

LA FORMACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1824

JOSÉ BARRAGÁN BARRAGÁN

Investigador del Instituto de Investiga-
ciones Jurídicas de la UNAM.

I. Introducción

La fuente a 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 de 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 prolongadas por nosotros. 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 propia 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 al haz de facultades o atribuciones y restricciones que la Constitución le asigna. Pues bien, en el presente trabajo procuramos nosotros 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.

II. Sobre la titularidad

Con la expulsión del territorio nacional de don Agustín de Iturbide, desaparecen las posibilidades reales del imperio en México. Su fusilamiento, después, no cabe duda 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.

A. Según el proyecto de acta constitutiva

El segundo Congreso Constituyente evidentemente inicia sus labores bajo una atmósfera envenenada. La obligada y necesaria autodisolución, en 30 de octubre de 1823, el 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 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 Estado 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 de 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 ha hecho las debidas honras en Jalisco, no pudo penetrar en el nuevo Estado. Tampoco las fuerzas de Bravo lograron rebasar las tierras de Lagos. Realmente sólo las intrigas del gobierno prosperaron a medias en Colima; más al norte, Felipe de la Garza, encabezaba el movimiento federalista de las provincias internas de oriente; por el sur, la descomposición política, al menos vista desde las pretensiones del imperio, se mostraba más profunda, sin que

FORMACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824 95

las fuerzas de Filisola lograran contener el movimiento independentista. Tal era el panorama que contemplaba el Congreso, instalado el día cinco de noviembre bajo la presidencia de Guridi y Alcocer.¹

La Ley de 30 de septiembre 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, toda vez que, en opinión de Miguel Ramos Arizpe, había:

Principios más respetables, y de mayor preferencia que los que se alegan, por ejemplo *prius est esse, cuam taliter esse, salus populi suprema lex esto*.²

En efecto, a Ramos Arizpe, campeón 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 día 20 de noviembre.³

Este proyecto, en contra de la afirmación de Tena Ramírez,⁴ fue arduamente discutido. Consta de 40 artículos. Y, por más que lo pretendamos, no se parece en nada al modelo estadounidense, ni guarda semejanza con el ejemplo grancolombino, pese a que sus autores conocen muy bien los textos fundamentales de los Estados de Norteamérica, y los de Colombia. El proyecto, firmado por Ramos Arizpe, Manuel Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas y José de Jesús Huerta, 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

¹ Cfr. *Crónicas de el Acta Constitutiva de la Federación*; 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 nuestra responsabilidad. El tomo 1, corresponde a las *Crónicas* sobre la discusión del proyecto de el Acta Constitutiva; los dos restantes recogen las relativas al proyecto de Constitución. La cita se encuentra en tomo 1, p. 50.

² *Ibidem*, t. 1, p. 47.

³ *Ibidem*, t. 1, p. 93. Texto íntegro del proyecto, p. 97.

⁴ Cfr. *Leyes fundamentales de México 1808-1973*, Ed. Porrúa, 1974 "... el proyecto fue aprobado casi sin variantes", p. 153.

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 posee los dos caracteres descritos, impuestos por las circunstancias históricopolíticas 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 Jalisco, Zacatecas, Yucatán y Oaxaca. Admitió, incluso, la presencia en el seno del Congreso de ciertos poderes con características diversas a las de una representación, y más propias de una verdadera delegación. Pero ese mismo documento creó e hizo, en todo el rigor de la palabra, a otros varios Estados. 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

Apartándose de patrones vivamente recomendados por muchos de sus individuos.

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. 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 lugar, examinar las tesis propuestas o alumbradas durante la discusión del artículo correspondiente del proyecto de Acta; y, finalmente, hablamos acerca de la configuración del ejecutivo en el Proyecto de Constitución.

B. El artículo 16. Texto original

Decía el artículo 16 del Proyecto de Acta Constitutiva:

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

⁵ Cfr. *Crónicas*, t. I, p. 211.

⁶ *Ibidem*, t. I, p. 104.

FORMACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824 97

La redacción es clara. No entrañó apenas ningún problema doctrinal, salvo los términos de “en un ciudadano”. Esto es, la comisión de constitución piensa en una sola persona, como titular del poder ejecutivo de la federación. Las tesis opuestas propugnarán por un órgano colegiado.

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 aún 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 establecer la unicidad del titular, único medio quizá para el pronto y eficaz desempeño del haz 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 alucivas a la “ignorancia y de la corrupción de tres siglos, herencia envenenada de nuestros opresores”. Ni con aquellas otras, y “tal es el imperio de la ley suprema de las naciones, de salvar su independencia y libertad”. Como que se trata de una doble concesión, a favor de dos tendencias o partidos. Por la primera, parece referirse a la tendencia hacia la formación de un poder central, más o menos al estilo del gobierno opresor, patrocinados ahora —nos preguntamos— 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 Por la segunda, se alude claramente a la necesidad de establecer una base firme que sirva de unidad, que evite la discordia y la atomización del Anáhuac, ya que una tal situación sólo beneficiaría a España, en su empeño de recuperar el virreinato. Balancear debidamente

⁷ *Ibidem*, t. I.

⁸ *Ibidem*, t. I, p. 152 y ss.

las dos tendencias era difícil, y aquí radica la virtud y mérito indiscutible de Ramos Arizpe.

Cabe resaltar, por lo demás, que concesiones del mismo estilo se encuentran a lo largo de todo el proyecto, no sólo de la Acta Constitutiva, sino de la propia Constitución. Para no salirnos de nuestro tema, valga de ejemplo, la modificación de la redacción de dicho artículo 16. El Proyecto de Acta, en efecto, habla de que se denominará (con el nombre) “de presidente de la federación”; mientras que la redacción definitiva de la Constitución, dice: “se denominará presidente de los Estados Unidos mexicanos”.

