

MARCOS ARMANDO HARDY

LA TEORÍA DEL EJECUTIVO FUERTE  
Y LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1924

DOCTRINA DE ANTECEDENTES NACIONALES  
Y EXTRANJEROS

I

LOS PAÍSES que integran los extensos territorios que nacen al Sur del Río Bravo para terminar en el Polo Austral, ofrecen al estudioso o al observador de sus instituciones jurídico-políticas un panorama contradictorio y a veces caótico. Quizá la contradicción fundamental pueda encontrarse entre sus regímenes constitucionales, inspirados en las ideas del iluminismo y en el programa de los Constituyentes de Filadelfia, y la práctica cotidiana de los derechos y garantías proclamadas solemnemente en textos constitucionales, pero casi siempre negadas o retaceadas. En verdad, que sobre el oro puro de la ley suprema se han ido acumulando las lacras de procedimientos y prácticas que son su negación.

América Latina, para el observador superficial que desconoce nuestras tradiciones y el sedimento histórico sobre el que se asientan sus instituciones —que jamás fueron una copia servil de las fuentes en que abrevaron— aparece como el continente de los regímenes “fuertes”, de los pronunciamientos militares que se suceden en los años, de los golpes de Estado enmascarados de “revoluciones”, de la continua zozobra política y social.

Es cierto que no puede verse en las instituciones políticas la clave de esa inestabilidad que tanto afecta a la mayoría de los países latinoamericanos, y que la raíz de esos males debe buscarse en su insuficiente desarrollo económico, en un anacrónico sistema de la propiedad agraria, en la existencia de fuertes y rapaces oligarquías nativas que supeditan los intereses nacionales a la conservación de sus privilegios y en su excrecencia y brazo armado: la casta militar.

## II

Como no nos proponemos encarar un ensayo sociológico o económico de esas causas fundamentales, hemos de examinar una de sus instituciones, o mejor dicho función estatal, que es a nuestro juicio responsable de muchos males de América Latina y una flagrante violación de sus aspiraciones republicanas y democráticas: el Ejecutivo "fuerte".

Creo necesario hacer una advertencia previa. No participo de la técnica seguida por tantos constitucionalistas y tratadistas de derecho público, por la que hacen referencia a los "Poderes" del Estado. Entiendo, por el contrario que existe un sólo poder estatal, ya que sería contradictorio concebir un gobierno central en el que se encontraran coexistiendo varios y distintos poderes. Concibo, conforme a la realidad y a una estricta técnica jurídica, que existe un sólo poder estatal que se ejerce a través de sus tres clásicas *funciones*: legislativa, ejecutiva y judicial.

## III

Decía que los textos constitucionales latinoamericanos se han inspirado en las ideas del iluminismo y de la Enciclopedia, en aquel vasto movimiento científico e intelectual que fue la levadura de la gran Revolución Francesa. No en vano, aquellos que en el amanecer de la libertad optaban por el sometimiento a la corona española, llamaban a los fundadores de la nacionalidad, de modo despectivo, los "afrancesados" queriendo indicar con ello que eran receptores de ideas foráneas, exóticas y disolventes.

El constitucionalismo latinoamericano conoció en sus orígenes el ideario de la joven y pujante burguesía que sobre las ruinas del mundo feudal, proclamaba los derechos del hombre —del hombre burgués para ser más precisos— y encumbraba en el trono a la razón como medida y patrón de todo lo existente. Todas las cosas, todas las instituciones, todas las creencias, debían comparecer ante el supremo tribunal de la razón y justificar su existencia o perecer.

Esteban Echevarría en su "Dogma de Mayo" que fuera la restauración del ideario de Mariano Moreno, el jacobino de la Revolución argentina de 1810, reflejaba fielmente esa inmensa llamarada francesa que entronizó a la razón, al examinar las bases de una constitución:

Las condiciones del pacto están escritas: la piedra angular del edificio social, puesta; el gobierno organizado y animado por el

espíritu de la ley fundamental. El legislador la presenta al pueblo; el pueblo la aprueba, si ella es el símbolo vivo de su razón.

La obra del legislador constituyente está concluida.

Si la ley orgánica no es la expresión de la razón pública proclamada por sus legítimos representantes; si éstos no han hablado en esa ley de sus intereses y opiniones de sus poderdantes; si no han procurado interpretar su pensamiento; o en otros términos, si los legisladores, desconociendo su misión y las exigencias vitales del pueblo que representan se han puesto como miserables plagiarios a copiar de aquí y de allí artículos de constituciones de otros países, en lugar de hacer una que tenga raíces vivas en la conciencia popular, su obra será un monstruo abortado, un cuerpo sin vida, una ley efímera y sin acción que jamás podrá sancionar el criterio público.

El legislador habrá traicionado la confianza de su poderdante, el legislador será un imbécil.

Si por el contrario la obra del legislador satisface plenamente la razón pública, su obra es grande, su creación sublime y semejante a la de Dios. Entonces ni el pueblo, ni el legislador, ni ninguna potestad social, podrá llevar su mano sacrilega a ese santuario, donde está trazada con letras divinas la ley suprema e inviolable; la ley de las letras, que todos y cada uno han reconocido, proclamado y jurado ante Dios y los hombres respetar. La soberanía, por decirlo así, se ha encarnado en esa ley; allí está la razón y el consentimiento del pueblo; allí está el orden, la justicia y la libertad; allí está la salvaguardia de la democracia.

#### IV

Es a Francia a quien cabe otorgar la influencia de la filosofía que informa a las instituciones jurídico-políticas de éste continente y de todo el sistema constitucional contemporáneo. Y si Rousseau desarrolla la idea central de la soberanía popular, que es la médula del régimen democrático, es Montesquieu, sin olvidar a Locke, a quien cabe plantear la teoría de la división de los "poderes", o sea de las tres fundamentales funciones del poder estatal. Debe aclararse que esa influencia no se extendió a todos los estatutos supremos, ya que la Constitución de 1824 se inspiró en la Constitución de Cádiz, particularmente en lo que se refiere a la organización de las funciones del poder del Estado.

En el tema que nos ocupa, el de la organización estatal, más que de la filosofía política que la informa, es clara y notoria la influencia de los Constituyentes de Filadelfia que redactaran, como dijera J. M. Beck, "la más antigua forma de gobierno comprensiva y escrita que existe en el mundo".

El sistema de la división de las funciones del poder estatal, tratado en el N° XLVII de *El Federalista* por Madison, estaba influido por la constitución inglesa y ya aparece formulado en el Bill of Rights de Virginia de 1776 (sección 5a.). Considerado ese difícil mecanismo, como una de las excelencias de la Constitución, originaba, según *El Federalista* (N° LI), una doble garantía y seguridad para los derechos del pueblo.

