

# OCESOS CONSTITUCIONALES MEXICANOS: CONSTITUCIÓN DE 1824 Y LA ANTIGUA CONSTITUCIÓN

Beatriz Rojas

(coordinadora)

Veracruz  
7 de Sep de 1824  
#5

Constitucion <sup>General</sup> ~~Federativa~~  
de los Estados Unidos Mexicanos

En el nombre de Dios Todo-Poderoso, Autor y  
Supremo Legislador de la Nación. El Congreso ge-  
neral Constituyente de la Nación mexicana, en  
desempeño de los deberes que le han impuesto sus  
Compromisos para fijar su independencia política,  
~~de un modo permanente y definitivo~~, establecen  
y afirmar su libertad, y promover su prosperi-  
dad y gloria decreta la siguiente. = Constitucion  
de los Estados Unidos Mexicanos

## Título 1.º

De la Nación mexicana, su  
territorio ~~y~~ Religión.

historia  
política

PROCESOS CONSTITUCIONALES MEXICANOS:  
LA CONSTITUCIÓN DE 1824 Y LA ANTIGUA CONSTITUCIÓN

Beatriz Rojas  
(coordinadora)

*historia*  
política

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA  
CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

CIP INSTITUTO MORA. BIBLIOTECA ERNESTO DE LA TORRE VILLAR  
NOMBRES: Rojas, Beatriz, 1949- , coordinador.  
TÍTULO: Procesos constitucionales mexicanos: La Constitución de 1824 y la antigua constitución / Beatriz Rojas  
DESCRIPCIÓN: Primera edición | Ciudad de México : Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2017 | Serie: Historia política  
IDENTIFICADORES: ISBN 978-607-9475-70-3  
PALABRAS CLAVE: México | Historia | Historia constitucional | Nueva historia política | Antigua constitución | Transición | Separación de poderes | Estado | corporaciones | Justicia.  
CLASIFICACIÓN: DEWEY 321.86 PRO.c | LC JL1200 P7

Imagen de portada: composición realizada por Natalia Rojas con base en *Borrador de la Constitución de 1824*, Folio 2, Biblioteca José María Lafragua de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, fotografía de Fernando Jesús Quintanar Salinas. Detalle de Mega Pixel, *Old Papyrus Paper and Feather Quill with Glass Ink Bottle and Copy Space*, número 176593853, licencia de reproducción por [www.shutterstock.com](http://www.shutterstock.com).

Primera edición, 2017

D. R. © Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora  
Calle Plaza Valentín Gómez Farías 12, San Juan Mixcoac,  
03730, Ciudad de México  
Conozca nuestro catálogo en <[www.mora.edu.mx](http://www.mora.edu.mx)>

ISBN: 978-607-9475-70-3

Impreso en México  
*Printed in Mexico*

## ÍNDICE

Presentación <i>Beatriz Rojas</i>	7
PRIMERA PARTE	
¿Un <i>super omnia</i> mexicano? Acerca de la soberanía nacional y el federalismo en la constitución federal de 1824. <i>José M. Portillo Valdés</i>	19
El imaginario de los sujetos políticos: la convergencia de la ciudadanía útil y corporativa en la primera Federación Mexicana <i>Abraham Chimal</i>	35
La Constitución de 1824 en su contexto: propuestas para la división de poderes en México (1823-1824) <i>Catherine Andrews</i>	75
Repensando el primer constitucionalismo federal mexicano (reflexiones y sugerencias) <i>Marta Lorente</i>	109
El federalismo judicial mexicano (1824-1835) <i>Carlos Garriga</i>	154



yer (coords.), *Los indígenas en la independencia y en la revolución mexicana*, México, UNAM/INAH/Teixidor, 2010, pp. 249-288.

Teresa de Mier, Servando (bajo el seudónimo de José Guerra), *Historia de la revolución de Nueva España, Antiguamente Anáhuac, ó verdadero origen y causas de ella con la relación de sus progresos hasta el presente año de 1813*, Londres, Guillermo Glindon, 1813.

Tomás y Valiente, Francisco, "Las ventas de oficios de regidores y la formación de oligarquías urbanas en Castilla" en *Actas de las I Jornadas de Metodología Aplicada de las Ciencias Históricas*, Santiago, 1975, vol. 3, pp. 523-547.

———, *La venta de oficios en Indias (1492-1606)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2a. ed., 1982.

Terrones, María Eugenia, "Transgresores coloniales: malentretidos y mendigos en la ciudad de México en el siglo XVIII", *Estudios Filosofía Historia Letras*, ITAM, núm. 30, otoño de 1992, México, pp. 53-74.

Torales, Josefina, *Ilustrados en la Nueva España: los socios de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País*, México, Universidad Iberoamericana/Real Sociedad Bascongada/Colegio de San Ignacio, 2001.

Uzcanga, Francisco (ed.), *El Censor*, Barcelona, Crítica, 2005.

Vilar, Pierre, *Crecimiento y desarrollo. Economía e historia: reflexiones sobre el caso español*, Barcelona, Ariel, 1964.

———, *Hidalgos, amotinados y guerrilleros: pueblo y poderes en la historia de España*, Barcelona, Crítica, 1982.

Viqueira, Juan Pedro, *¿Relajados o reprimidos?: diversiones públicas y vida social en la ciudad de México durante el Siglo de las Luces*, México, FCE, 1987.

Warren, Richard, *Vagrants and Citizens: Politics and the Masses in Mexico City from Colony to Republic*, Scholarly Resources, Wilmington, 2001.

Zamora, Romina, "La oeconomía y su proyección para el justo gobierno de la República. San Miguel de Tucumán durante el siglo XVIII", *Revista de Historia del Derecho*, INHIDE, núm. 44, julio-diciembre de 2012, Buenos Aires, pp. 201-214.

Zuaznavar, José María, *Ensayo historico-crítico sobre la legislación de Navarra por Don José María de Zuaznavar, Ministro jubilado del Real y Supremo Consejo de Navarra*, Primera parte, San Sebastián, Impresor Ignacio Ramón Baroja, 1827.

## LA CONSTITUCIÓN DE 1824 EN SU CONTEXTO: PROPUESTAS PARA LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO (1823-1824)

Catherine Andrews  
División de Historia-CIDE

Al abordar la historia de una constitución, me parece importante compararla con los textos y proyectos constitucionales que la antecedieron. Confrontar los textos constitucionales facilita identificar los cambios y continuidades en el pensamiento constitucional de la época que les dio forma, y permite al investigador reconstruir los procesos por los que los constituyentes acogieron algunas propuestas y rechazaron otras. En el caso de la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, esto significa una investigación amplia, pues entre los antecedentes directos a este texto están tanto la Constitución de Cádiz (1812) como la Constitución insurgente de Apatzingán (1814); las propuestas constitucionales que circularon durante el imperio de Iturbide (1821-1823), y los proyectos que fueron publicados durante el periodo constituyente (1823-1824).<sup>1</sup>

Con el afán de promover el estudio de la Constitución de 1824 dentro de su contexto histórico y constitucional, en este trabajo quiero analizar la división de poderes adoptado en la Constitución de 1824 a la luz de las distintas propuestas que se comentaron durante el proceso constituyente. Mi objetivo es comparar las instituciones de 1824 con sus contrapartes en estas propuestas, establecer los vínculos entre la Constitución federal, los proyectos del periodo de 1823 a 1824 y la historia constitucional anterior.

<sup>1</sup> Véase una recopilación de los proyectos constitucionales previos a 1824, en Calvillo, *La república federal*, 2003. Para un análisis de los proyectos del imperio de Iturbide, véase Andrews, "Constitutional Projects", 2014. Para una discusión de los debates de 1823 a 1824 véase Barragán, *Introducción al federalismo*, 1978. También del interés sobre el periodo 1821-1824 es Ferrer, *La formación de un Estado*, 1995. Para el análisis de la presencia de las posibles influencias extranjeras en el primer constitucionalismo, véanse Ferrer, *Presencia de doctrinas*, 1996, y Eissa Barroso, "Mirando hacia Filadelfia", 2010.



De esta forma, en este capítulo se confrontarán el código de 1824 con las propuestas de la Comisión de Constitución del segundo Constituyente para la separación de poderes; primero, en el Acta Constitutiva y luego, en la Constitución federal; asimismo, con el plan de constitución elaborado por la Comisión de Constitución del primer Congreso Constituyente (conocido como el Plan del Valle), y con los otros proyectos de constitución que circularon durante los años 1823 y 1824. En todas estas comparaciones, intentaré asimismo situar estos proyectos dentro de la historia constitucional inmediata de México.

Asimismo, hay que tomar en cuenta la historia política inmediata de una constitución para entender las circunstancias en las que se elaboró. El Congreso Constituyente que promulgó la Constitución federal en 1824 era el segundo Constituyente convocado en México desde la independencia. Durante el breve periodo imperial (septiembre de 1821 a marzo de 1823), los integrantes de la Comisión de Constitución del primer Congreso Constituyente elaboraron varios proyectos constitucionales que nunca fueron aprobados y se vinieron abajo con la caída del imperio.<sup>2</sup> Entre los miembros destacados de aquella comisión hay que señalar a Antonio José Valdés, Miguel Guridi y Alcocer y José Rafael Berruecos.

Hubo una significativa continuidad entre los diputados presentes en ambos congresos. Miguel Guridi y Alcocer volvió a integrar la Comisión de Constitución en 1824, por ejemplo. Por su parte, Ramos Arizpe fungió como diputado suplente en el primer Constituyente y diputado propietario en el segundo; Servando Teresa de Mier, Manuel Crescencio Rejón, Lorenzo de Zavala y Carlos María de Bustamante fueron diputados en ambos congresos. Asimismo, se notan muchas convergencias en los temas tratados en las discusiones constitucionales en ambos congresos. Un ejemplo claro es la cuestión de la división de poderes que se revisó regularmente entre 1821 y 1824.

No obstante, las circunstancias en las que cada Constituyente debatió la materia constitucional variaron significativamente. El primer Congreso se convocó para el imperio mexicano. Durante 1822 se idearon varios proyectos para una constitución de monarquía moderada o constitucional. Tras un conflicto prolongado con el Congreso, el emperador Agustín de Iturbide disolvió el Constituyente en octubre de 1822. No obstante, la Comisión de Constitución nombrada por aquella asamblea siguió trabajando

<sup>2</sup> Andrews, "Constitutional Projects", 2014.

y en diciembre propuso un reglamento provisional para el imperio. Durante los primeros meses de 1823, una rebelión obligó a Iturbide a reinstalar el Congreso. Los diputados volvieron a sus curules en marzo de 1823, y casi inmediatamente, Iturbide abdicó y dejó el país. De este modo, el imperio se transformó en república; aunque con el mismo Congreso del periodo iturbidista.

El primer Constituyente eligió un poder ejecutivo triunvirato para encargarse provisionalmente del gobierno y, acto seguido, se aplicó a la tarea de escribir un proyecto de constitución para la nueva república. Se formó una nueva Comisión de Constitución integrada entre otros por José Cecilio del Valle, Servando Teresa de Mier, Lorenzo de Zavala y José María Bocanegra. Esta comisión publicó su propuesta en mayo de 1823.

