

## EL CONSEJO DE GOBIERNO EN MICHOACÁN 1825-1831: ANTECEDENTES Y SU PAPEL EN EL RESPETO Y DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN

Francisco RAMOS QUIROZ\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Generalidades sobre el Consejo de Gobierno. Antecedentes.* III. *La Constitución Política del Estado Libre Federado de Michoacán de 1825 y su defensa.* IV. *El Consejo de Gobierno y su papel en la defensa de la Constitución local.* V. *Conclusiones.* VI. *Fuentes.*

### I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como finalidad reflexionar sobre el papel del Consejo de Gobierno establecido en Michoacán en 1825 con relación a la defensa de la Constitución local. Es importante señalar que el papel del Consejo de Gobierno como garante de la constitucionalidad en Michoacán es un tema que prácticamente no se ha estudiado, con la única excepción de un par de trabajos de la autoría de Jaime Hernández Díaz<sup>1</sup> que, como él mismo señala, son un primer acercamiento a los libros de actas de ese Consejo. No está de más señalar que bien puede considerársele a Hernández Díaz el pionero de los estudios en la materia. Por lo anterior, resulta necesario profundizar en el

\* Doctor en ciencias sociales y jurídicas por la Universidad de Cádiz. Profesor en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UMSNH, [francisco.621@hotmail.com](mailto:francisco.621@hotmail.com).

<sup>1</sup> Los trabajos señalados son: Hernández Díaz, Jaime, “El diseño constitucional en Michoacán en 1825: división de poderes y creación del Consejo de Gobierno”, en Pérez Pintor, Héctor y Hernández Díaz, Jaime (coords.), *Reflexiones jurídicas en la historia constitucional mexicana: una perspectiva bicentenaria*, Morelia, Gobierno del Estado de Michoacán-Secretaría de Cultura, 2009; Hernández Díaz, Jaime, *El Consejo de Gobierno en la Constitución de Michoacán de 1825 y el control constitucional*, en [www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/MediosPub/](http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/MediosPub/).

conocimiento de esta institución que vio la luz durante el primer federalismo mexicano.

Antes de comenzar a estudiar el papel del Consejo de Gobierno en la defensa de la Constitución local, es necesario precisar qué se entiende por defensa de la Constitución, a efecto de poder entender el rol del Consejo en dicha labor. En ese sentido, Héctor Fix-Zamudio estima que “la defensa de la Constitución está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido, tanto para conservar la normativa constitucional, como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr su desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales”.<sup>2</sup>

A pesar de que el concepto anterior se refiere a la Constitución federal, desde hace varios años se ha comenzado a profundizar en el estudio de los textos constitucionales locales, especialmente respecto de la llamada justicia constitucional local, que es una extensión de la llamada defensa de la Constitución al ámbito de las entidades federativas. Como pudo observarse, la citada defensa se trata de todos los instrumentos jurídicos y procesales establecidos para prevenir las violaciones a la ley suprema, pero la parte más importante para nuestro tema radica en los mecanismos que deben aplicarse cuando tal prevención no fue suficiente y se ha vulnerado dicho ordenamiento. Es ahí donde surge lo que en términos contemporáneos se conoce como “control de la Constitución”, que no es otra cosa que la actividad que realiza el Estado a través de alguno o algunos de sus órganos para poner el conveniente remedio en caso de violación, y de esa manera restablecer el orden constitucional.

Cabe señalar que si bien los términos “control de la Constitución” o “defensa de la Constitución” son relativamente nuevos, pues no datan más allá del siglo XX, es innegable que su contenido se ha visto presente en diferentes momentos históricos, tanto en México como en el resto del mundo, mucho antes de que se acuñaran doctrinariamente tales conceptos, lo cual resulta fácil de entender si reflexionamos sobre la importancia que se ha dado al cumplimiento de la Constitución, especialmente desde que apareció ésta en sentido moderno, esto es, como un documento escrito en cuyo contenido figuran los derechos de los individuos y la división del poder, entre

<sup>2</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001, p. 176.

otros elementos.<sup>3</sup> Bajo esa lógica, para poder entender el surgimiento de la idea de Constitución en sentido moderno, resulta indispensable volver los ojos específicamente a los Estados Unidos de América, pues como indica Nicola Matteucci, refiriéndose a su Revolución, ésta en su más íntima naturaleza fue una revolución constitucional.<sup>4</sup>

Al referirnos al constitucionalismo mexicano, necesariamente lo hacemos bajo el enfoque de una Constitución en sentido moderno con fuerte influencia de los diferentes modelos constitucionales americanos y europeos. En materia de la defensa de la Constitución, fue mucha la influencia de algunos textos, entre los que descuella, sin duda, la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, como se verá más adelante. Así que podemos hablar de defensa de la Constitución desde la primera experiencia constitucional local en Michoacán en 1825 sin temor a caer en un anacronismo, pues si bien no existía el concepto como tal, sí existía la idea que éste encierra, y prueba de ello es la actividad del propio Consejo de Gobierno, órgano que coadyuvaba para ese fin.

Sobre la presencia de antecedentes en otras épocas de lo que hoy llamamos “control constitucional”, vale la pena recordar que el propio Mario Battaglini hace referencia a los antecedentes de éste desde la antigua Grecia, pues debe tomarse en cuenta que si bien ahí no hubo un tribunal constitucional como en la actualidad, sí podemos encontrar el problema del conflicto entre leyes fundamentales y las otras leyes reguladoras de las relaciones entre los hombres.<sup>5</sup>

La estructura de este trabajo se integra por tres apartados a través de los cuales se desarrolla la investigación. En el primero se estudian las generalidades del Consejo de Gobierno, analizando de manera breve sus antecedentes en el Consejo de Estado y las diputaciones provinciales, establecidos ambos en la Constitución gaditana de 1812. El segundo se refiere a la Constitución michoacana de 1825, donde se pone especial énfasis a la defensa de la misma para estar en condiciones de entender cómo era el control

<sup>3</sup> Sobre el constitucionalismo moderno pueden consultarse: Fioravanti, Maurizio, *Apunti di storia delle costituzioni moderne I. Le libertà: presupposti culturali e modelli storici*, Torino, G. Giappichelli editore, 1991; Florida, Giuseppe G., *La costituzione dei moderni. Profili tecnico di storia costituzionale I. Dal Medioevo inglese al 1791*, Torino, G. Giappichelli Editore, 1991.

<sup>4</sup> Matteucci, Nicola, *La Rivoluzione americana: una rivoluzione costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1987, pp. 138 y 139.

<sup>5</sup> Battaglini, Mario, *Contributi alla storia del controllo di costituzionalità delle leggi*, Milán, Dott. A. Giuffrè, 1957, p. 2.

constitucional en la época. En el tercero se analiza el papel del Consejo de Gobierno en la defensa y respeto de la Constitución michoacana, donde se reflexiona sobre la actividad de este órgano colegiado en materia de control constitucional, tomando como fuente principal el libro de actas de dicha institución, documento prácticamente desconocido por lo reciente de su incorporación al acervo público.

## II. GENERALIDADES SOBRE EL CONSEJO DE GOBIERNO. ANTECEDENTES

De acuerdo con el *Diccionario* de la Real Academia Española, la palabra “consejo” proviene del latín *consilium*, y entre sus múltiples acepciones puede entenderse como el “órgano superior de gobierno que asistía al rey en la administración del reino y para impartir justicia, y que tomaba el nombre del territorio o materia de su competencia. *Consejo de Castilla, de Aragón, de Indias, de Hacienda, de Flandes*”.<sup>6</sup> Aunque no lo refiere el diccionario, naturalmente que se puede hablar de Consejo de Estado, pero hay que tener cuidado, pues la figura de los consejos goza de una gran tradición que toma diferentes matices dependiendo de la época de que se trate.

Al referirnos concretamente al Consejo de Gobierno, resulta mucho más complicado tratar de determinar su naturaleza y antecedentes, pues dicha figura mostró varios matices en los diferentes textos constitucionales establecidos en México después de la Independencia,<sup>7</sup> por lo que bien podría señalarse que al menos cuenta con dos antecedentes, como son el Consejo de Estado y las diputaciones provinciales establecidas en la Constitución de Cádiz, de modo que resulta importante analizar, aunque sea brevemente, esos antecedentes del Consejo.

El primer antecedente que se evoca al pensar en el Consejo de Gobierno es el Consejo de Estado establecido en la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812. El artículo 231 del texto gaditano dispuso: “Habrà un Consejo de Estado compuesto de cuarenta individuos, que sean ciuda-

<sup>6</sup> Academia Española de la Lengua, *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001, p. 629.