Ese sistema ha sido descrito como un sistema de “contrapesos y balanzas” y Adams, en 1814, preguntaba:

¿Hay en la Historia una constitución más complicada que la nuestra? En primer lugar, diez y ocho Estados y algunos territorios contrapesan al Gobierno nacional; en segundo lugar, la Cámara de Representantes contrapesa al Senado, y éste a la Cámara; en tercer lugar, la autoridad ejecutiva contrapesa, en cierta medida, a la autoridad legislativa; en cuarto lugar, el poder judicial contrapesa a la Cámara, al Senado, al Ejecutivo y a los Gobiernos de los Estados; en quinto lugar, el Senado contrapesa al Presidente en todos los nombramientos para funcionarios públicos y en todos los tratados...; en sexto lugar, el pueblo tiene en sus manos la balanza contra sus propios representantes por elecciones bienales...; en séptimo lugar, las legislaturas de los Estados contrapesan al Senado por las elecciones sexenales...

No soy de quienes consideran al sistema constitucional norteamericano como un ejemplo cabal de democracia y de garantías y seguridad para el pueblo. Antes de fundamentar las razones que tengo para considerarlo, por el contrario, como un sistema ingenioso por el cual una minoría poseedora restringió una efectiva democracia a una mayoría desposeída, considero necesario expresar que reputo como antidemocrática la división de las funciones del poder estatal, y particularmente la llamada independencia de la rama judicial y la inamovilidad de que gozan sus integrantes. Si la soberanía reside originariamente en el pueblo (art. 5 de la Constitución de Apatzingán), si la democracia, que se nutre en ese concepto esencial, es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, según la inmortal definición de Abraham Lincoln, todo sistema que tienda a impedir el directo y efectivo control popular sobre las distintas ramas del poder público o de remover a quienes lo ejercen, es una flagrante violación de aquellos principios.

Esto se planteó en los debates de la Convención nacional francesa de 1848, donde un grupo de representantes encabezado por Félix Pyat, defendía la idea de un gobierno ejercido por una Cámara única que delegaba la función ejecutiva en un comité extraído de su seno. Se inspiraba en el

decreto del 14 frimario del año II que estableciera la fórmula de que "La Convención es el centro motor del gobierno". Pyat decía que "Nuestros padres, nuestros maestros. . . constituyeron un poder único, la Convención, que salvó a Francia. . . En una República, ya no hay sino un derecho, el derecho del pueblo y no hay más rey que el pueblo mismo. . ." Y agregaba que la elección directa de un presidente, significaba "una consagración más divina que el óleo de Reims y la Sangre de San Luis". Jules Grévy, en la misma corriente de ideas, consideraba que la división en tres poderes (se refería al ejecutivo y a las dos cámaras) era el gran error político de la época y que había que barrer con el recuerdo de Montesquieu, que el sistema inglés no era un régimen definitivo y perfecto.

La experiencia que nos brinda el sistema judicial norteamericano, que particularmente durante el periodo del New Deal, trabó todas las iniciativas para el progreso social y económico, y los excesos de los ejecutivos "fuertes" en América Latina, justifican, entre otras muchas cosas, la opinión que aquí no hago más que esbozar.

## V

Dije que iba a hacer referencia al sistema norteamericano de pesos y contrapesos, que es la justificación de la división de las funciones del poder estatal.

No pretendo negar la sabiduría de los constituyentes de Filadelfia, pero tampoco puedo, desde las investigaciones de Charles A. Beard, atribuirles el carácter de semidioses con que se los ha caracterizado. Es ya evidente que los delegados que redactaran el proyecto de constitución propuesto a la ratificación de los estados, concordaban sustancialmente en cuestiones de comercio y propiedad. Cuando Randolph, presentó a la asamblea el plan de gobierno elaborado por Madison, deploró que en muchos estados hubiera una excesiva democracia, y señaló como el peligro esencial a enfrentarse el de las partes democráticas de las constituciones estatales.

El singular mérito, la sabiduría de los constituyentes norteamericanos, radica en que hicieron a la democracia el máximo de concesiones compatibles con el mantenimiento de la propiedad privada y con los intereses de las clases adineradas.

Los constituyentes sustituyeron el principio de la tradicional obediencia a la autoridad, de un pueblo sometido, por un sistema de equilibrios y frenos, tan complejo e intrincado, que resultaba casi imposible que a través de su estructura asomara una sola gota del sentimiento popular. El rasgo sobresaliente de la Constitución de Filadelfia fue la recepción del secreto

clave del gobierno británico, que Montesquieu elogiara erróneamente. Tal como fue concebido en su forma primitiva, el federalismo actuó como un valladar contra la democracia en una región donde libertad e igualdad significaban algo más que simples categorías filosóficas. El Senado, la Cámara de Representantes, la Suprema Corte y el Presidente fueron ideados y contruidos como cuatro funciones del poder estatal que actuarían como contrapeso. En tanto, los representantes, la mayor función democrática, eran frenados por las otras tres, la Suprema Corte y el Senado restringían la actividad presidencial. Y las cuatro en su conjunto, merced al sistema federal, aseguraban que las legislaturas estatales no afectaran los derechos naturales del hombre —equiparados a los intereses de la clase pudiente— por un exceso de democracia. Si bien el poder federal tenía una esfera de actuación restringida, esa esfera comprendía precisamente aquellas cuestiones, como relaciones exteriores, mando supremo de los ejércitos, comercio exterior y emisión y control de la moneda circulante, que eran precisamente las necesarias para hacer inofensiva a la turbulenta democracia de los estados federados.

Si bien el ensayo de Locke inspira a los constituyentes, ellos van más allá de una interpretación para ampliar la doctrina. Locke, envuelto por las tradiciones seculares de la nación inglesa, no había creído necesario el estudio de medidas para resolver los conflictos que pudieran suscitarse entre una minoría poseedora —cuyos intereses eran equiparados a la categoría de derechos naturales— y una mayoría desposeída. En cambio, los hombres de Filadelfia se vieron obligados a enfrentar esa cuestión vital, porque la minoría que debían proteger, actuante en un país turbulento, no tenía siglos de tradición que ampara su *statu quo*. Para ello crearon una Corte Suprema, oráculo e intérprete máximo de la Constitución, que garantizaría, aun cuando lo exigiesen los representantes del pueblo, que no habría una nueva interpretación de derechos naturales que ofendiese los intereses de los pudientes. La voluntad popular fue debilitada al ser dividida en medidas federales y estatales, la política extranjera quedó fuera del control de los representantes, y el Senado, gracias a que sus miembros eran electos de modo indirecto, quedó tan apartado de la voluntad popular que se hizo de él un obstáculo invencible para toda iniciativa democrática o de progreso social.

