



DIVISIÓN DE PODERES Y FORMA DE GOBIERNO EN LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN

por *Miguel de la Madrid Hurtado*

Sumario: *Introducción. I. La división de poderes en las primeras etapas del constitucionalismo francés. II. La división de poderes en el constitucionalismo norteamericano. III. La organización política de la Nueva España y la división de poderes. La Constitución de Cádiz. IV. División de poderes en Apatzingán: A) Los antecedentes mexicanos próximos: a) Los elementos constitucionales de Rayón. b) El Reglamento del Congreso. c) Los Sentimientos de la Nación. B) La Constitución de Apatzingán. a) Soberanía y división de poderes. b) Titularidad de los poderes. c) Normas protectoras de la división de poderes. d) Atribución de poderes: 1. El Supremo Congreso. 2. Los otros dos poderes. 3. La forma de gobierno.*

Introducción

La división de poderes ha sido una de las piezas maestras de la doctrina constitucional moderna. Al lado de la doctrina de la soberanía popular, de los derechos del hombre y del régimen representativo, la exigencia de dividir el ejercicio de las potestades del estado fue técnica obligada en la elaboración de las constituciones que surgieron de las revoluciones demócratas en América y Europa.

En torno a la concepción de la división del poder público se construyeron las partes orgánicas de las constituciones modernas, distribuyendo competencias entre los diversos órganos del Estado; adscribiendo a cada uno de ellos las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional; estableciendo entre los distintos departamentos del gobierno mecanismos de separación, de control, de colaboración o de mutua vigilancia. Todo ello, en busca del gobierno moderado y limitado en donde la libertad humana pudiera quedar debidamente protegida, como lo proclamara el ilustre Barón de la Bréde y de Montesquieu, Carlos Luis de Secondat.

En realidad, bien difícil es disputarle al autor de *El espíritu de las leyes* el mérito de haber sido el genio inspirador

del constitucionalismo moderno en cuanto a la técnica de la división de poderes. Invocadas expresamente o presentes de manera tácita, las ideas de Montesquieu, bien o mal entendidas por sus lectores e intérpretes, estuvieron constantemente presentes en las preocupaciones constitucionales de Filadelfia y de París, para extenderse después, junto con el movimiento constitucionalista, a los demás países europeos y a los nuevos estados latinoamericanos.

Sin embargo, generalmente citado, Montesquieu fue interpretado de diversa manera en los distintos ensayos constitucionales de la primera época y, por cierto, no siempre en forma fiel a su pensamiento.

El constitucionalismo latinoamericano se enfrentó, en sus primeros pasos, con dos grandes modelos inspiradores: el constitucionalismo francés, atractivo y prestigiado por una revolución que había conmovido al mundo y representaba el comienzo de una nueva era en la historia universal, y el constitucionalismo norteamericano, sobre todo en su versión federal. El constitucionalismo en Francia se caracterizó, desde un principio, por su genialidad para ensayar y plantear la diversidad en las formas constitucionales, con el fondo de la filosofía del iluminismo. El constitucionalismo norteamericano presentó para los latinoamericanos una fórmula que, plasmando en concisos silogismos la fundación de una nueva organización pública, actualizó en América una ejemplar síntesis de los ideales de la democracia liberal.

Las fuentes doctrinales y técnicas del derecho constitucional moderno, en sus líneas generales, son las mismas; empero, no por ello podemos encontrar una absoluta uniformidad en los principios y en las instituciones de los modelos a que antes nos referimos. Esto es particularmente cierto en lo relativo a la doctrina de la división de poderes y, aún más concretamente en la interpretación de las ideas de Montesquieu sobre este tema.

Antes de analizar el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana de 1814, en lo relativo a división de poderes y forma de gobierno, haremos una exposición somera de la recepción que recibió la idea de la división de poderes en el constitucionalismo francés y en el norteamericano, sobre todo en relación con los conceptos de Montesquieu.

I. La división de poderes en las primeras etapas del constitucionalismo francés

Para el constitucionalismo francés, la división de poderes, junto con los derechos del hombre, eran los principios esenciales del régimen constitucional. La sociedad que no los asegurara no tendría constitución. La Declaración francesa de 1789 unió indisolublemente los conceptos de constitución y división de poderes.¹

Sin embargo, en las diversas primeras constituciones francesas no prevaleció la misma concepción sobre los derechos del hombre y la división de poderes. Por lo que hace a este segundo principio, que es el que nos interesa investigar para efectos de este trabajo, la diferencia entre las cartas constitucionales de 1791, 1793 y 1795 es notoria.

La Revolución Francesa fue la gran protesta contra el absolutismo político. Bajo el antiguo régimen la soberanía era atributo del monarca; los poderes, jurídicamente, estaban concentrados en su persona ya que ejercía el legislativo por medio de la expedición de ordenanzas, el ejecutivo a través de sus ministros y el jurisdiccional en tanto los jueces imparían la justicia en su nombre y el rey poseía importantes facultades de interferencia en dicha función. Es explicable entonces que la afirmación de Montesquieu de que el régimen político donde los poderes estuvieran confundidos y depositados en una sola corporación es un sistema tiránico, tratara de ser llevado a extremos que no resultaron totalmente congruentes con su pensamiento original.

La primera Constitución francesa —la monárquica pactada de 1791— consignó una rígida división de poderes. El poder legislativo se delegó en una Asamblea Nacional, el ejecutivo en el rey, para ser ejercitado bajo su autoridad por los ministros y otros agentes responsables, y el judicial en jueces que habían de ser electos por el pueblo. Normas especiales prohibían la interferencia de los poderes entre sí. Especial cuidado se puso en separar lo más posible al legislativo y al ejecutivo; la asamblea no podía depoñer al rey

¹ Es clásica ya la cita del artículo 16 de la *Declaración francesa de los derechos del hombre de 1789*: “Toute Société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution”. Para la consulta de los textos constitucionales franceses usamos *Duverger Maurice. Constitutions et Documents Politiques*. Presses Universitaires de France. 2^a edic., París 1960.

ni obligar a sus ministros a dimitir; el rey tenía expresa prohibición de disolver la asamblea; la excepción más seria a la separación de poderes era una facultad de voto suspensivo que se le otorgaba al monarca y que podía ser superado a la tercera insistencia de las asambleas.

León Duguit hizo ver que la teoría política sustentante de la Constitución francesa de 1791 combinó las ideas de Rousseau sobre la soberanía con el concepto extraído de Montesquieu sobre la división de poderes. Aunque la soberanía se consideraba como el supremo poder político, indivisible y unitario, se recurrió a su parcelamiento en las tres funciones clásicas del estado, considerando a la legislación, a la administración y a la jurisdicción como las partes esenciales y constitutivas de la soberanía. La exigencia de atribuir estas funciones a tres órganos distintos se planteó como necesidad ineludible para asegurar una defensa eficaz contra el despotismo. El mismo profesor de Bordeaux consideró que la teoría de la separación de poderes que adoptaron los primeros constituyentes franceses resultó una interpretación exagerada de las ideas de Montesquieu, quien, además de no haber empleado jamás en sus escritos la expresión división o separación de poderes, tampoco consideró que los órganos investidos de las tres funciones del estado deberían ser tres órganos dotados de una parte de la soberanía, absolutamente independientes uno de otro, y sin posibilidad de una acción y colaboración recíproca.²

Al respecto, la historia de las ideas políticas ha confirmado que la enseñanza de Montesquieu sobre la separación de poderes está muy lejos de la interpretación separatista rígida que algunos comentaristas han hecho de ella. La exigencia irreducible de Montesquieu es evitar que los tres poderes del Estado se encuentren concentrados en un solo órgano; su condena va en contra de la confusión de poderes, de la reunión de ellos en una sola persona o corporación. Para Charles Elsenmann, quien ha escrito algunas de las páginas más esclarecedoras del pensamiento constitucional de Montesquieu, los principios fundamentales de su pensamiento pueden resumirse en los siguientes postulados: no confusión de poderes, no identidad de los órganos soberanos, carácter mixto del órgano político supremo, y cosoberanía de las diversas fuerzas políticas.

