

lidad colectiva de Nación; 4º, que la soberanía ejercida por el Congreso constituyente, es la suma de los derechos de que como Nación se desprendieron los mexicanos para constituir el poder del centro, que proveyese al bien general del país, así como la soberanía local es la suma de todos los demás derechos que los mismos mexicanos conservan para procurarse la felicidad interior de sus respectivas localidades.

Ahora, ascendiendo al origen de donde emana el poder de nuestro primer Congreso constituyente, tenemos que considerar atentamente el decreto de 17 de Noviembre de 1821, ¹ en que se convocó al pueblo mexicano para que nombrara diputados que formaran el Congreso nacional que en su calidad de constituyente levantara el edificio de la independencia sobre los cimientos del plan de Iguala y tratados de Córdoba.

Este precedente pone en evidencia que una vez llegado el caso de que al Congreso constituyente fuera imposible desarrollar los principios establecidos en el plan de Iguala y tratados de Córdoba, dejaba de tener misión legal para expedir una Constitución que no pudiera ajustarse á aquella norma. Mas siendo un hecho consumado que aquel primer Congreso se declaró convocante y llamó al pueblo mexicano para que nombrara un Congreso que, para la expedición de la Constitución, se sujetara á las bases de República federativa, que mandó publicar, preciso es tener presentes tales bases, para poder hacer una justa apreciación de la naturaleza y extensión del poder conferido al Congreso constituyente que llegó al fin á expedir la Constitución de 1824.

Estas bases se encuentran en el decreto de 17 de Junio de 1823, que en su parte sustancial resuelve:

1º Que el Soberano Congreso constituyente mexicano, es la reunión de los diputados que representan la Nación elegidos por los ciudadanos.

2º Que las Provincias en que se habían de hacer elecciones, eran las de California Alta, California Baja, Coahuila, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo-León, Nuevo-México, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Santander, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tejas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatan, Zacatecas y las Provincias de Guatemala que permanecieran unidas á México, y

3º Que los poderes otorgados á los diputados en virtud de tal convocatoria eran amplísimos, *autorizándolos para constituir á la Nación Mexicana del modo que entendieran ser más conforme á la felicidad general, afirmando las bases de religión, independencia y unión, que debían ser inalterables.*

Estos precedentes con toda evidencia prueban que el Gobierno establecido en virtud de la Acta constitutiva *no fué un gobierno federal* creado con la soberanía cedida por los Estados, *sino un gobierno nacional* establecido por los votos de los mexicanos que en su totalidad colectiva y para el efecto de crear un gobierno general, *representara á la Nación y de ninguna manera á los Estados que no existían todavía*, cuando se hizo la elección de diputados, autorizándolos para constituir á la Nación mexicana.

De esta manera, las frases relativas á *unión* que se encuentran en la parte expositiva de la Acta constitutiva, significan lo que ella misma dice, á saber: que sus autores se propusieron dar vida y salvar de una vez á una Nación que estaba

¹ Convocatoria.

casi disuelta, que no tenía movimiento regular y que había sido conducida al caos de la anarquía.

Para completar la reseña de los precedentes históricos de nuestro derecho constitucional, no es por demás recordar que el 5 de Noviembre de 1823 se avisó al Ejecutivo estar constituido é instalado el Congreso constituyente bajo la presidencia del Sr. D. Miguel Guridi y Alcocer.

Nótase en la historia de estos precedentes, una irregularidad que consiste en que *con fecha 8 de Enero de 1824* se mandó que ciertos Estados establecieran sus Legislaturas constituyentes, cuando la verdad es que los Estados todos no comenzaron á tener una existencia constitucional, sino en virtud de la Acta constitutiva que se publicó *en 31 del expresado mes de Enero.*

Si la primera ley relativa al establecimiento de Legislaturas constituyentes, hubiera expedido como la que se dió en 4 de Febrero de 1824 para el de las Legislaturas de Oriente y Occidente, nada habría que decir en contra; pero habiéndose expedido antes de la Acta constitutiva, es evidente que se legisló para entidades políticas que pudieron muy bien no llegar á existir, si como se crearon Estados, se hubiera organizado un gobierno central.

