

Ya antes hemos tenido ocasion de hacer presente, que la ineficacia para todos los casos que presentaran circunstancias más ó menos análogas que las previstas por el art. 116, motivó algunas reformas, que no son otras que las contenidas en las citadas fracciones, cuya notable discusion en el 7º Congreso está tan íntimamente ligada á aquel artículo, que abundan en ella sus referencias, descubriéndose desde luego el propósito de formar con él las bases de un cuerpo acabado de doctrina.

Ahora bien: en la cuestion de Guanajuato, las personas que se rehusan á reconocer la legitimidad con que el Sr. Muñoz Ledo preside el gobierno del Estado y con que funciona su actual Legislatura, para el logro de sus miras tendrán que acogerse al amparo de algun artículo constitucional, y entonces ¿quién pondrá en duda la necesidad de detenerse, aun cuando sea brevemente, en el artículo 116?

## II

Hemos llegado al punto de mayor importancia que deberemos tocar en nuestro trabajo, al estudio de la fraccion V del art. 72, letra B, de la Constitucion reformada, que es en el que se han apoyado los enemigos de la administracion actual de Guanajuato, para pretender que sea desconocida por la Federacion la legitimidad del Gobernador y de la Legislatura de nuestro Estado.

La «Historia del Congreso Constituyente» escrita por el Sr. Zarco, es para la interpretacion de nuestro texto constitucional, lo que para la inteligencia de sus reformas es el «Diario de los Debates»: más aún, sin desconocer el mérito de aquella obra y su evidente utilidad, podemos afirmar sin vacilacion, que esta última le excede en importancia. En efecto, la obra del Sr. Zarco cuenta en su abono, el grande y muy merecido prestigio de su autor; mas no obstante el minucioso escrúpulo é imparcialidad con que la formó, no pudo revestirla de un carácter de autenticidad, confesando él mismo que el elemento principal de su trabajo, no consistia más que en los extractos que de la sesiones habia hecho con la ma-

yor constancia, pero que no tenían más pretension en su origen que la correspondiente á fugaces artículos de periódico. Por el contrario, el «Diario de los Debates» es una publicacion oficial formada con las actas de las sesiones, y en él aparecen los trabajos parlamentarios en toda su originalidad, pues los discursos se escriben por los estenógrafos siguiendo la voz del orador, y generalmente son corregidos por éste antes de darse á la prensa.

Nada necesitamos decir para encarecer la importancia que tiene la discusion de las leyes al tratarse de la interpretacion de su texto. Cuando esa discusion es amplia y luminosa, cuando en ella se examinan las cuestiones bajo todas sus fases y en un terreno verdaderamente científico, el pensamiento del legislador, descubierto á cada momento en la marcha del debate, se identifica en cierta manera, con la ley, forma su mejor comentario y hace las veces de una interpretacion verdaderamente auténtica.

No podemos, por lo mismo, despreciar tan rico elemento, al que, por el contrario, damos la debida preferencia como la base principal de nuestras conclusiones. Y ya que los límites de este opúsculo no nos permiten transcribir íntegros los luminosos debates que se suscitaron en el 7º Congreso, con motivo de las facultades que debieran darse al Senado respecto del régimen interior de los Estados, permítasenos al menos hacer de ellos, en cuanto baste á nuestro intento, un breve y ligerísimo extracto, cuya fidelidad fácilmente podrá ser comprobada.

Se trató de este asunto en las sesiones de los dias 23, 27, 28 y 30 de Octubre, y 24 de Noviembre de 1873;<sup>1</sup> y de cada una de estas sesiones nos vamos á ocupar.

<sup>1</sup> «Diario de los Debates», 7º Congreso Constitucional. Tomo 1º, págs. 385 y 386, 405 á 413, 414 á 427, 434 á 447, y 681 á 687.