² Ver *Traité de Droit Constitutionnel*. Segunda edición, 1923. Tomo II, cap. III, núm. 41, pp. 514-534. Dice este autor que no es posible trasladar a la teoría política la idea teológica de la trinidad divina; no es otra cosa afirmar que hay tres poderes distintos y un solo poder verdadero e indivisible.

cas y sociales.³ Así pues, como apunta Mirkine Guetzevich, la teoría rígida, inflexible de la separación de poderes no es de Montesquieu, sino de sus intérpretes de la Constituyente.⁴

No hay que olvidar que la Constitución de 1791 fue monárquica y pactada. Era un documento de transacción y transición en el cual todavía no desaparecían por completo las instituciones del antiguo régimen. Por ello, frente a la supervivencia de la monarquía, si bien constitucionalmente limitada, no es de extrañar que se viera en la división de poderes un mecanismo debilitante del poder ejecutivo mediante el correlativo acrecentamiento de las potestades de la Asamblea Legisladora.

La tendencia antes apuntada se desarrolló plenamente con la instauración de la República en 1792, y aun más en la Constitución del 24 de junio de 1793. La carta constitucional francesa de 1793 se alejó tanto del pensamiento de Montesquieu como de la teoría de la separación de poderes sustentada en 1791. El conflicto entre la indivisibilidad de la soberanía y la división de poderes se resolvió, en los ardores democráticos de los constituyentes republicanos, a favor de la tesis de la máxima concentración posible de los poderes en manos de una asamblea única, depositaria del poder más representativo de la facultad soberana: la legislación, expresión de la voluntad general. La preponderancia de la asamblea legislativa sobre un ejecutivo dependiente fue la tónica constitucional de 1793. Al legislativo, como decía Condorcet, le correspondía no sólo hacer las leyes sino mantenerlas, a través de una inspección constante sobre el poder ejecutivo, órgano emanado y subordinado de la asamblea, depositado en un consejo de veinticuatro miembros que sólo tenían el carácter de intermediarios entre el cuerpo legislativo y los agentes ordinarios de la organización administrativa.⁵

El valor de la Constitución de 1793 fue ante todo, como lo señala Prélot, de carácter dogmático, ya que, en la práctica, no tuvo urgencia.⁶ Ella presidió, aunque no rigió, al gobierno revolucionario de comités y la dictadura personal de Robespierre, y su prestigio, para bien y para mal, quedó ligado

³ La pensée constitutionnelle de Montesquieu. En *La pensée politique et Constitutionnelle de Montesquieu*. Bicentenaire de *L'Esprit des Lois*. Institut de Droit Comparé de la Faculté de Droit de Paris, Recueil Sirey, París, 1952, pp. 133 y ss.

⁴ De la *Separation des pouvoirs*. En el volumen conmemorativo citado, pp. 161 y ss.

⁵ Citado por Marcel Prélot. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. Dalloz. Segunda edición, París, 1961, p. 319.

⁶ Op. cit., p. 322.

al primer ensayo constitucional de una democracia radical... y a los excesos de una dictadura ejercida en nombre de la democracia.

La reacción centrista abolió la Constitución de 1793 y surgió un nuevo ensayo constitucional en Francia. La Constitución del año III (1795) fue una aguda reacción contra el régimen convencional de 1793 y se operó un relativo retorno al sistema de 1791. La reacción se observó, sobre todo, en el diseño constitucional de la división de poderes.

La Constitución del año III, inspirada en buena parte por Sieyés, llevó a sus últimos extremos la técnica divisoria del poder público: el poder legislativo se depositó en dos cuerpos colegiados: el Consejo de los Quinientos y el Consejo de los Ancianos; el ejecutivo se atribuyó a un cuerpo colegiado —el Directorio— integrado por cinco miembros, en donde la presidencia era rotatoria por períodos trimestrales. Este Directorio era electo por el poder legislativo, pero no en su carácter de órgano depositario del poder de legislar, sino “efectuando funciones de asamblea electoral en nombre de la nación” (Artículo 132). El Directorio estaba encargado de las funciones gubernamentales, mientras que la gestión administrativa se efectuaba a través de ministros que dicho cuerpo designaba y revocaba libremente, sin intervención del cuerpo legislativo, el cual sólo tenía facultades para determinar sus atribuciones y su número, entre seis como mínimo y ocho, como máximo. Los ministros eran los responsables de la inejecución de las leyes y de las órdenes del Directorio.

La separación entre los dos órganos de naturaleza política era extremadamente rígida. La función legislativa correspondía exclusivamente a los consejos; el Directorio podía invitar al Consejo de los Quinientos a considerar algún asunto, pero no proponer medidas y menos aún proyectos de ley (Artículo 163); tampoco el Directorio tenía derecho de voto. Congruente con el concepto del equilibrio y de la igualdad de los poderes, ni el Directorio podía convocar o disolver a los órganos legislativos, así como tampoco asistir a sus sesiones, ni el cuerpo legislativo podía influir decisivamente en la actuación del Directorio, ya que no tenían facultades de interpelar o deponer a los miembros del Directorio.

En atención pues a las relaciones establecidas entre los órganos de naturaleza política, podemos afirmar, que la Constitución de 1795 estableció lo que podríamos llamar un presidencialismo colegiado, mientras que la Carta de 1793 organizó al gobierno bajo el sistema convencional o de asamblea y

la Constitución de 1791 previó un gobierno monárquico constitucional con elementos que permitían una evolución hacia el sistema parlamentario.⁷

El constitucionalismo francés napoleónico, no incluyó de manera importante en la Constitución de Apatzingán. Baste apuntar que su tónica general fue el fortalecimiento progresivo de la rama ejecutiva del gobierno para consolidar la dictadura personal de Napoleón, con lo que la doctrina de la división de poderes se desvirtuó seriamente.

