

# LA FORMA DE GOBIERNO

La idea democrática, sin embargo, puede rastrearse mejor en la discusión sobre la forma de gobierno. Si las garantías individuales ponen un límite a la acción del Estado, en la fórmula del gobierno se presentan con claridad las intenciones de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, y las normas a través de las cuales se construyen y relacionan los poderes del Estado.

El Título II de la Constitución se inicia con la sección sobre “La soberanía nacional y la forma de gobierno” tal como lo hacía la Constitución del 57. El artículo 39 fue copiado de una constitución a otra y estableció que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Se trata de una noción democrática básica, piedra fundadora de la idea democrática, que establece la fuente de toda soberanía en el pueblo. En el Constituyente de 1856-1857 se cuestionaron, sin embargo, algunos puntos que no les resultaron satisfactorios a todos los diputados: a) “la vaguedad” con la que se establecía la capacidad del pueblo para modificar la

forma de gobierno, b) la propuesta de colocar la fuente de la soberanía en la nación y no en el pueblo, y c) la impugnación a consignar en una “Constitución democrática que todo poder se establece para beneficio del pueblo”, ya que resultaba innecesario.<sup>1</sup> No obstante, el texto del artículo quedó como hemos escrito, aprobado por una abrumadora mayoría.

En 1916-1917, sin embargo, el consenso en torno al artículo fue absoluto y resultó innecesario discutirlo. La Comisión Dictaminadora, integrada por Paulino Machorro, Heriberto Jara, Agustín Garza González, Arturo Méndez e Hilario Medina, estableció que el artículo “consagra el principio de la soberanía popular, base de todos los regímenes políticos modernos y declara como una consecuencia necesaria que todo poder público emana del pueblo y se instituye para su beneficio”. Se trataba, a decir de la Comisión, de “una de las conquistas más preciadas del espíritu humano en su lucha con los poderes opresores, principalmente de la Iglesia y los reyes”.

La Comisión asumió con claridad que el mismo concepto de *soberanía* era esencialmente histórico, y citando a Jellinek, Bodino y Rousseau, esbozó una síntesis histórica del proceso de emergencia del pueblo como la fuente de la soberanía, enfrentándose tanto a la Iglesia como a las monarquías. Luego de la Revolución Francesa, decían, “el dogma de la soberanía popular... es considerado hasta la fecha como la base esencial de los regímenes democráticos”. Debía entenderse que la soberanía es “inmutable, imprescriptible e inalienable. Siendo el pueblo el soberano, es el que se da su gobierno, elige a sus representantes, los cambia según sus intereses; en una palabra: dispone libremente de su suerte”.<sup>2</sup>

Si la soberanía reside en el pueblo y los diputados constituyentes eran la representación de ese pueblo, entonces estaban

<sup>1</sup> Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, INEHRM (República Liberal. Obras Fundamentales), 1987, pp. 310-312.

<sup>2</sup> *Diario de los Debates, del Congreso Constituyente. Los históricos debates de la Constitución de 1916-1917*, t. I, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, t. I, pp. 669-670.

capacitados para decidir que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (artículo 40). Se trataba, de nuevo, de una transcripción textual de la norma aprobada en 1857, en cuyos debates se precisó que los “territorios” no eran parte de la federación sino de la nación o de la República.<sup>3</sup>

Más allá de ello, resulta importante señalar que de los tres adjetivos de la República —representativa, democrática y federal—, sólo en el último consideraron necesario detenerse los dictaminadores. Presentaron al federalismo como la “bandera de los avanzados” en contra de los “retrógrados” centralistas. Y quisieron salirle al paso al argumento de que el federalismo mexicano no era más que una copia del norteamericano, ya que “la colonia de Nueva España formaba un régimen central sin entidades políticas independientes, las cuales fueron creadas por la Constitución de 1824”.

A ese argumento contestaron señalando que el régimen federal no tenía un solo origen, y que la razón “de su adopción es el estado del espíritu público en un país que no se deduce siempre del régimen a que antes haya estado sometido”. Y continuaban su argumentación: “Si así fuere, habría que confesar que Iturbide tuvo razón para fundar una monarquía en México, puesto que la Nueva España estaba habituada a ese régimen”.<sup>4</sup>

Ahora bien, retomando el texto y la idea de los constituyentes de 1857, los de 1916-1917 refrendaron que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los estados, en lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones

<sup>3</sup> Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 314.

<sup>4</sup> *Diario de los Debates, op. cit.*, t. I, p. 671.

del pacto federal”.<sup>5</sup> En 1856 se aprobó el mencionado artículo por unanimidad y sin discusión, y en 1916-1917 sólo hubo un voto en contra.

Se trata de un complemento natural a la idea de la república representativa, ya que la soberanía popular no puede ejercerse en forma directa, sino solamente delegada; y a la de federalismo, que supone que en el marco del pacto federal, los estados pueden constituir una normatividad propia, siempre y cuando no contravengan las disposiciones que precisamente dan forma y sentido a la unión de los estados en una federación.

Soberanía popular, república representativa, democrática y federal, lo que supone una independencia relativa de los estados, fueron nociones calçadas, en el Constituyente de 1916-1917, del de 1856-1857. Y a partir de ellas, se erigió el edificio estatal con nuevas modalidades.

Se refrendó la división de poderes —Legislativo, Ejecutivo y Judicial— y las ideas de que no se podrían reunir en una sola persona dos o más de estos poderes ni en una sola persona de Legislativo —artículo 50 en 1857 y artículo 49 en 1917—.<sup>6</sup> Esto último tenía una salvedad en la nueva constitución, cuando el Ejecutivo asumiera facultades extraordinarias de acuerdo con el artículo 29.

La argumentación de la Dictaminadora decía al respecto: “el ejercicio de la soberanía lo hace el pueblo por tres poderes que son iguales entre sí, como órganos de una misma soberanía: la del pueblo”. Iguales no por sus facultades, sino porque expresan la soberanía popular.

Asumiendo el carácter distintivo del Poder Judicial, los diputados insistieron en mantenerlo dentro de la tradición de la división de poderes con los siguientes argumentos:

No obstante de la consideración de carecer el Poder Judicial de fuerza interna propia para determinarse y no representar a la opi-

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 672 y Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 314.

<sup>6</sup> *Ibid.*, t. II, pp. 343-344 e *ibid.*, p. 476.

nión, sino estar obligado a obrar, en un caso dado, aun contra la opinión y solamente conforme a la ley, la Comisión acepta la teoría de los tres poderes, por ser tradicional en nuestro Derecho Público, y no envolver ninguna dificultad práctica, teniendo, por el contrario, la grandísima ventaja de que, dando al Departamento Judicial el carácter de Poder, se realza más su dignidad y parece reafirmarse su independencia. Esa teoría de los tres poderes es esencial en este sistema político; es el pivote en el que descansan nuestras instituciones, desde el punto de vista meramente constitucional.<sup>7</sup>

Al parecer, buena parte de los constituyentes estaba consciente de la singularidad del Poder Judicial, y de cómo su operación no resultaba equiparable a la de los otros dos poderes. No obstante, en términos de imagen —“su dignidad”—, de tradición y de armonía constitucional, se le seguía denominando Poder.

De la misma idea de división de poderes se desprendía la prohibición de que una persona o corporación ocupara más de un poder. Y del carácter del Poder Legislativo, “la conveniencia de la deliberación, discusión, y representación de las diversas tendencias de opinión de un país en la elaboración de las leyes”, se derivaba la necesidad de su integración colectiva, no individual.

Precisamente, con el Poder Legislativo continúa el desarrollo del texto constitucional. Y es en torno a él que las diferencias de ambas constituciones resultan significativas. Mientras el texto de 1857 implantó un Congreso unicameral, el de 1917 instituyó el Congreso bicameral.

La Constitución de 1824 depositaba el Poder Legislativo en un Congreso General, dividido en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores (artículo 7). Los primeros eran elegidos por los ciudadanos, uno por cada ochenta mil “almas” (artículos 8 y 11), y los segundos por las legislaturas de los estados, dos por cada uno de ellos (artículo 25).<sup>8</sup>

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 403.

<sup>8</sup> *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen constitucional 1824*, editado por Mariano Galván Rivera, México, 1828. Edición facsimilar de Miguel Ángel Porrúa, t. 1, 1988., pp. 37-43.

Sin embargo, los constituyentes de 1856-1857 resolvieron anular la Cámara de Senadores, depositando el Supremo Poder Legislativo en una asamblea denominada Congreso de la Unión (artículo 51).<sup>9</sup> La discusión resultó interesante.

A Zarco, por ejemplo, no le satisfacían las razones de la propuesta de supresión del Senado. Para él, el Senado podía ser

republicano y democrático si se deriva del pueblo, y al plantear en México el sistema representativo, es menester considerar no sólo la República y la democracia, sino el sistema federal y la necesidad de equilibrar a las entidades políticas, que constituyen la federación. [Y] como para la elección de diputados no hay más base posible que la de la población, en una sola Cámara resultarán los estados con una representación muy desigual.