Sin embargo, pronto se hizo evidente que el Congreso no podría sobrevivir. En el Plan de Casa Mata, enarbolado por los rebeldes contra Iturbide, se exigió la elección de un nuevo constituyente.<sup>3</sup> Asimismo, el plan había permitido a las diputaciones provinciales asumir el control de las funciones legislativas del gobierno provincial. Desde que adoptaron el plan, las provincias se consideraron independientes del gobierno central; muchas sólo obedecían sus órdenes si estas eran aprobadas primero por las autoridades locales.<sup>4</sup> Con el establecimiento de la república, muy pocas diputaciones querían renunciar a su autonomía y poder. Habían sido muy recelosas de la pretensión del Congreso imperial de promover una constitución centralista al estilo de la Constitución de Cádiz. De modo que empezaron a insistir que se convocara a nuevas elecciones para un Congreso que se encargara de elaborar una constitución federal.<sup>5</sup>

En el discurso a favor del federalismo, el tema de la soberanía fue el que provocó más controversia. Los federalistas radicales y los confederalistas se oponían al constitucionalismo gaditano porque establecía el principio de soberanía nacional. La nación española –entendida como una entidad colectiva compuesta de sus habitantes– era soberana, esta soberanía se ejercía únicamente a través de los poderes del gobierno central. De modo que los gobiernos provinciales no eran representantes de la soberanía sino agentes del gobierno nacional.

Los federalistas radicales insistían en que los estados (como llamaron a las antiguas provincias) detentaban la soberanía de su población dentro de

<sup>3</sup> Anna, *Forging Mexico*, 1998, p. 113.

<sup>4</sup> Benson, *La Diputación Provincial*, 1995, pp. 137, 148-149 y 191.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 137-138.



la nación mexicana. Es decir, sostenían la existencia de dos soberanías: la estatal y la nacional y, por ende, era necesario que existieran gobiernos representativos con facultades legislativos en ambos niveles. Los gobiernos estatales se encargarían de los asuntos internos de las entidades, mientras que el gobierno nacional se ocuparía de las cuestiones que involucraban a toda la nación. Por otro lado, había también confederalistas que afirmaban que la soberanía solamente podía ser encarnada por los poderes de los estados. El gobierno nacional no sería soberano y sus facultades debían limitarse a dirigir una política exterior común para la república. De esta manera, los gobiernos estatales serían completamente autónomos entre sí, y no estarían subordinados de ninguna forma a las autoridades nacionales.

El poder colectivo de las diputaciones provinciales obligó al primer Congreso a abandonar sus pretensiones constituyentes, y el 17 de junio de 1823 los diputados emitieron una convocatoria a elecciones para formar el segundo Constituyente.

En octubre, al inaugurarse el segundo Congreso Constituyente, la situación política aún era delicada. Algunos gobiernos provinciales, como los de Jalisco, Oaxaca y Yucatán, se habían autoproclamado estados libres y soberanos. Favorecían el establecimiento de un sistema confederal; posición que fue interpretada como separatista en la ciudad de México. En este contexto, los intentos del gobierno nacional de hacer valer su autoridad en las provincias, fueron vistos por los gobiernos de estas como un ataque directo a su soberanía y pruebas de las miras centralizadoras del gobierno nacional.

En muchos sentidos, entonces, el Acta Constitutiva publicada en enero de 1824 debe interpretarse como una medida para tranquilizar a los estados más radicales. En ella se dejó claro que la república mexicana sería de tipo federalista, y reconoció la soberanía e independencia de los estados en lo concerniente a los asuntos de su gobierno interior.

Desde principios de 1824 empezaron a correr varios rumores desconcertantes: que España negociaba la ayuda de la Santa Alianza para organizar una expedición de reconquista, y que Iturbide planeaba regresar a México para restaurar su imperio. En la ciudad de México también se decía que el gobierno de Jalisco conspiraba a favor de Iturbide detrás de la fachada de su lucha federalista. A finales de enero hubo una rebelión en la ciudad de México a favor de la destitución de dos miembros del Supremo Poder Ejecutivo: Mariano Michelena y José María Domínguez. La insurrección fue sofocada, pero a cambio de los relevos deseados. Durante la revuelta, el Congreso Constituyente otorgó al ejecutivo poderes extraordinarios para

enfrentar la situación.<sup>6</sup> Estas facultades siguieron en pie durante todos los debates constituyentes de 1824. La rebelión y la continuidad del enfrentamiento entre el gobierno de Jalisco y los supremos poderes nacionales, también obligaron al Congreso a debatir un proyecto de ley escrito por Ramos Arizpe para crear un poder ejecutivo unipersonal con amplios poderes.<sup>7</sup> El plan no prosperó, pero dio lugar a una discusión importante acerca de la naturaleza del poder ejecutivo.<sup>8</sup>

El proyecto de constitución de la comisión se discutió en el Congreso a partir de mayo. En junio, tropas del gobierno nacional ocuparon Jalisco y destituyeron al gobernador Luis Quintanar. Un mes más tarde, Iturbide desembarcó en Soto la Marina, Tamaulipas, donde se llevó a cabo su captura por el comandante militar Felipe de la Garza, y fue fusilado en Padilla por orden del Congreso de Tamaulipas. De este modo, la mayor parte de las discusiones constituyentes se realizaron sin las tensiones y preocupaciones que habían amenazado la posición del gobierno nacional desde la inauguración de la república en 1823.

## LA SEPARACIÓN DE PODERES EN EL PLAN DEL VALLE

El proyecto constitucional elaborado por la Comisión de Constitución del primer Congreso Constituyente en mayo de 1823 es conocido como el Plan del Valle, en virtud del importante papel que en su redacción tuvo el diputado José Cecilio del Valle.<sup>9</sup> El plan partía del principio de la soberanía nacional, aunque, como concesión a las provincias, estipulaba que la nación mexicana era “la sociedad de todas las provincias del Anáhuac o Nueva España” (art. 1). En el mismo artículo, también explicitaba que la forma de gobierno de la nación era la de una “república representativa y federal”. Cada provincia tendría un cuerpo representativo electo por sus ciudadanos, y un prefecto nombrado por el poder ejecutivo, quien funcionaría como su

<sup>6</sup> *Águila Mexicana*, núm. 290, 29 de enero de 1824.

<sup>7</sup> Quinlan, “Issues and Factions”, 1994, pp. 190-195.

<sup>8</sup> Barragán, *Introducción al federalismo*, 1978, pp. 295-329.

<sup>9</sup> “Plan de la Constitución”, 2003, pp. 701-724. Otros miembros de la comisión fueron: Juan de Dios Mayorga, Servando Teresa de Mier, José Mariano Marín, Lorenzo de Zavala, José María Ximénez, José María de Bocanegra, Francisco María Lombardo, Javier Bustamante y Valentín Gómez Farías; los dos últimos no firmaron el proyecto de constitución. Como veremos más adelante, Mier emitió un voto particular en el que se oponía a varios aspectos de la organización constitucional propuesta. Bustamante, Gómez Farías y Lombardo subscribieron este voto. Eissa Barroso, “Mirando hacia Filadelfia”, 2010, p. 106.



agente (arts. 4-5). Los congresos provinciales se encargarían de la administración interior de sus territorios; propondrían una terna de candidatos para el poder ejecutivo y para los cargos políticos y de hacienda de su provincia; asimismo, elegirían tres senadores para que los representaran en el Congreso nacional (art. 5).

A pesar de estas concesiones a los gobiernos provinciales, el concepto de soberanía nacional que utilizaron los autores del plan se asemejaba al adoptado en la Constitución de Cádiz. En el primer artículo, después de declarar que la nación estaba compuesta de sus provincias, pasaba a establecer los derechos y deberes de los ciudadanos que "componen" la nación, y acto seguido rezaba que "los derechos de los ciudadanos son elementos que forman los de la nación. El poder de esta es la suma de los poderes de aquella." En otras palabras, la nación se componía de sus estados, pero sus derechos eran la suma de los derechos de sus ciudadanos.

El artículo también incluyó la declaración de que la soberanía ejercida por la nación sería "única, inalienable e imprescriptible", fórmula usada en la Constitución insurgente de Apatzingán (art. 3),<sup>10</sup> y originaria de la constitución francesa de 1791 (tit. 3, art. 1).<sup>11</sup> De este modo, cualquier argumento a favor de la soberanía de los estados fue resueltamente desechado. No debe sorprender, entonces, que los partidarios del federalismo radical y del confederalismo juzgaran que el proyecto proponía "un plan de gobierno central [...] ominoso y opresor".<sup>12</sup>

Al abordar el asunto de la separación de poderes en el gobierno nacional, el proyecto proponía una división cuatripartita entre el Congreso nacional, el cuerpo ejecutivo, los jueces y el Senado. El Congreso debía componerse por diputados electos indirectamente a partir de un criterio demográfico, de modo que habría un representante por cada 60 000 habitantes. Por su parte, el ejecutivo se formaría por tres individuos electos por los diputados cada cuatro años. El poder judicial se encargaría a un tribunal supremo de justicia, compuesto por siete magistrados nombrados por el ejecutivo a partir de propuestas del Senado. Este último cuerpo se integraría con tres senadores por cada provincia electos por los congresos provinciales.

La separación de poderes en el Plan del Valle partía de una interpretación "pura" de esta teoría; es decir, la división por funciones. Según el historiador constitucionalista M. J. C. Vile, esta teoría planteaba que

<sup>10</sup> "Decreto constitucional", 1998.

<sup>11</sup> "La constitution", 1979.

<sup>12</sup> Pedro Vélez a Lucas Alamán, Guadalajara, 24 de junio de 1823 en *Contestaciones*, 1823, p. 11.

para el establecimiento y conservación de la libertad política es esencial que el gobierno se divida en tres ramos o departamentos [...] A cada uno de los ramos se le asigna una función de gobierno que le identifica, legislativo, ejecutivo o judicial. Cada ramo de gobierno debe limitarse al ejercicio de su propia función y no se le debe permitir usurpar las funciones de los demás [...] Las personas que componen las tres agencias de gobierno deben ser separadas y distintas, ningún individuo podrá ser miembro de más de un ramo a la vez. De este modo cada uno de los ramos frenará a los demás y ningún grupo de personas podrá controlar la maquinaria del Estado.<sup>13</sup>

De modo que, según el Plan del Valle, "el cuerpo legislativo es la voluntad: el ejecutivo es la mano de la nación. El primero manifiesta el voto general de los pueblos: el segundo da el impulso primero al movimiento: dirige las acciones necesarias para cumplirlo".<sup>14</sup> De acuerdo con esta filosofía, el plan permitía que tanto el ejecutivo como el Senado propusieran proyectos de ley, pero ninguno de los dos podría vetar la legislación aprobada en la Cámara de Diputados. Los integrantes del ejecutivo tampoco participarían en las discusiones de los proyectos en el Congreso; su función era hacer cumplir las disposiciones legislativas del Congreso. De igual manera, se suponía que los magistrados y jueces del poder judicial no deberían usar de su discreción a la hora de juzgar a los reos, como se había acostumbrado durante la colonia. Su tarea era únicamente juzgar las faltas cometidas a la legislación tal y como aparecía.

Como puede percibirse, en este arreglo constitucional el poder más importante sería el legislativo. Por su parte, el poder ejecutivo tendría muy poca autonomía frente a las demás instituciones de gobierno. El triunvirato sería electo por el Congreso, lo que implicaba una relación de subordinación. Nombraría los magistrados del supremo tribunal, los embajadores y los funcionarios de gobierno solamente a propuesta del Senado; mientras que los empleados de Hacienda y los prefectos en las provincias se designarían a partir de las propuestas de los congresos provinciales. De hecho, sus únicas prerrogativas independientes consistirían en nombrar y remover a los secretarios de despacho y a los oficiales del ejército (art. 4).

La preponderancia legislativa en la división de poderes propuesta en el Plan del Valle, tenía una larga trayectoria en la historia constitucional.

<sup>13</sup> Vile, *Constitutionalism and the Separation*, 1998, pp. 95-128. Para una discusión de la recepción de esta idea en México, véase Aguilar, *En pos de la quimera*, 2000, pp. 95-128.

<sup>14</sup> "Plan de la Constitución", 2003, p. 707.