II. *La división de poderes en el constitucionalismo norteamericano*

El constitucionalismo federal norteamericano responde a otra de las grandes interpretaciones de la doctrina de la división de poderes expuesta por Montesquieu. Para entender esta interpretación, nada mejor que recurrir a los comentarios de *El Federalista* sobre el problema, expuestos en los artículos XLVII, XLVIII y LI, los dos primeros atribuidos a Madison, y el tercero cuya paternidad es dudosa entre el propio Madison y Hamilton.⁸

Madison, refiriéndose expresamente a Montesquieu como el autor que tuvo el indisputable mérito respecto a este tema de la ciencia política de "haberlo expuesto y recomendado eficazmente a la atención de la humanidad", observa, en primer lugar, que el examen más elemental de la constitución inglesa hace ver que los departamentos ejecutivo, legislativo y judicial "de ningún modo se hallan totalmente separados y diferenciados entre sí". Habiendo sido el modelo inglés la inspiración explícita de Montesquieu en lo relativo a la división de poderes --continúa Madison— este autor no pudo llegar a afirmar que los distintos departamentos del gobierno no deberían tener una intervención ni siquiera parcial en los actos del otro o cierto dominio sobre ellos; Montesquieu no llegó más allá de afirmar que la libertad no puede existir donde las tres potestades del estado se encuentran confundidas en una misma persona o corporación.

⁷ Maurice Duverger señala que, bajo la Constitución de 1791 el Legislativo utilizó la responsabilidad penal de los ministros, prevista por la Constitución, para transformarla en responsabilidad política. Era pues la misma secuela seguida en Inglaterra, para llegar al régimen parlamentario. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. Presses Universitaires de France, 6^a edición, París, 1962, p. 420.

⁸ *El Federalista*. Prólogo y traducción de Gustavo R. Velasco. Fondo de Cultura Económica. México. Segunda edición. 1957, pp. 204 a 213 y 219 a 223.

El Federalista, por otra parte, observaba que las constituciones locales de los nuevos estados norteamericanos, no obstante haber adoptado enfáticamente este axioma, de ninguna manera habían organizado a los poderes completamente aislados y distintos.

Una vez separadas las funciones en tres departamentos del gobierno, la constitución norteamericana se enfrentó al delicado problema de establecer garantías internas de limitación de los poderes. De ahí el famoso sistema de los frenos y balanzas que atribuyó a cada uno de los distintos poderes facultades de control y acción sobre los demás.

El constitucionalismo norteamericano, pues, comprendió de una manera muy aproximada el pensamiento de Montesquieu en lo relativo a la división de poderes. Buscó, lográndolo, separar las potestades del gobierno en tres departamentos distintos, evitando así que quedaran concentrados en una sola persona o corporación. Además, simultáneamente, estableció mecanismos de colaboración entre los distintos departamentos del gobierno y un sistema de controles recíprocos que garantizaba el equilibrio de los poderes.

Hemos afirmado que la interpretación de la división de poderes en la constitución francesa de 1791 adoptó una tónica de rigidez, muy probablemente como un mecanismo precautorio de un poder ejecutivo que siguiera la tendencia secular de la monarquía de imponerse sobre las asambleas representativas. En el constitucionalismo federal norteamericano se observó el fenómeno contrario. Las constituciones locales, en su gran mayoría, habían estructurado el poder ejecutivo de tal manera que su titular —generalmente llamado gobernador— estuviera supeditado a la legislatura, ya que ésta lo designaba y vigilaba su gestión mediante un consejo de estado surgido de ella misma.⁹ Ante este antecedente, varios de los constituyentes federales se pronunciaron por un ejecutivo independiente de la legislatura, con fuerza propia para frenarle en caso necesario. El equilibrio de los poderes actuó en la federación norteamericana para evitar los abusos de la legislatura.¹⁰

⁹ Las primeras constituciones norteamericanas de los Estados, en este aspecto, no hicieron sino seguir la tendencia de los últimos tiempos del período colonial que veía en la magistratura ejecutiva un peligro para la libertad. Ver Corwin S. Edward, *El Poder Ejecutivo, Función y Poderes*. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1959, p. 7.

¹⁰ Georges Burdeau comenta que los padres de la Constitución americana vieron en la separación de poderes un dispositivo protector contra las tendencias democráticas de la representación nacional. *Traité*

Un poder ejecutivo fuerte, independiente, electo popularmente con facultades de reacción y de influencia frente al poder legislativo configuró el régimen presidencial. El presidente de la unión nombra a los miembros de su gabinete, y los remueve libremente, y tiene amplias facultades de nombramiento respecto a los demás funcionarios de la administración federal; es irresponsable políticamente frente al Congreso y sólo responsable ante el pueblo y el orden constitucional; tiene facultades que le permiten participar activamente en la función legislativa; en resumen, el titular de la rama ejecutiva es independiente de la legislatura y posee también la calidad de jefe del estado.

Sin embargo, ante la fortaleza del ejecutivo, el legislativo queda resguardado y también independiente y, asimismo, posee facultades tendientes al control previo, simultáneo o posterior de los actos del poder ejecutivo. En el sistema presidencial norteamericano, así como el presidente no puede ser destituido por el Congreso, éste no puede ser disuelto por aquél; tiene períodos fijos de sesiones y sus miembros permanecen en sus funciones también por tiempo determinado.

Finalmente, dentro de este modelo de constitución equilibrada, el poder judicial supremo, garantizado en su independencia mediante la inmovilidad de sus miembros, se erige en vigilante máximo del orden constitucional, guardando que el equilibrio de los poderes se mantenga dentro de los lineamientos del esquema constitucional.¹¹

El modelo norteamericano, en cuanto a división de poderes, habría de ejercer una influencia decisiva en el constitucionalismo moderno. Comentaristas han habido que afirman que dicho sistema constituyó la positivización más fiel del pensamiento de Montesquieu, en cuanto que, separando en los diversos departamentos del gobierno el ejercicio de las funciones básicas del estado, estableció al mismo tiempo los mecanismos necesarios de colaboración y de control recíproco entre los distintos poderes, logrando con ello el esquema del

de Science Politique, tomo v, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1953, p. 713.

¹¹ Al referirnos en este estudio al constitucionalismo norteamericano federal, procuramos hacerlo sobre las bases de su planteamiento original, ya que pretendemos tan sólo presentar esta importante vertiente constitucional como modelo de inspiración para el constitucionalismo de principios del siglo XIX en lo relativo a división de poderes. Rebasaría nuestro tema cualquier alusión a la evolución posterior del régimen norteamericano, que ha trastocado en varios aspectos el equilibrio de los poderes previsto en 1787.

gobierno equilibrado y moderado sugerido en *El espíritu de las leyes*.

III. La organización política de la Nueva España y la división de poderes. La Constitución de Cádiz

No podemos en este trabajo, dada su necesaria brevedad, hacer una exposición amplia y detallada de la organización política que prevaleció en el periodo colonial mexicano. Tan sólo pretendemos llamar la atención sobre la tónica general que determinó las instituciones políticas que rigieron en la Nueva España.¹² Es necesario tener presente que la colonia en México coincidió con los tres siglos del absolutismo español, para comprender el fenómeno y las instituciones políticas en la Nueva España.

En la colonia, los órganos centrales de gobierno y administración fueron el virrey y la audiencia; los órganos provinciales y distritales se integraban por los gobernadores y los corregidores o alcaldes mayores; y las instituciones meramente locales eran los cabildos y sus oficiales. Para nuestro estudio, fijaremos la atención en los órganos centrales.