Zarco asumía la necesidad de construir dos órganos de representación: el del pueblo o la nación en la Cámara de Diputados, y el de los estados o del pacto federal en la Cámara de Senadores.

Reconocía que “los ataques [que] se dirigen al Senado”, “tal cual existía conforme a la carta de 1824 y a la acta de reformas”, tenían algo de fundados, puesto que, en efecto, el Senado “tenía algo de aristocracia, porque no se derivaba del pueblo; porque lo elegían las legislaturas”; pero, bajo esa lógica, decía Zarco, “sería preciso también suprimir la Presidencia, recordando cuán funestos han sido muchos presidentes”. Resumía: “El mal del Senado consistía en su origen, en su modo de elección... resolviendo que los senadores sean electos por los mismos colegios que nombren a los diputados... desaparece toda idea de aristocracia, y el Senado es tan popular como la otra Cámara”.<sup>10</sup>

Ante la argumentación de que las dos cámaras sólo hacen más lento el proceso legislativo, Zarco lo veía como “algo normal de los sistemas constitucionales, es una garantía y una

<sup>9</sup> Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 477.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 478-479.

ventaja de acierto para los pueblos. La acción de un Congreso nunca debe ser tan expedita como la dictadura”.<sup>11</sup>

Joaquín García Granados, por su parte, consideraba al Senado como “funesto”, por las siguientes razones: “cuando haya discordia entre las dos cámaras, será imposible formar un gabinete parlamentario”, “los senadores se creerán siempre más distinguidos que los diputados y tendrán aspiraciones aristocráticas”, “el Senado nada representa en una democracia”.<sup>12</sup>

Ante una argumentación tan débil, Isidoro Olvera insistió en el mismo tenor que Francisco Zarco. “El Senado es la representación de los intereses federales y de las entidades políticas que constituyen la unión.”<sup>13</sup>

Espiridión Moreno, por su parte, señaló que la única concepción compatible con la democracia es la que indica que “los congresos sólo deben representar el número de ciudadanos y nada más, pues otra cosa es salirse del sistema democrático”. Ejemplificó: “Un proyecto votado por unanimidad en la Cámara de Diputados, puede ser desechado por la mitad y no más de los Senadores quedando nulificada la mayoría”.<sup>14</sup>

El constituyente Gamboa fue más explícito. Para él, la institución del Senado resultaba “antidemocrática, porque siendo la base de la democracia representativa el voto del pueblo, y por consiguiente de las mayorías... será siempre necesario que la representación de la soberanía sea la representación de la mayoría de los sufragios del pueblo: que tal es la base de la elección de los diputados; pero que en ningún caso lo puede ser la de senadores”. Encontraba que el Senado tenía sentido en los Estados Unidos, porque “los primeros representantes que lo constituyeron eran verdaderos plenipotenciarios de los Estados, que iban a representar los intereses de pequeñas na-

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 479.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 480-481.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 481.

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 481-482.

ciones que se confederaban”, pero en México bastaba con una Cámara.<sup>15</sup>

Olvera insistió en que el Senado “considera a los estados, no por los intereses de los individuos que los habitan, sino como entidades políticas, y si cesa esa consideración, [se] viene por tierra el sistema federal”. Pero Francisco de P. Cendejas insistió a favor de la abolición del Senado con nuevos argumentos, porque dijo: “El Senado siempre resultará o la mutilación del cuerpo legislativo si la segunda cámara ha de ser revisora, o la subdivisión si ha de ser colegisladora, presentando ambos gravísimos inconvenientes”. Según él, el solo hecho de ser un cuerpo revisor de las decisiones de la representación nacional, lo convertía en un cuerpo “antidemocrático”. Se preguntaba “¿qué significa una asamblea soberana con freno?”

Por la misma ruta argumentó Ignacio Ramírez:

¿Por qué lo que han de hacer dos Cámaras, no ha de hacerlo una sola? Si la segunda ha de ser apoyo de la primera, está de más... Si ha de ser revisora se busca un poder superior a los representantes del pueblo. Para admitir esa revisión, sería preciso que lo ejerciera un cuerpo más popular y mucho más numeroso que la Cámara de Diputados, y lo que se propone es todo lo contrario.<sup>16</sup>

Finalmente, en una de las votaciones más cerradas los constituyentes decidieron aprobar el Congreso unicameral, por 44 votos contra 38.<sup>17</sup> No obstante, la Ley del 13 de noviembre de 1874 reintrodujo el Congreso con dos cámaras, la de diputados y la de senadores. Esa reforma fue retomada sin discusión por los constituyentes de 1916-1917. El dictamen resultó sumamente escueto, el debate no se dio y la aprobación se hizo por unanimidad.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 485-486.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 491-493.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 493.

<sup>18</sup> *Diario de los Debates, op. cit.*, t. I, pp. 743-745.



La Cámara de Diputados se integraría con “representantes de la nación electos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos” (artículo 51), se elegiría un diputado por cada sesenta mil habitantes o fracción mayor de veinte mil (artículo 52), por cada titular habría un suplente (artículo 53), la elección sería directa (artículo 54) y se establecería una serie de requisitos para ser diputado (artículo 55).

En relación con la duración del cargo —dos años— las constituciones de 1857 y 1917 coincidían totalmente. El número base para la elección de un diputado era en 1857 de cuarenta mil habitantes o fracción mayor de veinte mil, pero en 1901 esa disposición se modificó para establecer un diputado por cada sesenta mil habitantes o fracción mayor de veinte mil,<sup>19</sup> lo cual fue refrendado en 1916-1917,<sup>20</sup> no sin antes haber discutido la conveniencia de elevar el número a cien mil habitantes.<sup>21</sup> La idea del suplente vuelve a ser idéntica en ambas constituciones. Pero en la elección de los mismos existe una diferencia significativa.

El Constituyente de 1857 refrendó la idea de la elección indirecta de diputados, aunque ahora “en primer grado y en escrutinio secreto”. Pese a que destacados diputados como Zarco, Ignacio Ramírez y José Antonio Gamboa pugnaron por el voto directo, fueron derrotados por 61 votos contra 21.<sup>22</sup>

Reproduzcamos algunas de aquellas argumentaciones. Zarco:

La elección indirecta... es un artificio para engañar al pueblo, haciéndole creer que es elector, y empleándolo en crear una especie de aristocracia electoral, que mientras más se eleva en grados, más se separa del espíritu y de los intereses del pueblo. Se ve muy a menudo que un partido gana las elecciones primarias y secundarias y

<sup>19</sup> Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 494.

<sup>20</sup> *Diario de los Debates, op. cit.*, t. II, p. XIV.

<sup>21</sup> *Ibid.*, t. I, pp. 744-745.

<sup>22</sup> Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 518.

pierde, sin embargo, las de diputados, fenómeno que sólo explican la seducción, la violencia, el cohecho y el soborno, armas vedadas que no podrán emplearse cuando las elecciones sean obra directa del pueblo...

...el último ciudadano verá de una manera positiva que su voto es decisivo... y el resultado, sea el que fuere, será la expresión genuina de la voluntad del país... los que vengan serán indudablemente representantes del pueblo, escogidos por el pueblo.

Ponciano Arriaga, si bien señala que comparte las opiniones de Zarco, explica que la Comisión Dictaminadora de la cual formaba parte consideró pertinente detenerse antes de la aplicación de dichos principios. Ello porque “la organización peculiar de nuestro pueblo, nuestra carencia de costumbres políticas”, así parecía indicarlo. Isidoro Olvera se orientó en la misma dirección. Se declaró favorable a la elección directa, “pero no tan pronto como el señor Zarco, sino de una manera progresiva, y que así en vez de establecer los tres antiguos grados de elección, deja uno solo, lo cual es un paso importante”. Para él, mientras subsistieran “indígenas no emancipados” y la población no tuviese “un carácter homogéneo”, el sufragio directo “no expresaría la voluntad pública”.

Zarco entonces volvió a la tribuna para ampliar sus argumentos y responder a sus impugnadores.

Una asamblea constituyente, llamada a introducir grandes innovaciones, debe aspirar a reformar las costumbres y a emancipar a las clases desgraciadas... Venga la elección directa, y desde luego se verá el cambio de las costumbres...

Es preciso que el sistema representativo sea una verdad y no una ficción. Si damos a los indios el título de ciudadanos, aceptemos lealmente las consecuencias todas, y no hagamos de la ciudadanía una burla y una irrisión...