Varias de las primeras constituciones estatales estadounidenses –más notablemente las de Pensilvania y Virginia– reconocían la supremacía de la asamblea de representantes en el gobierno. Durante los debates constituyentes de 1791 la idea era popular entre los franceses revolucionarios, quienes la adaptaron para que fuera congruente con la teoría de la soberanía nacional. En España, los liberales gaditanos también la retomaron en 1812. Según Ignacio Fernández Sarasola:

A partir de la idea de la soberanía nacional, los liberales distinguían entre la titularidad y ejercicio de la soberanía. La Nación, titular de la soberanía, no podía ejercerla por sí misma, habida cuenta de su personalidad abstracta, por lo que repartía su ejercicio entre diversos órganos; Rey, Cortes y jueces. [...] Pero [...] entre ellos no mediaba una paridad, puesto que el poder legislativo, en cuanto expresión más inmediata de la voluntad general y obra de los representantes de la nación soberana, se convertía en el núcleo político del Estado, conduciendo a un monismo parlamentario.<sup>15</sup>

En otras palabras, el único poder de gobierno que podía hablar en nombre de la nación era el legislativo. Las demás instituciones existían para hacer cumplir las indicaciones de aquel y, por consiguiente, le estaban subordinadas. En el primer liberalismo español, por lo tanto, “los poderes ejecutivo y judicial tenían en común el ser considerados como tareas automáticas dirigidas a llevar a efecto la ley”.<sup>16</sup>

En la Constitución insurgente de Apatzingán también se propuso una división de poderes basada en la separación rígida de funciones. Al igual que en el Plan del Valle, se adoptó la definición francesa de la soberanía nacional como “única, indivisible y imprescriptible” (art. 3).<sup>17</sup> Asimismo explicitó que el poder legislativo era su único representante (art. 5). Reconoció tres atribuciones de esta soberanía: “la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas”, y decretó que el ejercicio de estas facultades se dividiera entre tres instituciones distintas para evitar que fueran ejercidas por “una sola persona ni por una sola corporación” (arts. 10-12). Es decir, en el texto no se admitía que la soberanía se compartiera entre las instituciones de gobierno, solamente se dividían las facultades de la soberanía.

<sup>15</sup> Fernández, *Constitución de Cádiz*, 2011, p. 162.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 155.

<sup>17</sup> “Decreto constitucional”, 1998.

En este arreglo, como voz de la soberanía, el poder legislativo era siempre supremo. Acorde con este concepto, en la Constitución de Apatzingán se especificaba que el Congreso recibiría el tratamiento de “Majestad” (art. 51) y se le daba la facultad de elegir tanto a los miembros del ejecutivo como del judicial (art. 103). Como en el Plan del Valle, el poder ejecutivo era un triunvirato; aunque en Apatzingán, los integrantes del ejecutivo se rotarían como titulares del poder cada cuatro meses y cada año el Congreso reemplazaría a uno de los triunviratos (art. 132).

En Francia, la experiencia de constituciones regidas por la división rígida de funciones, como el decreto constitucional de Apatzingán, convenció a muchos de sus pensadores constitucionalistas que la organización tripartita no funcionaba. Notaron que la superioridad de la Cámara legislativa llevaba a abusos de poder por parte de los diputados. En el mundo hispano, el gobierno bajo la Constitución de Cádiz parecía ofrecer la misma conclusión. La propuesta de Emmanuel Sieyès para solucionar esta situación fue la creación de un cuarto poder: un jurado constitucional, cuya función sería velar por la preservación de la constitucionalidad y fungir como tribunal para que los ciudadanos impugnaran los abusos del gobierno contra sus derechos. Esta institución –en forma de Senado conservador– se incorporó con algunas modificaciones a las constituciones francesas del Consulado (1799) y del Imperio (1802 y 1804). En la del Imperio, el Senado también tendría la facultad de juzgar las infracciones a la Constitución cometidas por los demás poderes.<sup>18</sup>

En el estatuto constitucional de Bayona, publicado en 1808 para el gobierno imperial de José Bonaparte en España, se retomó esta idea. Se propuso un Senado compuesto de nobles y eclesiásticos con la facultad de velar por las libertades individuales y la de la prensa. También se señaló que en una emergencia el Senado podría declarar la suspensión de la Constitución (a propuesta del rey).<sup>19</sup> Durante el gobierno de Iturbide, tanto Juan Wenceslao Barquera como Antonio José Valdés propusieron la adopción de un sistema similar para la Constitución del imperio. Barquera quería que el Senado calificara las elecciones de la Cámara de Diputados y fungiera como tribunal para desahogar los cargos contra los ministros de gobierno. Por su parte, Valdés propuso un Senado similar al de Bayona con facultades para

<sup>18</sup> Sieyès, “Opinión de Sieyès”, 1993, pp. 258-259; Jaume, “Sieyès et le sens du jury”, 2002; Scuccimara, “El sistema de excepción”, 2000, y Pasquino, “The Constitutional Republicanism”, 1994, pp. 107-119.

<sup>19</sup> “Estatuto de Bayona” [1808].



proteger las libertades constitucionales; para declarar la suspensión de la Constitución, y para escuchar las impugnaciones en contra de los integrantes de los demás poderes.<sup>20</sup>

El Senado conservador propuesto por los autores del Plan del Valle debe entenderse en este sentido. En el preámbulo del proyecto, los autores afirmaban que la idea no era “invención nueva” y aludían a Barquera como el primer proponente mexicano de la institución.<sup>21</sup> Según ellos, la función del Senado era equilibrar el peso enorme del legislativo en la maquinaria gubernamental y “mantener a los demás poderes en el círculo preciso de sus atribuciones”.<sup>22</sup> Para este fin, las facultades del Senado serían:

celar la conservación del sistema constitucional: proponer al cuerpo legislativo los proyectos de ley que juzgue necesario [...]: *reclamar al mismo* [el legislativo] *las leyes que sean contrarias a la constitución, o no fuesen discutidas o acordadas en la forma que prescriba ella misma*: juzgar a los individuos del cuerpo ejecutivo, a los diputados del legislativo, a los magistrados del tribunal supremo de justicia, y a los secretarios de Estado [...] convocar a congreso extraordinario en los casos que prescriba la constitución; disponer de la milicia constitucional, dando a los jefes de ella las órdenes correspondientes en los casos precisos[.]<sup>23</sup>

De todas las atribuciones, la facultad de hacer notar al legislativo la inconstitucionalidad de algunas leyes merece comentario aparte. La redacción del proyecto de constitución deja claro que no se trataba de una especie de veto, pues los reclamos deberían esperar hasta después de que se promulgara una ley. En otras palabras, la prerrogativa no permitía que los senadores impugnaran una iniciativa de ley con la que no estuvieran de acuerdo. Debe recalarse que en el proyecto se otorgaba a la Cámara de Diputados la decisión final acerca de los reclamos a la legislación. Los legisladores podrían rechazarlos con un voto de mayoría simple; de modo que pocos alegatos de

<sup>20</sup> Andrews, “Constitutional Projects”, 2014, pp. 768-770 y 773-774, y Pantoja, *El Supremo Poder*, 2005, pp. 299-304.

<sup>21</sup> “Plan de la Constitución”, 2003, p. 714, y Calvillo, *La república federal*, 2003, pp. 460-461.

<sup>22</sup> “Plan de la Constitución”, 2003, p. 713. Es importante señalar que todos los autores del proyecto de constitución estuvieron en desacuerdo en torno a la cuestión del Senado y sus facultades. Mier emitió un voto particular, suscrito por Bustamante, Gómez Farías y Lombardo, en el que rechazaba esta institución a favor de un Senado al modo estadounidense. Es decir, un Senado que forma parte integral del poder legislativo y tiene facultades para revisar los proyectos de leyes propuestos por los diputados. Lo analizaré más adelante. Véase Mier, “Voto particular”, 1978 pp. 281-285, y Eissa Barroso, “Mirando hacia Filadelfia”, 2010, pp. 105-107.

<sup>23</sup> “Plan de la Constitución”, 2003, p. 713.

anticonstitucionalidad habrían prosperado. En vista de estas condiciones, la prerrogativa de cuestionar el trabajo del legislativo se debe entender en el mismo sentido que las demás facultades del Senado; como un freno para impedir que el legislativo actuara en contra de las disposiciones constitucionales (art. 8).<sup>24</sup>

En resumen, la separación de poderes propuesta por el primer Congreso Constituyente seguía un modelo de división por funciones. Otorgaba un lugar preponderante en el gobierno al poder legislativo como representante de la soberanía nacional. Finalmente, buscaba asegurar el control constitucional mediante la creación de un Senado conservador facultado para reclamar y/o juzgar las faltas cometidas por los agentes de los demás poderes.

## PROYECTOS ALTERNOS PARA LA CONSTITUCIÓN MEXICANA (1823): DIVISIÓN DE PODERES Y REPRESENTACIÓN

En este apartado y el que sigue, voy a discutir seis propuestas constitucionales contemporáneas al Plan del Valle y anteriores a la convocatoria del segundo Congreso Constituyente en noviembre de 1823: el voto particular de Servando Teresa de Mier y la minoría de la comisión constitucional del primer Congreso Constituyente; dos proyectos que Stephen Austin propuso para la república mexicana, uno fechado el 29 de marzo de 1823 en la ciudad de México y otro escrito en Monterrey en mayo o junio del mismo año;<sup>25</sup> un proyecto anónimo con el título de “Proyecto de la república mexicana. O sea discurso importante a la nación”, con fecha de 14 de mayo;<sup>26</sup> “El pacto federal de Anáhuac” que el jalisciense Prisciliano Sánchez publicó

<sup>24</sup> Es posible que los autores del proyecto también pensaran dar la misma facultad al poder ejecutivo. En el artículo 3 se establecía que el legislativo debería oír y votar acerca de los reclamos presentados tanto “por el cuerpo ejecutivo” como por el Senado. Asimismo, precisa que se requeriría un voto de tres tercios del Congreso para rechazar un reclamo ejecutivo. No obstante, en el artículo 4 que detallaba las prerrogativas del ejecutivo, no hacía mención de la posibilidad de hacer reclamos. Simplemente decía que el triunvirato debería promulgar todas las leyes aprobadas por el Congreso “sin modificarlas ni interpretarlas”.

<sup>25</sup> Consúltense de Austin, “Proyecto de Constitución”, 2003, pp. 675-699; “Plan de las bases orgánicas”, 2003, pp. 725-735. Austin fue el organizador de las primeras colonias estadounidenses en Texas. Remitió sus proyectos a Miguel Ramos Arizpe, diputado por Coahuila, para su conocimiento y para que los divulgara en la ciudad de México.

<sup>26</sup> *Proyecto de la república*, 1823.



en Guadalajara en julio,<sup>27</sup> y finalmente el “Contrato para la república de los Estados Unidos de Anáhuac”,<sup>28</sup> un proyecto de constitución que Francisco Severo Maldonado ya había presentado tanto al gobierno español en 1820 como al gobierno imperial de Iturbide en 1821.<sup>29</sup>

Todos estos planes se opusieron de un modo u otro a la manera en la que el Plan del Valle había establecido la división de poderes a nivel federal y sugirieron arreglos distintos. En este apartado voy a analizar las diferentes alternativas que ofrecían los autores de estos proyectos para la conformación de estos poderes y las formas de representación que incluían. En la siguiente sección examinaré la manera en la que los autores designaban sus instituciones constitucionales para garantizar el orden constitucional y evitar el abuso del poder por parte los diferentes ramos de gobierno.

