

«Ejecutivo, con lo que el orden constitucional quedaba «interrumpido.»

Podrian citarse mayor número de casos ó ejemplos referidos por los señores diputados; pero esto seria cansado; todos son análogos, todos comprueban la unidad de su pensamiento en los siguientes puntos, á saber: 1º La facultad con que se ha investido al Senado, tiene por objeto la reorganizacion del orden constitucional en un Estado en que hayan desaparecido sus poderes; mas esta facultad no lo autoriza *para revisar las decisiones de los colegios electorales*: 2º Los casos que pueden ocurrir para el ejercicio de esta facultad son, en resúmen, los siguientes: I. Cuando se trate de la creacion de un Estado; II. Cuando se haya sublevado contra el poder federal rompiendo el vínculo federativo; III. Cuando se haya dado en su constitucion una forma de gobierno que esté en pugna, en su esencia, con la mandada observar por la Constitucion federal; IV. Cuando á consecuencia de una guerra social como la de Reforma, ó nacional como la de intervencion, se interrumpa por fuerza de las circunstancias el orden constitucional en un Estado; y V, cuando de hecho, por algun accidente, y aquí cabe muy bien el catálogo de desgracias previstas por el Sr. Dondé, desaparezcan el Ejecutivo y la Legislatura de un Estado, y su Constitucion no prevea el modo de remediar esta acefalía.

Hemos presenciado ya, por decirlo así, las varias vicisitudes que precedieron al texto de la fraccion V, letra B del art. 72 de la Constitucion reformada; hemos seguido paso á paso las diversas evoluciones con que el pensamiento fué modificándose desde que se inició hasta que vino á consignarse como una reforma de nuestra Carta política. Elevado á tan alta categoría, vamos á procurar hacer su interpretacion doctrinal.

III

De la restauracion de la República á la fecha, uno de los estudios que más ha preocupado á nuestros hombres políticos, ha sido el de la facultad que pudiera tener la Federacion para calificar la legitimidad de los poderes de los Estados. Aparte del interes que en sí misma envuelve esta cuestion, la preferencia con que ha sido tan ámpliamente debatida, se debe al fallo de la Suprema Corte de Justicia de 11 de Abril de 1874, por el que se arrojó la facultad de juzgar y declarar inválidos los títulos de eleccion del Gobernador de Morelos. Pero más que esta sentencia, cuyos considerandos apenas si se recuerdan hoy por contado número de personas, lo que llevó á su colmo la excitacion pública en aquellos dias, fué el estudio que sobre las facultades de la Corte de Justicia publicó en Abril del mismo año, el Sr. Lic. José María Iglesias, quien á su alto carácter de Presidente de aquel Supremo Tribunal, unia el merecido prestigio que da siempre una ilustracion poco comun, empleada en esta vez, por desgracia, no solamente en defensa de la resolucion de la Corte, sino para fundar su opinion parti-

cular, que era más avanzada todavía en contra de la independencia de los Estados.

La prensa de la República siguió con palpitante interés las vicisitudes del amparo de Morelos, sin preocuparse demasiado con los sutiles razonamientos de los abogados de los quejosos, que al fin eran parte interesada en el asunto; mas la referida sentencia, burlando todas las esperanzas produjo el desconcierto en todos los espíritus, desconcierto que vino á aumentarse notablemente con el opúsculo del Sr. Iglesias, que dió origen á una discusión general, que aunque muy vehemente, ha sido una de las más ilustradas.

La controversia, aunque habia sido motivada por un caso especial, no tardó en elevarse á mayor altura, al exámen de las facultades de la Federacion para intervenir en el régimen interior de los Estados, sin perder por esto de vista el punto objetivo en el que se concentraron todos los ataques y defensas, que no fué otro que el de la jurisdicción en la Corte para revisar por via de amparo la legitimidad de títulos de los poderes de los Estados.

Entre los publicistas que con mayor éxito combatieron las ideas del Sr. Iglesias, deben citarse á los Sres. Castillo Velasco¹ y Vallarta,² el último de los cuales se ha vuelto á ocupar recientemente de la cuestion, dejándola, á nuestro juicio, resuelta de una manera satisfactoria.