Para comparar la discusion con la proposicion á que se refiere, nos vemos en el caso de reproducir esta última. Dice así:

«Son facultades exclusivas del Senado:

«V.—Dirimir, oyendo al Ejecutivo en la forma y términos que señale la ley, toda cuestion política que ocurra entre los Estados ó entre los poderes de un Estado respecto de su régimen interior. La resolucion del Senado será ejecutada por el Presidente de la República, sin que puedan hacerse observaciones sobre ella.»

Abrió el debate en la sesion del 23 de Octubre, el Sr. Gumesindo Enriquez, é impugnó los términos en que estaba concebida la anterior proposicion, porque á su juicio, «eran tan absolutos, que de un peligro (la anarquía en los Estados) iriamos á dar á otro peligro mayor, dando tan lata facultad al Senado, que pueda intervenir en los asuntos de los Estados que en nada afecten á la Federación»; y despues de un breve discurso, concluyó haciendo presente, que deberian precisarse los casos en que el Senado tiene que decidir las cuestiones del régimen interior de un Estado, de una manera muy clara y muy precisa, «consignando que son facultades del Senado dictar las disposiciones necesarias para establecer el orden constitucional en los Estados donde haya desaparecido, y decidir las cuestiones que surjan entre dos poderes de un Estado, cuando estos ocurran al Senado con ese fin ó cuando con este motivo se haya perturbado la paz pública.»

No fueron desatendidas las juiciosas observaciones del Sr. Enriquez, pues que obsequiándolas en parte la Comision, dividió el artículo, y á esto sin duda debemos el que hoy se encuentren separados en dos fracciones distintas (V y VI del art. 72 letra B) los pensamientos diversos expresados en una sola.

En la sesion del 27 de Octubre, el Sr. Robles Gil hizo uso de la palabra para impugnar la fraccion V (que se concretó á la reorganizacion de los Estados en que sus poderes hubieran desaparecido). No se extendió mucho el orador, mas su corto discurso es de importancia vital para nuestro asunto, y transcribiremos de él el período de mayor interes. Combatia este señor diputado la fraccion V, porque encontraba « mucha vaguedad en sus preceptos, y « ante el temor de que al interpretarse en el sentido que « no tiene, y ante el peligro á que entonces quedaria expuesta « la soberanía de los Estados, no podia menos de suplicar « á la Comision que se dignara fijar de un modo claro y « preciso, cuáles son los casos en que el Senado tendrá « que intervenir para restablecer el orden en los Estados « en que alguna vez desapareciere.»

« Yo no concibo, decia, que esto pueda verificarse si « no por alguno de estos motivos: ó por sublevacion de « todos ó alguno de los poderes del mismo Estado que « rompa los vínculos que deban ligar á este con la Fede- « racion, ó por algun trastorno interior contra los pode- « res legítimos, en cuya virtud en lugar de estos se esta- « blezcan los que la revolucion engendre.» « Estos ca- « sos ó cualquiera otro análogo que pueda presentarse, « son los que deben expresarse en el artículo, porque de « lo contrario podria muy bien decirse, por ejemplo, que « *el Senado tenia facultad para calificar si las eleccio- « nes que se habian hecho en un Estado eran ó no legítimas, « para mandarlas practicar de nuevo cuando juzgara que no « lo habian sido, á fin de asegurar de este modo la existencia « de poderes legítimos; y esto, lo mismo que todo lo que el Se- « nado pudiera hacer en el mismo sentido, vendria á acabar « por completo con la soberanía de los Estados.* » Suplico, « pues, á la Comision, que modifique el artículo compren- « diendo en él los casos en que la intervencion del Se-

« nado procede, y que en el de no acceder á mis deseos, « *explique por lo menos cuál es el verdadero sentido en « que la fraccion debe entenderse, para que constando en la « acta esa explicacion, se sepa siempre bajo qué inteligencia « le da la Cámara su voto.* »

