

EL PODER EJECUTIVO EN EL SISTEMA DE GOBIERNO DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1824

JORGE CARPIZO,
investigador titular del Instituto de
Investigaciones Jurídicas y catedrático
de la Facultad de Derecho de
la UNAM, México

SUMARIO: 1. *Definición de sistema de gobierno.* 2. *Opiniones sobre el sistema de gobierno en la Constitución mexicana de 1824.* 3. *Fuentes de la Constitución de 1824.* 4. *Organización del Congreso.* 5. *Facultades del Congreso.* 6. *Organización del poder ejecutivo.* 7. *Facultades del presidente.* 8. *Los secretarios de Estado y el refrendo.* 9. *El Consejo de Gobierno.* 10. *Conclusiones.*

1. *Definición de sistema de gobierno*

La Constitución mexicana de 1824 tuvo como uno de sus principios fundamentales la idea de la separación de poderes. Su artículo sexto expresó: “Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.”¹ Esta fórmula ya la encontramos en el artículo noveno del Acta Constitutiva de la Federación, y es la expresión que adoptaron los constituyentes de acuerdo con los pensamientos de Locke y Montesquieu, para asegurar que el poder detenga al poder. Que lo detenga por y para la libertad del hombre. Que una misma persona no posea todo el poder porque entonces la libertad fenece.

Así, los constituyentes mexicanos se enfrentaron al problema de crear y atribuir funciones a esas ramas del poder y, al mismo tiempo, establecer las relaciones que deben y, necesariamente, tienen que existir entre esos poderes. Es decir, era necesario construir un sistema de gobierno.

Debemos precisar qué entendemos por sistema de gobierno para poder acercarnos a esa construcción jurídico-política en la ley fundamental que nos ocupa.

Stammen afirma que preguntar por el sistema de gobierno de un Estado es preguntar sobre el modo y manera como ese Estado es gobernado, y define el sistema de gobierno como “una totalidad en la cual están integrados

¹ Sobre los alcances de esta fórmula se puede consultar Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. UNAM, México, 1973, pp. 245-246.

y coordinados los diferentes procesos e instituciones políticos, con el fin de llevar a cabo la actividad de gobierno".²

Nosotros entendemos por sistema de gobierno la existencia de dos o más depositarios de poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tiene 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.

Este concepto implica que son las relaciones, los pesos y contrapesos que existen, principalmente, entre los poderes ejecutivo y legislativo, las que determinan y circunscriben un sistema de gobierno. Han existido y existen diversos sistemas, pero son, en nuestros días, primordialmente dos los más importantes: el parlamentario y el presidencial.

Enunciemos las características de uno y otro pero, claro está, entendiéndolo que en la realidad no siempre se dan en una forma pura, sino que en múltiples ocasiones encontramos en un determinado sistema, características del presidencialismo y del parlamentarismo.

Las principales características del sistema parlamentario son:³

- a) Los miembros del gabinete lo son también del parlamento. O sea, pertenecen tanto al poder ejecutivo como al legislativo.
- b) El gabinete se integra por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición integran la mayoría parlamentaria.
- c) El gabinete tiene un líder quien se encuentra en una situación jerárquica superior respecto a los otros miembros del gabinete, y generalmente se le denomina primer ministro.
- d) El gabinete, durante su periodo, subsiste siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.
- e) La administración pública se encuentra encomendada al gabinete, pero éste está sometido a la constante supervisión parlamentaria.
- f) Existe entre el Parlamento y el gabinete un mutuo control. El Parlamento puede exigir responsabilidad política al gabinete, ya sea a uno de sus miembros o al propio gabinete como unidad.

Asimismo, el Parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se encuentra obligado a dimitir. Ahora bien, el gabinete no se encuentra indefenso frente al Parlamento, pues tiene la atribución de disolverlo y de convocar a elecciones —estas facultades formalmente son del jefe de Estado, pero materialmente

² Stammen, Theo, *Sistemas políticos actuales*. Ediciones Guadarrama, Madrid, 1969, pp. 32-33.

³ Estas características las hemos enunciado ya en otras ocasiones. Véase, ob. cit., pp. 346-348 y *Lineamientos constitucionales de la Commonwealth*. UNAM, México, 1971, p. 37; enunciación que sigue la descripción realizada por Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*. Ediciones Ariel, Barcelona 1965, pp. 105-107.

las posee el primer ministro—⁴ y en esta forma es el pueblo quien decide si la razón la poseía el Parlamento o el gabinete.

Las principales características del sistema presidencial son:

- a) El presidente es electo por el pueblo a través de una votación general.
- b) Los secretarios de Estado son nombrados y removidos libremente por el presidente.
- c) Ni el presidente ni los ministros son responsables políticamente ante el Congreso.
- d) El presidente no puede disolver el Congreso.
- e) El Congreso no puede obligar a renunciar al presidente de la República a través de un voto de censura.
- f) El presidente puede pertenecer a un partido político diferente al que tiene la mayoría en una o en las dos Cámaras del Congreso.

2. Opiniones sobre el sistema de gobierno en la Constitución mexicana de 1824

Precisadas las características del sistema presidencial y del parlamentario, debemos preguntarnos qué sistema de gobierno asentó la primera Constitución del México independiente, y para ello vamos a revisar las opiniones de algunos tratadistas.

Antonio Martínez Báez,⁵ Daniel Moreno,⁶ José C. Valadés⁷ y Jorge Sayeg⁸ afirman que se estableció un sistema presidencial.

Moreno, Valadés y Sayeg sostienen que el sistema presidencial de 1824 se basó en el modelo norteamericano; pero mientras para Sayeg el presidente gozó de una amplia autonomía política que la constituyó en el verdadero centro de poder, para don José C. Valadés la supremacía y los mayores poderes se le concedieron al Congreso.

