

MARCO HISTÓRICO

Época Prehispánica

El concepto de división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial, principio político fundamental que rige actualmente a nuestro país, no existió en los pueblos mesoamericanos. Las funciones específicas del ejercicio del poder tales como la facultad de dictar leyes, hacerlas ejecutar y aplicarlas en casos concretos, estuvieron concentradas en manos de un solo hombre: el *huey tlatoani*.

La organización política territorial de mayor amplitud que existió en Mesoamérica, durante la última época antes de la conquista española, la constituyó el Imperio Azteca o Confederación de la Triple Alianza. Dicha alianza política fue pactada en 1431 entre tres grandes reinos asentados en el Valle de Anáhuac: Texcoco, México-Tenochtitlan y Tlacopan, los cuales ejercieron un control político-económico —aunque no homogéneo—, sobre un conjunto de señoríos tanto del altiplano central como de otras regiones de Mesoamérica.

Cada una de las partes constituyentes del Imperio Azteca tenía sus propios órganos gubernativos, encabezados por el *huey tlatoani*. Éste era la autoridad suprema militar, ejecutiva, judicial y legislativa. Asimismo, bajo el mando del *tlatoani* existieron varios consejos que sesionaban sobre los asuntos más relevantes de la sociedad. Por ejemplo, hubo un consejo inmediato al monarca compuesto por cuatro altos dignatarios: el *tlacatecatl*, el *tlacochcácatl*, el *tlillancalqui*, y el *ezhuahuacatl*, mismos que cumplían con diversas funciones como elegir al nuevo *tlatoani* y resolver negocios difíciles e importantes.

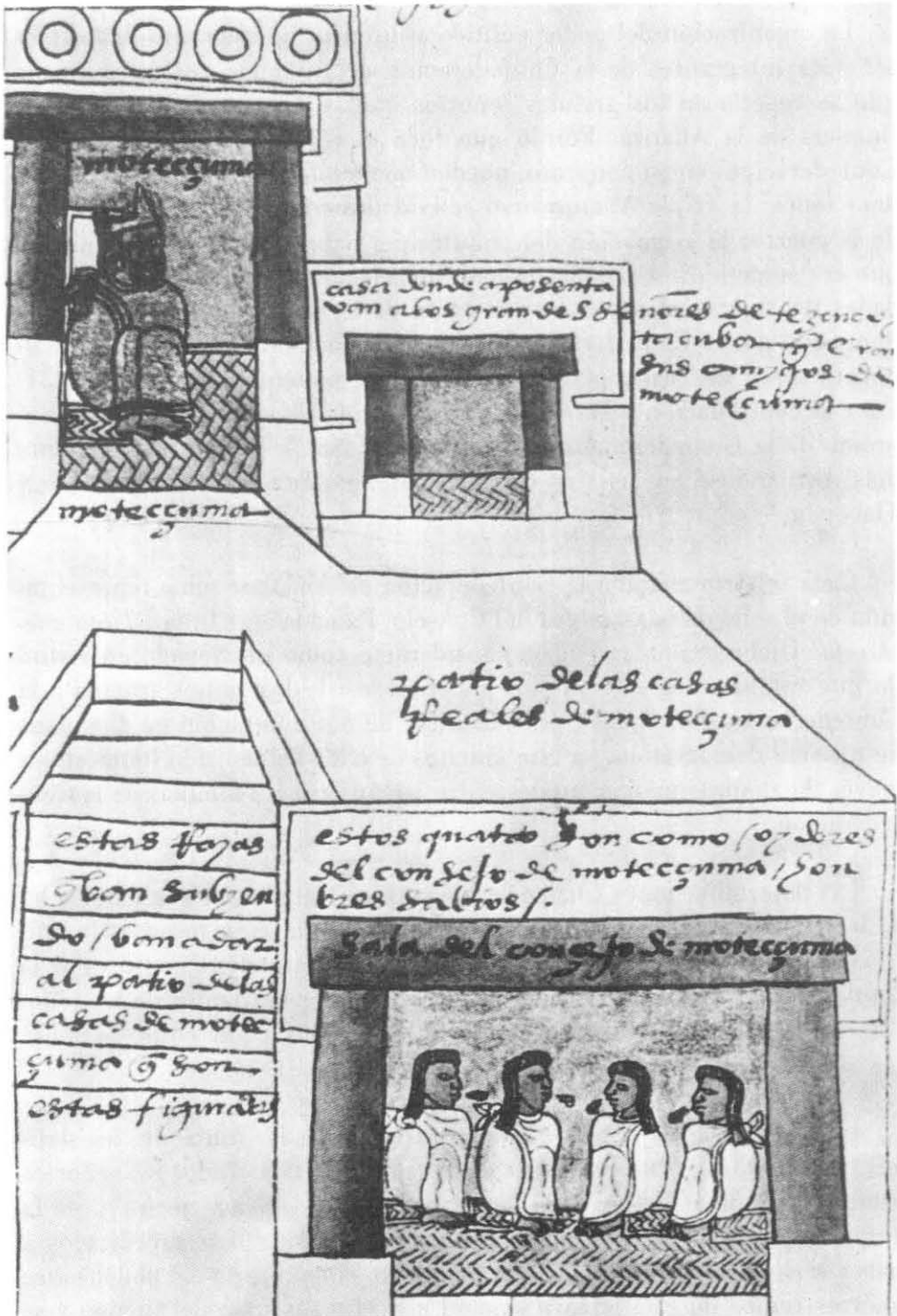
Además de este consejo inmediato y permanente existió otro denominado Consejo Supremo de Gobierno o *Tlatocan*, presidido por el soberano y el *cihuacóatl*, especie de vicemperador, el cual resolvía asuntos urgentes como la realización de campañas militares. No se sabe con exactitud el número de integrantes de este consejo —algunas fuentes señalan que variaba entre 12 y 20 miembros entre los que se encontraban los cuatro funcionarios del consejo inmediato al *tlatoani*—, pero se cree que estaba constituido por representantes de todos los consejos menores al servicio del *huey tlatoani*.

De entre los consejos menores pueden mencionarse los siguientes: el de gobierno, el de hacienda, el de guerra, el de justicia, el de ejecutores, el de gobernantes de las cuatro parcialidades principales de la ciudad —en el caso de México-Tenochtitlan—, y el de religión.

En opinión del historiador Alfredo López Austin, las funciones de estos órganos colegiados no eran simplemente consejiles, sino además administrativas y jurisdiccionales, pues sus principales miembros eran, después del *tlatoani* y del *cihuacóatl*, los jueces supremos, los grandes generales o los encargados de la hacienda pública. Sin embargo, el propio autor señala que “a pesar de la gran importancia y autoridad moral de los consejeros, no eran sino auxiliares del *tlatoani*, quien siempre conservaba el derecho de decidir en última instancia”.