El Sr. diputado Dondé, en nombre de la Comision, dijo: que no tenia inconveniente para responder á la interpelacion hecha por el Sr. Robles Gil, manifestando: « que de ninguna manera ha podido estar en la mente de « la Comision, que por medio de esta autorizacion que se « confiere al Senado, ningun poder de la Union pueda in- « gerirse en el régimen interior de los Estados; « *no « puede haber sido, añade, la mente de la Comision de nin- « guna manera, que el Senado califique la validez ó no de las « elecciones hechas por un Estado, á título de que este pueda « restablecer el orden constitucional en aquel Estado cuando « se haya interrumpido.* »

Continuó el Sr. Dondé defendiendo la fraccion V en los términos generales en que estaba concebida, porque segun él, no era propio de un precepto constitucional descender á una nomenclatura de casos, para señalar las atribuciones que se le concedian al Senado. Esto seria propio de la ley reglamentaria, y si se quisieran detallar con escrupulosa precision, se incurriria en el grave defecto de entrar al dominio de las leyes secundarias.

Insistió el Sr. Robles Gil con marcada prudencia en sus argumentos, pidiendo que si la Comision no se prestaba á dar nueva forma al artículo, se hiciera constar en la acta la explicacion dada por su digno presidente.

Siguió un ligero debate entre los Sres. Dondé, Robles Gil y Molina, en el que aparece con toda evidencia que la Comision sostenia, como el punto objetivo de su defensa, que el Senado tiene la facultad de dictar las medidas necesarias para restablecer el orden constitucional

en donde haya desaparecido, consistiendo la dificultad, para ponerse de acuerdo entre sí todos los oradores, en la resistencia de la Comision á señalar los medios de ejercitar aquella facultad y á precisar los casos en que le competia.

Los Sres. Guillermo Prieto y Gumesindo Enriquez volvieron á hacer uso de la palabra, insistiendo todavía sobre la conveniencia de mayor precision, y terminó el debate de este dia, reformando la Comision su dictámen en los siguientes términos:

«Dictar las resoluciones necesarias para restablecer el «orden constitucional en los Estados en que hayan desaparecido sus poderes constitucionales. La ley reglamentará el uso de esta facultad.

«Las decisiones del Senado serán ejecutadas por el «Presidente de la República.»

No debe dejar pasarse desapercibido el resultado de esta importantísima sesion. En ella los defensores de la soberanía de los Estados y de los sanos principios del sistema federal, hicieron prevalecer sus ideas, no obstante la tenaz resistencia de la Comision, hábilmente sostenida por su digno presidente el Sr. Dondé, quien se vió obligado á reformar su dictámen en tales términos, que casi nada revelan del proyecto primitivo. En efecto, ya no se tratará en la fraccion V, letra B, del art. 72, de facultar al Senado para que dirima, oyendo al Ejecutivo, toda cuestion política que ocurra entre los Estados; este pensamiento fué totalmente abandonado. Tampoco será la materia de esta fraccion, la facultad del Senado de dirimir las cuestiones políticas que se susciten entre los poderes de un Estado respecto de su régimen interior, sino única y exclusivamente la de dictar las resoluciones necesarias para restablecer el orden constitucional en los Estados en que hayan desaparecido sus poderes constitucionales,

caso concreto, perfectamente bien determinado, y cuyo verdadero sentido será materia todavía de prolijas explicaciones.

Pero independientemente del estudio que nos ocupa, lo que presenta mayor importancia en esta discusion para fijar las condiciones de independenciam de los Estados respecto de los poderes federales, es la declaracion solemne hecha á mocion del Sr. Robles Gil por el Sr. Dondé en nombre de la Comision, de que  «No pudo haber sido la mente de la Comision de ninguna manera, que el Senado califique la validez ó no de las elecciones hechas por un Estado, á título de que se pueda restablecer el orden constitucional en aquel Estado cuando haya sido interrumpido,»  declaracion que consta en la acta respectiva, y promovida expresamente  para que se supiera siempre bajo qué inteligencia aprobaba la Cámara la fraccion V que estaba á discusion. 