Jesús Reyes Heróles concuerda con el doctor José María Luis Mora en que la Constitución dejó al Congreso una autoridad sin límites,⁹ porque

⁴ Excepcionalmente el jefe del Estado puede ejercer o negarse a ejercer esas facultades. Véase, Carpizo, última obra citada, p. 43 y Wade, E. C. S. y Phillips, G. G. *Constitutional Law*. Longmans, Londres 1968, p. 82. Jennings, W. Ivor. *The British Constitution*. Cambridge University Press, Cambridge, 1966, p. 118. Walker, K. W. *Government in Britain and the New Commonwealth*. George G. Harrap, Londres, 1968, pp. 25-26.

⁵ Martínez Báez, Antonio, *El presidencialismo mexicano en el siglo XIX*, sobretiro de la *Revista de Historia de América*, núm. 63-64. México, p. 69.

⁶ Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*. Editorial Pax-México, México 1972, p. 124.

⁷ Valadés, José C., *Orígenes de la República Mexicana. La aurora constitucional*. Editores Mexicanos Unidos, México, 1972, p. 24.

⁸ Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano*, t. I. Cultura y Ciencia Política, México, 1972, p. 251.

⁹ Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, t. I. *Los orígenes*. UNAM, México, 1957, pp. 314 y ss.

los liberales llegaban a los primeros Congresos con un gran temor hacia el despotismo de un caudillo; tenían en su mente el ejemplo de Iturbide, y de aquí su defensa por el principio de la división de poderes y de la supremacía del legislativo.¹⁰

Para Mario de la Cueva el sistema de gobierno siguió el establecido en la Constitución de Cádiz, ya que se fijaron *escrupulosamente* las facultades del Congreso y del presidente:

La misión del Congreso era hacer la ley, pero el presidente tendría la iniciativa y un veto suspensivo en el proceso legislativo. Al presidente correspondía la aplicación de las leyes y para ello designaría libremente a los secretarios de Estado; ni el presidente ni los secretarios de Estado serían políticamente responsables ante el Congreso, lo que apartaba a la Constitución de la idea del gobierno parlamentario... los secretarios de Estado, igual que en la Constitución gaditana, serían responsables ante el Congreso por delitos graves y *por los actos del presidente que autorizaran con su firma y que fueran contrarios a la Constitución, a las leyes del Congreso y a las constituciones de los Estados.*¹¹

Es decir, Mario de la Cueva afirma que el sistema mexicano en 1824 no fue ni presidencial ni parlamentario, sino que se guió por los mecanismos de gobierno establecidos en la Constitución española de 1812, que estuvo vigente en México y que por tanto se la conoció.

En la introducción a la Constitución de 1824, los constituyentes escribieron unas frases respecto a los poderes y lo que trataron de hacer de ellos:

... demarcar sus límites a las autoridades supremas de la nación; combinar éstas de modo que su unión produzca siempre el bien y haga imposible el mal; arreglar la marcha legislativa, poniéndola al abrigo de toda precipitación y extravío; armar al Poder Ejecutivo de la autoridad y decoro bastantes y hacerle respetable en lo interior y digno de toda consideración para con los extranjeros; asegurar al Poder Judicial una independencia tal que jamás cause inquietudes a la inocencia ni menos preste seguridades al crimen;...¹²

Y bien, ¿qué sistema de gobierno asentó la ley suprema de 1824? Para tener elementos y poder contestar la pregunta medular de este ensayo, vamos a detenernos a contemplar cómo se organizaron los poderes legislativo y ejecutivo y qué atribuciones se les otorgaron; pero antes, rápidamente, digamos algunos de los textos constitucionales que pueden haber sido fuente de inspiración para los constituyentes mexicanos de 1824.

¹⁰ Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, t. II. *La sociedad fluctuante*. UNAM, México, 1958, p. 30.

¹¹ Cueva, Mario de la, "La Constitución de 5 de febrero de 1857", en *El Constitucionalismo a mediados del siglo XIX*. UNAM, México, 1957, pp. 1245-1246.

¹² Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México. 1808-1964*. Editorial Porrúa, S. A., México, 1964, p. 162.

3. Fuentes de la Constitución de 1824.

Entre los principales textos que pueden haber influido en los constituyentes mexicanos se encuentra la Constitución de Estados Unidos de América. Así, aunque no se está refiriendo específicamente al sistema de gobierno, en la ya citada introducción a la Constitución, los constituyentes expresaron: "Felizmente tuvo un pueblo dócil a la voz del deber, y un modelo que imitar en la República floreciente de nuestros vecinos del Norte."¹³

Lorenzo de Zavala afirmó que el manual y modelo para los constituyentes mexicanos era la Constitución norteamericana, de la que corría una mala traducción impresa en la ciudad de Puebla. Sin embargo, Gustavo R. Velasco indica que la Constitución norteamericana no fue citada en el Congreso Constituyente y que tampoco se mencionó a ninguno de sus autores.¹⁴ Empero, en las crónicas del Acta Constitutiva, en varias ocasiones, se hace alusión a las instituciones norteamericanas.¹⁵

F. Jorge Gaxiola sugiere que en don Miguel Ramos Arizpe influyó el proyecto de Constitución para la República Mexicana, redactado por Esteban F. Austin, quien en su proyecto mezcló principios de las constituciones norteamericana y de Cádiz.

En el manuscrito de su proyecto, Austin escribió que de la Constitución de Cádiz se debían copiar los artículos del 133 al 139 en lo que respecta a la formación de las leyes; del 225 al 227 en lo relativo a los secretarios de Estado y del 246 al 281 para la administración de justicia.