¿Por qué tanto temor a las influencias que puedan obrar en el pueblo?... Si en último caso, apelando al pueblo, y sólo al pueblo, hemos de perder las elecciones, los congresos no serán liberales:

pero serán verdadera representación nacional. Entonces sabremos que el pueblo no quiere lo que queremos... Y fieles a nuestros principios acataremos su voluntad soberana... Si el partido liberal es consecuente con sus doctrinas no debe retroceder ante la elección directa, de la que sólo puede resultar, que los que han figurado en la escena política, no vuelvan a ser diputados.

Olvera insistió en que con la elección directa “no se tendrá el voto de las masas, sino el de ciertos particulares, no representando por consiguiente, la verdadera opinión del país”. Puso un ejemplo: “En la manzana en que vivo basta contar con el dueño de una velería para ganar la elección con el voto de los obreros”.

Ignacio Ramírez apoyó a Zarco señalando que el sufragio indirecto falseaba el sistema representativo. “Fúndase ese sistema en que el pueblo es soberano, y habiendo elecciones indirectas ¿cómo ejerce esta soberanía?” Llamó a:

no asustarse ante el pueblo. Si se quiere que los congresos representen la opinión del país, no hay más modo que la elección directa. Con ella vendrá el sistema de candidaturas, que tiene la ventaja de que haya programas claros y explícitos que hagan saber al país lo que tienen que esperar de cada hombre... Los *meetings*, los periódicos, cuantos modos hay de conocer la opinión, serán otros tantos recursos de que puedan servirse los candidatos...

¿Qué queda de la teoría del sistema democrático con una serie interminable de delegaciones de soberanía? ¿Para qué ha de haber representantes que nombren otros representantes?... Sólo para huir de la voluntad del pueblo. Con la elección directa, el pueblo errará o acertará; pero el resultado será la expresión de su voluntad.<sup>23</sup>

A pesar de ello, las reservas de los congresistas eran muchas y su confianza en el “buen criterio” de un pueblo “impreparado” muy limitada. De tal suerte que la elección directa fue desechada.

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 502-518.

Luego del triunfo de la revolución maderista, en mayo de 1912, se estableció la elección directa, de tal suerte que en el Congreso de 1916-1917 el asunto apareció como resuelto. La Dictaminadora se concretó a expresar que se trataba del “resultado de una lucha victoriosa en contra del antiguo régimen y [de] una adquisición de gran importancia en la marcha política del país”.<sup>24</sup> Sin discusión y por unanimidad el Congreso hizo suyas las posiciones de los derrotados en 1856-1857.

Los requisitos para ser diputados fueron divididos en seis incisos: 1) ser mexicano por nacimiento; 2) tener veinticinco años al día de la elección; 3) ser originario del estado o territorio en que se haga la elección o vecino por más de seis meses; 4) no estar en servicio en el ejército ni tener mando en la policía “o gendarmería rural” en el distrito de la elección “cuando menos noventa días antes de la elección”; 5) no ser secretario o subsecretario de Estado ni magistrado de la Corte, ni gobernador, secretario del gobierno estatal, magistrado o juez federal o del estado, “a menos que se separe noventa días antes de la elección”, y 6) no ser ministro de algún culto religioso.

Los requisitos 2), 3) y 6) venían desde el 57, aunque la edad entonces se solicitaba para “el día de la apertura de sesiones”.<sup>25</sup> Las disposiciones 4) y 5) se establecieron para “evitar que se ejerciera una decidida influencia sobre los electores”.<sup>26</sup> Y el requisito de ser mexicano por nacimiento fue agregado por el Congreso tanto a la Constitución del 57 como al proyecto de Carranza.<sup>27</sup> Durante el debate, hubo diputados que plantearon que se agregara la posibilidad de que los latinoamericanos nacionalizados mexicanos también pudiesen ocupar el cargo de legisladores,<sup>28</sup> pero su iniciativa no prosperó.

Por otra parte, la normatividad del Senado fue aprobada en lo general sin demasiada discusión. No obstante, un tema

<sup>24</sup> *Diario de los Debates, op. cit.*, t. II, p. 10.

<sup>25</sup> Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 519.

<sup>26</sup> *Diario de los Debates, op. cit.*, t. II, p. 169.

<sup>27</sup> *Ibid.*, t. I, p. 347.

<sup>28</sup> *Ibid.*, t. II, pp. 129-136.

mereció debates enconados. Así, en el artículo 56 —tanto el del proyecto de Carranza como el de la Dictaminadora— se establecía que el Senado se integraría con dos senadores por cada estado y el Distrito Federal nombrados a través de elección directa. Hasta ahí existía un consenso básico de la asamblea; no obstante, a continuación decía: “La Legislatura de cada estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta del total de los votos que debieron emitirse, conforme a los respectivos padrones electorales, y en caso de que ningún candidato hubiere obtenido dicha mayoría elegirá entre los dos que tuvieren más votos”.<sup>29</sup>

Fue “el resabio de elección indirecta”, como lo señaló Cándido Avilés, lo que desató la impugnación. Sus argumentos bien pueden resumirse en las siguientes frases:

La elección de presidente será directa, la elección de los diputados será directa... ¿Por qué tratándose de la elección de los senadores se pide que sea elección directa también, pero por mayoría de los votos que debieran emitirse?, y si no que se elija... entre los dos que hubiesen obtenido mayoría relativa. En mi concepto, debería decirse, respecto de la elección de senadores, lo mismo que tratándose de la elección de diputados.<sup>30</sup>

Aunque hubo quien defendió el dictamen, fundamentalmente el diputado Machorro Narváez,<sup>31</sup> al momento de la votación la asamblea lo rechazó por 134 votos contra 19.<sup>32</sup> De tal suerte que en la redacción final de la Constitución se estableció que “La Legislatura de cada estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de votos emitidos”.<sup>33</sup>

Por cada senador titular se elegiría un suplente (artículo 57); cada senador duraría en su cargo cuatro años, pero la Cá-

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 189.

<sup>31</sup> *Ibid.*, pp. 190-193.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 194.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. XIV.

mará se renovaría por mitades cada dos años (artículo 58); los requisitos para ser senador resultaron iguales a los de los diputados, aumentando solamente la edad a 35 años (artículo 59). Sin discusión fueron aprobados.

Cada Cámara calificaría las elecciones de sus miembros (artículo 60), con lo cual se refrendó el criterio de la autocalificación del Poder Legislativo que ya aparecía en la Constitución de 1824 (artículo 35)<sup>34</sup> y en la de 1857 (artículo 60).<sup>35</sup> Según los legisladores se trataba de “un atributo de su propia soberanía”, y de evitar “como ya ha sucedido alguna vez, que se pretenda atacar la resolución de una Cámara sobre la elección de algún distrito, por la vía judicial”, por lo cual introdujeron la siguiente adición: “Su resolución será definitiva e inatacable.”<sup>36</sup>

Se refrendó también la inviolabilidad de los legisladores “por sus opiniones manifiestas” (artículo 61), al igual que como lo establecía la del 57 (artículo 59); durante el periodo de su encargo no podrían desempeñar “ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los estados” (artículo 62), similar al artículo 58 de la Constitución precedente.

Se estableció el quórum para instalar el Congreso (artículo 63), el periodo de sesiones ordinarias del 19 de septiembre hasta, como máximo, el 31 de diciembre (artículos 65 y 66), reduciendo lo que establecía la Constitución del 57 que preveía dos periodos, uno del 16 de septiembre al 15 de diciembre y otro del 1 de abril al 31 de mayo.<sup>37</sup>

Resulta interesante subrayar que el artículo que establece las obligaciones del Congreso en su periodo ordinario (artículo 65) fue aprobado no sólo tal cual lo presentó Carranza, sino que además se aprobó sin discusión. Las facultades obligatorias de revisar la cuenta pública, examinar, discutir y aprobar el presupuesto y decretar los impuestos, así como discutir las ini-

<sup>34</sup> *Colección de constituciones, op. cit.*, p. 44.

<sup>35</sup> Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 584.

<sup>36</sup> *Diario de los Debates, op. cit.*, t. II, p. 12.

<sup>37</sup> Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 129.

ciativas de ley que se presenten, fueron aprobadas tomando en cuenta las siguientes consideraciones que realizó la Comisión Dictaminadora:

respecto al primer asunto es de llamarse la atención sobre el fin moralizador del proyecto relativo, a que la revisión de la cuenta no se limite a la comprobación aritmética y su comparación con el presupuesto; sino que se extienda a la exactitud y justificación de los gastos y a la investigación de las responsabilidades que resulten o puedan resultar del manejo de las cantidades de la nación.

El mismo fin “moralizador” tenía la disposición “que se refiere a la limitación de la facultad de que haya partidas de gastos secretos libremente, lo que hacía dudar si se trataba de verdaderos gastos o de emolumentos extraordinarios de los altos funcionarios”.<sup>38</sup>

En este punto de la discusión, el propio Constituyente entendió que la discusión sobre el Poder Legislativo no podía realizarse sin tomar en cuenta sus relaciones con el Poder Ejecutivo, de tal suerte que la segunda Comisión Dictaminadora presentó, además de los dictámenes particulares que ya había dado a conocer, un dictamen conjunto sobre los artículos 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73 fracción XXX, 74, 75, 76, 77, 78, 79 y 93. Vale la pena detenerse en las consideraciones ahí plasmadas, porque dan cuenta del horizonte y las expectativas de los constituyentes en tan importante materia.

