

CONFERENCIAS Y LECCIONES DE DERECHO CONSTITUCIONAL.

POR EL LIC. D. JACINTO PALLARES.*

En las anteriores lecciones hemos descrito á grandes rasgos los caracteres políticos del régimen federativo, hemos explicado la diferencia que existe entre un Gobierno federal nacional y una simple confederación de Estados; hemos visto que á través de la aparente identidad de los textos de nuestra Constitución y de la Constitución del pueblo norteamericano, esos Códigos responden por su espíritu, por su historia, por el significado social y positivo de sus fórmulas, á diferentes necesidades, á diversos ideales, á tendencias casi opuestas de la constitución social de esas dos naciones. Allá, el régimen federativo expresa una transacción¹ de soberanías rivales preexistentes, sometiéndose difícilmente á la unidad nacional informada en el Código federal; acá, el régimen federativo significa una combinación artificial de la política idealista inventada teóricamente y *à priori* para dar forma al poder público en los momentos en que detrás de la víctima de Padilla, envuelta en el sudario de los tratados de Córdoba, no queda-

* Vease la pág. 455. Tomo VI.

¹ "Es la obra de adversarios resignados y de partidarios entusiastas á medias del Gobierno que se trata de establecer." (Boutmy. — Obra citada).

ba en pie ninguna institución política con títulos bastantes para asumir la soberanía nacional. Allá, todos los textos, todas las instituciones, todos los funcionarios creados por la Constitución traducen la celosa y suspicaz rivalidad de los Estados y su resistencia á conceder al Gobierno federal más de lo absolutamente necesario para unificar la vida internacional de los cantones confederados; por esto las garantías individuales no simbolizan allá derechos absolutos del *hombre*, sino simplemente limitaciones á la acción del poder federal á beneficio de los Estados y no de la *humanidad*; por eso el Senado no fué en sus comienzos sino una especie de Dieta de plenipotenciarios¹ donde estaban y están representados con igualdad absoluta de votos todos los Estados, como para atemperar ó destruir la preponderancia que algunos por su población ó riqueza pudieran alcanzar en la Cámara de Diputados, donde el número de representantes corresponde al número de habitantes; por eso en el Senado es donde radican las más altas y trascendentales funciones legislativas y administrativas del Gobierno federal, elección de Ministros, aprobación de tratados y aun aprobación definitiva de contribuciones;² por eso, finalmente, las grandes revoluciones, las grandes luchas parlamentarias y políticas de los dos partidos (demócrata y republicano) que han dividido aquella nación, no encarnan un antagonismo radical en cuestión de dogmas sociales, políticos ó religiosos; no ven á las profundidades de la conciencia huma-

¹ Jefferson decía: "El Gobierno nacional no es sino nuestro departamento de negocios extranjeros."² En tanto que los proyectos que nacen en la Cámara de Diputados son ampliamente discutidos en la de Senadores, las enmiendas que nacen en el Senado casi nunca son discutidas en la Cámara de Diputados, pues esta Asamblea casi no las conoce. Sólo conoce las proposiciones de una comisión mixta en la que no está representada sino por tres Diputados y la cual ha deliberado aisladamente, teniendo por lo mismo la Cámara que resolver en *bloq* sobre las conclusiones de esa comisión y no sobre cada una de las enmiendas. Basta que los tres Senadores, miembros de la Comisión, tengan alguna tenacidad para que sea conservada la mayor parte de las enmiendas decretadas por el Senado en el texto llamado de conciliación, el cual aprueba la Cámara de Diputados precipitadamente. Y este procedimiento es el que siguiéndose á la aprobación del presupuesto, da cierta preferencia al Senado." — (Boutmy. Op. cit.)

na, no entrañan problemas elevados, ni menos ideales quiméricos, sino acusan simplemente antagonismos entre los Estados industriales y los Estados agrícolas, entre los productores y los consumidores, entre los librecambistas y los proteccionistas; por eso la elección de un Presidente y de un Congreso es una lucha económica y mercantil, y el triunfo de Cleveland significa el triunfo del libre cambio y la derrota del *bill* de la plata; por esto su más gigantesca revolución no surgió entre dos partidos nacionales, sino entre dos agrupaciones de Estados con intereses opuestos; por esto la cuestión de esclavitud no fué un problema filosófico de humanidad, sino un problema de consumo de algodón.