En efecto, el *tlatoani*, “como representante de la divinidad”, fue el supremo gobernante, el máximo juez, legislador y administrador, a la vez que el más alto dignatario militar. No obstante, éste delegaba multitud de funciones en una serie de órganos especialmente creados para el desarrollo de tales actividades, como lo fue el caso de un aparato jurídico formal encargado de la impartición de justicia.

En los pueblos prehispánicos del altiplano central hubo una distribución equilibrada de las funciones propias del poder originando con ello un régimen que controló en su totalidad el funcionamiento de la sociedad. El ejercicio del poder del *tlatoani* apenas estuvo limitado por los distintos consejos que lo rodeaban, sobre todo en materia de guerra y de distribución de tributos. En ese mismo sentido el pueblo y los nobles podían manifestarse en contra del *huey tlatoani* cuando éste tomaba decisiones equivocadas, pero estas protestas carecían de validez jurídica.



Palacio de Moctezuma con su sala del Consejo

La organización del poder político al interior de cada uno de los tres señoríos integrantes de la Confederación de Anáhuac era un esquema que se repetía en los grandes señoríos que se encontraban bajo la influencia de la Alianza. Por lo que toca al régimen de gobierno de la Confederación, en su conjunto, pueden mencionarse las siguientes consideraciones: la Triple Alianza tuvo actividades comunes como el ejercicio de la guerra; la asignación del tributo que habría de pagar cada pueblo que era sometido; el establecimiento de relaciones diplomáticas con ciudades no sujetas al imperio, y la tarea de legislar en todo el territorio dominado por la Confederación, en base a las ochenta leyes de Nezahualcóyotl, señor de Texcoco al momento del surgimiento del pacto en 1431. Para la coordinación efectiva de estas actividades estaba el Consejo Supremo de la Confederación de Anáhuac, el cual se reunía cada ochenta días, turnándose en las tres capitales, México-Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan.

Cada señorío aliado a la Confederación de Anáhuac tenía representación en el seno de la asamblea del Consejo, llamada en náhuatl *Tlatocanechicolli*. Dicha asamblea podría considerarse como un Senado en virtud de que estaba integrada por los gobernantes de los reinos sujetos a la Confederación. Sin embargo, tal facultad de representación no dimanaba de un acto democrático, ya que muchos de ellos habían sido impuestos a través de alianzas matrimoniales entre las principales familias de la Confederación.

Las determinaciones finales de los asuntos tratados en la asamblea no se hacían a través de votos individuales, sino que eran tomadas, en última instancia y de común acuerdo, por los tres grandes ejecutores de la Confederación. Es decir, la participación de los gobernantes de los señoríos federados consistía únicamente en exponer y pedir consulta sobre los asuntos que ocurrían en sus dominios.

El gobierno de la Triple Alianza controló todas las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales de sus distintos territorios. Todos los señoríos estaban sujetos a las leyes de Nezahualcóyotl, al poder ejecutivo de la Triple Alianza y, en el aspecto judicial se encontraban supeditados a tribunales de la confederación. Sin embargo, el equilibrio del poder entre los tres reinos de esta alianza cambió con el transcurso del tiempo y se

inclinó hacia México-Tenochtitlan. Poco antes de la conquista los mexicas habían establecido señoríos dependientes de ellos en lugares antes controlados por los otros dos reinos; a la vez que en Texcoco impusieron como *huey tlatoani* a Cacama, sucesor de Nezahualpilli.

Época Colonial

Durante los tres siglos que abarcaron esta época no existió una división en el ejercicio del poder como en la actualidad. En la Nueva España las personas y órganos que ejercieron la autoridad tenían, simultáneamente, facultades tanto legislativas, como ejecutivas y judiciales, aunque en distintos grados y con una definida jerarquización.

El órgano supremo de gobierno, que radicaba en la península, estaba formado por el Rey, el Real y Supremo Consejo de Indias y la Casa de Contratación de Sevilla. En el territorio colonial las autoridades fueron, durante los primeros años, los conquistadores; a partir de 1527 el órgano superior de gobierno fueron las Audiencias, y desde 1535 el Virrey. En las provincias los gobernadores; en los distritos los corregidores o alcaldes mayores dirigieron el gobierno, y en las ciudades, pueblos y villas existió un cabildo.

Órganos supremos de poder radicados en España

a) El Rey

El régimen absolutista* era la máxima autoridad civil y eclesiástica, en él radicaba la soberanía de todos los dominios españoles y se conjuntaban todos los poderes, derechos y facultades del Estado español. El monarca, que contaba con la asesoría de un cuerpo de magistrados y letrados, era el legislador supremo y emitía instrucciones, leyes, cartas reales, disposiciones concretas, provisiones y cédulas reales. A su vez, toda ley elaborada por las cortes debía llevar la confirmación real.

La posición de tutela, la lejanía y el desconocimiento de la realidad de los territorios conquistados, por parte de la Corona, provocaron que

* Sistema político caracterizado por el poder total del monarca.

el absolutismo en tierras novohispanas tuviera características especiales. Hubo menos rigor y mayor libertad de decisión de las autoridades coloniales; descentralización política y administrativa a causa de la enorme extensión territorial y la difícil comunicación entre la península y la Colonia, misma que motivó una gran desconfianza hacia los funcionarios virreinales, la cual se trató de menguar con disposiciones reales que los obligaban a participar en un mismo acto para darle validez, llegando a fomentar quejas y acusaciones de unas contra otras, con la finalidad de que hubiera un equilibrio en el ejercicio del poder.

Algunos monarcas, como Carlos I (1517-1556) y Felipe II (1556-1598), intervinieron directamente en los asuntos indianos. Sin embargo, sus sucesores los pusieron en manos de sus hombres de confianza quienes, a su vez, se relacionaban por medio de secretarios, con el Real y Supremo Consejo de Indias.

b) El Real y Supremo Consejo de Indias

Después del rey el Consejo era la máxima autoridad en relación a los asuntos indianos. Su aparición en América data desde 1493, cuando la reina Isabel eligió a Juan Rodríguez de Fonseca, miembro del Consejo de Castilla, para que se encargara de los asuntos administrativos relacionados con las tierras conquistadas. Los asuntos judiciales continuaron en manos del Consejo castellano.

Para 1504 Fonseca fue asistido por un secretario de la Corona y en 1508 por varios miembros del Consejo Real. En 1519 se creó una sección especial dentro del Consejo de Castilla para resolver los asuntos americanos: el Consejo de Indias. Conforme crecía el territorio descubierto y el número de negocios el rey Carlos I decidió dar a este Consejo un rango autónomo, conformándose en 1524 el Real y Supremo Consejo de Indias, con autoridad administrativa, política, militar, eclesiástica, comercial y judicial.

El Consejo era el portavoz del rey y residía en donde la Corte se encontrara. Algunas de sus actividades consistían en nombrar funcionarios, presentar preladados, solucionar asuntos relacionados con nuevas expediciones, la hacienda, cuidar del buen tratamiento a los indios, de la

evangelización y distribución política y eclesiástica. Debía, además, dar su aprobación a toda decisión importante venida de autoridades coloniales.

