

| | |
|--|------------|
| VII. Los órganos de poder | 239 |
| 1. El Congreso | 239 |
| 2. El Ejecutivo | 243 |
| 3. El Consejo de Gobierno | 246 |

VII. LOS ÓRGANOS DE PODER

Como observara Andrés Lira en el prólogo a *Orígenes de la república mexicana* de José C. Valadés, la Constitución de 1824 más que un cuadro de instituciones fue el primer e importante capítulo de la evolución de las ideas políticas en México. El conflicto entre el pensamiento de los que proponían una “autonomía” que no instaba una nueva integración nacional, y los que aspiraban a un “renacimiento de la mexicanía” se sobrepuso al ámbito institucional diseñado por los constituyentes, que quedó minimizado.¹

No puede omitirse, sin embargo, un análisis de esos organismos legislativos, de gobierno, de administración y de defensa, y de las alternativas que se sucedieron en el transcurso de los años durante los cuales se mantuvo vigente la República federal.

1. EL CONGRESO

Después de los infructuosos intentos realizados por los partidarios de la bicameralidad, cuando la Junta Provisional Gubernativa preparó la convocatoria del Congreso —*cf.* III.1—, el Acta Constitutiva previó la asignación del Poder Legislativo a dos cámaras —de diputados y Senado— que, juntas, compondrían el Congreso general (artículo 10º); y el texto constitucional determinó (artículo 51) que cualquiera de las dos cámaras podía iniciar la formación de leyes y decretos, con la salvedad de “las que versaren sobre contribuciones ó impuestos”, que habían de originarse en la Cámara de diputados.

Triunfaban así los argumentos de los sostenedores del bicameralismo, que aducían la conveniencia de “lentitud, calma y meditacion”, para evitar que las circunstancias o el entusiasmo del momento pudieran “hacer que se voten sin exámen medidas desacertadas que produzcan una ley inicua ó fuera de propósito”.² Y se imponía el parecer de que los estados dispusieran de una representación separada, paralela a la nacional que, con ella, integrara el Poder Legislativo.³

1 *Cfr.* Valadés, José C., *Orígenes de la república mexicana. La aurora constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, prólogo de Andrés Lira, p. 15. *Cfr.* también I.3.

2 Mora, José María Luis, “Catecismo político de la federacion mexicana”, en VV. AA., *Los Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, 1985, Historia Constitucional, vol. II, pp. 307-351 (pp. 316-317).

3 *Cfr.* VV. AA., *El Senado Mexicano*, México, Cámara de Senadores de la República. LIII Legislatura, 1987, vol. I, p. 201.

Previsto constitucionalmente el reemplazo completo de los diputados cada dos años (Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 8°), se prefirió que el Senado se renovara sólo en su mitad en el mismo período de tiempo (artículo 25): entre otros motivos, porque —según adujo Mier— “tiene á su cargo negocios muy arduos, como que ha de servir de consejo al gobierno, y esto no sufre la renovacion total, porque con frecuencia vendrian hombres sin conocimiento ni esperiencia de los negocios del gobierno y estos se atrasarian y acaso serian mal resueltos”,⁴ y porque “el senado no es un cuerpo que solo piensa y delibera, como la cámara de representantes, sino que obra tambien en ciertos casos, y no bastando para esto los conocimientos teóricos, como bastan para aquello, sino que son indispensables los prácticos, por eso conviene mucho que la renovacion del senado sea por mitad”.⁵

La carta constitucional contemplaba la posibilidad, en su artículo 52, de que tanto el Ejecutivo federal como los congresos estatales participasen en el proceso legislativo mediante proposiciones o proyectos que serían conceptuados como iniciativas de ley o de decreto. Al recomendar el derecho de iniciativa del Gobierno, Cañedo argumentó que “no solo tiene como los diputados la teorica sino tambien la práctica de las necesidades de la nacion”.⁶

Destacaba también en el articulado de la Constitución la previsión de que cualquiera de las dos cámaras pudiera erigirse como gran jurado en los casos en que se viera preciso pedir responsabilidades a los miembros del Legislativo y Ejecutivo —tanto al presidente de la Federación⁷ como a los secretarios de Despacho y a los gobernadores de los estados— y de la Corte Suprema de Justicia. Por ese mandato, ambas cámaras se hallaban facultadas para decidir sobre la eventual formación de causa con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.⁸

