

EL CONSEJO DE GOBIERNO

1. Han existido instituciones políticas en nuestro país que actualmente son menos que nombres históricos y muy poco se conoce sobre su operación y sobre su génesis y eliminación. La vicepresidencia, el Senado en las entidades federativas y el Supremo Poder Conservador, por ejemplo, los conocemos vagamente sin entender completamente en qué fallaron y cómo funcionaron. El interés no es mera especulación histórica, sino la comprensión de por qué los poderes de gobierno funcionan como lo hacen actualmente.

El Consejo de gobierno es una de esas instituciones de cuya existencia se hace referencia escasa, y tal se realiza sin mayor análisis ni detenimiento. Las fuentes son exiguas ya que apenas hay dos libros de actas en el archivo del Senado de la República correspondientes a los tardíos años de 1845 a 1850, periodo en que la institución tenía más de 25 años funcionando. El hecho es que esta institución representó un enlace muy interesante entre el Congreso y la presidencia, quizá como no ha habido otro posteriormente en nuestra historia constitucional.

El Consejo de Gobierno tiene similitud con los órganos colegiados de consulta de los monarcas tanto en Mesoamérica como en Europa.

2. Durante el siglo XIII, el rey inglés Eduardo I institucionalizó el llamado *Privy Council* o Consejo Privado, integrado por personas designadas por el propio rey. Entre sus funciones estaba no sólo la consultoría, sino la participación con el rey en la elaboración de reglamentos con fuerza de ley (*ordinances*). Estos reglamentos tenían la misma jerarquía que las leyes expedidas por el Parlamento (*statutes*), por lo que hubo fricciones entre el Parlamento y el Consejo Privado por la función legisferante.

Durante sus inicios, el Consejo Privado resultaba ser una Comisión del Parlamento, pues sus integrantes eran parte del mismo; sin embargo, a partir del siglo XIV el Consejo empezó a perfilarse en forma independiente y a crecer en número, así como a contar con un heterogéneo grupo de integrantes. En 1553, nos refiere F. W. Maitland, tenía cua-

renta miembros entre los cuales había dos secretarios.¹ Posteriormente, con el crecimiento del Consejo, el rey mandaba llamar a su gabinete a un grupo de consejeros de su mayor confianza. El rey presidió estas reuniones en su gabinete hasta que debido a que los reyes de Hannover no hablaban el idioma inglés, las reuniones del gabinete se tuvieron que efectuar sin la presencia real y las resoluciones se le notificaban por vía de uno de sus integrantes a quien le denominaron primer ministro.

3. En los Estados Unidos se trasplantó el sistema pero llevado a sus extremos, debido a que, a partir de su independencia, el espíritu republicano vio en los consejos la pluralidad necesaria para erradicar el despotismo de los gobernadores únicos. El Partido Whig que predominó en algunos estados cuidó sobremanera de no hacer de los gobernadores, reyezuelos sin ningún control. En Pennsylvania, por ejemplo, se llegó a implantar un Poder Ejecutivo con doce miembros, electos popularmente. El ejemplo llegaría después a Francia, a través de su Constitución de 1795, la cual estableció un directorio de cinco integrantes.

En general, todas las "cartas" o constituciones de los estados de la Confederación (1776-1787) hicieron de la figura del gobernador, también llamado presidente en Pennsylvania, Delaware, New Hampshire y Carolina del Sur, un simple coordinador de los asuntos ventilados y decididos en un Consejo.

Los consejos de los estados, en este periodo, fueron distintos en su concepción al Consejo Privado del monarca inglés, ya que en los anglo-americanos, sus integrantes eran electos, bien popularmente o bien por las legislaturas y no podían ser designados por el titular del Poder Ejecutivo.² Ello traería como consecuencia que los consejos, lejos de estar subordinados a los gobernadores, tendrían como principal objetivo el de controlar y supervisar las funciones ejecutivas.

Desde la Colonia, los consejos venían desempeñando funciones jurisdiccionales, así como virtualmente constituían una segunda cámara de las legislaturas de las colonias.³ De allí la conexión —que posiblemente fue consciente— que en México el Consejo de Gobierno tuviera con el Senado.

4. Durante la Convención Constituyente que se reuniera hace más de doscientos años en Filadelfia, la discusión sobre la bondad de un

¹ *The Constitutional History of England*, Cambridge University Press, 1931, p. 256.

² Wood, Gordon S., *The creation of the American Republic, 1776-1787*, Norton Library, 1972, p. 139.

³ Simmons, R. C., *The American Colonies*, David McKay Company, 1976, p. 245.

consejo de gobierno que controlara al presidente, se dio en el contexto de un gran debate: ¿cuántos individuos deberían formar parte del Poder Ejecutivo? El número tenía gran importancia, ya que de él dependía la concepción entera del sistema presidencial.

A pesar que James Madison había propuesto que antes de decidir sobre esa cuestión, se discutiera primero qué tipo de facultades estaba la Convención dispuesta a entregar al Poder Ejecutivo, para poder medir el grado de poder político que tendría y así decidir posteriormente si sería conveniente uno o varios presidentes, el método de la Convención fue decidir *a priori* si convenía un Poder Ejecutivo fuerte y vigoroso, aunque con suficientes frenos y contrapesos, especialmente por parte del Poder Legislativo. Si tal era el ideal de la Convención, entonces la presidencia estaría depositada en una sola persona, mientras que si se decidía por lo contrario entonces habría un cuerpo colegiado que ejerciera el Poder Ejecutivo.