Son tambien dignos de consultarse otros varios trabajos³ que hemos tenido á la vista, para hacer el estu-

1 Reflexiones sobre la cuestion de Morelos y las facultades de los Tribunales federales, por el Lic. José M^o del Castillo Velasco. México, 1874.

2 Cuestiones constitucionales. Votos del C. Ignacio L. Vallarta, Presidente de la Corte de Justicia. México, 1879.

3 Los Sres. Joaquin M. Alcalde, Hilarion Frias y Soto, Vicente Riva Palacio y Basilio Perez Gallardo, manifestando un justo celo por la soberanía de los Estados, hicieron entonces su defensa, publicando luminosos escritos.

dio de la fracción V, letra B del art. 72 de la Constitución.

Dispone esta fracción que es facultad del Senado « declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará á elecciones conforme á las leyes constitucionales del mismo Estado. »

Como se ve, la facultad atribuida al Senado por la fracción V, consiste en hacer la declaracion de que es llegado el caso de nombrar á un Estado un gobernador provisional; mas el ejercicio de este derecho está subordinado á la existencia de la eventualidad de que hayan desaparecido los poderes legislativo y ejecutivo del Estado de que se trate. Por lo mismo, la cuestion queda reducida á la siguiente pregunta:

¿En qué casos debe considerarse que han desaparecido los poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado?

No se ha expedido todavía la ley reglamentaria de la fracción V, que debe señalar con toda claridad y precision los casos en que el Senado puede usar de tan peligrosa facultad como la que aquel precepto contiene, y es tanto más de lamentarse el olvido de nuestros legisladores en expedir esta ley, cuanto que la Comision de puntos constitucionales la invocaba en su defensa. « Esta determinacion de casos, decia constantemente el Sr. Dondé, es objeto de la ley reglamentaria y no de un precepto constitucional, en que solo deben consignarse principios generales; » de manera que mientras falte aquella ley, tendrán los Estados un justo temor del abuso que pudiera hacerse de la referida facultad, y no seria aventurado afirmar que entretanto el Senado no puede ejercitarla.

No se diga en contra de esta doctrina, que de admitirla, se seguiria el absurdo de que, ofreciéndose leyes reglamentarias en multitud de artículos de nuestra Carta política, y entre ellos, en varios de los que sancionan los derechos del hombre, debia aplazarse indefinidamente la observancia de estos hasta que no se expidieran aquellas, porque este argumento *ad absurdum* supone necesariamente que todos los artículos que ofrecen leyes reglamentarias se encuentran en el mismo caso, y esto no es cierto; hay entre ellos grandes diferencias, y va á verse palpablemente la diversidad que existe entre el caso de la fraccion V que examinamos, y los previstos por otros artículos constitucionales.

El pueblo mexicano adoptó para su gobierno la Constitucion de 1857, treinta y seis años despues de su independencia, y ya antes tenia su «derecho público, sus leyes establecidas en un Código, sus tradiciones constitucionales y su derecho consuetudinario.»¹

Desde la promulgacion en México de la Constitucion española de 1812, puede señalarse el nacimiento de nuestro derecho político, pues aun cuando estuvo muy pocos dias en vigor, aquella ley contribuyó poderosamente á fomentar en los mexicanos el estudio de los problemas sociales, desde el de los derechos del individuo hasta el de la organizacion de los gobiernos; y en estos estudios se formó la escuela en que se educaron los primeros hombres de Estado, que más tarde habian de dar á México el Código liberal de 1824. La observancia, aunque interrumpida, de esta Constitucion; las leyes que con pretexto de reformarla, de nuevo se expidieron; su sustitucion por la Carta central de 1836; su restablecimiento en 1847, y todo el movimiento legislativo consiguiente á

¹ Dictámen de la Comision de proyecto de la Constitucion de 1857.—Zarco.—Historia del Congreso extraordinario constituyente. Tomo 1º, pág. 438.

tan repetidas alteraciones, forman un conjunto de elementos nada despreciable entre las fuentes de nuestro derecho público; de manera que la Constitucion de 1857 no vino á implantarse sin precedentes, como si se tratara de organizar desde el primer dia á una sociedad acabada de nacer. No; lejos de ello, como dice muy bien el Sr. Arriaga, «el pueblo mexicano tenia ya su derecho público, sus leyes establecidas, sus tradiciones constitucionales y su derecho consuetudinario.»