El reglamento del Congreso de 23 de diciembre de 1824 dedicaba un capítulo entero al gran jurado, y estipulaba el funcionamiento —en cada cámara— de una sección de tres de sus miembros y de un secretario, elegidos por la cámara correspondiente entre los dieciséis nombres que designara la respectiva Gran Comisión.⁹ Los dictámenes preparados por las secciones, después de la comparecencia

4 *Constitución Federal de 1824. Crónicas*, México, Secretaría de Gobernación, Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, Comisión Nacional para la conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, 1974, p. 327 (22-V-1824).

5 Eran éstas las razones invocadas por Vélez, Cañedo, Ramos Arizpe y Becerra: *ibidem*, p. 328 (22-V-1824).

6 *Ibidem*, p. 253 (29-IV-1824).

7 En los casos de acusación contra el vicepresidente intervenía sólo la Cámara de diputados (Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 39).

8 Estas estipulaciones se contienen en los artículos 38-44 de la Constitución.

9 De acuerdo con las previsiones de este reglamento interior, existiría una Gran Comisión en cada cámara, encargada del nombramiento de las comisiones permanentes y especiales, y compuesta por los diputados o senadores más antiguos de cada uno de los estados o territorios.

de los presuntos reos, se presentaban al pleno de la cámara en cuestión: y, si ésta declaraba que había lugar para la formación de causa, procedía la entrega del acusado al tribunal competente.¹⁰

Promulgado el texto fundamental, las cámaras comenzaron a sesionar al mismo tiempo que iniciaba su andadura la Corte Suprema de Justicia, en medio del ambiente político un tanto desdiseño que acompañó los primeros pasos de la presidencia de Guadalupe Victoria,¹¹ y al compás del proceso constituyente que se desarrollaba en los diecinueve estados de la Federación, catorce de los cuales habían publicado sus constituciones particulares antes de que terminara el año 1825.¹²

Al término de un lustro, las esperanzas depositadas en el órgano de representación nacional parecían haberse desvanecido, a causa del escaso respeto a la legalidad que habían manifestado los políticos que se disputaban el poder, y de las secuelas del anticonstitucional comportamiento del Congreso, el 4 de diciembre de 1828, que lo convirtió en el futuro en una comparsa del Ejecutivo: por eso la inauguración de los trabajos congresuales de las segundas cámaras ordinarias, en enero de 1830, careció de la solemnidad que había acompañado a sus predecesoras.¹³

La Cámara de diputados había salido mal parada después de su connivencia con las actuaciones irregulares que se acumularon desde la cuartelada del “soldado ciudadano”, Anastasio Bustamante: “luego del alzamiento bustamantino, de la marcha del general Guerrero, de la designación del sustituto Bocanegra [el 16 de diciembre de 1829], de la sublevación del 23 de diciembre [de 1829] y de la renuncia de Guerrero, el Congreso tuvo una actuación indecorosa y anticonstitucional”.¹⁴

Tampoco el Senado escapó a la tentación de enmascarar con visos de legalidad lo que no eran sino cuartelazos. Así se comportó cuando se produjo el pronunciamiento de Jalapa, que permitió el acceso al poder del vicepresidente

10 Cfr. VV. AA., *El Senado Mexicano*, vol. I, p. 196, y Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana ó Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, 3 vols., México, Imprenta del Comercio, a cargo de Dublán y Lozano, Hijos, 1876, vol. I, núm. 448, pp. 749-762.

11 Como es sabido, Victoria se hizo cargo de la presidencia en octubre de 1824, y no el 1 de abril del año siguiente, como preveía la Constitución. Este anticipo en la toma del poder se hizo con objeto de prevenir los riesgos de un vacío de poder en el Ejecutivo.

12 Cfr. *Memoria que en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución Federal de los Estados-Unidos Mexicanos, Leyó el Secretario de Estado y del despacho universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, en la Cámara de diputados el día 3 y en la de senadores el día 4 de enero de 1826, sobre los ramos del ministerio de su cargo*, México, Imprenta del Supremo Gobierno, en Palacio, p. 7.

