

va. En la función política, ninguna legislatura, que sepamos, ha guardado nunca, con respecto al Ejecutivo, la actitud de independencia armoniosa, de libertad respetuosa, que es la única útil y la absolutamente necesaria. Lo que encontramos en la historia quizá de todos los Estados, son ejemplos de legislaturas que han desconocido, enjuiciado ó depuesto gobernadores, ya por movimiento propio, ya sirviendo de instrumento á los fines é insinuaciones del Gobierno general. Así se vió no pocas veces en años atrás; los casos repetidos amenazaban convertirse en una institución consuetudinaria, y los Gobiernos locales hubieron de evitarlos en lo sucesivo, cuidando de intervenir en las elecciones de diputados de una manera decisiva, en favor de amigos insospechables. Por su parte, el poder federal tuvo en cuenta el mal que denunciaba la experiencia y procuró, al hacer la reforma bicamaria, el remedio, confiando al Senado la facultad de resolver legalmente tales conflictos.

Resulta de lo expuesto, que las constituciones locales no preparan una organización interna capaz de resistir el movimiento natural de los elementos que entran en su formación. En 1867 el gobierno de Juárez, en la convocatoria para la elección general, al proponer las reformas de que ya hablamos, en la Constitución de la República, quiso que iguales cambios se hicieran en las de los Estados; de manera que no sólo aconsejaba las reformas relativas al veto y convocatorias de la Legislatura, sino el establecimiento de dos cámaras. El Presidente y su sabio ministro Lerdo de Tejada tenían el propósito de constituir el equilibrio del gobierno nacional, y sabían que éste debía fundarse en el equilibrio del gobierno local; y hay que reconocer que en estas materias ambos eran autoridades de primer orden.

Hay una falta absoluta de equilibrio constitucional,

que determinará el desequilibrio de hecho en el sentido en que incline los pesos el carácter individual de un gobernador ó de un diputado; el orden y la paz no descansarán en las instituciones, sino que, cuando eventualmente existan, dependerán de la situación pasajera creada por una persona, por un concierto ó por verdaderas complicidades. El Estado así constituido, no es la personalidad política calculada en el sistema federal como elemento constitutivo de la Nación, y cuyos derechos, dignamente mantenidos, circuyen el campo del poder del Centro cerrando su immoderada expansión; es una entidad raquítica y enferma de cuya debilidad se abusa y á quien, por lo general, se ha creído incapacitada para vivir en relativa autonomía; y falta de vigor sano en días serenos para llenar sus fines, es impotente para conservar su paz interior por el equilibrio de gobierno, ni para impedir las convulsiones de sus pueblos á la hora de las revueltas que nos desprestigian.

El régimen local tiene que ser un gobierno de ejecutivo, sin asomos de predominio congresional; pero por eso mismo es indispensable que haya un legislativo capaz de independencia y de cordura, que limite la acción de aquél sin aspirar á la preponderancia. La Constitución local debe reformarse hasta donde sea preciso para organizar un Ejecutivo fuerte en la acción y limitado en la extensión; seguro contra las intrigas y confabulaciones de la Legislatura, armado para impedir sus asechanzas y sus codicias; pero contenido por jurisdicciones inferiores que tengan su esfera de acción propia y libre. La Legislatura debe ser numerosa para ser congreso y para que su independencia pueda realizarse sin que se convierta en amenaza de desconcierto; sus reuniones han de ser cortas y distanciadas, y destinadas á resolver sobre los asuntos preparados con la experiencia del Eje-

cutivo; la remuneración de los representantes ha de ser tal, que el cargo antes resulte gravamen asignado al patriotismo que granjería codiciable como prebenda.

La preponderancia del Gobierno central y la importancia de sus funciones, ha hecho que se descuide y aun desprecie la categoría de los Estados, á punto de que algo como una reacción centralista ha ido medrando en el seno del partido liberal. Nosotros creemos que si debe desearse que en los Estados desaparezca el espíritu localista mezquino, es una obra patriótica y noble levantar en ellos la conciencia de su valer y el sentimiento de su fuerza.

### III

Hay, independientemente de los poderes que detalla la Constitución, un poder supremo á que ya nos referimos antes, que podría llamarse **nacional**, y para el que se ha establecido un órgano de ejercicio accidental con elementos permanentes que están destinados á otras funciones; este poder, sustituto del plebiscito y único depositario de la soberanía, representa la voluntad de la Nación en el acto más importante y grave: la modificación de la Ley fundamental. Las Cámaras de la Unión, votando por dos tercios de sus miembros, y las Legislaturas concurriendo á la formación de la Ley suprema como unidades del concierto federal, constituyen el órgano de la voluntad de la Nación; pero ni las Cámaras ni las Legislaturas ejercen en esos casos sus funciones legislativas propias, ni tienen la autoridad de su institución genuina, ni obran con las facultades que emanan de su carácter; y es que constituyen un órgano nuevo, distinto de cada uno de los elementos que entran en su for-

mación y destinado á una función especial y única. Esta distinción quizá no tenga sino un interés teórico; pero es preciso no olvidar que el error ó confusión de las teorías propende á producir después extravíos no insignificantes en las consecuencias prácticas.