En cambio, acá jamás se ha presentado en la historia parlamentaria, en la historia de las conmociones políticas, en la historia de nuestras continuas revueltas, problema alguno que encarnase seriamente conflictos entre los Estados, intereses opuestos y luchas por la supremacía de algunos, resistencias sistemáticas al ensanche de la acción del Gobierno Federal. Algunas veces la anarquía, la consiguiente debilidad del poder público ha inspirado, como era natural, ciertas rebeliones y resistencias aisladas de alguno que otro Estado; pero esto ha sido no el reflejo de un profundo y tradicional sentimiento de autonomía política, sino simplemente el espíritu de insubordinación, pasando del individuo al guerrillero, del guerrillero al ejército, del ejército al clero, del clero á las agrupaciones políticas llamadas Estados. En México han existido dos partidos *nacionales*, es decir, brotados de la masa general de la Nación, que han obrado ó pretendido obrar á nombre de ésta, á nombre de sus intereses, de su religión, de sus tradiciones generales, no á nombre de los intereses locales de uno ó varios Estados; y si alguna vez esos partidos han encarnado sus tendencias y sus programas el uno en el centralismo, el otro en el federalismo; si el grito de *¡Viva Su Alteza! ¡Viva el Imperio!* y el de *¡Viva la Federación!* han sintetizado aparentemente los propósitos opuestos de ambas facciones, no son ciertamente

los Estados como entidades los que han empuñado el lábaro federal para defender su autonomía y sus fueros históricos ó constitucionales, es el pueblo, es la masa *general* de la nación, es un partido derramado en todo el territorio nacional y extraño en sus luchas á todo espíritu local y de provincialismo el que se ha agrupado al rededor de esa bandera para cobijar con ella propósitos más serios ó tendencias más radicales.

El régimen federativo ha tenido importancia más bien como disolvente de todo despotismo, que como disolvente de despotismo federal; ha sido un factor de libertad *nacional* y no un factor de autonomías cantonales; el partido progresista se ha encariñado instintivamente con ese sistema, porque él llama á un gran número de individuos á la vida pública y derrama y distribuye el poder en multitud de fracciones, y no porque tenga la virtud de equilibrar y unir intereses provinciales;¹ el partido del retroceso le ha visto con temor é instintiva antipatía, no por sus propiedades de composición administrativa, sino porque á su amparo crecía y se alimentaba el espíritu de reforma en la vitalidad política de las provincias.

Cuando un partido gritaba *¡Viva la federación!* no quería decir *viva la soberanía de los Estados*, sino *viva la vida política derramada en mayor número de individuos, viva la libertad de acción y de pensamiento en veinticuatro localidades, viva la variedad en veinticuatro cenáculos de novadores y reformistas*. Cuando el partido opuesto gritaba *¡viva la Monarquía!* ó *¡viva el Centralismo!* quería decir: *¡vivan las tradiciones, viva la religión de nuestros antepasados, viva la forma económica del régimen virreinal con sus clases aforadas, sus millares de conventos, su sacerdocio privilegiado, protegido todo esto por un Gobierno centralizado en pocas manos, encomendado á la parte escogida de la sociedad, á la clase depositaria de la tradición.*

Así es como se explica que en los Estados Unidos del Norte

¹ Las frases y los discursos que se han pronunciado en este sentido para defender el régimen federativo, son argumentos convencionales y técnicos tomados de la literatura general que explica el régimen federativo.

el pacto federativo, el Gobierno federal, han sido extraños á las transformaciones políticas y sociales, á los cambios en sentido democrático operados en las constituciones de los Estados, las que se han modificado sin alterar para nada el pacto federal; mientras que en México la Constitución federal y el partido federalista son los que han sometido á su influencia á las constituciones particulares de los Estados, los que han sometido á toda la nación al impulso progresista iniciado por los poderes federales. Podremos, pues, afirmar, que en el pueblo norteamericano la Constitución federal es obra de los Estados, una obra que deja y ha dejado intactas sus constituciones particulares, que no ha tenido ni tiene influencia directa en su manera de ser social;¹ y que en México la Constitución federal ha sido una obra eminentemente nacional, que ha transformado la constitución económica, política y social de los Estados, que los ha sometido á fórmulas dictadas por los poderes federales; ¿y cómo no, si los Estados mismos son obra de la Federación y no ésta obra de los Estados?