La distinción tiene su importancia, si por ejemplo, recordamos el hecho de que en opinión de Ramos Arizpe, la federación debía dirigirse expresamente a los Estados, y no a la población de éstos,⁹ o el Senado de que hablaba el artículo 15 del mismo proyecto.¹⁰

Entre estas dos tendencias, sobre que cabalga Ramos Arizpe ¿cuáles eran verdaderamente las ideas personales —digamos— de este máximo director de toda la obra de aquel congreso? Estas ideas, podríamos resumirlas en un sólo enunciado, y que es la obra que nace de dicha Acta Constitutiva y Constitución: la creación de una República que siendo federal, no complació las pretensiones extremas de muchos Estados,¹¹ sin que por ello contradijera gran cosa lo establecido en el articulado de su primera Constitución particular; y que atribuyendo a los poderes generales unas facultades, no dadas al ejecutivo aun de algún sistema central, y tal vez ni el de monarquías modernas, permitió un amplio juego para el legítimo derecho de soberanía de los Estados, aun de aquellos que la Acta, o la Constitución creara. Este esfuerzo enorme por mantener equidistante el fiel de la balanza, aparecerá también ahora al discutirse el enunciado del artículo 16.

C. El artículo 16. Discusión

El texto primeramente transcrito del artículo 16, se comenzó a discutir durante la sesión del día 2 de enero de 1824. Las *Crónicas*,¹² registran

⁹ *Ibidem*, t. I.

¹⁰ *Ibidem*, t. I, p. 103: Decía este artículo: “El actual Congreso, sin perjuicio del lleno de sus facultades, perfeccionando su organización según parece más conforme a la voluntad general convoca un senado también constituyente compuesto de dos senadores nombrados por cada Estado, para que a nombre de estos revise y sancione la Constitución general: una ley que se dará luego, arreglará el modo de nombrar los senadores, el de ejercer dichas funciones, y las demás atribuciones de este senado.”

¹¹ Nos referimos a la actitud de varios Estados, como Jalisco, Yucatán, Zacatecas, quienes habían enviado a sus diputados, más exactamente como “delegados”, que como tales diputados, dadas las claras y terminantes cláusulas limitativas de sus poderes.

¹² *Ibidem*, t. I, p. 436.

FORMACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824 99

la intervención inmediata de Rejón, oponiéndose al artículo, lo mismo que Marín, Rodríguez, y Morales. En cambio, Carlos Bustamante, Romero y Espinosa, se pronunciaron a favor del texto del proyecto. Cañedo también habló apoyando 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.¹³

En sesión extraordinaria del mismo día dos, 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 67 votos.¹⁴ 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 presentó en la sesión del día 19 de enero,¹⁵ como primera lectura, para discutirse al día siguiente.¹⁶ El nuevo plan, leído por Ramos Arizpe, vuelve a insistir en el principio de la unidad fundamental; tenía la novedad —según la comisión, de un consejo de gobierno, no previsto en el proyecto anterior.¹⁷

Nos parece extraño, como dijeron los oponentes a la idea de un ejecutivo unitario. 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, Manuel Crescencio Rejón, y Guridi y Alcocer, quienes se apartaron del sentir de Ramos Arizpe, Espinosa, Vargas, Argüelles, Huerta, Gordoá, Becerra y Cañedo.

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.¹⁸ Y se reprobó una vez más, por los partidarios del ejecutivo colegiado. Demetrio 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 de la patria, y como ambas opiniones tienen razones muy fuertes y poderosas . . . , pongo a consideración de V. Sob. ecpamen [*sic*] de su sabia comisión de constitución, cuatro proposiciones que en mi concepto concilian las dos opiniones y tienen todo lo bueno que se

¹³ *Ibidem*, t. I, p. 439.

¹⁴ *Ibidem*, t. I, p. 439.

¹⁵ *Ibidem*, t. I, p. 531.

¹⁶ *Ibidem*, t. I, p. 534 y ss.

¹⁷ *Ibidem*, t. I, p. 541.

¹⁸ *Ibidem*, t. I, p. 445.

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.¹⁹

Castillo se pronuncia a favor de un ejecutivo colegiado. Decía en efecto, la primera de sus proposiciones:

La constitución general depositará por tiempo limitado el Poder Ejecutivo en tres individuos que se llamarán el presidente, el vicepresidente y el designado, con el nombre de presidencia de la federación mexicana . . .

En la segunda indica que fuera el designado quien sustituyera al presidente, terminado el periodo normal de su mandato; mientras que el vicepresidente haría las veces de presidente, en los casos de enfermedad o de imposibilidad de éste.

Por la tercera, Castillo reconocía voto consultivo en las acciones y operaciones del gobierno al vicepresidente y al designado, reservando la decisión final a favor del presidente.

Finalmente, por la cuarta se prevía la forma de su nombramiento. En el primer periodo se nombrarán conforme diga la constitución el presidente, el vicepresidente y el designado. En los periodos siguientes:

Sólo se nombrarán vicepresidente y designado puesto que el designado del primer periodo ha de ser presidente en el siguiente y así sucesivamente.²⁰

Estas proposiciones fueron leídas en la sesión del día 3 de enero. Como hemos adelantado, no prosperaron. De momento, tampoco se aceptó la proposición de Marín, para que el tema se reservara al tiempo de discutir el Proyecto de Constitución.