El Consejo despachaba todas las leyes y decretos reales para América relacionadas con administración, política, hacienda, con aprobación del monarca y en su nombre. Sus facultades para legislar fueron amplias, como se ven en las Ordenanzas de 1571 de Felipe II, donde dice:

Porque los de nuestro Consejo de Indias con más poder y autoridad nos sirvan y ayuden a cumplir con las obligaciones que tenemos al bien de tan grandes Reinos y Señoríos: Es nuestra merced y voluntad, que el dicho Consejo tenga la jurisdicción suprema de todas nuestras Indias Occidentales, descubiertas y que se descubrieren, y para la buena gobernación y administración de justicia pueda ordenar y hacer consulta nuestra las Leyes Pragmáticas, Ordenanzas y Provisiones Generales y Particulares, que por tiempo para el bien de aquellas Provincias convinieren: y asimismo ver y examinar, para que nos las aprobemos y mandemos guardar [. . .] y en todos los demás Reinos y Señoríos en las cosas y negocios de Indias, e dependientes de ellas, el dicho Consejo sea obedecido y acatado, así como lo son el Consejo de Castilla, y los otros nuestros Consejos en los que les pertenece, y que sus Provisiones y Mandamientos sean en todo y por todo obedecidos en todas partes y en estos Reinos y en aquellos, y por todas y cualesquier personas.

Poco después las amplísimas facultades del Consejo de Indias comenzaron a ser afectadas por la creación (entre 1575 y 1579) de dos juntas especiales: la Junta de Hacienda de Indias y la Junta de Guerra. Los asuntos de la hacienda real y de la milicia americana fueron delegados a estos organismos, quedando mermada la autonomía del Consejo.

Durante el siglo XVIII el Real y Supremo Consejo de Indias sufrió varias transformaciones derivadas de la creación, en 1717, de la Secretaría de Despacho de Indias, con lo cual el Consejo perdió casi completamente sus facultades ejecutivas, administrativas y legislativas. Todo lo relacionado con hacienda, guerra, comercio y navegación fue atribuido a

la secretaría. Una nueva forma de legislar surgió por medio de las “reales órdenes”, dadas a través de la Secretaría de Despacho. Éstas desplazaron a las “reales cédulas” emanadas del Consejo.

La enorme variedad de asuntos que debían atenderse condujeron a la creación de otra secretaría encargada de aplicar justicia, otorgar títulos y mercedes y de proveer empleos, atribuciones que habían sido privativas del Consejo. Las secretarías llegaron a suplantarse casi por completo las funciones del Real y Supremo Consejo de Indias, remitiéndolo a tener una relación meramente consultiva con las autoridades novohispanas.

c) La Casa de Contratación de Sevilla

Fue creada en 1503 y tenía como finalidad atender los asuntos comerciales con las Indias y la actividad administrativa. La Casa de Contratación tuvo atribuciones políticas en el área fiscal y facultades importantes en la administración de justicia para asuntos civiles y criminales relacionados con el comercio y la navegación; se encargó del estudio de la geografía americana y la ciencia náutica; otorgó licencias para pasar a las Indias; llevó registros de los pasajeros; vigiló las importaciones y dio instrucciones para las expediciones colonizadoras.

Aun cuando el presidente de la Casa de Contratación tuvo facultad de legislar, ésta fue limitada ya que no pudo hacerlo por autoridad propia, dado que antes de aplicar cualquier innovación debía informar al Consejo de Indias, el cual resolvía lo más conveniente. Conforme la Casa crecía hubo nuevos puestos como los de piloto mayor, promotor fiscal de la contratación y juez letrado; asimismo, se creó una sala de justicia y un tribunal de contaduría.

Las reformas centralizadoras dadas en el siglo XVIII llevaron a la Casa de Contratación a su extinción.

Órganos de gobierno radicados en la Nueva España

a) Los Conquistadores

Durante los primeros años de colonización y conquista (1492-1527), el gobierno de los territorios descubiertos se confió a los jefes de las expe-

diciones, a quienes la Corona, por medio del otorgamiento de un título jurídico llamado “Capitulación”, nombraba adelantados, gobernadores, capitanes generales, corregidores y alcaldes mayores, y a quienes daba facultades políticas, administrativas, militares, judiciales y legislativas. Estos títulos se daban en relación a la extensión o importancia de tierra bajo su dominio.

Las capitulaciones fueron nombramientos vitalicios y hereditarios. En estos títulos se asentaban los derechos reservados al rey en los nuevos territorios y los privilegios concedidos a los expedicionarios; en ellos recayó el gobierno del territorio conquistado y la aplicación de la justicia superior dentro de su jurisdicción. Dichos privilegios consistieron en tener encomiendas, erigir fortalezas, explotar la minería y tener el control de ciertos productos en beneficio personal. Además, la Corona fijó a los conquistadores una serie de obligaciones y requisitos como comprometerse a descubrir nuevas tierras y fundar y colonizar cierto número de ciudades en un plazo determinado.

Los conquistadores, poseedores de un título y como representantes del rey en las Indias, promulgaron ordenanzas y leyes para los nuevos territorios, con una validez de dos años, prorrogables con la confirmación real.

El primer conquistador que recibió una capitulación en la Nueva España fue Hernán Cortés; éste, al ser nombrado capitán general y gobernador concentró todo el poder, y donde no pudo ejercer directamente su autoridad la delegó a funcionarios o lugartenientes. Cortés dictó infinidad de leyes relacionadas con encomiendas, ciudades y pueblos, vecinos, moradores, concejos; aspectos sociales, políticos, militares, de cultivo, ganadería, propagación de la fe y sobre el tratamiento dado a los indígenas.

Los conquistadores ocuparon un lugar preponderante hasta mediados del siglo XVI, cuando la Corona, ante el temor de que éstos desearan independizarse, decidió limitar o revocar su autoridad y sus privilegios nombrando autoridades reales (la Real Audiencia y el Virrey), con lo cual la Colonia pasó a ser administrada como provincia real y no como provincia privada.

Hasta el siglo XVIII se siguieron otorgando títulos de gobernador a individuos que se comprometían a conquistar nuevas tierras, fundar poblaciones o abrir caminos, aunque ya con mínima importancia.

b) Las Audiencias

Dada la anarquía y despotismo que gobernaba en la Colonia, el Consejo de Indias decidió enviar al territorio de la Nueva España, en 1527, una audiencia que se hiciera cargo del gobierno, pasando a ser ésta la suprema autoridad.

La primera audiencia estuvo formada por individuos que apoyaron y continuaron con los excesos de los conquistadores y encomenderos. En vista de su pésima actuación, en 1530, llegó a la Colonia una segunda audiencia; ésta sí enfrentó los problemas de explotación, abuso y autonomía de los conquistadores. Cinco años después, este órgano de gobierno rigió simultáneamente con el primer virrey de la Nueva España, Antonio de Mendoza, aunque nunca subordinada a él.