<sup>7</sup> Prácticamente todos los estados de la República mexicana, con excepción de San Luis Potosí, establecieron en sus Constituciones locales la figura del Consejo de Gobierno, aunque con características muy diferentes: en 1824, el estado de Jalisco; durante 1825 los estados de Oaxaca, Zacatecas, Tabasco, Nuevo León, Yucatán, Tamaulipas, Veracruz, Querétaro, Durango, Occidente, Chiapas y Michoacán; en 1826, Guanajuato; en 1827, el Estado de México, Coahuila y Texas.

danos en el ejercicio de sus derechos, quedando excluidos los extranjeros, aunque tengan carta de ciudadanos”. En tanto que respecto a la organización del citado Consejo se estableció:

Art. 232. Estos serán precisamente en la forma siguiente, a saber: cuatro eclesiásticos, y no más, de conocida y probada ilustración y merecimiento, de los cuales dos serán obispos; cuatro Grandes de España, y no más, adornados de las virtudes, talento y conocimiento necesarios; y los restantes serán elegidos de entre los sujetos que más se hayan distinguido por su ilustración y conocimientos, o por sus señalados servicios en alguno de los principales ramos de la administración y gobierno del Estado. Las Cortes no podrán proponer para estas plazas a ningún individuo que sea diputado de Cortes al tiempo de hacerse la elección. De los individuos del Consejo de Estado, doce a lo menos serán nacidos en las provincias de Ultramar.

Ahora bien, los integrantes del Consejo de Estado eran nombrados por el rey a propuesta de las Cortes, de conformidad con el artículo 233 del texto gaditano, lo cual marca una clara diferencia respecto del Consejo de Gobierno michoacano electo por el pueblo.

En relación con las funciones del Consejo de Estado, podemos señalar que estaba llamado a ser el único consejo del rey, pues en ese sentido dispuso el texto doceañista: “Art. 236. El Consejo de Estado es el único Consejo del Rey, que oirá su dictamen en los asuntos graves gubernativos y señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados”. Cabe aquí señalar que en términos generales los consejos en el derecho español poseen una rica tradición, proceden de la curia regia medieval y eran los órganos supremos de resolución administrativa y judicial; en ese sentido, tenemos que “La esencia última de la naturaleza política de los Consejos es la obligación de consejo que tienen los súbditos respecto del Rey”.<sup>8</sup> Así que el Consejo de Estado era, atento a la tradición, el único consejo del rey.

Por otra parte, el Consejo podía realizar algunas propuestas al rey, por ejemplo, para la presentación de todos los beneficios eclesiásticos y para la provisión de plazas de la judicatura, de acuerdo con el artículo 237. Como ya se indicó líneas arriba, la naturaleza de los consejos en general era justamente brindar su consejo al rey, esto es, ser un órgano consultivo. De hecho, ésta es una de las razones por las cuales se le puede considerar al Consejo

<sup>8</sup> Pérez-Prendes, José Manuel y Azcarraga, Joaquín de, *Lecciones de historia del derecho español*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1994, p. 469.

de Estado gaditano como un antecedente del Consejo de Gobierno michoacano, pues el diseño de esta institución local le otorgó la función de ser un órgano de consulta del gobernador, y de igual forma se le facultó para proponer ternas para la provisión de algunos empleos.

El nombre de “Consejo de Estado” previsto en Cádiz hace referencia inmediata a uno de los consejos de la Monarquía española con antecedentes desde el siglo XVI, lo cual, como señala José Cuesta Revilla, nos da una pista de la importancia que quiso darse a dicho órgano en la Constitución de Cádiz.<sup>9</sup> Aunque también debemos recordar que el propio Estatuto de Bayona de 1808, previo a Cádiz, adoptó el término Consejo de Estado.

El Consejo de Gobierno establecido en Michoacán, a pesar de tener algún parecido con el Consejo de Estado gaditano, también posee elementos que lo alejan de éste, no solamente por lo respecta a la forma de nombramiento de sus miembros, sino por la propia participación en materia de control constitucional, pues resulta importante comentar que en el diseño constitucional gaditano, el Consejo de Estado no tenía participación en la llamada defensa de la Constitución, mientras que el Consejo de Gobierno previsto en Michoacán sí la tenía, pues coadyuvaba con el mismo velando por el cumplimiento de la Constitución y las leyes, y dando parte al Congreso de las infracciones que notara, en cuyo caso debería formar un expediente.

En relación con el Consejo de Estado, establecido en el Estatuto de Bayona de 1808, encontramos que se previó en el siguiente sentido:

Art. 52. Habrá un Consejo de Estado presidido por el Rey, que se compondrá de treinta individuos a lo menos, y de sesenta cuando más, y se dividirá en seis secciones, a saber: Sección de Justicia y de Negocios Eclesiásticos. Sección de lo Interior y Policía General. Sección de Hacienda. Sección de Guerra. Sección de Marina y Sección de Indias. Cada sección tendrá un presidente y cuatro individuos a lo menos.

Como puede observarse, la organización del mismo, más que estamental, va dirigida a las diferentes materias que integran la actividad del gobierno. Aunque la nota distintiva aparece al observar que según este ordenamiento jurídico “Art. 54. Serán individuos natos del Consejo de Estado, los ministros y el presidente del Consejo Real; asistirán a sus sesiones cuando lo tengan por conveniente; no harán parte de ninguna sección, ni entrarán en

<sup>9</sup> Cuesta Revilla, José, “El Consejo de Estado en la Constitución de 1812”, en Chamcho Cantudo, Miguel Ángel y Lozano Miralles, Jorge (coords.), *Sobre un hito jurídico la Constitución de 1812*, Jaén, Universidad de Jaén, 2012, p. 446.

cuenta para el número fijado en el artículo antecedente”, de modo que los ministros podrían asistir a sus sesiones, lo cual marca una clara diferencia con el modelo de Consejo de Estado gaditano, donde no participaban los ministros, pues de hecho se buscó que fueran lo más independientes posible, al punto que se prohibió expresamente a los miembros de las Cortes su participación en el Consejo de Estado, según la parte final del artículo 232 del texto doceañista.

El modelo de Consejo de Estado previsto en el Estatuto de Bayona contaba con un voto consultivo, de ahí que, como estima Gerardo García Álvarez al referirse al diseño de ese Consejo hecho por Napoleón, no era más que un instrumento para acrecentar su poder:

No quería un órgano que actuase como contrapoder dentro del Ejecutivo, sino que dependiese de él absolutamente, tanto por el modo de nominación y cese de sus miembros, como, sobre todo, por su carácter consultivo y su consecuente incapacidad para actuar por sí mismo. El modelo en que se inspiró parece haber sido el del Jefe apoyado por su Estado Mayor, un modelo propio de la organización militar.<sup>10</sup>

Además, el Consejo de Estado de Bayona tampoco poseía atribución alguna relacionada con la defensa de la Constitución.

Otro antecedente del Consejo de Gobierno michoacano, aunque quizá menos fácil de identificar por su relación directa con el origen de los congresos estatales, son las diputaciones provinciales establecidas en el texto gaditano de 1812. Sobre este aspecto, José Herrera Peña afirma de manera contundente: “El Consejo de Gobierno fue la prolongación republicana — con las modificaciones del caso— de las antiguas diputaciones provinciales de la monarquía constitucional restablecida en 1820 en España y América, así como de las etapas de transición de dicha monarquía española al Imperio mexicano en 1821 y de éste a la República democrática representativa federal, en 1824”.<sup>11</sup>

En ese sentido puede mencionarse el caso de la diputación provincial michoacana, la cual fue aprobada el 2 de noviembre de 1820 por las Cortes,

<sup>10</sup> García-Álvarez García, Gerardo, “El fracaso en España del modelo francés de Consejo de Estado (1845-1904)”, *Documentación Administrativa*, INAP, núms. 244 y 245, 1996, p. 91.