Primero explicaba el funcionamiento de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo que se pretendía, para luego compararlo con el sistema que emanó en 1857. Decía: las atribuciones del Congreso en su periodo ordinario las fija el artículo 65 y su duración el 66 —como ya hemos reseñado. Pero además, “puede tener sesiones extraordinarias cada vez que con ese objeto lo convoque el Poder Ejecutivo (artículo 67) y se previene que las Cámaras que lo constituyan residirán en un mismo

<sup>38</sup> *Diario de los Debates*, op. cit., t. II, p. 167.

lugar (artículo 68) y que recibirán un informe del presidente de la República cada vez que tenga lugar la apertura de sus sesiones (artículo 69)”.

El artículo 72 determina los trámites que debe sufrir un proyecto de ley o decreto para que llegue a promulgarse como tal. El artículo 73 que inicia el párrafo tercero que se refiere a la facultad del Congreso... contiene las disposiciones especiales que en el proyecto se ha creído útil hacer constar de una manera expresa, siguiendo la opinión de nuestra Constitución de 1857.

El artículo 75 complementa las disposiciones sobre presupuestos, y los artículos 74 y 76 determinan las facultades exclusivas de las Cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente.

El artículo 77 se refiere a lo que cada Cámara puede hacer independientemente de la otra, y los 78 y 79 reglamentan el papel de la Comisión Permanente.

El sistema en su conjunto contenía “algunas innovaciones respecto del relativo de la Constitución” de 1857, como señalaban los dictaminadores, las cuales merecían ser explicadas. En conjunto, puede afirmarse que el Congreso que emergió de 1917 tenía poderes y facultades más restringidos que su antecesor, pero sus diseñadores lo consideraban adecuado por las siguientes razones:

El Congreso en el sistema anterior, tenía dos periodos de sesiones ordinarias... más la facultad de prorrogar cada uno de los periodos por 30 y 15 días respectivamente; más la facultad de convocar a sesiones extraordinarias cada vez que lo tenía por conveniente, lo que en suma, le daba el derecho de estar reunido casi todo el año y lo ponía en la obligación de legislar, aun careciendo de algún objeto... Los inconvenientes de ese sistema han sido puestos de manifiesto en nuestra experiencia constitucional.

La Comisión en sus respectivos dictámenes particulares de los artículos 66 y 67 se había pronunciado tanto en contra de



los periodos fijos de sesiones como de la facultad de prorrogarlos por parte de las propias Cámaras. Citando a un “distinguido escritor mexicano” (¿Rabasa?) decía: “Nuestro sistema tiene el inconveniente de los periodos fijos de sesiones, que ni el mismo Congreso puede reducir, aunque no haya materia para llenarlo. Esta necesidad de reunirse es casi una obligación de legislar... amenazando con una fecundidad poco deseable”. En el mismo dictamen se ponderaban las virtudes de la Constitución de los Estados Unidos que otorgaban la facultad de citar a sesiones extraordinarias del Congreso al presidente de la República.<sup>39</sup>

En la confección de las leyes siempre se ha dado al Ejecutivo una intervención más o menos directa, más o menos enérgica... pues siempre está en aptitud de conocer intereses vitales que tiene la imprescindible necesidad de vigilar, y considerar otros puntos de vista que pueden haber pasado desapercibidos a las Cámaras...

En la Constitución de 1857 era muy restringida la intervención del Ejecutivo, tan restringida, que casi era nula, y en la práctica se vio que no tenía ninguna influencia para la modificación de proyectos de ley que estimara dignos de una reconsideración. Esta base, que ha colocado a nuestros presidentes en la dura alternativa de erigirse en dictadores disolviendo las Cámaras populares, o de encontrar en ellas una oposición sistemática que los conduzca a su inevitable caída, ha revelado un gran vacío en nuestra ley fundamental por la falta de organización del veto. Esto lo corrige el inciso C del artículo 72 del proyecto, en donde las observaciones que haga el Ejecutivo a un proyecto de ley o decreto, provoca una segunda discusión en ambas Cámaras y requiere una nueva aprobación por dos tercios de votos de los individuos presentes en cada Cámara, para que deba promulgarse por el Ejecutivo, sin excusa...

En cuanto a la facultad del Congreso y objeto de sus trabajos... también hay alguna diferencia: La revisión de la cuenta pública... que antes era exclusiva de la Cámara de Diputados, pertenece ahora al Congreso General... Y se nota que aunque en la fracción II del artículo 65 parece dejarse al Congreso la facultad exclusiva de exa-

<sup>39</sup> *Ibid.*, pp. 99-100.

minar, discutir y aprobar el presupuesto, la fracción IV del artículo 74, conforme en esto con la Constitución de 57, deja tal cosa o facultad exclusiva a la Cámara de Diputados... el proyecto de la Constitución deja una especie de válvula de seguridad en el artículo 75, en donde se previene que la Cámara de Diputados no podrá dejar de señalar retribuciones a ningún empleo, entendiéndose, en caso de que falte este señalamiento, que rige el presupuesto anterior...

El artículo 73, que reglamenta las facultades del Congreso, contiene algunas novedades respecto al artículo 72 de la Constitución (del 57). La fracción VI le permite legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios...

El dictamen subrayaba las facultades del Congreso para erigirse en Colegio Electoral y nombrar a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, jueces del Distrito Federal y Territorios, así como al presidente de la República en caso de que faltara el titular. Al ponderar la fórmula que proponían para designar a los ministros de la Corte, señalaban que procuraban “la absoluta independencia del Poder Judicial”, para lo cual creía conveniente “que el Congreso de la Unión nombre a los magistrados y designe igualmente a los jueces del D.F. y territorios”.

“En cuanto al problema de la substitución presidencial”, la Comisión descartaba varios expedientes que en el pasado se habían utilizado: a) la Vicepresidencia era considerada “el ave negra de nuestras instituciones políticas y una dolorosa experiencia” y como “un peligro para la estabilidad”; b) “El sistema de los secretarios de Estado que establece una graduación constitucional de los mismos para que substituyan al presidente” tenía el defecto de “no ser resultado de la elección popular”; c) “que el presidente de la Suprema Corte de Justicia ocupe la Primera Magistratura” acarrea “el inconveniente de dar a la Corte un papel político que pueda malearla”.

Descartados esos recursos, la Dictaminadora justificaba que la elección la hiciera el Congreso en los siguientes términos: “La substitución presidencial por la persona que designe el Congreso de la Unión, erigido en Colegio Electoral, participa

en cierto modo del voto popular, supuesto que el Congreso es resultado de la elección del pueblo, y no tiene ninguno de los inconvenientes señalados en los tres sistemas anteriores, siendo una elección directa en segundo grado”.

La Comisión Dictaminadora, integrada para entonces por sólo cuatro miembros, estaba empatada con relación a un punto. Mientras dos de sus miembros planteaban que los conflictos que se suscitaran entre los poderes de un estado fueran tratados por la Corte, otros dos deseaban que esa facultad recayera en el Senado. Paulino Machorro y Arturo Méndez sostenían “la conveniencia de que fuera la Corte la que conozca los conflictos de poderes en un estado” por “el alto papel de este cuerpo y la responsabilidad del mismo, que dará a sus decisiones un valor que será seguramente acatado por las partes contendientes”. Por su parte Heriberto Jara e Hilario Medina proponían “dejar al Senado la facultad de resolver esas diferencias, sosteniendo que siendo un conflicto entre poderes locales de un estado, de carácter político, el Senado, órgano político, es el más adecuado para dar una solución que, además de ser pronta, puede tener en cuenta intereses especiales de un momento, que por su naturaleza la Corte no puede tomar en cuenta”. La Corte, decían, no puede tomar en cuenta “consideraciones políticas” por ser éstas “extralegales”.<sup>40</sup>

Vale la pena detenerse en los puntos del dictamen que causaron polémica. Ellos ilustran las diferencias que en esa materia existieron en el Congreso.

La pretensión de que solamente el titular del Poder Ejecutivo pudiese llamar a sesiones extraordinarias del Congreso fue impugnada por varios diputados. Eliseo Céspedes planteó la necesidad de que esa facultad también fuera depositada en la Comisión Permanente, “pues bien pudiera suceder que se tratara de un juicio contra el mismo presidente y resulta que como éste es autor de esta violación, no convoca al Congreso a sesiones extraordinarias”.

<sup>40</sup> *Ibid.*, pp. 226-233.