En este marco de ideas se decidió igualmente la suerte del Consejo de Gobierno. No obstante que el Consejo fue apoyado por varios y muy prestigiados constituyentes, finalmente triunfó la versión de un solo presidente sin ningún tipo de consejos.⁴

Gerry fue el primero en favorecer la inclusión de un consejo el 10 de junio de 1787. El influyente James Wilson apoyó la idea argumentando que incluso en Inglaterra el monarca tenía un consejo. Sin embargo, no fue hasta el 18 de agosto del mismo año que el futuro presidente de la Suprema Corte, Oliver Ellsworth, concretó la propuesta de un consejo que estaría integrado por el presidente del Senado, el presidente de la Suprema Corte y los secretarios de Relaciones, Gobernación, Defensa, Hacienda y Marina.

Para alejar los temores de que el titular del Poder Ejecutivo pudiera ser influenciado indebidamente por un consejo poderoso, tanto Ellsworth como Charles Pinckney dieron importancia al hecho de que las facultades de asesoramiento serían completamente dependientes de la voluntad del presidente.

Días después, el 22 de agosto, John Rutledge, quien también llegaría a ser presidente de la Suprema Corte, presentó un dictamen en los siguientes términos:

El Presidente de los Estados Unidos tendrá un Consejo Privado el cual estará integrado por el presidente del Senado, el líder de la Cá-

⁴ Rossiter, Clinton, *The American Presidency*, 2a. ed., 1960, p. 79.

mara de Representantes, el presidente de la Suprema Corte y el principal oficial en las respectivas Secretarías de Relaciones, Gobernación, Defensa, Marina y Hacienda, así como de las demás Secretarías que se juzguen convenientes con posterioridad. Su obligación debe ser la de asesorar (al Presidente) en materias relacionadas con la ejecución de sus obligaciones y según considere otorgárselos; sin embargo, su consejo no debe vincularlo ni afectar su responsabilidad por las medidas que él tome.⁵

No obstante este apoyo, la Convención rechazó la idea de una presidencia plural y de un consejo que pudiera menoscabar la completa responsabilidad del presidente así como su necesaria unidad de acción y decisión que, en materias como la defensa del país, era tan necesaria, según se destaca en *El Federalista*, número 74.

5. En el Constituyente mexicano de 1824 la discusión sobre el sistema presidencial comenzó con la disyuntiva de si el presidente sería una persona o un cuerpo colegiado. Al parecer, el entorno favorecía la idea de un Poder Ejecutivo colegiado. Desde el 31 de marzo de 1823 funcionaba en México un Supremo Poder Ejecutivo integrado por tres miembros y la propia Constitución de Apatzingán, en el movimiento independentista, proponía esta estructura para la presidencia.

Además, en el Congreso Constituyente figuras tan importantes como Manuel Crescencio Rejón, Miguel Guridi y Alcocer, Covarrubias y Juan Rodríguez, entre otros, apoyaron entusiastamente que fuera un grupo de presidentes. Posteriormente, una vez aprobada la Constitución de 1824, la primer reforma planteada fue propuesta por la Legislatura de Nuevo León en 1830 para implantar precisamente el Ejecutivo colegiado.⁶

Sin embargo, Miguel Ramos Arizpe defendió desde el 28 de junio de 1824 el proyecto de unidad de acción y decisión en el Poder Ejecutivo. Previamente, el 13 de febrero de 1824, el constituyente Demetrio del Castillo había hecho pública una propuesta muy sugerente, en el sentido de combinar las dos posiciones, que aparecían obviamente contradictorias, de uno o varios presidentes. Del Castillo propuso que hubiera sólo un presidente en funciones, aunque acompañado por un vicepresidente, quien sustituiría a aquél en caso de ausencia, enfermedad o im-

⁵ Cfr. Farrand, Max, *The Records of the Federal Constitution of 1787*, Yale University Press, reedición 1966, vol. II, p. 375; Madison, James, *Journal of the Federal Convention*, Albert, Scott & Co., 1893, p. 583.

⁶ Cfr. Montiel y Duarte, Isidro, *Derecho público mexicano*, Imprenta del Gobierno Federal, 1882, t. II, p. 313.

pedimento, y, además, de un presidente designado, quien tenía la función de suceder al presidente en funciones, en forma automática, tan pronto como terminase el primero su periodo. Además, tanto el vicepresidente como el presidente designado tendrían una muy importante función, mientras no ejercieran las funciones antes mencionadas. Esta función sería la de fiscalizar todos los actos del presidente en funciones pues, en caso de alguna irregularidad o violación del sistema constitucional y legal, estarían en la prerrogativa de acusarle ante el Congreso.⁷

La propuesta de Del Castillo entraña genialidad y originalidad ya que combinaba la unidad y la colegialidad. Para la primera bastaba que un presidente estuviera en funciones, la segunda característica se satisfacía con el control constitucional que los otros integrantes del Poder Ejecutivo ejercieran sobre el presidente en funciones, logrando con ello la moderación y el concurso de inteligencias que caracterizan a un poder colegiado.