Madison, caracterizó con notable franqueza y sagacidad, la filosofía política y las motivaciones fundamentales de esa Constitución que tanto le debe, cuando dijo:

Habrán acreedores y deudores agricultores, comerciantes y fabricantes. Particularmente existirá la distinción entre ricos y pobres... No podemos ser considerados todavía como una masa homogénea en la que todas las cosas que afectan a una parte de la misma, afecten del mismo modo a su totalidad. Al construir un sistema que deseamos que dure por las edades por venir, nosotros no debemos perder de vista el cambio que esas edades traerán consigo. Un aumento de población aumentará necesariamente la proporción de aquellos que tendrán que sufrir los embates de la vida, deseando en secreto una mejor repartición de sus bendiciones. Es posible que con tiempo éstos superen a los que se encuentran bien situados económicamente. De acuerdo con las leyes del sufragio el poder pasará a manos de los desposeídos. Todavía no ha tenido lugar en este país intento alguno sobre la distribución de las tierras, pero ya han aparecido síntomas de un espíritu perturbador, según tenemos entendido, en algunas regiones, de manera que nos avisan del futuro peligro. ¿Y cómo vamos a preservarnos de él basándonos en principios republicanos? ¿Cómo vamos a poder prever el peligro en todos los casos de coaliciones interesadas en oprimir la minoría que debemos defender?

Lógicamente, una Constitución que perseguía esos fines descritos por Madison, sólo podía ser redactada por constituyentes identificados con la defensa de los intereses de esa minoría poseedora. Carl Brent Swisher destaca que el movimiento para la convención de Filadelfia "fue apoyado eficazmente por conductores políticos y hombres de negocios de todo el país" y que para presidirla se nombró a George Washington, no sólo por sus méritos militares, sino por su riqueza y su reputación como hombre de negocios. Y agrega:

Los defensores de la moneda barata, los voceros de las clases deudoras, los protectores de la legislación estatal que debilitara las obligaciones de los contratos, no estaban presentes en la convención constituyente de Filadelfia. No fue necesario malgastar tiempo refutando las ideas que estas personas hubieran expuesto de estar presentes... La resolución según la cual los senadores debían ser elegidos por las legislaturas de los estados y no por votación del pueblo, fue adoptada para favorecer la estabilidad económica; al ser elegido indirectamente, se esperaba que el Senado actuara en forma restrictiva sobre la Cámara de Representantes, elegidos popularmente.

Los poderes otorgados al Presidente fueron tan amplios que Benjamín Franklin, que temía el desarrollo de una monarquía pensó que la persona electa para el cargo debía actuar con fines patrióticos y desinteresados, sin ninguna compensación. Y el temor de Franklin no era infundado,

pues las facultades del Presidente fueron tan desmesuradas, que puede considerarse su institución como una prolongación, un resabio del espíritu monárquico de la metrópoli. El presidente Andrew Jackson, era llamado, como recuerda Adolfo Posada, "King Andrew the first".

## VI

En su obra *Great Presidential Decisions, cuyo subtítulo* evidencia por demás la preeminencia del Ejecutivo ("State papers that changed the course of history"), Richard M. Morris publica y comenta treinta y cuatro decisiones fundamentales desde la proclama de Washington respecto a la "Whisky insurrection" de Pennsylvania, demostrando así que todas las decisiones trascendentales de la historia norteamericana fueron adoptadas por el Presidente, prescindiendo del Congreso. Y el profesor de la Universidad de Columbia, al defender las prerrogativas de la función ejecutiva, dice en la introducción:

In the mid-twentieth century the President of the United States is the acknowledged leader of the free world. . . Despite its world significance the Presidency is in essence an American institution shaped by the forces of American history. Not inaccurately has the President been described as a kind of "one-man distillation of the American people". . . Elected by the whole people, the President might well seem to have a mandate to act, to shape opinion rather than to follow it. When the President makes up his own mind, he bears out Andrew Jackson's observation that "one man with courage makes a majority". . . This book treats the President as a maker of decisions, not just ordinary day-to-day decisions, but large ones which may fairly be said to have shaped the course of history. Whether from the written Constitution, or from custom, or crises, the President has the power to act.

Y es así, tanto en los Estados Unidos, pero particularmente en la América Latina, como se observa una degradación de la función parlamentaria, en tanto la función ejecutiva adquiere una preeminencia exagerada, al punto que la iniciativa de las leyes quedó definitivamente en manos del Presidente, y el Congreso se ha transformado en una simple caja receptora de proyectos elaborados por el ejecutivo, y que generalmente vota y aprueba sin discusión, haciéndose, lo más, una glosa del mensaje que acompaña al proyecto de ley. Este es uno de los más peligrosos extremos a que nos lleva la concepción del Ejecutivo "fuerte", que significa el ocaso de los

principios republicanos y democráticos, por cuya conquista y real vigencia se levantaron los fundadores de la nacionalidad hace siglo y medio contra la corona española.

## VII

Es común la idea entre los hombres de derecho y los profanos que la existencia de un ejecutivo fuerte, de una dirección única y de mano dura, es la garantía de la estabilidad política de una república. El pasado y el presente de muchos países latinoamericanos, entre ellos Argentina, evidencia que esa opinión no se ajusta a la realidad de los hechos. Y los hechos, esos tozudos hechos, demuestran que los ejecutivos fuertes no han sido ni son las estructuras institucionales que aseguren la paz social y el progreso político. Una teoría o una institución jurídica que no admite la confrontación con la realidad, debe ser desechada. La vieja sabiduría inglesa decía que la prueba del *pudding* es comer el *pudding*.

Quienes así opinan, invocan en su apoyo la experiencia de los regímenes parlamentarios europeos, particularmente del francés, con sus continuas crisis ministeriales y cambios de gabinete. Podría decirse en su contra, que la última constitución francesa que cercenó las prerrogativas del parlamento y lo redujo casi a la impotencia, fortaleciendo a la vez, en grado sumo, al titular de la rama ejecutiva, no ha sido la panacea que pueda terminar con la inestabilidad política y social de Francia. Pero hay algo más. A partir de la segunda Guerra Mundial, hemos asistido a un proceso de degradación del régimen parlamentario, mediante una serie de leyes electorales que violando el principio de representación popular, consagrado por la constitución, han discriminado a los electores, según sus tendencias y la extracción social de los distritos a que pertenecen. En Francia, por ejemplo, y lo pude constatar en el año 1953 durante mi estancia en ese país, los distritos obreros de París necesitaban más de 100.000 votos para elegir un diputado, en tanto que los distritos de gente de posición económica elevada no demandaban más de 20.000. De modo tal, la concepción de Sièyes de que el parlamento fuera la imagen de la Nación quedaba totalmente desnaturalizada, ya que esa asamblea no es más que una burla al principio de la representación popular y en ella no están representadas todas las tendencias políticas o sociales, y si lo están no lo son en la proporción que les corresponde. Un parlamento así integrado, que no representa fielmente a la nación, jamás puede ser garantía de estabilidad de gobierno alguno y depende de alianzas tan precarias como espurias para subsistir.