Con todo, la formulación de Castillo nos plantea 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 día 2 de enero. Contra esta tesis se alzó la mayoría de los presentes, entre los cuales cabe mencionar a Rejón, Demetrio del Castillo, partidarios de un ejecutivo colegiado. Mientras que Guridi y Alcocer preferían la titularidad colegiada, pero de dos individuos. Tal es, en

¹⁹ *Ibidem*, t. I, p. 450.

²⁰ *Ibidem*, t. I, p. 451.

FORMACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824 101

esencia, el contenido de sus respectivos votos particulares. También se pronunciaron a favor del ejecutivo colegiado, Marín, Guerra, Valle, Gómez Farías, Ibarra, Moreno, Bustamante, José María, 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 5 y 6 en relación con el 4, del proyecto, apreciamos a simple vista que no guardan ninguna relación.

Las votaciones sobre las palabras de república popular, representativa, y federal del artículo 5; o sobre los de Estados libres e independientes, y soberanos del artículo 6, 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 del ejecutivo federal podría de hecho conducir a extremos federalistas o centralistas, según los casos. Mejor, vamos a pensar en que sí se reflexiona, aunque de una manera muy sutil, porque de hecho la historia de México nos demuestra que ha sido decisiva para nuestra federación, la configuración concreta que del ejecutivo federal se ha realizado en los diversos momentos de la misma.

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 Castillo (las *Crónicas* lo citan señor Castillo).

El señor Espinosa, diputado por la capital México, llamaba la atención a 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.²¹ 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 señor Morales; que adoptándose el número de tres individuos, se aumentará el de los aspirantes, y se formarán tres partidos, seguramente más formidables que uno solo.²²

Cuando más adelante, la Comisión de Constitución presenta nuevo dictamen, tomando por base las intervenciones habidas en las sesiones del día dos, y particularmente las proposiciones de Demetrio del Castillo, leídas el día 3 de enero, se vuelve a insistir en la idea de las ventajas

²¹ *Ibidem*, t. 1, p. 437.

²² *Ibidem*, t. 1, p. 439.

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 señor Castillo.²³

El análisis —se lee más abajo— de las referidas proposiciones ha dado por resultado en juicio de la comisión dos verdades: 1) 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; 2) que para contrapesar la tendencia de éste hacia el despotismo o tiranía se establecen dos consultores natos del presidente . . .²⁴

En consecuencia la comisión volvió a configurar un ejecutivo unipersonal; y sustituía por el consejo de gobierno, la idea de los consultores natos.²⁵ 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, y está convencido, por lo que muestra la experiencia, 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 impugló el artículo:

Fundado en que la libertad peligra 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 . . . Que 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 tienen consolidadas sus instituciones; y 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.²⁶

²³ *Ibidem*, t. I, p. 452.

²⁴ *Ibidem*, t. I, p. 531. Para seguir adecuadamente los incidentes de la discusión de este interesante punto, recomendamos la lectura de un índice especial que se dedica al final del tomo III, a la discusión del proyecto de Acta Constitutiva. *Cfr.* 440 y ss.

²⁵ *Cfr. Crónicas*, t. I, pp. 440 y ss.

²⁶ *Ibidem*, t. I, p. 437.

FORMACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824 103

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.²⁷

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.²⁸

Rejón, al final, sintetizaba su pensamiento en tres proposiciones. La primera dice 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.

La segunda:

Cada año se mudará uno de estos tres individuos, empezando la renovación por el primer nombrado.

La tercera:

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.²⁹

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*, pp. 447-449.

²⁹ *Ibidem*.

Guridi y Alcocer insiste en la trayectoria de Rejón. En su voto particular dice:

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 cede en detrimento de la República.³⁰

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:

Se nombrará por determinado tiempo en la forma, con las calidades y nombres que prescribirá la constitución, dos individuos, para depositarios del poder ejecutivo; 2) 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; 3) 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.³¹

El dictamen de la Constitución, junto con los votos particulares antes estudiados se sometieron a discusión en la sesión del día 20 de enero. Durante los debates no se enuncia ninguna idea nueva. El señor Vélez, diputado por Jalisco, desmintió a Ramos Arizpe, en el sentido de que en modo alguno:

La mente del Congreso está por la unidad en el poder ejecutivo.³² Y que dejando en estado de problema si es mejor el gobierno de uno que el de tres, ahora se debe atender a que el Congreso ya reprobó el primero.³³

Paz, por su parte, extrañó que la comisión reprodujera un artículo reprobado por el Congreso. Que pelagra la libertad cuando se confía una gran suma de poder a un hombre solo.³⁴

Morales, recordó además "que la comisión tampoco le ha dado al

³⁰ *Ibidem*, pp. 449-450.

³¹ *Ibidem*, t. I, p. 450.

³² *Ibidem*, t. I, p. 535.

³³ *Ibidem*, t. I, p. 536.

³⁴ *Ibidem*, t. I, pp. 536 y 537.

FORMACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824 105

asunto nuevo interés ni menos apoyo”.³⁵ 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”.³⁶

Escuchemos todavía a fray Servando quien:

Hizo presente que la unidad y la pluralidad tienen sus conveniencias y sus escollos. 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.³⁷

La comisión de constitución hace suya la observación de Mier, la cual, aunque de momento es desechada, en definitiva será la que triunfará, y la que dio paso a la redacción inofensiva del artículo 15 del texto aprobado:

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.³⁸

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 de la 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.

Durante la discusión se recurrió a la historia de los pueblos, a la doctrina, tanto para fundamentar una tesis como la otra. Al final de este trabajo recogemos la redacción de varios proyectos, escritos con el objeto de ilustrar a nuestros constituyentes, sobre la forma de constituir a la nación mexicana, en materia de configuración del poder ejecutivo para complementar nuestra exposición. Pasamos pues al estudio de la formación del ejecutivo según el proyecto de Constitución.