Como contrapropuesta, Ramos Arizpe insiste en la unidad de la presidencia, pero se ve obligado a agregar un elemento que sintetice las ventajas de la colegialidad, aquellas que permitan que un solo presidente tenga también el consejo sereno de varios asesores; por ello, desde el 13 de febrero de 1824 propone un Consejo de Gobierno, y el 30 de julio y el 4 de agosto de 1824 se aprueba esta nueva institución política.

Por todos los conceptos, el Consejo de Gobierno propuesto por Ramos Arizpe y aprobado finalmente en la Constitución de 1824, resulta un órgano de gobierno peculiar. Desde su integración, sería un órgano compuesto por la mitad de los individuos del Senado; es decir, que un órgano de consulta del Poder Ejecutivo, ideado para frenar sus posibles excesos y para participar en múltiples funciones, sería realmente una comisión del Poder Legislativo, una gran comisión, tal como se integra actualmente dicha comisión en el Senado. Además, el presidente nato del Consejo de Gobierno no sería un legislador, sino el vicepresidente, o sea aquel que ante la ausencia del titular del Poder Ejecutivo entraría en funciones.

Pero los variados objetivos que al Consejo de Gobierno le planteó la Constitución de 1824, también lo hacen un órgano singular. Entre las funciones administrativas o ejecutivas están las de prestar su consentimiento para el uso de la milicia local, la de aprobar los nombramientos de los empleados de las oficinas generales de Hacienda y de los enviados

⁷ González Oropeza, Manuel, *El presidencialismo*, México, UNAM, 1986, pp. 9-10.

diplomáticos, así como la de dictaminar sobre cualquier asunto que el presidente le sometiera a su consideración. En cuanto a sus funciones de contraloría estaría la de velar por la observancia de la Constitución y las leyes federales, así como la de hacer observaciones a las autoridades para el mejor cumplimiento de las leyes. Finalmente, el Consejo tuvo funciones para decretar la convocatoria del Congreso para sesiones extraordinarias.

Por esta diversidad de funciones, los autores —poquísimos por cierto— han disentido sobre la naturaleza formal del Consejo de Gobierno. En el capítulo once del *Catecismo político de la Federación Mexicana* de José María Luis Mora —quizá la obra mexicana de derecho constitucional más antigua, pues fue publicada en 1831—, se le otorga un carácter ejecutivo al ubicarlo entre el capítulo relativo a las prerrogativas, atribuciones y restricciones del presidente y otro relativo a los ministros o secretarios del despacho.⁸ Por su parte, recientemente, Jorge Carpizo considera al Consejo como una institución similar a la Comisión Permanente y, por lo tanto, parte integrante del Poder Legislativo.⁹

La multiplicidad de funciones como el control de la constitucionalidad de las leyes, la ratificación de nombramientos, la facultad de convocatoria a periodos extraordinarios de sesiones y la consultoría de asuntos públicos hacen difícil su encasillamiento; por lo tanto, estas funciones actualmente son desempeñadas por el Senado, la gran Comisión del Senado, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y los poderes Ejecutivo y Judicial.

Con esta síntesis de funciones, jamás igualada por ningún otro órgano constitucional, el Consejo de Gobierno empezó a funcionar, según Nettie Lee Benson, el 27 de mayo de 1825, con la presidencia de Nicolás Bravo. Los primeros integrantes fueron catorce: José María Alpuche (Tabasco), Juan de Dios Cañedo (Jalisco), Demetrio del Castillo (Oaxaca), José Manuel Cevallos (Coahuila y Texas), Fernando Corona (Chiapas), Francisco García (Zacatecas), Simón de la Garza (Nuevo León), José María Hernández Chico (Guanajuato), Pablo Lanz (Yucatán), Florentino Martínez (Chihuahua), Francisco Molinos del Campo

⁸ El texto de dicho *Catecismo* se puede consultar en la *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, INAP, núm. 4, octubre-diciembre de 1981, p. 166.

⁹ "La estructura del gobierno en la Constitución mexicana de 1824", *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, p. 284.

(México), Pedro Paredes (Tamaulipas), Juan N. Rosains (Puebla) y José Sexto Verduzco (San Luis Potosí).¹⁰

Muy poco se sabe del funcionamiento efectivo del Consejo de Gobierno bajo la vigencia de la Constitución que lo crea. Ante la ausencia de actas en esta época, la posible reconstrucción se puede hacer a través de las actas de las sesiones secretas del Senado, únicos documentos conservados sobre la materia en esta etapa.

Durante el primer periodo histórico del Senado, la comunicación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo fue intensísima. Su mayor preocupación fue la de cuidar que las autoridades no transgredieran las leyes y la Constitución. En esta preocupación, el Congreso de la Unión manifestó un obsesivo escrúpulo de esta función contra los secretarios de Estado. Por supuesto, aunque esta función es correcta, cada diputado y senador podía entender de distinta manera la responsabilidad política y los secretarios eran los objetivos de continuos ataques y estaban sujetos a repetidas investigaciones por las secciones del gran jurado. Por ello, desde el 25 de enero de 1825 se dio una propuesta en el Senado para que hubiera una ley de responsabilidad de los infractores de la Constitución general y Acta Constitutiva.