Servando Teresa de Mier se oponía al poder legislativo unicameral propuesto por sus compañeros de la Comisión de Constitución.<sup>30</sup> Rechazaba la idea de que un poder legislativo electo popularmente no era capaz de exceder los límites de sus atribuciones y señalaron que la concentración de facultades en las manos de los legisladores creaba gobiernos inestables. En su opinión, “[t]odas las naciones que han reducido el cuerpo legislativo a una sola cámara naufragaron: testiga [*sic*] Francia en su asamblea constituyente y su convención: testiga [*sic*] España”.<sup>31</sup> De modo que creía que la mejor forma de mantener el poder legislativo dentro de los límites de la constitucionalidad, era separar su ejercicio en dos Cámaras a la manera de Estados Unidos o Colombia.<sup>32</sup>

Al abogar a favor del bicameralismo, Mier hacía eco del debate constitucional durante el imperio de Iturbide. En 1822, casi todos los proyectos constitucionales afirmaban que el unicameralismo provocaba la inestabilidad y citaron los ejemplos de Francia y España. En esencia, el debate imperial se enfocaba en la composición idónea de una segunda Cámara y su forma de elección: ¿deben representarse los intereses de las provincias o de los estamentos y profesiones? ¿Debe componerse de hombres con experiencia previa en los asuntos de gobierno o de hombres de propiedad, sabiduría y conocidas virtudes? ¿Debe ser nombrado por el emperador o electo por la ciudadanía? Por su parte, Mier no tenía duda de que el Senado debe

<sup>27</sup> Sánchez, “El pacto federal”, 2003, pp. 737-751.

<sup>28</sup> Maldonado, “Contrato de asociación”, 2003, pp. 754-830.

<sup>29</sup> Andrews, “Constitutional Projects”, 2014, pp. 775-780.

<sup>30</sup> Mier, “Voto particular”, 1978, pp. 281-286.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 285.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 283.

tener dos papeles básicos dentro de la división de poderes: primero, será la institución que representaba a los estados en el gobierno federal.<sup>33</sup> De esta manera, actuaría para contrarrestar la superioridad numérica de los estados más poblados en la Cámara baja donde los diputados, como señalaba el Plan del Valle, se elegían popularmente. Segundo, funcionaría como Cámara de revisión, de modo que también serviría naturalmente de contrapeso a cualquier acto de impetuosidad o faccionalismo de la Cámara de Diputados.

En cambio, los proyectos con simpatías federales y/o confederales generalmente aceptaban la organización de un poder legislativo unicameral.<sup>34</sup> Lo que rechazaba era la idea de que este poder legislativo federal era el único representante de la soberanía nacional. Desde su punto de vista, tal pretensión fomentaba el despotismo y permitía que los gobernantes que abusaban de sus facultades evitaran una sanción. En su preámbulo a “El pacto federal”, Prisciliano Sánchez argumentaba que: “El que aún abriga esperanzas monárquicas, quisiera el centralismo como más análogo a aquella forma, de la que dista muy pocos pasos. El genio emperador quisiera el centralismo porque todo el teatro de su ambición lo vería concretado en un punto a donde asestar sus tiros [...] El funcionario déspota o infiel quisiera el centralismo, porque así sería más remota y embrollada su responsabilidad.”<sup>35</sup>

Al rechazar la pretensión del gobierno federal como único representante de la soberanía, Austin, Sánchez y el autor anónimo del “Proyecto de república” insistían en la soberanía e independencia de los estados dentro de la (con) federación mexicana. No obstante, no hubo consenso entre estos proyectos al momento de idear la mejor forma en la que esta soberanía sería representada en los poderes federales. El autor anónimo proponía que los tres ramos del gobierno federal se compondrían de “diputado[s] plenipotenciario[s]” mandados por “los gobiernos provinciales”.<sup>36</sup> De acuerdo con su análisis, entonces, el gobierno federal era representante de los gobiernos estatales y no debería permitir una institución de representación para los habitantes de la república que no pasara por la mediación de estos gobiernos. En consecuencia, sus facultades se limitarían a dirigir las relaciones exteriores, coordinar las relaciones entre las diferentes provincias y encargarse de la defensa nacional.<sup>37</sup>

<sup>33</sup> Mier no especifica cómo deben elegirse los senadores.

<sup>34</sup> Como se verá la excepción es el caso de Stephen Austin.

<sup>35</sup> Sánchez, “El pacto federal”, 2003, p. 742.

<sup>36</sup> *Proyecto de la república*, 1823, p. 3.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 3.



En cambio, tanto Sánchez como Austin abogaban a favor de la representación directa de la población en los poderes de la federación. Como se mencionará más adelante, los proyectos de Austin exhibían su cercanía con la historia constitucional estadounidense. En el caso de la representatividad de los poderes federales, esto implicó la adopción del concepto de la “república representativa” que se desarrolló en Estados Unidos en 1787. Este concepto planteaba que todos los ramos de gobierno federal y estatal representaban la soberanía popular, pero ninguno podía reclamar la propiedad exclusiva de esta soberanía. Como decía James Wilson, la soberanía gubernativa no residía en los gobiernos de los estados ni en el gobierno federal, “reside en el PUEBLO como la fuente de todo gobierno”. De esta manera, señalaba James Madison, “la autoridad del gobierno general [nacional] y los gobiernos de los estados irradian del pueblo llano. El pueblo es el superior que tienen en común.”<sup>38</sup>

De acuerdo con la Constitución de 1787, entonces el poder ejecutivo no sería nombrado por el legislativo, como en Pensilvania, sino electo indirectamente por el pueblo. Por su parte, el legislativo se elegiría de acuerdo con dos modalidades. Los escaños de la Cámara baja se elegirían mediante elecciones directas y habría un diputado por cada 30 000 habitantes. Los escaños del Senado, en cambio, se distribuirían entre los estados con una proporción de dos senadores por estado. Originalmente, la elección de los senadores sería facultad de las legislaturas de los estados.<sup>39</sup>

De acuerdo con estas ideas, en el primer proyecto que elaboró Austin para la república mexicana, sugería que el poder ejecutivo y el Senado fueran electos por las provincias (arts. 66 y 116) mientras que mediante elecciones populares indirectas se nombraría a los diputados al Congreso (arts. 46-50). No obstante, en el segundo texto recomendó que ambas Cámaras del legislativo así como el poder ejecutivo fueran elegidos popularmente mediante elecciones directas (arts. 8 y 15). Esta propuesta era muy radical, pues planteaba quitar a los gobiernos de los estados la facultad de elegir a los integrantes de las instituciones nacionales. Los gobiernos de los estados y el federal compartirían la representatividad de la soberanía, pero los estados como instituciones no tendrían representación en el gobierno nacional. Este punto es significativo porque en ambos proyectos, Austin propuso dar facultades al gobierno federal que asemejaban a las

<sup>38</sup> Wood, *The Creation of the American*, 1969, pp. 524-531.

<sup>39</sup> En 1913 la enmienda 17 estableció que fueran designados mediante el voto popular al igual que los representativos de la Cámara baja.

de los poderes federales de Estados Unidos, de modo que su legislación sería vinculante para los gobiernos de los estados y sus acciones podrían ir mucho más allá que la coordinación de defensa y las relaciones exteriores entre estados.

En cambio, “El pacto federal de Anáhuac” de Sánchez adoptaba la idea de la “república representativa” pero conservaba la idea de un poder federal limitado en casi los mismos términos del autor anónimo del “Proyecto de la república”. Por lo tanto, el jalisciense establecía que la “nación de Anáhuac es la reunión de todas sus provincias” (art. 1) y como tal “es soberana, es indivisible y es independiente” (art. 2). Pero, añadía que las partes componentes de la soberanía nacional, los estados, eran igualmente “soberano[s] e independiente[s] en todo lo respectivo a su gobierno interior”. Estipulaba que tanto los poderes legislativo y ejecutivo federales como los poderes estatales deberían ser electos popularmente, por lo que no contemplaba permitir a los gobiernos de los estados elegir ningún miembro del gobierno federal.<sup>40</sup> Dentro de este arreglo, Sánchez proponía que la representación de los estados como territorio podría lograrse mediante el uso de votos diferenciados en el poder legislativo. En este sentido, señalaba que durante el debate parlamentario: “Toda ley o providencia en que se versen intereses individuales de los estados, aprobada que sea por la mayoría del Congreso, pasará a segunda votación, en la que sólo tendrán un voto los diputados de cada estado sean lo que fueren, y no podrá sancionarse si no la confirma la mayoría en este segundo caso (art. 17).”<sup>41</sup>

Finalmente, el “Contrato de asociación” de Francisco Severo Maldonado imaginaba una organización política muy distinta a los demás proyectos considerados aquí. De acuerdo con su plan, la república de “los Estados Unidos de Anáhuac” se compondría de ciudadanos “asociados” en corporaciones “político-militar[es]” y divididos a razón de su “estado, profesión o modo de vivir” (art. 1). Maldonado planteaba que la soberanía, “o la suprema autoridad de regir una asociación”, residiría “naturalmente en los mismos asociados, así como la facultad de arreglar las condiciones de una compañía de comercio reside en los mismos negociantes reunidos para formarla” (art. 5).

En la república de Maldonado, los poderes nacionales se dividían entre los tres ramos típicos: legislativo, ejecutivo y judicial. Maldonado no

<sup>40</sup> Sánchez, “El pacto federal”, 2003, pp. 748-749.

<sup>41</sup> Para una discusión de este tipo de votación (por diputación) entre 1821 y 1857, véase Arroyo, *La arquitectura*, 2011, pp. 492-524.



explicaba cómo deberían elegirse o nombrarse los miembros del poder ejecutivo. En cuanto al poder judicial, establecía que cada corporación tendría su propio fuero, y en cada municipio los miembros de las corporaciones elegirían a sus jueces mediante elecciones indirectas en dos instancias (arts. 144- 151).<sup>42</sup> De acuerdo con su "Contrato", el poder legislativo se compondría de una cadena de asambleas desde el nivel municipal hasta la nacional. En todos los municipios habría una asamblea compuesta por un representante para cada una de las corporaciones; en todos los distritos se establecería otro congreso en el que las asambleas municipales tendrían un representante cada uno; en las capitales de provincia habría una asamblea que contendría un representante de cada congreso provincial y, finalmente, a nivel nacional se erigiría otro Congreso compuesto de un diputado de cada asamblea provincial (arts. 9-12).

En el proyecto de Maldonado, las asambleas provinciales, distritales y municipales funcionaban como la representación de los intereses de las localidades en el seno del poder legislativo. Esto se veía en el proceso legislativo que proponía Maldonado: indicaba que todo proyecto de ley se discutiría primero en el Congreso nacional, antes de pasar a la consideración de las asambleas menores. Especificaba que el Congreso provincial debería circular el proyecto entre los distritales y ellos mismos deberían encargarse de distribuirlo entre los municipales. Cada asamblea debería discutir el proyecto y recibir las opiniones de la ciudadanía al respecto. Acto seguido, remitiría sus observaciones al Congreso del siguiente nivel (arts. 52-57). Luego de debatir las opiniones provenientes de las asambleas distritales, el Congreso provincial mandaría sus objeciones o reclamos a la asamblea nacional, donde se discutiría nuevamente la ley en relación con ellas. Mandaría los reclamos, junto con las respuestas que el Congreso nacional habría dado, de regreso a las asambleas provinciales (arts. 61-63), donde se votaría a favor o en contra del proyecto. Se requería el voto de las dos terceras partes de los congresos provinciales para ratificar un proyecto de ley (art. 66).<sup>43</sup> El ejecutivo no tenía voz ni voto en este proceso.

<sup>42</sup> Maldonado, "Contrato de asociación", 2003.

<sup>43</sup> El texto de Maldonado no establecía si el proyecto rechazado podría volverse a presentar.

