



www.senado2010.gob.mx

www.juridicas.unam.mx

BASES Y TRAMA DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA

por *José Miranda*

La estructura orgánica de nuestro primer código constitucional tiene unos cimientos de orden dogmático o ideal y otros de orden real o práctico. No es nada arbitraria o ilógica en lo general, aunque a primera vista pueda parecerlo. Está sólida y coherentemente asida a un núcleo armónico de principios y a un conjunto de experiencias largas o cortas. En ellos —principios y experiencias— se halla la clave principal para entender y explicar dicha estructura; pues si ciertos órganos han sido llevados a la constitución, y en cierto orden y de cierta manera, no se debe a caprichosa determinación de los legisladores, sino a las ideas políticas que profesaban y a la experiencia que de la política tenían.

EL NEXO CON LOS PRINCIPIOS TEÓRICOS

Los mismos constituyentes establecen claramente la relación básica entre sus principios teóricos directrices y la estructura orgánica de la constitución. En el manifiesto anexo a ésta dirán: “He aquí, mexicanos, los *capítulos fundamentales en que estriba la forma de nuestro gobierno*”: “la naturaleza de la soberanía, los derechos del pueblo, la dignidad del hombre, la igualdad, seguridad, propiedad, libertad y obligaciones de los ciudadanos, los límites de las autoridades . . . *Los principios sencillos que se establecen para ilustrar aquellos objetos, descifran el sistema de nuestra revolución . . . De acuerdo con estas máximas se prescribe la organización de las supremas corporaciones, que derivadas de la fuente legítima, de los pueblos, parten entre sí los poderes soberanos . . .*”

A unos pocos pueden reducirse los principios políticos generales que más influyen y operan sobre la contextura orgánica:

a) El principio de la soberanía popular, fundamento y origen de toda la estructura constitucional. De este principio proviene el órgano primordial del Estado, o sea el pueblo sobre el cual están erigidos directa o indirectamente todos los demás. No lo considera la constitución explícitamente como

órgano del Estado, pero lo reconoce así implícitamente al atribuirle la función electoral originaria o directa, función que las constituciones democrático-liberales asignan al soberano mismo. Tiene que parecernos errónea, por consiguiente, la formulación del artículo 5 del Decreto Constitucional, ya que, conforme a su tenor, la soberanía *reside* en el pueblo y *es ejercida* por la representación nacional, compuesta de diputados *elegidos por los ciudadanos*. De ese mismo artículo resulta claramente que el pueblo *ejerce* también la soberanía, puesto que elige a los diputados, y que, en consecuencia, debe ser considerado como órgano del Estado.

b) El principio de la representación. Hecha la rectificación anterior, quedan bien delimitadas las consecuencias orgánicas de este principio: el pueblo ejerce los demás poderes de la soberanía indirectamente, es decir, a través de organismos que actúan como representantes o delegados suyos. Pero en la constitución de Apatzingán sólo uno de esos organismos, el legislativo o congreso, reviste la verdadera representación del pueblo, pues lo declara así dicha ley fundamental, la cual, por otra parte, da exclusivamente al congreso la denominación de "cuerpo representativo de la soberanía" y el tratamiento de majestad (a los otros cuerpos supremos sólo les da el de alteza). Sin embargo, hubieran debido considerarse también como representantes del pueblo, conforme se acostumbra hoy, el gobierno y el tribunal de justicia, puesto que la constitución misma les confía el ejercicio de facultades integrantes de la soberanía. El hecho de que el congreso nombre a los jefes del gobierno y del tribunal de justicia, no priva a ambos organismos del carácter de representantes de la soberanía, carácter que parece reconocerles la constitución al darles, como al congreso, el título de supremos.

c) El principio de la división de poderes. Impone a la estructura orgánica una división en tres cuerpos fundamentales, el legislativo, el ejecutivo y el judicial, cuyas atribuciones no deben mezclarse ni concentrarse en una sola persona, ni en una sola corporación.

Así pues, de los dogmas políticos básicos adoptados por los insurgentes deriva la estructura orgánica primordial de la constitución, a saber: el electorado o pueblo-electoral y los tres cuerpos representativos de éste, que ejercen las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, pero actuando separadamente y con preeminencia del cuerpo legislativo, a quien compete la designación y el control de los individuos que encabezan los otros cuerpos.