El proyecto de Austin estaba redactado en inglés, y entre los artículos que se tradujeron se encuentran aquellos relativos a la organización del poder ejecutivo.¹⁶

Así, entre los principales documentos que inspiraron a los constituyentes mexicanos de 1824 se pueden enunciar: la Constitución de Estados Unidos de América, la Constitución de Cádiz y el proyecto de Austin.

4. Organización del Congreso

El artículo séptimo de la Constitución asentó que el Congreso se dividía en dos cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.

Mario de la Cueva afirma que ese régimen bicameral responde a las exigencias del federalismo. Los diputados eran electos por el pueblo cada dos años;

¹³ Tena Ramírez, Felipe, ob. cit., p. 163.

¹⁴ Citado por Gaxiola, F. Jorge. "Orígenes del sistema presidencial (génesis del Acta constitutiva de 1824)", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. II, núm. 6. UNAM, México, 1952, p. 23.

¹⁵ Como ejemplos se pueden citar las páginas 475, 480 y 535 de las *Crónicas del Acta Constitutiva de la Federación*. Comisión para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y el Centenario de la Restauración del Senado. Cámara de Diputados. México, 1974.

¹⁶ Gaxiola, F. Jorge, ob. cit., pp. 26-32.

en cambio los senadores eran electos por las legislaturas locales por cuatro años, pero renovables por mitad cada dos años.¹⁷

El doctor Mora escribió que dividir el Congreso en dos Cámaras era una sabia medida y desde luego una precaución que evitaría los triunfos de la demagogia.¹⁸

El autor del *Catecismo Político de la Federación Mexicana*, que parece fue el propio doctor Mora, se preguntó si no sería mejor que el Congreso estuviese integrado por una sola Cámara y se contestó que no, porque el establecimiento de las leyes necesita calma y meditación, lo que no se consigue con la existencia de una sola Cámara.¹⁹

Resulta interesante hacer notar que en esos comentarios no hay referencia al binomio bicameralismo-sistema federal, cuando es innegable que la existencia del senado sí respondió en aquel entonces al pensamiento federal,²⁰ pero los anteriores comentarios nos hacen ver que también se basó en otras ideas como la perfección de la ley y el equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo.

Los artículos 23 y 29 expresamente señalaron que el presidente y el vicepresidente, los secretarios del despacho y los oficiales de sus secretarías no podían ser diputados ni senadores. Es decir, se asentaba un principio propio del régimen presidencial.

Los legisladores gozaban de protección en sus cargos: irresponsabilidad perpetua por las opiniones emitidas en el desempeño del mismo e inmunidad hasta por dos meses después de haber terminado el cargo.

El Congreso tenía un solo periodo de sesiones que comenzaba el 1º de enero y terminaba el 15 de abril, pudiéndose prorrogar hasta por treinta días útiles por propia decisión o a petición del presidente de la República.²¹

¹⁷ Cueva, Mario de la, ob. cit., p. 1245.

¹⁸ Mora, José María Luis, *México y sus revoluciones*, t. I. Editorial Porrúa. S.A., México 1965, p. 283.

¹⁹ Textualmente la respuesta es la siguiente: "No, porque para establecer leyes o reglas generales se necesita lentitud, calma, meditación, y nada de esto es posible por el orden común conseguirlo en una sola cámara, en que algún orador fogoso y elocuente puede en un momento de calor y de entusiasmo sorprender a sus compañeros y hacer que voten sin examen medidas desacertadas que produzcan una ley inicua o fuera de propósito. Este terror 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 de necesidad más examinadas, hay menos motivo para temer que sean obra de las pasiones, y por lo mismo esperanzas más fundadas del acierto." "Catecismo Político de la Federación Mexicana" en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, t. I. Cámara de Diputados, México, 1967, p. 549.

²⁰ Al respecto puede consultarse Carpizo, Jorge, "Sistema Federal Mexicano", en *Los sistemas federales del Continente Americano*. UNAM y Fondo de Cultura Económica, México, 1972, pp. 521-522; 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, Xalapa, Veracruz, 1972, pp. 11-12.

²¹ En el "Catecismo Político de la Federación Mexicana", ob. cit., p. 562, se pregunta el autor: "¿Y qué no es mejor que el Congreso general esté en sesiones todo el año?" Y se contesta así: "Es más cómodo para los representantes de la nación y más útil para el público el que haya recesos, para que en ellos puedan reunirse las comisiones con

A la apertura de las sesiones del Congreso asistiría el presidente de la República, quien pronunciaría un discurso que sería contestado en términos generales por quien estuviera presidiendo el Congreso.

Las dos cámaras —de acuerdo con el artículo 70— residirían en el mismo lugar, y no podrían trasladarse a otro sitio si antes no estaban de acuerdo en el tiempo y en la forma de realizarlo; pero si las dos cámaras estaban de acuerdo en trasladarse a otro lugar, pero diferían respecto a tiempo, lugar y forma de efectuarlo, el presidente resolvería entre alguna de las dos posibilidades.