<sup>11</sup> Herrera Peña, José, *Michoacán, historia de las instituciones jurídicas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Senado de la República, 2010, p. 123 (Colección Historia de las Instituciones Jurídicas de los Estados de la República).

por lo que pasó de ser intendencia a provincia cuasi-constitucional, como señala Herrera Peña, aunque cabe señalar que no se pudo establecer, pues no se giró el decreto de la Cortes a las autoridades correspondientes.<sup>12</sup> No obstante lo anterior, el 12 de marzo de 1821 fueron electos los cuatro propietarios de la diputación provincial de la intendencia Valladolid.<sup>13</sup>

En términos generales, podemos decir que efectivamente las diputaciones provinciales parecen ser un antecedente directo del Consejo de Gobierno michoacano, para lo cual podemos resaltar los siguientes aspectos: en primer lugar, tanto las diputaciones provinciales como el Consejo de Gobierno eran nombrados por los electores, a diferencia de los consejos de estado de Cádiz y Bayona. En segundo lugar, ambos estaban vinculados con el control de la Constitución en el sentido de dar parte a las Cortes o al Congreso de las infracciones de la Constitución que notaren, lo cual no ocurrió con el Consejo de Estado. En tercer lugar, podemos referir dos aspectos que nos permiten ver un parecido entre ambos órganos, aunque quizá sean los menos significativos; nos referimos al número de integrantes y a la forma de renovación de los mismos, pues el número de individuos era más cercano entre el Consejo de Gobierno y las diputaciones provinciales, a diferencia de los consejos de estado cuyo número era mucho mayor; en tanto que ambos organismos debían renovarse por mitad cada dos años.

A manera de conclusión, podemos referir que el Consejo de Gobierno establecido en Michoacán en la Constitución de 1825 presenta similitudes con el Consejo de Estado y las diputaciones provinciales previstas en la Constitución de Cádiz de 1812, por lo que pueden ubicarse como antecedentes del mismo; aunque en la práctica, el diseño del Consejo de Gobierno corresponde a un momento histórico y un contexto diferente, lo cual hace que presente características distintas.

### III. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE FEDERADO DE MICHOACÁN DE 1825 Y SU DEFENSA

Para entender el papel del Consejo de Gobierno en la defensa de la Constitución michoacana de 1825 resulta necesario conocer de manera general la forma en que dicha defensa fue establecida, por lo que en este apartado nos referiremos a ello. En ese sentido, encontramos que el texto constitucional michoacano surgió de aquella obligación establecida para los esta-

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 38.

dos miembros de la República mexicana de organizar su gobierno interior conforme a la Constitución federal de 1824, publicando sus respectivos textos locales, leyes y decretos.<sup>14</sup> En el estado de Michoacán se convocó a un Congreso Constituyente, que según Tena Ramírez quedó instalado el 6 de abril.<sup>15</sup> Entre los constituyentes figuraron: Pedro Villaseñor, Agustín Aguiar, José María Rayón, José María Jiménez, Manuel González, José María Paulin, Manuel Menendez, Juan José Pastor Morales, José Salgado y Manuel de la Torre Lloreda.

El 19 de julio de 1825 fue sancionada la Constitución Política del Estado Libre Federado de Michoacán.<sup>16</sup> En ella se adoptó la división del poder público en legislativo, ejecutivo y judicial. De igual forma, se estableció un órgano colegiado de carácter político denominado Consejo de Gobierno, el cual tuvo atribuciones muy concretas, entre las que destacan las relacionadas con el llamado control de la Constitución que serán analizadas más adelante. Pero antes de referirnos a ese Consejo, vale la pena reflexionar un poco sobre el llamado “control de la Constitución”, que, como ya se indicó desde la introducción, puede entenderse como la actividad del Estado a través de sus órganos encaminada a la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones constitucionales con la finalidad de poner el conveniente remedio en caso de violación a las mismas.

En la Constitución michoacana de 1825 se previó un diseño de control constitucional de carácter político, es decir, encomendado al legislativo; el Poder Judicial participaba únicamente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores de la Constitución. Ese diseño de control de tipo político proviene directamente del texto gaditano, al punto que los artículos en la materia fueron prácticamente copiados literalmente, adecuando únicamente el nombre de las instituciones. Sólo a manera de ejemplo revisaremos algunos artículos relacionados, como el 43 que dispuso: “Pertenece a la diputación permanente: Primero: velar sobre la observancia de la constitución federal, de la del Estado y sus leyes, dando cuenta al Congreso de las infracciones que note”.<sup>17</sup> La Diputación Permanente tenía la obligación de velar por la observancia de las Constituciones federal y local, así como

<sup>14</sup> Artículo 161, fracciones I y II, Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

<sup>15</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Michoacán y sus Constituciones*, Morelia, Impresiones Arana, 1968, p. XIII.

<sup>16</sup> Coromina, Amador, *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares expedidas en el estado de Michoacán*, Morelia, Imprenta de los Hijos de I. Arango, 1886, t. I, p. 99.

<sup>17</sup> Artículo 43, Constitución Política del Estado Libre Federado de Michoacán de 1825.

de sus leyes, pero lo más importante es que se estableció la obligación de esta Diputación de dar cuenta al Congreso sobre las infracciones que fueran advertidas por ella, lo cual nos permite observar que el órgano encargado de conocer esas infracciones sobre la observancia de la Constitución era justamente el Congreso.

Una atribución similar a la esbozada en el párrafo anterior se establecía para el Consejo de Gobierno, como se verá más adelante. A semejanza de la Constitución gaditana, en la carta michoacana de 1825 se estableció la posibilidad de que algunas autoridades hicieran del conocimiento al Congreso las infracciones a la Constitución que notaran. En este caso se establecieron dos órganos políticos encargados de observar que se cumpliera la Constitución: uno, el Consejo de Gobierno, objeto de estudio en este trabajo, y el otro, la Diputación Permanente, prolongación del legislativo en los periodos de receso del Congreso, aunque correspondía a éste conocer de los asuntos en esta materia para resolver en definitiva. En tanto que el Consejo de Gobierno debería únicamente formar un expediente sobre la infracción respectiva, el cual sería atendido por el Congreso.

Otro aspecto que nos permite observar la clara influencia del modelo gaditano de control de la Constitución en el texto michoacano es el establecimiento de la encomienda a los ciudadanos para guardar la Constitución, pues en ambos textos se preveía la posibilidad de que los ciudadanos reclamaran su observancia. En tal sentido, la Constitución michoacana estableció: “212. Todos los habitantes del Estado sin excepción alguna están obligados a guardar religiosamente esta constitución en todas sus partes; y ninguna autoridad podrá dispensar de este deber”. De igual forma, se previó: “213. Todo ciudadano tiene facultad de representar ante el Congreso o el gobernador reclamando su observancia”. Por desgracia no tenemos constancia hasta el momento de que esto se haya llevado a la práctica en Michoacán, como en el caso de Cádiz, donde han quedado debidamente documentados los casos gracias a Marta Lorente.<sup>18</sup>

El artículo de la Constitución michoacana que establece de manera contundente el tipo de control constitucional y permite observar claramente el sistema por órgano político contenido en la misma es el siguiente: “215. El Congreso en sus primeras sesiones tomará en consideración las infrac-

<sup>18</sup> Sobre el tema pueden verse, entre otros, los siguientes trabajos: Lorente Sariñena, Marta, “La observancia de la Constitución de 1812”, en Escudero, José Antonio (dir.), *Cortes y Constitución de Cádiz 200 años*, Madrid, Espasa, 2011, t. III; y su obra clásica *Las infracciones a la Constitución de 1812, un mecanismo de defensa de la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

ciones de constitución, que se le hubieren hecho presentes, para poner el conveniente remedio, y que se haga efectiva la responsabilidad de los infractores”.

No hay duda de la influencia del texto gaditano en su artículo 372,<sup>19</sup> el cual fue tomado literalmente. De este modo, la Constitución michoacana de 1825 poseía un sistema de control constitucional diseñado para ser ejercido por el Poder Legislativo representado por el Congreso, el cual debería tomar en consideración las infracciones constitucionales que le hubieran sido presentadas por la Diputación Permanente, el Consejo de Gobierno, el titular del Poder Ejecutivo, e inclusive por los ciudadanos. De esta forma, el Congreso pondría el conveniente remedio, es decir, ejercería el control constitucional y ordenaría además se hiciera efectiva la responsabilidad de los infractores de la Constitución, turnándose al Poder Judicial.

Debe destacarse que a lo largo del texto constitucional abundan los artículos que establecen la obligación de las autoridades de velar por el cumplimiento de la Constitución, lo cual nos da una idea de la importancia que ello revestía para el Constituyente. En ese sentido, podemos observar dicha obligación encomendada a la Diputación Permanente en el artículo 43, punto primero, al Consejo de Gobierno en el artículo 85, fracción II, y al gobernador mismo, al tenor del siguiente artículo: “73. Las atribuciones de gobernador son: Sexta, velar sobre el puntual cumplimiento, tanto de esta constitución, como de la general, y de las leyes y decretos de la Federación y del Congreso del Estado, y expedir las órdenes correspondientes para su ejecución”.