Por esto la historia y la conciencia popular han adunado entre nosotros la idea de federación á la idea de progreso y la idea de centralismo ó monarquía á la idea de retroceso, de

¹ "Yo creo (dice Boutmy, op. cit.) que la mayor parte de nuestros comentadores se encontrarían sorprendidos, salvo á excusarse después de haberlo oído, si oyeran decir que las verdaderas analogías con nuestra Constitución, existen no en la federal de los Estados Unidos, sino en las particulares de cada Estado, las únicas que crean poderes generales de gobierno, las solas de donde emana en su conjunto el derecho civil y el derecho criminal, el derecho administrativo, la legislación industrial con los funcionarios y jueces que la hacen observar; las solas de que el ciudadano siente á cada paso, por decirlo así, la acción tutelar ó represiva. Allí es donde se encuentra el asiento profundo de las instituciones políticas de América, la clave de la Constitución federal, la explicación de sus misterios y el secreto de sus destinos. Haré una sola observación. Desde el origen de la Unión hasta 1860, la base del poder se ha transformado completamente en América; ella se ha convertido de republicana en democrática, y de democrática en casi oclocrática. Pues bien, de esta lenta y gradual evolución, que ha durado casi un siglo, no dice una palabra la inmutable Constitución federal. Si nos atenemos solamente á consultar este Código, parece que nada ha cambiado desde 1789 y que entre la América de Washington y la de Jackson y la de Buchanan (dejo á un lado el período contemporáneo) no hay distinción política que establecer. Esta sola enormidad debe ser bastante para que nuestros futuros escritores desconfíen del método seguido por sus predecesores y para estimularlos á estudiar profundamente las Constituciones de los Estados, evitándoles así tomar la excepción por la regla y la parte por el todo."

tradicción y de *statu quo*; por eso el partido liberal defiende el lábaro federativo como símbolo de democracia, más bien que como escudo de soberanías locales, como agente de libertad nacional, más que como salvaguardia de la autonomía de los Estados; por eso hoy mismo ese partido liberal tolera las extralimitaciones de los poderes federales en el orden político, en el administrativo, en la acción legislativa, y no toleraría, así lo creemos, el cambio radical del credo democrático, del credo económico, del credo social formulado en la Carta fundamental y que responde á las libertades y preocupaciones de toda la nación y no á los derechos y fueros federativos de los Estados.

La historia está allí para confirmar las verdades que hemos enunciado y para demostrar que la federación ha sido combatida no por federación, no por los vicios ó defectos políticos de ese sistema, sino que ha caído envuelto en la derrota de un partido *nacional*, ó ha triunfado con las victorias del partido *nacional* opuesto; que ha figurado en nuestras luchas civiles como un accidente, como un asociado de programas más radicales, más vastos, en una palabra, más nacionales.

El 6 de Octubre de 1821 la Soberana Junta provisional creada por el plan de Iguala declara, no en nombre de los Estados que no existían, sino en nombre de la Nación emancipada por el triunfo del ejército de Iturbide, que ésta es soberana é independiente de la antigua España.¹

En 24 de Febrero de 1822 el primer Congreso constituyente reunido en virtud del art. 11 de dicho plan y convocatoria de 17 de Noviembre de 1817 (siguiendo la Constitución es-

¹ La primer acta de Independencia que existe en nuestra historia es la firmada por el Congreso que instaló Morelos en Chilpancingo el 6 de Noviembre de 1813; firmanla el Lic. Andrés Quintana Roo, Lic. Manuel Herrera, Lic. Carlos María de Bustamante, Dr. José Sixto Verdugo, José M. Liceaga y Lic. Cornelio Ortiz de Zárate. Este Congreso se instaló en Chilpancingo el 13 de Septiembre de 1813.

pañola de 1812 y sus leyes electorales reglamentarias), declara solemnemente que en él reside la *representación absoluta de la soberanía nacional*, declarando más tarde (8 de Abril de 1823), en nombre de la Nación, por dos decretos simultáneos de 8 de Abril de 1823, la nulidad de los tratados de Córdoba y plan de Iguala en la parte que llamaban al trono mexicano á una dinastía extranjera, la nulidad de la Coronación de Iturbide y que la Nación estaba en absoluta libertad para constituirse como le acomodase.