Nótase también que sin embargo de haber sido creados los Estados en 31 de Enero de 1824, el Congreso continuó legislando, como si fuera la Legislatura de algunos Estados. Por esto se ha dicho en el "Estudio constitucional sobre la soberanía de los Estados," que la dependencia en que estos vivían respecto del centro, ha venido del modo con que habían sido creados y mantenidos; y esto hizo que los autores de la Acta constitutiva vieran no solo como natural, sino como necesaria, su intervención en las casas de unos hijos á quienes acababan de emancipar ellos mismos.

Y no era esta una dependencia impuesta por la fuerza; era, por el contrario, consentida y aun solicitada por los mismos Estados, siendo una prueba de ello la consulta que al Congreso general dirigió la Legislatura de Veracruz para que se resolviera si dicha Legislatura podía dispensar toda clase de leyes; consulta á la cual recayó la resolución de que las Legislaturas de los Estados pueden dispensar toda clase de leyes que no sean del resorte general de la Federación.

La misma dependencia está revelada en otra ley del Congreso general, que en el año de 1826 declaró el modo como debía instalarse el Congreso constitucional de Durango.

Citarémos más adelante otro género de leyes, y son las que contienen las declaraciones de nulidad de las dictadas por las Legislaturas, y que fueron declaradas nulas por anticonstitucionales y aun por ser simplemente contrarias á las leyes federales.

No tendrémos, por supuesto, que citar todas las que en este sentido han expedido diversos Congresos, y por consiguiente en diversas épocas, bastando para nuestro propósito citar las que sean necesarias para formar una cadena que abrace un período largo en la primera época de la Federación.

En el año de 1829, el Congreso general declaró: que los ciudadanos Alcalde, Joaquin Escárrega, Francisco Arriola y Angel Bernal, como individuos más antiguos del Senado de Durango, debían reunirse con los tres últimamente nombrados, á calificar las elecciones de los que debían reemplazar á los que habían cesado.

Y á propósito de la Cámara de diputados del mismo Estado de Durango, se mandó que el gobernador del Estado hiciera que la Legislatura se instalara con la Cámara de senadores, &c.

Estas providencias fueron miradas y acatadas entonces como emanaciones constitucionales de las facultades naturales del Congreso general, autorizadas nada menos que por el ejemplo de los constituyentes, que es de suponer tuvieron conciencia de lo limitada que ellos mismos habian creado la soberanía de los Estados.

En el año siguiente hizo el Congreso general una declaracion mucho más trascendental todavía, resolviendo que la Legislatura de Oaxaca convocada en el año anterior, era anticonstitucional y puramente de hecho, y que en consecuencia el Gobierno debía disponer el establecimiento de la Legislatura del mismo Estado, que fué nombrada en el modo y tiempo que establece su Constitucion particular. (Febrero 6 de 1829).

El hecho que referimos no presenta un buen fundamento de derecho para consolidar la teoría de que el Poder Legislativo tiene facultad de legislar en materias relativas al gobierno interior de los Estados; pero sí sirve para explicar el mal hábito que se estableció y que consistió en que los Estados dejaran que el Congreso general invadiera las *facultades propias que naturalmente tienen respecto de su régimen interior*.

Los diferentes proyectos de Constitucion que figuran en los cuadernos 1º, 4º y 5º, que se publican en este tomo, dan idea de los principios que se tuvieron presentes al discurrir y votar la Constitucion de 1824; y á propósito del Poder Legislativo, creemos deber repetir que la enumeracion detallada de sus facultades exclusivas, segun la Constitucion de 1824, debe servir para resolver multitud de cuestiones prácticas de derecho constitucional, pues viene á enseñarnos que los Estados, con todo y su soberanía, no pueden legalmente legislar sobre ninguna de las materias que están declaradas de la competencia exclusiva del Congreso general, en la primera época de la Federacion; y viene á enseñarnos tambien que la soberanía facticia que les creó la Acta constitutiva, no solo no se extendió á los asuntos exteriores de la Nacion, pero ni aun á los interiores que afectaran el interes general de la misma.