Ahora bien; en los precedentes de nuestro derecho político existen leyes que pueden suplir algunas veces la ausencia de las reglamentarias, si bien es cierto que acerca de la legitimidad de su aplicacion, no están todos de acuerdo, afirmando unos que nunca deben ponerse en práctica, y negando otros, y son los más, lo absoluto de esta proposicion, distinguen los casos en que aquellas leyes no están conformes con el espíritu que domina en la Carta fundamental, en cuyo extremo no deben aplicarse, y aquellas que no presentan esta inconformidad en los que es legítima su aplicacion. Esta última puede decirse que es la opinion que ha prevalecido, y la comprueba de una manera evidente la Corte misma de Justicia. En efecto, no hay ley posterior al año de 1857 que organice los Tribunales de Distrito y de Circuito ni que gradúe las atribuciones del poder Judicial, leyes reglamentarias ofrecidas en los arts. 96 y 100 de la Constitucion, y en su defecto se ha observado sin contradiccion alguna la ley de 23 de Noviembre de 1855 y sus concordantes. De manera que si no hubieran existido estas leyes precedentes, la Corte no habria podido funcionar, porque no está en su poder crear la organizacion y hacer la distribucion de facultades del poder Judicial federal.

No sucede lo mismo respecto de la facultad del Senado que hoy nos ocupa. No solamente los casos pre

vistos en ella no tenían precedente alguno en la legislación anterior al Código de 1857, sino que después de promulgado este, fué necesario violentar algunos de sus artículos, para que los poderes de la Unión pudieran legítimamente, ó con esta apariencia al menos, intervenir en los graves conflictos que se presentaran en los Estados. Antes de las reformas de la Constitución, no había antecedentes legales de ningún género sobre este punto; había por el contrario, ejemplos alarmantes de incalificables abusos, y para ponerles término, la prevision de los legisladores de 1873 promovió que se revistiera al Senado de la facultad que hoy analizamos.

Si se ve, pues, cuán notable es la diferencia de casos, se tendrá que convenir forzosamente en que la fracción V, letra B del art. 72 de la Constitución, no puede equipararse con todos los artículos constitucionales que ofrecen una ley reglamentaria, y que en consecuencia, el argumento *ad absurdum* que se pudiera oponer á nuestra teoría, es de todo punto improcedente.

Todavía hay una razón más respecto de las garantías individuales, para que su observancia no deba aplazarse por falta de leyes reglamentarias; y es que, á diferencia de los derechos políticos, aquellas no han sido establecidas por las leyes, ó por lo menos no se hallan íntimamente ligadas al derecho positivo. Los derechos del hombre no deben su origen á la Constitución; esta simplemente los ha reconocido, con el objeto de ponerlos á cubierto de toda arbitrariedad. Ninguna ley positiva otorga la libertad de conciencia, la libertad del pensamiento, la libertad de asociación, porque estas facultades son inherentes á la naturaleza humana. No así los derechos políticos; estos dependen principalmente de la organización de los gobiernos y son susceptibles de modificaciones.

Pero no queremos insistir más sobre este punto: de hecho el Senado, sin esperar la ley reglamentaria, ha puesto en ejercicio la facultad que nos ocupa, y ciertamente no nos alarma la libertad de su criterio para hacer uso de esta atribución, porque siendo los senadores los verdaderos representantes de los Estados, ellos deberán ser los defensores más celosos de las prerogativas de su independencia. Por otra parte, no rehusamos entrar al fondo de la cuestión, por lo que, dejando á un lado la ausencia de la ley reglamentaria, veremos que no faltan algunas bases seguras para que el Senado norme el ejercicio de la facultad que le confiere la fracción V, y que estas son tal vez de mayor autoridad y fuerza, que las que podrían señalarse en las leyes secundarias.