13 Cfr. Valadés, José C., *Orígenes de la república mexicana*, pp. 36-37, 121, 130 y 166. Cfr. también I.3.

14 Cfr. Valadés, José C., *Orígenes de la república mexicana*, pp. 224 y 166-167.

Bustamante y de sus “hombres de bien”: para dar un barniz de constitucionalidad al golpe, Alamán se aprovechó de la cláusula (artículos 58 y 59 de la Constitución) que preveía que una determinada proposición pudiera convertirse en ley, cuando una cámara insistía por segunda vez en el mismo acuerdo, siempre y cuando sostuvieran ese parecer las dos terceras partes de los legisladores presentes.¹⁵

De otro lado, la vida del Senado sufrió una breve interrupción con el Convenio de Zavaleta, firmado por Santa Anna, Gómez Pedraza y Bustamante, para poner término a la guerra desencadenada por el pronunciamiento del primero en Veracruz, en enero de 1832. El convenio contemplaba la renovación total de las cámaras (artículo 3º); y Pedraza, reconocido en virtud de esos tratados como presidente hasta el 1 de abril de 1833, decidió reemplazar al Senado por un Consejo de Estado.

Durante la presidencia de Santa Anna, las amenazas de este general al Congreso —“que no lo era de la Nación sino de las Logias ‘yorkinas’”—,¹⁶ a raíz del decreto sobre incautación de los bienes monacales, culminaron en la disolución del Legislativo en mayo de 1834 y pusieron de manifiesto el escaso margen de maniobra de que disponían senadores y diputados, siempre condicionados a la presión de instancias ajenas al órgano de representación nacional.¹⁷

El establecimiento del nuevo Congreso, previsto para el 1 de enero de 1835, hubo de diferirse, porque resultó imposible alcanzar para esa fecha el *quorum* previsto en la Cámara de senadores. Y, en seguida, se declaró la justicia y necesidad del Plan de Cuernavaca, apoyado por Santa Anna para frenar el programa de reformas en materias eclesiásticas que había impulsado Gómez Farías; y una comisión del Congreso dictaminó la capacidad de aquél para alterar la Constitución.

Después, por recomendación de Santa Anna a través de su sustituto, Barragán, y bajo el influjo de Alamán —que, aunque diputado, no había tomado posesión de su cargo—,¹⁸ el órgano legislativo reunificó las cámaras, se arrogó el carácter de constituyente —en contra del parecer de Guadalupe Victoria que, en enero, había sido elegido presidente del Senado—,¹⁹ y emprendió la demolición del

15 Cfr. Alamán, Lucas, *Obras*, 13 vols., México, Jus, 1942-1946, vol. II, p. 850.

16 Herrera y Lasso, Manuel, “Centralismo y federalismo (1814-1843)”, en VV. AA., *Los Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Porrúa, 1978, vol. I, pp. 593-637 (p. 611).

17 Cfr. Hernández, Octavio A., “La lucha del pueblo mexicano por sus derechos constitucionales”, en VV. AA., *Los Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, 1985, Historia Constitucional, vol. I, pp. 1-236 (pp. 52-53). Otras referencias a esta cuestión, en VIII.7.

18 Cfr. Sierra Brabatta, Carlos J., *La Constitución Federal de 1824*, México, Departamento del Distrito Federal, Colección Conciencia Cívica Nacional, 1983, pp. 80-81.

19 Un amplio resumen del voto presentado por Victoria el 26 de agosto a ese proyecto de ley, en Sierra Brabatta, Carlos J., *La Constitución Federal de 1824*, pp. 140-148. Cfr. también Mora, José María Luis, *Obras sueltas*, México, Porrúa, 1963, pp. 162-163.

sistema federal con las Bases Constitucionales aprobadas el día 2 de octubre de 1835, y con las siete Leyes Constitucionales (diciembre de 1835-diciembre de 1836), que fijaron los cimientos de un régimen centralista que tropezó, desde sus inicios, con un amplio disenso²⁰ y que se manifestó incapaz para evitar los desórdenes que se achacaban al derogado sistema federal.²¹

2. EL EJECUTIVO

Encargado de poner en práctica las leyes emanadas del cuerpo legislativo y las sentencias de los tribunales, el Poder Ejecutivo se conformaba como “un ramo de la soberanía”, “el eje sobre que gira toda la máquina política”.²² Por eso, en la medida en que el Ejecutivo no supo responder a la confianza que en él había depositado el Constituyente, el Estado se inhabilitó para adoptar un rumbo estable y promover un proyecto de futuro.