El virrey era la máxima autoridad política y administrativa; presidía las distintas secciones de las instituciones coloniales: capitán general, jefe de las fuerzas militares; gobernador del reino, carácter que le daba la jefatura del aparato político y administrativo; presidente de la audiencia, máximo órgano judicial; vicepatrón de la iglesia, autoridad religiosa; y superintendente de la real hacienda, instancia suprema en materia fiscal. Era el virrey la encarnación colonial del monarca español. La actividad legislativa estuvo bajo el control del virrey, ya que él ejercía la facultad reglamentaria y de ordenanza, que realizaba siguiendo o supliendo la ley. Las únicas limitaciones institucionales a los vastos poderes del virrey eran las facultades de revisión que sobre sus actos tenía la audiencia, y la autoridad de los arzobispos en materia religiosa. El poder del virrey se vio también cuando, en la segunda mitad del siglo XVIII, se llevó adelante en México la reforma administrativa de los Borbones, mediante la implantación de las intendencias.

¹² Miranda José. *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*. Primera parte: 1521-1820. UNAM, Instituto de Derecho Comparado, 1952. Ver también Ots Capdequi J. M. *El Estado Español en las Indias*. F.C.E. 3^a edición, 1957.

Las audiencias en la Nueva España fueron originalmente tribunales administrativos; sin embargo, alcanzaron después competencia para revisar los actos gubernativos de los virreyes. Fueron también, con el tiempo, encargadas de suplir las faltas del virrey, y llegaron a tener una destacada intervención en la organización política y administrativa novohispana.

Aunque hubo de esta manera una cierta distribución funcional de atribuciones entre los órganos principales de la administración colonial, de ninguna manera se separaron las funciones del Estado en órganos distintos, ya que las instituciones que hemos comentado tan someramente tuvieron bajo su control funciones legislativas, administrativas y judiciales. Por otra parte, las funciones de control y equilibrio recíproco que se observaron en las autoridades coloniales —principalmente entre el virrey y la audiencia— no implicaban el deseo de limitar al gobierno en sí, sino a la influencia y poder de sus titulares, en beneficio del absolutismo del monarca y de los demás órganos metropolitanos del gobierno y la administración.

En general, podemos decir que el absolutismo español, sólo comparable al francés por su afinación y desarrollo, imprimió a la organización político-administrativa de la Nueva España, como características dominantes, la confusión y la centralización de las funciones gubernativas.

Era pues explicable que la doctrina constitucional de la división de poderes, derivada en lo fundamental de la experiencia política inglesa y de las enseñanzas de Locke y Montesquieu, y consistente de manera implícita en una crítica a la centralización y confusión de poderes del absolutismo monárquico, fuera recibida en la ideología revolucionaria mexicana como uno de los principales rectores de los proyectos de organización política de la nueva nación.

La efímera y relativa vigencia de la Constitución liberal española de 1812 ciertamente introdujo en la organización política colonial la técnica de la división de poderes, pues, como señala Miranda,¹³ se le segregaron a la audiencia sus anteriores funciones políticas y gubernativas para dejarla como una corporación exclusivamente judicial, y se efectuaron procedimientos electorales para los cargos municipales, para las diputaciones provinciales y para los diputados de las cortes ordinarias de 1813. Sin embargo, el modelo de Cádiz poco habría de influir en el Congreso de Chilpancingo,

¹³ *Op. cit.*, pp. 332 y ss.

que buscaría su fuente de inspiración en donde habían abreviado originalmente los propios constituyentes liberales españoles: el constitucionalismo francés.

La Constitución española de Cádiz, en cuanto a división de poderes, siguió de cerca a la Constitución francesa de 1791. El poder legislativo se depositó en las cortes —asamblea unicameral integrada por diputados electos popularmente mediante sistema indirecto de tres grados— aunque se otorgó al rey la facultad de iniciativa y un derecho de voto suspensivo. El poder ejecutivo hizose radicar en el monarca quien, al ser constitucionalmente irresponsable, era auxiliado en la función gubernativa por siete secretarios del despacho a quienes el rey nombraba y removía libremente; dichos funcionarios tenían facultad de refrendo y eran responsables ante las Cortes. Para la función jurisdiccional se establecía un sistema de tribunales en cuya cúspide se encontraba un Supremo Tribunal de Justicia. La primera constitución española moderna estableció de esta forma una monarquía constitucional con serios visos de parlamentarismo.

IV. División de poderes en Apatzingán

El ideario político del movimiento mexicano de independencia adquirió congruencia doctrinal y sistema en su formulación bajo el liderazgo de don José María Morelos y Pavón. Fue entonces cuando el ideal de una independencia completa se manifestó con toda claridad y fuerza, desvelado ya de la anterior estrategia de invocar la adhesión a Fernando VII para justificar, ante la invasión napoleónica de España, el movimiento separatista.

Uno de los grandes méritos del cura Morelos fue, sin duda, haber planteado la preocupación constitucional en la historia política de México; sea que ésta haya sido originalmente suya, sea que la haya tomado de sus consejeros, el hecho es que la convocatoria y reunión del primer congreso constituyente mexicano fue posible gracias a su devoción y esfuerzo, y que la *Constitución de Apatzingán* —primer ensayo constitucional mexicano— es una obra que también a él se debe en lo fundamental.

La *Constitución de Apatzingán* representa el adelanto del ideario que habría de configurar la estructura política de la nueva nación soberana dentro de los moldes doctrinales del estado demoliberal. Como ha dicho Jesús Reyes Heroles, dicha Constitución representa “el primer planteamiento radi-

cal del liberalismo mexicano".¹⁴ Por ello, y aunque esa carta constitucional no llegó a regir la vida política de un Estado que para entonces no acababa de surgir, es de importancia básica para comprender la evolución posterior de las ideas y de las instituciones políticas mexicanas.

Nos toca en este ensayo determinar la forma y las modalidades que revistió la recepción de la doctrina de la división de poderes en el Decreto constitucional de Apatzingán. Contamos para ello con el conocimiento de los antecedentes básicos de las experiencias constitucionales extranjeras que pudieron influir en nuestro primer proyecto de organización política. Vemos pues, ahora, la positivización del principio mencionado en ese proyecto.

A. *Los antecedentes mexicanos próximos*

José Miranda¹⁵ ha señalado acertadamente que las fuentes que sirvieron de inspiración principal a los legisladores de Apatzingán fueron, primordialmente, las constituciones francesas. Ni la Constitución federal norteamericana, ni la española de Cádiz, como hemos apuntado, pueden considerarse como fuentes básicas del Decreto mexicano de 1814; la constitución española de 1812 tuvo solamente una influencia relativamente notable en el sistema electoral que adoptaron los constituyentes nómadas mexicanos.

Las fuentes próximas de Apatzingán, como bien las califica Luis González,¹⁶ fueron los *Elementos constitucionales* de don Ignacio Rayón, los *Sentimientos de la nación* del Cura Morelos y el *Reglamento para la reunión del congreso*, expedido por el mismo Morelos el 11 de septiembre de 1813.¹⁷

¹⁴ Reyes Héroles Jesús, *El liberalismo mexicano*. Tomo I. *Los orígenes*. UNAM. Facultad de Derecho, 1957, p. 25.