En consonancia con la obligación de velar por el cumplimiento de la Constitución, es importante señalar que todas las autoridades estaban obligadas a prestar juramento de guardar el acta constitutiva y las Constituciones, tanto federal como estatal, antes de entrar en el ejercicio de sus funciones, como se previó en diferentes partes del texto constitucional,<sup>20</sup> aunque de manera contundente al final del mismo se previó: “214. Ningún funcionario, ni empleado público entrará en el ejercicio de sus funciones, sin prestar juramento de guardar a más de la acta constitutiva y constitución federal, la del Estado”. A manera de ejemplo puede señalarse que el 19 de

<sup>19</sup> Artículo 372 de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812: “Las cortes en sus primeras sesiones tomarán en consideración las infracciones de la constitución que se les hubieren hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieren contravenido a ella”.

<sup>20</sup> Artículos 40, 67, 88, 150 y 214, Constitución Política del Estado Libre Federado de Michoacán de 1825.

agosto de 1825 se llevó a cabo el ceremonial para la toma de posesión y juramento del gobernador y vice-gobernador del estado.<sup>21</sup>

El 11 de octubre de 1825 se publicó el Reglamento de Gobierno para la Publicación y Juramento de la Constitución del Estado. Conforme a éste, el 17 de octubre de ese año en la capital del estado se publicaría un bando con todas las solemnidades en evento público encabezado por el prefecto del departamento, 4 alcaldes, 4 regidores, un síndico y un escribano. Al día siguiente, acudirían a la casa del gobernador para prestar el juramento respectivo ante éste las autoridades siguientes: el dean, vicario capitular, prelados, presidente de la audiencia, prefecto del departamento, comisario, tesorero general del estado y el comandante de la milicia cívica. Así, después de prestar su juramento se retirarían para ir a tomarlo a su vez a los subalternos.<sup>22</sup>

Ese mismo día prestarían su juramento los individuos del ayuntamiento ante el prefecto. Algo que llama la atención es que también el pueblo debía realizar el juramento por aclamación en ceremonia pública y luego de la lectura en voz alta de la Constitución por parte del secretario del Ayuntamiento. Ese juramento constitucional realizado por el pueblo es manifestación de la gran exaltación que quiso darse al nuevo texto constitucional.

En el mismo sentido, tenemos que era tal la solemnidad del juramento a la Constitución que el propio reglamento disponía: “Todos los actos señalados para los tres días, se solemnizarán con las salvas de costumbre y repiques a vuelo, además de las músicas y paseos públicos, adornos e iluminaciones en las calles que deberán hallarse con la mayor limpieza y aseo”.<sup>23</sup> Finalmente, sobre los testimonios y certificaciones levantados con motivo del juramento a la Constitución se dispuso: “se remitirán por duplicado a este Gobierno, que espera del patriotismo y amor de los michoacanos al Estado que harán todas las demostraciones propias de un suceso tan grande como digno de perpetuarse en su memoria”.<sup>24</sup>

Como ha podido verse en este apartado, la defensa de la Constitución local en Michoacán en 1825 fue tomada completamente de la Constitución de Cádiz, por lo que puede hablarse de un sistema de control de tipo político encomendado al legislador, que era el único órgano facultado para conocer del asunto, aunque posteriormente y una vez resuelta la situación, se

<sup>21</sup> Coromina, Amador, *op. cit.*, t. II, p. 41.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 44.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>24</sup> *Ibidem*, pp. 45 y 46.

enviaba al Poder Judicial para efecto de fijar la sanción correspondiente y llevar a las últimas consecuencias esa defensa de la Constitución. En tanto que el Consejo de Gobierno y la diputación provincial coadyuvaban para ese efecto a través del informe que debían rendir al Congreso en caso de que notaran alguna infracción a la Constitución, pero al mismo tiempo esta atribución la poseían los ciudadanos, quienes podían acudir a reclamar la observancia de la Constitución.

#### IV. EL CONSEJO DE GOBIERNO Y SU PAPEL EN LA DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL

Como se indicó desde la introducción de este trabajo, el papel del Consejo de Gobierno en la defensa de la Constitución michoacana de 1825 es un tema que prácticamente no se ha estudiado, salvo la excepción señalada, por lo que es importante analizar la labor de este cuerpo colegiado en la materia.

A pesar de su antecedente en el Consejo de Estado gaditano, el órgano michoacano presentó características muy diferentes; una de las principales tuvo que ver con su propia conformación, sobre la cual la Constitución michoacana estableció: “77. Habrá en el Estado un consejo de gobierno, compuesto de cuatro consejeros electos por el pueblo, y del vice-gobernador, que será su presidente, con voto en todas sus deliberaciones”. De este modo, el número de integrantes presenta importantes diferencias respecto del Consejo de Estado gaditano, integrado de 40 individuos, y del de Bayona, formado por entre 30 y 60 miembros. No está de más recordar que el Consejo de Gobierno michoacano era un órgano local en el marco de un federalismo, lo cual puede ayudar a entender la diferencia en el número de sus miembros, pues los consejos de Estado de Bayona y Cádiz, a diferencia de éste, eran órganos de carácter nacional, de ahí que el número de sus integrantes fuera mucho mayor.

Los requisitos para ser miembro del Consejo de Gobierno michoacano eran similares a los estipulados para los diputados, esto es: ser michoacano por nacimiento o tener una vecindad en el estado de cinco años previo a la elección, así como tener 25 años cumplidos.<sup>25</sup> Ahora bien, al ser iguales los requisitos, también operaban para los integrantes del Consejo las causas que impedían ocupar el cargo de diputado, de modo que no podían ser

<sup>25</sup> Artículo 24, Constitución Política del Estado Libre Federado de Michoacán de 1825.

consejeros aquellos que estuvieran privados o suspensos de sus derechos de ciudadano, el gobernador y vicegobernador, el secretario de gobierno, los ministros del supremo y superior tribunal de justicia, el tesorero general, los prefectos, los empleados de hacienda del estado de nombramiento del gobierno, así como aquellos que estaban señalados en el artículo 23 de la Constitución federal.<sup>26</sup>

La elección de los miembros del Consejo de Gobierno quedó resuelta por la Constitución michoacana de la siguiente forma: “79. La elección de consejeros, se hará por la junta electoral el mismo día, y acto continuo a la de los tres individuos para gobernador, y vice-gobernador, debiendo renovar cada dos años por mitad, saliendo en la primera vez, los nombrados últimamente”. Sobre este punto, vale la pena comentar que existe un gran parecido entre el Consejo de Gobierno michoacano y las diputaciones provinciales gaditanas, pues, como ya se dijo, ambos órganos debían renovarse por mitad cada dos años.

Por otra parte, los miembros del Consejo de Gobierno, como todas las demás autoridades, tenían la obligación de rendir juramento constitucional antes de iniciar su encargo. Para ese efecto, el decreto de 13 de octubre de 1827 fijó el ceremonial para el juramento de los individuos del Consejo, quienes lo prestarían individualmente ante el H. Congreso en su recinto y a la hora fijada por el presidente de éste.<sup>27</sup> En relación con el juramento constitucional, como afirma Marta Lorente refiriéndose al texto gaditano, pero que aplica para nuestro caso, la propia publicación de la Constitución y el juramento de la misma fueron un auténtico ejercicio de educación popular, pues al tiempo que pretendió dignificar a los individuos a través del reconocimiento de derechos, también imponía una estructura y organización estatal ajena a muchas tradiciones, todo lo cual se trató de interiorizar como si se tratara de una nueva religión laica.<sup>28</sup>

Un ejemplo del juramento realizado por los miembros del Consejo de Gobierno lo encontramos el 6 de octubre de 1829, fecha en que luego de elegir

<sup>26</sup> Artículo 23, Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824: “No pueden ser diputados: I. Los que están privados o suspensos de los derechos de ciudadano, II. El presidente y vicepresidente de la federación, III. Los individuos de la Corte Suprema de Justicia, IV. Los secretarios del despacho y los oficiales de sus secretarías, V. Los empleados de hacienda, cuyo encargo se extiende a toda la federación”.

<sup>27</sup> Coromina, Amador, *op. cit.*, t. III, p. 11.