Jesús López Lira argumentó en el mismo sentido.

La facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias estaba reservada a la Comisión Permanente en la Constitución de 57... En el actual proyecto se quita absolutamente a la Comisión Permanente la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. Yo estoy de acuerdo en que el Ejecutivo, por sí mismo, puesto que él conoce las condiciones especiales del país... tenga la facultad de convocar... pero no estoy de acuerdo en que sea exclusiva del Poder Ejecutivo.

Argumentó:

Si aprobamos este artículo en la forma en que está, la representación nacional, uno de los poderes que precisamente deben conservar toda su independencia, queda supeditado a otro Poder... Si no puede reunirse en sesiones extraordinarias el Congreso ¿en dónde está su soberanía?... Yo creo que además de ser peligroso dejar esta facultad al presidente, viola también el concepto de la soberanía popular y viola la independencia que debe haber en el funcionamiento de los poderes públicos...<sup>41</sup>

Paulino Machorro, sin embargo, apuntaló las pretensiones de la Dictaminadora subrayando los peligros de crear un Congreso permanente e indicando que el Constituyente debería pronunciarse por la división de poderes, no por el parlamentarismo.

Hay dos sistemas de gobierno que se fundan y parten de dos bases enteramente distintas; uno es aquel que se funda en la división de poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, que es el que hemos admitido nosotros; el otro es el parlamentario, que se basa en la supremacía de la Asamblea Popular. En este sistema no hay división entre el Legislativo y el Ejecutivo. El Ejecutivo está, en el fondo, desempeñado por una comisión del Legislativo a la cual se

<sup>41</sup> *Ibid.*, pp. 278-279.

le llama Ministerio; el Legislativo da la ley y el Ministerio la ejecuta. En México, desde el inicio de las Constituciones libres, hemos tenido el principio de la división de poderes... desviar por otro lado las ideas, sería cambiar la base de las instituciones.

### Seguía Machorro:

el Poder Legislativo, para sostener la división de poderes, debe tener ciertos límites, no debe ser absoluto. La organización del Poder Legislativo como quedó en la Constitución de 1857... Fue en realidad un arma terrible del Legislativo y fue algo más, fue un explosivo depositado en la base de nuestras instituciones políticas nacionales; el argumento político en el cual se han fundado las dictaduras para corromper al Poder Legislativo... La reunión en sesiones extraordinarias por convocatoria de la Comisión Permanente da a ésta la facultad de tener al Congreso reunido de un modo constante... Se cita como caso de la necesidad de que la Comisión Permanente pueda citar a sesiones extraordinarias, el de juzgar al presidente de la República. Precisamente ése es el caso que debe evitarse, porque la facultad de juzgar al presidente en cualquier tiempo, es el arma de mayor peligro que puede esgrimir el Congreso en contra del Ejecutivo...<sup>42</sup>

Fueron los que pensaban como Machorro quienes ganaron la votación, por 111 votos contra 39.<sup>43</sup> La discusión y la votación mostraron que en el plano de las ideas se había producido un cambio significativo entre los constituyentes de 1857 y los de 1917. Los primeros reforzaron la centralidad del Poder Legislativo. Pero la experiencia posterior —incluida la Presidencia de Madero— hizo que en la imaginaria mayoritaria se asentara la idea de un sistema de división de poderes con un Ejecutivo fuerte, por lo cual había que ceñir al Legislativo para que no se convirtiera en fuente de “inestabilidad”.

<sup>42</sup> *Ibid.*, pp. 279-280.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 284.

Al Congreso de la Unión, de todas formas, se le otorgaron las siguientes facultades:

- I. Admitir nuevos estados y territorios
- II. Convertir los territorios en estados
- III. Formar nuevos estados
- IV. Arreglar los límites de los estados
- V. Cambiar de residencia a los Poderes de la federación
- VI. Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y los Territorios
- VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto
- VIII. Para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos, para aprobarlos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional
- IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio entre estado y estado se establezcan restricciones
- X. Para legislar sobre minería, comercio, instituciones de crédito y para establecer el Banco de Emisión Único
- XI. Para crear y suprimir empleos públicos
- XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que presente el Ejecutivo
- XIII. Reglamentar las patentes de corso, dictar leyes para las presas de mar y tierra y para expedir las relativas al derecho marítimo
- XIV. Levantar, sostener y reglamentar al Ejército y la Armada
- XV. Reglamentar la Guardia Nacional
- XVI. Dictar leyes sobre ciudadanía
- XVII. Dictar leyes sobre vías generales de comunicación, postas, correos, uso y aprovechamiento del agua
- XVIII. Establecer casas de moneda
- XIX. Reglas sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos
- XX. Leyes de organización del Cuerpo Diplomático y consular
- XXI. Definir delitos, faltas y castigos contra la federación
- XXII. Para conceder amnistías
- XXIII. Para formar su reglamento interno
- XXIV. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor
- XXV. Para constituirse en Colegio Electoral, nombrar a los magis-

trados de la Suprema Corte de Justicia y a los magistrados y jueces del Distrito Federal y los territorios

XXVI. Para aceptar las renunciaciones de los anteriores y nombrar a sus sustitutos

XXVII. Para establecer escuelas profesionales, técnicas, científicas, de bellas artes, etc.

XXVIII. Para constituirse en Colegio Electoral y elegir al ciudadano que debe sustituir al presidente de la República

XXIX. Para aceptar la renuncia del presidente

XXX. Para examinar la cuenta anual que le envíe el Ejecutivo

XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias.<sup>44</sup>

## EL PODER EJECUTIVO

El Congreso Constituyente, a pesar de su reiterada mención al ideal de la división de poderes, hizo del Poder Ejecutivo no solamente la cúspide del poder estatal, sino también su eslabón fuerte. Corrigiéndole la plana al Congreso de 1856-1857, creyó necesario construir un Poder Ejecutivo con amplios márgenes de libertad y concentrador de facultades, como palanca para llevar adelante el programa de la Revolución.

En el dictamen que presentaron a la asamblea Paulino Machorro, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, plantearon de la siguiente manera el asunto:

por vía de método se puede dividir la materia en grupos de artículos que comprenden: el primero, el establecimiento de ese poder, su elección, calidad del electo y toma de posesión; el segundo: el sistema de sustitución del presidente...; el tercero, las facultades de este poder; y, por último, el cuarto: el establecimiento de los órganos auxiliares inmediatos del presidente de la República.

El artículo 80 indicaba que el Poder Ejecutivo se depositaba en una sola persona denominada presidente de los Estados Unidos Mexicanos —prácticamente igual que el artículo 75

<sup>44</sup> *Ibid.*, pp. XVII-XVIII.

de la Constitución del 57—. El argumento para mantenerlo parte del sentido común de la época, era: “la necesidad de la unidad de acción en el desempeño de las funciones del Poder Ejecutivo”.<sup>45</sup>

Se estableció la elección directa del mismo (artículo 81) en contraposición de la elección indirecta en primer grado que asentaba la Constitución del 57 (artículo 76), aunque es necesario señalar que ya en 1912 las modificaciones constitucionales aprobadas a iniciativa del presidente Madero habían establecido la elección directa.<sup>46</sup>

En 1857, los diputados que habían clamado por la elección directa en el caso de los diputados insistieron una vez más tratándose del presidente de la República. José Antonio Gamboa señaló que se huía de la elección directa “por miedo al pueblo”; a lo que Espiridión Moreno respondió que no “tenían miedo al pueblo, sino al vulgo”. En una intervención más argumentada, Marcelino Castañeda señaló que “El Supremo Magistrado que fuese nombrado por la mayoría en el sufragio directo, tendría extraordinario prestigio, se sentiría fuerte al contar con la voluntad de sus conciudadanos... y acaso así terminarían de una vez por todas nuestras funestas discordias civiles”. Ponciano Arriaga, sin demasiado convencimiento, sólo pudo en su primera intervención señalar el inconveniente de que “los vencidos a través del sufragio directo se convertirán en cabeza de discordia”. Por su parte, Zarco recalcó que “tratándose del Presidente la única precaución que da garantías consiste en el sufragio directo”, preguntó al Congreso: “¿Se cree que el pueblo es tan imbécil que no sepa distinguir entre los daños y los beneficios? ¿Se teme que llamándolo a elegir Presidente dé sus votos al Arzobispo?” Y observa una ventaja más del sufragio directo: “Los candidatos en vez de recurrir a la intriga recurrirán a la franqueza, darán sus programas, contraerán solemnes compromisos, cuyo cumplimiento les exigirá la opinión”.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 344.

<sup>46</sup> Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 708.