Respecto del Poder Ejecutivo de la Nacion, segun la Constitucion de 1824, tenemos emitida la doctrina de que la expresion de las restricciones puestas al Presidente de la República Mexicana en la Constitucion de 1824, revela que en la conciencia política de sus autores existia la creencia de que este alto funcionario podía ejercer no solo las facultades que le estaban expresamente concedidas, sino tambien algunas otras que no se expresaban, y que las limitaciones del Poder Ejecutivo de los Estados deben estudiarse no solo en la letra, sino tambien en el espíritu de los artículos que se refieren al Poder Ejecutivo de la Federacion.

El Poder Judicial de la Union parece concentrado en la Suprema Corte de Justicia, segun el art. 137 que enumera los casos en que es procedente la jurisdiccion de este Supremo Tribunal; pero en primer lugar, el art. 123 tenia ya resuelto que este Poder residia no solo en la Suprema Corte, sino tambien en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito; y sobre todo, el art. 138 da muy bien á entender que en los casos comprendidos en el 137 no intervendria exclusiva-

mente la Suprema Corte, sino que tambien habia veces en que intervendrian los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito.

Y es una verdad incontrovertible que las atribuciones de los Poderes de la Union son en principio general, aunque no absoluto, otras tantas limitaciones puestas á los Poderes públicos de los Estados á cada uno en su línea.

Además de las limitaciones que resultan de la enumeracion de facultades de los Poderes Supremos de la Federacion, vienen otras que se expresan en el capítulo relativo á las de los Estados, bajo el título de *Reglas generales para la administracion de justicia*, y las que tambien se expresan en el título del *Gobierno particular de los Estados*, agregándose por último las que contiene el título de *Las restricciones de los Poderes de los Estados*.

La idea que se ha venido dando de tan esmerada enumeracion de facultades, hace casi necesario plantear la cuestion siguiente: ¿En el sistema de derecho constitucional de 1824, habia algun recurso contra los Estados que extralimitaran sus facultades?

En la Constitucion de 1824 no se encuentra una respuesta que sea completamente satisfactoria, porque ella no consulta un medio eficaz al efecto; y esto es enteramente cierto, pues todo lo que prescribe es que el Consejo de Gobierno vele sobre la observancia de la Constitucion, Acta constitutiva y leyes generales de la Federacion, formando expediente sobre cualquiera infraccion que se cometiera á este respecto, y de aquí vino la práctica de declarar qué leyes de los Estados eran anticonstitucionales, y de aquí vino tambien el sistema de que la infraccion de las leyes fundamentales y de las secundarias, siendo federales, era motivo legal de responsabilidad ante la justicia federal, cuando tal infraccion no era obra del Poder Legislativo de los Estados, pues cuando lo era, el Congreso general se limitaba á declarar la nulidad de la ley en que consistia tal infraccion como contraria á la Constitucion ó por lo menos á las leyes federales.

De aquí se derivan muy claramente principios que establecen una gran diferencia entre el derecho público de la primera y segunda época de la Federacion y el de época posterior; diferencia que marca muy bien los progresos que hemos venido haciendo en la teoría del derecho constitucional y que procuraremos puntualizar despues de hacer un ligero resúmen de las prácticas establecidas desde el Congreso constituyente respecto de los Estados en la primera época de la Federacion.

Establecióse la práctica de llamar *Soberano al Congreso general*, y de aquí vino la creencia de su omnipotencia política hasta el extremo de proclamarse en plena tribuna del Congreso que la soberanía que habia concentrado en sus manos y ejercido Carlos III, era la misma que ejercia el Congreso general.

Aceptóse como constitucional la práctica de que el Congreso general *calificase la nulidad* de las Legislaturas de los Estados.

Llegados á este punto, fuerza es comparar los principios del derecho público establecido en la Constitucion de 1824, con los de la Constitucion de 1857.