## PROYECTOS ALTERNOS PARA LA CONSTITUCIÓN MEXICANA (1823): EL SENADO CONSERVADOR Y LOS FRENOS AL PODER

Los proyectos de 1823 también rechazaron la manera en la que el Plan del Valle dividía las facultades de gobierno entre los diferentes poderes. En el caso del voto particular de Mier, la objeción vertía en contra del Senado conservador. Mier no aceptaba que el Senado iba a cumplir el papel de guardián de la constitucionalidad. Más bien le preocupaba que un cuerpo con las facultades propuestas se constituyera como un rival implacable del poder legislativo. Advertía que bien pudiera soltarse "entre ellos la manzana de discordia y [...] la animosidad [...] que p[udiera] encenderse entre cuerpos tan poderosos, acabar[ía] un pleito con la ruina de la república".<sup>44</sup> Como se acaba de notar, Mier prefería incluir el Senado dentro del poder legislativo como freno a la impetuosidad de la Cámara baja.

En el caso de los proyectos de Stephen Austin, hubo un claro rechazo al modelo de la división de poderes por funciones adoptado en el Proyecto del Valle a favor del sistema de pesos y contrapesos de su país nativo. Como bien señala Bernard Manin, la separación de poderes plasmada en la carta constitucional estadounidense se ideaba como una alternativa a la división por funciones que muchas de las primeras constituciones estatales habían adoptado. De acuerdo con su exposición, los federalistas favorecerían un sistema en el que "para evitar abusos de poder, las diferentes instituciones de gobierno deberían ser capaces de resistirse activamente y servir mutuamente de contrapeso", mientras que "los varios ramos de gobierno deberían representar fuentes sociales distintos".<sup>45</sup> De modo que querían una constitución que delimitara clara y explícitamente los deberes de las instituciones gubernativas en todos los niveles para garantizar que toda la ciudadanía los comprendiera.<sup>46</sup> Argumentaron que una constitución basada en la delimitación por funciones creaba sólo "muros de pergamino", incapaces de resistir los abusos en que podrían caer los integrantes de los diferentes poderes.<sup>47</sup> Advirtieron sobre los riesgos que entrañaban las constituciones de Pensilvania y Virginia en las que la separación de poderes por funciones había propiciado que el poder legislativo invadiera el terreno de los demás, de ma-

<sup>44</sup> Mier, "Voto particular", 1978, p. 285.

<sup>45</sup> Manin, "Checks, Balances", 1994, p. 30.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>47</sup> Hamilton, *Federalist Papers*, 1982, p. 301.



nera que “arrastr[ó] precipitosamente todo el poder hacia su vórtice”.<sup>48</sup> Para evitar tal situación, proponían un sistema híbrido en el que la separación de funciones se fortaleciera mediante facultades asignadas a cada uno de los poderes para intervenir en la actuación del otro de manera directa (mejor conocido como el sistema de pesos y contrapesos).

De acuerdo con las disposiciones de la constitución de 1787, el poder ejecutivo tenía facultades amplias para nombrar y relevar funcionarios federales y, de la misma manera, a los integrantes de su gabinete, aunque como hemos notado, el Senado debía aprobar estas designaciones. Si la vacante ocurría durante un receso del legislativo, el presidente podría hacer un nombramiento interino. Igualmente gozaba de un veto suspensivo sobre la legislación presentada por el legislativo; aunque este podía desecharlo en caso de tener una mayoría de dos tercios en ambas Cámaras. No obstante, el poder ejecutivo no sería unipersonal, sino que habría presidente y vicepresidente. El segundo presidiría la segunda cámara, y tendría voto decisivo en caso de un empate. El poder legislativo también tendría el derecho de impugnar a todos los integrantes del ejecutivo, incluyendo al titular (la impugnación se presentaría en la Cámara de representantes y el juicio sobre ella en el Senado). El poder ejecutivo nombraría a los jueces de la Suprema Corte de Justicia (previo acuerdo del Senado) y tendría la facultad de perdonar a los convictos por las cortes; mientras que el proceso de *judicial review* encargaba a los jueces de la Suprema Corte la tarea de decidir en torno a la constitucionalidad o no de la legislación en caso de alguna controversia.<sup>49</sup>

Fiel a este modelo, Austin insistió en la creación de un poder ejecutivo unipersonal e independiente y un poder legislativo bicameral en ambos proyectos que publicó en 1823. Establecía que el presidente nombraría a su gabinete y a los demás funcionarios federales con previa aprobación del Senado. Además de un presidente, habría también un vicepresidente. En el primer proyecto señaló que este también sería presidente del Senado al igual que su homólogo estadounidense (art. 75).<sup>50</sup> En este texto, Austin propuso que ambas Cámaras votaran para nombrar a los integrantes del Tribunal Supremo de Justicia a partir de candidatos presentados por el ejecutivo. En

<sup>48</sup> *Ibid.*, y Wood, *The Creation of the American*, 1969, pp. 127-161.

<sup>49</sup> Desde luego, hay que precisar que el sistema de revisión jurídica no se detalla en el texto original de la Constitución sino que se desarrolló durante las primeras décadas de vida independiente en Estados Unidos. Fue hasta 1803 en el contexto del juicio *Marbury vs. Madison* que se puede encontrar el primer edicto del poder judicial que declara anticonstitucional una ley ya promulgada.

<sup>50</sup> Austin, “Proyecto de constitución”, 2003.

el segundo proyecto, Austin propuso que la Cámara baja realizara dicho nombramiento de manera exclusiva (art. 18). En ambos proyectos, otorgaba al Tribunal la facultad de revisión constitucional; es decir, una forma codificada del *judicial review* (art. 150, inciso 9, art. 19).<sup>51</sup>

Por su parte, Prisciliano Sánchez no respaldó la idea de un Senado conservador independiente ni de un Senado como segunda Cámara del poder legislativo. Proponía incluir un Senado –electo popularmente como todas las demás instituciones representativas a razón de uno o dos senadores por estado– pero insistía que debería ser parte del poder ejecutivo (art. 20). Como se indicará más adelante al analizar el debate constituyente de 1824, incorporar el Senado al ejecutivo de esta forma, sugería que Sánchez consideraba que la amenaza más grande al orden constitucional a nivel federal eran las tendencias del despotismo de este poder. En consecuencia, quería encargar al Senado la facultad de “velar sobre la observancia de la constitución”, al estilo del Senado conservador en los proyectos iturbidistas. Pero al mismo tiempo, señalaba que el Senado debe “acordar la guerra y la paz para que pueda declararla el poder ejecutivo”; “[d]ar dictamen en todos los asuntos diplomáticos y ratificar el nombramiento de ministros y sus respectivas instrucciones”, y “[c]onvocar al Congreso extraordinario”. De esta forma, el poder ejecutivo no podía ejercer ninguna de sus funciones sin la participación del Senado.<sup>52</sup>

Francisco Severo Maldonado tampoco aceptaba los límites y frenos a los poderes propuesto por el Plan del Valle. En su “Contrato” explicaba que la experiencia histórica enseñaba que la tendencia de los “agentes de la autoridad” era considerar “al pueblo como su súbdito y no como su amo o soberano”. No obstante, opinaba que:

Ni los Senados, ni las altas cámaras, ni las segundas salas ni los consejos de estado ha[b]ía sido bastantes [...] para liberar a los pueblos de la disolución de sus representaciones nacionales, ya por las facciones intestinas de las mismas asambleas, ya por las agresiones del poder ejecutivo, ya por los ataques de los poderes militares; así como ni tampoco han bastado para liberar a los primeros jefes de la magistratura de las injusticias de los cuerpos legislativos, en las épocas de conmoción y efervescencia.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> *Ibid.*, “Plan de las bases orgánicas”, 2003.

<sup>52</sup> Sánchez, “El pacto federal”, 2003, pp. 478-479.

<sup>53</sup> Maldonado, “Contrato de asociación”, 2003, p. 786.



En consecuencia, consideraba que la mejor forma de mantener los poderes “dentro de las órbitas de sus atribuciones respectivas” era confiar el papel del “poder moderador” a la red de asambleas que componía el poder legislativo de acuerdo con su plan. De manera que mientras que el “Contrato” que adoptaba la división de poderes por función no permitía la introducción de los poderes en el desempeño de las facultades, no confiaba en la separación de personas como manera de garantizar la constitucionalidad. En su república, en cambio, los frenos al poder provendrían de la red de asambleas representativas que formaba parte integral del poder legislativo. Como vimos en el apartado anterior, este freno era muy activo en el proceso legislativo, pues ninguna ley se podría promulgar sin la ratificación de tres terceras partes de los congresos provinciales.

De modo que Maldonado proponía que las quejas contra los administradores del poder ejecutivo nacional se oírían en el Congreso nacional, mientras que los administradores provinciales, de distrito y de municipio se juzgarían en la asamblea correspondiente a su nivel. Las faltas de los individuos del Congreso nacional deben juzgarse en su asamblea provincial de origen (arts. 197-203). En casos extraordinarios, “cuando la representación fuere disuelta u oprimida” por un miembro del ejecutivo o por razón de una invasión extranjera, o si el jefe del poder ejecutivo fue atacado por la asamblea nacional, tocaría a los congresos provinciales reconstituir el gobierno nacional en la forma de un nuevo congreso compuesto del “individuo más antiguo” de cada una de las asambleas provinciales (arts. 193 y 196). Al mismo tiempo, estos congresos deberían coordinar el esfuerzo militar en contra del transgresor local o enemigo extranjero. En el primer caso, serían los congresos provinciales los que juzgarían el comportamiento de los miembros del ejecutivo o legislativo y les impondrían la sanción correspondiente (art. 195).

En resumen, este repaso de propuestas que circulaban antes de la reunión del segundo Constituyente demuestra claramente el rechazo generalizado del plan constitucional del primer Constituyente, sobre todo en relación con los temas de la organización y separación de poderes. Los diferentes proyectos instituían divisiones de poderes muy variados, pero es posible identificar dos temas importantes que trazan todos ellos: el primero consiste de los argumentos a favor de elementos del modelo constitucional estadounidense (el poder legislativo bicameral, la república representativa, etc.); el segundo se trata de la convicción de que el sistema federal funcionaría como un freno a cualquier tendencia despótica del gobierno nacional. Por esta ra-

zón, el discurso federalista y confederalista insistía en que el centralismo era un sistema de gobierno que asemejaba al absolutismo, pues no permitía que hubiera instituciones estatales que podrían limitar sus acciones.

¿Se pueden encontrar vínculos entre las ideas vertidas en los proyectos del año de 1823 y las propuestas constitucionales del segundo Constituyente? En el siguiente apartado intentaré demostrar que los dos temas que marcaban los planes que circulaban antes de noviembre de 1823, estaban presente en el debate de los constituyentes. No obstante, se verá que la división de poderes que finalmente se adoptó en 1824 se diferenciaba de manera importante de las propuestas que he analizado hasta ahora.

## LA SEPARACIÓN DE PODERES EN EL SEGUNDO CONSTITUYENTE (1823-1824)

En este apartado se hará la comparación entre los proyectos de 1823 y el debate parlamentario del segundo Congreso Constituyente con referencia a los varios documentos expedidos por la Comisión de Constitución de este cuerpo: el proyecto del Acta Constitutiva del 19 de noviembre de 1823;<sup>54</sup> el Acta promulgada el 31 de enero de 1824;<sup>55</sup> el proyecto de constitución de marzo de 1824;<sup>56</sup> el proyecto de ley para crear un supremo director del 12 de abril de 1824,<sup>57</sup> y, por último, la Constitución federal de los Estados Unidos que se promulgó el 4 de octubre de 1824.<sup>58</sup>

El primer vínculo entre los proyectos analizados en los dos apartados anteriores y las deliberaciones del segundo Constituyente es el rechazo a la idea de una soberanía nacional “única e indivisible”, a la manera del Plan del Valle. Desde el proyecto del Acta Constitutiva los constituyentes respaldaban la demanda federalista de que coexistiese una nación independiente y soberana con unos estados “libres soberanos e independientes” (art. 6).

Igualmente, en ninguno de los proyectos elaborados por la comisión del segundo Constituyente se endosa la filosofía que respalda la división de poderes por funciones. Por ejemplo, en el proyecto de constitución de

<sup>54</sup> “Acta constitucional”, 2003, pp. 831-842.