El poder federal y el del Estado solos, obran **dentro** de la Constitución y en funciones que ella otorga y reglamenta, en tanto que el supremo poder de la Nación obra **sobre** la Constitución misma, para dictar la ley de las leyes y para dar, restringir ó quitar atribuciones á los Poderes de la Federación y del Estado. El poder sumo nacional es indestructible; no es reglamentable porque es ilimitado; por lo mismo llega á la omnipotencia, y si no lo detienen el respeto á las verdades y derechos teóricos del sistema federal, no puede tener más correctivo que la fuerza. Pero el **órgano** que se instituye para su expresión no tiene las mismas condiciones; es creación de la ley y puede ser cambiado y sufre también ser sometido á reglas. Por una necesidad imprescindible, las reglas y limitaciones de este órgano no pueden dictarse ni derogarse sino por él mismo; pero como representante del Poder, mientras aquéllas no sean derogadas, tiene que obedecerlas, porque forman parte de la convención federal fundamento de la Nación.

Si esta exposición tiene una apariencia de sutileza metafísica, es porque toca un principio de origen del poder, que no puede tener antecedente; pero la teoría está aplicada en la Constitución, como vamos á verlo en el caso que guía nuestro intento y que aclara y simplifica lo que pudiera parecer abstruso.

El Congreso federal y las Legislaturas, órgano constituido para substituir al plebiscito (que sería absurdo en México), tienen la facultad de reformar los preceptos constitucionales, modificarlos ó suprimirlos; para ello se

necesita que el Congreso de la Unión, por el voto de dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas. En esta disposición general, el poder reformador no tiene limitación ninguna en el procedimiento; pero hay un artículo de la Constitución, el 43, que enumera las partes integrantes de la República, cuya reforma está sometida á otros requisitos, según el caso de que se trate, y que no puede modificarse sino en el sentido que indican las fracciones I, II y III del artículo 72.

Cuando se trata de admitir nuevos Estados ó Territorios á la Unión federal (fracción I) y cuando se ha de erigir un territorio en Estado (fracción II), el artículo 43 se reforma por el voto normal de las Cámaras federales, puesto que ambas materias son de la facultad común del Legislativo nacional, que dicta para el efecto una ley ordinaria, aunque de hecho adiciona el artículo referido. Pero para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, no sólo se emplea ya al órgano superior que reforma la Ley suprema, sino que éste debe sujetarse á requisitos más escrupulosos y más exigentes, sobre todo si el Estado ó Estados que van á padecer una reducción de territorio, se niegan á ello. Esto no es sino la consagración de la teoría que reconoce en los Estados entidades autónomas, unidas con sacrificio limitado de su autonomía para formar la Nación federal.

Nuestra Constitución fué más estricta que la americana, porque no admite el caso de la unión de dos Estados para formar uno. Los legisladores de 57 se negaron á tomar para la nuestra ese único motivo que hay en la ley sajona de desaparición posible de una de sus estrellas: El artículo 43 no puede, pues, reformarse sino en tres sentidos, todos ellos de mejoramiento y de avance: el

de admitir nuevos Estados ó Territorios, el de erigir un Territorio en Estado y el de erigir un Estado nuevo dentro de los existentes. El poder reformador omnipotente no ha dado á su órgano (Congreso federal y Legislaturas) facultad para unir dos Estados en uno; para hacerlo sería forzoso que se comenzara por adicionar el artículo 72 con aquella facultad y usar de ésta después.

¿Qué diremos, entonces, de la erección de nuevos Territorios dentro del área de los Estados existentes? Que no tiene fundamento legal y que es contrario á los preceptos constitucionales tanto como á la esencia del régimen federativo. El Congreso de la Nación no tiene facultad para proponerla á las Legislaturas, ni éstas están autorizadas para aprobar la adición que en tal sentido se les proponga, y ninguna autoridad de las que forman el poder público tiene más atribuciones que las que la Constitución le confiere. En cuanto al régimen federal, es de su esencia la integridad de las personas jurídicas que lo pactan, y estará virtualmente destruido, si los Estados pueden paulatinamente pasar al dominio de la jurisdicción del centro por medio de desmembraciones sucesivas.