El derecho público de 1824 tiene por cimiento á la Nacion mexicana, compuesta de las Provincias comprendidas en el territorio que expresa el art. 1º de la Acta constitutiva, Provincias que en el art. 7º de la misma Acta fueron erigidas en Estados de la Federacion, y que reconoce expresamente la Constitucion de 1824,

mientras que la de 1857 presentó los derechos del hombre como base de sus instituciones. Así es que el derecho público establecido en la Acta constitutiva y en la Constitución de 1824, tenía por sugeto una entidad colectiva, como es la Nación mexicana y la Constitución de 1857, tiene al hombre considerado con relación á sus derechos individuales. Y no pudo menos que surgir esta diferencia, atendido que el Gobierno establecido en la Acta constitutiva y en la Constitución de 24 fué nacional en su origen, y que el derecho establecido en ella tenía por mira fijar la independencia política, establecer firmemente la libertad y promover la prosperidad y gloria de la Nación. Pero la Constitución de 1857 no tuvo que fijar la independencia política del país que ya estaba bien asegurada; de manera que su punto de mira principal y patriótico no fué este interés colectivo. Y como ella nació del plan que destruyó por completo á un gobierno despótico que había conculcado escandalosamente los más sagrados derechos del hombre, ella fué necesariamente una arma poderosa forjada precisamente para reconquistar y asegurar el goce de aquellos derechos, aunque sin olvidar que *la Nación es una sola é indivisible*. Estos dos pensamientos capitales se ven consignados en los artículos 3º y 4º del plan de Ayutla, reformado en Acapulco, que dicen: "*deben respetarse inviolablemente las garantías individuales, y que la Nación es y será siempre una sola, indivisible é independiente*."

Esta diferencia es muy sustancial y de resultados muy prácticos, pues mientras en la primera época de la Federación se tuvo por mira al colectivo de los mexicanos considerados en su territorio, para afirmar la independencia, libertad, propiedad y gloria de la Nación, en la actual á partir del año de 57, se tuvo por objeto al individuo, con el fin de asegurarle el goce de sus *derechos absolutos*.

A lo dicho solo debe agregarse que la Constitución americana fué dada por el *pueblo* de los Estados-Unidos para hacer más perfecta la Union—establecer la justicia—consolidar la tranquilidad doméstica—proveer á la defensa común—promover el bien general—y asegurar los beneficios de la libertad en pró de los *Estados-Unidos* de América.

De esta manera, ni la Constitución de 1824, ni la de 57, se parecen en nada á la americana, pues cada una tiene diverso punto de partida y un objeto final muy diferente, la primera es obra de una Nación que quiere fijar su independencia política—establecer y afirmar su libertad—y promover su *prosperidad y gloria*.

La Constitución de 1857 es obra de un pueblo que hizo uso del derecho de insurrección para reconquistar los derechos del hombre, que se compromete solemnemente á reconocer como la base y objeto de sus instituciones.

Y por último, la tercera es obra de los *representantes de Estado* que habían vivido independientes y cuya mira principal es *perfeccionar la Union pactada en su Acta de Confederación*, proveer á la defensa común y asegurar los beneficios de la libertad de los mismos Estados-Unidos.

El principio relativo á la soberanía lleva también impreso en la Constitución de 24 el sello de nacional, ¹ sello que viene más marcado todavía en la Constitución de 1857, que dice: ²

"La *soberanía nacional* reside esencial y originariamente en el pueblo," agre-

¹ Art. 3º

² Art. 39.

gando, "que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio, así como que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar ó modificar la forma de su gobierno."

Siendo esto así, se ve bien claro que aquí se toma la palabra *pueblo* en el sentido de la reunión colectiva de los mexicanos que son los que forman la Nación, según la Constitución de 1812, y que son los que esencial y originariamente tienen la soberanía nacional según el mismo artículo de la Constitución de 1857.

La Constitución americana no trae artículo relativo á la soberanía, y sí lo trae la de 1812, ¹ de donde parece tomado el 3º de la Acta constitutiva.