Dejamos, por tanto, á la prudente consideración de nuestros lectores las razones que en nuestro favor podrá sugerir la circunstancia de no estar reglamentada la fracción V, letra B del art. 72 de la Constitución, y entrando de lleno en la cuestión, procuraremos determinar en qué casos, para el efecto del referido texto, debe juzgarse que han desaparecido los poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado.

Con la doctrina y ejemplos que antes hemos trascrito, tomados de la discusión de la fracción V, podremos ya resolver esta cuestión, sin temor de ser seriamente combatidos. Hicimos notar entonces repetidas veces, que consta en las actas del Congreso de 1873, con todos los requisitos de autenticidad que se podrían exigir, que los legisladores *no quisieron que con pretexto de la facultad que conferían al Senado, este calificara la validez ó no de las elecciones hechas por un Estado,* y que consta allí tan solemne declaración, *precisamente para que se supiera siempre bajo qué inteligencia le daba la Cámara su voto.* De manera que la Cámara no habría indu-

dablemente aprobado la fracción V, si esta facultara al Senado para revisar los títulos de legitimidad de los poderes de los Estados. Luego si está expresamente excluida de las atribuciones del Senado la facultad de reorganizar un Estado *cuando tiene previamente que calificar la legitimidad de sus poderes*, claro es que no puede arrogarse una atribución que el legislador *expresamente le niega*. Hé aquí, por tanto, una regla limitativa perfectamente bien establecida, regla de mayor autoridad por cierto, que la que podría consignarse en una ley reglamentaria, porque á esta no le es dado alterar el pensamiento del legislador, sino desarrollarlo en sus detalles; y la fuerza legal de este género de leyes, en manera alguna puede equipararse con la de una reforma constitucional.

Podremos, pues, sentar como proposición verdadera é incontrovertible la siguiente: *Para juzgar si han desaparecido ó no los poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, el Senado no puede calificar las elecciones de aquellos*. De lo que legítimamente se infiere que, aun cuando se diga que los poderes que funcionan en un Estado han violado el sufragio popular, el Senado debe respetar su elección, y no entrometerse á calificarla para declarar que han desaparecido.

¿Cuándo, entonces, se considerará que han desaparecido estos poderes para que el Senado pueda usar de la facultad de reorganizar á un Estado?

No es posible prever la infinita variedad de casos que podrían presentarse; pero todos, ó casi todos, para no aventurar una proposición absoluta en materia tan delicada, siguiendo con atención la mente de los legisladores, pueden comprenderse en dos reglas generales: 1ª Cuando de hecho dejen de existir á la vez el Ejecutivo y Legislativo de un Estado, y su Constitución no prevea el modo de remediar esta acefalía; porque si lo

prevé, y el Estado puede reorganizarse por sí mismo, claro es que el Senado no tiene que usar de su facultad, que es eminentemente supletoria.

A esta eventualidad pueden referirse los supuestos posibles, aunque poco verosímiles, de que con tanta frecuencia usaron los oradores en la discusión: muerte violenta, incendio, terremoto, peste, etc. También puede comprenderse en ella la erección de un nuevo Estado, y el caso en que á consecuencia de una guerra nacional desaparezca de hecho su forma de gobierno, como aconteció no ha muchos años en la guerra de intervención, á cuyo término tuvieron que reorganizarse casi todos los Estados.

La segunda regla que podía señalarse, es la de que aun cuando de hecho existan los poderes Legislativo y Ejecutivo de un Estado, quebranten sus deberes constitucionales para con la Federación *en términos que supongan un rompimiento del lazo federal*: tal sería el caso en que el Estado se diera en su Constitución una forma de gobierno que esté en pugna en su esencia con la mandada observar por nuestra Carta política, ó trate de erigirse en nación independiente.