León Guzmán apeló a que ya se había aceptado la elección indirecta para diputados y que “debía existir uniformidad en la base de las leyes electorales”. Ignacio Ramírez, por su parte, descalificó la elección indirecta, ya que se “funda en el absurdo de suponer que los menos son más difíciles de extraviar que los más, y que no pueden corromperse”. Él creía por el contrario que “mientras menos sean: los electores, más fácil es corromperlos. Cohechar a todo un pueblo es imposible”. No fueron los únicos oradores, y la lista se amplió por la importancia del tema, pero la elección indirecta subsistió en el Congreso de 1857.<sup>47</sup>

No obstante, la elección directa, introducida 55 años después por el presidente Madero, fue retomada por Carranza, los dictaminadores y el Congreso, de tal suerte que en 1917 se aprobó sin discusión alguna.

Entre los requisitos para ser presidente (artículo 82), la Comisión Dictaminadora subrayó el de ser mexicano por nacimiento de padres mexicanos.

Las cualidades que debe tener este funcionario deben ser una unión por antecedentes de familia y por el conocimiento del medio actual nacional, tan completa como sea posible, con el pueblo mexicano, de tal manera que el presidente, que es la fuerza activa del gobierno y la alta representación de la dignidad nacional, sea efectivamente tal representante... Por estos motivos el presidente debe ser mexicano por nacimiento, hijo, a su vez, de padres mexicanos por nacimiento, y haber residido en el país en el año anterior al día de la elección.<sup>48</sup>

La Constitución del 57 solamente establecía el requisito de ser mexicano por nacimiento, pero no de padres mexicanos por nacimiento.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> *Ibid.*, pp. 708-721.

<sup>48</sup> *Diario de los Debates, op. cit.*, t. II, p. 344.

<sup>49</sup> Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 721.

La duración del encargo volvió a ser establecida en cuatro años, como en 1857 (artículo 78, en 1917 en el 83), pero se incorporó el precepto de la prohibición absoluta de reelección. Decían los dictaminadores: “Esta es una conquista de la revolución, que desde 1910 la escribió en sus banderas; y nada más justificado que la Constitución que surja del movimiento revolucionario consigne el principio de la más completa no reelección”.<sup>50</sup> Aunque algunos diputados sostuvieron que el establecer que “nunca podrá ser reelecto”, podía “privarnos de los servicios de un gran ciudadano que se haya distinguido por su buena labor de administración”, y esbozaron la posibilidad de la reelección discontinua —Esteban Baca Calderón—,<sup>51</sup> al final, la prohibición absoluta de la reelección fue aprobada por unanimidad. Los presidentes sustitutos o interinos no podrían ser electos para el “periodo inmediato”.<sup>52</sup>

La sustitución del presidente (artículo 84) quedó en manos del Congreso, por los argumentos que ya expusimos en el apartado sobre el mismo. Recordemos que sobre esa materia, la Constitución del 57 establecía que “en las faltas temporales del Presidente de la República, y en la absoluta, mientras se presenta el nuevamente electo, entrará a ejercer el poder el Presidente de la Suprema Corte de Justicia” (artículo 79).<sup>53</sup> Pero el asesinato de Madero selló en la conciencia de los revolucionarios que no convenía establecer de antemano al posible sucesor del presidente.

Las facultades que el proyecto de Carranza y la Comisión Dictaminadora otorgaba al presidente eran “las mismas que las establecidas por la Constitución de 1857, con las siguientes excepciones: las relativas a nombramiento del procurador general de la República; del gobernador del Distrito Federal; de los gobernadores de los territorios; del procurador general del Distrito Federal y Territorios, que se fundan en la nueva orga-

<sup>50</sup> *Diario de los Debates, op. cit.*, t. II, p. 345.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 430.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 428.

<sup>53</sup> Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 724.

nización de las secretarías de Estado”, la capacidad de llamar a sesiones extraordinarias del Congreso, y “hacer los nombramientos que deben ser aprobados por el Senado”.<sup>54</sup> Si a ello sumamos las facultades que el presidente asumió a través de los artículos sobre el trabajo y la reforma agraria, se puede entender de mejor manera la forma en que fue apuntalada su fuerza.

Resulta interesante señalar que durante la discusión de las facultades del presidente, algunos constituyentes volvieron a poner sobre la mesa del debate sus críticas al sistema presidencialista. Froylán C. Manjarrez incluso inició su intervención diciendo que “si estuviéramos todavía en tiempo oportuno, yo vendría a abogar francamente en pro del sistema parlamentario, que es el único que garantiza el funcionamiento de la democracia”; y aunque en efecto ya no estaba en tiempo —era el 18 de enero y las sesiones debían finalizar a fines de ese mes—, no perdió la oportunidad para aleccionar a sus colegas y señalarles que “la revolución... debe entenderse bien que se hizo... en contra del Poder Ejecutivo, no se hizo en contra del Poder Legislativo... (Entonces) en vez de venir a limitar las funciones del Ejecutivo, vamos a ampliarlas cuanto más sea posible y vamos a maniar al Legislativo... vamos a hacer legalmente al presidente de la República un dictador”. Por ello, a nombre de 25 diputados, Manjarrez proponía “que el presidente de la República tenga facultades para nombrar a los secretarios de Estado y del despacho, pero previa aprobación de la Cámara de Diputados”.

Se trataba de una modalidad semiparlamentaria, que desde que fue anunciada en la asamblea, a decir del *Diario de los Debates*, fue recibida con voces de “No, No”<sup>55</sup> y que ilustra los sentimientos prevalecientes.

A pesar de ello, David Pastrana Jaimes hizo una defensa de la propuesta de Manjarrez con los siguientes argumentos:

<sup>54</sup> *Diario de los Debates*, op. cit., t. II, p. 345.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 437.

No vamos a hablar del régimen parlamentario, porque estamos muy lejos nosotros de soñar en él [pero] es necesario que pensemos en nuestra República, puesto que no toda la vida hemos de tener en la Presidencia a don Venustiano Carranza... Hemos encadenado al Poder Legislativo, le hemos puesto periodo de sesiones de cuatro meses para sus sesiones... la Comisión Permanente no tiene facultades para convocar al Congreso... Lo que hemos hecho aquí al maniar al Poder Legislativo quedará incompleto si no procuramos también oponer una restricción, una barrera, un límite al Poder Ejecutivo. El Ejecutivo tal y como lo dejamos en nuestra Constitución, no es un poder fuerte, como se ha dicho, es un poder absoluto... que en lugar de hacerlo fuerte hemos creado un Ejecutivo débil... Es necesario, pues, que nosotros busquemos una armonía entre los dos poderes. Ya le quitamos al Legislativo las facultades para abusar: veamos ahora de qué modo restringimos al Ejecutivo para que no abuse.

Sin pretender implantar un sistema parlamentario, para el que no encontraba condiciones, Pastrana por lo menos quería “sentar la primera piedra para el porvenir”: “que los nombramientos de los ministros se hagan con la aprobación de la Cámara”.<sup>56</sup>

Manuel Herrera, por su parte, se declaró “enemigo de la forma parlamentaria”, porque “en los países parlamentarios se tiende de una manera directa a la anulación del Poder Ejecutivo; (mientras) el sistema presidencial tiende a la fortificación del Poder Ejecutivo, a la vez que a la fortificación del Legislativo y del departamento Judicial; porque el sistema presidencial es un sistema de equilibrio, para equilibrar los dos poderes o más bien los tres poderes”. En debate con Pastrana dijo: “lo que se ha hecho hasta ahora en esta Cámara es reconocer cuáles son las cualidades, las condiciones que son necesarias para formar un sistema presidencial eminentemente democrático, absolutamente republicano”.

Y con relación al punto específico se manifestó por que

<sup>56</sup> *Ibid.*, pp. 437-439.

las Cámaras no deben tener intervención en el nombramiento de los ministros, porque esa es atribución del Poder Ejecutivo ... para esto debe tener una libertad de acción ... sin que el Poder Legislativo intervenga... No demos un paso al establecimiento del poder parlamentario o establezcámoslo de una vez... los que apoyan el sistema parlamentario... deberían haberlo propuesto y apoyado a su debido tiempo. Ahora estamos en el sistema presidencial...<sup>57</sup>

En el mismo sentido habló Martínez de Escobar. Al final, y aunque resulte paradójico, el artículo 89, con todo y su inciso 11, que otorgaba entera libertad al presidente para nombrar a su gabinete, se aprobó por unanimidad.<sup>58</sup>

A continuación el Constituyente reglamentó “los órganos auxiliares inmediatos del Presidente” (artículos 90-93), las Secretarías. Aunque en el dictamen se pretendió crear dos ámbitos diferentes: los estrictamente políticos y los administrativos, de los primeros se harían cargo las Secretarías y de los segundos los departamentos.<sup>59</sup> El Constituyente, siguiendo la lógica de la Constitución del 57, refrendó a las Secretarías “para el despacho de los negocios de orden administrativo” (artículo 86 en 1857 y 90 en 1917), las cuales deberían ser creadas por una ley que emitiera el Congreso. Los secretarios debían ser mexicanos por nacimiento (artículo 87 de la Constitución de 1857 y 91 de la de 1917), aunque de los 25 años que exigía la norma en 57 se pasó a los 30 años en 1917. Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberían ir signados por el secretario del ramo (artículo 88 en 1857 y 92 en 1917), y los secretarios de despacho, una vez abiertas las sesiones del Congreso, deberían dar cuenta al mismo de su gestión (artículo 89 en 1857 y 93 en 1917). A partir de 1917, “cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 439.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 463.