EL NEXO CON LA EXPERIENCIA POLÍTICA

Existe, desde luego, este nexo, y cuando se examinan de cerca los antecedentes histórico-reales del régimen político trasladado al papel por los constituyentes de Apatzingán, mayor entidad y volumen adquiere la relación entre la estructura orgánica y la realidad política conocida y vivida por dichos prohombres. Enlazados con la realidad próxima, con lo que se acababa de experimentar, están:

a) El organismo electoral, en su forma y procedimientos. Su modalidad especial provenía de la constitución de Cádiz. Pero no fue éste el motivo de su adopción por los insurgentes, sino la prueba a que ya había sido sometido en la Nueva España. Su funcionamiento se adaptó bien a las circunstancias del país y los resultados operacionales de él fueron muy favorables para los independentistas. Sin duda teniendo esto en cuenta, la junta de Chilpancingo lo hizo suyo incluyéndolo en el reglamento para el congreso constituyente, y con arreglo a sus normas celebró, donde pudo, las elecciones para dicha asamblea. El organismo electoral de la *Constitución de Apatzingán* no era pues nuevo; había pasado ya por doble prueba.

b) El organismo legislativo o parlamento. Tampoco era nuevo. Tenía como antecedente, aunque muy inmediato, el congreso que elaboró y aprobó la ley fundamental. Había funcionado durante varios meses y resuelto los gravísimos problemas a que estuvo abocado: dio al país una organización política y al ejército insurgente una jefatura unitaria.

c) El organismo ejecutivo, en su modalidad colegiada. Podrá decirse, y nosotros lo hemos dicho en otra parte (*Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, página 363), que esta forma del ejecutivo fue tomada de la constitución francesa de 1795. Pero lo cierto es que el ejecutivo colegiado había sido establecido por los jefes insurgentes en 1811, obedeciendo a necesidades políticas (junta de Zitácuaro), y que era ya una institución positiva, al parecer irremplazable a pesar de sus defectos, cuando se la convirtió en institución legal conformada normativamente en un molde prestado.

Enlazados con la realidad remota, con lo que era ya muy conocido por los autores del Decreto Constitucional, estaban los mecanismos o elementos político-administrativos que esos prohombres admitieron de buena gana, por estimarlos beneficiosos, como el juicio de residencia, y otros que admitieron

con repugnancia, pero cuya supresión, sustitución o reforma prefirieron dejar para otra ocasión, urgidos como se hallaban de poner término a la parte fundamental de su labor. Ellos mismos se refieren en el manifiesto anexo a la constitución a este forzoso "residuo" y a la necesidad de eliminarlo más tarde: "No resta poco para completar el cuerpo de nuestras instituciones —dicen ahí—, habiendo sido inevitable dejar en pie mucha parte de las antiguas: El poder legislativo las reformará y dictará las que se desearan, limitándose como se ha hecho en las demás al tiempo y circunstancias funestas de la guerra." Creemos que entre dichas instituciones, se encuentran casi todas las incluíbles en la organización local (intendentes, gobernadores, subdelegados, ayuntamientos, etcétera); sólo de algunas de ellas se dice que serán conservadas "mientras no se adopte otro sistema", y "a reserva de las variaciones que introduzca el congreso, consultando el mayor bien y la felicidad de los ciudadanos".

Podemos pues asegurar, basándonos en lo hasta aquí expuesto, que por lo que respecta a la contextura orgánica efectiva, los constituyentes de Apatzingán, si bien conjugaron de manera bastante armoniosa la teoría y la realidad, tuvieron mucho más en cuenta la segunda que la primera; es decir, que fueron hombres más prácticos que dogmáticos, como lo muestra claramente su apego a lo experimentado y conocido: al mecanismo electoral ya practicado, al congreso ya probado, al indispensable ejecutivo colegiado, y al venerable juicio de residencia.

LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES EN SU DISPOSICIÓN GENERAL

La disposición general de los órganos constitucionales es la que resulta de la forma de gobierno establecida por la ley fundamental, forma que cabe definir como democrática, convencional, republicana-colegiada y de división relativa de poderes. Por ser así, el cuerpo electoral —el pueblo en funciones de elector— es el órgano primordial y superior del Estado; la asamblea o congreso, dimanada del cuerpo electoral, es el órgano que enlaza inmediatamente con éste y jerárquicamente ocupa el segundo lugar en el Estado; el gobierno y el tribunal de justicia son los órganos que dimanan directamente del congreso y están situados jerárquicamente en tercer lugar. Caso especial es el del tribunal de residencia, cuyos poderes provienen directamente del cuerpo electoral; por esta razón

habría que colocarlo al nivel jerárquico del congreso; pero como sus funciones son de menor rango, pues no se encuentran dentro de las que integran la soberanía, y como, además, la misma constitución no le da el título de supremo que concede al congreso, al gobierno y al tribunal de justicia, habría que colocarlo por esta otra razón en peldaño jerárquico inferior a ellos. En los órganos regionales y locales, la disposición está determinada por la relación con los órganos centrales a los cuales están supeditados, a causa de la naturaleza unitaria del Estado, y por la relación de ellos entre sí, que puede suponer dependencia de los municipales a los provinciales. Sobre esta relación pocas precisiones podrán obtenerse en el Decreto Constitucional; nada más vago y confuso en su texto que lo referente a ella.

LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES EN SU DISPOSICIÓN PARTICULAR

1. *El órgano electoral*

Estaba formado por los ciudadanos que reuniesen las condiciones señaladas por la constitución. A ellos correspondía elegir, siguiendo un procedimiento establecido por la misma ley fundamental, a los diputados del congreso. Como ciudadanos eran considerados todos los nacidos en México y los extranjeros radicados en él que profesaren la religión católica, no se opusieren a la libertad de la nación y hubiesen obtenido carta de naturaleza. Los requisitos exigidos a los ciudadanos para poder actuar como electores eran los siguientes: tener dieciocho años, o menos si fuesen casados; haber acreditado su adhesión a la causa independentista; tener empleo o modo honesto de vivir, y no estar marcados de infamia pública ni procesados criminalmente por el gobierno insurgente.

El procedimiento electoral tenía las muchas complicaciones y rémoras del indirecto de triple grado. Comprendía, en realidad, tres elecciones: una en la parroquia, otra en el partido y otra en la provincia. Los ciudadanos de la parroquia que reunían los requisitos para ser electores, designaban en una o más juntas, según la extensión de aquella entidad, un solo elector de parroquia, que debía "ser ciudadano con ejercicio de sus derechos" (nos suponemos que los electorales), tener más de veinticinco años y "residir en la feligresía" al tiempo de la elección. La votación era pública, y público también el

escrutinio. En el partido y en la parroquia se celebraban juntas parecidas, siendo asimismo públicas las principales operaciones. Las juntas de partido tenían lugar en las subdelegaciones, y designaban a los electores de partido (uno cada una), los cuales debían reunirse en la capital de la provincia para elegir al diputado de dicha jurisdicción ante el congreso.

También competía al cuerpo electoral designar a los individuos, uno por cada provincia, entre los cuales eran escogidos por insaculación los jueces del tribunal de residencia. Al congreso tocaba realizar esta última operación. El nombramiento de dichos individuos era hecho por las juntas electorales de las provincias al día siguiente de haber elegido diputados.

2. *El órgano legislativo* (Supremo Congreso Nacional)

Deberían componerlo diecisiete diputados, uno por cada una de las provincias que la constitución señala, mientras no se hiciese una demarcación exacta de las que componían el Estado mexicano. Las señas por la ley fundamental eran: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tecpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo Reino de León. Dos años duraría el mandato de los diputados, y éstos no podrían ser reelegidos hasta que no pasase un periodo después de aquel en que ejercieron el mandato. Por cada diputado titular habría un suplente.