Nunca podrá desconocerse el grande servicio que el Sr. Robles Gil prestó á la autonomía de los Estados, con solo obtener esta auténtica declaracion.

En la sesion del dia 28 del expresado mes, abrió el debate el Sr. Mateos impugnando á la Comision por su empeño en no determinar las facultades del Senado, cuando era preciso ver hasta qué límite llegaban estas para restablecer el orden constitucional. «Yo creo, decia, que «raras veces se presentará este caso de que desaparezcan las autoridades constitucionales, á no ser que llegue el momento de un cataclismo, ó del cólera morbus; «pero mientras no estemos á las orillas del Ganges, estos temores completamente se alejan. Yo estimaria que «la Comision presentara su dictámen, especificando cuáles son estas providencias que puede tomar el Senado «para restablecer el orden constitucional.» . . . . «Yo «creo que el único caso que puede presentarse, es en el

« que hayan desaparecido los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de un Estado »; y racionando sobre este tema, concluía pidiendo una determinación precisa que alejara toda interpretación peligrosa del texto constitucional, pensando tal vez, que eso que suele llamarse espíritu de las leyes, valiéndonos de la elegante expresión del Sr. Prieto, no es otra cosa que la serpiente de la chicana que viene entre el follaje de la sabiduría del foro.

Impasible el Sr. Dondé, se resistía á determinar los casos, y poniendo de manifiesto sus ideas sobre lo que la Comisión se había propuesto acerca del punto debatido, decía entre otras cosas, lo siguiente:

« La Comisión cree que estamos viviendo bajo un régimen perfectamente federativo; que todos los Estados que forman la Unión no son tan soberanos é independientes, que nada tengan que ver con el Gobierno. La Comisión no profesa el principio de que la Federación consista en una alianza de Estados; el pacto federativo consiste en mi concepto, en lo siguiente: Determinado número de Estados se han unido adoptando *determinadas restricciones*, contrayendo ciertas obligaciones y cediendo por medio de un pacto *ciertos derechos de su soberanía*, para constituir un centro que se llama Unión, que se llama Federación. En el art. 109 de este Pacto fundamental, están escritas estas palabras: « Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno representativo popular. » Todos los Estados han renunciado todos los derechos de soberanía, en cuanto al principio de adoptar el sistema de gobierno y las instituciones políticas que mejor cuadrasen á su antojo. Todos los Estados tienen la suprema obligación de no adoptar para su régimen interior otro sistema que no sea el representativo popular. Deduce la

« Comisión de este antecedente, la siguiente conclusión: « Si alguno de los Estados adopta algún régimen político contrario al que se les ha obligado á aceptar en todo momento, la Unión tiene derecho de intervenir en esta cuestión; y pues si han desaparecido los poderes constitucionales de un Estado por medio de un cataclismo, por medio de una sublevación, entonces los demás Estados y el Senado de la Unión, tienen derecho para que aquel cumpla con el artículo 109 del Pacto federativo, que quiere que en los Estados no haya más que el régimen representativo, republicano, popular. »

« En cuanto á la segunda parte de la peroración que contesto, es decir, en cuanto á que el Senado abuse de esta facultad, repite la Comisión lo que ayer tuvo el honor de manifestar: que las probabilidades de que no abuse son que las constituciones no se forman para resolver cuestiones del momento; resuelven la vida presente, la vida continua y la vida futura de las sociedades; por esta razón solo se consignan en ellas principios absolutos: la aplicación á casos particulares no puede consignarse en la Constitución, porque desde el momento en que se presenta un caso con circunstancias distintas, ya no serían aplicables los preceptos de las constituciones, porque es necesario que recordemos que nunca un caso se parece á otro; cada cual requiere una resolución propia que no será del caso número dos ni tres. Pues bien, señor, si nosotros ponemos ahora: *Cuando se haya pronunciado contra la Constitución el Gobernador*, quedan sin resolución los casos en que haya sido plagiado este gobernador y no se sepa de su suerte; cuando al mismo se le antoje suicidarse; cuando falten este y la legislatura sin que se haya convocado á elecciones; cuando por un cataclismo, por un terremoto se desplome el palacio del Estado, y acabe con la legis-

«latura y el poder Ejecutivo; cuando se verifique cual-  
«quiera de estos casos, entonces el Senado ejercerá la su-  
«prema atribucion federal de reorganizar el Estado.»