La creación de Territorios puede estar fundada en la conveniencia del momento, porque un Estado carezca de fuerza para dominar á algunos de sus pueblos; quizá el auxilio de la Federación en la forma constitucional tenga menos eficacia para mantener el orden que el gobierno directo de los poderes nacionales; pero el beneficio que se pierda por no instituirlo, será menor que el mal profundo que se hace á la nación entera hiriendo la médula de sus instituciones, rebajando la autoridad de la Ley suprema, lastimando la dignidad de un Estado y creando la desconfianza de todos los demás, que sienten que su primer derecho está desconocido.

Es mal fundamento, para apoyar la erección de territorios, el artículo 117 que dice la manera de hacer las reformas de la Constitución en general. Las reglas del artículo 72, especiales para lo que se refiere á modificaciones de la división territorial, son las que rigen la materia y tienen precisamente por objeto exceptuarla de los procedimientos comunes del artículo 117. De admitirse tal fundamento, éste sería igualmente aceptable para declarar Territorio un Estado entero, y si esto fuese posible, habría que aceptar que con los procedimientos reformatorios del artículo 117 se puede cambiar la forma de gobierno, lo que está en contradicción con el sentido común, además de estarlo con el mismo artículo 117, que sólo consiente adiciones y reformas; pero no destrucción constitucional de la Constitución; y con el 39, que reserva al pueblo el derecho de modificar la forma de gobierno.

Hemos tocado este vicio, aunque no está en la Constitución, sino en la falsa manera de aplicarla, tanto por su gravedad suma, como porque sentados dos precedentes, pueden éstos tomarse por una autorizada interpretación de preceptos que son fundamentales y formarse con ella una institución consuetudinaria disolvente.

## IV

Los peligros que hemos apuntado para la estabilidad y buena guarda del gobierno central, procedentes del exceso de poder á que invita la ley al Congreso y á la Corte Suprema, amagan también la independencia de los Estados y la autonomía de sus gobiernos.

Son enjuiciables por la Cámara de Diputados los gobernadores, "por infracción de la Constitución y leyes federales," y de estos juicios de responsabilidad hemos tenido ejemplos que demuestran con cuánta frecuencia

pueden presentarse cuando la vida política de los Estados recobre un poco su actividad de otras épocas. Ya se comprende cómo de un proceso federal cabe hacer una excelente arma para derrocar á un gobernador poco grato, cuando la Cámara puede condenarlo por simple mayoría absoluta. Contando con esta mayoría, el Gobierno central someterá incondicionalmente á los Estados con la sumisión de los gobernadores; y si el Gobierno central no tiene la mayoría en su favor, la Cámara agregará á sus otros medios de supremacía el de poner de su parte y contra el Ejecutivo federal á los Gobiernos locales.

El fuero constitucional que establecen las disposiciones relativas del Título IV, es una garantía que se da al funcionario público de que no será sometido á juicio criminal sino cuando la Cámara de Diputados, examinando el hecho de que se trate y las circunstancias políticas del momento, otorgue su permiso para que aquél sea entregado á sus jueces. En materia de responsabilidad por delitos oficiales, el fuero debiera tener el mismo objeto; pero ya hemos visto que en vez de ser así, la Cámara entra desde luego en el conocimiento del delito imputado; es ella sola el tribunal competente para declarar sobre la culpabilidad, y más que una garantía del acusado parece una amenaza de parcialidad y ligereza en el juicio. Como los gobernadores no gozan del fuero constitucional federal por delitos del orden común, no lo tienen en la parte que es garantía en su favor, y bien claro está que, al comprenderlos entre los funcionarios sometidos al juicio de la Cámara de Diputados, el artículo 103 no tuvo más mira que su responsabilidad ni más interés que el de sujetar á los gobernadores á la jurisdicción federal.

No existe esta disposición en las constituciones federalistas de América, lo que nos permite asegurar que puede vivir sin ella un buen sistema federativo; en cambio,

UNIVERSIDAD DE NUEVO LEÓN  
BIBLIOTECA UNIVERSITARIA  
"ALFONSO REYES"  
1625 MONTERREY, MEXICO

nuestras condiciones peculiares políticas; el abuso que en momentos de necesidad y aun de simple conveniencia hacemos de una palabra de la ley, y la fuerza de nuestras tradiciones centralistas y autoritarias, son motivos bastantes para que podamos convencernos de que la situación que el artículo 103 crea á los gobernadores, hace imposible su independencia del Poder central. La permanencia de un gobernador en el puesto que su Estado le confía, deberá ganarse con la obediencia y la subordinación si el Presidente cuenta con la Cámara popular; cuando ésta esté desavenida con aquél, la permanencia sólo estará asegurada haciendo causa común con la Asamblea para hostilizar al Presidente.