<sup>28</sup> Lorente Sariñena, Marta, “El juramento constitucional”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, Madrid, t. LXV, 1995, p. 632.

secretario propietario del consejo, el vicegovernador Diego Moreno declaró legítimamente nombrado el Consejo de Gobierno.<sup>29</sup>

Llama la atención que el gobernador podía acudir a las sesiones del Consejo de Gobierno, en cuyo caso tendría que presidir la sesión, pero sin derecho a voto. Algunos autores afirman que la esencia del Consejo de Gobierno en el ámbito federal fue la de fungir como una especie de control y contrapeso al Ejecutivo, pues no debe perderse de vista que el presidente de ese Consejo era siempre el vicepresidente de la República.<sup>30</sup> En el caso del Consejo de Gobierno michoacano ocurría algo similar, pues el vicegovernador era su presidente nato. Sin embargo, debe señalarse que existen importantes diferencias entre el Consejo de Gobierno en el ámbito federal y el michoacano. La principal diferencia radica en que en el ámbito federal, el Consejo era una especie de diputación permanente, pues entraría en funciones durante el receso del Congreso, estando formado por la mitad de individuos del Senado, uno por cada estado,<sup>31</sup> mientras que en Michoacán éste era un órgano permanente, algo que nos recuerda más al Consejo de Estado o las diputaciones provinciales previstas en la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.

De acuerdo con la Constitución, las atribuciones del Consejo de Gobierno en Michoacán eran las siguientes:

Primera: consultar al gobernador en todos los asuntos en que lo pida el mismo, y casos en que lo prevenga la ley.

Segunda: velar sobre el cumplimiento de la constitución y las leyes, y dar parte al Congreso de las infracciones que notare con el expediente que forme.

Tercera: promover el establecimiento en el Estado de todos los ramos útiles, y el fomento de los que son propios del mismo, y proponer cuanto juzgare conveniente para su ilustración.

Cuarta: hacer las observaciones que le parezcan conducentes, para el mejor cumplimiento de la constitución y leyes generales y particulares del Estado.

Quinta: presentar al gobernador o al Congreso, proyectos de ley o de reforma sobre cualquier ramo de la administración pública.

<sup>29</sup> *Actas del Consejo de Gobierno del estado de Michoacán*, Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, fondo: manuscritos michoacanos, caja 1, expediente 1-2, pp. 170 y 171.

<sup>30</sup> Medina Peña, Luis, *Invencción del sistema político mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 74 y ss.

<sup>31</sup> Artículo 113, Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Sesta: proponer ternas para la provisión de los empleos en que lo disponga la ley.

Séptima: glosar en último resultado todas las cuentas de los caudales públicos, y presentarlas al Congreso para su examen y aprobación.<sup>32</sup>

Como puede observarse, las atribuciones del Consejo de Gobierno eran muy variadas, por lo que vale la pena detenernos un poco a reflexionar sobre las mismas. En primer lugar figuraba su papel como órgano de consulta del gobernador, ya fuera en los asuntos que éste lo pidiera, o bien, en aquellos que la ley lo previera expresamente. Ésta es una de las atribuciones del Consejo de Gobierno que más lo asemejan a los consejos de Estado (consejo del rey).

En segundo lugar figura la atribución del Consejo de Gobierno para velar por el cumplimiento de la Constitución y demás leyes, facultándolo para dar parte al Congreso del Estado respecto de las infracciones constitucionales que notara, en cuyo caso debería formar un expediente para dejar constancia de la misma y facilitar la tramitación del asunto ante el órgano encargado de conocerlo, en este caso el Congreso. Esta facultad resulta muy importante, pues, como ya se indicó, es aquí donde puede constatarse el fuerte parecido con las diputaciones provinciales en relación con la participación en materia de control de la Constitución, lo cual lo diferencia del Consejo de Estado gaditano y de Bayona, pues éstos no tuvieron intervención en dicha actividad.

Al respecto, el Reglamento para el Gobierno Interior del Consejo del 21 de agosto de 1828 establecía un capítulo completo destinado a la forma en que se procedería en caso de infracciones a la Constitución. En ese sentido, el capítulo XI intitulado “Del modo de proceder del consejo cuando notare infracciones o falta de cumplimiento de las leyes” establecía lo siguiente:

82. Si algún consejero notare alguna infracción de la constitución, o de leyes, dará parte al consejo por escrito, con los fundamentos en que se apoye, quien los mandará pasar a una comisión.

83. Ésta encargándose de los fundamentos, si los tuviere por justos, pondrá al consejo las medidas conducentes para la formación del expediente.

84. Si de la discusión del dictamen resultare la necesidad de hacer indagaciones, podrá el consejo pedir, a donde convenga, todos los documentos y noticias conducentes a la mayor claridad del expediente.

<sup>32</sup> Artículo 85, Constitución Política del Estado Libre Federado de Michoacán de 1825.

85. Nadie podrá negar al consejo los documentos y noticias de que habla el artículo anterior, sin incurrir en responsabilidad, excepto en el caso del artículo 70.

86. Si para la formación del expediente fueren necesarias declaraciones judiciales, o actos compulsivos, el consejo ocurrirá al juez respectivo, quien no podrá negarse.

87. Formado el expediente, se volverá a oír a la comisión, y si de la discusión del dictamen opinare el consejo que se ha incurrido en infracción, o falta de cumplimiento de ley, puesta su calificación en el expediente, lo pasará al honorable Congreso o a la diputación permanente.<sup>33</sup>

De esta forma, el reglamento respectivo señalaba los pasos a seguir en el caso de infracción, empezando por el aviso escrito por parte del consejero que la notara, así como la intervención de una comisión para efecto de determinar si los fundamentos eran justos, en cuyo caso haría la propuesta al Consejo para la formación del expediente. Llama la atención lo establecido en el artículo 84, en el sentido de que en caso de requerirse la realización de indagaciones, podría el Consejo de Gobierno pedir a cualquier autoridad los documentos y noticias para la mayor claridad del expediente, además que nadie podría negar la información requerida sin incurrir en responsabilidad, salvo en el caso de lo previsto en el artículo 70, que se refiere a los casos en que dicha información ya hubiera sido requerida por el Congreso o el gobierno.<sup>34</sup> Esta atribución nos habla de la fuerza que quiso darse a este órgano con motivo de sus actuaciones, especialmente en relación con la facultad de requerir información a las autoridades, lo cual nos hace recordar otras importantes figuras que gozaron de dicha atribución, como el caso del *ombudsman* sueco de 1809 en el ámbito internacional, o el propio Procurador de los Pobres de San Luis Potosí de 1847 en el contexto mexicano.

En tercer lugar, se le facultaba al Consejo de Gobierno para promover el establecimiento en el estado de todos los ramos útiles, y el fomento de los mismos, así como proponer cuanto fuere conveniente para su ilustración. Esta atribución también nos permite observar el fuerte antecedente que encuentra el Consejo en las diputaciones provinciales, que poseían como

<sup>33</sup> Coromina, Amador, *op. cit.*, t. III, pp. 93 y 94.

<sup>34</sup> Artículo 70. Reglamento para el Gobierno Interior del Consejo, “Si para instruir los dictámenes fueren necesarios algunos documentos o informes, podrá pedirlos la comisión a cualquiera oficina por oficio, dando recibo, y quedando en la obligación de devolverlos luego que hayan servido, sin que puedan negarse; pero si actualmente los hubiere pedido el Congreso o el gobierno, pasará con su permiso el consejero que parezca bien al presidente del consejo, a instruirse de lo conveniente, o sacar copia si lo necesitare”.

atribución: “Quinto: Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados; y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos”.<sup>35</sup> Así que de forma general ambos órganos tenían la facultad de buscar la mejora en los diferentes ramos de la industria, todo para beneficio del Estado.

En cuarto lugar, se dispuso la posibilidad del Consejo de Gobierno de hacer las observaciones que le parecieran conducentes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes generales y particulares del estado, lo cual guarda relación con su papel de vigilante del orden constitucional. Aunque en la realidad esta atribución era un tanto limitada, pues el propio Congreso emitió un decreto el 1o. de octubre de 1827, en el cual se establecía la prohibición expresa para realizar las observaciones directamente a los funcionarios sobre sus procedimientos, pues según este decreto, “La facultad que da al consejo el art. 85 de la constitución del Estado en la atribución 4a., no se entiende para poder hacer observaciones a ningún funcionario sobre sus procedimientos, y cuando crea conveniente hacer algunas para el mejor cumplimiento de la constitución y leyes generales y particulares del Estado, las dirigirá al Congreso”.<sup>36</sup> De modo que las observaciones que emitiera para el mejor cumplimiento de la Constitución las tendría que hacer a través del Congreso.