De ahí que los gabinetes por él consagrados dependan, en cada voto de confianza, de componendas entre los representantes o sus padrinos.

Los antecedentes de este proceso de determinación del régimen parlamentario, no sólo los encontramos en el pasado inmediato; los hay también en los orígenes de los sistemas democráticos. Ya hicimos mención de cómo el Congreso de Filadelfia estaba integrado fundamentalmente por ricos propietarios y la clase de los deudores no tuvo acceso a él. En la Inglaterra de los tiempos de Edmund Burke la distribución geográfica de los distritos era totalmente arbitraria, como resultado de los intereses que determinaba la concesión de la representación parlamentaria a los distintos distritos. Por ello, cuando Tom Payne rebatió las "Reflexiones sobre la Revolución francesa" de Burke, puedo señalar con sobrada razón:

El condado de Yorkshire, que contiene cerca de un millón de almas, envía dos diputados; lo mismo hace el condado de Rutland, que no tiene la centésima parte de esa cifra. La ciudad de Old Sarum, que no tiene tres casas, elige dos diputados; y a la de Manchester que tiene más de sesenta mil almas, no se le admite que envíe ni siquiera uno.

Maurice Haurieu ha negado que el problema de la primacía de la función ejecutiva pueda apreciarse desde un punto de vista jurídico y si es esencialmente político:

Cuando se ventila la cuestión de saber si, en el equilibrio del gobierno parlamentario, el poder dominante debe ser el legislativo o el ejecutivo, si el Parlamento debe limitarse a controlar al gobierno o si debe inmiscuirse en la acción gubernamental y tomar iniciativas con respecto a ella, se plantea una cuestión propiamente política. . .

Ahora bien, esta verdad es desconocida por una concepción de origen revolucionario, que han aceptado la mayor parte de los juristas del Derecho público y que tiende a calificar el poder ejecutivo, no desde un punto de vista político, sino desde un punto de vista estrictamente jurídico, situándole no en el plano real de la vida gubernamental, sino en el plano ideal del estado de Derecho.

Esta concepción parte del postulado ideal de que el funcionamiento del Estado, debiendo subordinarse por completo al Derecho y a la ley, se reduce a las dos operaciones siguientes: 1a., la legislación, o emisión de la ley por un poder legislativo; 2a., la ejecución de la ley por un poder ejecutivo. En esta perspectiva es natural que el poder ejecutivo importe menos que el legislativo, porque el acto de legislación parece sobresalir mucho sobre el de ejecución de la ley, y se llega a la conclusión de que el ejecutivo no es un representante autónomo de la nación, sino un poder delegado, sometido al poder legislativo.

Haurieu invita, entonces, a abandonar a “los juristas que viven en el ideal la definición del poder ejecutivo por la ejecución de la ley” y decide volver a lo que llama la realidad política, concibiendo la función ejecutiva como un poder que ejecuta las cosas, especialmente la cosa pública, afirmando que sus decisiones, en cuanto tienden a la salvación de la cosa pública valen por sí mismas.

Disiento con el tratadista francés, y considero, por el contrario, que el jurista no puede limitarse a la pura y simple interpretación de la realidad para plasmarla en fórmulas legales. Aun a riesgo de que se le repunte viviendo un ideal, el jurista no puede limitarse a sólo *interpretar* un estado de cosas existentes, sino contribuir, por el derecho, a *transformarlo*. Y la concepción de la democracia, cual la concibieran los colonos que se levantaron contra la corona inglesa, o los *sans-culottes* que abatieron el poder de los Borbones o los fundadores de nuestras patrias, era un puro idealismo, pero nunca desarraigado de las condiciones político-sociales que les tocó vivir. Esa concepción de la democracia, por la que lucharon y murieron, abjuraba del principio de autoridad “per se”, que Haurieu formula más de un siglo después.

Aceptar esa fórmula, limitarnos a aceptar mansamente una “realidad”, significa caer en el decisionismo schmitteano. El derecho posee su propia esfera relativamente autónoma, dentro de una política de gran envergadura y de una comunidad estable. Expresiones como la soberanía del derecho nos plantean siempre preguntas concretas. En primer término si el derecho significa las leyes positivas y los métodos de legislación vigentes que deban persistir: en tal caso, esa soberanía del derecho no es más que la justificación de un cierto estado de cosas cuyo mantenimiento interesa a quienes establecieron su poder político o su dominio económico sobre la base de esa estructura legal. En segundo término, pueden invocar el derecho, como un derecho superior o más justo, opuesto al derecho del *statu quo*, los grupos sociales que no lo aceptan y desean transformarlo. Ningún avance, ningún progreso social podría concebirse, si en las edades cumbres de la historia humana no hubieran existido inconformistas que declararan: ese estado de cosas no es justo, vamos a transformarlo. Fue el inconformismo de nuestros mayores, su negativa a interpretar y aceptar la realidad jurídica y social de la colonia, lo que nos dio una patria libre basada en otro derecho, tan *real* como aquel que destruyeron.

Correspondió a Hobbes el destacar que en cada caso la soberanía del derecho no significa sino la de los hombres que instalan y manejan las normas jurídicas, y que el dominio de un derecho “superior” es una frase

hueca, excepto cuando adquiere sentido político, es decir cuando un grupo social debe gobernar sobre otro grupo del "orden inferior" en virtud de su "orden superior".

## IX

La Constitución del año 1824, con todos los méritos históricos que cabe reconocerle, y la sagacidad política, acendrado patriotismo y capacidad jurídica de sus redactores, incurrió a mi juicio en el mismo error gravísimo de otorgar al titular de la función ejecutiva demasiadas prerrogativas. A más de los antecedentes jurídicos y tradiciones que pesaban sobre la Constituyente en esa cuestión, entiendo que en México, como en las demás colonias liberadas del yugo español, la influencia de los constituyentes de Filadelfia y cierta herencia ideológica, quizá inadvertida pero fuerte, jugó un papel singular.

Un importante órgano de opinión, el periódico *El Sol*, reflejaba esa mentalidad en su editorial del sábado 9 de octubre de 1824 (cuya importancia radica en que la Constitución había sido jurada cuatro días antes, el 5 de octubre), al comentar que "el zozobante bajel del Estado que tantas veces estuvo a punto de naufragar, se acerca al puerto de su prosperidad y gloria", olvidaba a las demás ramas del gobierno, para destacar única y exclusivamente al ejecutivo:

Sí, mexicanos, el Supremo Poder Ejecutivo que ya va a descansar de sus desvelos infatigables, ora entablado relaciones ventajosas con las potencias confinantes y de mayor nombradía, ora arreglando su administración interior con providencias dignas del siglo, va a poner en manos de un nuevo gobernante la tierna planta de la República, para que a la sombra y riego del compatriota elegido, fluctifique abundoso en honor y gloria del Septentrión. Va a ponerse al frente de los negocios públicos un jefe de los que entre otros posee las cualidades dignas de un Presidente republicano. . . se van a percibir los frutos de un gobierno paternal. . . él abunda en conocimientos sublimes, él se halla con las mejores intenciones. . ."