De otro lado, el peso de una tradición, como la española, tendente a la centralización y al reforzamiento del Ejecutivo, acrecentado por las exigencias de integración del nuevo Estado y de afirmación de la oligarquía hegemónica, iba a condicionar muy negativamente el entendimiento y la cooperación entre dos sectores tan decisivos de la soberanía nacional como eran el Legislativo y el Ejecutivo.²³

Ya en VI.2 se ha tratado de la difícil colaboración entre ambos poderes, del imperfecto funcionamiento del Ejecutivo tal y como quedó organizado en la Constitución de 1824, y de los conflictos presidencias que se sucedieron desde la implantación de la República federal.

Los abusos de la era iturbidista habían aconsejado la adopción de medidas de control sobre el Gobierno y su sistematización como órgano colegiado de carácter provisional, con Victoria, Bravo y Negrete como integrantes del Supremo Poder Ejecutivo que, según lo decretado por el Congreso el 31 de marzo de 1823, se turnaban mensualmente en la presidencia.²⁴

En la posterior etapa constituyente hubo sucesivos proyectos —Demetrio del Castillo, Rejón, Guridi y Alcocer— que abogaban por un Ejecutivo plural, nin-

20 Cfr. Hernández, Octavio A., “La lucha del pueblo mexicano por sus derechos constitucionales”, pp. 55-57, y Sierra Brabatta, Carlos J., *La Constitución Federal de 1824*, pp. 80-82 y 84-86.

21 Cfr. discurso ante el Congreso del diputado Luis de la Rosa, el 5 de octubre de 1842 (*El Siglo Diez y Nueve*).

22 Mora, José María Luis, “Catecismo político de la federación mexicana”, p. 332.

23 Cfr. Kaplan, Marcos, *Formación del Estado Nacional en América Latina*, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1983, pp. 210-211.

24 Cfr. Bocanegra, José María, *Memorias para la historia de México independiente 1822-1846*, 3 vols., México, Instituto Cultural Helénico, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana y Fondo de Cultura Económica, 1986 (edición facsimilar de la de México, Imprenta del Gobierno Federal en el ex-Arzobispado, 1892), vol. I, documento núm. 1 del apéndice al título II, p. 243, y Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana*, vol. I, núm. 317, p. 633.

guno de los cuales recibió la aprobación del Congreso que, al ocuparse de la cuestión en el artículo 15 del Acta Constitutiva,²⁵ difirió el problema hasta que el texto constitucional determinase si el Poder Ejecutivo habría de ser único o múltiple.²⁶

El primer borrador de la Constitución contemplaba, en efecto, la creación de un Supremo Poder Ejecutivo, que se depositaba en tres miembros; pero las críticas recibidas —también por parte de algunos congresos constituyentes de los estados— obligaron a rectificar el proyecto inicial, y el 28 de junio de 1824 se presentó un nuevo texto en que se contemplaba un Ejecutivo unitario.

Entre los principales adversarios de un Ejecutivo plural se hallaba José María Luis Mora que, el 30 de junio, desarrolló extensamente su pensamiento ante el Congreso Constituyente del estado de México, y propuso que se transmitieran instrucciones a los diputados de ese estado en el Congreso de la Federación, a fin de que contribuyeran a frenar una iniciativa “sumamente peligrosa en política”.

