

DEBATE SOBRE LA CREACIÓN DE UN PODER EJECUTIVO COLEGIADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824

José BARRAGÁN*

SUMARIO: I. *Dedicatoria*. II. *La fuente consultada*. III. *El debate sobre la titularidad*. IV. *Sus principales atribuciones*. V. *Las limitaciones*. VI. *Bibliografía*.

I. DEDICATORIA

Es para mí un honor participar en el libro en homenaje de un excelente compañero y mejor amigo, Jorge Alberto Witker Velásquez, lo hago con mucho gusto por su destacada labor de investigación y docencia en nuestra magna casa, la Universidad Nacional Autónoma de México, y en casi todas las universidades públicas de esta su segunda patria, a la que le ha dedicado, sin duda alguna, sus mayores y mejores esfuerzos.

Para este libro homenaje he escogido un tema que siempre ha tenido y tiene en la bibliografía constitucional de México una gran importancia, por razones manifiestas, como es el tema genéricamente denominado el presidencialismo mexicano, pero ahora circunscrito al estudio del proceso de formación del Poder Ejecutivo durante los debates de la primera Constitución mexicana de 1824.

Se trata de un enfoque poco conocido, o poco estudiado, pues muy pocos maestros saben que la mayoría de los diputados a la asamblea constituyente de 1824 prefería un Ejecutivo colegiado sobre la formación de un Ejecutivo unipersonal, que es como finalmente fue aprobado.

Y muy pocos maestros conocen los detalles de este interesante debate y el gran temor a que, andando el tiempo, dicho Ejecutivo, al depositarse en una sola persona, pudiera convertirse en un tirano, enemigo de los derechos y las libertades públicas, en palabras del debate, o en un hombre tan pode-

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

roso como lo fueron algunos reyes de la etapa del absolutismo, en palabras de otro querido maestro, el doctor Jorge Carpizo.

II. LA FUENTE CONSULTADA

La fuente a la que hemos recurrido fundamentalmente se circunscribe a los papeles originales de la Comisión de Constitución de 1824, existentes en el Archivo General de la Nación; al *Diario de Sesiones* de dicho Constituyente, y a las crónicas de los periódicos de la época, en especial a las *Crónicas del Acta Constitutiva y de la Constitución*, impresas por la Imprenta de la Cámara de Diputados con motivo de la conmemoración del ciento cincuenta aniversario de la República Federal y el centenario de la restauración del Senado, preparadas y prologadas por su servidor.

Asimismo, hemos hecho uso de los varios y valiosos documentos que el doctor Manuel Calvillo ha publicado en el volumen II de la obra por él dirigida: *La República Federal mexicana, gestación y nacimiento*, patrocinada por el Departamento del Distrito Federal, obra también de conmemoración de la fundación de la República Federal y la creación del Distrito Federal.

El estudio sobre la formación del Poder Ejecutivo contempla dos aspectos fundamentales: uno es el que mira la problemática inherente a la titularidad de dicho Poder Ejecutivo; el otro, en cambio, se refiere, por un lado, al conjunto de facultades o atribuciones que el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 y la Constitución del 4 de octubre del mismo año le asignan y, por otro lado, a las limitaciones que también se le imponen.

Pues bien, en el presente trabajo procuramos ceñirnos también a estos postulados lógicos de la materia objeto de estudio, y dividimos nuestra exposición en dos partes.

En la primera parte analizamos la interesante, como desconocida o poco estudiada, problemática surgida en torno a la titularidad del Poder Ejecutivo Federal mexicano, iniciada ya durante los debates sobre el proyecto de Acta Constitutiva, y resuelta, en fin, durante las discusiones del Proyecto de Constitución.

La segunda parte se ocupa de la descripción de las atribuciones y de las limitaciones a él asignadas.

III. EL DEBATE SOBRE LA TITULARIDAD

Con la expulsión del territorio nacional de don Agustín de Iturbide desaparecen las posibilidades reales de consolidar la idea de crear un Imperio

en México. Su fusilamiento, después, no cabe duda de que fue cuando menos un acto en exceso riguroso; tal vez innecesario. En todo caso, el Constituyente mexicano pudo abordar el tema de la organización de la nación y, más en particular, el tema de la formación del Poder Ejecutivo con absoluta tranquilidad. Sin interferencias ni presiones externas o ajenas al Congreso mismo, sin grandes prisas. Prevista su formación desde el proyecto de Acta Constitutiva, el acuerdo respectivo tuvo lugar, sin embargo, después de largos debates, hasta el tiempo de discutirse el Proyecto de Constitución.

1. *Según el Proyecto de Acta Constitutiva*

El Segundo Congreso Constituyente evidentemente inicia sus labores bajo una atmósfera muy enrarecida, o, como hoy decimos, muy contaminada. La obligada y necesaria autodisolución, el 30 de octubre de 1823, del Primer Constituyente tuvo que pesar sobre los individuos del nuevo Congreso, reunidos ese mismo día en Primera Junta Preparatoria y sobre el pleno de dicho Congreso, instalado cinco días después, como el más triste de los presagios, por no haber podido dicho Primer Constituyente constituir a la nación.

La actitud rebelde, pero noble, de las provincias, autoconstituyéndose en estados libres, independientes y soberanos, debió preocupar seriamente a aquellos representantes, sobre todo durante las primeras jornadas.

La nación, a la altura del 30 de octubre o del mes de noviembre de 1823, ofrecía un panorama de verdadera descomposición política, al menos en la perspectiva de la época y del Constituyente. La provincia de Nueva Galicia se había proclamado desde junio en el estado de Jalisco libre y soberano, y su Congreso Constituyente comenzó a sesionar primero que el Segundo mexicano.

Otro tanto ocurría en Zacatecas, Yucatán y Oaxaca. En el centro del país, tal vez el prestigio o el temor al general Miguel Barragán hacía fracasar los intentos de formar una coalición de Morelia-Celaya-Querétaro-San Luis Potosí.

El gobierno, en la vieja capital del virreinato, se empecinaba por reducir a los rebeldes, que tal era el calificativo que les propinaba. José Joaquín Herrera, nombrado sustituto de Quintanar, un hombre heroico a quien todavía no se le han hecho las debidas honras en Jalisco, no pudo penetrar en el nuevo estado.

Tampoco las fuerzas del general Bravo lograron rebasar las tierras de Lagos de Moreno. Realmente sólo las intrigas del gobierno prosperaron a medias en Colima, separándola del nuevo estado de Jalisco.

Más al norte, Felipe de la Garza encabezaba el movimiento federalista de las provincias internas de oriente; mientras que, por el sur, la descomposición política, al menos vista desde las pretensiones del Imperio, se mostraba más profunda, sin que las fuerzas del general iturbidista Filisola lograran contener el movimiento independentista.

Tal era el panorama que veía el Congreso, instalado el 5 de noviembre bajo la Presidencia de un experimentado diputado, Miguel Guridi y Alcocer.¹

La Ley del 30 de septiembre de ese mismo año de 1823 no preveía una tan rápida instalación. La Comisión de Poderes, encargada de examinar el correspondiente de cada uno de los individuos electos, pasó por alto algunas cosas, bastante graves, porque, en opinión de Miguel Ramos Arizpe, había “principios más respetables y de mayor preferencia que los que se alegan, por ejemplo *prius est esse, quam taliter esse, salus populi suprema lex esto*”.²

En efecto, a Ramos Arizpe, creador no tanto del federalismo, cuanto de la nacionalidad (del ser) mexicana, le importa más evitar la disolución política del Anáhuac que el problema de algunos poderes, o el mismo problema de la forma de gobierno. Urge ofrecer algunas bases mínimas, pero fundamentales, que pongan a salvo la integridad del extinto virreinato.

Con estos pensamientos, aceptados por la mayoría de los diputados presentes, acometió la Comisión de Constitución los trabajos que desembocarían en el articulado del proyecto de Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, leído durante la sesión del 20 de noviembre.³

Este proyecto, en contra de la afirmación de Tena Ramírez,⁴ fue arduamente discutido. Constaba de 40 artículos. Y por más que lo pretendamos, el modelo de federalismo escogido e incorporado a este proyecto no se parece en nada al modelo estadounidense ni guarda semejanza con el modelo grancolombino, pese a que sus autores conocen muy bien los textos fundamentales de los Estados Unidos de América, lo mismo que las Constituciones de Colombia.

¹ Véase Barragán, José, *Crónicas de la Acta Constitutiva y de la Constitución de 1824*. Se trata de un libro dividido en tres tomos, impreso por la Cámara de Diputados en conmemoración del sesquicentenario de la República federal, en 1974, y que fue preparado bajo la responsabilidad de su servidor. En el tomo I se incorporaron las crónicas de los periódicos de la época: *Aguila Mexicana* y *Sol*, relativas al proceso de discusión del Proyecto de Acta Constitutiva; mientras que en los otros dos tomos se recopilaron las crónicas relativas al proceso de discusión del Proyecto de Constitución. La cita se encuentra en el tomo I, p. 50.

² *Ibidem*, t. I, p. 47.

³ *Ibidem*, p. 93.

⁴ Véase Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1973*, México, Porrúa, 1974, p. 153.

El proyecto, firmado por Miguel Ramos Arizpe, diputado por Coahuila, Manuel Argüelles, diputado por Veracruz, Rafael Mangino, diputado por Puebla, Tomas Vargas, diputado por San Luis Potosí, y José de Jesús Huerta, diputado por Jalisco, estuvo pensado para la situación concreta de nuestro país, la cual, insistimos, no guarda ninguna semejanza con el proceso de formación de las colonias del norte ni con el de Colombia.

