

Centralismo y federalismo (1814-1843)

Manuel Herrera y Lasso

Capítulo I La Constitución de Apatzingán

De la Constitución de Apatzingán —glorificada, con simulacro retórico, en el ayer reciente de su conmemoración sesquisecular— se ha dicho y repetido que es el inicio de nuestra vida institucional. ¡Indocta la rutina y grave el error! El nombre mismo de Constitución con que se la decora resulta, por lo equivoco de su aplicación de similar, un extravío verbal. El inoperante Estatuto de 1814 sólo fue —y en ello estriba su importancia histórica— la desafiante aunque absurda respuesta de la insurgencia mexicana al restablecimiento en España del absolutismo monárquico.

Atribuir a Morelos la inspiración del utópico conato es disminuir la patriótica visión del estadista. La minúscula asamblea que se autodenominó “El Congreso de Anáhuac” con petulante falacia geográfica, reiterada y agravada por Guerrero unos años después al llamarlos “anahuacenses” a los mexicanos todos,¹ pretendió organizar un régimen de gobierno republicano y centralista con ribetes parlamentarios asentado en la voluntad del Congreso y la veleidad del azar, “capaz —como lo expresa Bulnes— de producir anarquías hasta en las cadenas de las montañas”² y sobre el cual, con irrecusable testimonio coetáneo, Lorenzo de Zavala había

¹El 10 de octubre de 1824 prestó Victoria ante el Congreso el juramento prescrito por la Constitución. Guerrero, “anegado de placer”, se dirige al Presidente y le rinde pleitesía en enfática comunicación: “Los *anahuacenses* os tributan la más heroica gratitud premiando vuestros méritos con el sagrado depósito de su confianza para que los gobernéis”. (*Primer Centenario de la Constitución de 1824*, obra conmemorativa publicada por la Cámara de Senadores en los Talleres Gráficos Soria, México, 1924, p. 335).

²Francisco Bulnes, *La Guerra de Independencia*, 1910, p. 49.

Sumario

Capítulo I. La Constitución de Apatzingán	461
Capítulo II. La Constitución de Cádiz	463
Capítulo III. La Junta Provisional Gubernativa	463
Capítulo IV. El primer Constituyente. . . .	464
Capítulo V. El Plan de Constitución de 1823	466
Capítulo VI. Acta Constitutiva	471
Capítulo VII. La Constitución de 1824 . . .	475
Capítulo VIII. El desprestigio del régimen	478
Capítulo IX. Los estatutos centralistas . . .	485
Capítulo X. Síntesis del constitucionalismo centralista	499
Capítulo XI. Patria y patria	506

pronunciado en su tiempo la decisiva sentencia: “Obra de abogados o clérigos sin experiencia, sin conocimientos prácticos de gobierno, orgullosos con el título de diputados y embriagados con un poder que creían irresistible fundado en sus teorías tan mezquinas como ridículas, nada valía la Constitución ni tuvo nunca efecto”.³

El generoso —y funesto— error de Morelos de propiciar la Junta de Zitácuaro y respetarle el prematuro rango de asamblea constituyente, en cuyo auxilio había de sacrificar sus planes militares y hasta la propia vida, consistió en convertir su autoridad de supremo “Siervo de la Nación” en el sumiso acatamiento a unas cuantas “Excelencias” víctimas del morbo de soberanía, tan carentes de representación popular como de tino legislativo. El “Congreso de Anáhuac” no fue luz y lustre en la vida de Morelos, sino sombra y desventura.

Julio Zarate, que se empeña en enaltecer la obra y a sus autores, corrobora; sin embargo, el juicio peyorativo. Excepcional entre nuestros historiadores y publicistas, porque no le arredró la lectura de los 242 artículos del texto y pudo resumir a sabiendas su contenido, niega “cordura” a Morelos por “hacer y consentir que su autoridad dependiera del Congreso” y puntualiza que la Constitución “fue un conjunto de principios generales más bien que un Código político fundamental que pudiera organizar al país, cuyas tres cuartas partes estaban sometidas aún al dominio español. Los miembros de la asamblea que la discutieron y votaron no tenían más representación que la que el mismo Morelos quiso darles pues, con excepción del diputado de la provincia de Tecpan electo por una junta popular, los demás que instalaron el Congreso de Chilpancingo recibieron su nombramiento del generalísimo. Luego, la misma corporación aumentó el número de los vocales sin que para ello interviniese el voto popular. Faltaba, pues, investidura legal a aquellos patriotas para dictar una Constitución que no podía regir en un país asolado por la guerra y cuya primera necesidad era entonces conservar un centro firme de mando y acción que no podía residir en una asamblea”.⁴

Quiso la trashumante *Majestad* “situarse en donde su acción pudiera hacerse sentir mejor en medio de los grupos independientes por todas partes vencidos”,⁵ y a costa de la vida del gran insurgente, logró al fin instalarse en Tehuacán. No había de ser larga su permanencia ahí. Aunque muy tarde, don Manuel Mier y Terán enmendó el error de Morelos y disolvió el grupo de asenderados legisladores, sustituyéndolo por un “Director Ejecutivo” compuesto de tres personas.

Este general Terán, tan irrespetuoso con el Congreso y al que don Justo Sierra denuncia sin razón (porque era el de Anáhuac tan sólo un remedo congresional) como el fundador de la política de “golpes de Estado”, es el mismo de quien el doctor Mora cita con admiración estas lapidarias palabras escritas diecisiete años después: “gritan que la Constitución no sirve; por lo que hace a mí, si no me da otra la nación, hasta que tenga fuerza me bato por la última hoja”.⁶ Pero seguramente estimaba que entre el “al-

³ *Ensayo Histórico de las Revoluciones de México*, tomo I, p. 64.

⁴ *Primer Centenario de la Constitución de 1824*, op. cit., pp. 156 y 160^a.

⁵ Justo Sierra, *México. Su evolución social*, tomo I.

⁶ *Obras sueltas de José M. Luis Mora*, París, 1837, “Carta de 28 de mayo del general Terán a D. Francisco García, gobernador de Zacatecas”, tomo I, p. LXVIII (en nota).

modrote” de Apatzingán y la Constitución de 1824 a que se sometía con tan caballeresco civismo había tanta diferencia como entre la desesperada situación de los insurgentes de 1815, necesitados no de leyes ni buenas ni malas, sino de acción militar pronta y enérgica para sobreponerse al desastre, y las dificultades y tropiezos que, después de ocho años de régimen constitucional, amagaban en 1832 a la administración Alamán.

Capítulo II

La Constitución de Cádiz

La *primera Constitución mexicana* fue la de Cádiz de 1812; no porque en ella hubieran colaborado los diputados de la Nueva España, ni por su vigencia, en ésta, durante dos periodos —el uno de 1812 a 1814 en que la abrogó Fernando VII al grito de la plebe “vivan las caenas”, y el otro, de 1820, en que bajo la reivindicadora bandera de Riego, hubo de ser restaurada seis años después por el mismo “Indeseable”—, sino porque el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba hicieron de aquella Carta, con expresa declaración, el Estado de Derecho de la Patria emancipada.

Capítulo III

La Junta Provisional Gubernativa

El Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba que lo complementaron establecían para la Nueva Nación, denominada Imperio Mexicano, un gobierno monárquico, moderado, “con arreglo a la constitución peculiar y adaptable del reino” que habrían de darle sus próximas Cortes constituyentes.⁷

A falta de Fernando VII, a quien reconocían por emperador “en virtud del juramento de fidelidad que le tiene prestado la Nación”, llamaban sucesivamente al trono a alguno de los tres “serenísimos señores infantes” de España en el orden en que se les enumeraba; y, en caso de negativa de los designados, al que eligieran las Cortes.

Entretanto, el poder público quedaba confiado a una Junta Provisional Gubernativa integrada por 38 miembros nombrados por Iturbide de acuerdo con O’Donojú, la que debería ejercer su encargo “conforme a las leyes vigentes en todo lo que no se opusiera al Plan de Iguala” y cuidando “de que todos los ramos del Estado quedasen sin alteración alguna”.

Competía a la Junta el nombramiento de una Regencia compuesta de tres personas que, a la postre, se integró con cinco. La distribución de funciones de gobierno se hizo atribuyendo el poder ejecutivo a la Regencia y el legislativo a las Cortes; “pero como ha de mediar algún tiempo antes que las Cortes se reúnan (decía el artículo 14 de los Tratados), para que ambos poderes no recaigan en una misma autoridad, ejercerá la Junta el poder legislativo: primero, para los casos que puedan ocurrir y que no

⁷ Montiel y Duarte, *Derecho público mexicano*, tomo I, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1873, p. 60.

den lugar a esperar la reunión de las Cortes y entonces procederá de acuerdo con la Regencia; segundo, para servir a la Regencia de cuerpo auxiliar y consultivo en sus determinaciones”.

Desde su segunda sesión preparatoria —25 de septiembre de 1821— la Junta Provisional Gubernativa ansiosa de sobrepasar los límites impuestos a su autoridad, se adjudicó el carácter de soberana y el tratamiento de *majestad* y se declaró investida de las facultades que correspondían a las Cortes conforme a la Constitución de Cádiz, “en todo lo que no repugnare a los Tratados de la Villa de Córdoba”.

Capítulo IV

El primer Constituyente

Se reunieron las Cortes —nuestro inicial Congreso Constituyente— a principios de 1822 y lo primero que hicieron fue reconocer en sí mismas la soberanía de la Nación y establecer de una buena vez la división de poderes, asumiendo el legislativo y delegando graciosamente el ejecutivo en la Regencia, que ya lo tenía. Pero la lógica de la época podía salvar estas y otras contradicciones, mediante la obtusa soberbia congresional de que habían dado tan deplorable muestra el Congreso de Anáhuac y la misma Junta provisional.

El decreto de convocatoria ordenaba en el último de sus artículos “Luego que se reúna el Congreso, el cuerpo legislativo se dividirá en dos salas con igual número de diputados y facultades; dependientes, en consecuencia, una de la otra para todas las deliberaciones y leyes constitucionales que hayan de adoptarse, pues de este modo las propuestas por una sala serán revisadas por la otra, el acierto será más seguro y la felicidad política tendrá el mayor apoyo”.⁸

Tal fue la prudente disposición, que Iturbide cuidó de recordar a la asamblea en el momento de su apertura;⁹ mas ya reunidos y *soberanos* los diputados, no era posible que aceptaran sujetarse a ley alguna: y así como no conformes con ser Congreso constituyente se habían arrogado las facultades de Congreso ordinario, tuvieron a bien violar de nuevo la convocatoria y constituirse “revolucionariamente” en cámara única, todopoderosa.¹⁰

A imitación de la Junta se otorgaron el tratamiento colectivo de “Majestad”.¹¹ Y tan en serio hubieron de tomarlo, ofuscados por lo que Spencer ha llamado “la gran superstición política del siglo XIX”, que llegaron a sentirse los herederos de la autoridad absoluta de los monarcas españoles y a proclamarlo así en la tribuna parlamentaria.

“Déspota de vanidad ilimitada”, que obligó a las autoridades a reconocer por juramento su sacrosanta e indiscutible soberanía, tuvo que declarar Emperador a Iturbide entre los clamores de una muchedumbre enardecida.

⁸ Decreto de 17 de noviembre de 1821, Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, 1876, tomo I. p. 563.

⁹ *México a través de los siglos*, tomo IV, p. 55.

¹⁰ Bulnes, *op. cit.*, p. 384.

¹¹ Decreto de 26 de febrero de 1822, Montiel y Duarte, *op. cit.*, p. 280.

Los resultados no se hicieron esperar: el *Soberano* Congreso Constituyente, ofendido por la presión de las galerías e irritado contra quien le arrancaba el cetro, inició una política adversa al Libertador; y la prisión de algunos diputados, por sospechas de conspiración, resolvió en manifestaciones de franca hostilidad la actitud indecisa de los primeros días. Un señor representante, arrastrado por la exaltación congresional, llegó a proponer en las sesiones extraordinarias de agosto “que SE DECLARARA DISUELTO EL PACTO SOCIAL, en el caso de atentarse contra la representación nacional”.

El emperador la disolvió en octubre para reunirla de nuevo en marzo y abdicar la Corona. Durante ese tiempo funcionó la “Junta Instituyente” nombrada por el mismo Iturbide, que expidió las provisionales “Bases Orgánicas” —otro conato constitucional— juradas el 22 de noviembre de 1822.

En trance de palingenesia, el reinstalado Congreso se apresura a destruir su anterior actuación y a instaurar un orden nuevo. Tiene por nula la elección de Emperador y niega validez a la abdicación, desdeñando resolver sobre ella; tacha de ilegales los actos del gobierno imperial; declara inexistentes el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, origen de su legitimidad; cambia la forma de gobierno de monárquica en republicana; designa a los miembros del “Supremo Poder Ejecutivo”, cuya debilidad de triunvirato era una garantía de docilidad; y para desagravio de su propia ultrajada “Majestad” y en el más insano de los arrebatos despóticos, pretende abolir en un pueblo la memoria de su pasado y ordena “que se tenga por traidor a quien proclame a Iturbide con vivas o influya de cualquier modo a recomendarle como emperador”.¹²

En paz ya consigo mismo y dispuesto a cumplir su tarea constituyente, entra en guerra con las Provincias en cuyas Juntas, creadas por la Constitución española y aclimatadas y fortalecidas rápidamente en nuestro suelo al calor de la guerra de Independencia y de la lucha contra el Imperio, se había despertado el sentimiento de rebeldía contra el gobierno del centro y el presentimiento de independencia local.

Una comisión elegida por el doctor Mier (el singular Fray Servando) y aceptada por el Congreso, elaboró en dieciocho días el “Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana” presentado a la asamblea el 18 de mayo de 1823 y que ya no pudo discutirse.

Arreciaron los “gritos tumultuosos y anárquicos”¹³ de las Provincias que exigían el régimen federal y negaban facultades al Congreso para constituir a la Nación. Y éste hubo de ceder, a pesar de la oposición calurosísima de algunos de sus miembros, decretando la convocatoria para un nuevo constituyente y hasta manifestando al país, en una orden dictada en altas horas de la noche, que aunque ya sin poder para dar leyes constitucionales, estaba el voto de su soberanía por la institución de la república federal.

Don Luis Gonzaga Cuevas liquida la labor del Constituyente con este juicio definitivo: “La verdad era, que aquel cuerpo rodeado de todo el brillo que le daba la campaña

¹²Decretos: dos del 31 de marzo de 1823, dos del 8 de abril, y uno del 10 de abril. (Montiel y Duarte, *op. cit.*, pp. 239, 240, 241 y 242.)

¹³Así los calificaba el doctor Mier en su “voto particular” de 28 de mayo de 1823. Véase, también, su célebre discurso llamado “de las profecías” pronunciado ante el segundo Constituyente en la sesión de 13 de diciembre del mismo año, que puede leerse, aunque incompleto, en el libro de Castillo Negrete (*Galería de oradores de México en el siglo XIX*, 1877, tomo I, pp. 20 y ss.).

de independencia al reunirse en febrero de 1822, dejaba de existir sin excitar ni el respeto ni la gratitud de ningún mexicano”.¹⁴

Capítulo V *El Plan de Constitución de 1823*

El estudio sobre el ignorado Plan de Constitución de 1823, que formó parte de mi tesis profesional de 1915 y aparece entre las “Notas de historia constitucional” de mi libro de 1940, lo escribí en aquel lejano entonces con la convicción de laborar en terreno virgen e ilustrar el tema con aportación original.