Para ser diputado se requería la condición de ciudadano con ejercicio de los derechos, la edad de treinta años, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos y tener luces no vulgares para el desempeño de las funciones propias del cargo. Éste era obligatorio y mientras se ejerciera no cabía mandar fuerzas armadas. No podrían ser diputados hasta dos años después de expirado su mandato los individuos que hubiesen pertenecido al gobierno o al tribunal de justicia, incluso los secretarios de ambas corporaciones y los fiscales de segunda; ni tampoco los empleados públicos que ejerciesen jurisdicción en una provincia podrían ser elegidos diputados de la misma hasta pasado el mismo plazo. Además, estaba prohibido ser simultáneamente diputados a dos o más parientes en segundo grado. Los diputados serían inviolables por sus opiniones, pero tendrían que someterse al juicio de residencia al terminar sus mandatos; durante éstos, sólo podrían ser perseguidos por los delitos de herejía y apostasía y por los del Estado, especialmente por los de

infidencia, concusión y dilapidación de caudales públicos. La mesa del congreso estaría compuesta por un presidente y un vicepresidente, elegidos por suerte cada tres meses y dos secretarios, designados por votación cada seis meses; de los dos primeros no cabía la reelección; de los secretarios, sólo cuando hubiese pasado un semestre desde la terminación de su periodo como tales.

Las atribuciones señaladas al congreso eran muy numerosas. Las principales además de las legislativas —aprobar, sancionar, interpretar y derogar las leyes— eran: elegir a los miembros del supremo gobierno y del supremo tribunal de justicia; nombrar representantes diplomáticos; designar a los generales de división, a propuesta del gobierno; declarar la guerra y dar las instrucciones conforme a las cuales debiere de hacerse la paz, así como las que hubiesen de regir para ajustar tratados de alianza, y aprobar, antes de su ratificación, los tratados; conceder licencia para la admisión de tropas extranjeras en el suelo nacional; arreglar los gastos del gobierno, establecer contribuciones e impuestos, determinar el modo de recaudarlos y solicitar préstamos sobre los fondos y crédito de la nación; proteger la libertad de imprenta; y ordenar la acuñación de moneda.

En su funcionamiento como cuerpo legislativo, el congreso debería seguir un procedimiento que incluía las etapas clásicas; a saber: la iniciativa, la lectura (triple), la discusión y la votación. La iniciativa plena, en el terreno legislativo, correspondía a los diputados. Pero también era atribuida al gobierno con carácter restringido; pues si bien se le permitía presentar al congreso los planes, reformas y medidas que juzgase convenientes, para que éste los examinase, se le prohibía presentar “proyectos de decreto extendidos”, es decir, proyectos de ley articulados.

3. *El órgano ejecutivo* (Supremo Gobierno)

Estaría compuesto por tres individuos, en quienes concuriesen las calidades para ser diputados. Su nombramiento incumbía, como dijimos, al congreso. Los tres serían iguales en autoridad, y se turnarían por cuatrimestres en la presidencia. Cada año dejaría el cargo uno de los tres, correspondiendo a la suerte decidir cuál de ellos.

El supremo cuerpo ejecutivo tendría tres secretarios, uno de guerra, otro de hacienda y otro de gobierno, que se renovarían cada cuatro años. Su designación correspondía también al congreso. Los secretarios serían responsables personalmen-

te de los decretos y órdenes que autorizasen en contravención de la constitución y las leyes. Ni los miembros del gobierno ni los secretarios podrían ser reelegidos hasta que transcurriese un trienio para los primeros y un cuatrienio para los segundos después de la expiración de su mandato. Los individuos del supremo gobierno podrían relacionarse con el congreso; y, cuando juzgasen conveniente pasar al palacio de éste, deberían comunicarlo previamente, exponiendo si la concurrencia había de ser pública o secreta.

Las atribuciones señaladas al gobierno eran las ejecutivas y administrativas superiores, con cierta supeditación al congreso. Cuéntanse principalmente entre ellas; la publicación de la guerra, la concertación de la paz y la celebración de tratados de alianza y comercio; la organización de los ejércitos y el planeamiento de las operaciones militares; adoptar las medidas que estimase oportunas para asegurar la tranquilidad interior del Estado o promover su defensa exterior; proveer los empleos políticos, militares y de hacienda cuya designación no estuviese reservada al congreso; y proteger los derechos de libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos.