Demetrio del Castillo, ahora convertido en senador y consejero, sugiere el 13 de febrero de 1825 que se diera un reglamento al Consejo de Gobierno y en la sesión del 7 de marzo se creó una comisión especial para tal cometido. Sin embargo, en la sesión secreta del 25 de abril se anuncia su suspensión y tres días después se toma el siguiente acuerdo: "Que se suspenda la formación del Reglamento del Consejo de Gobierno hasta tanto no se declare si toca al Congreso, y se tengan las ideas indispensables para organizar las operaciones interiores de un cuerpo todo nuevo en su creación y en sus bases."¹¹

Por cierto que Demetrio del Castillo, que fue el causante de que Ramos Arizpe incluyera la institución, llegó a ser el secretario del Consejo a fines de 1825 y principios de 1826.

Además de las cuestiones de reglamento, el Congreso se preocupó, como el resto del Poder Legislativo, por las cuestiones de responsabilidad política. Por ejemplo, durante julio y agosto de 1825 dictamina sobre el arresto del ex ministro de Relaciones, José Manuel Herrera,

¹⁰ Cfr. Moreno Valle, Lucina, *Catálogo de la Colección Lafragua de la Biblioteca Nacional de México 1821-1823*, México, UNAM, 1975, p. 901.

¹¹ *Actas de las sesiones secretas del 3 de enero de 1825 al 21 de marzo de 1826*, t. I, sesión del 28 de abril de 1825.

y el 18 de septiembre de 1825, el Consejo remite a la Cámara de Senadores la solicitud de varios comerciantes de Veracruz contra la Legislatura del estado.

6. Pero además de la perplejidad del Consejo de Gobierno, esta institución —completamente carente de análisis por la doctrina mexicana—, se presenta cambiante en el desarrollo constitucional del país.

Con el cambio a las Leyes Constitucionales de 1836, el Consejo de Gobierno, delinado en la década anterior, comenzó a sufrir transformaciones. Desde la exposición de motivos de las Siete Leyes Constitucionales se explica que el presidente no tendría la obligación de consultar al Consejo en muchos asuntos, como se supone que anteriormente fue común, pues de persistir esta práctica, se decía, la unidad del Poder Ejecutivo sería ilusoria. Es decir, con la implantación del centralismo, se daría marcha atrás en la fórmula de compromiso que el federalista Ramos Arizpe había tomado para atenuar la unidad del Poder Ejecutivo. Con el ambiente centralista no había necesidad de diversificar el poder, por lo que la unidad en el Ejecutivo sería consolidada.

Con ello, toda la institución del Consejo de Gobierno estaría en peligro, ya que su génesis se había unido a la idea de hacer plural a la presidencia. Al momento de no existir tal preocupación, ¿para qué servirá el Consejo de Gobierno? Con las Leyes Constitucionales, el Consejo de Gobierno asume una función muy importante, la de proponer las iniciativas de ley o decreto, los reglamentos y las providencias que juzgase convenientes:

En una república como la nuestra, donde los primeros depositarios del poder se renuevan en ciertos periodos determinados, es más necesario, que en las monarquías, un cuerpo permanente que, como decían los sabios españoles y americanos, autores de la Constitución de 1812 dé al gobierno el carácter de estabilidad, prudencia y sistema que se requiere; haga que los negocios se dirijan por principios fijos y conocidos; y proporcione que el Estado pueda en adelante ser conducido por máximas, y no por ideas aisladas de cada uno de los secretarios del despacho, que además de poder ser equivocadas, necesariamente son variables a causa de la contingente amovilidad a que están sujetos.¹²

Y ese órgano sería el Consejo de Gobierno. En 1836, el presidente

¹² Cfr. Montiel y Duarte, Isidro Antonio, *op. cit.*, nota 6, t. III, p. 92.

de la República sería él mismo, el presidente nato del Consejo, con el objeto de obligarlo a presenciar sus sesiones.

Pero las leyes constitucionales habían institucionalizado igualmente un nuevo poder, el Supremo Poder Conservador y, posteriormente, el 30 de junio de 1840 José Fernando Ramírez consideró que el Consejo de Gobierno era inútil, pues el presidente tiene suficiente consejo con sus secretarios y las decisiones sólo son demoradas; mientras que el Supremo Poder Conservador es suficiente freno para los posibles excesos del Poder Ejecutivo.

Ramírez reiteraba que si se buscaba asesoría en el Consejo, no tenían ningún papel los secretarios de Estado y el Consejo sólo retardaría los negocios. Si se necesita un Consejo para consultar sobre los asuntos más delicados, entonces Ramírez proponía que el presidente nombrara quince individuos *ad hoc* que configurasen una junta directiva. Las discusiones de estas juntas se harían con la presencia del secretario correspondiente.

Ante el cambio de sistema político, tanto el Senado como el Consejo de Gobierno recibieron una integración estamental. En la cuarta ley constitucional, artículo 21, se asienta que el Consejo se compondría de trece consejeros, de los cuales dos serían eclesiásticos, dos militares y los restantes de las demás clases sociales. Su designación se haría en forma indirecta por el presidente, a través de una lista de 39 individuos que formularía el Congreso. Ante futuras vacantes en el Consejo, el Senado propondría una terna al presidente y éste designaría al nuevo consejero.

En el siguiente artículo de la cuarta ley, se establecía que el presidente de la República designaría al presidente del Consejo, en cuyo cargo podía ser nuevamente designado, pero a través de una elección, ya que, en lo sucesivo, el cargo de presidente del Consejo sería a través de elección por la Cámara de Diputados cada dos años el 10 de enero correspondiente. El cargo de consejero era perpetuo, pero para su ejercicio se requería pago de indemnización, equivalente a una fianza. Por supuesto, la responsabilidad de los consejeros por sus opiniones era absoluta.