<sup>55</sup> “Acta constitutiva”, 2097, pp. 843-852.

<sup>56</sup> “Constitución Federativa”, 2003, pp. 853-876.

<sup>57</sup> Mateos, *Historia parlamentaria*, 1997, apéndice, pp. 98-102.

<sup>58</sup> “Constitución federal”, 1998.



1824, no existía la pretensión de que el poder legislativo fuera el único representante de la nación como afirmaron los constituyentes de 1814, ni se argumentó, como los autores del Proyecto del Valle, que el legislativo sería el único cuerpo por el que la nación ejercería su voluntad. En cambio, tanto el proyecto del Acta Constitutiva (art. 9) como el proyecto de constitución de 1824 (art. 3) se limitaron a establecer la división de la soberanía como principio rector de la constitucionalidad: “la Nación divide el supremo Poder de la federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Esta división se subrayó luego en el proyecto de constitución al encargar la elección del poder ejecutivo a las legislaturas de los estados. El ejecutivo no dependería del legislativo como se propuso en el Plan del Valle o la Constitución de Apatzingán, sino que sería una institución independiente e igualmente representante de la nación.

De esta forma, también los autores del proyecto de constitución de 1824 parecían rechazar la idea de que el poder constituyente era detentado por el Constituyente exclusivamente. Las constituciones de Cádiz y Apatzingán y el Plan del Valle empezaban con declaraciones en las que se establecía que la Constitución se publicaba por el Congreso Constituyente en nombre de la nación. En cambio, en el proyecto de constitución de 1824 los autores optaron por la fórmula estadounidense que rezaba: “Nos el pueblo [...] acordamos y establecemos la siguiente constitución.”<sup>59</sup> En otras palabras, se negaba al Congreso Constituyente el reconocimiento como autor institucional explícito del texto fundador. Desde luego, la diferencia entre las declaraciones se reduce a una cuestión de semántica; pero, si se considera en conjunto con el rechazo a la idea de la soberanía nacional única e indivisible, es claro que no carece de significado.

El segundo vínculo entre el debate del segundo Constituyente y los proyectos de 1823 se puede ver en las discusiones en torno a la formación del poder ejecutivo triunvirato. En el proyecto del Acta Constitutiva se especificaba que el poder ejecutivo quedaría en manos de un presidente (art. 16) con un vicepresidente suplente en caso de incapacidad física o moral (art. 17). En los debates acerca de esta propuesta en el Constituyente, Ramos Arizpe recomendó la adopción de una presidencia unipersonal y un vicepresidente a partir del buen ejemplo del gobierno de George Washington. Según el coahuilense, un triunvirato multiplicaba el conflicto entre las facciones y privaba al ejecutivo de “la celeridad, la energía y el secreto” para

<sup>59</sup> “Constitución federativa”, 2003, p. 855.

obrar exitosamente.<sup>60</sup> No obstante, las opiniones vertidas en el Congreso Constituyente en contra de un presidente llevaron a un cambio en la versión final del Acta.<sup>61</sup> Como resultado, la comisión ofreció modificar su propuesta. A continuación, una parte de la comisión, encabezada por Ramos Arizpe,<sup>62</sup> propuso que se reformara la propuesta para incluir la institución de un Consejo de Estado como parte integral del poder ejecutivo. Con algunas similitudes con el Senado que proponía Prisciliano Sánchez, el propósito de esta medida era tranquilizar a los que pensaban que la presidencia unipersonal facilitaba el despotismo ejecutivo. En el Constituyente Ramos Arizpe afirmaba que el Consejo serviría para garantizar de manera permanente el contrapeso del legislativo al ejecutivo, de modo que ningún “presidente por más osado y ambicioso que [fuera], intent[ase] oprimir a la nación”.<sup>63</sup> Según la propuesta de la Comisión de Constitución, la proposición “combin[aba] todos los bienes que tr[afía] la unidad de la persona que ha[bía] de dar dirección al gobierno”, y eliminó “todos los peligros de esa misma unidad”.<sup>64</sup>

No obstante, la propuesta no había satisfecho a todos los integrantes de la comisión; de modo que tres miembros presentaron sus votos particulares. En sus exposiciones, Demetrio del Castillo y Manuel Crescencio Rejón se demostraban más convencidos por la idea de un poder ejecutivo integrado por tres personas.<sup>65</sup> Por su parte, José Miguel Guridi y Alcocer sugería crear un poder ejecutivo compuesto de un presidente, un vicepresidente y dos suplentes.<sup>66</sup> El desacuerdo en el corazón del comité produjo un acalorado debate en el Congreso. Sin poder llegar a un acuerdo sobre la materia, los diputados resolvieron retomar la sugerencia del diputado

<sup>60</sup> “Sesión del Congreso Constituyente de 20 de enero de 1824”, *Águila Mexicana*, núm. 281, 21 de enero de 1824.

<sup>61</sup> “Sesión del Congreso Constituyente de 20 de enero de 1824”, *Águila Mexicana*, núms. 281-282, 21 y 22 de enero de 1824.

<sup>62</sup> También firmaron José Ignacio Espinosa, Tomás Vargas, Miguel Argüelles, José de Jesús Huerta, José Miguel Gordo, José María Becerra y Juan de Dios Cañedo. “Remitido”, *Águila Mexicana*, núm. 310, 18 de febrero de 1824.

<sup>63</sup> “Sesión del Congreso Constituyente de 20 de enero de 1824”, *Águila Mexicana*, núm. 282, 22 de enero de 1824.

<sup>64</sup> “Remitido”, *Águila Mexicana*, núm. 310, 18 de febrero de 1824.

<sup>65</sup> *Ibid.*; “Continúan los votos sobre poder ejecutivo comenzados en el número anterior”, *Águila Mexicana*, núm. 311, 19 de febrero de 1824. Rejón insistía en crear un poder ejecutivo triunvirato. Por su parte, Castillo proponía una presidencia unipersonal, pero con la presencia de un vicepresidente y un designado en el poder ejecutivo. El vicepresidente remplazaría al presidente en caso de enfermedad o incapacidad; el designado ocuparía la titularidad del poder ejecutivo al término del periodo presidencial. Al mismo tiempo, el vicepresidente y el designado tendrían un voto consultativo en todas las acciones del presidente.

<sup>66</sup> “Concluyen los votos particulares sobre el poder ejecutivo comenzado en el número 310”, *Águila Mexicana*, núm. 312, 20 de febrero de 1824.



Servando Teresa de Mier de que el asunto de la composición numérica del poder ejecutivo se dejara para el proyecto de constitución.<sup>67</sup> De modo que en el Acta se limitaron a señalar que el poder ejecutivo estaría compuesto del “individuo o individuos que la constitución señale” (art. 15).

En vista de la oposición a una presidencia unipersonal, en el proyecto de constitución de 1824 la comisión propuso un poder ejecutivo triunvirato. No obstante, en abril, un mes después de publicar el proyecto, la comisión sugirió el establecimiento de un poder ejecutivo interino para enfrentar la crisis provocada por la situación en Jalisco y la amenaza del pronto regreso de Iturbide. En este proyecto se insistía en la necesidad de establecer un supremo director –un ejecutivo unipersonal– para asegurar la eficiencia gubernamental.<sup>68</sup> Durante los debates acerca de esta medida, varios miembros de la comisión, incluyendo a Ramos Arizpe,<sup>69</sup> expresaron otra vez su opinión a favor de un poder ejecutivo unipersonal. El proyecto nunca se aprobó; sin embargo, los argumentos a favor de un ejecutivo unipersonal impactaron en las siguientes discusiones acerca del proyecto de constitución. De modo que el texto final de los artículos 74 a 94 fue adoptado por la Constitución federal y se aceptó la fórmula propuesta originalmente por la comisión en el proyecto del Acta Constitutiva de 1823.

Otra parte importante del debate acerca del poder ejecutivo se vertía en torno a la cuestión de las facultades extraordinarias.<sup>70</sup> Tanto el proyecto del Acta Constitutiva (art. 13, inciso 16) como el de constitución (art. 14) facultaban al poder legislativo a conceder facultades extraordinarias cuando lo considerara necesario. José Antonio Aguilar Rivera sugiere que los miembros de la comisión tomaron la idea de la Constitución de Colombia de 1821, que era bien conocida en México y una referencia importante en los debates del segundo Constituyente.<sup>71</sup> Otra posible fuente dentro del pensamiento constitucional hispano era el Estatuto de Bayona.<sup>72</sup> Según este documento, era facultad del Senado suspender la Constitución y otorgar

<sup>67</sup> “Sesión del Congreso Constituyente de 20 de enero de 1824”, *Águila Mexicana*, núm. 282, 22 de enero de 1824.

<sup>68</sup> Se puede consultar el texto del proyecto de la comisión en la sesión del Congreso Constituyente correspondiente al 12 de abril de 1824, en Mateos, *Historia parlamentaria*, 1997, apéndice, pp. 98-102.

<sup>69</sup> Véase, por ejemplo, la larga defensa que Ramos Arizpe hizo del proyecto del supremo director en la sesión del Congreso Constituyente del 13 de abril de 1824, en Mateos, *Historia parlamentaria*, 1997, apéndice, pp. 118-124.

<sup>70</sup> Consultense de Aguilar, *En pos de la quimera*, 2000, pp. 57-94; *El manto liberal*, 2001, pp. 85-118.

<sup>71</sup> Aguilar, *El manto liberal*, 2001, pp. 93-94, y Ferrer, *Presencia de doctrinas*, 1996, pp. 147-168.

<sup>72</sup> *Estatuto de Bayona*, [1808].

prerrogativas extraordinarias al rey “[e]n caso de sublevación a mano armada o inquietudes que amenazan la seguridad del estado” (art. 38). Aunque Antonio José Valdés propuso que esta misma facultad se le diera al Senado imperial en 1822,<sup>73</sup> la idea no había encontrado mucho favor entre los otros proponentes del Senado conservador en México, pues no encontró eco en los debates de 1822 ni apareció en el Plan del Valle.

Al defender la propuesta de la comisión en diciembre de 1823, Ramos Arizpe argumentaba que la previsión era necesaria para garantizar una respuesta ágil por parte del gobierno en casos de emergencia. En cambio, los oponentes a esta medida –como Valentín Gómez Farías– citaron el ejemplo de Napoleón y sugirieron que las facultades extraordinarias constituían “un peligro de que se destruy[er]a la libertad”.<sup>74</sup> A pesar de que el Constituyente votara en contra de incluir el recurso a facultades extraordinarias en el Acta Constitutiva, la comisión insistió: primero en el proyecto de constitución y luego con su propuesta para la creación de un supremo director que –como han mostrado ampliamente Aguilar Rivera– era un intento por parte de la comisión de facultar extraordinariamente a un poder ejecutivo temporal en vista de la oposición en Jalisco y la amenaza del pronto regreso de Iturbide a México.<sup>75</sup> En ambos casos, las propuestas de la comisión no prosperaban en el Constituyente, pues se impuso que la opinión de incluir la opción de otorgar facultades extraordinarias al poder ejecutivo ponía en peligro el principio de la división de poderes y, por ende, la constitucionalidad en sí. El discurso del diputado Ibarra en el acta de la sesión del 11 de mayo, lo dejó muy claro:

[E]l artículo [...] no es admisible ni en una república central ni aun en una monarquía, a no ser que se trate de usurpar los derechos de los pueblos. Por este artículo se concede a las legislaturas venideras, la facultad de conferir al poder ejecutivo la de desterrar a un hombre sin causa. Se concede también el que puede quitar la vida a un hombre sin las formalidades legales, y se conceden al Congreso General las facultades de asumir todos los poderes en el Poder Ejecutivo [...] Porque el hombre cuando entra en sociedad, el objeto que tiene, es que se le aseguren sus derechos de tal suerte que en ninguna constitución se puede poner un artículo que deje a los pueblos en esta especie de ansiedad de

<sup>73</sup> Andrews, “Constitutional Projects”, 2014, p. 774.