En quinto lugar, figura la atribución del Consejo de Gobierno para presentar al gobernador o al Congreso los proyectos de ley o reforma sobre cualquier ramo de la administración pública. De modo que el Consejo también podía presentar iniciativas de ley al gobernador y al Poder Legislativo. Esta facultad permite ubicar la diferente naturaleza del Consejo de Gobierno en relación con el Consejo de Estado gaditano, pues este último solamente podía emitir su dictamen para ser escuchado por el rey a efecto de dar o negar la sanción a las leyes,<sup>37</sup> en tanto que el Consejo de Gobierno estaba facultado para presentar proyectos de reforma sobre cualquier ramo de la administración pública y hasta para la emisión de nuevas leyes.

En sexto lugar, encontramos la posibilidad del Consejo de Gobierno de proponer ternas para la provisión de los empleos que le ordene la ley. Lo anterior nos hace recordar al Consejo de Estado gaditano, pues en el texto de la Constitución de Cádiz se previó la facultad de este consejo para pro-

<sup>35</sup> Artículo 335, Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.

<sup>36</sup> Coromina, Amador, *op. cit.*, t. III, pp. 10 y 11.

<sup>37</sup> Artículo 236, Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.

poner ternas para la provisión de plazas en la judicatura. De igual forma, el Consejo de Estado gaditano tenía la atribución de proponer ternas al rey para la presentación de todos los beneficios eclesiásticos. Si bien el Consejo de Gobierno michoacano no tenía esa atribución expresa, es importante señalar que sí se encontraba vinculado con dicha actividad, aunque fuera aconsejando al gobernador. Como ejemplo podemos mencionar el decreto del 29 de marzo de 1827, en virtud del cual el Consejo debía ser oído por el gobernador para efectos de la provisión de lo relativo a las piezas eclesiásticas, por lo que se dispuso: “El gobernador del estado, oído su consejo, ejercerá la exclusiva en la provisión de todas las piezas eclesiásticas del mismo, cualquiera que sea su clase, naturaleza, denominación o duración”.<sup>38</sup>

Por último, en séptimo lugar, encontramos la atribución del Consejo de Gobierno de glosar el resultado de todas las cuentas y caudales públicos y presentarlos al Congreso para su examen y aprobación. Esta facultad de nueva cuenta nos lleva a pensar en las diputaciones provinciales, pues éstas tenían la obligación, según el artículo 335, de “Segundo: Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos”. El Consejo de Estado del texto doceañista no tenía participación alguna en la revisión de las cuentas y caudales públicos.

En relación con la actuación del Consejo de Estado en Michoacán plasmada en sus libros de actas, Jaime Hernández Díaz estima que “De las actas se desprende la importancia que se le dio a la revisión de la cuenta pública, bienes de comunidad, propuestas para empleos y en menor medida su participación en la vigilancia de la aplicación de la constitución”.<sup>39</sup> Así que podemos observar que efectivamente se llevaron a la práctica sus variadas funciones, de las cuales la participación en la defensa de la Constitución resulta relevante para este trabajo, a pesar de haber sido quizá la menos ejercida.

El Consejo de Gobierno quedó instalado formalmente el 6 de octubre de 1825, día en que inició sus sesiones.<sup>40</sup> Cabe señalar que el Congreso del estado previó todas las reglas para la instalación del Consejo mediante el decreto del 1o. de septiembre de 1825, según el cual desde el 3 de octubre debía realizarse la primera junta preparatoria de instalación, en la cual los

<sup>38</sup> Coromina, Amador, *op. cit.*, t. II, p. 73.

<sup>39</sup> Hernández Díaz, Jaime, *El Consejo de Gobierno...*, *cit.*, p. 11.

<sup>40</sup> Hernández Díaz, Jaime, “El diseño constitucional...”, *cit.*, p. 90.

integrantes debían presentar sus credenciales a la Secretaría del Gobierno y posteriormente a las comisiones para su examen. El 5 de octubre se llevaría a cabo la segunda junta preparatoria, en la cual se darían a conocer los dictámenes sobre las credenciales y se resolverían las dudas que ocurrieran en la materia. Finalmente, el 6 de octubre, después de haberse nombrado al secretario, el vicegobernador, en su calidad de presidente, diría: “Se declara constituido el Consejo de Gobierno del estado de Michoacán”, con lo cual ahora sí quedaba legítimamente instalado el Consejo.<sup>41</sup> Ahora bien, cuando fuera renovado por mitad cada dos años, como indicaba la Constitución, se debería decir por parte de su presidente que se “declara renovado el Consejo”, en vez de constituido.<sup>42</sup>

El Reglamento para el Gobierno Interior del Consejo establecía en su artículo 38 que para el gobierno de la oficina habría, entre otros, libros de actas públicas, lo cual afortunadamente fue cumplido por la institución, y es gracias a esos libros de actas que podemos tener un acercamiento a la función del Consejo. Cabe señalar que los libros de actas existentes van de 1825 a 1831 y desde hace algunos años gracias a la gestión de Gerardo Sánchez Díaz se encuentran exhibidos para su consulta pública en el Archivo del Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

De las actas del Consejo se desprende un caso que tuvo lugar el 20 de diciembre de 1825, fecha en que el citado órgano comenzó la discusión sobre la orden del Congreso del estado para que el Ejecutivo nombrara un fiscal para denunciar los abusos de la libertad de imprenta, lo cual debería hacer de entre una terna propuesta por el Consejo; sin embargo, el presidente del Consejo consideró que este asunto no estaba en manos del Congreso del estado, pues proteger y reglamentar la libertad de imprenta era atribución del Congreso general, el cual hasta el momento no había legislado nada al respecto. Por lo que tampoco el decreto de Cortes de 22 de octubre de 1820 podría ser útil, pues éste facultaba a las diputaciones provinciales que ya habían dejado de existir para ese momento. El asunto se consideró de gravedad y se decidió dejar más tiempo para su meditación y examen.<sup>43</sup>

Así, el caso se retomó en la sesión del día siguiente, por lo que una vez que el presidente del Consejo narró las razones expresadas desde el día de anterior, el consejero de apellido Río se sumó a la discusión señalando:

<sup>41</sup> Coromina, Amador, *op. cit.*, t. II, p. 43.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>43</sup> *Actas del Consejo de Gobierno...*, *cit.*, p. 20.

...que en el reglamento de libertad de imprenta se incluía también quien debía hacer el nombramiento del fiscal, y que esta determinación no podía darla otro sino el Soberano Congreso General, pues a él solo exclusivamente corresponde esta facultad por el artículo 5o. parte 3a. de la Constitución Federal, y por consiguiente nos exponemos a infringir la Constitución, haciendo responsable al Gobernador por el artículo 38 de ella en la parte 11a., y hacernos a nosotros mismos por el artículo 86 de la Constitución de nuestro Estado.<sup>44</sup>

La preocupación del consejero Río sobre la posibilidad de infringir la Constitución parecía muy sensata, pues en relación con la participación de los miembros del Consejo, efectivamente el artículo 86 de la Constitución Política del Estado Libre Federado de Michoacán de 1825 dispuso: “Los individuos del consejo son responsables de todos sus procedimientos en el desempeño de las funciones de su encargo, y principalmente por consultas contrarias a la constitución o leyes del Estado”. De modo que debían ser muy cuidadosos al momento de pronunciarse sobre cualquier asunto, pues serían responsables por consultas contrarias a la Constitución.

Por su parte, el consejero Paulin se unió a la discusión y apoyó las razones expuestas por Río, al mencionar que se trataba de un caso nuevo, y a pesar de que en México había fiscal, no se sabía cómo ni por quién había sido nombrado. Posteriormente, el consejero Cevallos manifestó su postura en el siguiente sentido:

...que no había duda en que nombrando al fiscal se exponía al gobierno a infringir el artículo 5o. parte 3a. de la Constitución pues no hay ley que lo faculte, y que este inconveniente se salva no nombrándolo, pues aunque haya casos en que deban denunciarse algunos papeles de oficio o por excitación del Gobierno o Ayuntamiento los síndicos de los Ayuntamientos Constitucionales tienen la misma facultad que el fiscal en esta materia por el artículo 33 del referido decreto de 22 de Octubre, y aunque por si no fuesen capaces de sostener la denuncia por causa de luces suficientes para ello, pueden hacerlo por un letrado, conforme al artículo 98 del repetido decreto de Cortes de 22 de Octubre de 1820.<sup>45</sup>

Ante los comentarios presentados y luego de discutirlo suficientemente, se acordó no hacer el nombramiento del fiscal y, por el contrario, hacerle saber sus razones al gobernador, para que éste, a su vez, las hiciera llegar

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>45</sup> *Idem*.

al Congreso del estado, a fin de que este último determinara lo que creyera más oportuno, resolviendo de esa forma el asunto sin violar la Constitución, pues debemos recordar que este órgano tenía la importante función de velar por su cumplimiento.