Nuestra Acta Constitutiva presenta un carácter singular. Se trata de un documento que no creó o hizo a todos los estados de la Federación mexicana, y de un documento que tampoco redactaron provincias o estados ya preexistentes y reconocidos como tales, al menos recíprocamente.

Es decir, ni se trata de un pacto entre iguales ni se trata de un documento creador sencilla y simplemente de una Federación, sino que contiene las dos notas descritas, impuestas por las circunstancias histórico-políticas del país.

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 tensos en mantenerla, como ocurrió con las hasta entonces provincias de Centro América, ahora convertidas en Estados libres y soberanos dentro de la comunidad de naciones; y como sucedió con las hasta entonces provincias, ahora convertidas en el estado de Jalisco, en el estado de Zacatecas, en el estado de Yucatán y en el estado de Oaxaca.

Este Congreso, debido a esas circunstancias, admitió incluso la presencia en el seno del Congreso de ciertos diputados que traían poderes muy especiales, o con características diversas a las de una representación, y más propias de una verdadera delegación.

Pero esta misma Acta constitutiva creó e hizo, o transformó, a otras varias provincias, que hasta entonces no lo querían, a otros varios estados, hasta sumar 19, que son los que, por medio de sus diputados, firmaron dicha Acta.

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: “añadió Ramos Arizpe que la Comisión había procurado en lo posible separarse de doctrinas, y presenta un proyecto practicable”.⁵

Estas son las características generales del proyecto, donde se intentará fijar la configuración del Poder Ejecutivo Federal, sin conseguirlo. Fue uno de los temas más debatidos de todos los consignados en el Proyecto de Acta.

⁵ Véase Barragán, José, *op. cit.*, p. 211.

Para mejor comprensión de nuestro análisis vamos a exponer en primer lugar cuál era la configuración que del Ejecutivo nos ofrecía el proyecto mismo, antes de toda discusión; para, en un segundo momento, examinar las tesis propuestas o alumbradas durante la discusión del artículo correspondiente del proyecto de Acta; finalmente, hablaremos acerca de la configuración del Ejecutivo en el proyecto de Constitución.

A. *Según el artículo 16*

Decía el artículo 16 del proyecto de Acta Constitutiva:

Artículo 16. La Constitución general depositará por tiempo limitado el Poder Ejecutivo en un individuo con el nombre de presidente de la Federación mexicana, el cual será ciudadano por nacimiento de la misma Federación, con la edad de 35 años. Las demás cualidades, el modo de elegirlo y su duración se determinará por la misma Ley Constitucional.⁶

La redacción es clara. No contiene ningún problema doctrinal, salvo la idea que se muestra de depositar la Presidencia en una sola persona. Esto es, la Comisión de Constitución piensa en una sola persona como titular del Poder Ejecutivo de la Federación. En cambio, como se verá en el debate, la mayoría de los diputados presentes durante este debate del proyecto de Acta Constitutiva propugnó por un órgano colegiado. Y debido a esta oposición, se aprobó dicha Acta sin llegar a un acuerdo definitivo sobre el particular.

Dicha Comisión, en su Discurso Preliminar, justificaba la redacción del artículo 16 de la siguiente manera:

Entre las cualidades designadas al Supremo Poder Ejecutivo, ha creído la comisión de su deber el conceder algunas que no encuentra dadas al Ejecutivo aun de algún sistema central, y tal vez ni el de monarquías moderadas. Tal es el imperio de las circunstancias, nacidas de la ignorancia y de la corrupción de tres siglos, herencia envenenada de nuestros opresores; y tal es la ley suprema de las naciones, de salvar su independencia y libertad. Cuando el gobierno es de leyes exactamente [sic] observadas, y no de hombres, no hay peligro por la severidad de aquellas que llaman para los empleos a la virtud y mérito personal, que desechan de ellos la no aptitud y que persiguen y castigan a pocos para escarmiento de muchos.

Según apreciamos, no se alude para nada al carácter mismo del órgano. La Comisión piensa o presupuso, tal vez, la unanimidad de su criterio para

⁶ *Ibidem*, p. 104.

establecer la unicidad del titular, único medio quizá para el pronto y eficaz desempeño del conjunto de facultades, tan poderosas, que le reconocía. En todo caso, la necesidad o conveniencia del sistema obedecía al imperio de las circunstancias.

No sabemos a ciencia cierta qué cosa quiere decir la Comisión con esas palabras alusivas a la ignorancia y a la corrupción de tres siglos, herencia envenenada de nuestros opresores. Como que se trata de una doble concesión a favor de dos tendencias o partidos.

En efecto, por un lado, la Comisión parece referirse a la tendencia hacia la formación de un poder central, más o menos al estilo del gobierno opresor, ¿patrocinados ahora, se puede uno preguntar, por los miembros actuales del Ejecutivo, quienes han estado hostigando a las provincias rebeldes y cuyos secretarios del despacho han asistido desde el principio de las sesiones diurnas y nocturnas de la Comisión,⁷ y cuando se presenta una moción formal para que estuvieran presentes al tiempo de su discusión?⁸

Mientras que, por otro lado, la Comisión sí está muy preocupada por la necesidad de establecer una base firme que sirva de unidad, que evite la discordia y la atomización del Anáhuac, ya que tal situación sólo beneficiaría a España, en su empeño de recuperar el virreinato.

El texto primeramente transcrito del artículo 16 se comenzó a discutir durante la sesión del 2 de enero de 1924. Las Crónicas⁹ registran la intervención inmediata de Manuel Crescencio Rejón, diputado por Yucatán, oponiéndose al artículo, lo mismo que José Mariano Marín, diputado por Puebla, Juan Rodríguez, diputado por el Estado de México, y Juan Bautista Morales, diputado por Guanajuato.

En cambio, Carlos María de Bustamante, Juan José Romero, diputado por Jalisco, y José Ignacio Espinosa, diputado por México, se pronunciaron a favor del texto del proyecto.

Juan de Dios Cañedo, diputado por Jalisco, también apoyó el artículo, si bien insistió en que todo el cuidado debe estar en la precaución que se tome para evitar los abusos, “y no se debía tomar del número de sus individuos la garantía de las libertades públicas”.¹⁰

En sesión extraordinaria del mismo día 2, por la tarde, se declaró suficientemente discutido, acordándose que fuese nominal la votación. El artículo del proyecto fue reprobado por 42 votos, contra 25, de un total de

⁷ *Ibidem*, t. I, p. 97.

⁸ *Ibidem*, pp. 152 y ss.

⁹ *Ibidem*, p. 436.

¹⁰ *Ibidem*, p. 439.

67 votos.¹¹ En consecuencia se omitió tratar el artículo 17, que se refería al vicepresidente.

La Comisión de Constitución, de conformidad con las intervenciones, apenas reseñadas por las Crónicas, elaboró la reforma, misma que se presentó en la sesión del 19 de enero de 1824,¹² como primera lectura, para discutirse al día siguiente.¹³

El nuevo plan, leído por Miguel Ramos Arizpe, vuelve a insistir en el principio de la unidad fundamental; esto es, volvía a presentar el mismo principio de un Ejecutivo unipersonal, principio que se hacía acompañar ahora con la propuesta de creación de un Consejo de Gobierno, como una novedad, en palabras de la Comisión, ya que no venía previsto en el texto original del proyecto de Acta Constitutiva.¹⁴

Parece extraño, como dijeron los oponentes a la idea de un Poder Ejecutivo unipersonal. El Dictamen de la Comisión, ahora engrosada por la presencia de nuevos individuos, venía acompañado por tres votos particulares, de los señores Demetrio del Castillo, diputado por Oaxaca, Manuel Crescencio Rejón, diputado por Yucatán, y Miguel Guridi y Alcocer, diputado por Tlaxcala, quienes se apartaron del sentir de Miguel Ramos Arizpe, diputado por Coahuila, José Ignacio Espinosa, diputado por el Estado de México, Tomás Vargas, diputado por San Luis Potosí, Manuel Argüelles, diputado por Veracruz, José de Jesús Huerta, diputado por Jalisco, José Miguel Gordo, diputado por Zacatecas, José María Becerra, diputado por Veracruz, y Juan de Dios Cañedo, diputado por Jalisco.

El Dictamen, como decimos, ofrecía la novedad del Consejo de Gobierno, pero además traía modificados los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 y 28 del Proyecto original.¹⁵

B. *Los diferentes puntos de vista*

Se reprobó una vez más el principio de la titularidad unipersonal por los partidarios del Ejecutivo colegiado. Demetrio del Castillo en vano trató de conciliar las tesis que, según él, se fundaban, una, “en la conveniencia de unidad y celeridad que debe tener el gobierno; y la otra en el temor de que el encargado del gobierno supremo, al fin y al cabo, se erigiese en tirano

¹¹ *Idem.*

¹² *Ibidem*, p. 531.

¹³ *Ibidem*, pp. 534 y ss.

¹⁴ *Ibidem*, p. 541.

¹⁵ *Ibidem*, p. 445.

de la patria, y cómo ambas opiniones tienen razones muy fuertes y poderosas...”.

Don Demetrio del Castillo se pronuncia a favor de que el Poder Ejecutivo sea colegiado. Y no obstante ello, pone a la consideración del pleno “cuatro proposiciones que en mi concepto concilian las dos opiniones y tienen todo lo bueno que se ve en el gobierno de uno solo, así como las ventajas que se conocen en el de tres, sin tener los males y temores que se observan en uno u otro”.¹⁶

La primera de las proposiciones decía que “la Constitución general depositará por tiempo limitado el Poder Ejecutivo en tres individuos que se llamarán el presidente, el vice-presidente y el designado, con el nombre de presidencia de la federación mexicana...”