Aclaro, sin embargo —y así lo he hecho reiteradamente en mi ejercicio magisterial— que no logré el hallazgo tras una búsqueda benedictina en archivos y autores, sino por la fácil y ocasional oportunidad de haber encontrado en los residuos de la biblioteca de mi padre un pequeño libro cuyo primer “cuaderno” contiene el texto del “Plan”, la exposición de la comisión redactora que lo precede y el “Voto particular” de 18 de mayo del Dr. Servando Teresa de Mier.¹⁵

Posteriormente, sólo una voz —la de Tena Ramírez— ha interrumpido el pertinaz silencio de la preterición. En la primera edición del “Derecho Constitucional Mexicano” (1944) consigna el tratadista en páginas de “Introducción” —suprimidas en las últimas ediciones— esta somera referencia: “En su segunda etapa el primer Constituyente sintió sobre sí la hostilidad del movimiento victorioso, al cual no inspiraba confianza. Las provincias, en actitud altanera, exigían la adopción inmediata del sistema federal y amenazaban con la separación. El Congreso quiso formular unas bases constitucionales, pero el único proyecto que se presentó no llegó a discutirse; era el plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, cuyo principal autor había sido el diputado por Guatemala D. José del Valle, con la colaboración de fray Servando de Mier y de don Lorenzo de Zavala, partidario el primero de la Constitución española y el segundo de la norteamericana, por lo que el proyecto significaba una transacción entre el federalismo y el centralismo y un esfuerzo para fijar la realidad nacional”.

En 1955, la editorial Porrúa, publicó el Plan sin su “Exposición de motivos” en las *Leyes Fundamentales de México* compiladas y magistralmente comentadas por Tena Ramírez que insiste sobre el tema (p. 146) en los siguientes términos:

El 28 de mayo (debió decirse 18) fue presentado un proyecto con el nombre de Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana. Había sido preparado en casa del P. Mier, durante dieciocho días, por una comisión cuyo nombramiento se atribuyó el mismo

¹⁴ *El porvenir de México*, tomo II, 1852, p. 261.

¹⁵ Se compilan en el libro tres “cuadernos” editados, respectivamente, en 1823 y 1824 y 1837 por la “Imprenta Nacional del Supremo Gobierno”, por la “Imprenta del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos” y por la “Imprenta del Águila”. El segundo “cuaderno” contiene la Constitución de 1824 y el Acta Constitutiva, y el tercero, las “Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana Decretadas por el Congreso General de la Nación en el año de 1836”.

Mier. Parece que el principal autor del proyecto fue el diputado por Guatemala, don José del Valle, no sólo porque él lo presentó y su nombre encabeza la lista de los firmantes, sino porque lo sostuvo con ‘un discurso lleno de sabiduría, que admiró al auditorio y al Congreso’, según dice Don Carlos María de Bustamante, que estaba presente. El proyecto de que se trata no alcanzó a ser discutido: sus ventajas, sin embargo, las ponderó Mier en el siguiente Congreso; y Bocanegra afirma que influyó en la Constitución de 24.

Y no ha habido más. Mi “estudio” de 1915 que intentó la valoración del “Plan” continúa siendo único. De él transcribo aquí su contenido medular.

La comisión redactora bebió su inspiración en dos fuentes doctrinarias: Rousseau y Montesquieu. La influencia del primero es decisiva y penetra toda la obra, fundamentando la teoría del derecho colectivo y rechazando el Senado de tipo norteamericano.

“Los derechos de los ciudadanos, declara el Plan, son los elementos que forman los de la nación. El poder de ésta es la suma de los poderes de aquéllos”... Y la exposición de motivos dice terminantemente: “la institución del Senado como cámara legislativa violaría el pacto social que da a la mayoría de los ciudadanos por sí o sus representantes la decisión de los asuntos”.

“Si en Nueva España —se precisa después— hay ocho millones de almas y se elige un diputado por 60,000, habrá en la primera cámara 133; y si para la otra da tres cada Provincia (éstas eran 15), habrá 45 en la segunda. Supóngase que 23 diputados de la segunda reprueban un proyecto admitido por los 133 de la primera; en este caso 23 votos *triunfarían de 755*”. Absurdo inconcebible para quien acepta como dogmas la igualdad micrométrica del individual derecho electoral y su corolario inevitable: la soberanía del número.

De Montesquieu tomó en sus líneas generales la teoría de la división de poderes, no repitiéndola en la forma que han vulgarizado los comentaristas, sino en aquella menos conocida que descubrió en la constitución inglesa el filósofo del siglo XVIII. “Debe haber, apunta la exposición de motivos, un cuerpo que quiera, otro que obre y otro que conserve”.

Es verdad que en *El espíritu de las leyes* se habla de las tres clases de poderes (*pouvoirs*) que hay en cada Estado: “el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos y contiendas de los particulares”, o de otro modo: “la potestad (*puissance*) legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho de gentes y la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho civil”; pero al dar cuerpo a estas generalidades que ocupan buena parte del capítulo relativo y ya con los ojos puestos en la constitución inglesa —de la cual, al fin y al cabo, es una apología la obra de Montesquieu— rectifica éste su exposición: “De las tres potestades de las que hemos hablado, la de juzgar es en cierto modo nula. No quedan, por tanto, sino dos; y como les es necesaria una potestad reguladora que las atempere, la parte del cuerpo legislativo que está compuesta de nobles es la adecuada para producir este efecto”.¹⁶

¹⁶Oeuvres de monsieur de Montesquieu. Tome premier, a Londres. M. DCC. LXXXVII. De *L'esprit des loix*. Liv. XI. Chap. VI: de la Contitution d'Angleterre.

Sólo por la expansión sin igual del pensamiento político francés del siglo XVIII, resulta explicable el error general de atribuir a Montesquieu la originalidad de la clásica división de poderes que figura en el articulado de nuestra constitución y tiene abolengo aristotélico. El gran filósofo griego que dedica en la *Política* sendos capítulos a los tres poderes, declara que existen necesariamente en todo Estado y los designa expresamente como “poder deliberante, poder ejecutivo, considerado en las atribuciones y en la elección de los magistrados, y poder judicial”. Y téngase en cuenta que, para Aristóteles, “magistrado es el funcionario público investido del derecho de mandar”.

¿Cuáles son, en cambio, los tres poderes que percibe Montesquieu en la constitución inglesa? El legislativo, el ejecutivo y el “ordinativo” o “potestad reguladora” (*puissance réglante*)¹⁷ que también forma parte del primero. Pudo el genial autor del “más profundo de los libros frívolos” producirse en el curso del capítulo con cierta imprecisión que ha extraviado el criterio de muchos y que da visos de razón a la frase ingeniosa repetida por Macaula: no *De l'esprit des lois*, sino *De l'esprit sur les lois*, debiera titularse el libro de Montesquieu”. Pero cuando se trata en definitiva de las instituciones inglesas, olvida por completo al poder judicial y dice sin sombra de vacilación: “Esta es la constitución fundamental del gobierno de que hablamos. Estando formado de dos partes el cuerpo legislativo, la una sujetará a la otra por su mutua facultad para impedir, ambas estarán sujetas por el poder ejecutivo el cual a su vez lo estará por el legislativo. Estas tres potestades habrán de formar un reposo o inacción; pero como por el movimiento necesario de las cosas se ven violentadas a marchar, tendrán que hacerlo de común acuerdo”.¹⁸

Tan sabias enseñanzas sumadas a la influencia del modelo norteamericano¹⁹ no fueron, sin embargo, suficientes para acallar los prejuicios del contrato social y produjeron el cisma en el seno de la comisión: cinco miembros de ella desconocieron al pontífice de Ginebra, proponiendo un Senado de acuerdo con la teoría norteamericana, y los seis restantes, fieles a la autoridad consagrada por la revolución francesa, hicieron prevalecer el senado “conservador” —fruto de una conciliación imposible—, que resultaba ser potestad reguladora y representante de la federación, sin facultades legislativas.

El doctor Mier, cuya cultura política europea le permitía aceptar “a beneficio de inventario” las ideas de Rousseau y llamar a la voluntad numérica de los pueblos y al estado natural de la Nación “zarandajas de los pobres políticos de provincia”,²⁰

¹⁷ Con estos nombres, respectivamente, lo designan dos traductores españoles de *El espíritu de las leyes*.

¹⁸ *Ibid.* Es de Rabasa (cfr. *La Constitución y la Dictadura*, p. 258) el acierto de haber iniciado la crítica a la versión corriente de las ideas de Montesquieu, por más que se haya detenido a medio camino. Con todo, no podemos aceptar su argumento de lenguaje que descansa sobre esta afirmación inexacta: Montesquieu... no habló de tres poderes (*pouvoirs*) sino de tres potestades (*puissances*). Nuestras citas demuestran que empleó indistintamente las palabras *pouvoirs* y *puissances*.

Tomas Paine, que a distancia de medio siglo de *El espíritu de las leyes* escribió también sobre el tema, señala solamente dos especies de gobierno: “el de hacer las leyes y el de ejecutarlas o administrarlas” sosteniendo que “el que llamamos poder judicial es con rigor y exactitud el poder ejecutivo de todo país”.

(*El derecho del hombre*, cap. “De las Constituciones”, trad. de Puglia, Philadelphia, 1821).

¹⁹ “La Nación Mexicana, decía la exposición de motivos, admira en los Estados Unidos la rapidez de sus progresos y cree que la forma libre de su gobierno es la causa que los produce.”

²⁰ Discurso citado.

encabezó la oposición de la minoría y formuló voto particular en favor del senado legislativo sobre la base de este indiscutible aforismo: “en estas materias mientras menos invención más seguridad”.

Su magistral alegato, que ojalá hubieran tenido a la vista nuestros constituyentes de 56 al votar contra el bicammarismo, pone de manifiesto la penetración de un criterio político extraordinario, cuya seguridad no reposaba sobre los prejuicios de la época. Cita al Espíritu Santo para calificar de “turba” a los diputados y opone resueltamente a la fuerza de la cantidad, la preponderancia de la calidad: “no es un inconveniente que el voto de pocos hombres sesudos prevalezca al de la multitud”.

Declara el Plan que el gobierno de la nación es el de una república representativa y federal; pero ante el despertar de las provincias “que comienzan a sentir sus fuerzas” y por temor de que su independencia de Estados acarree debilidad a la nación, pone “andaderas a nuestra infancia política”,²¹ dispuesto a quitárselas en cuanto ya no sean necesarias y ofrece un federalismo mitigado, estableciendo bases de población para la elección de los Congresos Provinciales, Ayuntamientos, Alcaldes, Regidores y Síndicos; otorgando al Ejecutivo de la federación la facultad de proveer los empleos políticos y de hacienda de cada provincia, a propuesta de los Congresos Provinciales; determinando las atribuciones de los Congresos y de los Prefectos; creando un tribunal especial dentro del Congreso de la Nación para juzgar a los diputados de estos Congresos Provinciales; haciendo de los Prefectos, enjuiciables por los tribunales comunes, no gobernadores sino agentes del poder federal, como nombrados por él; subordinando los Institutos de Provincia al Instituto nacional, bajo la dependencia inmediata del Congreso; atribuyendo al Ejecutivo de la Federación el nombramiento —recaído en “letrados”— de los jueces y magistrados de toda la República.

¿Quién podría resolver si acertó la comisión al proponer este sistema de términos medios, tratándose de una idea que nunca pasó de proyecto, porque, inseparable del “momento”, ya no pudo ser ella la que inspiró las constituciones regresivas de 36 y de 43?... “Dígase lo que se quiera —sostenía el doctor Mier ante el segundo Constituyente hostil a sus opiniones—, en este proyecto hay mucha sabiduría y sensatez”, y si sus autores no propusieron desde luego una auténtica federación,²² no fue porque desconocieran las excelencias de ese régimen, sino porque lo creyeron imposible para la naciente república, y en “interés mismo de los pueblos” quisieron moderarlo.

Entendieron a Montesquieu y clarificaron su doctrina con fórmulas accesibles: “El que se llama poder legislativo es el poder que dicta las leyes; el que se denomina poder ejecutivo es el poder que las hace cumplir. El uno es la voluntad; el otro, la mano de la Nación”. E intentaron legislar para México, el México de entonces, avizorando el panorama de la República sin que infirmaran su visión los engañosos fuegos fatuos del patriotismo. La severa franqueza con que denuncian el estado general de “una Nación donde más de la mitad de su población se compone de indios estúpidos e

²¹ Mier. Discurso citado.

²² Se les reprochaba el haber propuesto un gobierno federal en el nombre y central en realidad (cfr. el discurso antes citado).

ignorantes” está muy por encima de la ofuscación sufragista que en el Congreso de 56 hace enmudecer a Arriaga al sostener el voto restringido que excluye a los analfabetos y aclama a los oradores que ensalzan las virtudes cívicas del pueblo: su cordura, su tino político, su prudencia electoral.²³

En contraste con sus aciertos, contiene el Plan postulados engañosos e inútiles y vicios estructurales. Entre los primeros cabe señalar los siguientes: “ningún hombre tiene derecho sobre otro hombre si él mismo no se lo ha dado”; “son deberes de los ciudadanos... no ofender a sus semejantes”; “la ilustración es el origen de todo bien individual y social”. Entre los segundos, merecen la primacía peyorativa: el ejecutivo triple en lugar de individual; la sustitución del Senado de tipo norteamericano por el Senado “poder conservador”, y el poner a la enseñanza directa y totalmente en manos del Congreso.²⁴

Si la influencia del ejecutivo es perniciosa para ella, cuánto más habrá de serlo la de una asamblea parlamentaria. Tan funesta providencia sólo puede explicarse por los prejuicios de la época que dejaron su huella en la exposición de motivos. “El ejecutivo —pensaban los proyectistas— se estanca, procura conservar y por consiguiente favorecer la perpetuidad de opiniones; sólo los Congresos marchan según el movimiento del siglo”. Y dentro de este criterio que hace de un Congreso, al propio tiempo, asamblea de legisladores y academia enciclopédica de sabios, el movimiento de la opinión en materias políticas resulta confundido con el progreso de las ciencias.

Tal es el Plan de Constitución del 18 de mayo de 1823 preferido por la inadvertencia de historiadores y publicistas que destaca, en nuestros anales legislativos, como el empeño constituyente menos alejado de la realidad mexicana.

Con propósito rigurosamente objetivo cuya meditada prudencia sería temerario desconocer, la comisión redactora se esforzó por resolver la disyuntiva inicial —centralismo o federalismo— tendiendo un puente entre la desorganización de un pueblo en revuelta y su unificación en Estado mediante “el sistema de gobierno más complicado de todos y que requiere más delicada comprensión de los principios que lo informan”.²⁵ No se les podría dirigir a aquellos virtuales legisladores el reproche justiciero de Montesquieu al Oceano de Arrington: “habéis edificado a Calcedonia teniendo ante los ojos la ribera de Bizancio”.

²³En las sesiones del 18 y del 25 de septiembre y en la del 16 de octubre Ramírez y Zarco recogieron los aplausos de las galerías entonando el panegírico del pueblo: “soberano a quien se quería despojar de su cetro” y en cuyo “instinto y cordura” se debiera siempre confiar. Ocampo dijo la última, desmesurada, palabra: “Si el pueblo yerra alguna vez, bien; esto no es motivo para arrancarle sus derechos, es el dueño de la casa y pondrá a administrarla a quien juzgue más a propósito”. (Zarco., *Historia del Congreso Constituyente*, pp. 329, 348 y 458 del tomo II.)