Antecedentes nacionales inmediatos de cómo los padres de la libertad de México concebían el ejercicio de la función ejecutiva, pueden encontrarse, por ejemplo, en los "elementos constitucionales" circulados por el licenciado Rayón, el que el 12 de marzo de 1813 solicitara a José María Morelos que no fueran publicados porque "cada día me disgustan más". En su art. 7º se establecía un Supremo Congreso integrado por cinco voca-

les nombrados por las representaciones de las provincias (que provisionalmente serían en número de tres en cumplimiento del pacto convencional del 21 de agosto de 1811), siendo el más antiguo vocal su Presidente, y el más moderno su Secretario. En el art. 14° se creaba un Consejo de Estado para los casos de declaración de guerra y ajuste de paz, y aunque la redacción es confusa, ya que en el art. 15° el Supremo Congreso aparece con la denominación de Suprema Junta, ésta debía compartir con el Consejo de Estado las cuestiones de gastos extraordinarios u obligación de los bienes nacionales.

Si bien puede considerarse que esos dos organismos ejercían conjuntamente las funciones legislativa y ejecutiva, el art. 17° señala que los representantes nombrarían un Protector Nacional, quien por el artículo siguiente era el indicado para proponer al Supremo Congreso el establecimiento y derogación de las leyes y cualquier negocio que interese a la Nación. Finalmente, y aunque señalamos que ambas funciones —legislativa y ejecutiva— parecen confundirse, ya que el Protector Nacional tiene atribuciones limitadísimas, se determina en el art. 21°:

Aunque los tres Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sean propios de la Soberanía, el Legislativo lo es tan inerrante que jamás podrá comunicarlo.

Ese boceto, del que el mismo Rayón percibió sus defectos como ya dije, señala sin embargo que existía la idea de no fortalecer la función ejecutiva, y que las atribuciones fundamentales de ésta, tal como hoy se conocen, debían recaer en uno o dos cuerpos colegiados.

En los 23 puntos dados por Morelos para la Constitución en Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813, y en los que se recogen algunas de las sugerencias del licenciado Rayón, si bien no se determina la organización y atribuciones de las distintas ramas del poder (de las que sólo se hace referencia en el punto 5° como expresión y derivación de la soberanía del pueblo), los que llevan los números 12° y 14° mencionan al Congreso, y el 20° a una Suprema Junta, por lo que cabe inferir que se persiste en la idea de una función ejecutiva confiada a un cuerpo colegiado.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, bajo la influencia de los antecedentes expuestos, establecía como rama ejecutiva un Supremo Gobierno, compuesto por tres individuos, iguales en autoridad y que se alternarían por cuatrimestres en la presidencia (art. 132), y que serían elegidos por el Supremo Congreso conforme a lo dispuesto por el Capítulo XI.

Vemos aquí nuevamente la renuencia a confiar en una sola persona todas las atribuciones que corresponden a la función ejecutiva, y lo que es más notable, se crea casi un tipo de gobierno parlamentario, según se desprende del citado Capítulo XI, y se dispone que la tropa de guarnición estará bajo las órdenes del Congreso.

Es interesante señalar que la Asamblea General Constituyente de 1813 de las Provincias Unidas del Río de la Plata, también delegaba la función ejecutiva en un Triunvirato, dictando luego, el 27 de febrero un "Estatuto dado al Supremo Poder Ejecutivo" y en el que se establecía que podría ser

juzgado o removido por la Asamblea General Constituyente, en el caso de traición, cohecho, malversación de los caudales del Estado, o violación de sus soberanos decretos.

Puede apreciarse cómo esa Asamblea argentina, contemporánea de los proyectos mexicanos citados *ut supra*, tenía resistencia también a delegar la función ejecutiva en un solo individuo y la sometía a la autoridad superior del cuerpo legislativo.

Análogas previsiones pueden encontrarse en el proyecto de constitución para las provincias del Río de la Plata, redactado por una comisión especial designada el 4 de diciembre de 1812. Allí se creaba un directorio ejecutivo de tres individuos, elegidos por el Congreso, quedando supeditado no sólo a él, sino a un Consejo de Estado al que debía oír en todos los asuntos graves.

## X

Hice ya mención de la Constitución sancionada para la nación mexicana el 4 de octubre de 1824. En ella, apartándose de los antecedentes ya vistos, art. 74, declara:

Se deposita el supremo poder ejecutivo de la federación en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El Presidente elegido por la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas (art. 85) gozaba ya de amplias prerrogativas y atribuciones (arts. 105 a 111), respecto al manejo de las relaciones exteriores, mando de las fuerzas armadas y en materia financiera. Cabe señalar sin embargo que el parágrafo I del art. 112 le prohibía mandar en persona las fuerzas de mar y tierra sin previo consentimiento del Congreso general, debiendo delegar el gobierno en el vicepresidente cuando asumiera el mando de los ejércitos.

Resulta interesante, para valorar debidamente todo el proceso que llevó a la redacción definitiva de la citada Constitución, el conocimiento de los debates de la convención constituyente a través del periódico *El Sol*.

La organización de la rama ejecutiva del gobierno, motivó arduas polémicas en el seno de la constituyente, entre los partidarios de que esa función fuera unipersonal y los adherentes a la tesis de que fuera colegiada. Es de destacar, sin embargo, que unos y otros coincidían en la necesidad de limitar las atribuciones del ejecutivo, de modo tal, que no constituyera un peligro para las libertades públicas ni se corriera el riesgo de una tiranía.

## XI

Al discutirse el proyecto por la Comisión Redactora, se suscitó una interesante polémica que reflejaba la pugna de tendencias respecto al tema que nos ocupa, en la sesión del 2 de enero de 1823 y que comenzó con la intervención del Diputado por el Estado Libre de Yucatán, don Manuel Crescencio Rejón. Para documentar la investigación realizada, me permito reproducir las intervenciones de los constituyentes en esa sesión tal como las presenta *El Sol* del día 4 de enero, N° 204:

Lo impugnó el Sr. Rejón, sosteniendo que las ventajas que se conciben en el gobierno de una sola persona que son la celeridad y el secreto, se hallan en el de tres, y en éste se evitan los inconvenientes del primero, que son la precipitación en las providencias y el peligro de la tiranía. Llamó la atención a que los gobiernos monárquicos no son lentos, ni faltos de secreto, sin embargo de que obran en ellos varias personas que son por lo menos el rey y los ministros.