Adujo en favor de la concentración de poderes del Ejecutivo en una sola persona la conveniencia de no restar fuerzas al ejército, que se vería perjudicado si tres de sus más caracterizados jefes se incorporaban al Gobierno: “¿no es esto privarnos de los servicios que pueden hacernos evitándonos muchos males gravísimos?” Y mostró que la creación de un órgano colegiado era sostenida exclusivamente por la opinión de quienes veían amenazada la Federación por el gobierno de uno solo: eso explicaba que el estado de Guadalajara que, en un principio, se había inclinado por un solo presidente, “ahora sin otro motivo se ha empeñado en lo contrario”.²⁷

El nuevo proyecto, presentado el 28 de junio por la comisión del Congreso de diputados, que presidía Ramos Arizpe, optó por concentrar el Ejecutivo en una sola persona, con la denominación de presidente de los Estados Unidos de México, y promovió la figura del vicepresidente.²⁸ Ambos cargos requerían por parte de sus titulares la condición de ser mexicanos de nacimiento, mayores de treinta y cinco años y residentes en el país.²⁹

25 La redacción de este artículo era la siguiente: “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”.

26 Cfr. Herrera y Lasso, Manuel, “Centralismo y federalismo (1814-1843)”, pp. 607-608.

27 Cfr. Alba, Pedro, y Rangel, Nicolás (coords.), *Primer Centenario de la Constitución de 1824*, México, Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos Soria, 1924, pp. 353-357.

28 Cfr. Martínez Báez, Antonio, “Historia jurídica y política del artículo 82 de la Constitución”, *Obras*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, vol. I, pp. 485-513 (pp. 486-487).

29 Artículo 76 de la Constitución que, en la numeración del segundo borrador debatido en el Congreso, ocupaba el número 13. Fue aprobado en la sesión correspondiente al 20 de julio de 1824.

Entre los discursos congresuales en favor de la concentración del Ejecutivo en una persona sobresalió el de Cañedo, persuadido de que “la razón y la experiencia están de acuerdo en las ventajas de la unidad”, y de que no había de temerse la rivalidad entre los altos cargos militares “si solo a uno de ellos se encargase el Poder Ejecutivo”.³⁰

Al servicio del Ejecutivo se hallaban las secretarías de Despacho, estructuradas bajo el mismo esquema que presidió el funcionamiento de la Secretaría del virrey, durante la última época de dominación española. La organización ministerial realizada por la Junta Provisional Gubernativa en noviembre de 1821 para el despacho de los negocios de gobierno contemplaba cuatro secretarías de Estado y del Despacho Universal: Hacienda, Guerra y Marina, Justicia y Relaciones Interiores y Exteriores; y esa estructura no se vio afectada por la proclamación de Iturbide como emperador:³¹ la única variación accidental que se introdujo, al cabo de unos meses, fue la creación de una plaza de pro-secretario en la Secretaría de Relaciones.³²

Ni la legislación ordinaria del Segundo Congreso Constituyente ni la promulgación del código fundamental en octubre de 1824 introdujeron cambios relevantes. En el Legislativo se presentó un primer borrador, que no prosperó, donde se preveía la inclusión en el texto constitucional de una sección dedicada a los secretarios de Despacho, que mantenía el mismo esquema que venía funcionando desde 1821.³³

Una propuesta de la comisión de crédito público, presentada al Congreso tres días más tarde, que tampoco llegaría a aprobarse, recomendó el establecimiento de una secretaría que entendiera exclusivamente en esa materia, como el medio más apto para afianzar el crédito nacional. En fin, el artículo 117 de la Constitución aplazó para más adelante la determinación del número de secretarios, que se resolvería por medio de una ley que oportunamente habría de elaborar el Congreso general.³⁴

La única novedad incorporada entonces consistió en la elaboración de un reglamento para ordenar el trabajo de los ministros, que se hizo por sugerencia de Carlos María de Bustamante.³⁵ De una época posterior —enero de 1830— fue

30 *Constitución Federal de 1824. Crónicas*, pp. 490-491 (3-VII-1824).

31 *Cfr. Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, 10 vols., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980 (edición facsimilar), vol. II, p. 303, segunda foliatura (20-V-1822).

32 *Cfr. ibidem*, vol. III, pp. 134-135 (1-VII-1822), 328-333 (27-VII-1822), 350 (30-VII-1822), y 360-363 (1-VIII-1822).

33 *Cfr. Martínez Báez, Antonio*, “Estudio histórico y comparativo acerca de la creación de una Secretaría de Justicia”, *Obras*, vol. I, pp. 533-545 (p. 533), y *Constitución Federal de 1824. Crónicas*, p. 623 (4-VIII-1824).