Las audiencias fueron órganos principalmente judiciales, pero también legislativos y de gobierno. La Real Audiencia de México fue el máximo tribunal en la Colonia, sus decisiones sólo eran apelables al Real y Supremo Consejo de Indias.

Las audiencias presididas por el virrey dictaron leyes en forma de "autos acordados" y sus determinaciones debían ser comunicadas al monarca. Cuando el virrey faltaba la audiencia lo sustituía y hacía uso de todas las facultades legislativas.

En la Recopilación de Leyes* se habla de la facultad del virrey, audiencias, prelados y oidores para dictar ordenanzas para el buen gobierno, para la permanencia y estabilidad de colonos, para los indígenas y sobre la fundación de villas.

* Obra publicada por primera vez en 1680, en la que se reúnen las diferentes leyes y ordenanzas dictadas por la Corona y el Real Consejo de Indias para el gobierno de las colonias españolas en América.



Hernán Cortés, capitán general y gobernador de la Nueva España

La jurisdicción de la Real Audiencia de México alcanzó a todas las autoridades del reino, inclusive al virrey, en virtud de que, por vía de apelación o queja, podría llegar a modificar sus ordenamientos.

Además de la Real Audiencia de México (radicada en la capital novohispana), existió en el virreinato la Real Audiencia de Nueva Galicia, la cual tuvo jurisdicción en materia de justicia y gobierno; sin embargo, las decisiones judiciales en grado de apelación debían ser conocidas por la Audiencia de México, en tanto que las decisiones de gobierno debían ser sometidas al virrey.

Para el siglo XVII las reales audiencias eran organismos en decadencia. Corrupción e ineficiencia fueron los adjetivos más utilizados por los virreyes para describirlos en sus informes. Algunos virreyes trataron de sanear tal situación asistiendo con mayor regularidad a la Audiencia y castigando a los oidores que participaban en negocios y favorecían a sus amistades y conocidos. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, no se logró erradicar la corrupción en este órgano superior de justicia.

c) El Virrey

En 1535 la Corona decidió enviar a la Nueva España a un representante del rey; fue así que mandó al que sería el primer virrey de estas tierras, don Antonio de Mendoza.

El virrey ostentaba los títulos de gobernador, capitán general, presidente de la Audiencia, superintendente de la Real Hacienda y vicepatrono de la Iglesia, con facultades ejecutivas, militares, judiciales, legislativas, fiscales y eclesiásticas. Como gobernador, su función más importante fue la político-administrativa (los casos más difíciles debía consultarlos con la Audiencia). En el plano legislativo podía dictar reglamentos y ordenanzas conforme a la ley o a falta de ella. La gran carencia de normas fue suplida por ordenanzas dadas por los virreyes y, en su mayoría, confirmadas por los monarcas. El virrey también debía dictar instrucciones para sus subordinados y confirmaba las ordenanzas hechas por los concejos y autoridades provinciales. A su vez, en casos necesarios, llegó a modificar y suspender la ejecución de cédulas reales.

Debido a la enorme distancia y a la gran ignorancia de las autoridades peninsulares respecto de la realidad novohispana, los virreyes gozaron de amplias facultades para legislar en casos particulares y tomar decisiones sin consultar con la Corona. No obstante, se vieron restringidos por la Audiencia, así como por los visitadores y el juicio de residencia, al cual debían someterse al finalizar sus funciones.

Sesenta y dos virreyes gobernaron a la Nueva España a lo largo de tres siglos. El jurista e historiador Justo Sierra los describe como sigue:

Ímproba tarea la del virrey, muchos no pudieron con ella y se ocuparon en aparejar el cumplimiento de su deber con su medro personal. Otros no; otros tuvieron, desde luego, un gran prestigio propio; esto les venía de su gran probidad, de su conducta severa para con los españoles, basada en la corrección de su vida privada, en su paternidad con la raza conquistada, en su dignidad frente a la Iglesia; en suma, eran hombres de carácter. . .

d) Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores

En ellos recayó el gobierno provincial. Las provincias de Yucatán, Nueva Vizcaya, Nuevo León y Nuevo México estuvieron bajo la autoridad de gobernadores, quienes tenían facultades similares a las del virrey en lo político y administrativo. Algunos fueron al mismo tiempo capitanes generales, con lo que ostentaron el mando militar y eran la máxima autoridad dentro de sus jurisdicciones.

Veracruz y Tlaxcala también tuvieron gobernadores, pero con atribuciones equiparables a la de los alcaldes mayores, quienes debían administrar justicia y tenían facultades en el gobierno de su provincia, aunque sometidos al virrey. Tuvieron jurisdicción en lo civil y criminal y debían de cuidar del buen trato a los naturales.

Los corregidores, en un inicio, se encargaron de la administración de los pueblos de indios que tributaban a la Corona, y del abastecimiento en los pueblos de su jurisdicción. Además ejercieron algunas funciones de gobierno y justicia.

Las funciones de los alcaldes mayores y corregidores se fueron confundiendo en poco tiempo, por lo que ambos llegaron a ejercer amplio poder en sus distritos. Intervinieron en diversos aspectos relacionados con la administración de la justicia local y el buen gobierno de ciudades y villas, para lo cual llegaron incluso a legislar.

Desde los inicios del siglo XVI los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores gozaron de la facultad de reglamentar. Dictaron normas para la población negra; para moderar los repartimientos; para fijar tributos que los indios debían entregar a los encomenderos; para el buen trato a los naturales; para las capitulaciones de descubrimiento, y en general, para casos de política y administración local.

Estas autoridades provinciales estuvieron supeditadas al virrey, pero en sus distritos, eran la autoridad superior inmediata, y como tal cometieron excesos graves.

e) El Cabildo

Dentro de las divisiones provinciales hubo gobiernos locales para ciudades y villas de españoles, y para pueblos de indios. En las poblaciones españolas existieron cabildos o ayuntamientos formados por alcaldes ordinarios, con facultades para impartir justicia, y por regidores, quienes se hicieron cargo del cuidado de los servicios públicos y de la administración de su localidad. Con el tiempo surgieron múltiples oficios dentro de los cabildos como los procuradores, fieles ejecutores, alguaciles, escribanos, etcétera.

Para los cabildos existieron reglas generales sobre higiene y planificación, para casos particulares tuvieron la facultad de legislar sobre el buen gobierno de ciudades, villas y poblaciones. Dictaron leyes en relación al régimen político, policía, urbanización, mercados, artes y oficios, caminos, tierras, labor de minas, venta y composición de tierras concejiles, traslado de indios, negros y arrieros que cruzaban sus poblaciones.

Sus ordenanzas debían ser revisadas por las audiencias reales, y si las consideraban justas, las hacían ejecutar por un periodo de dos años, mientras se remitían al Real Consejo de Indias para que las sancionara.



Antonio de Mendoza

A handwritten signature in dark ink, written in a cursive style. The signature is somewhat difficult to decipher but appears to read "Antonio de Mendoza".