¹⁵ *Op. cit.*, pp. 362 y ss. Dice este autor: "En la causa que le siguió la Inquisición en 1815, Morelos declaró que, como le aseguraron sus principales autores, la Constitución de Apatzingán había tomado sus capítulos de la Constitución española de las Cortes y de la Constitución de los Estados Unidos. Lo cual no es cierto, pues aunque la Constitución de Cádiz fue algo utilizada por los constituyentes de Apatzingán, no parece haberlo sido casi nada la americana, y en cambio sí lo fueron mucho las constituciones francesas, especialmente las de 1793 y 1795." La misma opinión, Reyes Héroles, *Op. cit.*, p. 30.

¹⁶ González Luis. Estudio preliminar a *El Congreso del Anáhuac*, 1813. Cámara de Senadores. México, D. F., 1963, p. 20.

¹⁷ Se habla también de otros dos proyectos constitucionales: uno del padre Santa María y otro de don Carlos María Bustamante. Res-

a) *Los Elementos Constitucionales de Rayón*

Los Elementos Constitucionales de Rayón, elaborados por su autor en el año de 1812, consideraban ya la división de poderes. Siguiendo la concepción de que las asambleas representativas eran las depositarias del ejercicio de la soberanía popular, en su artículo 5 establecía que

La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano.¹⁸

Dicho Congreso, llamado también Junta Suprema por Rayón, se integraría por cinco vocales nombrados por las representaciones de las provincias, aunque por entonces sólo se completaría el número de vocales por los tres que existían (artículo 6º). Al Congreso le correspondía el establecimiento y derogación de las leyes, no pudiendo delegar jamás estas atribuciones (artículos 18 y 21). También la Junta Suprema debería acordar el establecimiento de gastos extraordinarios, obligar los bienes nacionales, “o cuando se trate de aumentos inanerantes pertenezcan a la causa común de la Nación” (artículo 15). Rayón pedía el establecimiento de un Consejo de Estado para los casos de declaración de guerra y ajuste de paz, a los que deberían concurrir los oficiales de brigadier arriba (artículo 14). Asimismo, aunque de manera vaga, preveía despachos de gracia y justicia, guerra y hacienda, y sus respectivos tribunales, los cuales “se sistematizarán con conocimiento de las circunstancias” (artículo 16). Hablaba también Rayón de un protector nacional, nombrado por los representantes, con derecho de iniciativa ante el Supremo Congreso (artículos 17 y 18). Finalmente, en lo relativo a organización política, los puntos constitucionales preveían la existencia de cuatro capitanes generales, de entre los cuales el Supremo Congreso Nacional podía, en casos de guerra, y a propuesta de la alta oficialidad militar, nombrar y remover un generalísimo (artículos 36 y 37).

pecto del segundo, Morelos, contra la opinión de Bustamante, afirmaba que había sido aceptado en lo esencial. Ver Miranda José, *Op. cit.*, pp. 352 y 353. Infortunadamente no hemos podido tener a la vista estos proyectos.

¹⁸ Para la consulta de los *Elementos Constitucionales* de Rayón nos ceñimos al texto que aparece en *El Congreso del Anáhuac*, *Op. cit.*, pp. 39 a 44.

No puede decirse que el proyecto de Rayón haya trazado un esquema sistemático de organización constitucional. Sin embargo, tiene el mérito de haber llamado eficazmente la atención de los jefes insurgentes sobre el problema de la organización política. Las ideas de soberanía, división de poderes, representación política y derechos del hombre, aunque implícitas, aparecen un tanto desdibujadas, y justifican la opinión de su propio autor, cuando le decía a Morelos:

cada día encuentro más embarazos para publicarla (la Constitución), por que la que se ha extendido está tan diminuta que adierto expresados en ella unos artículos que omitidos se entienden más, y otros que al tocarlos es un verdadero germe de controversias...¹⁹

En la misma comunicación Rayón se refiere al problema de la división de poderes:

que nuestro Congreso deba de componerse de éste o aquel número de vocales está expreso provisionalmente en el acta de su instalación: que en el reunido recaigan todos los poderes es inconcuso; que separado sea útil a hacer ésta o aquella división es de difícil discusión...²⁰

Opiniones las anteriores que denotan una falta de claridad en los conceptos básicos del proyecto constitucional.

b) *El reglamento del Congreso*

El reglamento para la reunión del Congreso, dado en Chilpancingo a los once días de septiembre de 1814 por don José María Morelos, consigna un mayor y más claro desarrollo del esquema organizatorio de los poderes, y puede considerarse ya como un importante antecedente de la Carta de Apatzingán.²¹

El artículo 13 de dicho reglamento exigía la vigencia de la división de poderes, ya que prescribía que tan luego se integrara el Congreso constituyente, procedería "en su primera sesión a la distribución de poderes, reteniendo únicamente

¹⁹ Observaciones de Rayón sobre los *Elementos constitucionales*, en *El Congreso del Anáhuac*, op. cit., pp. 45-46.

²⁰ Op. cit.

²¹ La consulta del texto del reglamento para la reunión del Congreso la hemos hecho también en *El Congreso del Anáhuac*, Op. cit., pp. 72 a 80.

mente el que se llama legislativo". El ejecutivo lo debía consignar al general que resultase electo generalísimo, y el judicial a los tribunales entonces existentes, "cuidando no obstante según se vaya presentando la ocasión de reforma el absurdo y complicado sistema de los tribunales españoles" (artículos 14 y 15). Respecto al poder judicial, el reglamento preveía también la creación de un tribunal eclesiástico (artículo 38), y la formación de un tribunal de reposición o poder judicario, nombrado por una junta general de letrados y sabios de todas las provincias.

El reglamento estableció que el Congreso debía nombrar un presidente y un vicepresidente, que con dos secretarios dividirían el despacho universal (artículo 16). También el generalísimo debía tener sus dos secretarios (artículo 26). Al generalísimo se le concedía derecho de iniciativa en el proceso legislativo, así como de veto (artículo 27).

Al reglamentar un proceso de responsabilidades oficiales de los miembros del Congreso —por infidencia a la patria o a la religión católica—, el reglamento exigía como tribunal de sentencia a una comisión integrada por cinco individuos electos por una junta general provincial, los cuales no podían ser miembros del poder ejecutivo o del judicario, y mucho menos del Congreso, "porque éstos son recíprocamente independientes y en consecuencia no pueden ser juzgados unos por otros..." (artículos 31 y 32).

Así pues, resulta indudable del examen de este reglamento la distinción tripartita de las funciones del Estado —emanaciones de la soberanía para el pensamiento de la época— y su consecuente atribución a tres órganos o grupos de órganos distintos y separados, aunque con relaciones de colaboración recíproca. El ejecutivo, en el reglamento que comentamos, era un poder fuerte y con facultades de participación en el proceso legislativo.

c) *Los sentimientos de la nación*

La misma tónica se observa en los *Sentimientos de la nación*, leídos por Morelos a la apertura del Congreso, el 14 de septiembre de 1813. El punto 5º de este documento estableció:

La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judicario, eligiendo las provincias

SUPREMO CONGRESO MEXICANO

Firmas de los miembros

José María Liceaga, diputado por Guanajuato, presidente. Dr. José Sixto Berdusco, diputado por Michoacán. José María Morelos, diputado por el Nuevo Reyno de León. Lic. José Manuel de Herrera, diputado por Tepic. Dr. José María Cos, diputado por Zacatecas. Lic. José Sotero de Castañeda, diputado por Durango. Lic. Cornelio Ortiz de Zárate, diputado por Tlaxcala. Lic. Manuel de Aldrete y Soria, diputado por Querétaro. Antonio José Moctezuma,* diputado por Coahuila. Lic. José María Ponce de León, diputado por Sonora. Dr. Francisco Argándar, diputado por San Luis Potosí. Remigio de Yarza, secretario. Pedro José Bermeo, secretario.