³⁵ *Ibidem*, t. I, p. 541.

³⁶ *Ibidem*, t. I, p. 541.

³⁷ *Ibidem*, t. I, p. 541.

³⁸ *Ibidem*, t. I, p. 580.

D. Según el proyecto de constitución

Los papeles originales de la comisión de constitución de este segundo Congreso Constituyente, sobre todo, no se han podido publicar, que nosotros sepamos, hasta la fecha. La obra conmemorativa de la fundación de la República Federal y de la creación del Distrito Federal en 1824, patrocinada por el Departamento del Distrito Federal, y realizada bajo la dirección del doctor Manuel Calvillo, recoge en su volumen II *Los proyectos de Constitución para México 1822-1824*, entre los cuales se incluye el correspondiente o propio de la comisión de constitución de 1824, según la versión que al parecer obra en poder de don Manuel Porrúa: Se trata de un proyecto impreso, aparecido en fechas diversas, y que se encuentra también en el Archivo General de la Nación, además de otros muchos papeles manuscritos de dicha Comisión, y que no se han reproducido, ni siquiera estudiado a no ser por Montiel y Duarte en su conocido *Derecho público mexicano*, tomo 2.

Por lo que respecta a nuestro tema entre estos papeles hemos podido enumerar hasta cinco manuscritos en donde se habla del poder ejecutivo,³⁹ y dos proyectos más, impresos, relativos asimismo a esta parte de la Constitución.

Como parece obvio, la comisión trató de ofrecer un proyecto unitario de Constitución, aunque se fuera publicando en fechas distintas según lo permitieran los trabajos del Congreso. Este proyecto debe ser, sin duda alguna, el mismo que publica el doctor Calvillo en su obra citada.⁴⁰ Con todo, es curioso comprobar cómo ninguno de los manuscritos coinciden con el original impreso aludido, pues éste habla de un ejecutivo colegiado; mientras que los manuscritos ya se refieren a un órgano unipersonal. Veamos.

La parte del proyecto impreso que publica el doctor Calvillo, y que corresponde con el original del Archivo General de la Nación, fue dado a la luz por la Imprenta de La Águila Mexicana, y lleva la fecha de 6 de marzo de 1824 en la antefirma. El original del Archivo de la Nación lleva entre líneas la siguiente anotación manuscrita:

“Julio 3 de 1824. Comenzó en lo general la discusión.” Rúbrica ilegible:

“Julio 2/1824. No hubo lugar a votar y se mandó volver a la comisión.” Rúbrica distinta e ilegible.

Montiel y Duarte, en su libro citado recoge también estas observaciones. Sin embargo las *Crónicas* relatan que, en efecto, no hubo lugar a votar, “ni a que volviere a la Comisión”:

³⁹ Estos originales se pueden consultar en el Archivo General de la Nación.

⁴⁰ En el t. II, de dicha obra, p. 393.

FORMACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824 107

No hubo lugar a votar el proyecto, ni a que volviese a la comisión. Esto último se resolvió después de una corta discusión en que la comisión no quería que se hiciese tal pregunta porque de antemano tiene presentado y se ha leído un dictamen para el caso de que no se admitiese, como no se ha admitido el otro.⁴¹

Según se aprecia, primero se sometió a votación este dictamen impreso, a que nos hemos venido refiriendo, fechado el 6 de marzo; y puesto a discusión en lo general, fue desechado en la forma que acabamos de indicar.

Ahora bien, de acuerdo con la anotación manuscrita, transcrita líneas más arriba, el dictamen desechado comenzó a discutirse el día 3 de julio, dato confirmado, a su vez, por las *Crónicas*.⁴² Sin embargo, ya el día 28 de junio la comisión de constitución había dado lectura “por primera vez varios artículos constitucionales que tratan del Poder Ejecutivo”,⁴³ y que no se corresponden con los del dictamen desechado, como se aclara en el curso de la sesión del día 3 de julio:

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 persona en el Poder Ejecutivo, o el que presentó el día 28 de junio último en que propone la unidad. Después de un corto debate, se acordó poner a discusión el primero.⁴⁴

Por lo tanto, no es del todo exacta la aseveración de Montiel y Duarte sobre que el proyecto impreso desde el 6 de marzo, volviera a la comisión y, posteriormente, se presentara reformado.⁴⁵ Sino que se trata enteramente de un dictamen nuevo, independiente del que corría impreso, que lleva incluso numeración propia del 1 al 28.⁴⁶ A este dictamen, se recurre, una vez reprobado el impreso del día 6 de marzo.

Desde luego, son varias las preguntas que se nos ocurren formular sobre el particular. Primera, ¿por qué la comisión elaboró un nuevo dictamen, distinto del que corría impreso el 6 de marzo, y antes de someter éste a consideración del Congreso? Evidentemente, que la comisión podía

⁴¹ *Crónicas*, t. II, p. 535.

⁴² *Ibidem*, t. II, p. 490.

⁴³ *Crónicas*, t. II, p. 463.

⁴⁴ *Ibidem*, t. II, p. 489.

⁴⁵ En su conocido *Derecho público mexicano*, dos tomos, México 1882. La cita en tomo II, p. 126.