La réplica estuvo a cargo del diputado por el Estado de México, Tenoxtitlán, don Carlos María de Bustamante, partidario del ejecutivo unipersonal, quien defiende ese criterio alegando que:

evita la morosidad en la ejecución, que es el defecto del gobierno de muchos, aunque éste tiene la ventaja de la multiplicación de luces, las cuales también podrían proporcionarse en el caso del artículo. Dijo que no era fácil que un hombre solo pudiera tomar el ascendiente y prestigio necesario para entronizarse y conservarse en el trono. Citó el ejemplo de D. Agustín de Iturbide y concluyó pidiendo que el presidente de la confederación mexicana, concluido su tiempo, sufra un rigurosísimo juicio de residencia”.

El diputado por Puebla de los Angeles, don José Mariano Morín, defensor de la tesis del ejecutivo colegiado, afirma que:

un presidente astuto era capaz de erigirse en monarca, y conservarse en el trono, con tal que se condujera de un modo dulce y fino, y no soltando groseramente la rienda de su ambición como D. Agustín Iturbide. . . Hizo presente las circunstancias críticas en que nos hallamos, y exhortó a que nos temiéramos a nosotros; concluyendo en asegurar que veía gran peligro en depositar al gobierno en un solo individuo, y que no daría su voto para ello, aunque lo amenazaron con un puñal.

Don Juan José Romero, representante del Estado de Jalisco, interviene acto seguido, en defensa de la tesis contraria:

. . . las circunstancias de la nación demandan energía en el gobierno y esto se conseguirá depositándolo en una sola persona. Dijo que en un sistema representativo y federal, no es fácil que un hombre que gobierna por tiempo limitado a un pueblo celoso de sus derechos, de los cuáles sólo le confía una parte, y eso bajo prudentes precauciones, llegue a tiranizarlo.

En el número siguiente del diario *El Sol*, donde continúa la publicación de esa sesión, se consigna en primer término el discurso del diputado por México, don Juan Rodríguez, quien expresa sus temores ante la idea de que se sancione la organización de la rama ejecutiva conforme al sistema unipersonal:

La libertad peligra bajo el gobierno de un solo hombre, que tiene arbitrio de crearse un partido por medio de los empleos, y puede disponer de la fuerza armada. Que aunque la nación podrá conocer y resistir el abuso que pudiera hacer el presidente, ya se sabe que una revolución, aun cuando tenga buen éxito, por lo regular cuesta sangre y ocasiona otros perjuicios. Que mejor estará el poder ejecutivo en un cuerpo moral, porque tiene más luces, más constancia, y es muy remoto que todos sus individuos se coludan contra la patria. Que los Estados Unidos tienen consolidadas sus instituciones; y aquellos habitantes han sido educados en la libertad, al paso que nosotros nos hallamos todavía vacilantes, y en la carrera libre que hemos emprendido tenemos que luchar contra nosotros mismos por nuestros antiguos hábitos y preocupaciones.

Inmediatamente responde don José Ignacio Espinosa, diputado por México, sosteniendo que:

todos los pueblos prefieren la unidad para su poder ejecutivo, y que ese sistema tiene las ventajas de la celeridad y el sigilo, que

nadie deja de reconocer en el gobierno monárquico, sostuvo que era muy difícil el que un presidente amovible pudiera tiranizar a los pueblos constituidos bajo la forma federal; porque le sería preciso, no sólo ganar al ejército, que no es fácil, sino ganar a los estados, de los cuales cada uno es un fiscal celosísimo, que está continuamente alerta contra todo el que puede invadir su libertad sobre los que ningún influjo, o muy débil puede tener el presidente. Que aun suponiendo en éste una astucia tan prodigiosa y una fortuna tan extraordinaria, que lograra ocultar sus intenciones a los pueblos, si éstos continúan en su saludable aborrecimiento a ser gobernados por monarcas, al momento que se descubriera, como sería indispensable, destruirían al tirano; o si querían continuar bajo su férula, entonces conforme al principio de la voluntad general, sería un rey legítimo con derecho a ser obedecido.

El diputado por el Estado Libre de Guanajuato, don Juan Bautista Morales, defiende la idea de que la función ejecutiva sea confiada a un triunvirato, en los siguientes términos:

... en el poder ejecutivo debían combinarse la actividad y la seguridad de las libertades públicas, prefiriendo siempre la segunda a la primera; y en tal concepto fue de sentir que mejor estaba el gobierno en tres individuos que en uno solo; porque o todos eran buenos, y entonces no había más que desear, o dos lo eran, y prevalecían contra el malo, o uno solo era bueno, y fiscalizaría la conducta de los otros; o todos eran malos, y ellos mismos se descubrirían unos a otros, porque los criminales casi nunca se pueden avenir para caminar de acuerdo. Que uno solo es fácil que se conduzca secreta y disimuladamente dirigiéndolo todo a sus miras hasta que pueda realizarlas, y hecho esto acaso, no será fácil derribarlo, pues si se consiguió con D. Agustín de Iturbide, fue más bien obra de la casualidad que de la combinación, esto es, se debió a sucesos inesperados. Que en el gobierno de tres se puede facultar al que presida en turno para las providencias del momento con obligación de participarle inmediatamente a sus colegas, para que aprueben o reprueben, y así se tendrá la celeridad que con justicia se desea. Que se logra la ventaja de que aunque uno se enferme, quedan dos para el despacho tan instruidos como aquél, la cual no se consigue en el gobierno de uno, porque el vicepresidente se halla sin conocimiento alguno de los negocios. Que el secreto se aventura tanto en el gobierno de un individuo, como en el de tres, porque aquél no puede obrar por sí mismo, sino valiéndose de los ministros y otros agentes; y así en el segundo caso no hay más diferencia que la de saber el secreto de dos individuos más, que serán hombres circunspectos, y que por su propio honor callarán lo que no convenga publicar. Que siendo uno solo el que haya de ejercer el poder ejecutivo, se aumentarán los esfuer-

zos y las intrigas de los aspirantes y de los partidos, pudiéndose preveer a quien querría cada uno colocar, cuando siendo tres podrán los partidos transigir, y se logrará por lo menos que haya un hombre de confianza capaz de refrenar a los otros dos. Que tres hombres medianos que es fácil encontrar, pueden suplir por uno óptimo, que es muy difícil conseguir, y que por último que es débil el nulo recurso de que los pueblos resistan las providencias sospechosas del presidente, si no se quiere caer en el extremo inadmisibile de que las autoridades sean desobedecidas, lo cual sería lo mismo que establecer la anarquía y la destrucción de la sociedad.