La supeditación del ejecutivo al congreso era bastante estrecha, particularmente en los ramos de hacienda y guerra. Por lo que respecta al primer ramo, además de tener que sujetarse a las leyes y reglamentos que dictare el congreso, no podría variar los empleos del departamento correspondiente, ni crear otros nuevos, ni gravar con pensiones el erario público, ni alterar el método de recaudación y distribución de las rentas. Y por lo que concierne al ramo de guerra, debería arreglarse a la antigua ordenanza, mientras el congreso no dictase otra, y por consiguiente le estaba prohibido derogar, alterar o interpretar cualquier artículo de aquélla.

Dependiendo directamente del gobierno, era creado por la constitución un organismo especial para la administración de las rentas y los fondos nacionales. Llevaría el nombre de intendencia general y la compondría el jefe principal, con el título de intendente general, un fiscal, un asesor, dos ministros y un secretario.

4. *El órgano judicial* (Supremo Tribunal de Justicia)

Lo formarían cinco individuos, con las calidades necesarias para ser diputados, elegidos por el congreso; sería igual la autoridad de los cinco jueces y se turnarían en la presidencia del tribunal cada tres meses. La renovación de este cuerpo de-

bería hacerse cada tres años por un sistema especial de sorteo. Junto a los jueces, habría dos fiscales letrados, uno para lo civil y otro para lo criminal. El sistema de la no reelección durante un periodo igual al del cargo sería aplicable también a los miembros de este organismo estatal.

El supremo tribunal de justicia era, de un lado, tribunal superior de apelación en lo civil y lo criminal, y, de otro, tribunal político y administrativo, pues a él tocaba conocer los juicios de responsabilidad contra los secretarios del supremo gobierno, previa declaración del congreso de haber lugar a la formación de causa, y los juicios contra los demás altos funcionarios.

5. *El Tribunal de Residencia*

Deberían componerlo siete jueces, elegidos, según dijimos, por el cuerpo electoral. Éste nombraba uno por cada provincia; y tocaba al congreso, por insaculación, decidir quienes, de los diecisiete designados, asumirían dichos cargos. La renovación periódica y la no reelección eran aplicadas a los jueces del tribunal de residencia de manera parecida a los miembros de los cuerpos ejecutivo y judicial. Competía al mismo tribunal elegir a su presidente, entre sus individuos, y por sorteo, y designar un fiscal mediante votación; pero el congreso se reservaba la designación del individuo encargado de ejercer las funciones de secretario.

Al tribunal de residencia correspondería el conocimiento:

- a) de las causas de tal clase (residencia) que se refiriesen a los miembros del congreso, del supremo gobierno y del tribunal de justicia;
- b) de las que se promoviesen contra los miembros de dichas corporaciones por los delitos de herejía y apostasía, y por los de infidencia, concusión, dilapidación de caudales del Estado y otros delitos públicos, y
- c) de las que procediese incoar contra los individuos del gobierno por la realización de arrestos ilegales.

6. *Poderes delegados* (organismos regionales y locales)

En las regiones o jurisdicciones o mayores, o sea, en las provincias, habría intendencias, compuestas por un jefe —intendente de provincia—, un fiscal, un asesor letrado, dos ministros y un secretario. Las funciones del intendente sólo durarían tres años y se limitarían a las de hacienda y justicia. Serían nombrados por el gobierno, mientras se formaba el

oportuno reglamento para que los eligiesen los mismos pueblos.

En los partidos —que antes habían llevado el nombre de subdelegaciones— continuarían los antiguos funcionarios, con la denominación de jueces nacionales de partido. Ellos conservarían las facultades que en los ramos de justicia y policía les concedían las leyes y decretos coloniales. Como delegados de los jueces, habría tenientes de justicia en los lugares donde se reputase necesario.

Y mientras no se adoptase otro sistema, los pueblos, las villas y los lugares seguirían siendo regidos por “los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos”. Esta frase del Decreto Constitucional es muy ambigua; pero parece referirse a las corporaciones y autoridades que en los pueblos de españoles y en los de indios designaban, de diferentes formas, aristocráticas casi siempre, los consejos.