⁴⁶ 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 tomo III, sección de índices, p. xxxi.

variar de sentir, y ofrecer nueva versión sobre el asunto; y hasta podía reiterar un dictamen puesto ya a votación, y en parte aprobado, como hizo algunas veces. Pero, ¿porqué si da lectura primero al dictamen fechado en 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 día 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 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 el despotismo.⁴⁷

Luego se levantó el señor Godoy: 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”.⁴⁸

Cañedo le 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.⁴⁹

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.⁵⁰ No se vuelve a hablar del tema, sino hasta la sesión del día 14 de julio. La crónica de este día es muy parca al respecto: “Continuó la discusión en 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 en favor del dictamen; y el señor Espinosa en contra, alegando en sustancia las razones ya expuestas [*sic*].⁵¹

Lo demás ya lo sabemos. No hubo lugar a votar el proyecto, ni a que volviera a la comisión, entrando a discutir en lo particular el articulado

⁴⁷ *Crónicas*, t. II, p. 490.

⁴⁸ *Ibidem*, t. II, p. 490.

⁴⁹ *Ibidem*, t. II, p. 490.

⁵⁰ *Ibidem*, t. II, p. 491.

⁵¹ *Ibidem*, t. II, p. 535.

FORMACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824 109

del proyecto leído el 28 de junio. Por tanto el Congreso ahora daba un quiebro de ciento ochenta grados: aprobaba la unidad en la titularidad del ejecutivo federal, pese a los antecedentes claros de haberlo rechazado dos veces consecutivas.

Las *Crónicas*, insisto, no dan más noticia. 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 cuando el proyecto de Acta. En fin, no se mencionan más nombres.

Durante la misma sesión del día 14 de julio se sometió a votación el artículo primero del nuevo dictamen en los términos siguientes:

“El Supremo Poder Ejecutivo de la Federación, residirá en un solo individuo, que se denominará presidente de los Estados Unidos de México.”⁵²

El señor Covarrubias lo impugnó con las mismas razones con que se sostuvo la pluralidad.⁵³

“El artículo fue aprobado, salvando su voto los Sres. Covarrubias, Morales, Gasca, Moreno, Solórzano, Urive, [*sic*], Tirado, Anaya, Fernández del Campo, Envides, Miura, Manero, Patiño y Llorente.”⁵⁴

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.⁵⁵

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

Art. 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:

⁵² *Ibidem*, t. II, pp. 535 y 536.

⁵³ *Ibidem*, t. II, p. 536.

⁵⁴ *Ibidem*, t. II, p. 536.

⁵⁵ Véase el original también en *Crónicas*, t. II, p. 93.

TÍTULO 4o. DEL SUPREMO PODER EJECUTIVO DE LA FEDERACIÓN

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

Art. 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” aparece subrayada suprimida, y sobre el renglón se puso el “se” que nosotros hemos puesto entre paréntesis; lo mismo que los términos de “de la federación”.

El Cuaderno quinto:

Ofrece la misma redacción que el *Cuaderno cuarto*, aquí aparece tachado no subrayado lo de “La federación”; las abreviaturas de S. P. E.

Otro manuscrito, que aparece aislado, en cierto modo, en 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.

Art. 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 número 19 de los dictámenes sobre artículos reformados:

TÍTULO 4o. DEL S. P. E. de la Federación

Sección 1a. Del presidente y de su elección.

Art. 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.

Viene luego el artículo 2.

Este último ejemplo se 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.

E. Según otros proyectos teóricos de la época

Para completar nuestra exposición, nos resta hacer mención de la redacción, o a la forma concreta como se configura el poder ejecutivo en otros

FORMACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824 111

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 el doctor Manuel Calvillo, en su volumen II, a cargo del propio doctor Calvillo.

Primero, proyecto de organización del poder legislativo, por Antonio José Valdés, individuo de la comisión de constitución del congreso. México, 1822.⁵⁶

Art. 17. El emperador, como jefe supremo y conservador del Estado, es una parte esencial del poder legislativo.

Art. 18. El emperador tiene la iniciativa de ley.

Segundo, proyecto de Constitución, atribuido a Guridi y Alcocer, México, 1822.⁵⁷

TÍTULO III DEL PODER EJECUTIVO

Art. 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.

Tercero, proyecto de Reglamento Político de Gobierno del Imperio Mexicano, elaborado por una comisión de la Junta Nacional Instituyente, y leído en la sesión del 31 de diciembre de 1822.⁵⁸

Sección Cuarta. DEL PODER EJECUTIVO

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

En otro lugar,⁵⁹ nos hemos ocupado en demostrar ampliamente en que este proyecto nunca pasó de eso, de proyecto, en contra de la opinión sostenida por Tena Ramírez, y Burgoa, entre otros.

Cuarto, Constitución del Imperio Mexicano, de José Couto, Valladolid 8 de enero de 1823.⁶⁰

⁵⁶ En la obra citada del doctor Calvillo, *La República Federal Mexicana, gestación y nacimiento*, vol. II, p. 5.

⁵⁷ *Ibidem*, t. II, p. 36.

⁵⁸ *Ibidem*, t. II, p. 70. Véase el *Diario de Sesiones* de esta Junta, Imprenta de Valdés, 1822, p. 166.

⁵⁹ Nos referimos a nuestro trabajo *El conflicto entre Iturbide y Primer Congreso Constituyente Mexicano*, en fase de impresión. Por lo demás la lectura sencillamente del *Diario* de esta Junta, citado en la nota anterior tranquiliza al investigador más exigente.

⁶⁰ Calvillo Manuel, *La República Federal Mexicana, gestación y nacimiento*, op. cit., t. II, pp. 94, 95.

Capítulo II forma de gobierno del Imperio.

Art. 13. Al emperador solamente pertenece el Poder Ejecutivo.

Art. 14. El emperador es el jefe supremo del Estado.