²⁴Quizá debiera añadirse el propósito de establecer más tarde el juicio por jurados no sólo en lo criminal sino en lo civil; pero el haberlo dejado para cuando estuvieren “adelantada la civilización y mejorada la moralidad de los pueblos” nos hace pensar que más fue un halago del momento a las aspiraciones democráticas que una seria promesa constitucional. La exposición de motivos deja ver mucho a este respecto.

²⁵Es Rabasa quien así lo define (*op. cit.*, p. 14).

Capítulo VI *Acta Constitutiva*

Nuestro federalismo nace el 31 de enero de 1824. Centralistas lo habían sido el conato de Apatzingán, la Constitución gaditana adoptada por el México independiente, el gobierno provisional estatuido por el Constituyente a la caída del Imperio. El régimen federal que en 1823 aparece como intento importante en el “Plan” del 18 de mayo y como declaración baldía en el decreto del 12 de junio, adquiere realidad institucional en el Acta constitutiva.

Ramos Arizpe presentó en noviembre de 1823 el proyecto de Acta Constitutiva de la Nación Mexicana y el Congreso, al aprobarla, la denominó con indeleble sello bautismal: “Acta Constitutiva de la Federación”. Si, como lo postula De Maistre, “la debilidad y la fragilidad de una Constitución están precisamente en razón directa de la multiplicidad de sus preceptos”, resulta patente el mérito excepcional del Acta que sólo contiene 36 artículos y acredita la rara prudencia de su autor que supo resistir a “la idea atrevida de fabricar una Constitución, como el mundo, en siete días”.²⁶

El 17 de junio de 1822, el primer Constituyente convoca para la elección del segundo a la población de las provincias de California alta, California baja, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guadalajara, México, Michoacán, Nuevo León, Nuevo México, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Santander, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tejas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y las Provincias de Guatemala que permanecían unidas a México.

El Acta innova la división territorial y transforma las 24 provincias en 17 estados y dos territorios: integrando con las de Sonora y Sinaloa el estado “interno de Occidente”, con las de Coahuila, Nuevo León y Tejas el “interno de Oriente” y con las de Durango, Nuevo México y Chihuahua (que no estaba incluida nominalmente en la convocatoria) el “interno del Norte”; convirtiendo en territorios las dos Californias unificadas y el partido de Colima segregado de Jalisco; sustituyendo con este nombre el de “Guadalajara” y con el de “las Tamaulipas” el de “Santander”. Las Provincias de Guatemala desaparecen.

Previno el Acta en su artículo 8° que “en la Constitución podría aumentarse el número de los Estados y modificarlos según se conozca ser más conforme a la felicidad de los pueblos”. Y en efecto se enumeran en ella (art. 5°) como “partes de la Federación”, los siguientes 19 estados y cuatro territorios: el Estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oaxaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Jalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas; y los territorios de la Alta California, de la Baja California, de Colima y de Santa Fe de Nuevo México. Tlaxcala permanece en situación innominada en tanto se dicte la ley posterior que defina su rango.

²⁶ Montiel y Duarte, *op. cit.*, tomo II, p. 3. Así lo declara la exposición.

“Nótase sin embargo en la historia de estos precedentes —advierte Montiel y Duarte— 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 a tener existencia constitucional sino en virtud del Acta Constitutiva”.²⁷

En realidad, sólo se trató con este perturbador decreto de ganar tiempo, satisfaciendo por el momento a las provincias más exigentes; pero ya el Acta remedió el mal y restableció la lógica del sistema. “Las constituciones de los Estados —previene el artículo 24— no podrán oponerse a esta Acta ni a lo que establezca la Constitución general; *por tanto no podrán sancionarse hasta la publicación de esta última*”.

La creación de estados reunidos en una federación imponía a Ramos Arizpe la necesidad lógica y política de sujetar al voto de ellos la constitución que poco después habría de discutirse; y consecuente consigo mismo propuso al Congreso su propia reorganización, mediante la convocación inmediata de “un senado también constituyente, compuesto de dos senadores nombrados por cada Estado, para que a nombre de estos revisara y sancionara la Constitución general”. De esta manera respetaba en los estados que acababan de salir de sus manos, la independencia que les había otorgado, y suplía las convenciones locales —imposibles entonces entre nosotros— mediante las cuales los estados norteamericanos ratificaron, con la Constitución, el pacto federal.

El artículo no prosperó, a pesar de su excelencia desde todos puntos de vista, como era de esperarse de una asamblea “soberana” cuya omnipotencia sufriría con él un grave quebranto; fue retirado por la Comisión y se sentó precedente contradictorio, que los Congresos constituyentes de 1824, 1847, 1856 y 1916 habrían de respetar en lo sucesivo como verdad legal, de que en un país federado sean las constituciones obra exclusiva de una asamblea de representantes de la Nación y nunca de los estados.

Error inveterado y persistente, que urge disipar de una vez por todas, es el que hace de nuestro federalismo una creación ex nihilo o, a lo sumo, una imitación extralógica del gobierno norteamericano, en cuya “República floreciente y feliz” reconocieron nuestros constituyentes “haber tenido un modelo que imitar”.

Ni la uno ni lo otro. Desde un punto de vista ideológico fue el nuestro un proceso de desintegración mediante el cual el concepto unitario de Nación fraccionó su contenido y adquirió en el de Federación una nueva forma de coordinación, no por razones de conveniencia lógicas o extralógicas, sino por el apremio de una ineludible necesidad, para convencerse de lo cual basta releer el libro de Zavala; como me lo aconsejó alguna vez mi venerado maestro don Miguel S. Macedo; basta darse cuenta de que, caído el Imperio, aunque no hubiera una real independencia local, había el presentimiento y el ansia de ella; basta considerar con qué “gritos tumultuosos y anárquicos” la exigían las provincias encabezadas por Zacatecas y Jalisco. Era tal el sentimiento de rebeldía contra el debilitado gobierno del Centro que, si México no se hubiera constituido en república Federal, habría corrido el gravísimo riesgo de disgregarse en la anarquía en beneficio de nuestros vecinos del norte.

²⁷ *Op. cit.*, tomo II, p. XI.

Error es también el de anticipar el origen del federalismo, descubriéndolo en el decreto del 12 de junio de 1822 concebido en los siguientes términos: “El soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las Provincias estar al voto de su soberanía por el sistema de República federal, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para un nuevo congreso que constituya a la nación”.

La evidente inocuidad de la resolución que sólo expresa un desiderátum, nos relevaría de contradecir su eficacia imperativa, si no incidiera en este yerro el insigne maestro Macedo, cuyo excepcional extravío provino quizás —y tal sería su disculpa— de un respetuoso acatamiento a la fórmula que pone fin y remate a la Constitución: “Dada en México a 4 del mes de octubre del año del Señor de 1824, 4º de la Independencia, 3º de la Libertad y 2º de la *Federación*” Aseveración cronológica esta última, tan solemne como falsa, que ni histórica ni jurídicamente puede constreñirnos a la adhesión.

Con ejemplar sobriedad implanta el Acta el sistema federativo, dando con ello vida a los estados; establece la división de poderes con las facultades esenciales de cada uno; fija la extensión de la autoridad federal y marca normas generales para el gobierno de los estados.

Su federalismo que no admite atenuaciones tampoco tolera excesos y el artículo 3º declara que “la soberanía reside radical y esencialmente en la Nación...”, fórmula expresiva y sabia, “muy superior —dice don Emilio Rabasa— a la que empleó la Carta de 57 por cuanto que define, sin términos equívocos, una cuestión que ha sido siempre capital en los pueblos rigidos por instituciones federativas”.²⁸

Mal se avenían las ideas de la época con la existencia de un Ejecutivo de fuerza equilibrada con la de los otros poderes. Satisfechos los representantes del pueblo con el triunvirato que un Congreso había exaltado a la presidencia y otro podía deponer a su antojo; y reciente la impresión del golpe de Estado de Iturbide, más intensa en algunos por el recuerdo de la prisión sufrida, no es de extrañar que recibieran con desconfianza la parte relativa del proyecto, y aplazaran la resolución del problema, rechazando el artículo 16 que depositaba el poder ejecutivo en un solo individuo y dejando a la Constitución el decidir sobre lo singular o corporativo del alto encargo (Art. 15).

Ciertamente, la comisión de Constitución, de valía muy superior a la del conjunto del Congreso, no concebía con medrosa desconfianza las funciones del Poder Ejecutivo; pero convencida de que tal era el criterio predominante en la asamblea y en previsión del fracaso si lo atacaba de frente, se adelanta al desagrado de los congresistas y, por una parte, los confirma en sus errores declarando exorbitantes algunas de las facultades presidenciales que ella propone y que están muy lejos de serlo, mientras procura tranquilizarlos, por la otra, venciendo sus repugnancias con la consideración de que no a los hombres sino a las leyes se va a confiar el gobierno de la República.

²⁸El artículo 14, México, D. F., Tipografía de El progreso latino, p. 131.

El ingenuo halago surtió sus efectos y el Congreso solamente rechazó —acertadamente— la última de las XVI fracciones del artículo 18 del proyecto que permitía al Ejecutivo conmutar las penas impuestas por la autoridad judicial.²⁹

Contiene el Acta (Art. 29: “Ningún Estado entrará en transacción o contrato con otro o con potencia extranjera...”) una extraña prohibición, copiada de la constitución norteamericana que desnaturaliza a los estados asimilándolos a potencias extranjeras y que sólo puede justificar, a mi entender, el temor de que el acuerdo de dos o más de ellos pusiera en peligro la unión federal. Afortunadamente, el error no pasó de ahí: ya el artículo 162 de la Constitución marcó la diferencia entre las relaciones internacionales terminantemente prohibidas a los estados y las de éstos entre sí, permitidas mediante el consentimiento del Congreso.

Hombres de su época, no podían los autores del proyecto sustraerse a las fuertes corrientes de opinión que agitaban nuestra revuelta sociedad y llevaban al Congreso aspiraciones de libertad y anhelos indefinidos de bienestar político.

Era necesario que el Acta les diera expresión y expresión majestuosa, así fuese meramente teórica, y los artículos 18 y 30 declaran solemnemente: “Todo hombre que habita en el territorio de la federación tiene derecho a que se le administre pronta, completa e imparcialmente justicia...” “La Nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano”. Y si el primero queda en la categoría de “declaración ideal” y el segundo contiene en promesa las garantías individuales y políticas, ambos echan sobre la República la imposible obligación de la sabiduría y de la justicia absolutas.³⁰

La propensión antropocéntrica peculiar de nuestros legisladores constituyentes que nunca dejan de sentirse colocados en la cima de la Historia, marca su huella en el “Acta” con las que Menéndez y Pelayo llamaría “declaraciones de derechos valederas para toda la eternidad”. Así, el artículo 2º proclama: “La Nación mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquiera otra potencia, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”; y el artículos 4º enfatiza: “La religión de la Nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra”.

²⁹“Entre las facultades designadas al Supremo Poder Ejecutivo —dice la Exposición de Motivos— ha creído la comisión de su deber el conceder algunas que no encuentra dadas al Ejecutivo aún de algún sistema central y tal vez ni al de monarquías moderadas.”

De las facultades que el artículo 18 del proyecto —16 del Acta— atribuye al Ejecutivo, solamente tengo por “exorbitantes” la ya citada de la conmutación de las penas y la que le encomendaba “cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por los tribunales *competentes*” (fracción XIII).

El Constituyente sustituyó “competentes” por “generales”, suprimiendo así la peligrosísima facultad de calificar la competencia de los jueces. Y la Constitución (fracción XIX del artículo 110) precisó la norma refiriéndola a sólo los tribunales federales.

³⁰En la expresión “leyes sabias y justas” que figura en la Constitución de Cádiz, parece que nuestros legisladores creyeron encontrar la perfección de la forma que Flaubert perseguía: “términos sin sinónimo que sean el cuerpo único de la idea”. El Acta se sirve de esta expresión en el artículo 30 y en el 4º. La Constitución la repite en su artículo 3º. Y todavía aparece en 1856: ligeramente modificada en el famoso artículo 15 del proyecto de la comisión que promete al catolicismo la protección de “leyes justas y prudentes” y la misma de siempre en el voto particular de Olvera que se oponía a la libertad de cultos y formuló artículo en tal sentido.

(La Constitución que en los artículos 1º y 3º, respectivamente, reitera una y otra norma, añade la del artículo 171 que previene: “Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados”).

Y concluyo: por meramente formales, estas deficiencias y las antes señaladas no rebajan los méritos del “Acta”, que sobresale en nuestra tradición legislativa como el primer hito, todavía luminoso y enhiesto, del régimen federal mexicano.³¹

Capítulo VII

La Constitución de 1824

La Constitución de 1824, a la que fue incorporada el “Acta” como parte de un todo irreformable hasta 1832, se ajustó sustancialmente a ella con algunas —excepcionales— deformaciones en el desarrollo del germen: lo cual acredita el acierto de la obra y suscita el problema, nunca cabalmente estudiado, del porqué sobrevino el desprestigio del sistema.

En el segundo Constituyente, el proyecto del “Acta” marca una etapa nueva en nuestra evolución política. Ramos Arizpe propuso que la “Federación mexicana” tuviera un presidente y un vicepresidente designados con los requisitos y condiciones que la Constitución estableciera.

³¹ En 1915 finalicé mi estudio del Acta Constitutiva con esta frase estereotipada: “...El Plan de Virginia, obra inmortal de Randolph”.

Del maestro Rabasa había aprendido que “Randolph necesitó cuatro días para la erección de una forma de gobierno en el Plan de Virginia, base inmortal de la Constitución americana”. Y por el libro de Kent —“*Comentarios a la Constitución de los Estados Unidos de América*”— había sabido que “aunque la convención federal de 1787 debió su origen directamente a la proposición que hizo Virginia en 1776, el que sugirió primero y plenamente demostró la necesidad de una convención ampliamente autorizada para reformar y reorganizar el gobierno, fue el coronel Hamilton en 1780, siendo ayudante del general Washington. En su docta y, puede decirse, extraordinaria carta (considerando que sólo tenía 23 años cuando la escribió) dirigida en septiembre de aquel año a H. James Duane, miembro del Congreso por el estado de Nueva York, demostró de la manera más clara los defectos y la absoluta ineficacia de los artículos de Confederación y que, para su conservación y bienestar, los Estados Unidos necesitaban un gobierno nacional investido de suficientes poderes soberanos, como los que la Confederación contenía sólo teóricamente, sin tener funcionarios que los desempeñaran”.

Pero es a don Gustavo R. Velasco, traductor experto de *El federalista*, a quien debo la rectificación que superpone la noción exacta a la verdad a medias. “Tiene razón don Emilio Rabasa —me dice el sobresaliente discípulo de ayer y amigo admirado de hoy— cuando escribe que Randolph presentó el Plan de Virginia a la Convención de Filadelfia de 1787. Pero no la tiene, cuando da a entender que Randolph fue el autor de dicho Plan.”

“Según la información unánime de los escritores norteamericanos, el Plan fue obra de la representación de Virginia que presidía Randolph. La parte principal en ella correspondió a James Madison, después uno de los autores de *El federalista*, secretario de Estado bajo Jefferson y cuarto presidente de los Estados Unidos. Tanto debido a este hecho como el brillante papel que desempeñó en la Convención, a Madison se le llama *el Padre de la Constitución*.”

“Randolph (Edmund Jennings) se negó a firmar el proyecto de Constitución aunque abogó porque se ratificara por parte de Virginia. Fue procurador general y secretario de Estado bajo Washington.”

México inconstituido era campo propicio para los improvisadores y éstos no se hicieron esperar.