5. *Facultades del Congreso*

Entre las principales facultades que se le atribuyeron al Congreso —según el artículo 50— podemos enunciar las siguientes:

- a) Crear instituciones educativas y legislar sobre derechos de autor.
- b) Decretar la apertura de caminos y canales o su mejora, así como establecer postas y correos.
- c) Proteger la libertad de imprenta.
- d) Admitir nuevos estados a la federación, erigir los territorios en estados, unir dos o más estados para que formaran uno solo y erigir un Estado dentro de los límites de uno ya existente.
- e) Arreglar definitivamente los límites de los estados, cuando éstos no se pusieran de acuerdo.
- f) Fijar los gastos, decretar los impuestos para cubrirlos y aprobar la cuenta anual de gastos del gobierno.
- g) Contraer deudas sobre el crédito del país.
- h) Lo relativo al comercio extranjero y la cláusula de comercio.
- i) Aprobar los tratados que celebrara el presidente de la República.
- j) Determinar y uniformar el peso, ley, valor, tipo y denominación de las monedas en todas las entidades federativas, y adoptar un sistema general de pesos y medidas.
- k) Decretar la guerra de acuerdo con los datos que le presentara el presidente de la República.
- l) Fijar los elementos del ejército y la armada en cada entidad federativa y dar los reglamentos para su organización.
- m) Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio del país.
- n) Permitir o negar la permanencia de escuadras de otras naciones por más de un mes en los puertos mexicanos.
- ñ) Crear o suprimir los empleos públicos de la federación, así como sus remuneraciones.

más calma y meditar los proyectos de ley que deban presentar sin la premura con que se hace en el tiempo de las sesiones. Por otra parte, la puntualidad en asistir y el empeño en dedicarse a las tareas legislativas rebaja muchos grados cuando son sin interrupción, y estas funciones entre todas las de un gobierno son acaso las que más necesitan para ser bien desempeñadas de dedicación y calor patriótico de los legisladores.”

- o) Conceder premios y recompensas a las corporaciones y personas que hubieren realizado grandes servicios a la República.
- p) Conceder amnistías e indultos en materia federal.
- q) Dictar la ley general de naturalización.
- r) Expedir leyes uniformes sobre bancarrota para todos los estados.
- s) Funciones de poder legislativo del Distrito y Territorios Federales.
- t) Facultades implícitas.

De acuerdo con el artículo 165 se le atribuyó al Congreso la facultad de interpretar la Constitución, y conforme al artículo 38, fracciones I y II, cualquiera de las cámaras podía conocer, en calidad de gran jurado, las acusaciones que se le hiciesen al presidente de la República por:

- a) Delitos de traición a la independencia nacional o a la forma de gobierno.
- b) Delitos de cohecho o soborno durante la gestión.
- c) Actos para impedir las elecciones de presidente, senadores y diputados, o que éstos se presentaran a servir en sus funciones en las épocas señaladas por la Constitución.
- d) Impedir a las cámaras el uso de cualquiera de sus facultades.

La cámara que conocía de la acusación, se erigía en gran jurado y si aprobaba por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes que había lugar a la formación de causa se suspendía al presidente de su cargo y se le ponía a disposición del tribunal correspondiente.

La Cámara de Diputados tenía competencia exclusiva si la acusación del presidente o de sus ministros era por actos en que hubiese intervenido el Senado o el consejo de gobierno.

Los secretarios del despacho eran responsables ante cualquiera de las cámaras por delitos cometidos durante su cargo.

El doctor Mora critica todo este sistema de responsabilidades, afirmando que está mal concebido, que los constituyentes se inspiraron en el sistema español y no en el norteamericano, lo que fue un error.²²

6. Organización del poder ejecutivo

El artículo 74 dice que el supremo poder ejecutivo de la federación se deposita en un solo individuo que se denomina presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Este artículo indica claramente que el poder ejecutivo se encuentra depositado en una sola persona. Para llegar a este principio se efectuó una larga discusión durante los debates del Acta Constitutiva, ya que una buena parte de los diputados constituyentes se inclinaban porque el poder ejecutivo fuera colegiado y así impedir que se cayera en la tiranía y en la precipitación en la toma de las decisiones.

²² Mora, José María Luis, ob. cit., pp. 286-289.

La comisión propuso la aprobación del ejecutivo unipersonal, Rejón lo objetó. Bustamante (D. C.) apoyó a la comisión afirmando que en el proyecto se evita la “morosidad en la ejecución, que es el defecto del gobierno de muchos, aunque éste tiene la ventaja de la multiplicación de luces...” Romero también apoyó el proyecto de la comisión, alegando que las circunstancias por las que atravesaba México demandaban energía en el gobierno y esto se lograba depositándolo en una sola persona.²³

En la sesión del 2 de enero de 1824, Rodríguez apoyó el ejecutivo colegiado porque “tiene más luces, más constancia, y es muy remoto que todos sus individuos se coludan contra la patria”.²⁴ Morales también apoyó la integración plural del ejecutivo con los siguientes argumentos: si uno se enferma hay otros dos para el despacho; siendo tres los partidos pueden transigir y lograr que cuando menos un hombre de su confianza quede en el ejecutivo plural; y que el secreto se aventura tanto en el ejecutivo unipersonal como en el plural, porque en el primero, el presidente, de todas maneras, no puede hacer todo por sí mismo.²⁵

El proyecto de la comisión sobre el ejecutivo único fue puesto a votación y resultó rechazado. Entonces, los diputados presentaron tres proyectos proponiendo un ejecutivo colegiado.

Demetrio del Castillo 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.²⁶

Herrera y Lasso comenta que la comisión benevolentemente rechazó ese absurdo de continuismo, tutela y espionaje.²⁷

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

Guridi Alcocer propuso que el poder ejecutivo se depositaría en dos individuos con sus dos suplentes, y uno de los suplentes sería quien dirimiría las discordias y controversias de los dos depositarios del poder ejecutivo. Afirmó Guridi que se inspiraba en el sistema romano de los dos cónsules.²⁸

La comisión insistió en un ejecutivo unipersonal y presentó un nuevo proyecto de artículo. Ramos Arizpe explicó por qué el nuevo proyecto,

²³ *Crónicas del Acta Constitutiva*, ob. cit., p. 436.