El largo discurso que antecede fue contestado por el diputado de Jalisco, Juan de Dios Cañedo, quien cerró el debate, pasándose luego a la votación del artículo en cuestión. El representante de Jalisco

hizo presente que la garantía de las libertades públicas por lo que respecta al poder ejecutivo no se debía tomar del número de individuos a quienes se confiara, sino de las precauciones que se pusieran para evitar el abuso que uno o muchos pueden hacer. Que el presidente no se podrá valer de los caudales públicos para sus miras, porque no tiene arbitrio de invertirlos a sus caprichos, sino conforme a las leyes, y es muy fácil saber, ya por los que administran esos caudales, y ya por otros mil conductos, cuando se destinan aquellos a objetos que no son legales. Que si quiere valerse de la fuerza armada, no es fácil que la seduzca, ni menos el que lo haga sin que se perciba; y sobre todo aun suponiendo el caso muy remoto de que se convierta irremediabilmente en tirano, será menos mal el sufrir a uno que a tres. Que adoptándose este número se aumentará el de los aspirantes y se formarán tres partidos, seguramente más formidables que uno solo. Recomendé la importancia de que sigamos el ejemplo de los facultativos en materia de libertad, como lo son los Estados Unidos, y no embarazemos la máquina del estado por asegurarla. Insistiré en que todo el cuidado debe estar en las precauciones que se tomen para evitar los abusos y concluyó aprobando el artículo.

La votación de la cuestión en debate fue negativa para la tesis del ejecutivo unipersonal, inclinándose los diputados del modo siguiente:

*Por el ejecutivo colegiado:* Martínez, Marín, Guerra (José Basilio) Vea, Alcocer, Valle, Barreda, Sierra (Felipe), Solórzano, Covarrubias, Izazaga, Paz, Herrera, Guerra (Joaquín), Farías, Patiño, Chico, Moreno, Llorente, Anaya, Barbabosa, Castillo, Euvides, Ahumada, Gutiérrez (José Ignacio), Estévez, Tirado, Castellero, Morales, Berruecos, Bustamante (José María de), Tarrazo, Sánchez, Rejón, Gasca, Rodríguez, Reyes, Escalante, Elorriaga, Ibarra, Gerdoa (Luis), Jiménez.

*Por el ejecutivo unipersonal:* Márquez, Piedras, González, Caralmero, Espinosa, Romero, Segúin, Alderete, Cañedo, Vázquez, Huerta, Vargas, Ramos Arizpe, Castorena, Gordo (José Miguel), Bustamante (Carlos), Saldívar, Argüelles, Juille, Becerra, Cabrera, Paredes, Copca, Carpio y vicepresidente.

Rechazado así el art. 16º del proyecto, la discusión, aquí reflejada, provoca una serie de reflexiones que resulta conveniente precisar, antes de proseguir el estudio de los debates de la convención constituyente de 1824.

## XII

Es mi opinión de que los diputados, fuere cual fuere la tesis por la que se inclinaren, estaban más preocupados por la limitación de las atribuciones del titular o titulares de la rama ejecutiva, que si esta debía ser ejercida unipersonal o colectivamente. El análisis de las intervenciones que preceden demuestra que los partidarios de un ejecutivo unipersonal, jamás sostuvieron que se debiera otorgar amplias facultades y atribuciones al ciudadano presidente. Carlos María de Bustamante, por ejemplo, pedía que el presidente, terminado su cometido, fuera sometido a un rigurosísimo juicio de residencia. José Ignacio Espinosa veía en el régimen federal un valladar eficaz para evitar que el presidente se transformara en un tirano. Finalmente, Juan de Dios Cañedo era de opinión que el problema radicaba en la adopción de precauciones para proteger las libertades públicas, las que sería necesario sancionar, ya fuera el ejecutivo unipersonal o colegiado, si se querían evitar abusos.

Lo que unía a los partidarios de la tesis que les hizo apoyar el art. 16º del proyecto, era en primer término la necesidad de que la actividad ejecutiva fuera enérgica, rápida y sigilosa. Influía para ella la situación general del país, cuya apreciación puede encontrarse en el editorial de *El Sol* del 1º de enero de 1824, titulado "Estado actual de la Nación". Influía también el ejemplo de los Estados Unidos, con el enorme prestigio de su Constitución y la actuación presidencial de George Washington. Pero, repito, coincidían con sus antagonistas en la necesidad de limitar las atribuciones del ejecutivo para que no se diera el caso de una tiranía.

Era justamente el temor a una posible tiranía o el de un presidente que se transformara en monarca, lo que unía a los partidarios de crear un ejecutivo colegiado. El recuerdo de Agustín de Iturbide está presente en el seno de la asamblea. Se trata de una dolorosa experiencia histórica que no puede subestimarse y que pesa sobre el ánimo de los constituyentes con mucha más

fuerza que la teoría más elaborada que sobre el tema pudiera exponerse. Su respuesta a quienes muestran el ejemplo estadounidense, es que allí las instituciones están cimentadas, en tanto México las está creando en una época asaz turbulenta.

Unos y otros, finalmente, incurrían en consideraciones subjetivas, y no en una valoración de la institución que debían brindar a la confederación, cuando discurrían que hombres probos, circunspectos y activos, para ejercer la función ejecutiva, constituirían la solución del problema en debate. También el temor a la lucha de facciones y partidos, en una tierra que asomaba a la libertad entre mil peligros y asechanzas, preocupaba gravemente a los diputados constituyentes de 1824.

La posterior discusión sobre el artículo 18º del proyecto elaborado por la Comisión Redactora, avala las consideraciones precedentes sobre la coincidencia de miras entre los dos grupos en que se dividieran los constituyentes.

En la sesión del día 3 de enero, publicada en el número 205 de *El Sol* del día 5 del mismo mes, al debatirse las atribuciones del ejecutivo respecto al nombramiento de empleados del ejército, milicia activa y armada, hubo objeciones casi unánimes de los diputados por el temor a que se abusara del servicio de la milicia. El diputado Marín alegó que

el poder ejecutivo podría sufrir con esta milicia la parte del ejército que le negara el congreso.

Esa cláusula, que llevaba el Nº 8º, fue finalmente aprobada por la intervención de Crescencio Rejón, quien propuso con el asentimiento general, que esa atribución debía ejercerse conforme a las ordenanzas, leyes vigentes y a lo que disponga la Constitución.

La cláusula 12ª, referente a la intervención del ejecutivo en la administración de justicia, particularmente en lo que atañe a la ejecución de sentencias, determina también que los diputados constituyentes manifiesten su celo en impedir que la influencia presidencial sobre los jueces trabe el cometido de estos o les prive de su independencia.

La cláusula 15ª, relativa a la facultad del ejecutivo para suspender en sus empleos a los empleados de la federación, motiva que el diputado Covarrubias se oponga,

“porque daba lugar a que el poder ejecutivo obrase con arbitrariedad”.