34 *Cfr. Constitución Federal de 1824. Crónicas*, pp. 635-636 (7-VIII-1824).

35 *Cfr. ibidem*, p. 732 (10-IX-1824).

la distribución del despacho ordinario de las secretarías a lo largo de los diversos días de la semana: Relaciones, los lunes; Guerra, martes y viernes; Hacienda, miércoles y sábados, y Justicia, los jueves. Se dispuso también que diariamente se celebrara junta de ministros, para que cada ramo diera cuenta “de lo que haya ocurrido de gravedad, y que requiera el acuerdo de todos los señores secretarios del despacho”.³⁶

Como hizo notar el ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos en enero de 1835, parecía razonable que, una vez cambiada la forma de gobierno por la Constitución de 1824, que abandonaba el anterior sistema monárquico y centralista y confiaba muy amplias atribuciones a los estados, se hubieran verificado reajustes en los esquemas operativos de las secretarías: por lo que se refería al Ministerio confiado a su cargo, observaba Joaquín de Iturbide, había disminuido notablemente el número de negocios y de ocupaciones; y, sin embargo, no se había reacomodado la planta de personal a las nuevas necesidades, por lo que el número de funcionarios resultaba excesivo, y los gastos ocasionados por esos sueldos, un despilfarro.³⁷

Sí se proveyó, con el tiempo, a la determinación de cauces institucionales que facilitarían una colaboración más estrecha entre las secretarías y el Congreso. La ley de 22 de marzo de 1827 dispuso que, al final de las memorias que los secretarios de Despacho presentaban anualmente a las cámaras, se propusieran como proyectos de ley las iniciativas que, en concepto de los ministerios, debieran acometerse para corregir o mejorar la marcha de los asuntos en su esfera de competencia, sin perjuicio de que pudieran presentarse en cualquier otra ocasión.³⁸

3. EL CONSEJO DE GOBIERNO

Después de la proclamación de Iturbide como emperador se creó el Consejo de Estado, a imitación del que había funcionado en la España constitucional, cuyos componentes eran nombrados por el rey a propuesta de las Cortes.³⁹ El decreto de 31 de mayo de 1822 dispuso que fueran trece los miembros del Consejo de Estado, designados por el Gobierno de entre una lista de treinta y nueve nombres sugeridos por el Congreso.⁴⁰

36 Cfr. Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana*, vol. II, núm. 749, p. 213. En mayo de 1833 se reajustaron esos detalles de funcionamiento en los negocios de gobierno: *cfr. ibidem*, vol. II, núm. 1.176, p. 519.

37 Cfr. *Memoria del ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos de la República Mexicana, Presentada á las Cámaras del Congreso de la Union, en cumplimiento del artículo 120 de la Constitución federal, al principio de sus sesiones ordinarias. Año de 1835*, México, Imprenta del Águila, 1835, pp. 1-2.

38 Cfr. Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana*, vol. II, núm. 505, pp. 6-7.

39 Cfr. Fernández Segado, Francisco, *Las Constituciones históricas españolas (Un análisis histórico-jurídico)*, Madrid, Civitas, 1986, pp. 107-108.

40 Cfr. Zavala, Lorenzo de, *Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta*

La necesidad de ese organismo se hacía sentir desde las mismas fechas en que se instaló el Congreso; pues, como alegó un diputado, la desaparición de la Junta Gubernativa aconsejaba suplir las funciones consultivas que ésta desempeñaba con un cuerpo auxiliar que atendiera esos cometidos.⁴¹

Esa proposición del diputado Inclán fue leída de nuevo el 13 de marzo, y el 22 de mayo anunció el presidente del Congreso “la necesidad y urgencia que le habían manifestado algunos señores diputados de hacerse el nombramiento de la junta consultiva de estado”; pero, como hizo notar Toribio González, no parecía sensato nombrar una junta interina de carácter consultivo.⁴² La creación de un cuerpo permanente implicaba, lógicamente, una ampliación de los debates que, no obstante, procedieron con notable rapidez.