La segunda de las proposiciones indica “que fuera el designado quien sustituyera al presidente, terminado el periodo normal de su mandato; mientras que el vice-presidente haría las veces de presidente, en los caso de enfermedad o de imposibilidad de éste”.

La tercera proposición pretendía reconocer “voto consultivo en las acciones y operaciones del gobierno al vice-presidente y al designado, reservando la decisión final a favor del presidente”.

Finalmente, la cuarta proposición se refería a la forma de su nombramiento. Decía que “en el primer periodo se nombrarán conforme diga la Constitución el presidente, el vice-presidente y el designado. En los periodos siguientes sólo se nombrarán vice-presidente y designado, puesto que el designado del primer periodo ha de ser presidente en el siguiente y así sucesivamente”.¹⁷

Estas proposiciones fueron leídas en la sesión del 3 de enero de 1824, pero no prosperaron. De momento, tampoco se aceptó la proposición de José Mariano Marín, diputado por Puebla, para que el tema se reservara al tiempo de discutir el proyecto de Constitución.

Con todo, los comentarios de formulación de don Demetrio del Castillo nos plantean breve y sucintamente las dos tesis en pugna, que vamos a examinar con cierto detalle.

Son partidarios del Ejecutivo unipersonal los individuos que firmaron el proyecto original de Acta Constitutiva, ya mencionados, además de Cañedo, Carlos Bustamante, Becerra, Cabrera, Caralmuro, etcétera, hasta contar los 25 señores que votaron a favor de dicho artículo 16 en la sesión del 2 de enero.

¹⁶ *Ibidem*, p. 450.

¹⁷ *Ibidem*, p. 451.

Contra esta tesis se alzó la mayoría de los presentes, entre los cuales cabe mencionar a Rejón y a Demetrio del Castillo, partidarios de un Ejecutivo colegiado. Mientras que Guridi y Alcocer prefería la titularidad colegiada, pero de dos individuos. Tal es, en esencia, el contenido de sus respectivos votos particulares. También se pronunciaron a favor del Ejecutivo colegiado: Marín, Guerra, Valle, Gómez Farías, Ibarra, Moreno, José María Bustamante, etcétera, hasta el número de 42, según el resultado de la votación citada.

Los nombres de quienes patrocinaron una u otra tesis apenas tienen significación ideológica común. Es decir que si comparamos esta votación nominal con las que tuvieron lugar, por ejemplo, al votarse los términos fundamentales de los artículos 5o. y 6o. en relación con el 4o. del Proyecto, apreciamos a simple vista que no guardan ninguna relación.

Las votaciones sobre las palabras República popular, representativa, y federal del artículo 5o., así como las votaciones sobre las palabras de estados libres e independientes y soberanos del artículo 6o. evidencian una ideología determinada, o bien caracterizada, en relación con los problemas más graves del país en aquel momento.

En cambio, en la votación sobre el artículo 16 del proyecto, centralistas y federalistas, por llamarlos de alguna forma, se mezclan y entrelazan, sin ningún compromiso ideológico.

Esto demuestra que dicha votación se ejecutó pensando únicamente en las ventajas o inconvenientes inherentes al instituto mismo; se basó en razones más técnicas, pensadas bajo la hipótesis de un Ejecutivo Federal, que podría de hecho conducir bien a un federalismo extremo, por así decirlo; bien al polo opuesto o de un centralismo igualmente extremo, según los casos.

Las razones técnicas de la tesis del Ejecutivo unipersonal giran en torno a la idea de unidad y celeridad en las operaciones de gobierno, como apuntaba don Demetrio del Castillo (las Crónicas lo citan como Sr. Castillo).

El señor Espinosa, diputado por la ciudad de México, llamaba la atención diciendo que “todos los pueblos prefieren la unidad para su poder Ejecutivo y que ese sistema tiene las ventajas de la celeridad y el sigilo, que nadie deja de reconocer en el gobierno monárquico”.¹⁸

Juan de Dios Cañedo, gran conocedor de las instituciones estadounidenses, recomendaba el ejemplo de dicho país, “que no embaracemos la máquina del Estado por asegurarla, decía contestando al Sr. Morales; que

¹⁸ *Ibidem*, p. 437.

adoptándose el número de tres individuos se aumentará el de los aspirantes y se formarán tres partidos, seguramente más formidables que uno solo”.¹⁹

Cuando más adelante la Comisión de Constitución presenta nuevo dictamen, tomando por base las intervenciones habidas en las sesiones del día 2, y particularmente las proposiciones de Demetrio del Castillo, leídas el día 3 de enero de 1824, se vuelve a insistir en la idea de las ventajas de energía, unidad, celeridad y secreto que ofrece el gobierno depositado en las manos de uno solo, “que son, en su opinión, las recomendaciones del Sr. Castillo”.²⁰

El análisis, dice, de las referidas proposiciones ha dado por resultado en juicio de la comisión dos verdades; 1ª que en ellas se insiste a la unidad del que haya de ser depositario del Poder Ejecutivo puesto que sólo al presidente se le da voz decisiva en las operaciones del gobierno; 2ª que para contrapesar la tendencia de éste hacia el despotismo o tiranía se establecen dos consultores natos del presidente...²¹

De conformidad con esta apreciación, la Comisión volvió a insistir en su propuesta de crear un Ejecutivo unipersonal, y sustituía por el consejo de gobierno la idea de los consultores natos.²²

En cambio, no se alude para nada a las razones expuestas por Rejón, entre otros, respaldadas por la votación adversa al mencionado artículo 16. Parece que la Comisión, a excepción de los votos particulares, como el del mismo Rejón, muestra un gran interés en que el Ejecutivo sea unipersonal, por razones que exceden a las meras ventajas técnicas de la unidad, celeridad y sigilo.

Muy posiblemente Ramos Arizpe, conductor de la mayoría de esta Comisión, esté cifrando en tal configuración la suerte misma de la República, estando convencido, por lo que muestra la experiencia, de que tres señores, tal vez los mismos del actual gobierno, no podrán impedir del todo la desintegración del Anáhuac.

La tesis de la oposición, o de un Ejecutivo colegiado, gira en torno a la idea de libertad y seguridad. El diputado por México, Juan Rodríguez, el primero en tomar la palabra, impugnó el artículo, “fundado en que la

¹⁹ *Ibidem*, p. 439.

²⁰ *Ibidem*, p. 452.

²¹ *Ibidem*, p. 531. Para seguir adecuadamente las incidencias de la discusión de este interesante punto, recomendamos la lectura de un índice especial que se incorpora al final del tomo III, sobre la discusión del Proyecto de Acta Constitutiva. Véanse las pp. 440 y ss.

²² Véase Barragán, José, *op. cit.*, pp. 440 y ss.

libertad pelagra bajo el gobierno de un solo hombre, que tiene arbitrio de crearse un partido por medio de los empleos y puede disponer de la fuerza armada”. Y sigue diciendo:

...mejor estará el Poder Ejecutivo en un cuerpo moral, porque tiene más luces, más constancia, y es muy remoto que todos sus individuos se coludan contra la patria. Que los Estados Unidos tiene consolidadas sus instituciones; y que aquellos habitantes han sido educados en la libertad; al paso que nosotros nos hallamos todavía vacilantes y en la carrera lóbrega que hemos emprendido, tenemos que luchar contra nosotros mismos por nuestros antiguos hábitos y preocupaciones.²³

Por su parte, Morales, contestando a Espina, dijo que “en el Poder Ejecutivo debían combinarse la actividad y la seguridad de las libertades públicas; prefiriendo siempre la segunda a la primera; y en tal caso fue de sentir que mejor estaba el gobierno en tres individuos que en uno solo”.²⁴

Rejón, con más detenimiento y amplitud, en su voto particular de fecha 19 de enero, nos habla sobre la necesidad de depositar dicho Poder Ejecutivo en un órgano colegiado:

Siendo uno y único —afirma— el depositario del Poder Ejecutivo queda demasiado expuesta (*sic*) a ser arrancada la tierna planta de nuestra libertad. Un hombre con las atribuciones que le dispensa el Acta Constitutiva, se halla demasiado separado y distante de los otros ciudadanos, de modo que tiene intereses muy distintos de los del Estado... soy de opinión —continúa— que el gobierno supremo de la Federación debe residir en tres individuos amovibles por partes. Así señor, ni faltará el secreto, ni la celeridad, ni la unidad en la ejecución, ni sufrirá demoras perniciosas al público en la repentina mutación de un presidente.²⁵

Don Manuel Crescencio Rejón, al final, sintetizaba su pensamiento en tres proposiciones, la primera decía:

...que la Constitución de la Federación depositará el Supremo Poder Ejecutivo en tres individuos naturales de su territorio, ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, mayores de 35 años de edad y residentes en estos países al tiempo de su elección. La Constitución designará la denominación de este cuerpo, y el modo y forma de nombrar sus individuos.

²³ *Ibidem*, p. 437.

²⁴ *Idem*.

²⁵ Véase Barragán, José, *op. cit.*, pp. 447-449.

La segunda proposición decía que “cada año se mudará uno de estos tres individuos, empezando la renovación por el primer nombrado”.