El principio que con relación á la religión se desarrolló en nuestro primitivo derecho público mexicano, es el de protección á la religión católica, apostólica, romana, declarándola religión oficial y proscribiendo el ejercicio de cualquiera otra. ²

La Constitución de 1857 no trae á este propósito ningún principio de protección oficial á determinada religión, ni el de libertad de cultos y ni aun el de tolerancia; y todo lo que ofrece es una ley que precise la intervención que en materia de culto religioso y disciplina externa habían de tener los Poderes de la Union y no los de los Estados. ³ Como se vé, nos limitamos á examinar la Constitución de 57 tal cual fué expedida en ese año, porque para conocer su verdadero espíritu, necesario es tener en cuenta los principios que determinaron su expedición, recordando que ella fué obra de diputados liberales que habían reprobado el artículo 15 que consultaba la adopción de la tolerancia religiosa. Y siendo esto así, se comprende que la mente del art. 123 no pudo ser nunca despojar á la Iglesia del derecho de legislar sobre culto religioso y disciplina externa, pues todo el alcance del artículo se reduce á que las disposiciones canónicas que diera la potestad eclesiástica con relación á los actos externos del culto, estarían sujetos á la intervención del Poder federal, aunque sin ejercer derechos de patronato que solo pueden venir de la investidura de protector de la Iglesia.

Ahora, como la Constitución americana ⁴ resuelve que el Congreso no puede sancionar leyes relativas al establecimiento de alguna religión ó que prohíba el ejercicio de alguna de ellas, clarísimo es que ni el derecho público establecido en la Constitución de 1824 ni el contenido en la de 1857 tienen nada que se parezca al principio que sobre el particular proclamaron y practicaron los Estados-Unidos.

De esta manera, la Constitución de 1824 no hizo más que reproducir el principio proclamado en la Constitución de 1812; ⁵ y la de 57 dejó abierto un portillo, que pudo servir muy bien para favorecer ó para oprimir á la religión católica, á la protestante ó á cualquiera otra, según las ideas que dominaran al tiempo de expedir las leyes ofrecidas en el art. 123.

Otro principio adoptado por el derecho público de 1824, es el que se refiere á la forma de gobierno, expresando que la Nación adopta la de "República representativa popular federal," como literalmente se expresa en la Constitución de 24.

¹ Art. 3º

² Acta constitutiva, art. 4º, Const. de 24, art. 3º

³ Const. de 57, art. 123.

⁴ Art. 1º de las enmiendas de la Constitución.

⁵ Art. 12.

⁶ Art. 123.

Aquí se vé desde luego, que la Nación fué la que se constituyó y no los Estados y aunque en otra forma, se expresa la misma idea en la Constitución de 1857,¹ pues siendo como es cierto, que los Departamentos de que habla el Plan de Ayutla reformado en Acapulco, fueron los que nombraron Diputados al Congreso constituyente, la verdad de los hechos es que la voluntad de que habla el art. 40 de la Constitución es la de los Departamentos, es decir, de la Nación que se pronunció en favor de la República representativa, democrática, federal, y que esta misma voluntad solemnemente manifestada en el art. 40 de la Constitución de 57 fué la que restableció los Estados dando este carácter á los Departamentos que existían y que reconoció el Plan de Ayutla reformado en Acapulco. Este artículo, dice: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa democrática federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente á su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

El derecho público americano, está basado en el hecho de existir Estados independientes cuyos delegados, un año despues de la independencia de aquellos, convinieron en confederarse con el nombre de Estados- Unidos Americanos, conservando su soberanía, libertad é independencia, jurisdicción, facultades y derechos que no se hubiesen delegado expresamente al Congreso de los Estados- Unidos.²

El art. 5º de la Acta de confederación proveyó á la reunión de delegados anuales que para la administración de los intereses generales se reunirían en Congreso. La imperfección é ineficacia de esta manera de administrar los intereses de los Estados- Unidos, hizo necesaria la Constitución en virtud de la cual se estableció el Gobierno general de los Estados- Unidos aunque sin expresar su forma precisa, de manera que los artículos de nuestras Constituciones, relativos á la forma de gobierno no tienen concordancia expresa y literal en la Constitución americana.