Como se observa en las leyes constitucionales, el Consejo de Gobierno es completamente modificado y separado de sus estrechos lazos con el Senado, para hacerlo —de alguna manera— más dependiente y conexo con el Poder Ejecutivo.

7. Aún más efímera que la Constitución de 1824, lo fueron las Siete Leyes Constitucionales, pues en 1842 ya había varios proyectos para

una nueva constitución. En el proyecto presentado el 3 de noviembre de 1842 ya se anunciaba otro cambio radical en la estructura del Consejo de Gobierno. Según el artículo 88 del proyecto, el Consejo se compondría no ya de senadores ni tampoco de notables por estamentos, sino de los propios secretarios de Estado, planteamiento que demuestra la influencia de las observaciones de José Fernando Ramírez en 1840.

Sin embargo, según otro proyecto presentado el 11 de enero de 1843, el Consejo de Gobierno estaría compuesto por 17 vocales designados directa y exclusivamente por el presidente. Entre los requisitos para ser consejero del proyecto estaban los de edad de 35 años y experiencia de 10 años en funciones públicas.

En las pocas conocidas sesiones del Congreso Constituyente que finalmente aprobaría las Bases Orgánicas, y que el pionero trabajo de Cecilia Noriega¹³ nos decubre, se discutió el 12 de mayo de 1843 la conveniencia de un Consejo de Gobierno, recordándose los argumentos de Ramírez. Por otro lado, el constituyente Rafael Espinoza preguntó por qué se integraría con 17 personas, a lo cual Cayetano Ibarra contestaría que era éste el número de secretarios de Estado; Manuel de la Peña y Peña apoyó la integración del Consejo en ese número, ya que desde 1837 así se había pedido. Se objetó también el requisito de diez años de experiencia pública, pues un defensor de los bienes del clero, Basilio Arrillaga, consideró que ese requisito evitaría que los eclesiásticos pudieran ser consejeros de Gobierno. Nuevamente Ibarra negó esta crítica y los hechos posteriores le dieron la razón, ya que en 1843 sería consejero el arzobispo Juan Manuel Irrisarri y Peralta.

José María Cora solicitó que el presidente del Consejo fuera mexicano por nacimiento, de lo cual el persistente Ibarra consideró que dicho requisito sería innecesario ya que el presidente de la República nombraría seguramente a "la persona más a propósito" para el cargo.

Finalmente, los artículos 104 a 114 de las Bases Orgánicas contuvieron, por última ocasión en México, las características del Consejo de Gobierno:

a) Estaría integrado por 17 vocales designados por el presidente de la República.

b) Para ser consejero se necesitaría ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de 35 años y haber servido, sin nota, por lo menos diez años en la carrera pública.

¹³ *El Constituyente de 1842*, México, UNAM, 1986, pp. 84 y ss.

c) Habría tres consejeros por cada carrera correspondiente a cada Ministerio.

d) El presidente del Consejo sería nombrado a principio de cada año por el presidente de la República, de la terna propuesta por el propio Consejo. Sería siempre del estado secular.

e) El cargo de consejero sería perpetuo.

f) No podría haber simultaneidad en los cargos de consejero y diputado o senador, con lo cual se separa completamente la estructura del Consejo de 1824.

g) Los consejeros serían responsables de los dictámenes que dieran en contra de la Constitución y de las leyes.

h) Formularía su propio reglamento interior y lo sujetaría a la aprobación del Congreso, concluyendo así el problema teórico iniciado en 1825 con la propuesta de Demetrio del Castillo.

i) El Consejo además de ser un órgano consultivo y ejercer otras funciones administrativas, tendría la facultad de proponer los reglamentos necesarios.

j) Los ex presidentes, ex secretarios de Estado que hubiesen ejercido su encargo por más de un año, los declarados beneméritos, los ministros jubilados y los jefes superiores de Hacienda con 40 años de servicio, serían consejeros supernumerarios y suplirían a los consejeros propietarios, votando en los asuntos graves.

El primer Consejo a partir de estas nuevas reglas, empezó a funcionar en 1843 siendo sus miembros los siguientes: José María Cora, Manuel Díaz de Bonilla, Pedro José Echeverría, José Joaquín de Herrera, Cayetano Ibarra, Juan Manuel Irrisarri y Peralta, José María Iturralde y Revilla, Manuel Larraínzar, Juan José Quiñones, José Ignacio Sepúlveda, José María Tornel, Gabriel Valencia, Manuel Crescencio Rejón, José Antonio Romero, Manuel Baranda, José María Bocanegra y Carlos María de Bustamante.

Este Consejo es interesante —algunos de los ilustres personajes se pueden identificar— porque las únicas actas que se conservan en el Senado de la República son correspondientes a la actuación de estos años y consejeros.

El presidente del Consejo que aparece en esos documentos únicos, cuya memoria empieza a partir de 1845, es el general Gabriel Valencia, quien es calificado por Cecilia Noriega como aspirante a la presidencia, cuyas pretensiones fueron siempre consolidar la milicia privilegiada y

con miras ambiciosas basadas en sus puestos.¹⁴ Valencia había sido designado presidente de una terna en la que estuvieron también Sepúlveda y Díaz de Bonilla.