Para entender mejor el caso anterior, vale la pena recordar que la propia carta local de 1825 establecía que la interpretación de la Constitución recaía en el Congreso, pues se señaló: “216. Solo el Congreso podrá resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de esta constitución”. Lo anterior atiende al pensamiento de la época, lo cual nos permite observar claramente que el Congreso era el único órgano facultado para ejercer el control constitucional, pues la base de éste radica en la interpretación misma de la Constitución, así que la última palabra sobre el sentido de ésta la tenía el Congreso, de ahí que se diga que era un control de tipo político. Así que los miembros del Consejo de Gobierno, respetuosos de este principio, valoraron la situación y decidieron, en la medida de sus posibilidades, cumpliendo con la obligación que la misma les confería, por lo que la decisión fue hacer del conocimiento del gobernador sus apreciaciones a efecto de que éste lo hiciera saber al Congreso para que determinara lo conducente y así evitar una violación al orden constitucional.

Otro caso conocido por el Consejo de Gobierno de Michoacán y relacionado con el control constitucional tuvo lugar el 12 de agosto de 1826, fecha en que se circuló para su conocimiento una solicitud que hizo el jefe político de Colima al gobierno michoacano para que admitiera en la casa de recogidas de Valladolid a unas prostitutas que merecían ser castigadas ínterin se construía una casa de reclusión para ese objeto en Colima.<sup>46</sup> El 16 de agosto de 1826, el consejero que atendió el caso presentó su dictamen con las siguientes proposiciones:

Primera: que entre tanto el territorio de Colima construye casa de reclusión para mujeres, se admitan las que se remitan a la de este Estado, siempre que se presenten con la respectiva condena decretada por autoridad competente.  
Segunda: que no habiendo fondos, ni establecida una industria capaz de mantener a las reclusas en esta casa de recogidas, se les pasarán alimentos por dicho territorio, a las que mande.<sup>47</sup>

No obstante, el consejero Río argumentó que conforme al artículo 160 de la Constitución federal la verificación de las sentencias se debería hacer en

<sup>46</sup> *Actas del Consejo de Gobierno...*, cit.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 103.

el mismo estado, por lo que en tratándose de Colima que era un territorio de la Federación, dichas mujeres no podrían ser aceptadas si no mediaba una autorización del gobierno federal, haciéndolo de la siguiente forma:

...por el artículo 160 de la Constitución Federal se establece que la ejecución de las sentencias se verificará dentro del mismo Estado: por lo que la ejecución de la sentencia dada contra las prostitutas del territorio de Colima, debe tener su efecto dentro del mismo, sin que puedan salir estas a cumplir su condena a otro Estado, a más de que, por el Soberano decreto de 15 de Abril de 1826 se establece que la administración de justicia en el distrito y territorios de la federación, están bajo la inspección del gobierno general: de aquí es que sin su acuerdo no pueden recibirse en este Estado las sentenciadas a cumplir su condena.<sup>48</sup>

El asunto causó polémica, pues el consejero Villaseñor replicó lo siguiente:

lo que dice el artículo de la Constitución no es que el sentenciado cumpla su condena dentro del mismo Estado, pues de otra manera no podría condenarse a nadie a presidio, ni a la marina, como vemos que se practica, sino que la sentencia de ejecución sea dada por autoridad competente del Estado; y que el Poder ejecutivo del mismo cuide que se cumpla ya dentro o fuera de él.<sup>49</sup>

El consejero Río se mantuvo en su postura, pero luego de la votación fue aprobado el dictamen y con ello se aceptó a las mujeres en la casa de recogidas de Valladolid. Como refiere Hernández Díaz, este asunto que pudo pasar intrascendente llamó la atención de uno de los consejeros,<sup>50</sup> por lo cual se desató la polémica que nos deja constancia de la forma en que el Consejo de Gobierno trató de mantener el orden constitucional, llegando a sostener interesantes debates donde chocaban frontalmente sus ideas sobre la Constitución y la forma en que ésta debía entenderse.

Como ha podido verse hasta el momento, los consejeros cumplían en buena medida su mandato de respetar y hacer respetar la Constitución y las leyes. Un caso que nos permite observarlo de manera directa tuvo lugar el 29 de septiembre de 1828, cuando se discutió un acuerdo del H. Congreso sobre unas elecciones que se realizaron el 5 de septiembre de ese año en la ciudad de Zamora, en las cuales resultó electo secretario del ayuntamiento el ciudadano Francisco Romero, no obstante que en el primer conteo de los

<sup>48</sup> *Idem.*

<sup>49</sup> *Idem.*

<sup>50</sup> Hernández Díaz, Jaime, “El diseño constitucional...”, *cit.*, p. 90.

votos el alcalde presidente había declarado ganador a Budecindo Billanueva. Por ello se insistió en que el gobierno tomara partido en el caso; sin embargo, el Consejo de Gobierno estimó en su proyecto de resolución:

1o. que cuando el consejo expresó a S. E. su dictamen en el expediente instruido sobre nulidad de la elección de secretario celebrada el día 5 de este mes en la ciudad de Zamora, manifestó no haber facultad en el gobierno para determinar en este punto, sino cuando la ley clara y expresamente determina la nulidad de la elección, por algún vicio o defecto substancial; mas en el caso en que intervengan circunstancias particulares que la ley no expresa, o que se adviertan defectos por los que la misma ley no determinó expresamente la nulidad del acto principal, es evidente a juicio del consejo que al Poder Legislativo corresponde resolver si ha de admitir. 2o. V. E. Solo procede determinar y efectuar lo que la ley ha mandado y prevenido con anticipación; mas cuando nada ha dicho, o lo que dijo esta dudoso, es menester recurrir al legislador para que determine, interprete o resuelva y esta es la atribución principal de la soberanía del pueblo refrendada por los congresos en nuestro sistema federal.<sup>51</sup>

A pesar de la sospecha de fraude, al no establecerse claramente las causas para anular la elección, el Consejo consideró que se había decidido el hecho y que sólo en caso de haber duda sobre tal resultado se tendría en todo caso que acudir al H. Congreso y no al gobierno propiamente, por lo que aprobó el dictamen que concluía:

6o. si después de haberse agotado esta cuestión, y recurriéndose a la prueba que podían ministrar los fragmentos de las cédulas, se tuvo para bien que la junta decidiese, como decidió, al consejo parece que decidió realmente un hecho; y en conclusión que si estos actos imprevistos ministraran alguna duda sobre la validación del electo, esta es la que debe resolver, y ya resolvía el H. C. en el acuerdo sobre que recaen las reflexiones del gobierno.<sup>52</sup>

Una vez más los consejeros mostraron cautela al tiempo de dar una interpretación de los hechos conforme a la Constitución, procurando el respeto de ésta y atendiendo su obligación de velar por su cumplimiento.

Un caso más que nos permite observar el papel del Consejo de Gobierno en la defensa de la Constitución local tuvo lugar el 9 de octubre de 1829,

<sup>51</sup> *Actas del Consejo de Gobierno...*, cit., p. 29.

<sup>52</sup> *Idem.*

cuando éste discutió un asunto relacionado con el dictamen que el gobierno hizo al acuerdo del H. Congreso, en el cual este último autorizó la excusa para eximirse de un cargo público a Agasiano Amezcua, sin precisar cuál, pues solamente se refiere a “consejero”. Ante dicho caso, el Consejo de Gobierno consideró que era inconstitucional, y por el contrario resolvió: “en razón de ser anti-constitucional la declaración hecha por la H. Legislatura”, y concluye con la siguiente proposición: “el consejo es de sentir que el gobierno no debe obsequiar el mencionado acuerdo, sino devolverlo al H. C., para los fines que indica el artículo 49 de la Constitución”.<sup>53</sup>

Para entender esta decisión del Consejo de Gobierno conviene recordar que la Constitución establecía algunos artículos relacionados con la formación y publicación de las leyes, en los cuales se hace referencia a la participación del gobernador en ese proceso, en cuyo supuesto figuraba también la participación del Consejo de Gobierno en el siguiente sentido: “47. El gobernador, oído el consejo, podrá hacer valer reflexiones sobre las leyes o decretos que se le remitan, en el término de diez días contados desde su recibo y en tal caso los devolverá al Congreso, acompañando el dictamen del consejo con una exposición de sus observaciones”. De modo que en este caso, habiendo sido oído el Consejo por el gobernador, el órgano colegiado sugirió que el asunto se enviara nuevamente al Congreso para los efectos del artículo 49 que establecía: “El Congreso las tomará en consideración con las formalidades que dispone el reglamento interior: si resolviere de conformidad con lo pedido, se tendrá por desechada la ley en el todo, o en la parte a que las reflexiones se contraigan; y en el caso opuesto, se devolverá al gobernador, quien deberá publicarla”, lo anterior en atención a que en opinión del Consejo de Gobierno se trataba de una declaración anticonstitucional del Congreso.