No se dieron con esto por vencidos los impugnadores del dictámen, y los Sres. Robles Gil, Prieto, Alcalde, y Martinez de la Torre, llevaron al debate nuevos argumentos calurosamente sostenidos en favor de una redaccion más precisa, de una determinacion más circunscrita de las atribuciones del Senado, conviniendo todos en el fondo en un mismo pensamiento, á saber: el de que la fraccion V que estaba á discusion, no se ocupa de otra cosa que de reorganizar un Estado cuando sus poderes constitucionales desaparecieren. Ya no se trataba, ni podría tratarse por ser un punto definitivamente resuelto en contra, de que el Senado, con pretexto de esta facultad, pudiera arrogarse la de calificar la validez de las elecciones hechas en un Estado; esta atribucion fué explícitamente condenada por la Cámara de diputados en la sesion anterior.

Examinando ahora bajo un simple golpe de vista el resultado de esta discusion, ocurren desde luego dos observaciones. Es la primera, que como antes dijimos, el caso previsto por la fraccion V fué determinándose más y más en el sentido de que solamente se referia al de la reorganizacion de un Estado en el caso de desaparicion de sus poderes; y en este particular, es muy digno de llamar la atencion el motivo por que no fué aceptada una enmienda propuesta por el Sr. Alcalde. Suplicaba este señor á la Comision que admitiera la reforma del artículo en los siguientes términos:

«Son atribuciones del Senado:

«V. Nombrar Gobernador que convoque á elecciones  
«generales en los Estados donde hayan desaparecido sus  
«poderes constitucionales, sujetándose los nombrados á

«la Constitucion general y á la constitucion y leyes par-  
«ticulares del Estado de que se trate.»

El Sr. Dondé se rehusó á aceptar la enmienda «por-  
«que entonces, decia, *se ingeriria ya directamente el Se-  
«nado con la Federacion en las disposiciones locales de los  
«Estados.»* Se ve, pues, hasta qué punto la Comision mis-  
ma, á quien con tanta insistencia combatian los defen-  
sores de la mayor libertad de los Estados, respetaba los  
fueros de la soberanía de estos.

La segunda observacion es, que por primera vez se lee en este debate la cita del art. 116. Era de esperarse que versando aquel sobre las facultades de los poderes federales con relacion á los Estados, saliera á luz el precitado artículo, y efectivamente, el Sr. Alcalde fué el primero que llamó la atencion sobre él. Veremos adelante cómo, á medida que se ampliaba la discusion, fué puesto en relieve, fijándose su verdadera inteligencia en el sentido que dejamos explicado anteriormente.

Inició el debate el día 30 de Octubre el Sr. diputado José Fernandez, pronunciando en contra del dictámen un discurso digno en verdad de prolijo estudio, que sentimos no poder hacer por los límites que nos impone la naturaleza de este trabajo. Este discurso revela una meditacion profunda poco comun, por desgracia, en los debates parlamentarios. Preocupado sin duda el Sr. Fernandez más que por la proposicion discutida, que constituye un detalle en la cuestion general de las relaciones federales de los Estados con el poder central, más que por esto, decimos, por las reglas mismas que debian dominar en aquellas relaciones, ilustró la discusion elevándola á la altura de su importancia, y aun cuando como él mismo confesaba, era poco parlamentario extralimitarse del punto debatido para asentar una doctrina que comprendiera en su conjunto casos no sometidos á la delibera-