²⁴ *Crónicas del Acta Constitutiva*, ob. cit., p. 437.

²⁵ *Crónicas del Acta Constitutiva*, ob. cit., p. 438.

²⁶ *Crónicas del Acta Constitutiva*, ob. cit., pp. 440-441.

²⁷ Herrera y Lasso, Manuel, “Centralismo y federalismo (1814-1843)”, en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, t. I. Cámara de Diputados, México, 1967, p. 607.

²⁸ *Crónicas del Acta Constitutiva*, ob. cit., pp. 448-450.

encuadrado en el sistema de toda la Constitución, aseguraba la libertad nacional ya que:

... pone al presidente un contrapeso mayor que el contenido en las repetidas proposiciones: pues que según el dictamen, el presidente debe ser nombrado por los estados: sus decretos y órdenes no han de ser obedecidos si no fueren autorizados respectivamente por los secretarios del despacho, los cuales son responsables; y sobre todo se le da un consejo de gobierno compuesto de la mitad de los senadores, esto es, uno de cada estado con el cargo de dar su dictamen al presidente cuando sea consultado por éste...²⁹

Todavía se esgrimieron argumentos en favor y en contra de la unidad y la pluralidad del poder ejecutivo. Mier propuso que este problema se resolviera en la Constitución, ya que no había urgencia en fijar el número de individuos que compondrían el poder ejecutivo.

De acuerdo con el pensamiento de Mier, en la sesión del 30 de enero se puso a discusión, y fue aprobado el artículo 15 del Acta, redactado en la forma siguiente: "El Supremo Poder Ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que ella señale."

Los debates anteriores y que el problema no haya podido ser resuelto en el Acta, nos enseña que los constituyentes tenían miedo de cualquier cosa que pudiera degenerar en tiranía. Cuando el artículo 74 de la Constitución se puso a consideración del Constituyente, aun 14 diputados votaron en contra el ejecutivo unipersonal.

El artículo 95 fijó el periodo presidencial en cuatro años y el 77 precisó que el presidente no podía ser reelecto sino hasta después de que hubiesen transcurrido cuatro años de haber cesado en sus funciones.³⁰

²⁹ *Crónicas del Acta Constitutiva*, ob. cit., pp. 534-535.

³⁰ Martínez Báez, Antonio, obra citada, describe el sistema presidencial mexicano en la Constitución de 1824, en los siguientes términos: "En efecto, el Poder Ejecutivo Federal se depositó en 1824, en un solo individuo, con la denominación de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo periodo sería el de 4 años y con otras características que lo aproximan bastante al titular de dicho poder según lo restableció la Ley Fundamental que ahora nos rige, aunque ésta en su redacción original, antes de las frecuentes reformas que ha padecido.

Además de la igual duración del periodo presidencial y ya en cuanto se refiere a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, se atribuyó al primero el derecho de iniciativa de leyes y decretos que se ejercitaría ante la Cámara de Diputados, así como la importantísima arma del "Veto suspensivo" respecto de las leyes aprobadas por el Congreso General, con la exigencia de que para pasar sobre las observaciones del Ejecutivo era necesario en las Cámaras la votación de las dos terceras partes de sus individuos presentes. El Congreso General se depositó, en la Constitución de 1824, en dos Cámaras, la de Diputados y el Senado; división del Poder Legislativo que tiende también a equilibrar el juego de las fuerzas políticas con el Ejecutivo. Además, el Congreso solamente tenía, como hoy día, un periodo ordinario de sesiones, que iba del 1º de enero al 15 de abril, o sea con duración de tres meses y medio, prorrogable por 30 días útiles, cuando el Congreso lo juzgare conveniente o lo solicitare el Presidente de la Federación. Las sesiones extraordinarias del Poder Legislativo se establecieron en

La Constitución señaló un complicado sistema de elección del presidente y del vicepresidente, mismo que se llevaba a cabo, principalmente, conforme a las reglas contenidas del artículo 79 al 94 inclusive:

- a) La legislatura de cada Estado elegía por mayoría absoluta de votos a dos individuos, uno de los cuales, cuando menos, no sería vecino del Estado que lo elegía.
- b) El que hubiese reunido la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas era declarado presidente.
- c) En caso de que dos tuviesen dicha mayoría, era presidente el que obtenía más votos. En caso de empate decidía la Cámara de Diputados.
- d) Al que seguía en votos al presidente se le designaba vicepresidente.
- e) Si ninguno obtenía mayoría de votos, escogía la Cámara de Diputados entre los dos que tenían mayor número de sufragios.

Este sistema de elección del presidente y del vicepresidente estaba inspirado en la original Constitución norteamericana, artículo 2, sección 1, cláusula 3; pero cuando la Constitución mexicana se inspiró en la norteamericana ya en Estados Unidos no subsistía este sistema, porque fue modificado en 1804 a través de la enmienda número 12.³¹

Este sistema resultó funesto en México. El vicepresidente se dedicó a ver cómo podría conseguir la presidencia. El primer presidente de México fue Guadalupe Victoria y el primer vicepresidente Nicolás Bravo. Bravo se reveló en contra de Victoria, adhiriéndose al plan de Montañón, que había sido proclamado en Otumba el 23 de diciembre de 1827. El 7 de enero de 1828 Bravo fue derrotado por Vicente Guerrero en Tulancingo, y desterrado por decreto del Congreso.