<sup>74</sup> Aguilar, *El manto liberal*, 2001, p. 95.

<sup>75</sup> *Ibid.*, pp. 104-115.



creer que mañana puede ser destruida su constitución y que pueda ser atacada su libertad y los demás derechos.<sup>76</sup>

El tercer vínculo entre los proyectos de 1823 y el debate constitucional en el segundo Constituyente es la presencia de la teoría de pesos y contrapesos como posible solución a la cuestión de cómo organizar la separación de poderes. El proyecto de Acta Constitutiva de 1823 (art. 10) y de la Constitución de 1824 (art. 4) proponía que el poder legislativo se dividiera en dos Cámaras. En el proyecto de 1824 se disponía que la Cámara de Diputados sería electa popularmente y el Senado por las legislaturas de los estados. Al igual que en Estados Unidos, las iniciativas de ley se podrían empezar en cualquier Cámara, pero se requeriría el acuerdo de ambas para aprobarse (art. 7). Del mismo modo, el proyecto establecía que, como en la Constitución estadounidense (art. 86), el Senado debería ratificar el nombramiento de funcionarios que hiciera el ejecutivo.

En una serie de intervenciones ante el segundo Congreso Constituyente, Ramos Arizpe explicó que la idea de la comisión no era imitar el modelo inglés para crear una segunda Cámara aristocrática, sino establecer otra sala compuesta de “individuos electos tan popularmente como los diputados”.<sup>77</sup> Como había argumentado Mier en su voto particular, Ramos Arizpe señalaba que el objetivo de establecer un Senado era evitar “los perjuicios de la exaltación de la razón y aún las pasiones de una sola cámara”,<sup>78</sup> de igual manera que se hacía en “todos los países que se rigen por el sistema representativo”.<sup>79</sup> Recordó a sus compañeros el ejemplo de España, donde un poder legislativo unicameral había “arruinado” el ejercicio de gobierno, permitiendo el regreso al “despotismo”.<sup>80</sup>

A pesar de estos detalles, es evidente que la comisión no abrazó plenamente la filosofía estadounidense. Si examinamos la división de facultades entre los poderes plasmada en el proyecto de constitución, notaremos que se mantenía de manera clara el predominio del poder legislativo frente los otros. Casi todos los frenos que se incluyeron en el proyecto de constitución tenían como fin el control del ejecutivo, y no para limitar la posibilidad de

<sup>76</sup> Mateos, *Historia parlamentaria*, 1997, apéndices, p. 388.

<sup>77</sup> “Soberano Congreso. Presidencia del sr. Mangino. Sesión 28 de diciembre. Extraordinario”, *Águila Mexicana*, núm. 259, 29 de diciembre de 1823.

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> “Soberano Congreso. Presidencia del sr. Espinosa. Concluye la sesión del 19 de febrero de 1824”, *Águila Mexicana*, núm. 313, 21 de febrero de 1824.

<sup>80</sup> *Ibid.*

abusos por parte del legislativo. En el proyecto no se otorgaba la presidencia del Senado a un miembro del poder ejecutivo, como habían hecho los estadounidenses. No se permitía que el ejecutivo cesara a su gusto a los funcionarios ni admitía que otorgara indultos a discreción, como podía hacerlo el presidente estadounidense. En cambio, se le concedió la facultad de indultar al poder legislativo (art. 14, inciso 22) y podría suspender a los funcionarios con goce de sueldo hasta por tres meses en caso de que se les imputara una falta contra la constitucionalidad (art. 92). Igualmente, en el proyecto se facultaba al poder legislativo para impugnar a los miembros de los poderes ejecutivo y judicial (arts. 39 y 105), pero no contemplaba la posibilidad de que el poder judicial revisara la constitucionalidad de las leyes ni que las revocara en caso de que atentaran contra la carta magna. En cambio, el proyecto reservaba el derecho de interpretar la constitución también al Congreso general.

De esta manera, el segundo Constituyente parecía refrendar la idea de la supremacía del poder legislativo dentro de la división de poderes. Esta reafirmación se percibe claramente en los esfuerzos de la comisión para crear un consejo de gobierno. Como se apuntó líneas arriba, la idea se vertió por primera vez en enero de 1824 durante los debates acerca de la composición del poder ejecutivo. Ramos Arizpe la presentó como una contrapropuesta a la insistencia de muchos constituyentes de que el ejecutivo se compusiera de tres personas.<sup>81</sup> Al respecto, en el dictamen de la comisión constitucional del 19 de enero se proponía que el consejo de gobierno se compondría de “la mitad de los individuos del senado” a razón de “uno de cada estado”, con las facultades de “celar que el Supremo Poder Ejecutivo no infrinja la Constitución”; “acordar la reunión extraordinaria del Congreso general cuando por circunstancias graves” lo estimara conveniente; aprobar los nombramientos de enviados diplomáticos; aprobar que el poder ejecutivo encabezara las milicias durante el receso del legislativo, y dar dictamen en “todos los negocios que el presidente [tuviera] a bien pasar”.<sup>82</sup> Se trataba entonces de una presencia permanente del poder legislativo dentro del poder ejecutivo con el encargo explícito de frenar cualquier intento por parte del presidente de sobrepasar sus facultades constitucionales.

<sup>81</sup> “Sesión del Congreso Constituyente de 20 de enero de 1824”, *Águila Mexicana*, núm. 282, 21 de enero de 1824, y “Sesión del Congreso Constituyente de 21 de enero de 1824”, *Águila Mexicana*, núm. 283, 22 de enero de 1824.

<sup>82</sup> Arts. 27 y 28 del dictamen en “Continúan los votos sobre poder ejecutivo comenzados en el número anterior”, *Águila Mexicana*, núm. 311, 19 de febrero de 1824.



En el proyecto de constitución de abril de 1824 la comisión modificó esta propuesta y especificó que la institución debería sesionar solamente durante los recesos del poder legislativo (art. 107). Asimismo, revisaba sus facultades para que quedaran las siguientes: ratificar los nombramientos ejecutivos para las oficinas de Hacienda, puestos diplomáticos y militares de coroneles para adelante; aprobar o rechazar cualquier petición del ejecutivo a favor de la convocatoria de sesiones extraordinarias del Congreso; autorizar al poder ejecutivo “para que dicte todas aquellas medidas extraordinarias que sean convenientes en los casos de conmoción con mano armada o de una [...] invasión”; “velar por la observancia de la Constitución”, y dar dictamen al ejecutivo sobre los negocios que este le consultara (art. 108).

De esta forma, el encargo del dictamen del 19 de enero del Consejo para vigilar específicamente al presidente se transformaba en un mandato para supervisar la observancia general de la Constitución. Igualmente, se desechó la idea de que el poder ejecutivo debía ser frenado por una institución compuesta de miembros del poder legislativo de manera permanente. De acuerdo con el proyecto de constitución, el consejo de gobierno serviría de reemplazo del poder legislativo durante sus recesos. Al consejo le quitaba la posibilidad de convocar independientemente a sesiones extraordinarias del legislativo, pero se le otorgaba la facultad para conceder las mismas facultades extraordinarias al presidente que el proyecto otorgaba al Congreso general.

La composición del consejo de gobierno tal y como se promulgó en la Constitución de 1824 tenía muy poco que ver con el proyecto de Sánchez. En su plan, el Senado no tenía vínculos con el legislativo, y se concebía como una parte permanente del ejecutivo. En cambio, se asemejaba mucho más a la diputación permanente que establecía la Constitución de Cádiz para sustituir a las Cortes durante su ausencia (arts. 157-160). No obstante, en cuanto a facultades, seguía el mismo modelo de Sánchez: tenía el papel de vigilancia constitucional y el encargo de aprobar las acciones del presidente. En otras palabras, contenía muchas de las propuestas que se habían escuchado desde la independencia para garantizar el orden constitucional frente a los abusos del ejecutivo y las rebeliones. Pero, como sesionaba solamente durante los recesos del Congreso general, no tenía el carácter permanente que los proponentes del Senado conservador habían querido.

## CONSIDERACIONES FINALES

Los proyectos del segundo Constituyente y el diseño de la Constitución de 1824 demuestran que sus autores imaginaron la separación de poderes, sobre todo como una manera de evitar un eventual despotismo del ejecutivo. Creían que era necesario circunscribir estrictamente la autonomía y facultades del gobernante para salvaguardar la constitucionalidad. A pesar de que conocían la separación de poderes al estilo estadounidense,<sup>83</sup> no compartían la idea de que un sistema de pesos y contrapesos, que buscaba limitar la independencia de los tres poderes por igual, fuera del todo recomendable para la república mexicana. Tampoco se inclinaron por la adición de un cuarto poder, un Senado conservador, para supervisar la actuación de los tres ramos principales de gobierno.

Todas estas decisiones reflejaban, en parte, la experiencia política de la nación mexicana a partir de 1821. En contraste con Estados Unidos, los mexicanos no experimentaron un extendido periodo de gobierno a cargo de las legislaturas estatales en una confederación laxa. Escribieron la Constitución federal pocos años después de la consumación de la independencia, de modo que no vieron de cerca los abusos que escandalizaron a los *federalists* durante la confederación estadounidense, por ejemplo. En cambio, vivieron el imperio de Iturbide, que se caracterizó por el conflicto entre el ejecutivo y el legislativo. Recordaban el arresto de varios diputados del primer Constituyente en agosto de 1822 y el cierre del Congreso en octubre del mismo año, ordenados por el emperador. Tenían bien claro, entonces, que un poder ejecutivo malintencionado podría poner en riesgo la constitucionalidad. Sería hasta después de la expulsión de los españoles en 1829 y la ley de caso de 1833 que los peligros de un legislativo poderoso se harían evidentes para la clase política.

Asimismo, las decisiones del segundo Constituyente también parecen fundadas en el debate constitucional promovido por las diferentes propuestas y proyectos constitucionales del año de 1823. Es claro, por ejemplo,

<sup>83</sup> La Constitución estadounidense se vendía en la librería Galván en la ciudad de México desde agosto de 1823. Véase *El Sol*, núm. 48, 1 de agosto de 1823. Sabemos, además, que al menos una edición de los *Federalist Papers* publicada en Filadelfia en 1818 se encontraba en la biblioteca particular del diputado José C. del Valle, y es de suponer que otros hubieran tenido los conocimientos del inglés para consultarlo. Véase Ferrer, *Presencia de doctrinas*, 1996, p. 111. Ciertamente el análisis de Eissa Barroso de los debates constituyente de 1823-1824 deja muy claro que los diputados conocían muy de cerca tanto estos documentos como el texto constitucional de sus vecinos: Eissa Barroso, “Mirando hacia Filadelfia”, 2010, pp. 97-125.



que la división de poderes en la Constitución de 1824 no se puede explicar únicamente con referencia al modelo de separación de funciones gaditana o a la teoría de pesos y contrapesos estadounidense. Como hemos notado, los proyectos elaborados por la comisión no admitían la idea de una soberanía nacional “única e indivisible”. Rechazaban la premisa de que el poder legislativo era el único ramo de gobierno representativo de la nación, así como la idea de que los poderes ejecutivo y judicial debían quedar subordinados al Congreso. En otras palabras, querían un poder legislativo fuerte tal y como se había establecido en las constituciones de Cádiz y Apatzingán, y retomada en el Proyecto del Valle, pero no suscribían por completo la teoría que sustentaba la división por funciones en que se fundaban dichos textos.