Leída y aprobada el 1 de junio la minuta de decreto sobre el Consejo de Estado,⁴³ a los dos días se empezó a tratar de las propuestas que el Congreso debía elevar al Gobierno, que estaban ultimadas para su escrutinio el 15 del mismo mes.⁴⁴ La elección hecha por Iturbide de trece consejeros fue comunicada al Legislativo el 21 de junio; el juramento prestado por sus miembros se verificó el 2 de julio, y la apertura de las sesiones del Consejo se produjo el día 28.⁴⁵

En abril de 1823, removido Iturbide del mando del Imperio, se debatió en el Congreso la continuidad del Consejo de Estado, recomendada por la comisión de puntos constitucionales,⁴⁶ y cuestionada por algunos diputados que, como Bustamante, opinaban que era una “corporación exótica en un gobierno liberal”, que “bastantes méritos ha[bía] dado para ser demolid[a]”.⁴⁷ Decidida su disolución por el Congreso,⁴⁸ el Gobierno planteó la pregunta de cuál era el organismo al que debía consultar sus dudas; y, como consecuencia de esa demanda, se devolvió el asunto a la comisión competente para su estudio.

El 29 de septiembre se comunicó a los miembros del Consejo la declaración del Congreso por la que se les restituía a los destinos en los que habían servido antes de su incorporación al extinguido Consejo: el pago de sus haberes como

1830, México, Porrúa, 1969, p. 132; Alamán, Lucas, *Historia de México. Desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, 5 vols., México, Jus, 1942, vol. V, pp. 567-568, y *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. II, pp. 351-356, segunda foliatura (30-V-1822).

41 *Cfr. Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. II, p. 23, primera foliatura (28-II-1822).

42 *Cfr. ibidem*, vol. II, pp. 68, primera foliatura (13-III-1822) y 318, segunda foliatura (22-V-1822).

43 *Cfr. ibidem*, vol. III, p. 6 (1-VI-1822).

44 *Cfr. ibidem*, vol. III, pp. 9-10 (3-VI-1822) y 63 (15-VI-1822).

45 *Cfr. ibidem*, vol. III, pp. 87 (21-VI-1822), 143 (2-VII-1822) y 351 (31-VII-1822).

46 *Cfr. ibidem*, vol. V, p. 303 (18-IV-1823).

47 Bustamante, Carlos María de, *Diario Histórico de México. Diciembre 1822-Junio 1823*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1980, t. I, vol. I, p. 222.

48 *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, vol. V, p. 382 (29-IV-1823).

consejeros, correspondientes a los meses transcurridos desde abril, no se hizo efectivo hasta julio de 1824, y esas percepciones se vieron mermadas en un 50%.⁴⁹

La Constitución de 1824 dio vida a un Consejo de Gobierno (título 4º, sección 5ª, artículos 113-115) que, salvo las concomitancias terminológicas con el de Estado, nada tenía en común con él. Concebido como parte del Ejecutivo⁵⁰ y proyectado como freno de la acción presidencial,⁵¹ era dirigido por el vicepresidente de la República y se integraba por la mitad de los miembros del Senado, uno por cada estado. Sus funciones, limitadas a los recesos de las cámaras, se centraban principalmente en salvaguardar el cumplimiento de la Constitución, el Acta Constitutiva y las leyes generales; aconsejar al presidente de la República en todo lo relacionado con el mejor cumplimiento de aquellos preceptos; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, y proveer eventuales nombramientos, de carácter provisional, para el Supremo Poder Ejecutivo.

Era competente también para permitir al presidente el uso de la milicia local; designar a determinados funcionarios; autorizar al presidente para que pudiera mandar en persona las fuerzas militares; recibir el juramento de los miembros del Ejecutivo nuevamente electos, y asesorar al presidente en el pase de documentos de la Santa Sede que versaran “sobre negocios particulares ó gubernativos”.

⁴⁹ Cfr. *Constitución Federal de 1824. Crónicas*, pp. 458-459 (25-VI-1824) y 533-534 (14-VII-1824).

⁵⁰ Cfr. Mora, José María Luis, *Méjico y sus revoluciones*, 3 vols., México, Instituto Cultural Helénico y Fondo de Cultura Económica, [1986, (edición facsimilar de la de París, Librería de Rosa, 1836)], vol. I, p. 303. Barragán, en cambio, se inclina por considerar el Consejo de Gobierno dentro del Poder Legislativo, similar a la diputación permanente contemplada en la Constitución de Cádiz: cfr. Barragán Barragán, José, *Introducción al federalismo' (la formación de los poderes 1824)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, pp. 223-225, y VV. AA., *El Senado Mexicano*, vol. I, pp. 197-199.