El segundo presidente fue Vicente Guerrero y el vicepresidente fue Anastasio Bustamante, quien aceptó la invitación que le hizo el ejército de reserva para que encabezara la rebelión contra Guerrero, quien al final de cuentas rehusó la lucha. El Congreso resolvió destituirlo alegando que tenía imposibilidad para gobernar y otorgándole el cargo a Bustamante.³²

Con todo y sus defectos este sistema de elección no cayó en el parlamentarismo. El autor del *Catecismo político* se preguntó si no sería mejor que la

forma muy parecida a la que rige en la actualidad, esto es, mediante la convocatoria aprobada por el órgano sustituto del Congreso en sus recesos, a petición del Poder Ejecutivo o por acuerdo de dicho órgano y mediante la votación de los dos tercios de sus componentes. Ya desde 1824 quedó en el Artículo 17 del Acta y en el Artículo 118 de la Constitución el requisito de que todos los reglamentos, decretos y órdenes del Ejecutivo deberán ser firmados por el Secretario del ramo a que el asunto corresponda, y la prevención de que sin tal refrendo ministerial dichos actos del encargado del poder administrativo no serán obedecidos...”, pp. 69-70.

³¹ Findlay, Bruce y Esther, *Your Rugged Constitution*. Stanford University Press, Stanford California, U. S. A., 1969, p. 222.

³² Herrera y Lasso, Manuel, ob. cit., pp. 609-610.

elección del presidente de la República la efectuase el Congreso Federal, a lo que respondió:

No, porque el poder ejecutivo debe tener alguna independencia del legislativo, la que no es compatible con que reconozca en este principio de su existencia política. Además, siendo el poder ejecutivo el más temible de todos por ser dueño de la fuerza, a los estados debía darles una garantía de que nada tenían que temer del gobierno supremo, y no es posible concebir otra más adecuada al intento, que la de dejar en sus manos la elección de la persona que debe desempeñarlo.³³

7. *Facultades del presidente*

El artículo 110 es el que enumeraba principalmente las facultades del presidente de la República, a saber:

- a) Publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso.
- b) La facultad reglamentaria.
- c) Ejecutar las leyes.
- d) Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho.
- e) Cuidar de la recaudación y decretar las inversiones.
- f) Nombrar a los diplomáticos, cónsules, principales oficiales del ejército, armada y milicia, jefes de las oficinas generales de hacienda, con la aprobación del Senado.
- g) Nombrar a los demás empleados del ejército, armada y milicia activa y de las oficinas de la federación, de acuerdo con las leyes.
- h) Nombrar, a propuesta en terna de la Suprema Corte, a los jueces de circuito y distrito, y a los promotores fiscales.
- i) Disponer de la fuerza armada de mar y tierra, y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.

Esta facultad se discutió especialmente en el Constituyente. Rejón propuso que para su ejercicio, el ejecutivo contara con la aprobación del Congreso. Portugal apoyó a Rejón esgrimiendo que si no interviene el Congreso, el presidente podría oprimir a los Estados cuanto quisiese, y si esta facultad la ejerce a su arbitrio y sólo por su buen sentido, dejará de ser un jefe constitucional para convertirse en un déspota.³⁴

Bustamante (D. C.) apoyó el dictamen de la comisión de constitución que no deseaba en este punto la intervención del Congreso, aduciendo que resultarían males de la falta de secreto y de la demora si intervenía el Congreso.

- j) Declarar la guerra previo decreto del Congreso y conceder patentes de corzo conforme a las leyes.

³³ *Catecismo Político de la Federación Mexicana*, ob. cit., p. 564.

³⁴ *Crónicas de la Constitución Federal de 1824*. Comisión para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal, y el Centenario de la Restauración del Senado. Cámara de Diputados, México 1974, pp. 630-631.

- k) Celebrar concordatos con la silla apostólica en los términos del artículo 50.
- l) Celebrar tratados con la aprobación del Congreso General.
- m) Pedir al Congreso General la prórroga de sus sesiones ordinarias hasta por treinta días.
- n) Convocar al Congreso para sesiones extraordinarias cuando lo crea conveniente y lo acuerden así las dos terceras partes de los individuos presentes del consejo de gobierno.
- ñ) Cuidar que la justicia se administre pronta y cumplidamente y que las sentencias sean ejecutadas conforme a las leyes.
- o) Suspender de sus empleos hasta por tres meses y privar de la mitad del sueldo a los empleados de la federación infractores de sus órdenes y decretos.

Entre las facultades concedidas al presidente resalta el hecho de que no poseía la atribución de indultar. Mora mismo señaló que se echa de menos la ausencia de esa facultad en manos del presidente.

Marcos Armando Hardy opina que la Constitución de 1824 le otorgó al presidente demasiadas prerrogativas, y eso que los diputados constituyentes, en general, estaban preocupados por limitar las facultades del presidente de la República.³⁵

Una facultad de especial importancia en las manos del presidente fue la del veto suspensivo. El artículo 55 ordenó que los proyectos de ley pasaran al presidente, quien tenía 10 días para hacerles observaciones. Si el presidente devolvía un proyecto dentro de esos diez días, el proyecto se volvía a discutir en las dos cámaras, y para regresárselo al presidente, se debía aprobar por las dos terceras partes de los individuos presentes. Si no se lograba esa votación, no se podía volver a proponer el proyecto sino hasta el año siguiente.

En algunas materias el presidente no tenía el derecho de veto como: respecto a las resoluciones del Congreso sobre la traslación, suspensión o prórroga de sus sesiones; respecto a la resolución de cada Cámara sobre la calificación de elecciones de sus respectivos miembros; sobre el llamado de los legisladores para que concurrieran los ausentes; sobre las decisiones de las Cámaras en los juicios de responsabilidad y sobre la indemnización a senadores y diputados.