Antonio de Mendoza, primer virrey de la Nueva España

En los pueblos de indios se trató de mantener la tradición indígena. Aunque la composición de los cabildos fue semejante al de las ciudades españolas, entre los naturales se trató de que fueran los caciques o nobles indígenas quienes ocuparan los puestos de alcalde indígena y regidor indígena.

Muchas de las leyes y costumbres antiguas de los indios relacionadas con el gobierno y las buenas usanzas, fueron aceptadas y ejecutadas durante la Colonia, siempre y cuando no fueran contrarias a las leyes españolas y cristianas.

En 1786 se suscitó un gran cambio político-administrativo en la Nueva España al introducirse el régimen de Intendencias. La Corona introdujo este sistema con el propósito de evitar la proliferación de intereses y poderes localistas. Este nuevo ordenamiento afectó tanto al virrey hasta a los cabildos municipales; el gobierno se tornó más centralista y las autoridades coloniales perdieron su autonomía. El reino se dividió en jurisdicciones político-administrativas, llamadas Intendencias, las cuales eran encabezadas por un intendente o gobernador general, que tenía poder para intervenir en justicia, guerra, economía, y obras públicas. Para las audiencias, el establecimiento del sistema de Intendencias significó una disminución del número de sus integrantes criollos, al mismo tiempo que sus asuntos de hacienda pasaron a manos de la Junta de la Real Hacienda.

Los antiguos gobernadores fueron sustituidos por intendentes gobernadores, quedando sometidos al virrey y a un intendente o gobernador general. Alcaldes mayores y corregidores fueron sustituidos por subdelegados, subordinados al intendente, quienes se encargaron del buen gobierno del pueblo y del cuidado de los indios.

Los cabildos municipales vieron disminuida su autonomía; sus atribuciones en materia de justicia y policía pasaron a ser de los intendentes; asimismo, en lo fiscal pasaron a los intendentes y a la Junta de la Real Hacienda.

Esta nueva organización del siglo XVIII tuvo como fundamento las ideas del "despotismo ilustrado", en las que se buscaba, ante todo, favo-

recer los intereses del monarca y del Estado español, antes que los de las organizaciones e individuos.

Con los cambios centralizadores del siglo XVIII la Colonia quedó más sujeta y dependiente a la Corona que en los siglos anteriores, pero se creó una división entre la élite colonial que sería aprovechada para las inquietudes independentistas.

Siglo XIX

La división de poderes es uno de los principios políticos más importantes del constitucionalismo moderno, pues es una institución jurídico-política dinámica que en el transcurso de la historia ha variado de acuerdo a la época y el lugar.

Durante la guerra de Independencia el primer antecedente de lo que ahora es la división de poderes se encuentra en el 5o. punto de "Los Sentimientos de la Nación", documento elaborado por José María Morelos, el 14 de septiembre de 1813. En él, establece:

La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad.

La Constitución de Apatzingán de 1814, considerada como la primera Constitución política elaborada en la lucha por lograr una nación libre y soberana, señaló en su artículo 11: "Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar, y la facultad de aplicarlas a los casos particulares".

Esta separación respondió a la idea de otorgar cada función material a un órgano diferente. Por otra parte, el artículo 12 de esta Constitución afirmó: "Estos tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una persona, ni por una sola corporación".

Asimismo, el artículo 44 del citado ordenamiento estableció:

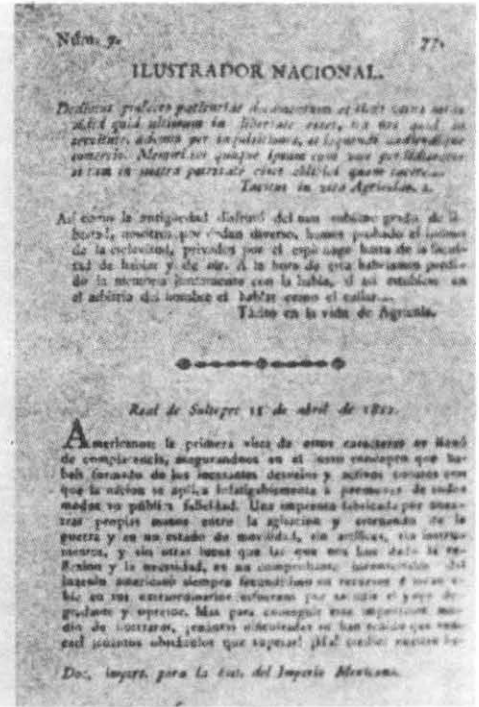
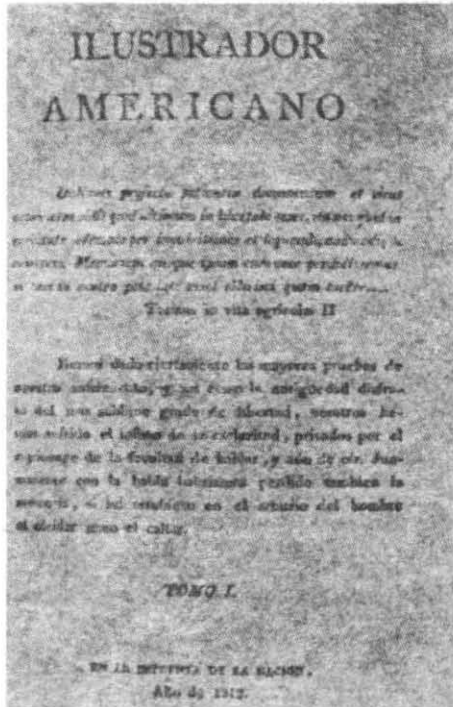
Permanecerá el Cuerpo Representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de supremo congreso mexicano. Se crearán además, dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno [Poder Ejecutivo], y la otra con el de supremo tribunal de justicia [Poder Judicial].

Cada órgano representó funciones distintas, así, el Supremo Congreso debía ser quien legislara y tendría el derecho de interpretar, derogar, examinar proyectos y reglamentar. Por su parte, el órgano ejecutivo tendría la facultad de presentar al Congreso los planes y medidas que juzgara convenientes.

El poder predominante sería el Legislativo, pues además de poseer un sinnúmero de prerrogativas, tendría el control constitucional. El artículo 107 estableció entre sus atribuciones: “Resolver las dudas de hecho y de derecho que se ofrezcan en orden a las facultades de las supremas corporaciones”. En este sentido, se afirmó que el Ejecutivo sería: “un siervo del Congreso”. Su única participación en la función legislativa, ya que gozaba de la facultad reglamentaria, era un derecho de veto, del cual gozaba también el Supremo Tribunal.

La asignación de las facultades a los distintos órganos del poder político, constituidos en esta Carta Magna, siguió las ideas fundamentales de la división de poderes del filósofo francés Carlos Luis de Secondat, Barón de Montesquieu, consistente en una separación de funciones en tres órganos distintos. De esta manera, en la Constitución de Apatzingán le correspondía al Supremo Congreso la potestad legislativa en toda su extensión, la facultad impositiva en todos sus casos, las de control financiero y fiscal, así como las atribuciones relativas a moneda, pesas y medidas.