El diputado Demetrio del Castillo aporta una iniciativa de Ejecutivo plural, cuya elección y duración serían determinadas por la Constitución.

La “Presidencia de la Federación Mexicana” se integraría con un presidente, un vicepresidente que sustituiría a aquél en sus faltas y un designado que lo sucedería al término del periodo y tendría por tanto un doble ejercicio presidencial. El vicepresidente y el designado, con “voto consultivo en todas las acciones y operaciones del Gobierno”, serían censores del presidente para vigilar su conducta y acusarlo ante el Congreso si “atentaba contra las libertades patrias”.

La comisión rechazó en términos de inmerecida benevolencia este absurdo sistema de continuismo, tutela y espionaje y reiteró su propuesta en cuanto a presidencia y vicepresidencia, salvaguardando “la unidad personal” en el Ejecutivo, pero sometiéndolo en cierto modo a un Consejo de gobierno y fijando en cuatro años la duración del cargo.

No fue el diputado Rejón más atinado al proponer también el Ejecutivo plural, para evitar que “nuestro gobierno degeneren en monárquico y quede expuesta a ser arrancada la tierna planta de nuestra libertad”.

De acuerdo con su iniciativa, “el Gobierno Supremo de la Federación debía residir en *tres individuos amovibles por partes*”, significando con este raro modo de decir que cada año se efectuaría el cambio de uno de los tres.

Finalmente, el diputado Guridi y Alcocer evoca el genio de Roma y demanda inspiración a la “gran maestra y la mayor de las Repúblicas, que erigió dos cónsules desde la expulsión de los Tarquinos, costumbre que observó hasta su ruina por los emperadores”.

Propuso, en tal virtud, para “depositarios del Poder Ejecutivo” a dos individuos con dos suplentes, uno de los cuales dirimiría las posibles divergencias de los “cónsules”.

Son de señalarse la torpeza del sistema que ponía al Gobierno en manos de un “tercero en discordia” y el doble error histórico en que incide el autor de la iniciativa. En la primitiva institución que sucedió al reinado de Tarquino el Soberbio los cónsules estaban sometidos al Senado y el Consulado, aunque desvirtuado, subsistió durante el Imperio hasta desaparecer a fines del siglo IX de nuestra era.

Ninguno de los proyectos fue aprobado por el Congreso que resolvió diferir el problema. “El Supremo Poder Ejecutivo —previno el artículo 15 del Acta— se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que esta señale.”

Así se mantuvo durante año y medio, hasta la presidencia de Victoria, la precaria situación del Ejecutivo cuya debilidad de triunvirato sometido al Congreso que podía nombrarlo y renovarlo a su arbitrio, era garantía de docilidad. A los diputados del primero y segundo Constituyente los obsedía el temor del retorno de Iturbide. La sombra del Libertador se proyectaba desde Liorna, en el Mar Tirreno, sobre aquellas asambleas verbalizantes, ofuscadas por la petulancia de una falaz “soberanía”.

Preponderó, al fin, en la Constitución el pensamiento de Ramos Arizpe. Se depositó el Poder Ejecutivo “en un solo individuo que se denominaría Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” y se instituyó la vicepresidencia individual también. En ambos cargos el periodo de ejercicio era de cuatro años.

Cada una de las (entonces) diecinueve legislaturas elegía al efecto dos personas sin atribuirles carácter de presidente o vicepresidente. La Cámara de Diputados computaba los sufragios de esta indistinta elección y hacía la declaratoria respectiva. Todas sus decisiones en el proceso electoral requerían votaciones por estados.

El candidato que hubiera obtenido la mayoría absoluta sería el Presidente. Si dos la lograban, la investidura presidencial correspondía al favorecido con mayor número de votos, quedando el otro como vicepresidente. En caso de empate, la elección de la Cámara decidiría quién de los dos era el Presidente, atribuyendo al otro la vicepresidencia.

Si sólo uno alcanzaba la mayoría absoluta, se le declaraba Presidente y entre los dos que le siguieran en votos la Cámara de Diputados elegía al vicepresidente. Si ninguno de los candidatos obtenía la mayoría absoluta, la Cámara, designaría en sucesiva elección, entre los candidatos de superior mayoría relativa, al presidente y al vicepresidente.

Como se ve, la doble elección competía a las legislaturas. La Cámara de Diputados sólo elegía en función complementaria en caso de empate entre candidatos con mayoría absoluta y en caso de candidatos con sólo mayoría relativa.

Si faltaban simultáneamente el presidente y el vicepresidente, asumía el Poder Ejecutivo el Presidente de la Corte entre tanto la Cámara de Diputados elegía un presidente interino o entre tanto el Consejo de Gobierno, si el Congreso estuviere en receso, designaba a dos individuos que no fueran congresistas, ni, por tanto, miembros del propio Consejo, para que con aquel funcionario formaran un interino Ejecutivo plural. (El Consejo integrado, según lo prevenido en el artículo 113, por la mitad de los individuos del Senado, uno por cada estado, era una asamblea muy superior, en organización y funciones, a la Diputación o Comisión permanente de nuestras Constituciones posteriores).

El supletorio sistema adquiere relieve en el “Acta de Reformas” de 1847 que, al suprimir la vicepresidencia titular, habría de recurrir a él para sustituir al presidente faltante.

El acierto de Ramos Arizpe implantando la presidencia y la vicepresidencia individuales, sustentadas en el voto de las legislaturas “electas popularmente” (Art. 158) se amengua y desvirtúa hasta el fracaso por el procedimiento instaurado para designar al vicepresidente con radical innovación del respectivo texto norteamericano.

La concisa crítica de Otero en la exposición de motivos que precede al “Acta de Reformas” es la condenación irremisible del sistema.

“Cuando se observa —dice el insigne repúblico— que el método electoral se arregló en la Constitución de 1824 de manera que los sufragios no se diesen separadamente para el Presidente y Vice, sino que se acordó conferir este último cargo al que tuviese menos votos, declarando así que el Vicepresidente de la República sería el *rival vencido* del Presidente, es preciso asombrarse de que se hubiera admitido una combinación tan funesta. Así ella ha influido no poco en nuestras disensiones y guerras civiles...”

La verdad de esta última aseveración está corroborada por la historia. Durante la primera vigencia de la Constitución de 1824 se suceden las conspiraciones de los “rivales vencidos”: Bravo contra Victoria; Bustamante contra Guerrero; Gómez Farías

contra Santa Anna. Y cuando, restablecido el imperio de aquella Carta, el Constituyente de 1846 elige presidente a Santa Anna y vicepresidente a Gómez Farías (para destituirlo tres meses después por decreto que, anticipándose al “Acta de Reformas”, suprime la vicepresidencia) el obstinado titular de ella reincide en la deslealtad convirtiendo, otra vez, su interinato en suplantación plena de la menospreciada autoridad presidencial.

Capítulo VIII *El desprestigio del régimen*

Elegidos Victoria presidente y Bravo vicepresidente, inició el primero su gobierno el 10 de octubre de 1824.

Bravo se rebeló contra el Presidente, adhiriéndose al Plan de Montano proclamado en Otumba el 23 de diciembre de 1827 y, derrotado en Tulancingo —7 de enero de 1828— fue desterrado por decreto del Congreso.

El 1º de septiembre de 1828, conforme a lo dispuesto por el artículo 79, dieciocho legislaturas —la de Durango no estaba reunida— efectuaron la indistinta elección de presidente y vicepresidente. De los treinta y seis votos emitidos, correspondieron once a Gómez Pedraza, nueve a Guerrero y seis a Bustamante; el resto en cifras inferiores se diseminó entre otros candidatos.

El proceso electoral, al tenor de los artículos 81, 82 y 83, habría de completarse con la intervención del nuevo Congreso en enero del año siguiente. Pero apenas conocida la votación de mayoría absoluta —once de dieciocho que, constitucionalmente, atribuía la presidencia a Gómez Pedraza y reservaba a la Cámara de Diputados la elección de vicepresidente, entre Guerrero y Bustamante, el “guerrerismo” frustrado se tornó en insurrección.

Santa Anna enarbola la bandera del cuartelazo en el “Plan de Perote” —19 de septiembre de 1828— y su inminente derrota de sitiado en la ciudad de Oaxaca se volvió triunfo en la capital con la defección de las tropas de la “Acordada”, que tiene, por siniestro remate, el saqueo del “Parián” y de los “Portales”.

Por decreto de 12 de enero de 1829, la Cámara de Diputados, en franco desacato de la Constitución, cuyo artículo 84 la constreñía a declarar presidente a Gómez Pedraza, nulifica, con faccioso discrimen, los votos obtenidos por éste y aplica el inaplicable mandamiento del artículo 86, designando presidente a Guerrero y vicepresidente a Bustamante. Don Justo Sierra juzga y deplora: “...El sistema federal se había deshonrado, desgraciadamente”.

Menos de nueve meses habría de durar el inconstitucional gobierno de Guerrero (1º de abril-18 de diciembre de 1829).

El vicepresidente Bustamante acepta sin Santa Anna (adversario impotente que se retira a Manga de Clavo) la invitación enderezada a ambos por el Plan de Xalapa expedido el 4 de diciembre de 1829 y, al frente del “Ejército de Reserva”, vanguardia vigilante de la independencia nacional después de la reciente invasión de Barradas, capitanea el “pronunciamiento” contra Guerrero.

Este rehúsa al fin el combate para el cual se había apercebido y refugiado en Tixtla, su ciudad natal, se dirige al Congreso aceptando de antemano la resolución que lo destituya (3 de enero de 1830).

El Legislativo había abierto sus sesiones el día primero de ese mes. El 14 declara “justo el pronunciamiento del Ejército de Reserva” y el 4 de febrero decreta que “el ciudadano general Vicente Guerrero tiene imposibilidad para gobernar” y atribuye a Bustamante el cargo supremo. *Imposibilidad* fue, en el caso, sinónimo de *ineptitud*. Pero no debe olvidarse que, desde el punto de vista constitucional, ni el “inepto” Guerrero ni Bustamante que gobernó a la República con patriótico celo durante dos años y siete meses (1° de enero de 1830-14 de agosto de 1832) tuvieron derecho a la investidura presidencial.

En connivencia con Santa Anna que se rebela contra Bustamante, acepta Gómez Pedraza la componenda que, en tardío remedo de restauración constitucional, lo hizo Presidente de la República durante tres meses (26 de diciembre de 1832-1° de abril de 1833) en virtud de los convenios de Zavaleta. El fugitivo de 1828 que se había apresurado a presentar renuncia inoportuna de su magistratura, se prestó a servir de puente *legal* para el arribo a la Presidencia del “pronunciado” de Perote que había sido el promotor de la funesta *ilegalidad*.

En la mañana del 3 de enero de 1833 llega a México Gómez Pedraza acompañado de Santa Anna y de una lucida comitiva. “La Nación toda —dice el escritor Suárez Navarro, santanista fervoroso— estaba en expectativa del curso que tomaban los sucesos; todas las clases de la sociedad esperaban llenas de zozobra la instalación del nuevo Congreso y la renovación de las Legislaturas...” El nuevo Presidente, que había prestado el juramento en Puebla el día 27 de diciembre, dicta contra los españoles, el 16 de enero, un tercer decreto de expulsión incidiendo en error que Suárez Navarro no puede menos de reconocer y vituperar.

Lo habían hecho antes Victoria que rompe, el primero, la UNIÓN proclamada por el Plan de Iguala y Guerrero que agrava el desmán, incrementando el número de las víctimas y la crueldad de las vejaciones. No los contuvo la Constitución que prohibía “para siempre” la pena de confiscación de bienes y los tormentos y estatúa que a nadie se detendría sin prueba semiplena o indicio de delincuencia; que en caso de detención por indicios, ésta no habría de durar más de 60 horas; que ninguna autoridad podía librar orden para el registro de las casas, papeles y de otros efectos de los habitantes de la República sino en los casos expresamente dispuestos por ley —no retroactiva— y en la forma que ella determinare (Arts. 147, 148, 149, 150, 151 y 152). Con violación flagrante de las normas constitucionales, infligieron grave quebranto a la economía nacional forzando la emigración de trabajadores y de capitales, arrojaron del país a muchos de los militares de la Península que habían cooperado a la consumación de la independencia e hirieron la entraña de la Patria con la disgregación o la dispersión de numerosas familias mexicanas.

En lo que sigue, ocurre a Zamacois como seguro guía.

Disuelto el Senado conforme al artículo 4° del Plan de Zavaleta que establecía la renovación total de ambas Cámaras y, no existiendo, por lo mismo, el Consejo de

Gobierno que según la Constitución debía formarse con los senadores más antiguos, se dispuso que cada estado nombrase dos individuos que formaran un Consejo Privado. Entre tanto, el Ejecutivo reunió provisionalmente una Junta que representase a las provincias por medio de dos ciudadanos nacidos en cada una de ellas y la arbitraria deposición de varios generales fue uno de los primeros actos del Ejecutivo de acuerdo con su Consejo Privado.

Santa Anna irrumpe en la escena con nuevo truco histriónico, personificando al ardiente patricio consagrado a la defensa del orden y de los derechos de la sociedad, y el 19 de enero de 1833 dirige a la Nación una proclama exhortando a sus compatriotas a la unión y a la tolerancia. “Indulgencia con los errores de opinión —decía en ella— no más rencores y bórrese de la memoria la palabra venganza. Así alcanzaréis el objeto de vuestros deseos y sacrificios, días largos y felices para la República, dicha perdurable para todos. Si algo pueden valer mi dedicación y sacrificios por la libertad, corresponded a mis votos. Toda mi ambición se limita a trocar la espada por el arado. Si alguna mano volviera otra vez a turbar la paz pública y el orden constitucional, no os olvidéis de mí; volaré a vuestro llamamiento y haremos ver de nuevo al mundo que ya no puede haber tiranos ni opresores del pueblo en la República Mexicana.”

“La sociedad —comenta Zamacois— que estaba palpando desgraciadamente los funestos efectos de las disposiciones del nuevo gobernante elevado al poder por la espada del mismo hombre que antes le había derrotado declarando ilegal su nombramiento para Presidente; la sociedad que acababa de verle al frente de una revolución imponiendo como legítimo gobernante al que hacía cinco años impidió, con las armas, que subiese al poder, declarando *que el pueblo y el ejército anulaban las elecciones hechas a su favor*; la sociedad que le había visto desnudar la espada y derrocar a todos los gobiernos excepto el de Guerrero, no pudo acoger las estudiadas frases de la exhortación sino como un sarcasmo doloroso. Dada al público la proclama y después de haber recibido las manifestaciones de gratitud y de admiración de los políticos del partido que le era deudor del triunfo, se retiró Santa Anna a su hacienda de Clavo.”

“Si los autores del Plan de Zavaleta hubieran acatado la Constitución de que pretendían aparecer celosos defensores, no se hubiera procedido a nuevas elecciones, pues éstas ya habían sido hechas en los últimos días de la administración anterior por las Legislaturas de los Estados con arreglo a la Carta fundamental, eligiéndose para Presidente de la República al Gral. Nicolás Bravo. Pero el Plan de Zavaleta nulificó esa elección constitucional y, variadas también, en virtud de él, todas las Legislaturas de los Estados, se procedió con turbios manejos a las nuevas elecciones de las que resultaron Presidente Santa Anna y Vicepresidente Gómez Farías.”

El Congreso para cuya integración hubo de “revolverse el cieno” (dice Suárez Navarro) se reunió al terminar el mes de marzo y el día 1º de abril tomó Santa Anna posesión de la Presidencia que pocos días después dejó al vicepresidente Gómez Farías.