Cuando el Congreso Constituyente estaba discutiendo respecto al Acta Constitutiva la facultad de veto, Zavala propuso que el presidente tuviera 30 días para hacer sus observaciones, con el objeto de que pudiera meditar el proyecto y oír opiniones sobre el mismo.

³⁵ Hardy, Marcos Armando, "La teoría del ejecutivo fuerte y la Constitución mexicana de 1824", en *Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales*, año VIII, núm. 28. UNAM, México, 1962, pp. 230 y 237.

Becerra opinó que diez días eran suficientes. Mier expresó que no, y pidió se concediesen siquiera veinte días. Marín expuso que esos diez días debían ser hábiles, y Cañedo no estuvo de acuerdo, porque sólo se trataba de meditar sobre los inconvenientes de las leyes, y el ejecutivo bien podía estarse preparando con anticipación.³⁶

Bueno es conocer si podían existir algunas negociaciones que el gobierno hubiera podido ocultar al Congreso. El autor del *Catecismo político* pensaba que:

Sí, todas aquellas en que el éxito depende del secreto. Mas este derecho de ocultación es sólo temporal, y mientras el negocio está pendiente, pues concluido debe dar cuenta si se le pide, para que se pueda examinar si se ha excedido o no de sus facultades.³⁷

La propia Constitución, en su artículo 112, enumeró cuáles eran las restricciones a las facultades del presidente, a saber:

- a) No podía mandar en persona las fuerzas de mar y tierra sin previo consentimiento del Congreso o, en sus recesos, del consejo de gobierno.
- b) No podía privar a nadie de su libertad ni imponer penas; cuando el bien y la seguridad de la federación lo exigieran, podía ordenar el arresto de alguna persona, pero la debía poner a disposición del juez en un término de 48 horas.
- c) Sólo en caso de conocida utilidad general, y previa aprobación del Senado o del consejo de gobierno, podía ocupar la propiedad de un particular o corporación, pagándose la correspondiente indemnización.
- d) No podía impedir las elecciones.
- e) No podía salir, sin permiso del Congreso, del territorio nacional durante su encargo y un año después.

8. *Los secretarios de Estado y el refrendo*

El refrendo tiene sus orígenes en la Constitución francesa de septiembre de 1791 y en la española de 1812, y quedó consagrado en la Ley Fundamental Mexicana de 1824 en los artículos 118 y 119, que dicen:

Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, deberán ir firmados por el secretario de despacho del ramo a que el asunto corresponda, según reglamento; y sin este requisito no serán obedecidos.

Los secretarios del despacho serán responsables de los actos del presidente que autoricen con su firma contra esta Constitución, el acta constitutiva, leyes generales y constituciones particulares de los estados.

³⁶ *Crónicas del Acta Constitutiva*, ob. cit., pp. 472-473.

³⁷ *Catecismo Político de la Federación Mexicana*, ob. cit., p. 570.

En este punto concreto del refrendo, la Constitución de 1824 se apartó de la norteamericana como ya se asentó, porque esta última no se ocupa de los secretarios de Estado, sino que sólo los alude en el artículo II, sección 2, al señalar entre las funciones del presidente que éste: “podrá solicitar la opinión por escrito del funcionario principal de cada uno de los departamentos administrativos con relación a cualquier asunto que se relacione con los deberes de sus respectivos empleos”.

Aunque el refrendo quedó plasmado en el artículo 17 del Acta Constitutiva, no hubo mayor debate sobre esta institución. Mora fue quien pidió que el refrendo quedara en el Acta, ya que el artículo del proyecto de Acta había sido suspendido y ésta era una figura jurídica importante, “porque es una salvaguardia de las leyes y una traba al poder ejecutivo el no poder éste expedir órdenes o decretos sin la firma del secretario respectivo”. Zavala, Cañedo y Bustamante apoyaron a Mora.³⁸ En los debates de la Constitución tampoco se suscitó mayor discusión al respecto.³⁹

La institución del refrendo está estrechamente ligada a la facultad que el presidente tiene de nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado,⁴⁰ porque si un secretario de Estado se niega a refrendar un acto del presidente, éste puede cambiar al secretario de Estado sin ninguna dificultad y buscar a otro que no tenga reparos en firmar. Por tanto, el refrendo no cambia la naturaleza del sistema presidencial, a lo más, implica una llamada de atención moral para el presidente; pero esto dependerá también de las circunstancias y de la estatura política del secretario renuente a otorgar el refrendo.⁴¹

³⁸ *Crónicas del Acta Constitutiva*, ob. cit., p. 586.

³⁹ *Crónicas de la Constitución Federal de 1824*, ob. cit., pp. 626 y 771.

⁴⁰ En el *Catecismo Político de la Federación Mexicana*, ob. cit., p. 658, se pregunta: “¿Por qué el presidente debe nombrar y destituir libremente a los secretarios del despacho?” y se da la siguiente contestación: “Porque no pudiendo él por sí mismo hacer que sus órdenes sean obedecidas sin la firma de uno de ellos, si no estuviera facultado para removerlos, llegaría al caso de que no pudiese dictar orden ninguna, pues los ministros con la seguridad de que no serían destituidos, rehusarían firmarlas todas: de este modo lo precisarían a hacer cosas contrarias a su voluntad y opinión, y entonces ellos y no el presidente, serían los que gobernasen. La Constitución ha querido que todos los actos del gobierno emanasen del presidente, y si dispuso que no tuviesen valor ninguno sin la firma de algún ministro, fue con el objeto de que quedando éste responsable rehusase autorizar los actos inconstitucionales de aquél. Mas como puede suceder que el ministro se rehúse a prestar su firma aun para aquellos actos que no traen consigo responsabilidad, el presidente debe quedar expedito para llamar otro que se preste a hacerlo, el cual no encontraría ciertamente, si la autorización que se le pide fuese tal que comprometiese su responsabilidad. Por este mecanismo quedan perfectamente combinados los dos extremos que quiso conciliar la Constitución, es decir, la libertad del presidente para todos aquellos actos que no sean contrarios a las leyes, y la imposibilidad de poner en ejecución los que sean una violación de ellas.”