El trabajo en el Consejo de Gobierno se hacía a través de comisiones. Había suficiente número de comisiones: de infracciones, de Hacienda, de Relaciones, de Guerra, de memoriales, de Gobernación y de policía, entre otras. Las actas eran firmadas por el presidente y dos secretarios.

8. Una de las funciones cotidianas del Consejo de Gobierno surgido de las Bases Orgánicas fue el otorgamiento o desechamiento de la gracia del indulto de la pena de muerte. Se solicitaba a través de la Secretaría de Justicia y en el Congreso pasaba a la Comisión de Guerra.

Entre los indultos registrados en 1845 se encuentran los siguientes:

3 de enero	Francisco Méndez, Miguel Castillo, Victoriano Camas y Luciano Rincón
14 de febrero	Patricio Suárez y Pedro Santos
21 de febrero	Julián Uribe y Santiago de la Cruz Herrera
7 de marzo	No se concede indulto a Apolonio Che, Laureano Aban, Jerónimo Itzá, Antonio Jaen y Francisco Javier Keb. La cruenta guerra de castas cobraba sus víctimas
28 de marzo	Claudio de la Cruz y Dolores Castillo
2 de mayo	Nazarío Castro
3 de junio	José María Nava
6 de junio	Seferino Chavarría y Juan Valencia
25 de junio	Manuel Herrera
8 de julio	No se concede indulto a Damián Medina, Prudencio Espinoza, Julián Colores y Eulogio Delgado
8 de julio	Francisco Gallardo
22 de julio	Mateo Hernández
2 de septiembre	Gregorio Hernández
5 de septiembre	No se da indulto a José María Velázquez y Cruz Rincón
5 de septiembre	Crispín Anguiano y Crispín Tovar
26 de septiembre	No se otorga el indulto a Ildefonso Plata
3 de octubre	Santos Rodríguez

¹⁴ *Idem*, p. 233.

10 de octubre	Gregorio Parra, Cruz López y Andrés Hernández
14 de octubre	No se indulta a Pedro Rosales
14 de octubre	Joaquín Ortega y Saturnino Arriaga
28 de octubre	Eduardo Vicab
31 de octubre	Vicente Mercado y Juan Monsalvo
11 de noviembre	No se indulta a Librado Véliz
14 de noviembre	Lorenzo Rojas
18 de noviembre	Ramón Rivera y Manuel Román
28 de noviembre	Jesús Magaña
9 de diciembre	Miguel Solórzano
19 de diciembre	Encarnación Talavera

Como se observa, la facultad de indulto del Consejo de Gobierno fue bastante ejercida. Atendía no sólo las causas penales sino incluso las penas del fuero militar. También hubo ocasiones en que el Consejo participaba en las amnistías, según el propio secretario de Relaciones solicita el 24 de octubre de 1845 para que el Consejo reglamente y decida la amnistía de los sublevados en Tabasco.

En el caso de Juan Monsalvo, decidido el 31 de octubre de 1845, el Consejo no sólo indulta sino que, convencido de la injusta causa seguida al reo, solicita al Congreso general que investigue los hechos para que adjudique la responsabilidad a las autoridades que motivaron el juicio.

El 24 de enero de 1845 el Congreso investiga el caso de José Antonio Navarro, quien se encontraba en cautiverio en San Juan de Ulúa, aparentemente sin causa justificada, ya que el Consejo dicta su libertad.

Tal era el cúmulo de indultos que el 18 de marzo de 1845 se propone en el Consejo la existencia de un reglamento para los indultos de los reos de los presidios de las ciudades de México y Puebla, de donde es de suponerse que de estos reclusorios provenía la mayor cantidad de solicitudes de indulto.

9. La relación entre el Consejo y los departamentos se supone que fue intensa, unas veces consultando los gobiernos departamentales sobre las leyes generales o centrales y, otras, anulando leyes departamentales por contravenir a las Bases Orgánicas y a las demás leyes.

El 7 de enero de 1845 el gobierno de San Luis Potosí acudió ante el Consejo para consultar sobre algunas dificultades ocurridas en el cobro de contribuciones directas. Como dicha consulta implicaba modificar una ley general, el Consejo aprobó que no estaba dentro de sus facultades derogar ni modificar ninguna ley.

El 4 de febrero del mismo año se conoce una exposición del gover-

nador de Yucatán en la cual pide se derogue la suprema orden del 21 de febrero de 1844 que prohíbe la admisión de varios efectos de aquel departamento en los puertos de la república. A pesar de la opinión precedente, y con la asistencia de los secretarios de Relaciones, Hacienda y Guerra, se aprobó.

El caso de José María Bear, presidente del Tribunal Superior de Chihuahua es muy interesante: la Asamblea departamental lo había removido por no haber obedecido un decreto suyo promulgado el 13 de junio de 1844, ya que Bear lo consideraba contrario a las leyes de la República. Este caso plantea el ejercicio de funciones de control sobre la legislación departamental, en donde las leyes generales sí eran superiores sobre las demás. Desafortunadamente no hubo ninguna referencia posterior.

El Consejo decide el 7 de marzo de 1845 que una junta de fomento en San Luis Potosí no tiene facultades ni obligación para aprobar y revisar los gastos del Tribunal Mercantil.