The signature is written in cursive ink. It starts with "José" on the left, followed by "María" and "Liceaga" stacked vertically. A large, ornate flourish or scrollwork follows the name.

The signature is written in cursive ink. It starts with "Dr. José" on the left, followed by "Sixto" and "Berdusco" stacked vertically. Below the signature are three horizontal wavy lines.

The signature is written in cursive ink. It starts with "José" on the left, followed by "María" and "Morelos" stacked vertically. Below the signature is a large, dense, hatched scribble.

* No fue posible encontrar la firma del diputado Antonio José Moctezuma. Los constituyentes Ignacio López Rayón, Lic. Manuel Sabino Crespo, Lic. Andrés Quintana Roo, Lic. Carlos María de Bustamante, y Antonio de Sesma, "aunque contribuyeron con sus luces a la formación" del Decreto, "no pudieron firmarlo por estar ausentes al tiempo de la sanción, enfermos unos, y otros empleados en diferentes asuntos del servicio de la patria".

José Man^o M^r Terreral



Dr. José M^r Col



Sor Juana de G^r
Cáritan de la



Sic. Cornelio Dr.
de Rincón
M^r. G.



Atam. de Rincón
y Soria



José M. Ponce
de León



Dox. Juan M. Aguirre



Menjico de Donato
Socarrat



Pedro José Bermúdez
fl. mon. #3



St: Ygn.º Raymundo

Sic. Cuerpo

Andres Guiniana
Mie-Pri.

P. de la Torre M. A.
Buenaventura

Ant. fernández

sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad.²²

En fin, cuando el Congreso se dirigió a la nación el 15 de junio de 1814 desde Tíripitío, anunciando que en breve tiempo se entregaría al pueblo “la carta sagrada de la libertad” se esbozaban los principios que inspiraban la estructuración y división de los poderes:

La división de los tres poderes se sancionará en aquel augusto congreso: el influjo exclusivo de uno solo en todos o alguno de los ramos de la administración pública, se proscribirá como principio de tiranía: las corporaciones en que han de residir las distintas potestades o atribuciones de la soberanía, se erigirán, sobre sólidos cimientos de la independencia, y sobre vigilancia recíprocas...²³

B) *La Constitución de Apatzingán*

La idea de atribuir las distintas *emanaciones de la soberanía* a tres órganos o corporaciones distintos, evitando su concentración en uno solo de ellos fue pues principio inspirador de los primeros constituyentes mexicanos, aunque como veremos después, no fue respetado estrictamente. El dogma quedaría plasmado claramente en el texto del *Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana*, dado en el palacio nacional del Supremo Congreso Mexicano en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, año quinto de la independencia mexicana. En el manifiesto anexo a la Constitución se hacía clara alusión a la técnica divisoria del poder, aunque la declaración no se apegara a los resultados del texto:

...Se prescribe la organización de las supremas corporaciones, que derivadas en la fuente legítima de los pueblos, parten entre sí los poderes soberanos, y mezclándose sin confusión sus sagradas atribuciones, quedan sujetos a la sobrevigilancia mutua, y reduciéndolas sus funciones a un periodo determinado.²⁴

²² Sentimientos de la Nación, en *El Congreso del Anáhuac*, *Op. cit.*, pp. 89 a 91.

²³ Manifiesto del Congreso a la Nación, en *El Congreso del Anáhuac*, *Op. cit.*, pp. 123 a 126.

a) *Soberanía y división de poderes*

Soberanía popular y división de poderes son dos conceptos de teoría política íntimamente ligados en la doctrina constitucional de Apatzingán, siguiendo en estos puntos la tónica francesa. Soberanía es, por una parte, “la facultad de dictar leyes y de establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad” (artículo 2).²⁵ En este sentido originario, soberanía es igual a poder constituyente; aquélla atribuye a los ciudadanos el “derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo, y abolirlo totalmente, cuando su felicidad lo requiere” (artículo 4). Por su naturaleza, este poder es “imprescriptible, inmenagable, e indivisible” (artículo 3).

Sin embargo, aunque originariamente la soberanía reside en el pueblo, su ejercicio corresponde a la representación nacional (artículo 5). Aquí la soberanía apunta un significado distinto: potestad de gobierno, atribución referida al ejercicio ordinario del poder político, sentido derivado y no ya auténtico u original. Esta actitud se confirma más adelante en el texto de la constitución:

Artículo 11. Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.

Legislar, ejecutar leyes y aplicarlas, funciones ordinarias del gobierno, son pues atribuciones de la soberanía. Es una soberanía parcelada en cuanto a su ejercicio, pero indivisible en cuanto a su esencia. Es la teoría de la trinidad política aludida por Duguit al comentar las incongruencias del pensamiento revolucionario francés de 1791.²⁶

Este parcelamiento del ejercicio de las potestades soberanas tiene por objeto atribuir las a distintos órganos del gobierno para evitar su concentración, *principio de tiranía*:

Artículo 12. Estos tres poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.

²⁴ Manifiesto anexo a la Constitución, en *El Congreso del Anáhuac*, *Op. cit.*, p. 166.

²⁵ Para la consulta de la Constitución de Apatzingán, utilizamos el texto publicado en *El Congreso del Anáhuac*, *Op. cit.*, pp. 131 a 163.

²⁶ Ver nota 2.

La potestad más cercana a la soberanía es la de legislar:

Artículo 18. Ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común: esta expresión se enuncia por los actos emanados de la representación nacional.

Así, se sientan las bases doctrinales de la supremacía de la corporación legislativa.

b) *Titularidad de los poderes*

Las tres potestades se depositan en tres corporaciones: el *Supremo Congreso Mexicano, cuerpo representativo de la soberanía*, compuesto de diputados elegidos uno por cada provincia e iguales en autoridad (artículos 44 y 48). Esta corporación era de naturaleza provisional, ya que resignaría sus funciones en una *Representación Nacional*, la cual se integraría por diputados electos luego que se liberara la mayoría del territorio nacional (artículos 232 a 236).

El *Supremo Gobierno*, corporación colegiada, integrada por tres individuos designados por el Congreso, iguales entre sí en autoridad, alternos en la presidencia cada cuatro meses y por sorteo a efectuar por el Congreso, auxiliados por tres Secretarios: el de guerra, otro de hacienda y el tercero llamado especialmente de gobierno. Es indudable aquí la influencia de la Constitución francesa de 1795 con un ejecutivo pluripersonal y con elementos de distinción entre la función gubernamental o política, propiamente dicha, y la función administrativa (artículos 44, 132 a 134 y 151). Auxiliaba también al Supremo Gobierno una intendencia general, encargada de la administración de las rentas y los fondos nacionales (artículo 175).