Y la tercera que “al año de haberse elegido los individuos del Supremo Poder Ejecutivo se mudará el más antiguo en el orden de la elección, y ocupará el primer lugar el 2º nombrado: al año siguiente cesará éste y subirá el tercer nombrado, y en lo sucesivo será removido el más antiguo”.²⁶

Guridi y Alcocer insiste en la línea o sentido de las proposiciones de don Manuel Crescencio Rejón. En su voto particular comenta:

Opino que tome un medio en que se declinen los dos extremos que se temen, ya del peligro de la libertad nacional a que puede la unidad conducir por lo mismo que facilita el secreto y el obrar con la mayor actividad si se aplica a la tiranía, ya de la falta de energía en el gobierno la que embaraza la pluralidad de manos que dirijan sus riendas, lo que sede en detrimento de la República.²⁷

Y líneas más abajo nos recuerda el ejemplo de los Estados Unidos, el de España, para recomendar, en suma, el ejemplo de Roma, a través de tres proposiciones:

Primera. Se nombrará por determinado tiempo en la forma, con las calidades y nombres que prescribirá la Constitución, dos individuos para depositarlos del Poder Ejecutivo.

Segunda. Se nombrarán igualmente dos suplentes para los impedimentos de alguno de los propietarios, y para que dirima uno de ellos la discordia que pueda haber entre los depositarios del gobierno.

Tercera. Entrando en ejercicio de propietario alguno de los suplentes, se nombrará inmediatamente otro aunque sea interinamente o durante dicho ejercicio, para que no falte ni por pequeño tiempo el número de dos de esta clase que siempre es necesario.²⁸

El dictamen de la Comisión, junto con los votos particulares antes mencionados, se sometió a discusión en la sesión del 20 de enero de 1824. Durante los debates no se enuncia ninguna idea nueva. El señor Vélez, diputado por Jalisco, desmintió a don Miguel Ramos Arizpe, en el sentido de que “en modo alguno la mente del Congreso está por la unidad en el Poder Ejecutivo”.²⁹ “Y que dejando en estado de problema si es mejor el gobierno

²⁶ *Idem.*

²⁷ *Ibidem*, pp. 449 y 450.

²⁸ *Ibidem*, p. 450.

²⁹ *Ibidem*, p. 535.

de uno que el de tres, ahora se debe atender a que el Congreso ya reprobó el primero”.³⁰

C. *Se acuerda posponer el debate*

Como hemos visto y pese a que el rechazo a la formación de un Poder Ejecutivo unipersonal fue aprobado por la mayoría de los diputados, la Comisión de Constitución seguía insistiendo en la conveniencia de crear dicho Poder Ejecutivo con el carácter de unipersonal. El debate estaba estancado. Por ejemplo, Paz, un poco molesto, “extrañó que la comisión reprodujera un artículo reprobado por el Congreso. Que peligró la libertad cuando se confía una gran suma de poder a un hombre solo”.³¹

Morales recordó además “que la Comisión tampoco le ha dado al asunto nuevo interés ni menos apoyo”.³² A lo que Ramos Arizpe contestó indicando que “ahora se propone un Consejo de Gobierno que antes no se había propuesto, y así hay por lo menos esta idea nueva que será o no adaptable, pero que es nueva”.³³

Entonces tomó la palabra Fray Servando, quien hizo presente que la unidad y la pluralidad tienen sus conveniencias y sus escollos, pero recomendaba que se pospusiera dicho debate para cuando se pusiera a discusión el proyecto de Constitución:

Que si estuviéramos libres de turbulencias no tendría embarazo en aprobar la unidad; pero que sería muy peligroso confiar el gobierno a uno solo en circunstancias críticas de la nación. Que siendo esto así y habiendo manifestado la comisión que su proyecto no es para ahora, no hay urgencia de fijar el número de individuos que han de componer el Poder Ejecutivo, y se debe dejar para la Constitución, en cuyo tiempo se obrará con más conocimiento y con presencia de las circunstancias en que se halla la nación.³⁴

La Comisión de Constitución hace suya la observación de Fray Servando Teresa de Mier. Pero tampoco fue aprobada de momento. Con todo, la propia Comisión de Constitución, ante el estancamiento del debate, terminó redactando de nueva cuenta el artículo 15, en el mismo sentido que la

³⁰ Véase Barragán, José, *op. cit.*, p. 536.

³¹ *Ibidem*, pp. 536 y 537.

³² *Ibidem*, p. 541.

³³ *Idem*.

³⁴ *Idem*.

proposición de Fray Servando. Decía esta nueva redacción: “Artículo 15. 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”.³⁵

En las razones alegadas por una y otra tesis se advierte un fondo común: el temor a las circunstancias presentes. La tesis de la unidad teme la desintegración del Anáhuac; la tesis pluralista ve en el Ejecutivo unipersonal una vía hacia la opresión al estilo de la experimentada en tiempos de Iturbide, a quien mencionan repetidas veces.

Se alude a la experiencia norteamericana, pero unos y otros reconocen que México no se encuentra en las mismas posibilidades históricas que los Estados Unidos, para imitarlos.

2. *Según el Proyecto de Constitución*

Pasamos pues al estudio de la formación del Ejecutivo según el Proyecto de Constitución.

A. *La fuente de referencia*

Es importante señalar que la Comisión de Constitución no tuvo a bien presentar un Proyecto de Constitución integrado, sino que lo presentó por partes. Incluso existen, al parecer, varias versiones, unas manuscritas y otras impresas.

Por ejemplo, el doctor don Manuel Calvillo, en el volumen II de su libro *La República Federal Mexicana, gestación y nacimiento*, editada por el Departamento del Distrito Federal en 1974, se recogen *Los proyectos de Constitución para México 1822-1824*, y entre ellos viene el Proyecto de Constitución atribuido a esta Comisión de Constitución del Congreso de 1824. Se trata, al aparecer, de un proyecto impreso por la imprenta del periódico *La Águila Mexicana*, fechado el 6 de marzo de 1824.

Por otro lado, entre los papeles de la Comisión de Constitución, que se conservan en el Archivo General de la Nación, hallamos otro proyecto, éste manuscrito, que es el que tomó en cuenta don Isidro Montiel y Duarte en su conocido libro *Derecho público mexicano*, tomo II.

Ahora bien, por lo que tiene que ver con el tema del debate que venimos estudiando, entre los papeles de la Comisión de Constitución se en-

³⁵ Véase Barragán, José, *op. cit.*, p. 580.

cuentran hasta cinco manuscritos diferentes, en los que se habla del punto en discusión, esto es, sobre si debía ser el Poder Ejecutivo unipersonal o, por el contrario, debía ser colegiado,³⁶ y dos proyectos más, impresos, relativos a esta misma parte del Proyecto de Constitución.

B. *Se reanuda el debate*

Pues bien, para reanudar el debate la Comisión de Constitución, de manera oportuna, es decir, desde el 6 de marzo de 1824, había ordenado la impresión de la parte del Proyecto de Constitución relativa a la regulación del Poder Ejecutivo. Es un proyecto que lleva numeración propia, diferente a la numeración de artículos del proyecto general de Constitución, pues empieza con el artículo 1o. y termina con el artículo 28.³⁷ Es decir, nada más habla del Poder Ejecutivo Federal. Lo hace circular. Este proyecto impreso incorporaba la propuesta de creación de un Poder Ejecutivo colegiado.

Pero por otro lado, y unos días antes de que se iniciara dicho debate, el día 28 de junio la misma Comisión leyó unos artículos que hablan del Poder Ejecutivo, encomendado ahora a una sola persona. Tenemos, pues, sobre la mesa del debate dos proyectos que se corresponden con las dos propuestas que se habían discutido desde el mes de enero, en que se debatió el proyecto de Acta Constitutiva.

Por eso es que al iniciar el debate el día 3 de julio se suscitó la duda sobre cuál de los dos propuestos o cuál de las dos propuestas se tomaría en cuenta: según se deja constancia en las crónicas de ese día:

Tratándose de poner a discusión en lo general la parte del Proyecto de Constitución que trata del Poder Ejecutivo, se suscitó la duda de si se discutiría el proyecto presentado desde el principio que corre impreso y propone la pluralidad de personas en el Poder Ejecutivo, o el que se presentó el día 28 de junio último en que propone la unidad. Después de un corto debate, se acordó poner a discusión el primero.³⁸

Desde luego, son varias las preguntas que se nos ocurren formular sobre el particular. Primera, ¿por qué la Comisión elaboró un nuevo dictamen,

³⁶ Estos originales se pueden consultar en el Archivo General de la Nación. Se conservan de manera separada, en caja fuerte.

³⁷ Sobre esta problemática véase la nota que pusimos al pie de página, al ofrecer un guión para facilitar la secuencia de la discusión del Proyecto de Constitución, en el tomo III, sección de Índices, p. XXXI.

³⁸ Véase Barragán, José, *op. cit.*, t. II, p. 489.

distinto del que corría impreso desde el 6 de marzo, y antes de someter éste a consideración del Congreso?

Evidentemente que la Comisión podía variar de sentir y ofrecer nueva versión sobre el asunto; y hasta podía retirar un dictamen puesto ya a votación, y en parte aprobado, como hizo algunas veces. Pero ¿por qué, si da lectura primero al dictamen fechado el 28 de junio, luego, el día 3 de julio, presenta a consideración del Congreso el impreso del día 6 de marzo?

No aparece muy clara la motivación que indujo a obrar de esta suerte a dicha Comisión. Lo cierto es que el 3 de julio el Congreso decidió tomar como base de la discusión general el dictamen impreso del 6 de marzo, y no el del 28 de junio.

Esta decisión, por lo demás, se halla en coherencia con la tesis aprobada o dominante al tiempo de discutirse este mismo tema en el Proyecto de Acta Constitutiva. Es decir, se había mostrado el Congreso favorable a un Poder Ejecutivo colegiado, que era el previsto por el Proyecto de Constitución que corría impreso.