Nuevamente, el 28 de marzo de 1845, el Consejo suspende o anula algunos artículos del decreto reglamentario del Tribunal Superior de Chihuahua. Aunque el Consejo se aventuraba a anular leyes y decretos departamentales, nunca se atrevió a revisar la legislación general, ni siquiera a emitir un juicio interpretativo, tal como sucedió el 4 de abril de 1845 cuando se le inquirió sobre la Ley Orgánica de la Suprema Corte Marcial del 6 de septiembre de 1843. El Consejo evita emitir opinión al respecto y remite la consulta al Congreso general.

El 25 de junio de 1845, el Consejo no aprueba el acta de instalación del Tribunal Superior de Justicia de Tamaulipas por ser contraria a las Bases Orgánicas. El 2 de diciembre de ese año, suspende el artículo 21 del decreto de la asamblea departamental de Guanajuato sobre la milicia. Lo mismo sucede con el decreto del Departamento de México del 3 de octubre, en tanto privaba de sus sueldos a los escribanos de los juzgados foráneos del Departamento y con el decreto de Querétaro sobre que los jueces de primera instancia podían conocer los asuntos de minería, esto es, los anula el 28 de octubre de 1845. En la sesión extraordinaria del 6 de marzo de 1846, el Consejo suspende los artículos 4 y 14 del decreto de la Asamblea de Chihuahua sobre organización del Tribunal Superior.

10. También el Consejo ejercía un control sobre la legalidad de los actos de remoción y habilitación de puestos. Así se restituye a Juan de la Fuente en su cargo de administrador de tabaco y rentas estanca-

das, el 7 de marzo de 1845, así como a Ramón de la Peza como auditor de Guerra el 16 de mayo de ese mismo año y a José María Araujo en el cargo de promotor fiscal de Hacienda en Tepic el 21 de octubre.

De la misma manera, el Consejo conocía de las solicitudes de jubilación. El 6 de junio y el 25 de agosto de 1845 conoce, por ejemplo, la del ministro de la Suprema Corte Marcial, José María Ramón Villalobos.

El 12 de agosto del año citado se destituye, incluso no sólo del cargo, sino del grado militar de capitán, a Eraclio Núñez. El 7 de octubre, el Consejo llega a suspender a los funcionarios del juzgado minero de Zacatecas, pues habían sido prorrogados en sus funciones ilegalmente por la Asamblea departamental.

Se decide un caso de permuta de trabajo, el de Manuel Matute, que de ser administrador de aduanas marítimas de San Blas se pasa a la Casa de Moneda de Guadalajara el 18 de noviembre de 1845.

Decide el 6 de marzo de 1846 la jubilación de Justo González de San Salvador como magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Michoacán.

Asimismo, el Consejo discutió algunas reglas sobre la figura nueva de los consejeros supernumerarios que las Bases Orgánicas innovaron. Uno de los primeros en ser designados con esa categoría lo fue Nicolás Bravo, el 7 de febrero de 1845. Para el 6 de mayo del mismo año, se aprobaban algunas reglas pertinentes que rigieron en las sucesivas designaciones:

A. Que ejerciendo el cargo de presidente, los interinos están, sin duda, comprendidos en el artículo 113 de las Bases Orgánicas, es decir, serán considerados consejeros supernumerarios.

B. Que para tal categoría no se puede hacer extensión a los oficiales mayores por no ser secretarios del Despacho.

C. Se comprenden a todos los funcionarios que hayan servido un año.

D. Que por jefes superiores de Hacienda se entienden a los de las oficinas generales que son los conocidos por tales antes de la independencia.¹⁵

Un caso en el cual los consejeros supernumerarios fueron vitales, lo fue el de la solicitud de Texas para anexarse a los Estados Unidos en 1845 y que constituyó el preludio de la guerra con ese país. En sesión extraordinaria del 17 de julio de 1845, el secretario de Relaciones solicita consejo para proceder contra Texas por esa solicitud. Al día siguiente, los consejeros supernumerarios Lucas Alamán, Bustamante

¹⁵ Cfr. *Libro de actas del Consejo de Gobierno que da principio en 19 de enero de 1845*, sesión del 6 de mayo.

y Juan N. Almonte, toman protesta y debaten los pasos a seguir ante una posible declaratoria de guerra contra el invasor. Se debate hasta las once de la noche, y el 19 de julio Alamán sugiere en el Consejo que se sigan los siguientes pasos:

1) Que se observen las formalidades del Tratado de Amistad y Comercio con los Estados Unidos.

2) El Ejecutivo debe decretar primero la declaración de guerra y confirmarse después por el Congreso.

3) Deben tomarse todas las providencias de seguridad antes de efectuar la declaratoria.

Todas las indicaciones de Alamán fueron aparentemente cumplidas a través de su especial categoría de consejero supernumerario.

11. Los asuntos extrajeros fueron otro campo de consulta constante al Consejo de Gobierno. Generalmente, estos asuntos tomaban la forma de protestas y presiones a través de sus representantes diplomáticos. Uno de los primeros casos fue el de la expulsión de los ingleses Patricio Jordan y James White, así como del francés Antonio Deloche. El 18 de febrero de 1845 decide el Consejo "consultar" o sugerir al Supremo Gobierno para arreglarlo en forma amistosa por medio de negociaciones convencionales.

Dentro de estas funciones, el Consejo estaba facultado para autorizar la aplicación de los "rescriptos pontificios", es decir, para convalidar una orden del papa y aplicarla en terreno mexicano. Estos rescriptos podían consistir en un nombramiento, como el recaído en Joaquín Ruiz, designado vicario provincial de la Merced el 2 de mayo de 1845 o, también, en la aplicación de bulas como la que ordena la implantación de un oratorio en San Felipe Neri en Michoacán, aprobada el 2 de diciembre del mismo año.