El primitivo derecho público de 1824 contenía el principio que daba provisionalidad á los Estados en su número y en la extensión de su territorio, provisionalidad que desapareció en consecuencia de lo dispuesto en el art. 5º de la Constitución, aunque no sin decir en el art. 50 que se podían reunir dos ó más Estados para formar uno solo y también que podía erigirse uno nuevo dentro de los límites de los existentes.

El derecho establecido en la Constitución de 1857 declaró cuáles eran las partes integrantes de la Federación; pero se vé que en lugar de respetar la integridad de territorio de Estados soberanos, dispone de él de modo que á unos les deja el mismo territorio que tenían de hecho al expedirse la Constitución; se vé que convierte en Estados los que solo eran territorios; se vé que á unos quita territorio para darlo á otros; y se vé por último, que restituye á otros el territorio que habían perdido.

La Constitución americana no hizo ni pudo hacer nada de esto, porque respetó y debía respetar la integridad del territorio de los Estados soberanos que dieron el sér al Gobierno general de aquel país, que sea dicho de paso, no se titula Nación sino Estados- Unidos.

1 Art. 4º

2 Art. 2º de la Acta de confederación.

Campea en nuestro derecho público el principio de la división de Poderes, con la muy saludable declaración de que jamás podrán reunirse dos ó más en una persona ó corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo.¹

Este mismo principio de la Constitución de 24 se reprodujo literalmente en la Constitución de 1857; de manera que esta es un reflejo de aquella en este capítulo que es esencial en el sistema representativo, y debe recordarse que la Constitución de 1812 hizo prácticamente la división de Poderes, diciendo: La potestad de hacer las leyes reside en la Corte con el Rey, la potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey y la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los Tribunales establecidos por la ley.²

La Constitución americana no establece el principio teórico de la división de Poderes; pero prácticamente la hace, diciendo: "Todas las facultades legislativas que esta Constitución concede, se depositan en un Congreso de los Estados- Unidos que se compondrá de un Senado y una Cámara de representantes."³

En cuanto al Poder Ejecutivo, expresa que se deposita en un Presidente de los Estados- Unidos de América.⁴

Y en cuanto al Poder Judicial declara que se deposita en una Suprema Corte y en los Tribunales inferiores que en lo sucesivo creare y estableciere la ley.⁵

En presencia de tales precedentes, puede preguntarse: ¿de dónde tomó nuestro derecho público la prohibición de reunir dos ó más Poderes en una persona ó corporación, y la de depositar en un individuo el Poder Legislativo?

Sin temor de equivocarnos, podemos asegurar que esta salubérrima prohibición viene de la Constitución de Apatzingan, que dijo: "Estos tres Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona ni por una sola corporación;" y tal vez este principio que se estampó en el art. 12 de la Constitución de Apatzingan, no venía ya sino del art. 16 de la primera Constitución francesa que nos enseñó, que "toda sociedad en que no está asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de Poderes, no tiene absolutamente Constitución."

Ahora, ¿este principio es de tal manera absoluto, que nunca un Poder participe de las atribuciones propias por su naturaleza de otro Poder? Esto no es conveniente de una manera absoluta y ni aun siquiera posible; y por eso las Constituciones todas establecen expresamente mayor ó menor número de excepciones que limitando el principio á los casos expresos, por eso mismo vienen á confirmar la regla en todos los demas.

Mas esto de ninguna manera puede autorizar la deducción de que rigiendo el órden constitucional, pueda fallar el principio de la división de Poderes en casos que no estén exceptuados expresamente en la misma Constitución.

Una revolución ó una invasión destruyó por completo el Poder Legislativo y aun el Judicial, sin quedar en pié más que el Ejecutivo, ¿sería natural en este supuesto negar á este Poder anormal toda la suma de facultades que tenga necesi-

1 Art. 9, Acta Constitutiva.

2 Arts. 15, 16 y 17, Constitución de 1812.

3 Const. americana, art. 1º

4 Id. art. 2º

5 Id. art. 3º