Y el *Supremo Tribunal de Justicia*, compuesto por lo pronto de cinco individuos, también designados por el Congreso e iguales en autoridad, y alternos en la presidencia trimestralmente, por sorteo efectuado por el Congreso.

En principio pues, la técnica de la división de poderes se adopta formalmente al distribuir en tres corporaciones las funciones típicas del Estado.

c) *Normas protectoras de la división de poderes*

El principio se protege con ciertas pero limitadas normas que impiden la pertenencia de un individuo o de parientes

a dos o más corporaciones y prohíben la designación de personas para cargos en una corporación, cuando hayan ocupado recientemente funciones en otra.

Al Supremo Gobierno se le prohíbe presentar al Congreso "proyectos de decreto extendidos", con lo que se le niega el derecho de iniciativa formal en la legislación (artículo 172), función que, con la excepción que comentaremos después, queda íntegramente depositada bajo la competencia del Congreso. La promulgación, primer acto administrativo inmediatamente posterior a la expedición de la ley por el Congreso, queda como atribución del Ejecutivo (artículo 130). La ejecución de las sentencias fue también atribuida a la rama ejecutiva (artículo 204).

d) Atribución de poderes

En general, podemos afirmar que la asignación de funciones a los distintos poderes constituidos siguió la interpretación de un separatismo rígido de la división de poderes, aunque, como concluiremos después, dicha interpretación se adoptó para lograr un Congreso políticamente dominante.

1. El Supremo Congreso

Al Supremo Congreso le correspondía la función legislativa en toda su extensión.²⁷ Inclusive la facultad reglamentaria se atribuyó al Congreso, quedándole al ejecutivo sólo la facultad de hacer observar, es decir, ejecutar, los reglamentos de policía (artículos 106, 118 y 164). La potestad impositiva, en todos sus aspectos y las de control financiero y fiscal, también correspondían al Congreso,²⁸ así como las facultades relativas a moneda, pesas y medidas. La facultad de iniciar las leyes correspondía exclusivamente a los vocales del Con-

²⁷ El Congreso tenía facultades para "examinar y discutir los proyectos de ley que se le propusieran, sancionar las leyes, interpretarlas y derogarlas (Art. 106); favorecer todos los ramos de la industria, facilitando los medios para adelantarla y cuidar con singular esmero de la ilustración de los pueblos (Art. 117); proteger la libertad política de imprenta" (Art. 119), etcétera.

²⁸ Eran facultades del Congreso establecer contribuciones e impuestos, el modo de recaudarlos, como también el método conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes propios del estado (Art. 113); declarar si había de haber aduanas y en qué lugares (Art. 115); conocer informes periódicos de las finanzas públicas rendidos por el Supremo Gobierno (Arts. 173 y 174), etcétera.

greso (artículo 123). El Supremo Gobierno tenía sólo facultad para presentar al Congreso los planes y medidas que juzgara convenientes, pero, como ya hemos visto, tenía inhibición absoluta para que dichas sugerencias revistieran la forma de una iniciativa formal de legislación.

La facultad de autocalificación de elecciones para diputados era atribuida al Congreso (artículo 102).

Una atribución del Congreso que lo erigía en intérprete supremo de la constitución caracterizaba al régimen político establecido por el texto de Apatzingán como una estructura en donde la asamblea tenía una clara preponderancia sobre los demás poderes. Era competencia del Supremo Congreso, según el

Artículo 107. Resolver las dudas de hecho y de derecho, que se ofrezcan en orden a las facultades de las supremas corporaciones.

con lo que tenía en sus manos un poderoso instrumento de control de la constitucionalidad.

Ya hemos visto que el Supremo Congreso tenía la facultad de nombrar a los miembros de las otras dos supremas corporaciones. Además, el Congreso quedó facultado para hacer otros importantes nombramientos: los del Tribunal de Residencia, los secretarios del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal, los fiscales del referido Tribunal de Residencia, los ministros públicos con el carácter de embajadores plenipotenciarios y los generales de división (artículos 103, 104, 105, 151, 158, 183, 186, 158, 188 y 212).

El control de la guerra y la paz estaba también bajo la potestad del Congreso, así como la dirección de las relaciones internacionales (artículos 108, 110, 111, 112).

Pero donde es más notoria la primacía del Congreso, es en ciertas normas que implicaban un férreo control sobre los demás poderes. Las otras dos corporaciones no podían alejarse de la residencia del Congreso, sino cuando éste lo acordase y a la distancia por él fijada (artículo 45); ningún individuo del Supremo Gobierno o del Supremo Tribunal podía pasar ni una sola noche fuera del lugar destinado a su residencia, sin que el Congreso le concediese expresamente su permiso (artículos 141 y 193); la tropa de guarnición estaba bajo las órdenes del Congreso (artículo 47), mientras que los miembros del Supremo Gobierno tenían terminante prohibición de mandar, personalmente o en cuerpo, fuerza armada alguna (artículo 168). Por otra parte, ya hemos visto que

el Congreso tenía la facultad impositiva y de control fiscal en todos sus aspectos.

Frente a este gigante constitucional, los otros poderes aparecen notablemente disminuidos.

2. Los otros dos poderes

El Supremo Gobierno se nos manifiesta como un auténtico y restringido poder ejecutivo; era un siervo del Congreso. Su única participación en la función legislativa, ya que no gozaba de la facultad reglamentaria era un derecho de veto, del cual gozaba también el Supremo Tribunal. A ambas corporaciones se les concedía el derecho de representar en contra de la ley aprobada por el Congreso, pudiéndolo hacer dentro de un plazo de veinte días, pasado el cual, el Supremo Gobierno tenía obligación de promulgar la ley. En caso de que el ejecutivo o el judicial *representaran* contra la ley, las observaciones del caso serían examinadas por el Congreso, el que, si las consideraba procedentes, por mayoría absoluta de votos, suprimía la ley, no pudiéndose tramar de nuevo, sino hasta pasados seis meses. No juzgando el Congreso atendibles las observaciones contrarias a la ley, la mandaba publicar (artículos 128 y 129). Era pues un débil derecho de veto suspensivo, que no mermaba en forma importante la omnipotencia legislativa del Congreso.

Como se ha apuntado, el Supremo Gobierno era auxiliado para la función administrativa por tres secretarios: el de guerra, el de hacienda y el de gobierno. Su nombramiento dependía del Congreso; en la primera ocasión de manera absoluta, en las ulteriores a propuesta del Gobierno. Los secretarios tenían facultad de refrendo, sobre los actos del Supremo Gobierno, lo cual los hacía responsables ante el Congreso. Esta responsabilidad la juzgaba en definitiva el Supremo Tribunal, previa decisión del Congreso, que implicaba la suspensión del secretario procesado. En suma, el aparato administrativo dependía políticamente del poder legislativo.²⁹

Al Supremo Tribunal le quedaron reservadas funciones de naturaleza jurisdiccional, y para determinar la forma de gobierno adoptada en Apatzingán en vista de la distribución de los poderes es irrelevante analizar en detalle su papel constitucional, ya que es sabido que los poderes propiamente polí-

²⁹ El Supremo Gobierno podía suspender a los empleados que nombraba, pero se le prohibía deponeer empleados públicos (Arts. 162 y 164).

ticos sólo son el Legislativo y el Ejecutivo; el Judicial, como había apuntado Montesquieu, es en cierta medida *neutro* para estos efectos, ya que no le corresponde adoptar decisiones políticas, sino tan sólo interpretar el derecho.