<sup>59</sup> *Ibid.*, pp. 345-346.

informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a la secretaría”.<sup>60</sup>

## EL PODER JUDICIAL

Los artículos referentes al Poder Judicial de la federación y el Tribunal Superior y juzgados del Distrito Federal fueron presentados en un dictamen conjunto por la segunda Comisión Dictaminadora (artículos del 94 al 102, más algunas fracciones de los artículos 73 y 79).

La forma de elegir a los magistrados que integrarían la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue el tema sobre el que más se extendieron los dictaminadores. Su propuesta, siguiendo el proyecto constitucional de Carranza, otorgaba al Congreso federal, constituido en Colegio Electoral, la facultad de nombrar a los magistrados de la Suprema Corte. Sus argumentos fueron los siguientes:

Una asamblea tan numerosa como el Congreso, y en la que hay representantes de las diversas tendencias de la opinión pública, es muy apta para aquilatar los méritos de los funcionarios, porque fácilmente se encuentran entre sus miembros quienes presenten objeciones a una candidatura, y porque una asamblea así tiene libertad completa de opinión y está acostumbrada a deliberar con libertad y resolver con energía.

Tratándose de la formación del Poder Judicial bajo procedimientos nuevos [la Constitución del 57 establecía “su elección indirecta en primer grado”, artículo 92]<sup>61</sup>, que garanticen hasta donde sea posible que se eviten los vicios del Poder Judicial, hasta la fecha la elección por el Congreso es el medio que ofrece mayores seguridades.

Resulta a la vez, de acuerdo con el espíritu democrático de nuestras instituciones, porque el Congreso, que es elegido por el voto directo de los ciudadanos al elegir a su vez a los jueces sólo

<sup>60</sup> *Ibid.*, pp. XX-XXI y Francisco Zarco, *op. cit.*, pp. 740-741.

<sup>61</sup> Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 742.

se constituye en Colegio Electoral para una elección de segundo grado.<sup>62</sup>

No obstante, ni en el proyecto de Carranza ni en el de los dictaminadores se excluía por completo la intervención del Ejecutivo en la tarea de nombrar a los magistrados de la Corte. En ambos se establecía que “la elección se hará previa la discusión general de las candidaturas presentadas, de las que se dará conocimiento al Ejecutivo para que haga observaciones y proponga, si lo estimare conveniente, otros candidatos”.<sup>63</sup>

Los dictaminadores justificaron esa intervención en los siguientes términos:

es conveniente porque está de acuerdo con el principio de equilibrio de los poderes, que exige que, en cierto caso, colaboren dos de ellos para la realización de los actos que así lo requieran. Por otra parte, las observaciones del Ejecutivo pueden dar el resultado de independier [sic], hasta cierto punto, ante el criterio de los mismos magistrados electos, el origen de sus nombramientos, exclusivamente de las gestiones de estos o aquellos diputados influyentes, cosa que serla inconveniente, porque podría llegar a ligar a un diputado o grupo de ellos, con un juez, y si dichos diputados son abogados, parece excusado insistir en los males de tal situación. Esto se evita, como decimos antes, dando al Ejecutivo una intervención que, sin ser definitiva, pesa de una manera prudente en el espíritu del Congreso y de los funcionarios que resulten electos.<sup>64</sup>

A los jueces de distrito y de circuito, sin embargo, los nombraría la Suprema Corte de Justicia de la Nación porque, según la Comisión Dictaminadora, “como en la gran mayoría ejercerán sus funciones alejados de la residencia del Congreso federal, este cuerpo carecerá casi del conocimiento directo de las personas”. En cambio la Suprema Corte estaría mejor preparada

<sup>62</sup> *Diario de los Debates, op. cit.*, t. II, p. 412.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 414.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 412.

para hacer esos nombramientos por el conocimiento “del personal inmediatamente inferior”.

La Comisión, además, creyó necesario subrayar dos criterios para lograr el buen funcionamiento del Poder Judicial: su inamovilidad y su independencia económica. El primero tendía a “garantizar la independencia más completa de los funcionarios respectivos”, pero sólo entraría en vigor hasta 1920, puesto que hasta esa fecha “será como un periodo de prueba para el personal que en ella funcione”. La “independencia en su posición económica”, por otro lado, debía lograr la más completa “libertad de criterio”. Por ello se establecía “en el artículo 101 la incompatibilidad del desempeño de cualquier cargo de dicho Poder Judicial, el secretario de juzgado de Distrito hasta ministro de la Suprema Corte de Justicia, con cualquier empleo a cargo de la federación, de los estados o de particulares”.<sup>65</sup>

Por último, el Ministerio Público y el procurador general de la República, nombrados por el Ejecutivo, en torno a los cuales argumentó Carranza, fue una idea retomada no de la Constitución del 57, sino de las reformas introducidas a ésta en 1900.<sup>66</sup>

Pero no todos los constituyentes coincidían con esos principios. José M. Truchuelo prácticamente se manifestó en contra de todo el diseño del Poder Judicial. Según él, la iniciativa estaba basada en las nociones acuñadas por Emilio Rabasa, en *La constitución y la dictadura*, que negaba su carácter de Poder al Judicial. Luego de una larga intervención para desmontar los supuestos de esa pretensión, Truchuelo insistió en que el Poder Judicial era tal, y por ello había que asegurarle su independencia. Decía: “La independencia del Poder Judicial estriba en desligarlo de todos los demás poderes. [Y] si los demás poderes tienen su origen en la soberanía popular... ¿por qué vamos a sujetar al Poder Judicial a los vaivenes, a los ca-

<sup>65</sup> *Ibid.*, pp. 412-413.

<sup>66</sup> Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 752.



prichos de la política y a la subordinación del Poder Ejecutivo o del Legislativo?” Por el contrario, “su piedra angular” debía ser “la soberanía del pueblo y la manifestación de la voluntad nacional”. Para ello proponía “la elección de un magistrado por cada uno de los estados de la República y también por cada uno de los territorios y por el Distrito Federal”.

Truchuelo también embistió contra la pretensión de la “inamovilidad” de los magistrados, al que consideró “el más grande error que pueda concebirse”, ya que sería “un ataque a la soberanía nacional, a los derechos del pueblo”. En síntesis su argumentación llamaba la atención sobre la inmadurez del Poder Judicial en México, y consideraba que la inamovilidad solamente podía establecerse cuando estuviera “perfectamente organizada la administración de justicia”.<sup>67</sup>

Fernando Lizardi contestó a Truchuelo. Una Corte con 31 magistrados le parecía demasiado grande. “Tendría un inconveniente gravísimo: las asambleas demasiado numerosas toman, por regla general, un carácter político, y los tribunales precisamente deben ser poco numerosos para hacerles perder su carácter político.” Pero su argumentación de fondo se dirigió por otros rumbos.

La función soberana que ejercita un Parlamento consiste en la formación de las leyes. La función soberana que ejerce un tribunal es la fijación de las leyes. Para hacer las leyes es necesario que estén representadas todas las tendencias de la sociedad; pero para aplicar las leyes no se necesita que estén representadas tendencias numerosas, sino se necesita sencillamente un criterio claro y bastante serenidad para aplicar debidamente la ley.

Con relación a la elección de la Corte, aceptando el principio de soberanía popular, Lizardi señalaba que el pueblo “puede elegirlos de una o muchas maneras”, pero que esa facultad la podía ejercer de manera “directa o indirecta”. A la primera le

<sup>67</sup> *Diario de los Debates, op. cit.*, t. II, pp. 509-513.

veía múltiples “inconvenientes”, y la segunda, la que proponía la Comisión, era una elección “hecha por los genuinos representantes de la nación”. También defendió el principio de inamovilidad, ya que resultaba “la garantía para la independencia del funcionario que imparta justicia”.<sup>68</sup>

Alberto González, por su parte, apoyó a Truchuelo. Negó que fuera la inamovilidad del Poder Judicial o la “fortuna respetable del Magistrado” las que aseguraban una “buena administración de justicia”; para él “la justicia se administra más como un sentimiento de amor a la humanidad que por un conocimiento exacto de la ley”. Se opuso al nombramiento de los magistrados en el Congreso, porque los legisladores “siempre tendrán en cuenta al partido político y no a los méritos del abogado”. Y finalmente argumentó a favor de que no se debiera exigir título profesional para ser magistrado de la Corte.<sup>69</sup>

Martínez de Escobar y Silvestre Aguilar también impugnaron la elección de la Corte por el Congreso y la ronda de los oradores se alargó durante tres sesiones. Finalmente, el dictamen original fue retirado y se presentó otro, con algunas modificaciones. El Poder Judicial se depositaba en la Suprema Corte de Justicia y en tribunales de circuito y de distrito. La Suprema Corte estaría integrada por once magistrados y funcionaría en pleno en audiencias públicas. Su quórum se establecería con las dos terceras partes de sus miembros y sus resoluciones se tomarían por mayoría absoluta de votos. La primera vez que se eligiera a un magistrado duraría en su cargo dos años; “los que fueren electos al terminar este primer periodo, durarán cuatro años, y a partir del año de 1923, los ministros de la Corte, los magistrados de circuito y los jueces de distrito no podrán ser removidos mientras observen buena conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo” (ar-

<sup>68</sup> *Ibid.*, pp. 513-514.