Veamos si la discusión en lo general de dicho Proyecto, o parte del Proyecto de Constitución, nos arroja más luz. Tomó la palabra, el primero, Carlos Bustamante para sostener la unidad de la titularidad, aunque se pudiera devenir al despotismo.³⁹

Luego se levantó el señor Juan Ignacio, diputado por Guanajuato, quien reconoce las ventajas teóricas de la unidad del Poder Ejecutivo; sin embargo, para el caso particular de México recomienda la pluralidad, “atendiendo a que el movimiento periódico de la nación para elegir a su presidente, produciría en ella una fiebre capaz de destruirla”.⁴⁰

Don Juan de Dios Cañedo contestó mostrándose ahora más decidido partidario de la unidad del poder, “recordando en que no debía temerse del hecho de que alguno de los generales pudiera sentirse en menos, al no verse electo para dicho cargo de presidente”.⁴¹

El diputado por Jalisco, José María Covarrubias, se limitó a repetir lo que ha dicho otras veces contra la unidad y se reduce al peligro de que un hombre abuse del poder. Dijo también que el Congreso ha devuelto dos veces a la Comisión los proyectos en que le ha propuesto la unidad.⁴²

No se vuelve a hablar del tema sino hasta la sesión del 14 de julio. La crónica de este día es muy parca al respecto, dice: “continuó la discusión en

³⁹ *Ibidem*, p. 490.

⁴⁰ *Idem*.

⁴¹ *Idem*.

⁴² *Ibidem*, p. 491.

general de la parte del Proyecto de Constitución que trata del Poder Ejecutivo, y en que se propone que éste se deposite en tres personas”.

El señor Llave habló a favor del dictamen, y el señor Espinosa en contra, “alegando en sustancia las razones ya expuestas”, en palabras de la crónica periodística.⁴³

¿Qué pasó después? No sabemos bien, pues lo que narran las crónicas es que no hubo lugar a votar este proyecto impreso desde el día 6 de marzo de 1824, ni a que volviera a la Comisión, sino que, sin darnos más información, se entra a la discusión del proyecto que había presentado la propia Comisión el día 28 de junio de ese año de 1824. Y se aprueba, manteniéndose el principio de la titularidad del Poder Ejecutivo Federal en una sola persona.

Las Crónicas, insisto, no dan más noticias. No se alude para nada a detalles del proyecto desechado que pudieran tomarse como razones de su desaprobación. Tampoco hubo votación especial, o nominal, como cuando se sometió a discusión el que era proyecto del Acta Constitutiva, de manera que durante la misma sesión del día 14 de julio se sometió a votación el artículo primero del nuevo dictamen en los términos siguientes: “Artículo 1. El Supremo Poder Ejecutivo de la Federación, residirá en un solo individuo, que se denominará presidente de los Estados Unidos de México”.⁴⁴

El señor Covarrubias lo impugnó con las mismas razones con que se sostuvo la pluralidad.⁴⁵ Y luego añade la crónica de esta sesión:

...el artículo fue aprobado, salvando su voto los Sres. José María Covarrubias, diputado por Jalisco, Juan Bautista Morales, diputado por Guanajuato, Gasca, Juan de Dios Moreno, diputado por Puebla, Solórzano, José María Uribe, diputado por Guanajuato, Mariano Tirado, diputado por Puebla, José María Anaya, diputado por Guanajuato, Fernández del Campo, Embides, diputado por Oaxaca, Joaquín de Miura y Bustamante, diputado por Oaxaca, Manero, Patiño y José Miguel Llorente, diputado por Guanajuato.⁴⁶

Al parecer, fue luego reformado por la Comisión, o mejor dicho, fue retocado simplemente, tal vez para quedar en la redacción que conocemos, como artículo 74 de la Constitución.⁴⁷

Como hemos dicho anteriormente, la versión de los manuscritos es coincidente al encomendar a una persona la titularidad del Poder Ejecutivo.

⁴³ *Ibidem*, p. 535.

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 535 y 536.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 536.

⁴⁶ *Idem*.

⁴⁷ Véase Barragán, José, *op. cit.*, p. 93.

A modo de ilustración ofrecemos a continuación cinco ejemplos, tomados de otros tantos manuscritos:

El Cuaderno Tercero dice:

Título 4º. del Supremo Poder Ejecutivo de la Federación

Sección 1ª. De las personas en quienes se deposita y de su elección.

Artículo 73. La Federación deposita el S.P.E. en un solo individuo que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El Cuaderno Cuarto, por su lado, dice:

Título 4º. del Supremo Poder Ejecutivo de la Federación

Sección 1ª. De las personas en quienes se deposita y de su elección.

Artículo 74. La Federación (se) deposita el Supremo Poder Ejecutivo (de la federación) en un solo individuo, que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Las palabras *la Federación* aparecen subrayadas en el sentido de suprimidas, y sobre el renglón se puso la palabra *se*, que nosotros hemos puesto entre paréntesis; lo mismo que los términos de *la Federación*.

El Cuaderno Quinto ofrece la misma redacción que el Cuaderno Cuarto. Aquí aparecen tachadas (no subrayadas) las palabras *la Federación*.

Otro manuscrito, que aparece aislado, en cierto modo, en la página 297 dice:

TÍTULO 4º. DEL S.P.E. DE LA FEDERACIÓN

Sección 1ª. De las personas en quienes se deposita este poder y de su elección.

Artículo 71 el S.P.E. de la Federación residirá depositado por ésta en un solo individuo que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El quinto ejemplo figura como No. 19 de los dictámenes sobre artículos reformados:

TÍTULO 4º. DEL S.P.E. DE LA FEDERACIÓN

Sección 1ª. Del presidente y de su selección

Artículo 1. El S.P.E. de la Federación residirá en un solo individuo que se denominará presidente de los Estados Unidos de México. Su elección se hará del modo siguiente...

Este último ejemplo es sin duda alguna el que leyó la Comisión de Constitución durante la sesión del 28 de junio, que tal es la fecha que lleva al calce.

3. *Según otros proyectos teóricos de la época*

Para completar nuestra exposición relativa al debate sobre la titularidad individual o colegiada del Poder Ejecutivo Federal conviene hacer mención de la forma concreta según la cual se configura el Poder Ejecutivo en otros varios proyectos de Constituciones, escritos y pensados para el México de entonces.

Estos proyectos actualmente han sido publicados en la obra mencionada que patrocinó el Departamento del Distrito Federal y tuvo el acierto de coordinar don Manuel Calvillo, en su volumen II, a cargo directamente del propio doctor Calvillo.

A. *Según el Proyecto don Antonio José Valdés*

Este Proyecto aparece con el título de *Proyecto de organización del Poder Legislativo*. Y se atribuye a don Antonio José Valdés, quien, siendo miembro de la Comisión de Constitución del llamado Primer Congreso Constituyente Mexicano, lo imprimió en 1822.⁴⁸ Así pues, hablando del Poder Ejecutivo dice lo siguiente: “Artículo 17. El emperador, como jefe supremo y conservador del Estado, es una parte esencial del Poder Legislativo. Artículo 18. El emperador tiene la iniciativa de ley”.

B. *Según un Proyecto de Constitución, atribuido a Guridi y Alcocer*

Este Proyecto, en efecto, se ha atribuido a don Miguel Guridi y Alcocer y fue impreso también en 1822.⁴⁹ He aquí lo que dice sobre el depósito del ejercicio de la soberanía en la institución del Poder Ejecutivo:

“TÍTULO III. DEL PODER EJECUTIVO

Artículo 40. El poder Ejecutivo, que es la potestad de hacer efectivas las leyes, reside en el gobierno y éste en el Emperador y los subalternos que deben auxiliarlo”.

⁴⁸ En la obra citada del doctor Calvillo, *La república federal mexicana. Gestación y nacimiento*, vol. II, p. 5.

⁴⁹ Véase Barragán, José, *op. cit.*, t. II, p. 36.

C. *Según el Proyecto de Reglamento Político de Gobierno del Imperio Mexicano*

Este proyecto, que las colecciones modernas oficiales de leyes dan por aprobado, o dan a entender que fue efectivamente aprobado por la llamada Junta Nacional Instituyente, lo cual es enteramente falso, decía lo siguiente:

“Sección cuarta. Del Poder Ejecutivo.

Artículo 29. El Poder Ejecutivo reside exclusivamente en el emperador, como jefe supremo del Estado”.⁵⁰

D. *Según la Constitución del Imperio Mexicano, de José Couto*

Este texto constitucional se atribuye a don José Couto y fue impreso en Valladolid el 8 de enero de 1823.⁵¹ Y al regular la materia en estudio decía:

“Capítulo II. Forma de gobierno de Imperio.

Artículo 13. Al emperador solamente pertenece el Poder Ejecutivo.

Artículo 14. El emperador es el jefe supremo del Estado”.

E. *Según el Proyecto de Constitución para la República de México formada por F. Austin de Texas*

Igualmente se trata de un proyecto atribuido a F. Austin de Texas, pero impreso en la ciudad de México el 29 de marzo de 1823.⁵² Decía:

“Capítulo VII. Sobre los poderes del Ejecutivo.

Artículo 110. El Poder Ejecutivo deberá ser ejercido por el presidente de México.

Artículo 111. Deberá haber también un vicepresidente de México”.

F. *Según el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana*

Ahora estamos ante un documento muy importante, porque se trata del último esfuerzo hecho por el llamado Primer Congreso Constituyente Mexicano que, una vez que fue reinstalado el 7 de marzo de 1823, quiso encargarse de la organización definitiva de la nación mexicana, sin conseguirlo, pero accediendo a que dicha nación se constituyera como una Re-

⁵⁰ *Ibidem*, p. 70. Véase el *Diario de Sesiones de la Junta Nacional Instituyente*, Imprenta de Valdés, 1822, p. 166.