3. *Forma de gobierno*

El examen de la estructura y de la distribución de funciones en las distintas secciones del aparato político en la *Constitución de Apatzingán* nos permite calificar la forma de gobierno por ella establecida como un sistema de claro predominio de la Asamblea Legislativa; es decir, como un régimen convencional.

En efecto, la clasificación tradicional de las formas de gobierno que toma como criterio básico las relaciones establecidas institucionalmente entre los llamados poderes políticos —Legislativo y Ejecutivo—, distingue tres categorías gubernamentales: parlamentarismo, presidencialismo y convencionalismo o asambleísmo.

Douglas V. Verney³⁰ señala las siguientes características al régimen de asamblea o convencional: *a)* El poder legislativo y el ejecutivo son acaparados por la asamblea; *b)* el ejecutivo queda abolido como institución separada del legislativo; *c)* no existe propiamente un jefe de gobierno; *d)* el “gobierno” es nombrado por la asamblea; *e)* el gobierno es un cuerpo colectivo; *f)* los miembros del gobierno son ordinariamente miembros de la asamblea; *g)* el gobierno es políticamente responsable ante la asamblea; *h)* la asamblea se disuelve a sí misma; *i)* la asamblea es suprema; *j)* el gobierno, en su totalidad, es sólo indirectamente responsable ante el electorado; y *k)* el foco del poder en el sistema político es la asamblea.

No dudamos en afirmar que las características *c), d), e), i), j) y k)* se dan plenamente en el texto constitucional de Apatzingán. No se desprende de dicha Constitución que hubiera un jefe de gobierno; el órgano ejecutivo plural en ella establecido aparece sumamente debilitado y la rotación periódica de sus miembros en la presidencia seguramente, en la práctica, hubiera traído como consecuencia una notable falta de autoridad para este órgano directorial. El nombramiento del Supremo Gobierno por el Supremo Congreso, quien tenía también el control de los nombramientos de los secre-

³⁰ Verney Douglas V. *Análisis de los sistemas políticos*. Edit. Técnicos. Madrid, 1961.

tarios de aquél, nos lleva a concluir que era la asamblea la que designaría en forma decisiva al departamento ejecutivo del gobierno. Los miembros del Supremo Gobierno y sus secretarios, si bien no tenían una clara responsabilidad política directa ante el Congreso, sí podían ser objeto de juicios por responsabilidades oficiales si el Congreso así lo decidía. Las distintas y extensas facultades del poder legislativo que hemos analizado, creo que nos llevan a concluir con fundamento, que la supremacía política y el foco del poder estaban previstos como caracteres del Supremo Congreso, que habían de pasar después a la representación nacional.

Claro está que en la Carta Mexicana de 1814 no existe un acaparamiento total de las facultades legislativas y ejecutivas por la asamblea; tampoco el poder ejecutivo quedó como institución confundida con el propio Congreso, ni éste tenía facultades expresas para destituir a los individuos del Supremo Gobierno. La idea de la división de poderes impidió la confusión de facultades en un solo órgano. Sin embargo, subsiste el hecho fundamental de la supremacía constitucional y política del poder legislativo. El hecho de que no encontramos íntegramente tipificados todos y cada uno de los caracteres que la doctrina señala respecto al régimen convencional no es óbice para sostener que el sistema establecido en Apatzingán fue el convencional, si por tal consideramos el sistema bajo el cual la supremacía pertenece a la asamblea. Esta conclusión se fortalece si tomamos en cuenta que los caracteres de los regímenes parlamentario y presidencial están aún más lejanos del esquema de 1814.

¿Qué explicación puede darse respecto a las influencias y motivos de la adopción de este proyecto constitucional en cuanto a forma de gobierno?

Es claro que la inspiración principal del ensayo constitucional mexicano la encontramos en el constitucionalismo francés. En cuanto a forma de gobierno, creemos que la influencia estuvo determinada, básicamente, por las constituciones de 1793 y 1795; de la primera se tomó la tendencia democrática que determinó la preponderancia de la asamblea —aunque no con los alcances del modelo francés—; de la segunda, la idea de un ejecutivo colegiado, aunque menos fuerte e independiente que el Directorio inspirado por Sieyés.

Por otra parte, las condiciones políticas del movimiento de independencia mexicano hicieron posible la recepción de tales ideas. La idea de un congreso ejercía especial atracción en el ambiente político: Los criollos del cabildo de la ciudad de México de 1808 habían pedido la reunión de un con-

greso; Hidalgo, en respuesta al Tribunal de la Inquisición, había manifestado su proyecto de convocar a un congreso en donde estuvieran representados las ciudades, villas y lugares del reino;³¹ próximo estaba el ejemplo de la participación de los mexicanos en las Cortes de Cádiz, primera Asamblea Constituyente del mundo español rodeada de un prestigio de liberalismo y resistencia al invasor; vigentes estaban las ideas rousseauianas de la soberanía de la voluntad general, que, en la versión del constitucionalismo francés, se depositaba en las asambleas representativas.

Hay que tener presente también que Morelos, líder supremo del movimiento independentista en el momento en que se reúne el Congreso del Anáhuac, profesa una fe democrática inquebrantable y es enemigo de ejercer un poder ejecutivo no sujeto a los órganos representativos.

Ante la presión democrática de los congresistas, aceptada de buen grado y con sincera modestia por Morelos, es explícable el resultado de Apatzingán en cuanto a división de poderes y forma de gobierno.

Durante la efímera y limitada vigencia de la Carta Constitucional de 1814 se notó esta evidente preponderancia del Supremo Congreso. El doctor Cos, en agosto de 1815, en su carácter de miembro del poder ejecutivo, acusaba al Congreso de haber reunido y ejercido los tres poderes a cada paso, "en cuya división consiste esencialmente la forma de gobierno que se ha sancionado, quebrantando sin cesar en otras muchas materias los artículos fundamentales de la constitución con atropellamiento de los derechos del pueblo."³²

La influencia de Apatzingán en el capítulo de división de poderes y forma de gobierno en las etapas posteriores del constitucionalismo mexicano ha sido escasa, casi nula. Ni la Constitución de 1857 a la que sus comentaristas atribuyen sin mucha razón una tendencia congresional, puede compararse en este aspecto con el Decreto Constitucional de 1814. Si acaso, podríamos establecer un relativo paralelismo entre el congresionalismo de Apatzingán y las tendencias de la Convención Revolucionaria de Aguascalientes de 1914. Muy por el contrario, la tónica del sistema constitucional mexicano ha sido un progresivo fortalecimiento de la posición del Poder Ejecutivo, fenómeno éste complejo cuyo análisis rebasa los límites de este ensayo.

³¹ Miranda José, *Op. cit.*, p. 343.

³² Ver *El Congreso del Anáhuac*, *Op. cit.* Manifiesto publicado por José María Cos, miembro del Poder Ejecutivo, contra el Congreso, p. 177.