El derecho de iniciativa de leyes correspondía en forma exclusiva a los Vocales del Congreso, el Supremo Gobierno sólo tenía potestad para presentar al Congreso los planes y medidas que juzgara convenientes. El Congreso tenía una clara preponderancia sobre los demás órganos. Aun cuando esta legislación no se aplicó, quedó claro que el poder legislativo



José Ma. Morelos, inspirador de los principios de Soberanía y División de Poderes en la Constitución de Apatzingán

apareció como un gigante constitucional respecto a los demás órganos políticos.

Al firmarse en 1821 el Plan de Iguala se estableció la independencia de México, este documento señaló que se adoptaría un gobierno monárquico regido por una Constitución acorde al país, y que se ofrecería la Corona a Fernando VII, a los de su dinastía o a los de otra casa reinante. En un intento de conciliación entre el gobierno español, encabezado por Juan O'Donjú, y el de México, a cuyo frente estaba Agustín de Iturbide, se firmaron los Tratados de Córdoba. El artículo 14 de dichos Tratados estableció que en tanto se reunían las cortes, el Poder Legislativo se depositaría en un cuerpo denominado Junta Provisional de Gobierno, misma que estaría compuesta por hombres virtuosos y con cierta influencia social y económica.

Para el año de 1822 quedó instalado el Segundo Congreso Mexicano que sustituyó a la Junta Provisional del Gobierno, como órgano encargado del Poder Legislativo, por un sistema monárquico moderado y constitucional, denominado Imperio Mexicano.

Pocos meses después de que Iturbide fue declarado Emperador de México (el 19 de mayo de 1822), se disolvió el Congreso y se creó la Junta Nacional Constituyente, integrada por un reducido número de diputados del antiguo Congreso. Dicha Junta expidió, en febrero de 1823, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, mismo que declaró de manera expresa la División de Poderes (art. 23), y se atribuyó el Poder Legislativo (art. 25).

El régimen imperial resultó efímero, ya que en mayo de 1823 abdicó Iturbide. A fines de ese año se reunió una Asamblea o cuerpo constituyente que el 31 de enero de 1824 expidió el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, antecedente directo e inmediato de la Constitución Federal del 4 de octubre del mismo año. El artículo 9o. de dicha acta estableció el principio de División de Poderes, al disponer que:

El Poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un individuo.



Juan O'Donojú

Juan O'Donojú

Juan O'Donojú, representante de la Corona en el México preindependiente

Tal disposición se plasmó de igual manera y bajo los mismos principios en el artículo 6o. de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824; en él se separó al Supremo Poder de la Federación, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, e instaló al Poder Legislativo en un Congreso General, dividiéndolo en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores (art. 7o.). Conforme a esta disposición nuestro país consagró el sistema bicameral de tipo norteamericano o federal. La elección de diputados se hizo a través del voto de los ciudadanos, y la de senadores a través de las legislaturas de los Estados (arts. 8o. y 25).

La Constitución de 1824 estuvo vigente hasta 1835, cuando el Congreso Federal, integrado en su mayoría por conservadores, se reunió para revisar dicha Constitución y sin cumplir con el plazo que ésta establecía para su reforma. El 16 de julio de ese mismo año las cámaras iniciaron su segundo periodo de sesiones, y el 9 de septiembre diputados y senadores se reunieron en asamblea y se atribuyeron, fuera de todo mandato constitucional, facultades de Poder Constituyente. El proyecto de reformas acordado por el Congreso Federal se asignó a una comisión, la cual redactó el Proyecto de Bases para la nueva Constitución, aprobado el 23 de octubre de 1835 y vigente a partir del 15 de diciembre de ese mismo año.

El artículo 4o. de esta Legislación, también conocida como las Siete Leyes, estableció que:

El ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un árbitro suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones.

Para esta época encontramos la existencia de cuatro órganos: El Supremo Poder Conservador; el Poder Legislativo, depositado en un Congreso Bicameral (Diputados y Senadores); el Poder Ejecutivo (unipersonal), y el Poder Judicial.

La fracción IV del artículo 45 de la tercera de las Siete Leyes, estableció que: "No puede el Congreso General: reasumir en sí o delegar en

otros, por vía de facultades extraordinarias, dos o los tres Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

En cuanto a la División de Poderes, lo sobresaliente de estas leyes constitucionales radicó en su originalidad, al crearse un órgano denominado Supremo Poder Conservador, el cual representó un superpoder, ya que podía declarar la nulidad de las leyes, así como de los actos del Ejecutivo y de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia; asimismo, podía declarar la incapacidad física o moral del Ejecutivo Federal, y sancionar las reformas que se propusieran a estas leyes. Por otro lado, el Supremo Poder Conservador otorgó muchas facultades al Poder Legislativo, haciéndolo aparecer como un órgano fuerte, al dejarle la interpretación de las normas constitucionales.

Con la promulgación de las Siete Leyes, además de la implantación de un régimen centralista, se presentaron acontecimientos que ahondaron más los problemas políticos del país, como fueron los levantamientos federalistas, la proclamación de la independencia de Texas en 1836 y la primera invasión francesa en México, en 1838.

Debido a esta situación se planteó reformar la Carta Magna, y en el año de 1840 el presidente Antonio López de Santa Anna, para favorecer a los federalistas, propuso en un Primer Proyecto que el ejercicio del Supremo Poder Nacional continuara dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Además, el Congreso Nacional no podría delegar sus atribuciones o reunir en sí mismo, ni en otro, los tres poderes. Asimismo, se depositaría el Poder Legislativo en un Congreso General, el cual estaría dividido en dos Cámaras, una de Diputados y una de Senadores.

Los continuos problemas entre centralistas y federalistas impidieron que las reformas planteadas se llevaran a cabo, por lo que se realizó un Segundo Proyecto en 1842. En relación con la División de Poderes, esta segunda propuesta no planteó novedad alguna, excepto la distribución que hizo del Poder Público en General y Departamental.

Para 1843 la Junta Nacional Legislativa redactó otra ley suprema: Las Bases Orgánicas, las cuales establecieron de nueva cuenta el sistema centralista. El Poder Público fue dividido en Legislativo, Ejecutivo y

Judicial, aclarando que no podrían reunirse dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni “el Legislativo en un individuo”. Además estableció, respecto a este último, que estaría depositado en dos cámaras: una de Senadores y otra de Diputados, “y en el Presidente de la República por lo que respecta a la sanción de las leyes”.

La vigencia de las Bases Orgánicas terminó en agosto de 1846, cuando los federalistas retomaron el poder y proclamaron el restablecimiento de la Constitución Federal de 1824, con una serie de modificaciones contenidas en un documento llamado Acta de Reformas. Esta Legislación, al adoptar la Constitución de 1824, no presentó modificaciones a lo estipulado por esta última en su artículo 6o., dedicado a la División de Poderes.

Después de la invasión norteamericana, en 1848, la inestabilidad política continuó y, en 1853 Antonio López de Santa Anna, apoyado por el grupo conservador, volvió a tomar la presidencia y promulgó las “Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución”, con las cuales afianzó su política dictatorial.