⁴¹ Sobre el refrendo puede consultarse, Carpizo, Jorge, *La Constitución...*, ob. cit., pp. 354-355; Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*. Editorial Porrúa, S. A., México 1962, pp. 184-186; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*. Editorial Porrúa. S. A., México 1963, p. 233.

La propia Constitución señaló que los secretarios de Estado debían ser ciudadanos mexicanos por nacimiento y que darían a cada cámara, luego que empezaran las sesiones anuales, cuenta del estado de sus respectivos despachos. Esta última disposición, que subsiste en la Constitución de 1917, no interfiere en nada con el sistema presidencial, pues si las Cámaras desaprobaran el informe del secretario, éste continuaba en su cargo mientras así lo deseara quien lo podía destituir: el presidente de la República.

9. *El consejo de gobierno*

Como ya se asentó, la Comisión de Constitución ligó su propuesta de ejecutivo unipersonal con la existencia de un consejo de gobierno, órgano que funcionaba durante el receso del Congreso y que se integraba por la mitad de los senadores, uno por cada Estado. Su presidente lo era el vicepresidente, aunque se nombraba un presidente temporal que fungía durante las ausencias del vicepresidente.

Entre sus principales facultades se encontraban: dar su consentimiento en los nombramientos que necesitaban la autorización del Senado; velar sobre la observancia de la Constitución, Acta Constitutiva y leyes generales; hacer al presidente las observaciones que creía necesarias sobre el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes federales, y acordar por sí, o a propuesta del presidente, convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

Mora afirmó que el consejo de gobierno era parte del poder ejecutivo.⁴² Sin embargo, este órgano se asemeja más a la Comisión Permanente y, como tal, se puede afirmar que era parte del poder legislativo.

10. *Conclusiones*

Del repaso de los puntos expuestos en los párrafos anteriores, podemos desprender tres conclusiones:

- A. La Constitución mexicana de 1824 asentó un sistema presidencial de gobierno sin tintes parlamentarios.
- B. En la Constitución hay una inclinación a fortalecer al poder legislativo; pero se creó un ejecutivo fuerte.
- C. Entre los sistemas de gobierno asentados en las constituciones mexicanas de 1824 y 1917 hay múltiples coincidencias. Se puede afirmar que los dos sistemas se aproximan en los puntos principales respecto a la estructuración del poder ejecutivo.

Aclaremos un poco las tres conclusiones a que hemos llegado.

A. Afirmamos que la Constitución mexicana de 1824 estructuró un sistema presidencial, sin tintes parlamentarios, porque:

⁴² Mora, José María Luis, ob. cit., p. 264.

- a) el presidente era electo por las legislaturas locales, sólo excepcionalmente por el Congreso federal, pero incluso cuando era designado por el Congreso federal no era responsable políticamente ante el Congreso. El presidente para desempeñar su cargo no necesitaba de la confianza del Congreso;
- b) tanto el presidente como los secretarios del despacho no podían ser miembros del Congreso;
- c) el presidente nombraba y removía libremente a los secretarios del despacho, quienes eran responsables políticamente ante él, y no ante el Congreso;
- d) el presidente no podía disolver el Congreso. Tal acto era equivalente a un golpe de Estado y, por tanto a la ruptura de la Constitución;
- e) el refrendo no era un impedimento que no pudiera superar la voluntad del presidente.

B. El Congreso tenía una serie de facultades importantes, inclusive la de interpretar la Constitución. Sin embargo, el poder ejecutivo era fuerte principalmente porque:

- a) tenía la facultad de veto;
- b) frente a sí tenía un Congreso dividido en dos Cámaras;
- c) la Ley Fundamental le atribuía facultades amplias, y
- d) era quien publicaba y ejecutaba las leyes.

Frente a esos derechos del presidente, el Congreso poseía una serie de atribuciones importantes como ya vimos; pero algunas de ellas, además, podían haber servido de control político frente al ejecutivo o para ampliar las facultades que expresamente la Constitución le señaló.

En mi opinión éstas fueron las siguientes:

- a) las facultades implícitas,
- b) la revisión de la cuenta anual,
- c) la ratificación de nombramientos,
- d) el juicio de responsabilidad política,
- e) la ampliación del periodo de sesiones a través de las extraordinarias, y
- f) la autorización para que el presidente pudiera salir fuera del país.⁴³

C. Respecto a la estructuración del sistema de gobierno en las constituciones mexicanas de 1824 y 1917, encontramos grandes coincidencias como:

- a) la existencia del veto como facultad del presidente;
- b) el Congreso dividido en dos Cámaras;
- c) un solo periodo de sesiones del congreso, y
- d) la forma para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

⁴³ Sobre estos aspectos se puede profundizar en Carpizo, Jorge, *La Constitución...*, ob. cit., pp. 348-353.

En cambio, la Constitución de 1857 estableció un sistema de gobierno diferente al de 1824, ya que las características señaladas fueron las opuestas: no veto, Congreso unicameral y dos periodos de sesiones. En 1857, el centro del poder plasmado en la Constitución se encontró en el poder legislativo hasta las reformas de 1874, que regresaron, en gran parte, a la estructura teórica que se había conocido en México desde 1824, misma que en una muy buena medida recogió el Constituyente mexicano de 1916-1917.