El evento de usurpación de poderes en un Estado, merece un estudio más detenido, porque no tienen siempre el mismo fundamento los remedios que la Constitución opone á este grave mal.

Desde luego tendremos que colocarnos en una de estas dos hipótesis: ó la usurpación se ha consumado de hecho con conocimiento y consentimiento de los poderes del Estado, ó no, sino que ha habido de parte de ellos reprobación y resistencia. En el primer caso, ó se ha violado abierta y descaradamente la Constitución del Estado en puntos esenciales á la forma de gobierno que debe adoptar (democrático, representativo popular), ó se han

cometido de hecho fraudes, pero respetando las formas constitucionales.

Para explicarnos mejor, vamos á proponer algunos casos en que tengan lugar estas hipótesis, manifestando á la vez el remedio constitucional que pueden tener.

Primer caso.—Funcionando los poderes legítimos en perfecta armonía, un sublevado logra destruirlos y usurpa su lugar. El remedio constitucional se encuentra entonces en el art. 116. Los poderes del Estado tendrán el derecho de solicitar la proteccion federal, y los poderes de la Union el deber de impartírsela hasta restablecer el órden constitucional.

Segundo caso.—No existe armonía entre los poderes del Estado, y uno de ellos, el Ejecutivo, por ejemplo, está en pugna con el Legislativo, y como aquel tiene el poder de la fuerza, de hecho, contra la Constitucion del Estado, se erige en dictador. El remedio constitucional estaria en este caso en la aplicacion de la frac. 6ª de la letra B del art. 72 de la Constitucion, que faculta al Senado para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, y en el presente caso no podria menos de haber surgido una cuestion eminentemente política.

Tercer caso.—Funcionan los poderes del Estado en perfecta armonía, pero en su renovacion dan lo que se llama un golpe de Estado, violando abiertamente no solo la esencia de un gobierno democrático, representativo popular al que debe amoldarse la Constitucion particular del Estado, sino aun *las formas mismas que esta prescribe* para la renovacion de poderes. La Legislatura, por ejemplo, expide un decreto prorogando por toda la vida el encargo del actual gobernador. En este caso, aquella entidad federativa se ha colocado fuera de la Constitucion, ha roto el pacto federal, gobernándose á su antojo;

y sea ó no consentida por los ciudadanos del Estado semejante conducta, la Federacion tendrá que obligarlo al cumplimiento de su deber; pero esto no simplemente porque los poderes del Estado hayan violado su Constitucion particular, sino porque al hacerlo han desconocido tambien sus obligaciones para con la Federacion. Esta eventualidad es enteramente análoga á la en que el Estado aceptara en su Constitucion una forma monárquica, porque aceptó un decreto que sustancialmente se opone á la Carta federal.

Cuarto caso.—En la renovacion de poderes se cometen fraudes electorales, pero se respetan las formas prescritas por la Constitucion particular del Estado. La historia contemporánea nos trae á la memoria un caso especial, al que es enteramente aplicable nuestro ejemplo. Restaurada la República en 1868, á consecuencia de la malhadada convocatoria del Sr. Lerdo, que no quiso obsequiar el Sr. Leon Guzman, Gobernador de Guanajuato, fué este funcionario desconocido por los poderes de la Union, se hicieron nuevas elecciones, y en ellas el general Antillon cometió todo género de excesos y se hizo elegir gobernador, mas respetando las formas prescritas por la Constitucion del Estado. Este caso sí no tiene remedio en la Constitucion federal, y no lo puede tener, como no lo tuvo entonces, porque entra de lleno en el dominio del régimen interior de los Estados. Por esta última razon los diputados del 7º Congreso constitucional exceptuaron de la comprension de la frac. V que examinamos, el caso en que el Senado tuviera que calificar la validez de las elecciones verificadas en un Estado.

Esto no quiere decir que santifiquemos la usurpacion, que aceptemos como inocente ó laudable la violacion del sufragio popular, único acto en que el pueblo ejercita directamente su soberanía; sino que reconocemos un lími-