⁵¹ Calvillo, Manuel, *La república federal mexicana. Gestación y nacimiento*, cit., t. II, pp. 94 y 95.

⁵² Véase Barragán, José, *op. cit.*, t. II, p. 119.

pública federada. Fue elaborado por la Comisión de Constitución de dicho Congreso y lleva la fecha del 16 de mayo de 1823.⁵³ Pues bien, en dicho Plan solamente se indica que: “4. El cuerpo ejecutivo se compone de tres individuos”.

He aquí un interesante precedente de la propuesta de crear un Poder Ejecutivo colegiado.

G. Según el Plan de las bases orgánicas o fundamentales para el establecimiento de una República Federada en el Anáhuac, propuesto por el ciudadano Esteban Austin

Este Plan está fechado en Monterrey, mayo o junio de 1823, y dice sobre el particular:⁵⁴ “Artículo 8. El Poder Ejecutivo del gobierno general se ejercerá por un presidente y un vice-presidente a falta del primero”.

H. Según el Pacto Federal del Anáhuac, de Prisciliano Sánchez

Este documento está fechado en México a 28 de julio de 1823.⁵⁵ Y trae una propuesta ecléctica: “Artículo 18. Residirá éste en uno o en tres individuos electos popularmente y amovibles por tiempo”.

I. Según el Contrato de Asociación para la República de los Estados Unidos del Anáhuac

Está fechado en Guadalajara y se dice que fue elaborado por un ciudadano del estado de Jalisco, en 1823.⁵⁶

TÍTULO II. DE LA SEGUNDA RAMA DE LA SOBERANÍA

Capítulo I. De la organización y ramificación del Poder Ejecutivo.

Artículo 71. El pueblo comisionará para el ejercicio del Poder Ejecutivo a un supremo magistrado, que residirá en la capital central de la República.

Artículo 72. Este artículo prevé que dicho supremo magistrado tuviera a un ayudante ministro del despacho universal.

⁵³ *Ibidem*, pp. 184 y ss.

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 219 y ss.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 261.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 285.

Como se aprecia, unos proyectos son de corte monárquico, carácter impuesto por el momento en que aparecieron, aparte de las inclinaciones políticas de sus autores; otros no; y entre éstos se destaca naturalmente el Proyecto de Constitución o Plan Valle, como un tanto injustamente para los demás miembros de la Comisión, se le ha llamado, y que fuera elaborado por el Congreso reinstalado, en un esfuerzo supremo por constituir a la nación, o más bien por no verse obligados a autodisolverse, como de hecho ocurrió, según sabemos.

Este Plan encomendaba la titularidad a tres individuos, por motivos parecidos a los examinados aquí en relación con el Proyecto de Acta Constitutiva y de Constitución, como leemos en su exposición de motivos.

El *Pacto Federal del Anáhuac* habla indistintamente de uno o de tres individuos.

IV. SUS PRINCIPALES ATRIBUCIONES

Según queda dicho, la Comisión de Constitución consiguió su tenaz propósito: que se aprobara su tesis sobre la titularidad unipersonal del Poder Ejecutivo. Las razones técnicas acerca de la bondad de una y otra tesis ceden para dar paso a las razones políticas, a la conveniencia del momento histórico. Repito, ésta era la tesis de la Comisión y fue la que se impuso.

1. Aspectos generales: siguiendo el modelo gaditano

Resuelto el problema de la titularidad, la aprobación del resto del articulado que se ocupa del Poder Ejecutivo Federal mexicano no presentó ninguna controversia. Es decir, paso a paso se fue configurando aquel poder unitario, fuerte, de acción rápida y secreta, tal “que no encuentra dadas (facultades) al Ejecutivo de algún sistema central, y tal vez ni el de monarquías moderadas”.⁵⁷

Así es. Nos hallamos ante un Ejecutivo extraordinariamente fuerte, cuyo modelo directo y más próximo no es ciertamente el Ejecutivo norteamericano, sino el Ejecutivo monárquico de la Constitución de Cádiz. Leemos, por ejemplo, en el Discurso Preliminar gaditano:

El rey, como jefe del gobierno y primer magistrado de la nación, necesita estar revestido de una autoridad verdaderamente poderosa para que al paso

⁵⁷ Véase Barragán, José, *op. cit.*, pp. 99 y 100.

que querido y venerado dentro de su reino, sea respetado y temido fuera de él de las naciones amigas y enemigas. Toda la potestad ejecutiva la deposita la nación por medio de la Constitución en sus manos, para que el orden y la justicia reinen en todas partes, y para que la libertad y seguridad de los ciudadanos pueda ser protegida a cada instante contra la violencia o las malas artes de los enemigos del bien público. Este inmenso poder de que el monarca se halla revestido, sería ineficaz e ilusorio si su persona no estuviese a cubierto de una inmediata responsabilidad.⁵⁸

La no responsabilidad personal del rey gaditano, parece ser la más notable de las diferencias entre uno y otro sistema. Pero a este rey, la Constitución le imponía unas restricciones muy severas, de manera que el carácter sagrado de su persona no podía ser pretexto para la acción arbitraria. Es decir, ese gran poder del Ejecutivo gaditano se contrapesaba con el sistema de restricciones y de limitaciones ideadas para favorecer la libertad y la seguridad de las personas o de los súbditos, como entonces se decía.

Tenemos a la vista un artículo del doctor Manuel Martínez Sospedra, Profesor de la Facultad de Derecho de Valencia, España, que muy gentilmente nos remitió, dedicado a la comparación entre uno y otro titular del Poder Ejecutivo. En dicho artículo leemos lo siguiente:

Pero es precisamente en la figura del presidente donde la separación del modelo anglosajón y la aproximación a la figura del rey en la Constitución de Cádiz se hace más notoria. Así el presidente tiene iniciativa legislativa (artículo 105); abre las sesiones del Congreso (artículo 68); posee el poder reglamentario (artículo 110-2º). Si bien necesita de la aprobación del Senado para los altos nombramientos, restricción que no aqueja al formidable rey de Cádiz, en lo que se sigue el ejemplo norteamericano parcialmente a través de la Constitución de Cúcuta, la ley fundamental recoge y regula la figura de los secretarios del despacho, separables libremente como en los dos modelos manejados, y responsables políticamente tan solo ante el presidente o el rey respectivamente. Otras intervenciones señaladas en el Legislativo, a imitación del rey de 1812, son la posibilidad de pedir la prórroga de las sesiones ordinarias y la convocatoria de Cortes Extraordinarias (artículo 110, 16ª y 17ª).

Luego, más adelante observa que:

Además de las importantes competencias que en la esfera del legislativo, posee el Ejecutivo mexicano, a imagen una vez más del rey de Cádiz, introduce

⁵⁸ Sevilla Andrés, Diego, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, 2 ts., Madrid, 1969.

la Constitución de 4 de octubre la enumeración de las restricciones a su autoridad.

Bajo el nombre de Consejo de Gobierno, tomado de la carta Grancolombina de 1821, se recoge en el texto de 1824 un organismo híbrido del Consejo de Estado y de la Diputación Permanente de Cortes. Este Consejo de Gobierno asume la representación de las Cámaras en sus recesos y las sustituye en algunas de sus funciones como las de recibir juramentos.

Por último, a semejanza del texto español, se recogen en el mexicano el sistema de responsabilidad criminal y funcional de los ministros, mediante el juicio de residencia y el refrendo ministerial.

Por su parte, el profesor Sevilla Andrés, maestro de Manuel Martínez Sospedra y de su servidor, ha resaltado magníficamente⁵⁹ la poderosa fuerza con que aparece delineada la figura del Ejecutivo gaditano y el acierto que se ha proyectado hasta nuestros días en varias naciones, como ocurre en el constitucionalismo chileno, e inclusive en el mexicano.

Para nuestro propósito, podemos agrupar en tres puntos las diversas atribuciones de este Ejecutivo: en primer término, nos referimos al tema de la iniciativa legal; luego al llamado poder reglamentario, y finalmente a la facultad del libre nombramiento de los altos funcionarios.

2. *Sobre la iniciativa legal*

La formulación correcta e impecable del principio se encuentra ya en la Constitución de Cádiz: “Artículo 15. La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey”.

Más parece una concesión al antiguo régimen que un principio liberal. Con todo y pese a su viejo sabor de despotismo ilustrado, ésta es una de las bases más fuertes defendidas por los liberales decimonónicos. La Constitución mexicana del 4 de octubre de 1824 formula el mismo principio en los términos siguientes: “Artículo 105. El presidente podrá hacer al Congreso las propuestas o reformas de ley que crea conducentes al bien general dirigiéndolas a la Cámara de Diputados”.

Como vemos, si bien cambia la redacción, el principio tiene la misma fuerza, entraña la misma participación en las tareas legislativas. El legislador mexicano lo califica de prerrogativa, al lado de la cual se coloca la otra prerrogativa del veto, que, en cierto sentido, complementa a dicha iniciativa legal.⁶⁰

⁵⁹ Sevilla Andrés, Diego, *Historia política de España, 1800-1973*, Madrid, 1974, t. 1, p. 74.

⁶⁰ Véase el artículo 105 en relación con los artículos 55 y siguientes de esta Constitución.