La concentración del poder y los desacuerdos ocasionados por este régimen originaron la proclamación del Plan de Ayutla, así como diversos levantamientos armados en la república. Juan Álvarez, en Guerrero, y otros liberales tomaron las armas para lograr la destitución definitiva de Santa Anna, y de acuerdo con el Plan la realización de un nuevo Congreso para formar una República representativa popular, regida por instituciones liberales.

Para 1856 los diputados constituyentes, tanto liberales como conservadores, celebraron el Congreso que culminó en 1857 con la promulgación de una nueva Constitución, cuyas principales reformas afectaron al Partido Conservador.

El artículo 50 de la Constitución de 1857 fue aprobado por unanimidad, quedando el texto como a continuación se cita:

El Supremo Poder de la Federación se dividirá, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse



Además de destituir a Antonio López de Santa Anna, con el Plan de Ayutla, se buscaba la realización de un nuevo Congreso para formar una República representativa popular, regida por instituciones liberales

dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.

Por su parte, el artículo 51 fue motivo de gran polémica. El proyecto de Constitución propuso que el ejercicio del Supremo Poder Legislativo recayera en una sola asamblea llamada Congreso de la Unión, lo que implicaba la desaparición de la Cámara de Senadores. El debate giró en torno a la conveniencia o no de implantar dos cámaras, una de Senadores y otra de Diputados. De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto constitucional, los diputados en contra de la instauración del senado opinaban que la experiencia había demostrado su inutilidad, y su existencia no contribuyó a mejorar las leyes ni a perfeccionar las instituciones; decían:

En lugar de poner racionales y justos diques a la facultad legislativa de las asambleas populares, era la oposición ciega y sistemática, la rémora incontrastable a todo progreso y a toda reforma.

Algunos diputados liberales (Ponciano Arriaga lo había propuesto anteriormente) como Isidoro Olvera, entre otros, pensaban que la Cámara de Senadores garantizaba que las leyes no se darían de forma intempestiva o precipitada, ya que ambas cámaras “se vigilarían sobre el cumplimiento de sus deberes constitucionales”. Aun cuando Olvera reconoció que el Senado había obstaculizado ocasionalmente el desarrollo de la Cámara de Diputados, señalaba que mediante algunas reformas el Senado podría convertirse en “representante verdadero de la mayoría”.

Las discusiones respecto a la implantación del sistema bicameral dividieron a tal punto al Congreso que el artículo 53 del proyecto y 51 de la Constitución fue aprobado por una diferencia de seis votos, mismo que estableció: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión”.

Una vez promulgada la Constitución las rivalidades entre conservadores y liberales se agudizaron debido a la tendencia progresista de la nueva legislación.

HISTORIA

DEL

CONGRESO EXTRAORDINARIO

CONSTITUYENTE

DE

1856 Y 1857.

Estracto de todas sus sesiones y documentos parlamentarios
de la época,

POR FRANCISCO ZARCO.

TOMO I

MEXICO.

IMPRESA DE IGNACIO CUMPLIDO,
Calle de los Rebeldes núm. 2.

1857.

En 1857 culminó el Congreso Constituyente que dio origen a una nueva Constitución, cuyas reformas afectaron al Partido Conservador.

Los acontecimientos desataron otra guerra civil, iniciada por los conservadores al desconocer la recién proclamada Constitución y llamar a elecciones presidenciales. Durante la Guerra de Tres Años (1858-1861) México estuvo regido al mismo tiempo por el sistema constitucional de 1857 y el régimen conservador. En 1861 los liberales triunfaron sobre los conservadores.

No obstante, con la invasión francesa de 1864 se impuso a Maximiliano de Habsburgo como Emperador de México. El soporte legislativo del imperio fue el Estatuto Provisional del Imperio, fechado en 1865, el cual provocó grandes desacuerdos entre su gobierno y los liberales porque no hizo referencia a un Congreso.

La única mención respecto a la elaboración de leyes se dio en el artículo 60. de dicho ordenamiento, que señaló: "El Emperador, además, oye al Consejo de Estado en lo relativo a la formación de leyes y reglamentos. . .".

Fue hasta 1867 en que, después de una larga lucha, los liberales, encabezados por Benito Juárez, lograron poner fin al gobierno de Maximiliano y restablecer la Constitución de 1857.

Con la restauración de la República y con el Presidente Juárez nuevamente en la capital, el encargado del Ministerio de Gobernación y Relaciones Exteriores, Sebastián Lerdo de Tejada, propuso una modificación al artículo 51, introduciendo el bicameralismo, es decir, la incorporación de la Cámara de Senadores, con el objeto de que ésta fungiera como moderadora de la de Diputados.

Dicha reforma se dio hasta 1874 siendo ya presidente Lerdo de Tejada, quien después de cubrir el interinato presidencial, debido a la muerte de Juárez, resultó electo para el periodo 1872-1876.

Las razones en pro y en contra del bicameralismo fueron las mismas que las discutidas en los debates de la Constitución de 1857. Sin embargo, la reforma fue aprobada debido a la necesidad de "un cuerpo político, especialmente destinado a dar estabilidad y vida a nuestras instituciones". El texto del precepto quedó redactado de la siguiente forma:



Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y José María Iglesias al restaurarse la República en 1867

El Poder Legislativo de la Nación se depositará en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”. De esta forma el Senado inició sus labores en la apertura solemne de las Cámaras el 16 de septiembre de 1875.

En enero de 1876 se proclamó el Plan de Tuxtepec, que pugnaba por la no reelección, desconocía al gobierno de Lerdo de Tejada y establecía como Ley Suprema la Constitución de 1857. El movimiento triunfó y llevó a la presidencia de la República a Porfirio Díaz para el periodo presidencial de 1876-1880. Manuel González asumió la presidencia de 1880 a 1884 y Díaz, contrariando la no reelección, por lo que había luchado años antes, volvió al poder comenzando el régimen dictatorial más prolongado de la historia de México.

Siglo XX

Las grandes diferencias sociales, políticas y económicas existentes en México trajeron como consecuencia el estallido de la Revolución Mexicana. El 20 de noviembre de 1910 y bajo los preceptos del Plan de San Luis, encabezado por Francisco I. Madero, dio inicio la guerra civil que transformó a la nación mexicana.

En mayo de 1911, ante la inminente derrota del Ejército Federal, Díaz aceptó pactar con Madero y renunció a la presidencia, quedando como mandatario interino Francisco León de la Barra, entonces Secretario de Relaciones Exteriores. Posteriormente se efectuaron las elecciones para presidente y vicepresidente, resultando triunfantes Madero y José Ma. Pino Suárez, respectivamente. Su gobierno tuvo que sortear muchas dificultades, tales como revueltas y pronunciamientos de diversos sectores.