<sup>69</sup> *Ibid.*, pp. 514-517.

título 94). Con ello se establecía el criterio de la inamovilidad como fruto de un proceso.

Los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte eran los mismos que ya apuntaba la iniciativa de Carranza (mexicano por nacimiento, 35 años, abogado, buena reputación, residencia en el país en los últimos cinco años) (artículo 95). Los miembros de la Corte serían electos por el Congreso, en funciones de Colegio Electoral, con un quórum no menor de las dos terceras partes. La elección se realizaría en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, pero, y en ello residía la innovación, solamente entre los candidatos que previamente “hayan sido propuestos, uno por cada Legislatura de los Estados” (artículo 96).

Los magistrados de circuito y los jueces de distrito serían nombrados por la Corte. Su encargo duraría solamente cuatro años y sólo podrían ser removidos previo juicio de responsabilidad. La Corte tendría la facultad de cambiar de lugar a los jueces de distrito y magistrados de circuito. La Corte también podría nombrar jueces y magistrados supernumerarios (artículo 97). Los integrantes del Poder Judicial no podrían “en ningún caso, aceptar y desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados o de particulares” (artículo 101), aunque se estableció la salvedad de “cargos honoríficos en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia”.

El Ministerio Público de la federación dependería del Ejecutivo, ya que “sus funcionarios serían nombrados y removidos libremente” por aquél. Sería presidido por un procurador general al que se consideraba “el consejero jurídico del gobierno” (artículo 102).<sup>70</sup>

Se establecieron también las facultades de los tribunales de la federación (artículos 103 y 104) y la capacidad de la Corte para “conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la

<sup>70</sup> *Ibid.*, pp. 555-557.

Federación y dos o más Estados, o entre los de un Estado y los de otro” (artículo 105), así como “dirimir las competencias” entre los tribunales (artículo 106).

## LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN

Siguiendo la lógica de una república federal, los constituyentes entraron a discutir un título específico: “de los estados de la federación”.

Obligaban a los estados a adoptar el régimen de gobierno “republicano, representativo y popular”, tal como ya lo señalaba la Constitución del 57 (artículo 109),<sup>71</sup> y lo refrendaba el proyecto de Carranza (artículo 115).<sup>72</sup> Pero Carranza le propuso además al Constituyente legislar sobre el municipio libre, el cual era resultado de la “división territorial” del estado “y de su organización política”. Cada municipio debía estar “administrado” por un ayuntamiento de elección directa y “sin que haya autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado”, para evitar el peso de los “jefes políticos”.<sup>73</sup> Todo ello fue aceptado de buena gana por los constituyentes, pero éstos agregaron dos normas adicionales: a) la capacidad de los municipios para administrar libremente su hacienda, “la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades”; y b) la personalidad jurídica de los municipios “para todos los efectos legales”.

Cabe señalar que el punto de la hacienda municipal despertó uno de los debates más importantes del Congreso, puesto que la Dictaminadora originalmente había planteado que los municipios recaudarían “todos los impuestos y contribuirían a los gastos públicos del Estado en la porción y término que señale la Legislatura local”, lo cual fue descartado

<sup>71</sup> Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 817.

<sup>72</sup> *Diario de los Debates, op. cit.* t. I, p. 357.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 357.

en la redacción final del texto constitucional. Algo similar sucedió con la pretensión de la misma Dictaminadora de establecer que “los Ejecutivos podrían renombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio” y que “los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado, los resolvería la Suprema Corte de Justicia de la Nación” (artículo 115).<sup>74</sup>

Vale la pena subrayar que la preocupación de Carranza en torno al municipio libre fue constante. Se le concebía como la célula básica del nuevo orden constitucional, y de ahí el papel relevante que tuvo su discusión en el Congreso de 1916-1917.<sup>75</sup>

Completaba las disposiciones del artículo 115, que ahí donde residieran los poderes del estado, el mando de la fuerza pública estaría en manos de los gobernadores, la prohibición de reelección de los gobernadores y la duración de su encargo —cuatro años—, que el número de representantes de las legislaturas locales fuese proporcional al número de habitantes, nunca pudiendo ser menor de quince diputados —aunque el proyecto de Carranza establecía el mínimo de siete diputados propietarios—, la división del territorio en distritos electorales a partir de los cuales se elegiría un diputado y otro suplente, y el requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo del estado o con vecindad no menor de cinco años “inmediatamente anteriores al día de la elección” para ser gobernador. Cabe señalar que tanto en el proyecto original de Carranza como en el de los grupos dictaminadores sólo se requería ser mexicano por nacimiento.<sup>76</sup>

A continuación los constituyentes de 1917 siguieron los pasos de sus antecesores, y luego de establecer que “los estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la

<sup>74</sup> *Ibid.*, t. II, p. 633.

<sup>75</sup> Véase Moisés Ochoa Campo, *La reforma municipal*, 2ª ed. ampliada y actualizada, México, Porrúa, 1968, pp. 317-346.

<sup>76</sup> *Diario de los Debates, op. cit.*, t. I, p. 358 y t. II, p. 633.

aprobación del Congreso de la Unión” tal como lo indicaba el artículo 110 de la Constitución del 57 y que ahora fue convertido en el artículo 116, pasó a consagrar lo que los estados de ninguna manera podían hacer. Esa idea, tomada también del Constituyente del 57, se sustenta en la noción de que en el momento en que los estados forman parte de la federación su soberanía obligatoria debe estar acotada.

La Constitución del 57 había establecido como prohibiciones absolutas solamente tres: a) “celebrar alianza, tratado o coalición contra otro estado, ni con potencia extranjera”, b) expedir patentes de corso ni de represalias, y c) acuñar moneda, emitir papel moneda ni papel sellado.<sup>77</sup> En 1896 se añadieron otras: d) gravar el tránsito de personas o cosas, e) prohibir o gravar la entrada o salida de mercancías nacionales o extranjeras, f) gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos derivados de aduanas locales, inspección, registro, g) expedir leyes o disposiciones fiscales discriminatorias por razón de procedencia de las mercancías, h) emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar préstamos con gobiernos extranjeros.<sup>78</sup>

Todas esas taxativas fueron prácticamente calcadas por Carranza y los constituyentes.<sup>79</sup>

El Congreso del 57 había establecido una serie de restricciones que podían sin embargo, salvarse previo “consentimiento del Congreso de la Unión”. Ellas eran: I) “Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos; ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones”, II) “Tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra” y III) “Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera; exceptuándose los casos de invasión o de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos

<sup>77</sup> Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 819.

<sup>78</sup> *Ibid.*, pp. 819-820.

<sup>79</sup> *Diario de los Debates, op. cit.*, t. I, p. 358 y t. II, p. 633.

darán cuenta inmediata al Presidente de la República”.<sup>80</sup> Tal cual fueron retomados por el Constituyente de 1917, sólo que el artículo 112 de la Constitución del 57 se convirtió en el 118 de la nueva Carta Magna.

Algo similar sucedió con el resto del título sobre los “estados de la Federación” que solamente recogieron disposiciones que ya se encontraban apuntadas en 1857. La obligación de cada estado de entregar, sin demora, los criminales de otro estado; la obligación de los gobernadores de publicar y hacer cumplir las leyes federales; la obligación de los estados de dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros —aunque el Congreso de 1917 introdujo una serie de especificaciones— y la obligación de los Poderes de la Unión de proteger a los estados contra invasión o violencia exterior, igual que en caso de “sublevación o trastorno interior”, a petición de la Legislatura del estado o del Ejecutivo, “si aquélla no estuviese reunida” (artículos 113-116 de la Constitución de 1857 y 119-122 de la Constitución de 1917).<sup>81</sup>

Con ello se acababa de redondear la idea general sobre la fórmula de gobierno.



<sup>80</sup> Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 825.

<sup>81</sup> *Ibid.*, pp. 828-852 y *Diario de los Debates, op. cit.*, t. II, p. XXVI.