 1972.
- "El supremo poder conservador". Revista de la Facultad de Derecho de México. TXVIII, Sep-Dic. Núm 11, 1978.
- Ovalle Fabela, José. "El principio de la división de poderes y el poder Judicial federal en México. Estudios jurídicos en memoria de Alberto Vázquez del Mercado. Porrúa. México, 1982.
- Ochoa Campos, Moises (Coord.) Derecho legislativo Mexicano. C. Diputados. Mexico, 1973.
- Polibio. Historia Universal. Porrúa. Trad. ambrosio Rui Bamba. Biblioteca clásica.
- Quintero, Cesar. "El principio de la separación de poderes y su valor actual en iberoamerica. Memoria del III congreso iberoamericano de Derecho constitucional. T. II. UNAM. México, 1987.
- Quispe Correa, Alfredo. "El mito de la separación de poderes". Revista del foro, órgano del Colegio de Abogados de Lima. Año LVI. Mar-Dic. Perú, 1970.
- Rabasa, Emilio. El juicio constitucional. Librería de la Vda. de Ch. Bouret. México, 1919.
- Rabasa O. Emilio. El pensamiento político del constituyente de 1824. UNAM. México, 1986.
- Reyes Heróles, Jesús. El liberalismo mexicano, UNAM, México, 1958.

- Reyes Márquez, Atanasio. "La división de poderes, su crítica y aplicación en el gobierno mexicano." Revista Jurídica Vera cruzana. Núm 3. May-Jun, 1968.
- H. Riker, Guillermo. Democracia en los Estados Unidos. Guaranía. Trad. José Rovira Armengol. México, 1955.
- Olavarría y Ferrari, Enrique. "México Independiente". en Riva Palacio, Vicente (Coord) México a través de los siglos. T IV. Editorial Cumbre, 6a. edición.
- Rojina Villegas, Rafael. Teoría General del Estado. Porrúa, 2a. edición. México, 1968.
- Romero Vargas Yturbido, Ignacio. La cámara de senadores de la república mexicana. Senado de la república. México, 1967.
- Ruiz, Eduardo. Derecho Constitucional. UNAM. 2a. reimpresión. México, 1978.
- Sabine, H. George. Historia de la teoría política. FCE. Trad. Herrero, Vicente. 2a. edición: ~~Méx~~, 1979.
- Sánchez Agesta, Luis. Principios de la teoría política. Editora Nacional, 7a. edición. Madrid, 1983.
- Documentos constitucionales y textos políticos. Editora Nacional. Madrid, 1982.
- Sánchez de Tagle, Francisco Manuel. "Contestación al discurso de Don José Mariano Michelena, presidente en turno del poder ejecutivo. en Los presidentes de México ante la nación (1821-1968). T I. Informes de 1821 a 1875. Cámara de Diputados. México, 1966.
- Discurso del 15-XII-1835. Revista de la Facultad de Derecho de México. Núm. 112. T. XXIX. Ene-Abr. 1979.
- Sayeg Helú, Jorge. El poder legislativo mexicano. Editores mexicanos unidos. México, 1983.
- Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Porrúa. 8a. edición. México. 1985.
- Schmitt, Carl. La dictadura. Ediciones de la revista de occidente. Trad. José Díaz García. Madrid, 1968.
- Teoría de la Constitución. Editorial Alianza. Trad. José Díaz García. Madrid, 1982.
- Sierra Brabatta, Carlos. La Constitución Federal de 1824. Colección conciencia cívica nacional. DDF. México, 1983.

- Solozabal Echavarria, Juan José. "Sobre el principio de la separación de poderes". Revista de Estudios Políticos. Centro de Estudios Constitucionales. Núm. 24. Nov-Dic 1981. Madrid, 1981.
- Stein, Ekkehart. Derecho Político. Aguilar. Trad. Sainz, Fernando. Madrid, 1973.
- Tena Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México 1808 - 1967. Porrúa. 3a. edición. México, 1967.
- Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. 8a. edición. México, 1967.
- "Crisis del principio de la división de poderes". Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. T IX. Núm. 35,36. Jul-Dic. 1947.
- Tomas Villarroya, Joaquín. Breve historia del constitucionalismo español. Centro de Estudios Constitucionales. 3a. edición. Madrid, 1983.
- Torre Villar, Ernesto de la. "El constitucionalismo mexicano y su origen". Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán. UNAM. México, 1984.
- Tovar, Antonio. "Los hechos políticos en Platón y Aristóteles". Cuadernos Políticos. Ministerio de Educación. Núm 4. MCMLIV Junio, Buenos Aires, 1954.
- Touchard, Jean. Historia de las Ideas Políticas. Tecnos. Trad. J. Pradera. 3a. edición. Colección Ciencias Sociales. Madrid, 1979.
- Vanossi, Reynaldo. "Situación actual de la seeparación de poderes en el mundo en que vivimos". Jura. Núm 2. May-Ago 1973. Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara.
- Vázquez, Josefina Zoraida. "Los primeros tropiezos" en Cosío Villegas, Daniel (Coord.) Historia General de México. Colegio de México. 2a. edición. T III. México, 1981.
- Villoro, Luis. El proceso ideológico de la revolución de independencia. UNAM. México, 1967.
- Zavala, Lorenzo de. Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830. Porrúa. México, 1969.
- Zavala Abascal, Antonio. Síntesis histórica del poder legislativo mexicano. Sociedad de Amigos del libro mexicano. México, 1984.

Zippelius, Reinhold. Teoría General del Estado. UNAM. Trad.  
Fix-Fierro, Héctor. México, 1985.