En 1913 un golpe militar encabezado por los generales Bernardo Reyes y Félix Díaz, a los que se unió Victoriano Huerta, provocó la renuncia de Madero y Pino Suárez y su posterior asesinato. Este suceso, llamado la Decena Trágica, llevó a Huerta a ocupar la presidencia.

En septiembre de ese año, durante las sesiones de la XXVI Legislatura, Belisario Domínguez, senador por el estado de Chiapas, intentó leer algu-

nos discursos que contenían protestas contra el régimen de Huerta; sin embargo, el presidente de la Cámara impidió que se pronunciaran, por su contenido subversivo. A pesar de ello los discursos se imprimieron y difundieron. Domínguez al igual que otros diputados y senadores inconformes fueron aprehendidos y asesinados.

Para el mes de octubre Huerta expidió un decreto referente a la disolución del Congreso:

Art. I. Se declaran disueltas desde este momento e inhabilitadas para ejercer sus funciones las Cámaras de Diputados y Senadores de la Legislatura del Congreso de la Unión. En consecuencia, cualesquiera actos y disposiciones de dicho cuerpo Legislativo serán nulos y no podrán recibir la sanción del poder Ejecutivo.

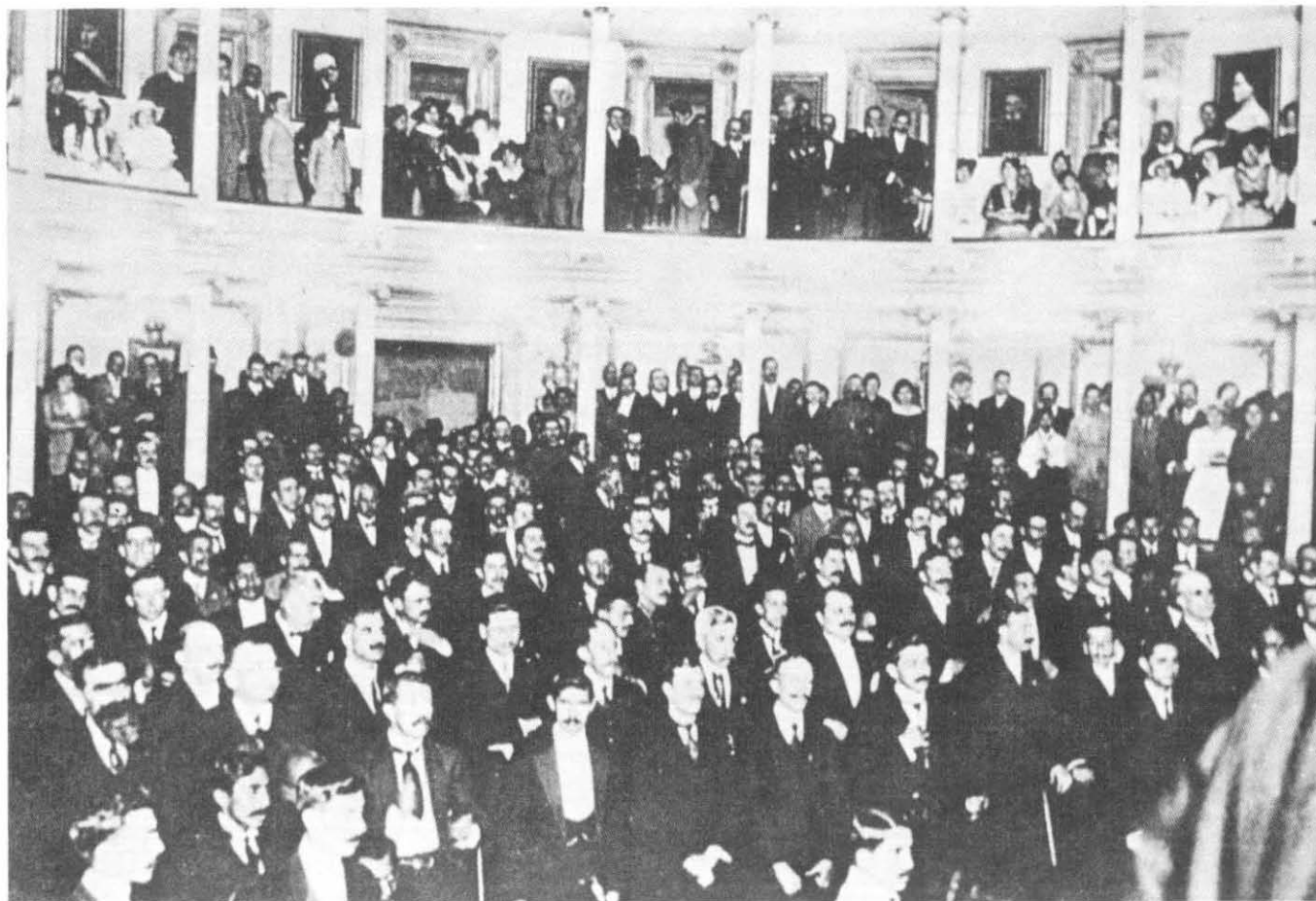
Desde marzo de ese mismo año el Plan de Guadalupe había llamado a tomar las armas contra el gobierno de Huerta; fue así que se desató la revolución constitucionalista encabezada por Venustiano Carranza. En ella tomaron parte Álvaro Obregón, Pablo González, Francisco Villa y otros revolucionarios, quienes, junto con Emiliano Zapata, que luchaba en el sur de la república, lograron destituir a Huerta.

Debido a la divergencia de intereses surgieron muchos conflictos entre los revolucionarios. De acuerdo con el Plan de Guadalupe, Carranza convocó, el 10. de octubre de 1914, a una Convención cuyo fin sería restablecer la Constitución y convocar a elecciones presidenciales. Con la asistencia de delegados carrancistas se resolvió trasladar la Convención a Aguascalientes para que también participaran los villistas y los zapatistas; así el 10 de octubre se iniciaron los trabajos de la Soberana Convención de Aguascalientes.

La Convención resolvió elegir presidente provisional a Eulalio Gutiérrez y solicitó a Villa y a Carranza la renuncia a sus cargos; sin embargo, este último desconoció las resoluciones tomadas por la Convención iniciándose de nueva cuenta la lucha armada en la que salieron triunfantes las fuerzas carrancistas.

A casi ocho meses del arribo de Carranza a la ciudad de México, en 1916, se instaló en la ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente, que discutió el "Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857", presentado por el propio Carranza.

La propuesta sobre la División de Poderes se presentó en el artículo 49 y aunque los debates al respecto no fueron muy extensos, el cambio sustancial en relación a la Constitución de 1857 fue que el Poder Legislativo podría reunirse o depositarse en el Ejecutivo cuando se dieran las circunstancias graves que establece el artículo 29 (alteración del orden público). Además, el bicameralismo quedó establecido en el artículo 50; en cuanto a la redacción de dicho precepto varió la designación de "Poder Legislativo de la Nación" por el "Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos." Ambos artículos fueron aprobados como lo proponía el Proyecto de Carranza y, a la fecha, sólo el artículo 49 ha tenido reformas.



Sesión del Constituyente de 1917