El veto del Ejecutivo aparece así como una consecuencia no sólo de esta prerrogativa de iniciativa legal, sino de toda la configuración del Ejecutivo, en cuyas manos se depositaba además toda la “potestad ejecutiva para que el orden y la justicia reinen en todas partes y para que la libertad y seguridad de los ciudadanos pueda ser protegida a cada instante contra la violencia o malas artes de los enemigos del bien público”, como decía el Discurso Preliminar gaditano.⁶¹

Por este motivo resulta un tanto dura la imposición final en que se resuelve el supuesto de conflicto por devolución de leyes, al obligar al Ejecutivo a “firmarlas y publicarlas” sin más contratiempo, como indica el artículo 56 de esta misma Constitución mexicana.

3. *Sobre el poder reglamentario*

Aquí se nota también la influencia de la Constitución de Cádiz, inspirada a su vez en el pensamiento de Jovellanos y de Locke.⁶² Jovellanos pretendía que esta potestad se denominara potestad gubernativa, porque, si las leyes son necesarias, “más que por ellas se gobiernan (los pueblos) por una continua incesante serie de órdenes y providencias”, que se refieren no sólo a la ejecución sino a la dirección del país.⁶³

El ejercicio de la soberanía que se deposita en dicho Poder Ejecutivo, en los hechos viene a materializarse en un poder reglamentario, si no exclusiva o esencialmente, sí al menos principalmente.

El cambio técnico del sistema de la reserva legal, tradicionalmente concebida a favor del cuerpo legislativo (respecto de la cual el Ejecutivo no podía ocuparse sin una previa autorización de aquél), que la vigente Constitución francesa reconoce a favor del Ejecutivo (respecto de la cual no puede conocer el Legislativo), fortalece la tesis de la enorme trascendencia de este poder reglamentario.

El artículo 110, 2a. y 3a., de la Constitución mexicana de 1824 recoge esta singular atribución del Ejecutivo para: “Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la constitución, Acta Constitutiva y leyes generales”, y “poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la federación y a sostener su independencia en lo exterior (*sic*) y su unión y libertad en lo interior”.

⁶¹ Sevilla Andrés, Diego, *op. cit.*, p. 115.

⁶² *Ibidem*, t. I, p. 74.

⁶³ *Ibidem*, p. 75.

El enunciado, como vemos, es genérico de acuerdo con la naturaleza del principio, y se complementa con aquello de “hacer guardar las leyes y decretos del Congreso general” de que habla la atribución primera del mismo artículo 110; más lo establecido en la atribución décima y la décima primera, para disponer de la fuerza armada, y de la milicia local; o la décima novena, sobre que la justicia se “administre pronta y cumplidamente”.

En general, todas estas atribuciones pasaron sin discusión al tiempo de votarse el Proyecto de Constitución, porque ya habían sido aprobadas en el Acta Constitutiva, salvo la décima, la cual dio lugar a una amplia discusión, por lo que entrañaba de cierto atentado contra la soberanía de los estados, defendida a toda costa por don Cayetano Portugal, diputado por el estado de Jalisco.⁶⁴

Pero lo propio había ocurrido cuando se discutió el Proyecto de Acta Constitutiva,⁶⁵ por lo cual debemos entender que se está tomando en cuenta la doctrina gaditana al respecto, que es la que aquí se está siguiendo, como lo demuestra la simple comparación de los textos de una y otra Constitución, o como se prueba a través de los estudios sobre la vigencia de las leyes gaditanas en México, después de consumada la independencia.⁶⁶

Así pues, la doctrina gaditana sobre la potestad reglamentaria del Ejecutivo fue asimilada por la mexicana de 1824, conservándose en esencia, idéntica en las subsecuentes Constituciones de 1857 y 1917.

Más aún, tampoco advertimos variaciones fundamentales en ninguno de los proyectos aparecidos en el periodo de 1822 y 1824, a que nos hemos referido ya, al hablar de la formación de este mismo Poder Ejecutivo.

Así, en el de Antonio José Valdés de 1822, Proyecto de Constitución para un Emperador, leemos:

“Artículo 17. El emperador como jefe (*sic*) supremo y conservador del Estado es una parte esencial del Poder Legislativo.

Artículo 18. El emperador tiene la iniciativa de la ley lo mismo que las otras dos secciones de las legislaturas”.

El Proyecto atribuido a Guridi y Alcocer, también de 1822, dice:

Artículo 27. Tiene también dicha iniciativa (de ley) el gobierno.

⁶⁴ Para valorar las intervenciones de Juan Cayetano Portugal recomendamos consultar el Índice de Nombres, bajo la palabra Portugal Juan Cayetano, en Barragán, José, *Crónicas de la Acta Constitutiva y de la Constitución de 1824*, ya citada.

⁶⁵ Véase Barragán, José, *Crónicas de la Acta Constitutiva y de la Constitución de 1824*, cit., t. I, pp. 439 y ss.

⁶⁶ Véase Barragán, José, *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824, antecedente inmediato del juicio de amparo*, México, UNAM, 1978.

Artículo 40. El Poder Ejecutivo que es la potestad de hacer efectivas o de que se cumplan las leyes reside en el gobierno y éste en el emperador y los subalternos que deben auxiliarlo;

Artículo 19. Toca al emperador formar los reglamentos y órdenes necesarias para la ejecución de las leyes y la seguridad del Estado, oyendo previamente al Consejo de Estado.⁶⁷

Artículo 45. Octava. Expide los decretos reglamentos e instituciones que juzga conducentes para la ejecución de las leyes.⁶⁸

Disuelto el Congreso el 31 de octubre de 1822 se instaló la Junta Nacional Instituyente, hechura de Iturbide: al menos esta fue su intención. Pues bien, mientras esta misma Junta procedía a elaborar la Constitución del Imperio, expidió un Proyecto de Reglamento Provisional del Imperio Mexicano, que jamás pasó de mero Proyecto, como hemos dicho, en cuyo artículo 30 nos describe profusamente las atribuciones del Poder Ejecutivo, es decir, nos habla de las facultades encomendadas al emperador.

La enumeración se hizo siguiendo el modelo gaditano, como se puso de manifiesto durante la discusión de que fue objeto. La única atribución o prerrogativa que no se incluye fue la de la iniciativa legal.⁶⁹ No obstante, por el contenido de las Bases Orgánicas, por las que se conducía dicha junta no cabe duda de que el emperador gozaba de una gran iniciativa legal como lo refieren en efecto las Bases 5a. y 6a.⁷⁰

El proyecto de José María Couto del 8 de enero de 1823 enuncia estos mismos principios de la forma siguiente:

Artículo 15. El poder legislativo se ejerce (*sic*) colectivamente por el emperador; la Cámara del Imperio; y la Cámara de los Diputados de las Provincias.

Artículo 16. Al emperador corresponde privativamente proponer la ley.

Artículo 14. El emperador... forma los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes y seguridad del Estado.⁷¹

En cambio, el Proyecto de Stephan F. Austin, gran admirador de la Constitución de Cádiz, no formula con precisión esta materia: el artículo 130, por ejemplo, que habla de “los poderes del presidente de México”, enuncia tímidamente la iniciativa legal, “sugiriendo las nuevas leyes y en-

⁶⁷ Calvillo, *op. cit.*, t. II, pp. 30 y 37.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 37.

⁶⁹ Véase *Diario de la Junta Nacional Instituyente del Imperio Mexicano*, *cit.*, p. 197.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 203.

⁷¹ Calvillo, *op. cit.*, t. II, p. 95.

mienzas que considere necesarias”, y de que “ejecutará las leyes”;⁷² mientras que el 106 se refiere al veto.⁷³

El Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, elaborado por la Comisión del Congreso reinstalado, de mayo de 1823, afirmaba que el Poder Ejecutivo era el poder de la nación para hacer cumplir las leyes (preámbulo); que si el Legislativo representaba la voluntad, el Ejecutivo era la mano de la nación, y “hacer que en todos los puntos del Estado sea observada la ley, es el objeto de su institución”.⁷⁴

Prisciliano Sánchez, en su Pacto Federal de Anáhuac, se refiere a unas “Bases para la Constitución general y para la de los estados”. En las bases de Constitución general no se formula con exactitud el principio que venimos comentando. En cambio, en las bases para las Constituciones particulares de los estados, al hablar de los gobernadores, se resaltan más explícitamente. Así, el artículo 9o. dice que las atribuciones de los gobernadores serán: “formar reglamentos de policía y buen gobierno presentándolos a la asamblea para su aprobación”. También se inserta lo pertinente al veto.

Como puede apreciarse, la constancia de la doctrina, en general, es indefectible. Se acepta por todos, pese a que unos sean monárquicos, más o menos absolutistas o liberales, y otros sean republicanos.

4. *Sobre la facultad de libre provisión de los altos cargos*

En materia de la libre provisión de los más altos cargos públicos por parte del titular del Poder Ejecutivo, tampoco advertimos grandes variantes entre los textos arriba comentados.

Es clásica la libre elección por parte del presidente, o del rey, de sus más inmediatos colaboradores, secretarios o ministros,⁷⁵ sólo protegida por el sistema indeclinable de la responsabilidad del refrendo ministerial.

Otro tanto ocurre respecto de los cargos diplomáticos, de hacienda, altos puestos del ejército y la armada; inclusive, respecto de las magistraturas del Poder Judicial. Si bien aquí la diferencia estriba en la necesidad, más o menos liberal según los textos en cuestión, de someter el nombramiento a la aprobación o consulta de alguna de las cámaras legislativas, o de algún cuerpo colegiado, como es el Consejo de Gobierno o el Consejo de Estado.

⁷² *Ibidem*, p. 121.

⁷³ *Ibidem*, p. 119.

⁷⁴ *Ibidem*, pp. 149 y 150.

⁷⁵ *Cfr.* Barragán, José, “La provisión de los cargos públicos en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año VI, núm. 18, septiembre-diciembre de 1973, p. 351.