Lo que éste hizo en contubernio con el Congreso, que no lo era de la Nación sino de las logias “yorkinas”, lo juzga Alamán en estos severos términos: “Todo cuanto el déspota oriental más absoluto en estado de demencia pudiera imaginar más arbitrario

e injusto, es lo que forma la colección de decretos de aquel cuerpo legislativo que culminó en la *Ley del caso*”.

Se había formado el 25 de junio una lista de 51 personas a quienes se les imponía un destierro de seis años.

Y en el decreto respectivo que no especificó siquiera la causa del atentado —continuó citando a Zamacois— se previno que el gobierno haría lo mismo con todas las personas que se hallasen en *su caso* sin definir cuál fuese éste. Una medida así, que se hallaba en abierta pugna con la justicia, que atropellaba los derechos del ciudadano, que era ajena completamente a las facultades de un cuerpo legislativo, no encontró oposición en la Cámara de Diputados más que en uno solo de sus miembros. En el Senado doce de sus integrantes votaron en pro del decreto y doce en contra. Para resolver el empate, se hizo que concurriese a la sesión un senador que estaba enfermo, el cual tuvo la triste gloria de decidir la votación en daño de los perseguidos.

Al terror esparcido en la sociedad por las medidas de persecución dictadas por el gobierno, se agregó el espanto causado por la terrible epidemia del cólera morbo que aparecía por primera vez, arrastrando al sepulcro millares de personas y dejando cubiertas de luto y anegadas en llanto a casi todas las familias, pues muy pocas se libraron de contar entre sus individuos una o más víctimas. La política seguida por los hombres que estaban en el poder y los estragos causados por la epidemia tenían aterrada a la sociedad. Las aprehensiones seguían sin interrupción y la lista de los individuos que habían de ser deportados aparecía diariamente con nombres nuevos.

Testimonio irrecusable, por singularmente idóneo, lo aportó don Miguel Santa María, víctima también de la “Ley del caso”, en su encendido folleto de 1833. Recuérdese que Santa María, a quien el doctor Mora ensalzó como “uno de los primeros escritores y hombres públicos del país”, fue el autor del Plan de Veracruz (6-XII-1822) con el que Santa Anna y Victoria derrocaron al gobierno imperial y propiciaron el advenimiento de la República.

Y bien —decía con indignado acento— cómo es que se ha visto en la República Mexicana durante tanto tiempo, miles de ciudadanos hacinados en las prisiones por meses enteros, prohibido todo trato humano, y sin permitirseles el reclamado acceso a sus jueces? Cómo los gobernadores de los varios Estados y los Congresos, cuando no han sido sus simples comisiones con unos cuantos diputados de los existentes en las capitales, han puesto presos o arrojado de sus residencias a centenares de hombres que con sus familias vagan buscando asilo en algún Estado que, a su vez, no los repulse de su territorio por la alianza federal en el tratado de persecuciones? La Capital de México ha presenciado y nunca olvidará los insultantes espectáculos y encarnizada malignidad con que se han deleitado los opresores en humillar y atormentar a los oprimidos... sacados en cuerda y hundidos en prisiones sin admitirles fianza.

Las cárceles estaban repletas de presos políticos cuyas quejas eran contestadas con insolente lenguaje. A varios de ellos que al cabo de tres meses lograron preguntar por conducto de alguna persona la causa de su prisión, se les respondió con aire de mofa que era una equivocación suponerse presos pues no estaban más que detenidos por providencia gubernativa.

El autor del folleto pinta la inhumanidad con que se trató a los que fueron conducidos a Veracruz y encerrados en el viejo casco del navío “Asia” que servía de pontón.

Se les ha sepultado, dice, en un inmundo y desbaratado pontón de la rada de Veracruz, a la intemperie de los nortes y en sociedad con presidiarios... Ignora probablemente don Valentín Gómez Farías que tales prisiones son reputadas en el día como usos bárbaros, reprobados por el derecho de gentes aún para los prisioneros de nación a nación.

A la repulsa de la segunda de las garantías del Plan de Iguala —añade Zamacois a cuya exposición retorno— se agregó bien pronto la de la primera.

Se legisló contra la jurisdicción de la Iglesia Católica, regulando su disciplina e instituciones; se excluyó al Clero de la enseñanza pública y se suprimió la Universidad regida por él, alquilándose para pulquería su capilla con puerta abierta a la plazuela del Volador. Algunas iglesias fueron convertidas en circos y teatros y se dictaron otras disposiciones que herían fuertemente el sentimiento religioso del país entero.

Cuando Santa Anna, cuya silenciosa pasividad había solapado los excesos del vicepresidente, encontró en el exacerbado descontento general una nueva ocasión de ostentarse como desfacedor de entuertos y salvador de la Patria, regresó a México, desplazó del poder a Gómez Farías, y el 24 de abril de 1834, empuñó las riendas del gobierno.

El 15 de ese mes —relata el *México a través de los siglos* (tomo IV, p. 349)— en que debieron haber terminado las sesiones ordinarias, el Congreso dispuso prorrogarlas por los treinta días útiles que el artículo 71 de la Constitución señalaba como máximo. Y aunque, según éste, correspondía el término de la prórroga al día 22 de mayo en que debían reunirse ambas Cámaras para el acto de clausura, resolvieron los congresistas, forzando la inteligencia del artículo, que los treinta días útiles podían computarse no sucesivos ni continuados, sino repartidos en cualquier espacio de tiempo a juicio del Congreso”.

Santa Anna impidió el escandaloso subterfugio, expulsó a diputados y senadores, y por una serie de disposiciones provisorias cuya aprobación reservó al futuro Congreso, derogó la legislación atentatoria.

Gómez Farías, derrotado y maltrecho, abandona la capital —y el país— embarcándose en Matamoros y refugiándose al fin en Nueva Orleans. Ya el nuevo Congreso, que había abierto sus sesiones el 4 de enero de 1835, lo había destituido inconstitucionalmente de la vicepresidencia con airada represalia, declarando en decreto sancionado el 27 del mismo mes, “que la Nación mexicana ha desconocido la autoridad del Vicepresidente de la República en la persona de don Valentín Gómez Farías y, en consecuencia, cesa éste en las funciones propias de tal encargo”.

El sistema supletorio, instituido para remediar la simultánea falta de presidente y vicepresidente, sólo en cuatro ocasiones tuvo aplicación.

Por un lapso total de menos de cinco meses, durante el segundo periodo presidencial, asumieron interinamente la primera magistratura: Bocanegra, designado por la

Cámara de Diputados y desplazado *manu militari* por Quintanar (18-23 de diciembre de 1829); el Ejecutivo plural integrado por Vélez, presidente de la Corte, Alamán y el propio general Quintanar (23 de diciembre de 1829-1º de enero de 1830); y Múzquiz (14 de agosto-26 de diciembre de 1832) elegido también por la Cámara, quien, apoyado por el Congreso, defendió la Constitución y el honor del Gobierno contra la violencia de las facciones y hasta contra el mismo presidente Bustamante que había abatido bandera pactando con los “pronunciados”. Paradigmas de cívica entereza, aquel presidente y aquella asamblea fueron soldados del último reducto vencidos por la parálisis de la impotencia.

Cuando Santa Anna —“la veleta más giratoria que ha existido en el país”, como lo llama el historiador Mariano Cuevas— resolvió nulificar a Gómez Farías, abrió el fuego con la carta-filípica de 12 de marzo de 1834 dirigida a éste y concebida en los siguientes términos:

Como Antonio López de Santa Anna nada siento pues tengo bastante filosofía para juzgar de las cosas del mundo; pero como jefe del Ejecutivo no podría ver con total indiferencia que se faltara a las consideraciones que este carácter exige, porque difundido esto en el público, como es regular que lo esté, la consecuencia no puede ser otra que la disminución de mi concepto, el desdoro de la autoridad que ejerzo y la enunciativa expresa y terminante de desacuerdo entre los supremos magistrados de la República.

Diez meses después termina en mutis del primer actor, que se retira a su Aventino veracruzano, esta parte de la exhibición teatral. Irresoluto y medroso ante la ya esperada abrogación del régimen federal cuya inviolabilidad había reiterado en solemnes y recientes declaraciones, decide Santa Anna lavarse las manos como el procurador de Judea y, con marbete hipócrita de renuncia, solicita licencia —que el Congreso le otorga por decreto de 26 de enero de 1835— para dejar la jefatura del Estado. Lo sustituye el general Barragán, nombrado Presidente interino por la Cámara de Diputados.

Por aquel entonces el Presidente con licencia que había debelado la fortaleza federalista de Zacatecas (11 de mayo de 1835) y era ya “Benemérito de la Patria” desde el 28 del mismo mes, había reunido en Tacubaya, antes de entrar triunfalmente a la capital el 21 de junio, una junta de diputados, senadores y “notables”. Y ante aquella asamblea recomendó “que se suprimiera la vicepresidencia de la República por estar probado que cuantos ese cargo ejercían se tornaban enemigos o rivales de los respectivos Presidentes”. (*México a través de los siglos*, tomo IV, p. 363.)

Nuestra historia constitucional recoge el dato y lo pondera en sus desconcertantes consecuencias. La indocta admonición, acatada por los estatutos centralistas, habría de repercutir en Otero y, con variaciones de tono, en los reformadores de 1882 y 1896, en el proyecto del Primer Jefe y en el Constituyente de Querétaro. El *prejuicio* contra la institución tuvo su origen en un empírico *juicio* de Santa Anna.

En esta azarosa línea quebrada que a nadie se le ocurrió enderezar con trazó rectilíneo, corrigiendo el torpe sistema de la elección vicepresidencial —como habría

de intentarlo Vallarta en 1877 y de lograrlo Rabasa en 1904— se suceden pasivamente los presidentes y los congresos.

Durante el gobierno de Barragán, concluido dos días antes de su sentida muerte que aconteció el 21 de febrero de 1836, la República había cambiado de régimen. El federalismo cedió el lugar al centralismo.

El golpe de Estado parlamentario (9-IX-1835) por el cual se reunieron las antes indecisas Cámaras en asamblea conjunta y se atribuyeron facultades de Constituyente que les estaban vedadas —aunque aquellos congresistas de elección popular indirecta pretendieran fundarlas en la expresa y apremiante exigencia de sus electores secundarios— culminó en la expedición de las “Bases Constituyentes” del 23 de octubre de 1835 que fueron anticipo y programa de las “Siete Leyes”, publicadas por “bando solemne” (el antiguo “bando real”) el 1º de enero de 1837.

Desapareció el régimen federal y desapareció sumergido por el peso “de más de cuatrocientas exposiciones *filosóficas* de ayuntamientos, legislaturas y reuniones de vecinos” que así lo “suplicaron”. (Bravo Ugarte, *Historia de México*, tomo III, p. 187.)

Pero debe precisarse que el desprestigio del sistema no lo determinó esta pacífica ofensiva de última hora. Anteriores y múltiples habían sido las determinantes del fracaso constitucional: la inicua expulsión de los españoles; los ultrajantes atentados a la libertad individual; los “pronunciamientos” de los vicepresidentes; la ilegitimidad de los presidentes Guerrero, Bustamante y Gómez Pedraza; las frecuentes mutaciones en la jefatura del Estado; los fraudes electorales de la masonería “yorkina” regida por Poinsset; las veleidades de Santa Anna y su solapada complicidad en las arterias de ejecutivos y congresos; la desenfrenada demagogia anticatólica de Gómez Farías; la “ley del caso”; y, aunque parezca increíble, la epidemia de cólera. (“Desafortunadamente —se ha dicho con penetrante ingenio— todo es posible en la especie humana hasta el absurdo y sobre todo, el absurdo.”)

En suma, lo que padeció el pueblo mexicano durante la vigencia de la Carta de 24, fue una aguda y pertinaz psicosis colectiva que lo retuvo en la obnubilación y lo mantuvo en la práctica de estas cuatro aberraciones: la de conservar el procedimiento de la elección vicepresidencial con sus funestas consecuencias de división facciosa e inestabilidad política; la de atribuir a la Constitución los desmanes de los gobernantes que la violaban o la eludían mediante el ejercicio de facultades extraordinarias; la de imputarle, con paradójica ocurrencia, hasta nuestras desventuras patológicas; y, sobre todo, la de ocurrir a Santa Anna con reincidencia contumaz, en demanda de la salvación de la Patria, erigiéndolo en ídolo de milagrería.³²

¿Y el clero? “El clero —responde Rabasa— *tuvo que ser*, con todos sus parciales, enemigo del sistema federal y enemigo de la Constitución.”

³²Debo a don Raúl Carranca y Trujillo, que ha elevado al rango de cátedra su semanal “Meridiano” de *Excelsior*, el haber recibido, en artículo reciente, la fulgurante lección de Engels y Marx que ha disipado las sombras de mi obtuso patriotismo: México y los mexicanos somos escoria, con la única y genial excepción de Santa Anna; nuestra derrota de 1847 fue el triunfo de la civilización sobre la barbarie. Una razón más —dolorosa pero decisiva— para venerar la memoria de los creadores del materialismo histórico y afiliarnos devotamente a su doctrina.

No alcanzo a entenderlo. Olvidó el maestro que, entre otros constituyentes, eran *clérigos* Ramos Arizpe y el obispo de Michoacán don Juan Cayetano Portugal?³³ Por lo demás no me extraña la ignorancia del insigne pensador sobre la Iglesia, cuya realidad sustancial no fue objeto de su estudio. Y pienso que, de haberlo sido, se habría percatado de la natural—e inadvertida— propensión del clero al régimen federal por su semejanza con el de la secular institución. La Iglesia católica es reunión de diócesis *autónomas* bajo la superior autoridad del Papa y del Derecho Canónico.

Capítulo IX

Los estatutos centralistas

Lo fueron las “Siete Leyes” de 1836 (que, en rigor, debieran denominarse las “Ocho Leyes” por la de “bases” que las precedió en 1835); los dos proyectos del frustrado Constituyente de 1842 (el de la mayoría de la comisión y el de toda ella, separados por el intermedio lírico —y lúcido— del proyecto federalista de la minoría), y las “Bases Orgánicas” de 1843.

La crítica de Rabasa

Lo he dicho reiteradamente. Las enseñanzas de Rabasa han sido de tal manera decisivas (iy con cuánta razón!) en nuestra doctrina constitucional, que la denuncia de las excepcionales deficiencias del maestro, por omisión, inexactitud, o categórico error, se impone como exigencia necesaria de profilaxis mental.

En el primer capítulo de *La Constitución y la Dictadura*, disminuyen el mérito de la elocuente exposición, certera en su conjunto: *omisiones*, como la inadvertencia de que fue la de Cádiz la primera Constitución vigente en el México emancipado y como el inexcusable silencio sobre el nefando crimen de Padilla; e *inexactitudes*, entre las que sobresalen la invectiva contra Iturbide y la falsa aseveración de que en la Carta de 24 “no se garantizan los derechos individuales de los cuales sólo hay uno que otro regados en diversos tratados de la obra”.³⁴

³³ Véase a propósito de este último la citada obra *Primer Centenario de la Constitución de 1824*, p. 359.

³⁴ Lo cierto es —como lo puntalicé desde 1937 en el prólogo del libro *Mariano Otero* de F. Jorge Gaxiola— que la Constitución de 1824 contiene trece artículos de garantías, de los cuales diez aparecen en la Sección Séptima del Título V donde se estatuyen las “Reglas generales a que se sujetará la administración de justicia en todos los Estados y Territorios de la federación”, es decir, en la República entera, carente entonces de Distrito Federal. (No se olvide que éste fue creado por decreto posterior del Constituyente.)