Una de las decisiones más interesantes en relación con reclamaciones de extranjeros y decididas por el Consejo de Gobierno, es sin lugar a dudas la del 27 de mayo de 1845, en donde los franceses Gaucheront, Patté y Bernet, valiéndose de su embajada, se quejan de la clausura de su panadería ubicada en Mazatlán, Sinaloa, por disposición del alcalde Antonio Vega. El Consejo resolvió los puntos que a continuación se citan:

a) Que dicha clausura fue un acto de buena policía, ya que la panadería estaba molestando y contaminando a los vecinos.

b) Que debiendo cumplir con las leyes y reglamentos de policía, tanto

los extranjeros como los nacionales, no pueden eximirse de la aplicación de las leyes.

c) Que dichas personas tienen expeditas sus acciones ante los tribunales, por lo que no es admisible ninguna reclamación diplomática mientras los recursos judiciales no se hayan intentado, no pudiendo el gobierno, por un acto gubernativo contrariar la ejecución legal de otro acto del mismo orden.

Sin embargo, así como defendía las competencias jurisdiccionales, el Consejo también se atrevía a excitar al Poder Judicial, tal como sucedió el 21 de octubre de 1845 con relación a la indemnización de súbditos ingleses por daños a la Compañía Unida Mexicana, en donde el Consejo excitó a la Suprema Corte de Justicia para que concluyera el caso en donde se había culpado al Tribunal Superior de Zacatecas.

12. La concesión de patentes y privilegios exclusivos estuvo también a cargo del Consejo de Gobierno, siendo un valioso antecedente de la propiedad industrial en México. Así, el 4 de abril del multicitado año de 1845 se otorgan concesiones mineras a Stephen Smith y A. J. Wright en la Alta California. Por otra parte, el Consejo resolvió que las casas de moneda sólo pueden ser autorizadas por el gobierno central, debido a que se consultó si el gobierno de Durango podía autorizar al señor Bras de Fer para la amonedación, el 28 de abril de ese año.

De la misma manera, el Consejo fijó un útil precedente el 8 de mayo de 1845, donde discutió la solicitud de Aquilino Mendieta para gozar de exclusividad en la fabricación de turbinas y otros objetos para el perfeccionamiento de molinos de harinas. En esta ocasión, el Consejo fijó que no se podía conceder privilegio exclusivo por no ser el solicitante ni inventor ni perfeccionador de algún arte o industria.

Lo anterior no ocurrió con Hipólito Escobedo a quien se le concedió por cinco años para verificar en toda la república ascensiones aerostáticas en globos, construidos e inflados según su método y la bomba que inventó al efecto. Todo ello ocurrió el 16 de mayo de 1845.

Algunas solicitudes implicaban permisos de importación como en la solicitud de José Aguilar para obtener privilegio exclusivo por dos años para introducir, en Sonora, máquinas extranjeras. El Consejo no decidió esta solicitud en virtud de no haber ley reglamentaria, según acordó el 3 de junio. Sin embargo, el 20 del mismo mes y año autorizó la introducción de juguetes "pues no perjudica a la industria nacional".

13. Con la promulgación del Acta de Reformas en 1847, la vigencia de la Constitución de 1824 se restableció y, con ella, el original Con-

sejo de Gobierno volvió a funcionar. Según el artículo 8º, parte final, el Consejo se integraría por la mitad más antigua de los senadores. El 2 de noviembre de 1848 dichos senadores fueron: Lino Alcorta (Sinaloa), Guadalupe Arrijoja (Durango), Rafael Berruecos (Distrito Federal), Ignacio Comonfort, Pedro José Echeverría (Veracruz), Marcos Esparza (Zacatecas), Manuel Gorozpe (Distrito Federal), José María Lafragua (Puebla), Ignacio Martínez (Tabasco), Ramón Morales (Sonora), Melchor Ocampo (Michoacán), Manuel Robledo y Hermenegildo Viya y Cosío.

Se tiene muy poca noticia sobre este periodo; sin embargo, se conserva el reglamento del Consejo del 23 de noviembre de 1848 que constituye un elaborado ordenamiento.

De cualquier manera, los días del Consejo de Gobierno estaban contados a partir de la clausura del Congreso en 1853 y con la promulgación de las Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución del mismo año, ya que ésta organizó una nueva institución llamada Consejo de Estado con veinticinco personas que rendirían "todos los dictámenes que se les pidan en las ramas respectivas, como consejo de cada ministerio".

Según el proyecto de Constitución de 1856, en su artículo 103, el Consejo de Gobierno sería transformado nuevamente. Con la eliminación del Senado, el consejo se integraría por un diputado de cada estado y territorio, funcionando sólo durante el receso del Congreso y convirtiéndose de esta manera en un antecedente de la Comisión Permanente. La propia Comisión de Constitución en la sesión del 30 de octubre de 1856 abandonó al Consejo de Gobierno y lo prefirió denominar "diputación permanente",¹⁶ dando fin, sin mayor explicación, a una institución no entendida, no conocida ni estudiada por la doctrina mexicana contemporánea.

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

¹⁶ Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1956, p. 998. García Granados, Ricardo, *La Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma*, México, Tipográfica Económica, 1906, *passim*.