Ese mismo Congreso ante quien se habían presentado exposiciones de las diputaciones provinciales convertidas por sí y ante sí en *Legislaturas de Estados*, pidiendo se adoptase el régimen federal, ese mismo Congreso¹ anuncia á las Provin-

¹ Este Congreso fué disuelto por Iturbide el 30 de Octubre de 1822 y reducidos á prisión varios de sus miembros que después salieron de la cárcel para volver á reunirse, llamados por el mismo Iturbide el 15 de Marzo de 1823, aunque sin tener el número completo de sus miembros; este Congreso se vió obligado, contra su voluntad, á convertirse de Constituyente en simple convocante, pues si el pronunciamiento de Santa-Anna en Casa Mata en 1.º de Febrero de 1823 le dió vida, otro pronunciamiento del mismo en San Luis Potosí, de 5 de Junio siguiente, le obligó á someterse á las exigencias de las diputaciones provinciales. Estas diputaciones fueron creadas por la Constitución española de 1812, y en el desorden con que se planteó en Nueva España ó México el sistema político de ese Código, no se sabía si todo el virreinato era una sola provincia ó si cada antigua intendencia debía considerarse como provincia. De hecho las intendencias se convirtieron en provincias; eligieron sus diputaciones provinciales y al verificarse la independencia, los políticos más avanzados ó más ilustrados de las provincias del interior y sobre todo de la frontera de México, conocedores ya de la Constitución americana, trabajaron con ahínco por el régimen federativo. La Constitución americana era muy conocida desde antes de la independencia. Al discutirse por el Congreso de los insurgentes la Constitución de Apatzingan de 22 de Octubre de 1814, sus miembros tuvieron en estudio la Constitución española, la de Caracas y la de los Estados Unidos, á donde tanto Hidalgo, como Rayón y Morelos, enviaron, para pedir apoyo y protección, á los comisionados Coronel Bernardino Gutiérrez de Lara y Francisco Peredo. Mas ese Congreso desechó desde luego la idea federal, porque, dice uno de sus miembros: "más sesudos nuestros legisladores que los de 1824 que proponían la Constitución americana como modelo, no quisieron ni aun pensar en la *federación de provincias*, porque estaban bien convencidos de que lo que convenía á éstas para triunfar de sus enemigos era unirse; y esta importantísima verdad se las había enseñado lo ocurrido en España en 1808, en que cada provincia erigió su gobierno, cada junta tenía miras de superioridad." Pero al consumarse la Independencia y á la caída del trono de Iturbide, los hombres habían cambiado; otras inteligencias estaban al frente de la revolución y de los puestos públicos; uno de ellos, como el Dr. Mier, habían estado expatriados en los Estados Unidos, multitud de ejemplares de la Constitución americana circulaban en todas las provincias, los delegados de éstas fueron llamados á la Junta de guerra que tuvo lugar en Puebla instalada por los sostenedores del

cias que como representante de la Nación se adhiere al voto de aquellas en favor del sistema republicano federal y decreta se convoque un nuevo Congreso. "Pero había un partido (dice un escritor), ya irresistible, que tomaba cada día más fuerza; un partido que, abriendo una puerta amplia á empleos y cargos lucrativos y honoríficos, bajo el nombre de *República federal*, no podía encontrar más resistencia que la débil voz de la capital, en la que había el interés de centralizar el poder, las riquezas y los destinos de las Provincias. El ejército, ó mejor diré, los directores de la fuerza armada, no formaron entonces una facción; tomaron diferentes direcciones; cada jefe tenía su opinión. Bravo, por ejemplo, Negrete y Morán, se declararon por el Gobierno central; Bustamante, Quintanar, Guerrero y Barragán, abrazaron el de los federalistas; Santa-Anna proclamó en San Luis estos principios, y por *esta combinación de circunstancias* los abogados y estudiantes de las Provincias pudieron obrar con libertad en favor de esta forma de Gobierno y alegar en su apoyo la opinión pública y la voluntad general. Las Diputaciones provinciales de Guadalajara y Yucatán comenzaron declarándose poderes legislativos y dando una existencia política é independiente á esas provincias que llamaron Estados soberanos; las demás provincias siguieron este ejemplo. El Congreso general fué despojado de todas las facultades legislativas por las diputaciones y ayuntamientos que le intimaron la orden de reducirse á dar una ley de elecciones . . . Fué necesario ceder. El Congreso general formó una nueva ley de elecciones, ley conforme á la de las Cortes de España, que concede el derecho de sufragio activo y pasivo á todos los ciudadanos que no están suspensos por alguna causa de los derechos políticos."

plan de Casa Mata, y allí Michelena, representante de Michoacán, sugirió la idea de la federación para atraerse al programa revolucionario á las diputaciones provinciales; idea ya propalada en las provincias internas de Oriente por Ramón Arizpe, en Jalapa por uno de los vocales de una junta militar, y en el primer periódico diario que hubo en México, titulado *El Aguila Mexicana*, y en otro periódico de Guadalajara, titulado *El Iris*.