En cuanto a Iturbide, la imitación napoleónica que le atribuye el maestro la invalidan los hechos que convierten en oposición la ficticia y anacrónica semejanza.

El 19 brumario (17 de noviembre de 1799) fue Luciano Bonaparte que presidía a los “Quinientos” reunidos en Saint-Cloud con los diputados del “Consejo de los Ancianos” y no su hermano Napoleón, el general victorioso en las campañas de Italia y Egipto que, en la mañana de ese día, había sido vejado y repudiado por la Asamblea, el autor del golpe de Estado que disolvió al Cuerpo Legislativo, depuso al “Directorio” y, en 1804, al despotismo del emperador.

Hitos de desviación, no tienen sin embargo estas deficiencias el efecto desorientador de los *errores* que, en el examen de las normas centralistas, marcan rutas tan engañosas que el discípulo, orgulloso de haberlo sido en su juventud y de seguirlo siendo en su senectud, no puede eludir la rigurosa contradicción. El maestro leyó a medias las “Siete Leyes” en las cuales sólo descubrió, para enderezarle crítica implacable, al “Supremo Poder Conservador”; resumió mal los ordenamientos de las “Bases Orgánicas”, exhibiéndolas como un extravagante acopio de desatinos despóticos; negó, contra la evidencia, que ambas contuvieran, en sendos capítulos iniciales, un catálogo sistemático de garantías y aludió, con referencia superficial y tendenciosa, a los dos proyectos centralistas de 1842.

La ciudadanía

Ni el Acta Constitutiva ni la Constitución habían legislado sobre ciudadanía.

La “Primera Ley” de 1836 la atribuye desde luego a los mexicanos mayores de edad, que tengan una renta anual de cien pesos —los veinte chelines del elector británico y, de 1846 en adelante, a los que, además *sepan leer y escribir* (Arts. 7º y 10-I y IV). El proyecto de la mayoría de la comisión de 1842 declara ciudadanos a los mexicanos de 18 años si son casados y a los de 21, si no lo son y les exige los mismos requisitos de renta y de alfabetización, difiriendo hasta 1850 la vigencia de este último (Art. 20-I y II). El proyecto de la comisión toda reitera las anteriores disposiciones, con la sola variante de sustituir el preciso requisito pecuniario por el de “tener ocupación y modo honesto de subsistir” (Art. 7º). Y la Carta de 1843, que restaura y acrecienta la exigencia censitaria elevando a doscientos pesos el importe de la renta anual, reproduce, en lo demás, los ordenamientos del primer proyecto de 1842 (Art. 18).

(V. Malet, *Nouvelle Histoire de France*, 1922). Tales fueron los sucesos en Francia y he aquí, en contraste los acaecidos en nuestro suelo: Iturbide, libertador de México en 1821 y emperador proclamado al año siguiente por el Congreso, lo disolvió en octubre de 1822, lo reinstaló en marzo de 1823 y abdicó ante él la corona. Desterrado en Liorna, retornó a su patria el 15 de julio de 1824, ignorante del decreto que lo condenaba a muerte, y, cuatro días después, fue fusilado en Padilla.

El maestro calla, pero otros han hablado. Habló Guerrero, anticipando el fallo de la historia con el abrazo de Acatempan en que culminó su gloriosa gesta de insurgente tenaz e indoblegable. Habló el más grande de los constituyentes de 1856 cuya lancinante imprecación consigna Manuel Ramírez Arriaga en su reciente y justiciero libro *Ponciano Arriaga, el desconocido*, escrito con devoción filial. “Iturbide y Guerrero” clamó el procer potosino en la oración fúnebre que pronunció en la Alameda de la Ciudad de México, el 30 de septiembre de 1851. “Mi corazón se estremece, mis labios no pueden articular las palabras... Iturbide y Guerrero podían desde Padilla y Cuilapa lanzarnos el rayo de una maldición eterna y hundirnos en el abismo; pero en el fondo de su alma generosa tenían un sentimiento de amor inagotable. Nadie, se decían, nadie puede tener más que una patria y México es la nuestra.” Y habló Justo Sierra a principios del siglo, hincando en la conciencia nacional esta definitiva sentencia de imposible repulsa, por ser lo menos que puede decirse del crimen de Padilla: “fue un acto político; no fue un acto justo”... Jamás mereció Iturbide el cadalso como recompensa del “servicio supremo” de habernos dado la independencia... “Si la Patria hubiera hablado, lo habría absuelto”.

En el régimen democrático, es el pueblo el titular único del derecho de elegir a sus gobernantes. Pero el sufragio —como lo enseña Rabasa en páginas insuperables— no es simplemente derecho sino función política primordial y la función requiere idoneidad en quienes la ejercitan. “El requisito de saber leer y escribir no garantiza el conocimiento del acto electoral pero da probabilidades de él y facilidades de adquirirlo.” (*La Constitución y la Dictadura*, pp. 172 a 178.)

El maestro reprocha al Congreso de 1856 el haber cerrado las puertas “a la democracia posible en nombre de la democracia teórica”, al rechazar el requisito de saber leer y escribir propuesto por la comisión con vigencia diferida a 1860. Y el reparo se impone. Por qué quien así piensa no hizo justicia a las normas centralistas acreditándose el no secundado acierto?

La elección

A esta restricción primaria se suman otras, que la legislación federalista esboza y la del centralismo sistematiza, relativas al proceso electoral y a la capacidad de los eligendos.

No es en el “Acta”, sino en la Constitución de 1824, donde se implanta la elección indirecta que, adoptada por la Carta de 1857, habría de subsistir hasta la reforma maderista de 1912 y de cuyo vicio connatural no concibo mejor definición que la aplicada (con menos justeza) por Rabasa, a la mecánica de los necesarios partidos políticos, deformadora del sufragio individual: “el ciudadano conserva el derecho de votar, pero ha perdido el de elegir”.

El “Acta” legisla al respecto en los artículos 11, 12 y 21, que previenen respectivamente: “Los individuos de la Cámara de Diputados y del Senado serán nombrados por los ciudadanos de los Estados”. “La base para nombrar a los diputados será la población. Cada Estado nombrará dos senadores.” “El Poder legislativo de cada Estado residirá en un Congreso compuesto del número de individuos que determinarán sus Constituciones particulares, electos popularmente y amovibles en el tiempo y modo que ellas dispongan.”

La Constitución desarrolla y precisa estas normas generales, al tenor de los artículos siguientes:

Art. 8°. “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los Estados.”

Art. 16. “En todos los Estados y Territorios de la Federación se hará el nombramiento de diputados el primer domingo próximo anterior a su renovación, *debiendo ser la elección indirecta.*”

Art. 17. “Concluida la elección de diputados remitirán las juntas electorales por conducto de su presidente al del Consejo de gobierno, testimonio en forma de las actas de las elecciones en pliego certificado, y participarán a los elegidos su nombramiento por un oficio que les servirá de credencial.”

Art. 18. “El Presidente del Consejo de gobierno dará a los testimonios de que habla el artículo anterior el curso que se prevenga en el reglamento del mismo Consejo.”

Arts. 19. I y 11. “Para ser diputado se requiere tener al tiempo de la elección la edad de 25 años cumplidos y, por lo menos, dos años de vecindad en el Estado que elige, o haber nacido en él aunque esté avecindado en otro.”

Art. 20. “Los no nacidos en el territorio de la Nación mexicana, para ser diputados, deberán tener, además de ocho años de vecindad en él, ocho mil pesos de bienes raíces en cualquiera parte de la República, o una industria que les produzca mil pesos cada año.”

Y artículo 158, que es reproducción textual del 21 del Acta.

En suma, la Constitución estatuye en precepto excepcional un requisito censitario, e instituye para la designación de los diputados y sólo para ella, la elección indirecta, mediante la cual el voto popular selecciona a los integrantes de las “juntas electorales”, que, a su vez, nombran a los titulares del cargo. Las legislaturas, que eligen a los senadores (Art. 25), al Presidente de la República y al vicepresidente (Art. 79) y a los ministros de la Corte (Art. 127), son órganos preexistentes que ejercen en los estados el Poder Legislativo y no asambleas eventuales de electores secundarios reunidos, exclusivamente, para el desempeño de una función específica y ocasional.

Los textos del centralismo amplían el ámbito de la elección indirecta y jerarquizan, en ordenado conjunto, los requisitos que condicionan el derecho de votar y el de ser votado.

No se trata ya del voto inicial e insuficiente del pueblo, sino del proceso selectivo posterior: de las calidades exigidas a los electores y a los eligendos; de los órganos que, con peculiar actuación, participan en la designación de los elegidos.

La “Primera Ley” de 1836 difiere a los estatutos legales respectivos el arbitrio determinante de los requisitos necesarios para ser “elector” (Art. 8-II). Los que atañen a la elegibilidad de los funcionarios, están consignados en las subsecuentes “Leyes”.

La “Segunda” dispone que el Supremo Poder conservador lo integren cinco ciudadanos de los que se renovará uno cada bienio —mexicanos por nacimiento, mayores de cuarenta años y con tres mil pesos anuales de renta mínima—, elegidos entre quienes hubieren desempeñado el cargo de Presidente de la República o los de vicepresidente, senador, diputado, secretario del despacho o ministro de la Corte, mediante una recelosa depuración realizada sucesivamente por las “Juntas departamentales”, la Cámara de Diputados y la de Senadores (Arts. 1º, 3º y 11).

La “Tercera” fija en más de treinta años la edad y en no menos de mil quinientos pesos la renta de los diputados, que duran cuatro años en su encargo, se renuevan cada bienio por mitad y son designados por las asambleas electoras secundarias de los departamentos, de los cuales deben ser nativos o vecinos. “Una ley particular” regularía el procedimiento, precisando “el número y las calidades de los electores y los días, modo y forma de las elecciones”, cuya calificación se encomienda al Senado (Arts. 3º, 4º, 5º y 6º).

Especial mención merece el precepto de clara luz bolivariana, contenido en la fracción I del artículo 6º, que proviene de la Constitución de 1824 y atribuye aptitud igual para el voto pasivo a los mexicanos por nacimiento y a los “naturales de cualquier

parte de la América que en 1810 dependía de la España y sea independiente, si se hallaban en la República al tiempo de su emancipación”.

Los veinticuatro senadores que integran la Cámara “revisora” y se renuevan cada bienio por terceras partes, deben ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, con más de treinta y cinco años de edad y renta mínima de dos mil quinientos pesos. Su elección, de la que está excluido el voto popular, habrán de iniciarla separadamente la Cámara de Diputados, el Ejecutivo en junta de ministros y la Suprema Corte y de continuarla hasta el final, con sucesiva actuación, las “Juntas departamentales” y el “Poder Conservador” (Arts. 8º, 9º, 10, 12 y 25).

La “Cuarta Ley” previene que el Presidente de la República sea un ciudadano, mexicano por nacimiento, mayor de cuarenta años y con renta no menor de cuatro mil pesos. Se fija un periodo de ocho años —el lapso “washingtoniano”— para el desempeño del cargo y se implanta, sin sufragio popular, un sistema de elección similar al instituido por la Carta de 1824 pero de más complicado desarrollo, en el cual participan: el Ejecutivo “en junta de Consejo y ministros”, el Senado y la Corte que, en sendas ternas, postulan candidatos ante la Cámara de Diputados; ésta, que entre los nueve propuestos escoge a tres y los propone a las “Juntas departamentales”; las Juntas que eligen a uno de ellos; y la Cámara de Diputados que, tras una fútil intervención del Presidente del Consejo y de las Cámaras reunidas, califica la elección, declara Presidente a quien hubiere obtenido el mayor número de votos y dicta el decreto respectivo que “el gobierno publicará solemnemente” (Arts. 1º, 2º, 3º, 4º y 14-I, II, III).

El Presidente —prescribe el artículo 5º, con mandamiento adecuado al “momento” santanista pero no exento de cautela— puede ser reelecto si su candidatura, propuesta en las cuatro ternas, obtiene el voto de las tres cuartas partes de las “Juntas departamentales”. Prohibida la reelección para el periodo inmediato por el artículo 77 de la Carta de 1824 y omitida en el texto primitivo de la de 1857 toda prohibición, son estas remotas normas los antecedentes de las muchas que, desde la reforma “tuxtepecana” de 1878, han regido la materia con vaivén contradictorio, convirtiendo a la Constitución anterior y a la vigente en tela de Penélope.

Trece ciudadanos —“dos eclesiásticos, dos militares y el resto, de las demás clases de la sociedad”— mexicanos todos por nacimiento y con las otras calidades que la “Tercera Ley” impone a los diputados, integran el Consejo de gobierno. Su elección inicial, por el carácter “perpetuo” del cargo, la efectúa el Presidente de la República escogiendo a los trece consejeros entre los treinta y nueve candidatos postulados por “el actual Congreso”, o sea, la misma asamblea constituyente. En lo sucesivo, en caso de vacante, es al Senado al que compete proponer terna al Ejecutivo para que este reemplace al faltante. La designación del consejero presidente y del que haya de sustituirlo en sus faltas corresponde, la primera vez, al Constituyente y, posteriormente cada dos años, a la Cámara de Diputados (Arts. 21, 22, 23 y 24).

Con algunas variantes que no modifican sustancialmente el sistema, los proyectos de 1842 y la Constitución de 1843 mantienen el selectivo proceso electoral y los requisitos de edad, censo y alfabetización.

Una norma nueva, sin embargo, rige en la Constitución la integración del Senado, según lo previene el artículo.

40: “Las asambleas departamentales elegirán los senadores que les corresponde, nombrando precisamente cinco individuos de cada una de las clases siguientes: *agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes*”.

Se anticipa con ello el moderno concepto del Poder Legislativo (Fouillé, 1910) que define la sociedad como un “organismo contractual” y hace del Parlamento la expresión estatal del *contrato* y del Senado la del *organismo*. Huelga decir que el sorprendente atisbo fue arrojado al trasto de los desperdicios en nuestra historia constitucional, sin percatarse que nada, dentro de la ortodoxia federalista, se oponía a la estructuración corporativa de la Cámara que representa a los estados, instituyéndose —por ejemplo— el requisito “clasista” en la elección de la mitad de sus integrantes.

La publicación de las leyes nacionales

La Carta de 1824 que en su artículo 38-4 (de posterior estudio) acumula sobre los gobernadores de los estados obligaciones anómalas, por impropias, no incluyó entre ellas la publicación de los estatutos federales. Previno atinadamente, reiterando lo dispuesto en el “Acta”, que son atribuciones del Presidente de la República “publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso general” y “dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la constitución, acta constitutiva y leyes generales” (Arts. 110-I y II).

Las normas centralistas dieron conveniente desarrollo a estos preceptos, adecuándolos al nuevo régimen.

Las “Siete Leyes” de 1836 implantaron el sistema en los siguientes artículos:

“*Tercera Ley*”, Art. 39. “Sancionada la ley, la hará publicar el Presidente de la República en la capital de ella, del modo acostumbrado; en todas las capitales de los Departamentos y en todas las villas y lugares, circulándola al efecto a los gobernadores y, por su medio, a las demás autoridades subalternas. Todos estos funcionarios serán responsables si no publican la ley dentro del tercero día de su recibo.”

Art. 40. “No se necesita esa publicación en los decretos cuyo conocimiento sólo corresponde a determinadas personas o corporaciones, pero siempre se hará en los periódicos del gobierno.”