El artículo 110 de la Constitución de 1824 reconoce, en efecto, el libre nombramiento de los secretarios (atribución 4a.), y el de los demás funcionarios de hacienda, comisarias generales, enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, “con la aprobación del Senado, y en sus recesos del Consejo de Gobierno” (atribución 6a. y 7a.); nombrar a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia a los jueces y promotores fiscales de circuito y de distrito (atribución 8a.). Esta Constitución reservaba a las legislaturas de los estados el nombramiento de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia “a mayoría absoluta de votos”, como dice el artículo 127.

5. El Ejecutivo Federal y sus relaciones con los estados

Sólo nos resta, para terminar este modesto estudio, referirnos a la proyección o dimensión que la Constitución preveía del Poder Ejecutivo Federal respecto de las relaciones con los estados, en cuanto partes componentes de la unión federal mexicana, marco dentro del cual correspondía ejercer las atribuciones a él encomendadas, así como marco para cuyo contexto se ideó la naturaleza de la titularidad de dicho Poder Ejecutivo, objeto, como hemos visto, de tan amplias y difíciles discusiones. Y sin olvidar que en esta primera etapa histórica, el titular de este poder no era electo popularmente, sino que en su nombramiento intervenían las legislaturas de dichos estados y la H. Cámara de Diputados, votando por diputaciones estatales.

Es preciso, una vez más, partir del texto de los proyectos de Acta Constitutiva y de Constitución para poder profundizar en el tema y poder apreciar debidamente el significado no sólo de nuestra primera Constitución, sino la evolución misma de esta materia a lo largo de nuestra historia Constitucional.

Cabe arrancar, por tanto, nada menos que de una afirmación de Miguel Ramos Arizpe, emitida con ocasión de la discusión del artículo 12 del Proyecto de Acta Constitutiva.

Este artículo habla de la formación de una y otra cámara, es decir, de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores. Para la formación de la Cámara de Diputados se acudía al sistema de elecciones populares, mediante la aplicación del llamado sistema de elecciones indirectas. Mientras que la Cámara de Senadores se integraba mediante la designación de dos representantes por cada estado, votados por la legislatura correspondiente.

Pues bien, puesto a discusión este artículo, Gordoa impugnó el artículo, a lo que Ramos Arizpe respondió: “...contestó refiriéndose a lo que ya tiene

dicho; y además hizo presente que las funciones de los poderes de la nación no se dirigen (*sic*) a los individuos sino a los estados”.⁷⁶

Evidentemente que al configurar al Poder Ejecutivo Federal, la Comisión de Constitución se apartó del sentir de su presidente, pues todo demuestra que dichas funciones de los poderes generales, tal como quedaron prescritas en los textos definitivos del Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 y de la Constitución de ese mismo año, se dirigen no a los estados, sino fundamentalmente a los individuos. De ahí el recelo que mostró, entre otros y principalmente, don Cayetano Portugal, diputado por el estado de Jalisco, al discutir ciertas facultades de las atribuidas al Ejecutivo Federal, como la 10^a y la 11^a del texto definitivo. He aquí dos muestras de este recelo:

Porque no nos engañemos, señor, por falta de previsión, el presidente de la República puede cuando quiera oprimir a nuestros estados con la fuerza armada, si para disponer de ella en lo interior no tiene parte alguna la representación nacional.⁷⁷

Estoy sorprendido del ataque brusco con que sin aguardarlo se está batiendo ahora a la federación. No señor la acta constitutiva no puede dejar de subsistir, aun dada la constitución. Si ha habido, y ha de haber federación es por la acta constitutiva; quítese ésta, y con sólo ampliar un poco más las atribuciones de los poderes generales, vino abajo todo el sistema.⁷⁸

Por esto mismo insistía en que “la Constitución no puede confundirse con la Acta, ni ésta con la Constitución. Por la Acta es que los pueblos han pactado gobernarse con un sistema federal, y han reconocido la independencia y soberanía de los diversos estados que hacen la gran Federación”.⁷⁹

V. LAS LIMITACIONES

Las restricciones se enumeran en el artículo 112, el cual contempla en cinco párrafos otras tantas restricciones. La discusión de esta materia se desarrolló fundamentalmente durante la sesión del 29 de julio de 1824,⁸⁰ y no hubo lugar a grandes debates. El texto que sirvió de base fue el del proyecto

⁷⁶ Véase Barragán, José, *op. cit.*, p. 413.

⁷⁷ Véase *ibidem*, t. 3, p. 630.

⁷⁸ *Idem*.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 688.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 598.

impreso el día 6 de marzo de 1824, ya mencionado, el cual llevaba una numeración seguida del artículo 1, al artículo 28.⁸¹

Las restricciones consignadas por la Constitución de 1824 son:

Primera: No podrá mandar en persona las fuerzas armadas sin previo consentimiento del Congreso, o del Consejo de Gobierno, en su caso.

Segunda: No podrá privar a ninguno de su libertad, ni imponerle pena alguna.

Tercera: No podrá ocupar la propiedad de ningún particular; si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad general, habrá lugar a la justa indemnización.

Cuarta: No podrá impedir las elecciones y demás actos que señala el artículo 38, que son los relativos a la actuación del Congreso, como Gran Jurado.

Quinta: No podrá salir del territorio nacional sin permiso del Congreso, durante su cargo, y un año después.⁸²

Más la que trae el Acta Constitutiva en su artículo 2o., sobre que la “nación mexicana no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”, que alude evidentemente a una restricción de origen gaditano, en virtud de la cual se prohíbe al rey disponer de parte alguna del territorio nacional, consecuencia de los decretos sobre nacionalización del poder político y del poder económico, impuesto por la supresión de los señoríos.

Como puede observarse, salvo la primera y la quinta, las restricciones se anuncian como garantía especial para proteger determinados derechos, como el de propiedad, la libertad individual, el electoral, y la independencia de las cámaras, de que habla el artículo 38.

Sobre las restricciones del presidente no se ha resaltado ni señalado siquiera por la doctrina patria, ni por los estudiosos en general, el acento puesto por aquellos constituyentes para proteger el derecho a la libertad individual, a través nada menos que del juicio de residencia, o juicio de responsabilidad, como también se le llama, a partir de las Cortes de Cádiz, por los primeros congresos constituyentes mexicanos de esta primera época 1822-1824. Juicio al que queda sujeto al terminar su cargo el propio presidente, pues tal es el sentido de la prohibición quinta de abandonar el país antes de cumplido el año después de haber terminado su mandato, tal como se indica en el artículo 25 del proyecto en discusión: “Artículo 25. El presi-

⁸¹ Véase Barragán, José, *Crónicas de la Acta Constitutiva y de la Constitución de 1824*, cit. Véase la nota de pie de página, en la Sección de Índices, p. XXXI, del tomo III.

⁸² *Ibidem*, t. III, p. 598.

dente y vicepresidente no podrán salir del territorio de la república durante su encargo y un año después sin permiso del Congreso”.⁸³

Los señores Mier Guerra (D.J.B.) y Carlos Bustamante D. comentan las crónicas, y observaron que era una molestia muy pesada detener al presidente durante un año. El segundo dijo “que si el objeto es que responda a las acusaciones que se le hagan, todavía no está señalado término alguno dentro del cual se hayan de hacer esas acusaciones”.

Los señores Rejón y Marín contestaron

...que la detención no es dentro de la capital sino en el territorio de la República, y así no será molestia regularmente hablando, a un hombre que ha de ser natural y vecino de la federación. Que así como se le exime (*sic*) por el tiempo de su cargo de ser acusado sino por ciertos crímenes, así se le debe sujetar a que no salga del territorio de la nación, durante un año después de concluidas sus funciones, término suficiente para que los interesados puedan presentarse a demandarle.⁸⁴

El artículo fue aprobado.⁸⁵

Como se aprecia, las expresiones son típicas y características del juicio de residencia o de responsabilidad, porque, según 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 hayan ejercido los cargos, para poder dar cuentas y responder de las diferentes denuncias y acusaciones que pudieran formularse en su contra. De hecho, de esta obligada “residencia” tomó justamente el nombre dicha institución.

Por si hubiere dudas, veamos lo que decía Bustamante: “citó el ejemplo de D. Agustín de Iturbide, y concluyó pidiendo que el presidente de la confederación mexicana concluido su tiempo, sufra un rigurosísimo juicio de residencia”.⁸⁶

Palabras exactas, justas, que no pueden inducir a error. Estamos ante la consagración por la Constitución de 1824 de todo el sistema de responsabilidad o de residencia que se “constitucionalizó” en Cádiz, y que pasará a nuestras posteriores Constituciones en líneas generales, incluida la que ahora tenemos por vigente, según se pone de relieve por su servidor en el libro *El sistema de responsabilidad al que está sujeto el presidente de la República*, publicado por la Universidad de Guadalajara, Guadalajara, en 1996.

⁸³ Véase Barragán, José, *op. cit.*, t. 3, p. 598.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 59.

⁸⁵ *Idem*.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 436.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BARRAGÁN, José, *Crónicas de la Acta Constitutiva y de la Constitución de 1824*, México, Cámara de Diputados, 1974, t. I.
- , *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824, antecedente inmediato del juicio de amparo*, México, UNAM, 1978.
- , “La provisión de los cargos públicos en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año VI, núm. 18, septiembre-diciembre de 1973.
- CALVILLO, *La República federal mexicana. Gestación y nacimiento*, México, Valdés, 1822, vol. II.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1973*, México, Porrúa, 1974.
- SEVILLA ANDRÉS, Diego, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, 2 ts., Madrid, 1969.
- , *Historia política de España, 1800-1973*, Madrid, 1974, t. 1.