Por último, otro asunto revisado por el Consejo de Gobierno en relación con el control de la Constitución, el cual ya fue analizado por Jaime Hernández Díaz, es el relacionado con la Ley contra Ladrones y Homicidas, promulgada en Michoacán en 1829. En ese sentido, el gobernador José Trinidad Salgado, ante el aumento desmedido del bandolerismo, se dirigió al Congreso del Estado el 12 de mayo de 1829 solicitando la creación de leyes más enérgicas contra los bandidos, pues en su opinión la falta de una generaba impunidad en la materia ante la dificultad para llevar a buen puerto las causas por robo en los tribunales. Ante la insistencia del gobernador, se echó a andar un proyecto de Ley de Homicidas y Ladrones, el cual se

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 170.

turnó al pleno del Congreso el 18 de julio de 1829. El Congreso aprobó el proyecto en dos sesiones y envió de nuevo al ejecutivo el proyecto el 24 de julio del mismo año.

El problema surgió cuando dicho proyecto fue revisado por el Consejo de Gobierno, pues dicho órgano presentó sus comentarios por escrito el 10 de agosto de 1829; de manera general reconocía la voluntad del legislador de abreviar los tiempos para procesar a los reos por robo; sin embargo, se manifestó enérgicamente en contra del establecimiento de la figura de los conjueces que la legislación señalaba, pues consideraba que con ello se violaría la Constitución al establecerse una figura nueva que no estaba reconocida en la propia carta local, pues de paso argumentaron que cuando el tema se trató en el constituyente que creó la Constitución michoacana de 1825, la figura de los conjueces fue desechada. El gobernador Salgado hizo llegar el dictamen al Congreso y algunas de sus observaciones fueron atendidas, por lo que finalmente fue expedida la Ley contra Homicidas y Ladrones el 6 de septiembre de 1829.<sup>54</sup>

Es de destacarse la valiosa participación del Consejo de Gobierno de Michoacán en la búsqueda por mantener vigente el imperio de la Constitución, que si bien no fue su principal labor, pues del estudio de sus actas se puede observar que la mayoría de asuntos giraban en torno a otras materias, también es cierto que en los casos en que se observaron violaciones a la Constitución y a las leyes, el Consejo se manifestó y actuó de acuerdo con su función. De manera especial se observa el papel del consejero de apellido Río, quien en varios asuntos trató de mantener lo que a su juicio era el orden constitucional, aunque en algunos casos no prosperaran sus propuestas. Finalmente, es importante mencionar que, como resulta lógico, aún falta mucho por descubrir sobre la actuación de este Consejo de Gobierno del Estado de Michoacán, pero de lo hasta aquí expuesto puede observarse que éste jugó un papel importante en la vida política del estado, cumpliendo con su rol de defensor del orden constitucional mediante las atribuciones que le fueron otorgadas.

## V. CONCLUSIONES

El Consejo de Gobierno establecido en la Constitución Política del Estado Libre Federado de Michoacán de 1825 posee características que ha-

<sup>54</sup> Hernández Díaz, Jaime, *El Consejo de Gobierno...*, cit., pp. 12-14.

cen posible ubicar como antecedentes del mismo al Consejo de Estado, así como a las diputaciones provinciales, ambos establecidos en la Constitución de Cádiz de 1812, por lo que podemos decir que en buena medida el Consejo de Gobierno michoacano cuenta con una fuerte influencia gaditana, situación que no resulta rara tomando en cuenta el gran impacto que el texto doceañista ejerció durante el primer federalismo mexicano.

Del estudio realizado resulta mucho más clara la influencia de las diputaciones provinciales respecto del Consejo de Gobierno, aunque generalmente este antecedente no se resalta, pues se le relaciona más con el origen de los congresos locales; sin embargo, tomando en consideración las atribuciones en materia de control constitucional de las diputaciones provinciales, que eran muy similares a las del Consejo de Gobierno, podemos afirmar que es mucho más fuerte la raíz en éstas que en el Consejo, al punto que como lo ha señalado Herrera Peña, el Consejo de Gobierno fue la prolongación republicana de las antiguas diputaciones provinciales de la monarquía constitucional.

En términos generales, podemos decir que la defensa de la Constitución adoptada en la ingeniería constitucional de la carta local michoacana de 1825 fue tomada casi literalmente de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, según la cual correspondía a las Cortes conocer de las infracciones a la Constitución y poner el conveniente remedio, aunque para esta labor participaban de manera indirecta otros órganos, así como los propios ciudadanos que podían acudir a reclamar la observancia de la Constitución. Así que en la experiencia mexicana se siguieron esos postulados, y por ello correspondía al Congreso resolver las infracciones a la Constitución, contando para ello con el apoyo de otros órganos, entre ellos el Consejo de Gobierno.

La participación concreta del Consejo de Gobierno en la defensa de la Constitución descansaba en su papel de vigilante del orden constitucional, para lo cual tenía la atribución de informar al Congreso sobre las violaciones que notara, en cuyo caso debía formar un expediente. Aunque su labor no se limitaba a eso, pues como pudo observarse en el trabajo, también durante su función como cuerpo de consulta del gobernador, el Consejo de Gobierno pudo realizar interesantes discusiones relacionadas con la Constitución y su control, buscando en todo momento mantener la supremacía de ésta y evitar la violación por parte de cualquier autoridad, empezando por ellos mismos.

## VI. FUENTES

- Actas del Consejo de Gobierno del Estado de Michoacán*, Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, fondo: manuscritos michoacanos, caja 1, expediente 1-2.
- BATTAGLINI, Mario, *Contributi alla storia del controllo di costituzionalità delle leggi*, Milán, Dott. A. Giuffrè, 1957.
- Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.
- Constitución Política del Estado Libre Federado de Michoacán de 1825.
- COROMINA, Amador, *Recopilación de leyes, decretos, reglamentos y circulares expedidas en el estado de Michoacán*, Morelia, Imprenta de los Hijos de I. Arango, 1886.
- CUESTA REVILLA, José, “El Consejo de Estado en la Constitución de 1812”, en CHAMOCHO CANTUDO, Miguel Ángel y LOZANO MIRALLES, Jorge, *Sobre un hito jurídico, la Constitución de 1812*, Jaén, Universidad de Jaén, 2012.
- Estatuto de Bayona de 1808.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001.
- GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo, “El fracaso en España del modelo francés de Consejo de Estado (1845-1904)”, *Documentación Administrativa*, INAP, núms. 244 y 245, 1996.
- HERNÁNDEZ DÍAZ, Jaime, “El diseño constitucional en Michoacán en 1825: división de poderes y creación del Consejo de Gobierno”, en PÉREZ PINTOR, Héctor y HERNÁNDEZ DÍAZ, Jaime (coords.), *Reflexiones jurídicas en la historia constitucional mexicana: una perspectiva bicentenaria*, Morelia, Gobierno del Estado de Michoacán-Secretaría de Cultura, 2009.
- , *El Consejo de Gobierno en la Constitución de Michoacán de 1825 y el control constitucional*, en [www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/Medios](http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/Medios).
- HERRERA PEÑA, José, *Michoacán, historia de las instituciones jurídicas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Senado de la República, 2010 (Colección Historia de las Instituciones Jurídicas de los Estados de la República).
- LORENTE SARIÑENA, Marta, “El juramento constitucional”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, Madrid, t. LXV, 1995.
- MATTEUCCI, Nicola, *La Rivoluzione americana: una rivoluzione costituzionale*, Bolonia, Il Mulino, 1987.

MEDINA PEÑA, Luis, *Invencción del sistema político mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

PÉREZ-PRENDES, José Manuel y AZCÁRRAGA, Joaquín de, *Lecciones de historia del derecho español*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1994.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA, *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Michoacán y sus Constituciones*, Morelia, Impresiones Arana, 1968.