Quinto, proyecto de Constitución para la República de México formada por F. Austin de Texas, Cd. de México, marzo 29 de 1823.⁶¹

Capítulo VII sobre los poderes del ejecutivo.

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

Art. 111. Deberá haber también un vicepresidente de México.

Sexto, Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, por la comisión del Congreso, México 16 de mayo de 1823.⁶²

4. El cuerpo ejecutivo se compone de tres individuos.

Séptimo, Plan de las bases orgánicas o fundamentales para el establecimiento de una República Federada en el Anáhuac propuesto por el ciudadano Esteban Austin. Monterrey, mayo o junio de 1823.⁶³

Art. 8. El Poder Ejecutivo del gobierno general se ejercerá por un presidente y un vicepresidente a falta del primero.

Octavo, El Pacto Federal del Anáhuac, de Prisciliano Sánchez, México 28 de julio de 1823.⁶⁴

Art. 18. Residirá éste en uno o en tres individuos electos popularmente y amovibles por tiempo.

Noveno, Contrato de Asociación para la República de los Estados Unidos del Anáhuac, por un ciudadano del Estado de Jalisco, Guadalajara 1823.⁶⁵

TÍTULO III. DE LA SEGUNDA RAMA DE LA SOBERANÍA

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

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

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

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

⁶¹ *Ibidem*, t. II, p. 119.

⁶² *Ibidem*, t. II, pp. 184 y ss.

⁶³ *Ibidem*, t. II, pp. 219 y ss.

⁶⁴ *Ibidem*, t. II, p. 261.

⁶⁵ *Ibidem*, t. II, p. 285.

FORMACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824 113

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 al 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.

III. Atribuciones y restricciones

Según queda dicho, la comisión de constitución consiguió su tenaz propósito: que se aprobara su tesis sobre la titularidad unipersonal del ejecutivo. Las razones técnicas acerca de la bondad de una y otra tesis cejan para dar paso a las razones políticas, a la conveniencia del momento histórico, que requería el ejecutivo. Repito, ésta era la tesis de la comisión y fue la que se impuso.

Resuelto el problema de la titularidad, la aprobación del resto del articulado que se ocupa del poder ejecutivo 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”.⁶⁶

Así es, nos hallamos ante un ejecutivo extraordinariamente fuerte, cuyo modelo directo y más próximo es 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 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 estuviere a cubierto de una inmediata responsabilidad.⁶⁷

La no responsabilidad personal del rey gaditano, parece ser la más nota-

⁶⁶ *Crónicas*, op. cit., t. 1, pp. 99-100.

⁶⁷ Sevilla, Andrés Diego, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, 2 tomos, Madrid 1969. Texto íntegro del discurso preliminar, t. 1, pp. 115 y ss.

ble 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 y de los súbditos.

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, para que se incluyera entre las publicaciones que la comisión de conmemoración del sesquicentenario de la República Federal y centenario de la restauración del Senado, tenía programado realizar. Por causas diversas, el programa de publicaciones de dicha comisión, quedó en gran parte en el aire, y no se logró la publicación de este trabajo del doctor Martínez Sospedra, ni el de otras varias personalidades.

Pues bien, importa aquí resaltar el artículo del profesor valenciano precisamente porque se trata de un estudio comparativo y formal entre nuestra Constitución de 1824, la Constitución de los Estados Unidos y la Constitución Grancolombina. Trae consideraciones muy acertadas y novedosas. Por lo que toca a nuestro tema de exposición actual dice:

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 (Art. 105); abre las sesiones del Congreso (Art. 68) posee el poder reglamentario (Art. 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 sólo ante el Presidente o el Rey, respectivamente. Otras intervenciones señaladas en el legislativo, a imitación del Rey de 1812, con la posibilidad de pedir la prórroga de las sesiones ordinarias y la convocatoria de Cortes extraordinarias (Art. 110, 16a y 17a).

Además de las importantes competencias que en la esfera del legislativo —prosigue el profesor de Valencia— posee el Ejecutivo Mexicano, a imagen una vez más del Rey de Cádiz, introduce 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

FORMACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824 115

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.

Sevilla Andrés, por su parte, ha resaltado magníficamente⁶⁸ la poderosa fuerza con que aparece delineada la figura del ejecutivo gaditano y el acierto con 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.

A. Iniciativa legal

La formulación correcta impecable del principio se encuentra ya en la Constitución de Cádiz:

Art. 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, éste es una de las bases más fuertes defendidas por los liberales decimonónicos.

La Constitución mexicana de 1824 formula el principio en los términos siguientes:

Art. 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 dicha iniciativa legal (artículo 106 en relación con el 55 y ss).

⁶⁸ Sevilla, Andrés Diego, *Historia Política de España 1800-1973*, 2 tomos, Madrid 1974. La cita en tomo I, p. 74.

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.⁶⁹ 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 (artículo 56 de la mexicana).

B. 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.⁷⁰ Jovellanos pretendía que esta potestad se denominase gubernativa por cuanto 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.⁷¹

El poder ejecutivo viene a disolverse, en realidad, 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 (sobre la cual el ejecutivo no podía ocuparse sin una previa autorización de aquél), que la vigente Constitución francesa reconoce a favor del ejecutivo (sobre 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.

⁶⁹ Sevilla, Andrés Diego, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, *op. cit.*, pp. 115 y ss.

⁷⁰ Sevilla, Andrés Diego, *Historia Política de España 1800 1973*, *op. cit.*, t. I, p. 74.

⁷¹ *Ibidem*, p. 75, t. I.

FORMACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824 117

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 1ª del mismo artículo 110; más lo establecido en la atribución 10 y 11, para disponer de la fuerza armada, y de la milicia local; o la 19 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 aprobados en el Acta Constitutiva, salvo la 10, 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 Portugal.⁷²

Pero lo propio había ocurrido cuando se discutió el proyecto de Acta Constitutiva,⁷³ por lo cual debemos sobrentender enteramente 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 un estudio sobre la vigencia de las leyes gaditanas en el México independiente, efectuado por nosotros en otro lugar (y al que ahora nos remitimos por la obligada brevedad de esta comunicación).⁷⁴

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 durante el periodo de 1822 y 1824, a que nos hemos referido ya, al hablar de la formación de este poder ejecutivo.

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

Art. 17. El emperador como gefe (*sic*) supremo y conservador del estado es una parte esencial del poder legislativo;

Art. 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:

Art. 27. Tiene también dicha iniciativa (de ley) el Gobierno.

Art. 40. El poder ejecutivo que es la potestad de hacer efectivas o de

⁷² *Crónicas, op. cit.*, recomendamos para valorar las intervenciones de Portugal seguir el índice de nombres, bajo la palabra Portugal, Juan Cayetano.

⁷³ *Crónicas*, t. 1, pp. 439 y ss.

⁷⁴ *Cfr. El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824, antecedente inmediato del juicio de amparo*, en fase de impresión. *Cfr.* también nuestra tesis del doctorado *El juicio de residencia en el origen Constitucional del amparo mexicano*, leída en Valencia, España en 1972.

que se cumplan las leyes reside en el Gobierno y este en el Emperador y los subalternos que deben auxiliarlo.

Art. 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.⁷⁵

Art. 45. Octava. Expide los decretos, reglamentos e instrucciones que juzga conducentes para la ejecución de las leyes.⁷⁶

Disuelto el Congreso en 31 de octubre de 1823, se instaló la Junta Nacional Instituyente, hechura de Iturbide: al menos ésta 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 del emperador. La enumeración se hizo siguiendo el modelo gaditano como se puso de manifiesto durante la discusión en lo general. La única atribución o prerrogativa que no se incluye fue la de la iniciativa legal.⁷⁷ No obstante, por el contenido de las bases orgánicas de la junta misma, no cabe duda de que el emperador gozaba de una gran iniciativa legal como lo refieren en efecto la base 5ª y 6ª⁷⁸

El proyecto de José María Couto, de 8 de enero de 1823, enuncia los principios conocidos de la forma siguiente:

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

Art. 16. Al Emperador corresponde privativamente proponer la ley.

Art. 14. El Emperador . . . forma los reglamentos necesarios para la ejecución (*sic*) de las leyes y seguridad del estado.⁷⁹

En cambio, el proyecto de Stephan F. Austin, gran admirador de la Constitución de Cádiz, no trae formulado 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 enmiendas que considere necesarias y de que ejecutará las leyes;⁸⁰

mientras que el 106 se refiere al veto.⁸¹

⁷⁵ Calvillo, *op. cit.*, t. II, pp. 30 y 37.

⁷⁶ *Ibidem*, t. II, p. 37.

⁷⁷ Cfr. *Diario de la Junta Nacional Instituyente del Imperio Mexicano, op. cit.*, p. 197.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 203.

⁷⁹ Calvillo, *op. cit.*, p. 95.

⁸⁰ *Ibidem*, t. II, p. 121.

⁸¹ *Ibidem*, 119.

FORMACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824 119

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 (*ibidem*), y “hacer que en todos puntos del estado sea observada la ley, es el objeto de su institución”.⁸²

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 de la 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 9 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.

C. Facultad de libre provisión de 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 del presidente, o del rey, de sus más inmediatos colaboradores, secretarios o ministros,⁸³ sólo protegida por el sistema indeclinable de la responsabilidad del refrendo ministerial.⁸⁴

Otro tanto ocurre respecto de los cargos diplomáticos, de Hacienda, altos puestos del ejército y la armada; inclusive, respecto a 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.

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, comisarías generales, enviados diplomáticos y cón-

⁸² *Ibidem*, 149-150.

⁸³ Cfr. nuestro artículo “La provisión de los cargos públicos en México”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año VI, núm. 18, septiembre-diciembre 1973, p. 351.

⁸⁴ Cfr. *El Juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824, Antecedente inmediato del Juicio de Amparo*, op. cit.

sules, 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 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.

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 día 29 de julio de 1824,⁸⁵ y no hubo lugar a grandes debates. El texto que sirvió de base fue el de un proyecto que presentaba una numeración especial, del artículo 1, al artículo 28.⁸⁶

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.⁸⁷

Mas la que trae el Acta Constitutiva en su artículo 2, 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 prohibía al rey disponer de parte alguna del territorio nacional, consecuencia de los decretos sobre nacionalización del mismo, principio clave del llamado liberalismo gaditano.⁸⁸

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

⁸⁵ *Crónicas, op. cit.*, t. III, p. 598.

⁸⁶ *Crónicas, op. cit.*, véase a nota de pie de página, en la sección de índices p. xxxi.

⁸⁷ *Crónicas, op. cit.*, t. III, p. 598.

⁸⁸ *Cfr.* nuestra tesis del doctorado, ya citada, donde tratamos de caracterizar el contenido de este liberalismo.

FORMACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824 121

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 en 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, y por el Mexicano de 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.