Por otra parte, la premisa de la soberanía compartida suponía que tanto los gobiernos de los estados como el nacional detentaban la soberanía nacional. Como se advirtió al discutir los proyectos de Sánchez y Maldonado, esta idea conllevaba la esperanza de que el mismo sistema federal funcionaría como un freno más contra cualquier abuso despótico de los poderes federales. En los proyectos constitucionales del segundo Constituyente mexicano se otorgaba un peso decisivo a las legislaturas de los estados como actores políticos. El hecho de que las legislaturas tuvieran la prerrogativa de elegir al poder ejecutivo nacional, en lugar de los ciudadanos, es el ejemplo más claro de la importancia que en estos proyectos se daba a los estados como árbitros del gobierno nacional.

En resumen, la separación de poderes creada en la Constitución de 1824 no tiene una sola fuente de inspiración, ni se podía caracterizar como una copia de otro modelo. Es el producto de la experiencia y el debate durante 1823. Como resultado, no se debe esperar que ostente necesariamente una coherencia filosófica común; ni analizarlo fuera de su contexto político inmediato.

## FUENTES CONSULTADAS

### Hemerografía

*Águila Mexicana*, 1823-1824.  
*El Sol*, 1823-1824.

### Bibliografía

- “Acta constitucional presentada al soberano Congreso Constituyente el día 20 de noviembre de 1823” en Manuel Calvillo, *La república federal mexicana. Gestación y nacimiento*, México, COLMEX/COLSAN, 2003, pp. 831-842.
- “Acta Constitutiva de la Federación Mexicana” en Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.), *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana. De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República Federal*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas/Cámara de Diputados, LXI Legislatura, t. 1, 1997, pp. 309-315 (Enciclopedia Parlamentaria de México, vol. 1).
- Aguilar Rivera, José Antonio, *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*, México, FCE/COLMEX, 2000.
- , *El manto liberal. Los poderes de emergencia en México, 1821-1876*, México, IJ-UNAM, 2001.
- Andrews, Catherine, “Constitutional Projects for the Division of Powers in Mexico During Iturbide’s Empire (1821-1823)”, *Journal of Latin American Studies*, Cambridge University Press, vol. 46, núm. 4, 2014, Cambridge, pp. 755-784.
- Anna, Timothy, *Forging Mexico*, Nebraska, University of Nebraska Press, 1998.
- Arroyo García, Israel, *La arquitectura del Estado mexicano: formas de gobierno, representación política y ciudadanía, 1821-1857*, México, Instituto Mora, 2011.
- Austin, Stephen, “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” en Manuel Calvillo, *La república federal mexicana. Gestación y nacimiento*, México, COLMEX/COLSAN, 2003, pp. 725-735.
- , “Proyecto de constitución para la República de México, formada por Stephen F. Austin de Texas, ciudad de México, 29 de marzo de 1823” en Manuel Calvillo, *La república federal mexicana. Gestación y nacimiento*, México, COLMEX/COLSAN, 2003, pp. 675-699.
- Ávila, Alfredo, *En nombre de la nación. La formación del gobierno representativo en México*, México, CIDE/Taurus, 2002.
- Barragán y Barragán, José, *Introducción al federalismo. La formación de los poderes en 1824*, México, IJ-UNAM, 1978.
- Benson, Nettie Lee, *La Diputación Provincial y el federalismo mexicano*, traducción de Mario A. Zamudio Vega, México, COLMEX/UNAM, 1995.
- Bustamante, Carlos María de, *Diario histórico de México, 1822-1848*, edición de J. Z. Vázquez y H. C. Hernández, México, CIESAS/COLMEX, 2003, CD, vol. 1.



Calvillo, Manuel, *La república federal mexicana. Gestación y nacimiento*, México, COLMEX/COLSAN, 2003.

"Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso general constituyente, 4 de octubre de 1824" en Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.), *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana. De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República Federal*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas/Cámara de Diputados, LXI Legislatura, 1998, t. 1, pp. 335-361 (Enciclopedia Parlamentaria de México, vol. 1).

"Constitución federativa de los Estados Unidos Mexicanos. Proyecto de la Comisión de Constitución del Congreso, fechado los días 6, 16, 20 de marzo de 1824" en Manuel Calvillo, *La república federal mexicana. Gestación y nacimiento*, México, COLMEX/COLSAN, 2003, pp. 853-873.

"Constitución política de la monarquía española" en Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.), *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana. De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República Federal*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas/Cámara de Diputados, LXI Legislatura, 1998, t. 1, pp. 98-133 (Enciclopedia Parlamentaria de México, vol. 1).

*Contestaciones del gobierno de México con el de esta capital de Guadalajara y su diputación provincial sobre la acta de esta corporación del 5 del presente junio, y nombramiento del sr. brigadier D. José de Herrera para jefe político*, Imprenta de San Román, Guadalajara, 1823.

"Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán, 22 de octubre de 1814" en Villegas Moreno Gloria y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.), *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana. De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República Federal*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas/Cámara de Diputados, LXI Legislatura, 1998, t. 1, pp. 163-182 (Enciclopedia Parlamentaria de México, vol. 1).

Eissa Barroso, Francisco, "Mirando hacia Filadelfia desde Anáhuac. La Constitución estadounidense en el Congreso Constituyente mexicano de 1823-1824", *Política y Gobierno*, CIDE, vol. XVII, núm. 1, primer semestre de 2010, México, pp. 97-125.

"Estatuto de Bayona (6 de julio de 1808)", en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/804/10.pdf>>

Fernández Sarasola, Ignacio, *La Constitución de Cádiz. Origen, contenido y proyección internacional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.

Ferrer Muñoz, Manuel, *La formación de un Estado Nacional en México: El Imperio y la República Federal, 1821-1835*, México, IJ-UNAM, 1995.

\_\_\_\_\_ y Juan Roberto Luna Carrasco, *Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano*, México, IJ-UNAM, 1996.

Fontana, B. (ed.), *The Invention of the Modern Republic*, Nueva York, Cambridge University Press, 1998.

Godechot, J. (ed.), *Les constitutions de la France depuis 1789*, París, Garnier-Flammarion, 1979.

Jaume, Lucien, "Sieyès et le sens du jury constitutionnaire: une reinterprétation", *Historia Constitucional*, Universidad de Oviedo, núm. 3, 2002, España, pp. 171-192, en <<http://hc.rediris.es/03/articulos/html/07.htm>>.

Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay, *The Federalist Papers*, introducción de Garry Wills, Nueva York, Bantam Classics, 1982.

"La constitution de 1791" en J. Godechot (ed.), *Les constitutions de la France depuis 1789*, París, Garnier-Flammarion, 1979, pp. 33-67.

Maldonado, Francisco Severo, "Contrato de asociación para la república de los Estados Unidos de Anáhuac por un ciudadano del estado de Jalisco. Segunda edición por el Doctor Severo Maldonado, Guadalajara, 1823" en Manuel Calvillo, *La república federal mexicana. Gestación y nacimiento*, México, COLMEX/COLSAN, 2003, pp. 753-830.

Manin, Bernard, "Checks, Balances and Boundaries: The Separation of Powers in the Constitution Debate of 1787" en B. Fontana (ed.), *The Invention of the Modern Republic*, Nueva York, Cambridge University Press, 1994, pp. 27-62.

Mateos, Juan Antonio, *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos*, México, J. V. Villada, 1877.

\_\_\_\_\_, *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos*, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1997, t. II (Enciclopedia Parlamentaria de México, vol. 2).

Mier, Servando Teresa de, "Voto particular del Doctor Mier, [1823]" en Edmundo O'Gorman (ed.), *Ideario político*, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1978 pp. 281-286.

Pantoja Moran, David, *Escritos políticos de Sieyès*, México, FCE, 1993.

\_\_\_\_\_, *El Supremo Poder Conservador. El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, México, COLMEX/COLMICH, 2005.

Pasquino, Pasquale, "The Constitutional Republicanism of Emmanuel Sieyès" en B. Fontana (ed.), *The Invention of the Modern Republic*, Nueva York, Cambridge University Press, 1994, pp. 107-119.

"Plan de la constitución política de la nación mexicana por la Comisión de Constitución del congreso, México, 16 de mayo de 1823" en Manuel Calvillo, *La república federal mexicana. Gestación y nacimiento*, México, COLMEX/COLSAN, 2003, pp. 701-724.



- Proyecto de la república federal de México. O sea discurso importante a la nación*, México, José María Benavente y Socios, 1823.
- Quinlan, David M., "Issues and Factions in the Constituent Congress, 1823-1824" en Jaime E. Rodríguez O. (ed.), *Mexico in the Age of Democratic Revolutions, 1750-1850*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers, 1994, pp. 177-207.
- Rodríguez O., Juan E., "La constitución de 1824 y la formación del Estado mexicano", *Historia Mexicana*, COLMEX, vol. 40, núm. 3, 1991, México, pp. 507-535.
- Sánchez, Prisciliano, "El pacto federal de Anáhuac (julio de 1823)" en Manuel Calvillo, *La república federal mexicana. Gestación y nacimiento*, México, COLMEX/COLSAN, 2003, pp. 746-750.
- Scuccimara, L., "El sistema de excepción. La construcción constitucional del modelo bonapartista (1799-1804)", *Fundamentos, Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, Universidad de Oviedo, vol. 2, 2000, España, pp. 273-351, en <<http://www.unioviedo.es/constitucional/fundamentos/segundo/pdf/napoleon.pdf>>.
- Sieyès, Emmanuel, "Opinión de Sieyès sobre las atribuciones y la organización de la 'Jury Constitutionnaire' propuesta el 2 termidor" en David Pantoja Morán, *Escritos políticos de Sieyès*, México, FCE, 1993, pp. 258-259.
- Vile, M. J. C., *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Indianapolis, Liberty Fund, 1998.
- Villegas Moreno, Gloria y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.), *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana. De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República Federal*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas/Cámara de Diputados, LXI Legislatura, 1998, t. 1 (Enciclopedia Parlamentaria de México, vol. 1).
- Wood, Gordon S., *The Creation of the American Republic, 1776-1787*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1969.

## REPENSANDO EL PRIMER CONSTITUCIONALISMO FEDERAL MEXICANO (REFLEXIONES Y SUGERENCIAS)

Marta Lorente  
Universidad Autónoma de Madrid

### I. EMILIO RABASA Y LA CONSTITUCIÓN DE 1824

"La obra estaba lejos de la perfección; pero era noble".<sup>1</sup> Esta es la conocida opinión de Emilio Rabasa sobre la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso Constituyente en octubre de 1824. Siendo como fue un magnífico observador de la historia del constitucionalismo mexicano, las breves páginas que el autor de *La constitución y la dictadura* dedicó a aquella obra han envejecido bastante bien; es más, con independencia de sus obvias limitaciones, hay que subrayar que algunas de las cuestiones sobre las que Rabasa focalizó su interés siguen centrandos muchos debates sobre la naturaleza y caracteres del primer constitucionalismo federal mexicano. Exagerando un poco, podría afirmarse que la práctica totalidad de los mismos tienen como presupuesto el famoso declive de la versión nacionalista de la historia,<sup>2</sup> el cual, al convertir en objeto lo que antes era sujeto de historia,<sup>3</sup> viene desenfocando un buen número de convenciones historiográficas.<sup>4</sup>

Así las cosas, la historia del constitucionalismo en general, y del mexicano en particular, se ha complejizado no poco. Ya de entrada, en ocasiones resulta difícil fijar una cronología de orígenes, sobre todo cuando nos referimos al constitucionalismo hispánico, si es que así se me permite denomi-

<sup>1</sup> Rabasa, *La constitución y la dictadura*, 1968, p. 6.

<sup>2</sup> Una reciente síntesis respecto de las consecuencias de esta cuestión en Annino, *Silencios y disputas*, 2014.

<sup>3</sup> Palacios, *La Nación*, 2009.

<sup>4</sup> Breña, *El primer liberalismo*, 2006, y Ávila, *La independencia de México*, 2007.