Art. 41. “La fórmula para publicar las leyes y los decretos será la siguiente:

El Presidente de la República, a los habitantes de ella, sabed: que el Congreso general ha decretado lo siguiente (aquí el texto). Por tanto mando se imprima, publique y se le dé el debido cumplimiento”.

Art. 42. “Publicada la ley en cada paraje, obliga en él desde la fecha de su publicación, a no ser que ella misma prefije plazo ulterior para la obligación...”

“*Cuarta Ley*”. Art. 17-IV. “son atribuciones del Presidente de la República, publicar, circular y hacer guardar la Constitución, leyes y decretos del Congreso”.

“*Sexta Ley*”. Art. 7-III. “Toca a los gobernadores cumplir los decretos y órdenes del gobierno general...”

Las “Bases Orgánicas” reprodujeron, sin modificación sustancial, estas disposiciones de técnica impecable, en los artículos 59, 60, 65, 87-I y 140-II. Y otro tanto habían hecho los comisionados de 1842 en los artículos 74, 75, 76, 78, 95-I y 148-I del primer proyecto y 64, 65, 66, 69, 79-I y 107 del segundo.

El juicio político

Por ineludible determinismo lógico aparecen vinculadas, en nuestros textos constitucionales, la obligación de las autoridades locales (de los estados o de los departamentos) de acatar “la suprema ley de la tierra” y la correlativa responsabilidad que las somete al juicio político de los poderes nacionales.

En la Carta de 1824, el artículo 161-3 imponía a *cada uno de los Estados* la obligación de “guardar y hacer guardar la Constitución y leyes generales de la Unión y los tratados hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la Federación con alguna potencia extranjera”.

A esta norma, que en su generalidad incluía a los tres poderes locales, otros preceptos le dieron eficacia restringida concretando su aplicación al Poder Ejecutivo.

Así, el artículo 38-4 facultaba a *cualquiera de las Cámaras* para conocer de las acusaciones contra los gobernadores “por infracciones de la Constitución federal, leyes de la Unión u órdenes del Presidente de la Federación que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes federales de la Unión y, también, por la publicación de leyes o decretos de las legislaturas de sus respectivos estados contrarias a la misma Constitución y leyes”. Y los artículos 40 y 137-V-3 disponían que si la Cámara, erigida al efecto en “gran jurado”, declarase por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa, quedaría el acusado “suspense de su encargo y puesto a la disposición de la Corte Suprema de Justicia” cuyo fallo adverso trocaría la suspensión en destitución.

Difícilmente pudo haberse instituido un sistema peor. El Constituyente de Ramos Arizpe, que en su Manifiesto a la Nación reconocía “haber tenido en la República floreciente y feliz de nuestros vecinos del norte un modelo que imitar”, se apartó de él y lo desnaturalizó en estos preceptos, radicalmente antifederalistas, que imputan a los gobernadores la responsabilidad de que se releva a las legislaturas; los erigen en censores de ellas con potestad de impedir sus resoluciones; los convierten no sólo en agentes de la federación encargados de “*hacer guardar*” la Constitución, las leyes de la Unión y los tratados, sino en subalternos personales del Presidente de la República obligados a obedecer sus “*órdenes*” y los someten en fin, en caso de infracción, al juicio político cuya sentencia condenatoria los expulsa del cargo.

En contraste que la engrandece, la “Tercera Ley” de 1836 en su artículo 48 —norma directriz de los posteriores estatutos centralistas— incluye, entre los posibles inculpados, a las Juntas Departamentales que son en aquella legislación el sucedáneo de las legislaturas del régimen federal, e instituye el juicio político en los siguientes términos:

“En los delitos oficiales... la Cámara de Diputados ante quien debe hacerse la acusación, declarará si ha o no lugar a ésta: en caso de ser la declaración afirmativa, nombrará dos de sus miembros para sostener la acusación en el Senado. Éste, instruido el proceso y oídos los acusadores y defensores, fallará sin que pueda imponer otra pena que la de destitución del cargo o empleo que *tiene* el acusado y de inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno; pero si del proceso resulta ser, *a juicio del mismo Senado*, acreedor a mayores penas, pasará el proceso al tribunal respectivo para que obre según las leyes”.³⁵

La certera norma se sobrepone a la ambigua inconsistencia del texto de 1824 que autoriza la iniciación indistinta del juicio en ambas Cámaras (las razones para hacerlo en una serían excluyentes para la actuación de la otra) e instituye un sistema coherente que adquiere singular importancia por su perduración en la Constitución de 1917, aunque con dos modificaciones que demeritan el precepto. En el vigente artículo 111 *se suprime y a nadie se confiere* la facultad del Senado para ordenar la instauración del posible juicio complementario y se exige, para el fallo condenatorio, la ficticia —e inconveniente— votación de dos tercios del *total* de los senadores. (Con adecuada fórmula, reiterada en el artículo 58 de las “Bases Orgánicas”, el 17 de la misma “Tercera Ley” disponía que “para la votación de cualquier ley o decreto deberá estar presente la mitad del número total de individuos que componen la cámara y *toda votación se hará por la mayoría de sufragios de los que estuvieren presentes*, excepto en los casos que la ley exija número mayor.”) Resueltamente, la copia resultó inferior al modelo.

El veto presidencial

La Constitución de 1824 instituyó el veto, informado en el modelo norteamericano, en los artículos 55 y 56. “Los proyectos de Ley o decreto devueltos por el Presidente dentro de diez días útiles serán segunda vez discutidos en las dos Cámaras. Si en cada una de éstas fueren aprobados por las dos terceras partes de sus individuos presentes, se pasarán de nuevo al Presidente quien, sin excusa, deberá firmarlos y publicarlos.”

El sistema persistió en los artículos 35 y 37 de la “Tercera Ley” sin más diferencia que el aumento a “quince días útiles” del plazo de la devolución. Y persistió también, con algunas modificaciones, en los artículos 68, 69 y 70 del primer proyecto de 1842 y en 1859 del segundo.

Se previno en el proyecto de la mayoría que el Presidente debía efectuar la devolución, con rara precisión cronométrica, “dentro de diez días contados desde la hora en que hubiere recibido la ley o el decreto aprobados” o el primer día (y sorprende que no se haya dicho *a primera hora*) en que el Congreso reanudara sus sesiones si, corriendo el término de la devolución, hubiere sobrevenido el receso. Y el artículo 59 propuesto por la comisión toda superó las normas anteriores, disponiendo que

³⁵ Aunque en el texto, tal como aparece en el Cumplido y en el Montiel y Duarte, se dice *obtiene* en lugar de *tiene* y o en lugar de y; no puedo menos de atribuir a error de imprenta esta doble falla que haría ininteligible el precepto.

aprobado un proyecto y autorizado por los presidentes y secretarios de cada Cámara, se pasará al Presidente de la República para su publicación: si éste *de acuerdo con el Consejo*, lo devolviera dentro de *10 días* con observaciones, volverá a ser examinado; y aprobado de nuevo, si lo fuere, con dos tercios presentes de ambas Cámaras, pasará al Presidente de la República, quien lo publicará sin demora: pasados los días concedidos para hacer observaciones se tendrá por sancionada la ley. *Los decretos del Congreso o de alguna de las Cámaras en uso de sus facultades electorales, económicas o de jurado, no están sujetos a observaciones.*

Son las Bases Orgánicas las que innovan sustancialmente el sistema, al tenor de lo preceptuado en el artículo 87-XX: “Corresponde al Presidente de la República hacer dentro de *30 días* observaciones con audiencia del Consejo a los proyectos aprobados por las Cámaras, suspendiendo su publicación; este término comenzará a contarse desde el mismo día en que los reciba. Si el proyecto aprobado fuere reproducido, el Gobierno podrá suspenderlo con audiencia del Consejo, hasta el inmediato periodo de sesiones, en que corresponda que las Cámaras puedan ocuparse del asunto, dándoles aviso de esta resolución dentro de igual término. Si fuere reproducido “por los mismos dos tercios de ambas Cámaras”, el Gobierno lo publicará. Cuando los 30 días de que habla este artículo concluyan estando ya cerradas las sesiones del Congreso, dirigirá el Gobierno a la diputación permanente las observaciones que hiciera, o el aviso que debe dar. Pasado el referido término sin practicar nada de lo prevenido, se tendrá por acordada la sanción y la ley o decreto se publicará sin demora”.

Sin citarla ni transcribirla, a esta norma alude el maestro Rabasa cuando asienta que “el Congreso queda casi anulado por el veto *extraordinario del Presidente*”. Aunque el calificativo es cierto, lo impreciso de su alcance acarrea la falsedad de la proposición.

El dogmático —y erróneo— artículo 25 de la misma Carta que deposita el Poder Legislativo “en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, y *en el Presidente de la República por lo que respecta a la sanción de las leyes*”, informó sin duda el criterio de la asamblea en materia de veto pero no desnaturalizó la institución. El veto sigue siendo en el citado artículo 87-XX “facultad de impedir”, no de legislar, y la mayor duración de sus efectos suspensivos no lo convierte en potestad de anular —o casi anular— la actuación del Poder Legislativo. La publicación más o menos retardada de las leyes y decretos no impide ni disminuye la función primordial del Congreso porque, en definitiva, es él —el Congreso— el que resuelve y si rechaza lo que antes aprobó por no reiterarlo los dos tercios de quienes lo integran en una y otra Cámara, suya es la decisión y no del Presidente cuyas “observaciones” sólo fueron sugerencia ocasional de la autorrectificación. Por lo demás, el lapso de la segunda —eventual— suspensión no la prolonga con excepcional desmesura.

Según lo estatuye el artículo 47, el Congreso tiene en el año dos periodos de sesiones que duran cada uno tres meses y comienzan el 1º de enero y el 1º de julio; de modo que interpuesto el veto en cualquiera de estos primeros meses y sobrevinida la segunda suspensión en el transcurso del periodo, la resolución del Congreso habría de dictarse *seis meses después* de la promoción inicial: tal sería la demora en esta hipótesis

extrema. Mas cabe añadir (y extraña que el maestro no lo haya advertido) que si, con similar suposición, planteamos hoy el caso y ocurrimos para solventarlo a la Constitución vigente, sus artículos 65, 66 y 72-a habrían de darnos la siguiente categórica solución: en receso el Congreso desde el 31 de diciembre sin que hubieren transcurrido los “diez días útiles” otorgados para la interposición del veto, el Presidente debería promoverlo, si tal fuere su propósito, precisamente el primero de septiembre, en el inicio del nuevo periodo de sesiones. La demora, por tanto de la final decisión congresional no sería de seis meses sino de *más de nueve*.

Y una última observación. Las Bases Orgánicas no atribuyen arbitrio discrecional al Presidente para promover el veto y prolongar sus efectos suspensivos; exigen, para lo uno y para lo otro, “audiencia del Consejo de Gobierno” integrado por funcionarios “perpetuos”.

El Poder Judicial

Las normas que lo rigen en la Constitución (Arts. 124 a 132) y las de la “*Quinta Ley*” (Arts. 2, 4, 5 y 6) coinciden en lo general y difieren en lo particular.

Coinciden en la implantación de una Corte Suprema de Justicia compuesta de once ministros y un fiscal, ciudadanos mexicanos por nacimiento o por el privilegio “bolivariano”, “perpetuos” en el cargo, y elegidos por las legislaturas de los estados o por las “Juntas departamentales” que las sustituyen en el régimen central.

Difieren: en la integración del órgano dividido en tres salas según la Constitución y *unitario* según la “Ley”; en la facultad del Congreso, *suprimida por ésta*, de aumentar o disminuir el número de los ministros; en la liberalidad de la “Ley” que franquea el acceso al alto tribunal a los hijos de padre mexicano no nacidos en la República pero en ella radicados desde su mayoría de edad y a los que, siendo naturales de provincia que fue parte del territorio nacional, hubieren permanecido en éste después de la escisión; en el requisito de la edad (“treinta y cinco años cumplidos” en lugar de cuarenta) y en el de *la aptitud profesional* (sustituyéndose la exigencia constitucional de “estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de las Legislaturas” por la de “*ser letrado*” y “en ejercicio de esta profesión por diez años a lo menos”); y en el proceso electoral que es, en la “Ley”, el estatuido para la designación de Presidente de la República sólo aplicable a la de los ministros en caso de vacante. Los desmandados congresistas, que mezclados formaron la asamblea constituyente de 1835, no recurrieron a la engañifa —que habrían de perpetrar los reformadores de 1928— de suprimir una Corte inamovible para instituir en seguida otra Corte, inamovible también.

El gobierno departamental

La ley de 23 de octubre de 1835 que estableció, en síntesis preliminar y promisorio, las “bases” de la nueva Constitución, fraccionó en departamentos el territorio de la Re-

pública e instituyó las autoridades que habrían de regirlos, al tenor de las siguientes disposiciones:

Art. 8º. “El territorio nacional se dividirá en Departamentos sobre las bases de población, localidad y demás circunstancias conducentes. Su número, extensión y subdivisiones, los detallará una ley constitucional.”

Art. 9º. “Para el gobierno de los Departamentos habrá gobernadores y juntas departamentales: éstas serán elegidas popularmente, del modo y en el número que establecerá la ley, y aquéllos serán nombrados periódicamente por el supremo poder ejecutivo a propuesta de dichas juntas.”

Art. 10. “El poder ejecutivo de los Departamentos residirá en el gobernador con sujeción al ejecutivo supremo de la nación. Las juntas departamentales serán el consejo del gobernador, estarán encargadas de determinar o promover cuanto conduzca al bien y prosperidad de los Departamentos y tendrán las facultades económico-municipales, electorales y legislativas que explicará la ley particular de su organización: siendo en cuanto al ejercicio de las de última clase, sujetas y responsables al congreso general de la Nación.”

Art. 11. “Los funcionarios de dichos dos poderes en los Departamentos, y sus agentes inmediatos, serán precisamente ciudadanos mexicanos, naturales o vecinos de los mismos Departamentos. La ley constitucional dirá las demás calidades y la intervención que han de tener el ejecutivo general y los gobernadores de los Departamentos en el nombramiento de los empleados en ellos.”

Art. 12. “*El poder Judicial se ejercerá en los Departamentos hasta la última instancia, por tribunales y jueces residentes en ellos*, nombrados o confirmados por la alta corte de justicia de la nación con intervención del supremo poder Ejecutivo, de las juntas departamentales y de los tribunales superiores, en los términos y con las responsabilidades que especificará la ley constitucional.”

En acatamiento a tales normas directrices, los posteriores ordenamientos estatuyen la geografía política de la República unitaria y organizan el gobierno de la nuevas entidades.

La ley de 30 de diciembre de 1836, que fue la tarea postrera de aquel Constituyente, reprodujo la división territorial implantada por el régimen federal, superándola con la supresión de los territorios y una mejor estructura de las partes integrantes del todo, según consta en las siguientes disposiciones:

“Art. 1º. El territorio mexicano se divide en tantos Departamentos cuantos eran los Estados, con las variaciones siguientes: Art. 2º. El que era Estado de Coahuila y Tejas se divide en dos Departamentos, cada uno con su respectivo territorio. Nuevo México será Departamento. Las Californias, Alta y Baja, serán un Departamento. Aguascalientes será Departamento, con el territorio que hoy tiene. El territorio de Colima se agrega al Departamento de Michoacán. El territorio de Tlaxcala se agrega al Departamento de México. La capital del Departamento de México es la ciudad de este nombre.”