No es el momento de abundar aquí sobre tan interesantísimo tema, origen y antecedente directo de nuestro actual juicio de amparo. Permítasenos la remisión a un trabajo nuestro específicamente consagrado a este punto, preparado para su impresión por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, al que estoy adscrito. Baste aquí recordar lo que se dice al discutir la cláusula mencionada contenida en el artículo 25 del proyecto que sirvió de base a las discusiones:

Artículo 25: El presidente y vicepresidente no podrán salir del territorio de la república durante su encargo y un año después sin permiso del Congreso: ⁸⁹

Los Sres. Mier Guerra (D. J. B.) y Bustamante D. Carlos —continúan las *Crónicas*— 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 que dentro del cual se hayan de hacer esas acusaciones.

Los Sres. Rejón y Marín contestaron que la detención no es dentro de la capital sino en el territorio de la república, y así no será molesta regularmente hablando, a un hombre que ha de ser natural y vecino de la federación. Que así como se le excusa (*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. ⁹⁰

El artículo fue aprobado. ⁹¹

Como se aprecia, las expresiones son típicas y características del juicio de residencia o de responsabilidad. Según sabemos nada singulariza más a esta institución, desde los tiempos romanos, que la obligación de permanecer cierto tiempo en el lugar mismo donde se ejercían los cargos, para poder dar lugar a la formulación por parte de los súbditos, o de los particulares en general, de cualquier queja, querrela o acusación contra

⁸⁹ *Crónicas*, *op. cit.*, t. III, p. 598.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ *Ibidem*.

dicho funcionario. De esta circunstancia, de la obligada “residencia”, tomó justamente el nombre dicha institución.⁹²

Por si fuera poco, medítese el siguiente texto de Bustamante que nosotros recogemos y analizamos en el trabajo mencionado:

... 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.⁹³

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,⁹⁴ y que pasará a nuestras posteriores constituciones en líneas generales, conclusión a la que llegamos en el trabajo de remisión.

IV. Apéndice

El ejecutivo federal y sus relaciones con los estados

Sólo nos resta, para terminar esta comunicación, referirnos a la proyección o dimensión que la Constitución preveía del ejecutivo federal respecto de las relaciones con los Estados componentes de la Unión, 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 ejecutivo, objeto, como hemos visto, de tan amplias y arduas discusiones.

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 legisladoras. La de Diputados, se haría en base a la población; la de Senadores, dos por cada Estado, Gordoa impugnó el artículo, a lo que Ramos Arizpe respondió:

⁹² Cfr. nuestra tesis del doctorado, dedicada justamente a este tema.

⁹³ *Crónicas, op. cit.*, t. I, p. 436.

⁹⁴ Cfr. nuestra tesis del doctorado, ya citada, y *El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824. Antecedente inmediato del Juicio de Amparo*.

FORMACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824 123

... 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.⁹⁵

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 prescriptas en el Acta y en la Constitución de 1824 se dirigen no a los Estados, sino fundamentalmente a los individuos. De ahí, el recelo que mostró, entre otros, Portugal al discutir ciertas facultades de las atribuidas al ejecutivo federal, como la 10ª y la 11ª del texto definitivo.⁹⁶

A Ramos Arizpe le preocupaba mucho más que la formación de los Estados de la federación, formar la federación misma; mucho más que salvaguardar la independencia y soberanía de los Estados, le importaba a Ramos Arizpe, salvaguardar la unidad fundamental de toda la nación. A Portugal, en cambio le importó siempre mucho más salvaguardar la libertad e independencia soberana de los Estados frente a los poderes generales de la federación.

Ramos Arizpe puede pasar como padre del federalismo, porque él, en definitiva, impuso la forma concreta de federalismo que le pareció mejor para la nación, que no concuerda exactamente con la forma federalista propugnada por los Estados, y entre éstos, por Jalisco; ni es la propugnada por algunos diputados como Portugal o Rejón. ¿Qué era más importante? Sin duda alguna las dos tesis fueron decisivas para la formación de la nación mexicana: del forcejeo entre una y otra tendencia; de la sabia concordancia de las circunstancias políticas del momento, nace nuestra República federal.

La comisión de constitución había suprimido el Senado de que hablaba el artículo 15 del Proyecto de Acta Constitutiva; se había apartado de la afirmación de Ramos Arizpe, máximo intérprete de los trabajos de la misma comisión, en el sentido de que las funciones de los poderes generales de la federación se dirigirían no a los súbditos o individuos, sino a los Estados; fue la comisión de constitución quien sacó adelante su tesis de la individualidad de la titularidad del poder ejecutivo y fue finalmente la comisión de constitución quien, en suma, configuró todo el sistema de relaciones entre la federación y los Estados; quien delineó de tal suerte el instituto del poder ejecutivo federal, con un poder enorme que con el tiempo se ha venido cumpliendo o haciendo realidad ciertos temores de Portugal como cuando decía:

Porque no nos engañemos, Señor, por falta de previsión, el presidente de la república puede cuando quiera oprimir a nuestros estados con la

⁹⁵ *Crónicas*, t. I, 413.

⁹⁶ *Ibidem.*, t. II, ver sección de índices, bajo Portugal Juan Cayetano.

fuerza armada, si para disponer de ella en lo interior no tiene parte alguna la representación nacional.⁹⁷

O aquella otra:

Estoy sorprendido del ataque brusco con que sin aguardarlo se está batiendo ahora a la federación. No Sr. 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.⁹⁸

Al parecer el Acta ha dejado de existir, es decir, con la llegada de nuevas constituciones, el Acta quedó “derogada”, en contra de la opinión de Juan Cayetano Portugal, y la nuestra, de 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.⁹⁹

⁹⁷ *Ibidem*, t. III, p. 630.

⁹⁸ *Ibidem*, t. III, p. 688.

⁹⁹ *Ibidem*, t. III, p. 688.