Se objetará que las infracciones de la Constitución de que el gobernador sea culpable necesitan la intervención federal para no quedar impunes; que no puede confiarse el correctivo á los medios que provea la Constitución local; y nosotros no negaremos que hay en el precepto que combatimos una lógica de jurisdicciones cuyo desprecio puede originar dificultades; pero cuando se ha aceptado el régimen federal, hay que soportar sus deficiencias, que son siempre un mal mucho menor que cualquiera de los muchos que acarrea la destrucción del sistema de gobierno y el desprestigio de las instituciones por inútiles. Es preferible buscar en cada caso el remedio con que el Gobierno central pueda combatir ó atenuar los inconvenientes que traiga un gobernador con su conducta, remedio que nunca falta de un modo absoluto y que aconsejan é indican las circunstancias. Y si alguna vez, por la gravedad del caso y la urgencia de la represión, el Gobierno federal llegase á emplear cierta violencia, malo y todo, el hecho encontraría una disculpa y aun quizá un aplauso en la opinión pública, y el daño en las instituciones, por excepcional y pasajero, sería bien insignificante

al lado del que se pone como permanente en una entraña del organismo nacional.

Los tribunales de la Federación tienen también en el juicio de amparo un elemento poderoso para acabar con el gobierno local, anulando sus leyes, desautorizando sus actos y estorbando su acción constantemente. El peligro será remoto en general y tendrá escaso valor cuando modificadas las condiciones de la Corte Suprema, se eleve su carácter por encima de las agitaciones é intereses políticos.

Hay una fuente de peligros para los Estados que no puede segarse, y contra la cual no tienen más salvaguardia que la cordura y la lealtad de los funcionarios que intervienen en la expedición de las leyes federales: la amplitud inevitable de las facultades legislativas. Por esta amplitud, una ley federal puede violar los principios esenciales y las garantías de justicia del sistema federal sin infringir un artículo expreso de la Constitución, imposibilitando así la defensa.

Toda ley que impone cargas ó distribuye beneficios, puede ser agresiva ó injusta; el presupuesto de egresos que cada año puede favorecer á un Estado con perjuicio de las necesidades de los otros y á costa de los fondos nacionales, rompe sin obstáculo las bases de equidad en que reposa la asociación de los pueblos.

La solidaridad nacional tiene ciertamente que sobreponerse al egoísmo de las localidades, que deben ver sin celos las obras de mejoramiento en un Estado, puesto que no es posible hacerlas simultáneamente en todos; pero la misma solidaridad, que no puede fundarse sino en la distribución equitativa de los beneficios, exige que sucesivamente se atienda á la prosperidad de todos, aunque en ninguno de ellos pueda así llevarse á un alto punto. Hay algunos que han llegado á irritarse al ver otras

regiones cruzadas por varias líneas férreas mientras ellos no tienen una sola y viven con sus puertas cerradas al comercio del mundo en que podrían derramar el producto abundante de su actividad emancipada. Pero lo que todos, sin excepción, han visto con un sentimiento de irritación exasperada, es la aplicación de gran número de millones al mejoramiento de la capital de la República, no siempre para obras necesarias ni siquiera meramente útiles; millones que hacen falta en los Estados para las obras más indispensables á su vida pobre y difícil.

La constitución del Brasil, una de las mejores del Continente, adoptó la siguiente disposición: "Los gastos de carácter local en la capital de la República, incumben exclusivamente á la autoridad municipal." El precepto es justo; pero lo cierto es que debiera ser innecesario escribirlo en una constitución que establece el régimen federal, que es el régimen de la justicia para los pueblos asociados en el pacto de la República.

## CAPITULO XVII

### Problema actual

Ninguna situación política es permanente mientras no esté de acuerdo con la ley, puesto que ésta es la que conserva la unidad de dirección y movimiento al través del cambio de hombres; pero ninguna ley es durable ni puede servir para la adaptación de la política práctica, si no es la representación del espíritu y de las condiciones sociales. El buen legislador (ha hecho observar un tratadista de cuenta) hace un trabajo, más que de creación, de interpretación del espíritu público y de la época en que hace la ley. Y en verdad, sólo hay que pedir por agregado que su obra vaya por delante del estado de los pueblos, y al interpretarlo lo presida y lo estimule al avance, abriendo el camino para facilitarlos.

La ley de 57, en desacuerdo con el espíritu y condiciones orgánicas de la Nación, no podía normar el gobierno, porque el gobierno resulta de las necesidades del presente y no de los mandamientos teóricos incapaces de obrar por sugestión ó por conquista sobre las fuerzas reales de los hechos. Así, la situación política en que ha vivido la Nación, divorciada por completo de la ley, ha sido y seguirá siendo transitoria, hasta que entre el Gobierno y la sociedad, la ley sea un vínculo en vez de ser un obstáculo, norma de conducta para el primero y base de los derechos de la segunda.