Si bien es cierto que, en atención a sus competencias, el Consejo de Gobierno encaja más bien en el Legislativo, hay que atender también a la intencionalidad de los constituyentes que, deliberadamente, designaron a esta institución con el nombre de Consejo de Gobierno, e incluyeron la sección correspondiente al Consejo dentro del título 4º, dedicado al Supremo Poder Ejecutivo de la Federación.

⁵¹ Ése era el enfoque contemplado en el artículo 16 del proyecto de Acta Constitutiva, que establecía un Ejecutivo unipersonal, asistido por un Consejo de Gobierno. Al defender su dictamen, la comisión de Constitución veía contrarrestadas las posibles tendencias arbitrarias del presidente por la existencia del Consejo de Gobierno: “verá el Congreso [...] al presidente deliberar y obrar con celeridad, energía y secreto y con todas las luces necesarias para el acierto, pero siempre dentro de su órbita y sin pasar los límites inviolables de la constitución y las leyes, pues al momento que muestre tendencia hacia tamaño mal, el consejo, que sin impedirle su acción propia lo observa en todos sus pasos, debe irle á la mano con las observaciones conducentes, y si estas no bastaren, convocar á Congreso extraordinario, que es el remedio mas eficaz para males de tal clase”: *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, México, Secretaría de Gobernación, Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, Comisión Nacional para la conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, 1974, p. 444 (13-I-1824).

En observación de Barragán, la figura de la Gran Comisión —*cf.* VII.1—, introducida por el reglamento interior para el Congreso ordinario de diciembre de 1824, iba a superponerse a la del Consejo, y “pasaría a desempeñar las funciones que la Constitución de 1824 le encomendaba al mal llamado Consejo de Gobierno”.⁵²

4. EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El sistema judicial se estructuró en consonancia con las bases federales de la República, por lo que se reservaron a los poderes centrales sólo aquellas facetas que se vinculaban directamente con la Federación, sus territorios y su Distrito Federal. Quedaba, pues, a cargo de los estados todo lo referente al arreglo interior del régimen de justicia, hasta la última instancia y última ejecutoria de las causas, en tanto que el Poder Judicial de la Federación se hacía residir en una Corte Suprema de Justicia, los tribunales de circuito y los juzgados de distrito.

Aunque el artículo 123 de la Constitución no aludiera a los tribunales y juzgados de los estados, de los que sí se hablaba en el artículo 18 del Acta Constitutiva —que, en cambio, omitía referencia alguna a los tribunales de circuito y juzgados de distrito—, nada debe extrañar ese vacío pues, como advierte Barragán, “el artículo sólo habla del poder judicial de la federación, nada más”.⁵³

A. *Suprema Corte de Justicia*

El Tribunal Supremo de Justicia diseñado por los constituyentes de Cádiz entendía en los recursos de nulidad interpuestos de los tribunales especiales, en atención a lo previsto en el decreto del 23 de enero de 1813 de las Cortes españolas, y conocía de las reclamaciones que magistrados y jueces pudieran formular, de acuerdo con otros decretos de las mismas Cortes expedidos el 24 de marzo y el 1 de septiembre de 1813, todos los cuales mantuvieron vigencia después de independizado el Virreinato de la Nueva España.⁵⁴

La instalación de un Supremo de Justicia, análogo al establecido en España según el tenor del artículo 259 de la Constitución de 1812, fue planteada en la Junta Provisional Gubernativa en fechas tempranas (22 de noviembre de 1821), por iniciativa de la Audiencia de México, convertida a raíz de la in-

52 VV. AA., *El Senado Mexicano*, vol. I, p. 195.

53 Barragán Barragán, José, *Introducción al federalismo*, p. 269.

54 *Cfr.* Reyes Nevares, Salvador, “Las Cortes de Cádiz y las ideas políticas en México”, en VV. AA., *Los Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, 1985, Historia Constitucional, vol. I, pp. 263-316 (pp. 308-309).