Este mismo Congreso sacó de la nada política á algunos Estados, aceptando la división de hecho de las provincias de Sonora y Sinaloa, dividiendo las provincias de Nueva Vizcaya en las dos provincias de Durango y Chihuahua, creando la provincia del Istmo de Tehuantepec y fijando las atribuciones de todas las Diputaciones provinciales del antiguo Virreinato (Decretos de 19 de Julio, 14 de Octubre, 11 de Julio y 16 de Septiembre de 1823).

Instalado el segundo Congreso Constituyente en 5 de Noviembre de 1823, convocado y constituido con arreglo á las leyes *nacionales* de elecciones de 12 y 17 de Junio¹ de 1823, continuó ejerciendo la soberanía interior y exterior en toda la Nación, decretó el establecimiento de las Legislaturas en los Estados que no las hubiera ya de hecho² erigido; determinó la forma de elección y número de representantes; clasificó las rentas federales y locales, mandando que se entregasen á los Estados las rentas y oficinas que se les designaron; estableció por Decreto de 23 de Junio de 1823 un Supremo Tribunal provisional, y finalmente, el 31 de Enero de 1824 decretó en calidad de Congreso Constituyente, obrando en nombre de la Nación, que ésta se componía de las provincias (no Estados), comprendidas en el Virreinato llamado antes Nueva España, del que se llamaba Capitanía general de Yucatán y de las Comandancias generales de provincias internas de Oriente y Occidente; que siendo libre la Nación Mexicana y residiendo la soberanía esencial y radicalmente en la Nación, ésta tiene derecho para adoptar por medio de sus representantes (de la Nación, no de los Estados), la forma de Gobierno que mejor

¹ En estas convocatorias se fijaron las siguientes 23 provincias: *Alta California*, Baja California, Durango, Guanajuato, Guadalajara, Coahuila, León (Nuevo Reino de), México, *Nuevo México*, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis, Santander (Tamaulipas), Sinaloa, Sonora, Tabasco, *Tejas*, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y las provincias de *Guatemala* en el caso de permanecer unidas á México. (Las provincias cuyos nombres están subrayados no pertenecen á México).

² Eran Guanajuato, México, Michoacán, Puebla, Querétaro, San Luis, Durango, Nuevo México, Veracruz, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tejas, según decretos de 8 de Enero, 4 de Febrero, 7 y 20 de Mayo, 7 de Julio y 4 de Agosto de 1824.

le acomode; que la Nación adopta para su Gobierno la forma de República, popular, *federal*; que las partes integrantes de la Nación serán Estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toca á su régimen interior; que los Estados de la Federación que se reúnen en este acto solemne de constituir el país son los diez y siete que allí se enuncian;¹ que los Poderes federales serán electos en la forma que prevenga la Constitución.

La Constitución de 4 de Octubre de 1824, la primera que fué, si no científica y razonada, á lo menos sincera y espontáneamente discutida y aceptada por la Nación; esto es, por las clases ilustradas, esa Constitución obra del mismo Congreso que expidió la anterior acta constitutiva, sancionó los principios en ésta consignados, y desenvolvió, copiándolos de la Constitución de los Estados Unidos, las doctrinas y dogmas que constituyen el régimen federal.

Quedó, pues, planteado el régimen federal por las causas que hemos expresado, pero descansando ese mecanismo en dos bases sociales facilísimas: la aptitud de la Nación para el sistema republicano representativo, y el conocimiento y práctica del juego de los resortes federativos. Nada de esto existía, y muy pronto se vió á los Poderes federales invadir con la fuerza armada al Estado de Jalisco para evitar revoluciones y motines, y se vió á los Estados (Veracruz) dictar leyes de proscripción contra los funcionarios federales (contra el comisario general D. Ignacio Esteva); muy pronto se vió al Gobierno federal ingerirse en la vida íntima de los Estados por medio de comandantes militares y por la aplicación de la ley de 27 de Septiembre de 1823, sobre salteadores, ley que se aplicó á los pronunciados; muy pronto se vió al Gobierno federal conceder sin

¹ Estados de Guanajuato, de Occidente, compuesto de Sonora y Sinaloa; de Oriente, compuesto de Coahuila, Nuevo León y Tejas; del Norte, compuesto de Chihuahua, Durango y Nuevo México; de México, de Michoacán, de Oaxaca, de Puebla, de Querétaro, de San Luis, de Nuevo Santander, que se llamará Tamaulipas; de Tabasco, de Tlaxcala, de Veracruz, de Jalisco, de Yucatán y de Zacatecas.