Las facultades del ejecutivo para conceder indultos (cláusula 16ª), motiva la enérgica oposición del diputado Rejón, quien sostuvo con excelente criterio que se trataba de un resabio de las facultades del monarca

español, y que, significando el indulto la dispensa de ciertas leyes, cabía al legislativo esa atribución. Ese criterio fue aceptado en definitiva, según se desprende del texto de la Constitución de 1824 (véase el artículo 50, sobre facultades exclusivas del Congreso general, parágrafo XXV).

Pero el problema fundamental de la organización de la rama ejecutiva del gobierno de la federación, discutido el 4 de enero y resuelto entonces de modo negativo al criterio de la Comisión Redactora, como ya examinamos ampliamente, se replantea en la sesión del día 20 de enero (véase *El Sol*, N° 221 del 21 de enero de 1824). En efecto, el diputado Ramos Arizpe menciona la iniciativa de su colega Demetrio del Castillo para solucionar el problema planteado por el artículo 16° del proyecto. Sostiene que del Castillo propone en un dictamen, que la función ejecutiva esté a cargo de un Presidente, un vicepresidente y un designado, estos últimos con voto consultivo y obligación de dar cuenta al Congreso si el presidente atentara contra las libertades patrias. Y agrega que si

se desechó el artículo citado, no fue porque proponía la unidad, sino porque se creyó que faltaban precauciones para asegurar la libertad nacional.

Me permito destacar esta frase, porque abona el criterio que he sustentado antes, en el sentido de que no se trataba tanto en la constituyente de sancionar un ejecutivo unipersonal o colegiado, como que todos los convencionales demandaban garantías para proteger la libertad evitando la creación de un ejecutivo "fuerte".

El discurso del diputado por el Estado Interno de Oriente, fue apoyado por el diputado Becerra y contradicho por sus colegas Vélez y Paz.

En la sesión del día siguiente, 21 de enero, número 222 de *El Sol*, el diputado Cañedo plantea nuevamente el ejemplo de los Estados Unidos como modelo para erigir un ejecutivo a cargo de un sólo individuo, con la vigorosa oposición del diputado Morales que alega con razón y buen criterio que no se está haciendo más que repetir el dictamen ya desechado.

Un importante documento que arroja más luz sobre el problema que nos ocupa fue publicado por el periódico *El Sol*. En su número 248 del 14 de febrero de 1824, apareció una carta de don Miguel Ramos de Arizpe, solicitando que se publicara el dictamen de don Demetrio del Castillo, sobre el cuestionado artículo 16°.

El dictamen de la Comisión, fechado el 18 de Enero, sostiene que,

su objeto no es otro que combinar todos los bienes que trae consigo la unidad de la persona que ha de dar dirección al gobierno general, removiendo todos los peligros de esa misma unidad. La

naturaleza de ese Consejo de Gobierno y sus atribuciones garantizan a juicio de la Comisión cuanto es posible la observancia de la Constitución y las leyes en que consiste la verdadera libertad.

En definitiva, y como surge de ese dictamen, la nueva propuesta consistía en la creación de un Consejo de Gobierno que estaría compuesto por la mitad de los individuos del Senado de cada Estado.

El referido dictamen tenía el agregado de dos disidencias. Una, la del diputado Guridi Alcocer, consistía en que el ejecutivo estuviera a cargo de dos individuos con dos suplentes. La otra, del diputado Rejón, insistía en la creación de un triunvirato, fundada en estas consideraciones:

Un hombre con las atribuciones que le dispensa el acta constitutiva, se halla demasiado separado y distante de los otros ciudadanos, de modo que tiene intereses muy distintos de los del Estado. Estos que lo colocan en el puesto más elevado de la Nación, son unos poderosos estimulantes que lo inquietaran por perpetuarse en el destino que una vez consiguió. Disponer del tesoro de la federación, mandar con arbitrio el ejército permanente y armada, nombrar todos los oficiales de la milicia, y últimamente conferir otros empleos de mucha importancia, son facultades del supremo poder ejecutivo general, y con ellas se le da lugar para hacerse de un partido respetable y atropellar las libertades públicas.

En definitiva, la Constitución sancionada el 4 de octubre de 1824, depositó el supremo poder ejecutivo de la federación en un solo individuo, con el título de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (art. 74), creándose un vicepresidente en quien recaerían todas las facultades y prerrogativas del primero en caso de imposibilidad física o moral (art. 75). La Sección Quinta de ese estatuto creó un Consejo de Gobierno, durante el receso del Congreso General, compuesto de la mitad de los individuos del Senado, uno por cada Estado (art. 113).

Si se examinan comparativamente las atribuciones del presidente (art. 110) y las restricciones de sus facultades (art. 112), con las atribuciones del consejo de gobierno (art. 116) y las facultades del Congreso general (art. 49), puede deducirse que los constituyentes de 1824 rechazaron la idea de un ejecutivo "fuerte", coincidiendo con la disidencia final de Crescencio Rejón, reproducida *ut supra*, aunque se inclinaron por una presidencia unipersonal.

La nación mexicana tendría que recorrer aún un largo y doloroso camino, y muchas veces, cuando se enfrentó a las agresiones extranjeras o a los gobiernos despóticos, contingencias que superó gracias a su acendrado amor a la libertad y al coraje y honor de sus hijos, pudo recordar los prudentes

temores y la sabia previsión de los constituyentes de 1824. En el año 1857, rechazado el invasor francés, y en la gesta revolucionaria que arranca en 1910, la nación mexicana sobre oleadas de sangre y gracias a hazañas inenarrables, alcanzaría a consolidar sus instituciones, a través de un largo y doloroso proceso, tal como las conocemos hoy.

## BIBLIOGRAFÍA

- Leyes Constitucionales de México durante el siglo XIX*, Oficina Tip. de la Oficina de Fomento. México, 1901.
- Primer Centenario de la Constitución de 1824*, Talleres Linotipográficos Soria. México, 1924.
- Adolfo Saldías: *Un siglo de instituciones. Buenos Aires en el Centenario de la Revolución de Mayo*, Taller de Impresiones Oficiales, La Plata. Argentina, 1910.
- Carlos M. Urien: *Soberana Asamblea General Constituyente de 1813*, Maucci Hnos. Editores, Buenos Aires, Argentina, 1913.
- Esteban Echeverría: *Dogma de Mayo*, Editorial Claridad, Buenos Aires, Argentina. Colección del periódico *El Sol*, año 1824.
- El Constitucionalismo a mediados del Siglo XIX*, U.N.A.M., 1957.
- Madison, Hamilton, Jay: *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Edmund Burke: *Textos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Maurice Haurieu: *Derecho Público y Constitucional*, Instituto Editorial Reus, Madrid, segunda edición.
- Adolfo Posada: *Tratado de Derecho Político*, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1935.
- Carl Brent Swisher: *El desarrollo constitucional de los Estados Unidos*, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires.
- Richard B. Morris: *Great Presidential Decisions*, Fawcett Publications, Inc., Greenwich, Conn., 1961.