La “Sexta Ley” atribuye a los Gobernadores el Poder Ejecutivo (Arts. 4º, 5º y 6º) y el Legislativo a las Juntas departamentales (Arts. 9º, 10, 11, 12 y 13). A los gobernadores, ciudadanos mexicanos por nacimiento o por el privilegio “bolivariano”,

naturales o vecinos del departamento respectivo, mayores de treinta años y con renta anual no menor de dos mil pesos, los designa el Presidente de la República entre los tres candidatos —o seis, si se rechaza la primera *terna*— postulados por las Juntas departamentales. (Ya el artículo 17-XI de la “Cuarta Ley” exigía, además, para la determinación presidencial, el “acuerdo del Consejo de Gobierno”). La duración del cargo se fija en ocho años y se autoriza la reelección.

Siete individuos, con las calidades requeridas para ser diputado —incluyéndose en ellas el privilegio “bolivariano”— integran las Juntas departamentales “que se renovarán en su totalidad cada cuatro años”: expresión ésta que sólo marca la diferencia entre la renovación parcial de las cámaras nacionales y la total del Legislativo de los departamentos y no excluye la posibilidad de reelección.

Nombrados por los mismos electores secundarios que los diputados, la calificación de la doble elección compete, con intervención del gobernador, a la Junta saliente y en su defecto al ayuntamiento de la capital del departamento, según lo previene el primero de los artículos “transitorios”. Los electos tomarán desde luego posesión del cargo y el Senado, al que se dará cuenta inmediata de ello, dictará la decisión final regulada por la “Tercera Ley” en su artículo 5º.

Contrastando con la sujeción al “Ejecutivo Supremo” y al Congreso general imputada a los gobernadores y juntas, se instituye la autonomía del Poder Judicial.

Asentó el principio el artículo 12 —antes transcrito— de la Ley de 1835, en coincidencia con el 160 de la Constitución de 1824 que el maestro Rabasa destaca como “emanación” del más puro federalismo. Y los artículos 18, 20, 31 y 37 de la “Quinta Ley” y el 7º “transitorio” construyeron el sistema sobre aquellas “bases”.

Se establece en cada capital de departamento “un tribunal superior organizado del modo que designará una ley”. Los “ministros” que lo integran serán “perpetuos” en el desempeño del cargo y tendrán las mismas calidades que exige a los de la Corte el artículo 4º, con excepción de la edad (“treinta años cumplidos” en lugar de cuarenta) y de la duración mínima del previo ejercicio profesional (seis años en vez de diez).

Se respeta la inamovilidad de los entonces magistrados y se estatuye para los nombramientos necesarios —actuales o posteriores— una secuencia de rigurosas depuraciones. El Tribunal Superior forma una primera lista de candidatos que somete al gobernador y a la junta departamental, facultados conjuntamente para disminuir, por exclusión, el número de los individuos propuestos. Devuelta la lista al Tribunal, procederá éste a reformarla, si tal es el caso, con la supresión de los excluidos y la remitirá al Presidente de la República, “calificando gradual y circunstancialmente la aptitud y mérito de cada uno de los candidatos”. El Presidente de acuerdo con el Consejo de gobierno podrá, a su vez, “excluir a los que crea que no merecen el concepto y confianza de la Nación” y entre los enumerados en esta lista final, elegirá la Corte Suprema a los integrantes del Tribunal.

Tal es el Poder Judicial de los departamentos cuya autonomía confirman y salvaguardan los artículos 12-XI, 16-III, 37 y 38 de la “Quinta Ley”. A la Corte Suprema le está vedada toda intervención en la entraña de los procesos civiles y criminales pendientes ante la justicia departamental o pertenecientes a su jurisdicción y sólo le

competen conocer periféricamente de los “recursos de nulidad” interpuestos contra las sentencias finales de los tribunales superiores, por inobservancia de los “trámites esenciales” —definidos por una ley posterior— que “no pueden omitirse en ningún juicio”.

Los posteriores estatutos del centralismo introducen en las normas trascritas las modificaciones que enseguida se consignan.

División territorial. El primer proyecto de 1842, en su artículo 3º, divide el territorio nacional en los siguientes 24 departamentos: “Acapulco, Californias Alta y Baja, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, México, Michoacán con Colima, Nuevo León, Nuevo México, Oaxaca, Puebla con Tlaxcala, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tejas, Veracruz, Xalisco, Yucatán y Zacatecas con Aguascalientes”. Además de la ya señalada supresión de los territorios, la innovación consistió, respecto de los estados preexistentes, en la creación del departamento de *Acapulco* que alcanzaría plenitud algunos años después (1849) en la erección del actual estado de Guerrero. (Y vale la pena subrayar que en el proyecto de la minoría federalista, el artículo 21 enumeraba como estados los mismos 24 departamentos.)

Sin mencionar a Colima ni a Tlaxcala, el segundo proyecto reproduce en su artículo 1º el texto antes transcrito, añadiéndole esta norma adicional: “Ninguna extensión del Territorio podrá ser enajenada ni hipotecada”. Por último, las “Bases Orgánicas” (Art. 3º) refrendan, aunque de modo provisional, la división estatuida: “El número de los Departamentos y sus límites se arreglarán definitivamente por una ley (que no llegó a expedirse), *continuyendo por ahora como existen*”.

Gobernadores

Primer proyecto. El artículo 146 previene que la duración del cargo “no podrá exceder de cinco años” y sustituye a la elección presidencial la del “respectivo colegio electoral”.

El 147 impone al candidato los siguientes requisitos: *ser vecino* del departamento que lo elige, *mayor de treinta y cinco años* y haber ejercido alguno de los encargos que para ser senador exige la fracción III del artículo 54., o, en su defecto, haber sido senador, diputado departamental o magistrado de algún tribunal superior. (Los “encargos” cuyo previo ejercicio se reclama son los de Presidente de la República, secretario del despacho o individuo del extinguido consejo constitucional, senador o diputado al Congreso nacional, ministro o agente diplomático, gobernador de departamento o funcionario superior y efectivo de la milicia.)

Art. 148-II instituye la facultad de veto: “Toca a los gobernadores hacer observaciones a los estatutos de la asamblea dentro del término legal. Cuando a su juicio aquéllos fueren contrarios a la Constitución general, a la del Departamento y a las leyes generales, los devolverá a la asamblea con sus observaciones; mas si aquélla insistiere en su acuerdo, el Gobernador suspenderá absolutamente su publicación y dará cuenta inmediatamente al Senado para que ejerza la facultad que le concede la fracción III del artículo 171”. (En virtud de ella, competía al Senado “resolver

definitivamente las dudas que le propusieren los Gobernadores”; pero si no lo hacía “dentro de los quince días de su recibo”, la Cámara de diputados lo sustituiría en el ejercicio de la función.)

Asambleas departamentales

El número de sus integrantes “no podrá ser menor de nueve ni exceder de quince” (Art. 141). La primera asamblea “se ocupará de preferencia en *formar su Constitución y su Reglamento de debates* (Art. 143). A todas ellas se les prohíbe” conceder en caso algunas facultades extraordinarias” (Art. 145).

Tribunales departamentales

La autonomía judicial de los departamentos respecto del gobierno nacional instituida en las “Siete Leyes”, la precisan los artículos 150 y 151. “El Poder Judicial de los Departamentos residirá en los tribunales que establezca su respectiva Constitución.” A ellos corresponde “conocer de todos los negocios judiciales que se instauren dentro de su territorio, hasta *última instancia y ejecución de la sentencia*”.

Segundo proyecto

El artículo 106 previene que “en cada Departamento habrá *un gobierno electo del modo que su Constitución determine*”, dándole a ésta categoría y eficacia superiores.

Los artículos 107 y 141 reinstituyen el veto del gobernador en los términos del primer proyecto, pero suprimiendo la eventual intervención final de la Cámara de Diputados.

El Poder Legislativo de los departamentos radica —según lo prevenido en el artículo 103— en una “asamblea elegida popularmente y renovada en los periodos que fije su Constitución. El número de sus individuos no podrá exceder de quince que deberán tener como requisito para ser electos una renta anual al menos de mil pesos”.

Para cumplir el deber preferente de formar su Constitución y su Reglamento de debates, se concede a la primera asamblea el término de un año (Art. 104). El 105 revalida la prohibición de otorgar facultades extraordinarias.

El artículo 110 ratifica la autonomía judicial de los departamentos, innovando el precepto en los siguientes términos: “Todos los negocios civiles y criminales no reservados al conocimiento de la Suprema Corte y que no estén comprendidos en los fueros eclesiástico y militar, pertenecen a los Tribunales Departamentales y serán fenecidos en ellos hasta la última instancia y ejecución de la última sentencia”.

Bases Orgánicas de 1843

Habrá un gobernador en cada departamento nombrado por el Presidente de la República entre los candidatos —no menos de cinco— que le propongan las asambleas departamentales. Durará cinco años en su encargo, contados desde el día en que tome posesión. (Arts. 134-XVII y 136).

El 142 estatuye: "Son atribuciones de los gobernadores:

I. Devolver dentro de ocho días a las Asambleas departamentales sus decretos cuando los consideren contrarios a estas Bases o a las leyes. Si insistieren en ellos, los remitirán al Congreso también dentro de ocho días para los efectos prescritos en el artículo 66-XVII, suspendiendo entre tanto su publicación". (El citado precepto faculta al Poder Legislativo nacional para "reprobar los decretos de las Asambleas, cuando sean contrarios a la Constitución o las leyes".)

II. Devolver por una vez, dentro de ocho días, a las Asambleas departamentales sus decretos que no estén en el caso del artículo anterior, exponiendo los motivos que tengan en su contra. Si aquellas insistieren, los publicará precisamente".

Las Asambleas elegidas popularmente e integradas por vocales propietarios y suplente de 25 años cumplidos cuyo número no pase de once ni baje de siete, duran cuatro años y se renuevan por mitad (Arts. 131, 132, 133 y 149).

"Habrá en los Departamentos Tribunales superiores de Justicia y Jueces inferiores. Todos los negocios que comiencen en los juzgados inferiores de un Departamento terminarán dentro de su Territorio en todas instancias." (Art. 146).

Capítulo X

Síntesis del constitucionalismo centralista

El cotejo de los estatutos del centralismo con las normas de la Federación nos impone esta paradójica inferencia: el constitucionalismo centralista está vaciado en el molde federal remodelado a su vez, en nuestra evolución política, por las aportaciones del régimen proscrito. (No se olvide que la paradoja es un sugestivo modo de expresar, en forma desconcertante por inverosímil, una verdad profunda.)

Que la idea centralista estaba entrañada en el sensorio nacional de entonces, lo revela el nombre de *Guadalupe Victoria* incluido entre los firmantes de las "Siete Leyes"; lo comprueba la adhesión, sin desdoro de claudicación, de la prócer minoría federalista —Otero, Espinosa de los Monteros, Muñoz Ledo— al proyecto final de 1842; lo corrobora, con mayor relieve, el hecho de que todavía en 1854 y no obstante la restauración durante seis años de las Cartas de 1824 (1847-1853), el Plan de Ayutla y su reforma de Acapulco dejaron al arbitrio del nuevo Constituyente la institución del gobierno unitario o federal.³⁶

³⁶El artículo 5º de uno y otro Plan obligaba al Presidente que interinamente habría de desempeñar el cargo, a convocar un Congreso extraordinario, el cual se ocuparía de "constituir a la Nación bajo la forma de República

Posteriormente, las Constituciones de 1857 y 1917 que implantan el régimen federal resuelven en acomodo el duelo lógico de los sistemas. Persisten en ellas los postulados dogmáticos y la forma estructural de la legislación anterior y perduran ordenamientos destructores de la restablecida institución.

El principio de legalidad que sólo como leve atisbo aparece en la Carta de 1824 (Arts. 163 y 164), lo consignan las “Siete Leyes” en el último de sus preceptos, reproducido por los artículos 167 del primer proyecto, 137 del segundo y 201 de las “Bases Orgánicas”: “Todo funcionario público, al tomar posesión, prestará juramento de guardar y hacer guardar las leyes constitucionales y será responsable por las violaciones que cometa o no impida”. El “Acta de Reformas”, en su artículo 21, enuncia el postulado con fórmula perfecta: “Los poderes de la Unión derivan todos de la Constitución y se limitan sólo al ejercicio de las facultades designadas, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción”. Y aunque las Constituciones posteriores omiten el acierto, lo implican y lo suplen con la estricta enumeración de facultades que, al precisar lo que los gobernantes *pueden hacer*, marca el coto de lo que *no pueden hacer*.

La supremacía de la Constitución, la dividida jurisdicción de los órganos de autoridad nacionales y locales, sin más diferencia que la nominal de las “partes integrantes”, la distribución de competencias, son otros postulados en que también coinciden ambos regímenes.

La Carta de 1824 expresa en esbozo la calidad suprema de la Ley de las leyes, al imponer a los estados la obligación de guardar y hacer guardar la Constitución y organizar su gobierno “sin oponerse a ella ni al Acta Constitutiva” (Arts. 161-I y III). La Segunda de las “Siete Leyes” instituye al Poder Conservador como guardián de la Constitución con potestad de someter a su observancia a las autoridades todas. El artículo 169 del proyecto inicial encomienda “la conservación” de la Ley primaria “a los supremos poderes de la Nación y a los Departamentos”. El segundo proyecto amplía el mandamiento, declarando que “el Poder público emana de la Constitución” y previniendo que, distribuido en *general y departamental*, “tanto el uno como el otro se dividen para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que jamás se puedan reunir dos o más de estos Poderes en uno, ni delegar alguno de ellos al otro sus facultades” (Arts. 32 y 33). Y no otra cosa ordenan, aunque en textos de técnica deficiente, los artículos 40, 41, 50 y 109 de la Constitución de 1857, y 40, 41, 49 y 115 de la de 1917. Finalmente, el postulado dogmático de la distribución de competencias que formula el artículo 80 del primer proyecto disponiendo que “todas las facultades no otorgadas específicamente al Congreso nacional, Poder Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia quedan reservadas a los Departamentos”, aparece reproducido con la pertinente adecuación en los respectivos artículos 117 y 124 de las últimas Constituciones.

En cuanto a la coincidencia estructural de los dos sistemas patente en la división de poderes, la confirman y la acentúan la geografía política del Estado nacional, la función representativa de los senadores y la intervención de las partes en la reforma del todo.

representativa popular”, tal como el Constituyente centralista lo había prevenido en el artículo 3º de la Ley de 23 de octubre de 1835.

Salvo algunas variaciones que no desvirtúan la paridad, estados y departamentos son los mismos desde 1824 hasta el postrer maximato santanista, en el cual surgen territorios al capricho del dictador. La Constitución de 1857 que en su texto primitivo los suprime, restauró la coincidencia tradicional, aminorada después por la reforma de 1884 y falseada por la de 1902.

La de 1884 promovida por el presidente González, aprobada durante su gobierno y promulgada por el reelecto Porfirio Díaz, dio el rango de estados a Campeche, Hidalgo y Morelos, reunió en uno los de Coahuila y Nuevo León y al séptimo cantón de Jalisco —abatido por Juárez a la condición de “distrito militar” y mantenido en ella por Lerdo— lo convirtió, con loable paliativo, en el Territorio de Tepic. La acomodaticia —y antifederalista— reforma de 1902 que sobrepuso la letra al claro espíritu de la Constitución, erigió el Territorio de Quintana Roo mutilando para ello a los estados de Yucatán y Campeche. La Carta de 1917 satisfizo la ortodoxia del régimen al erigir el Territorio de Tepic en estado de Nayarit, pero la violó al revalidar el despojo de las entidades peninsulares.

El *Senado* de la Constitución de 1824 “compuesto de dos senadores de cada Estado elegidos por sus Legislaturas y renovados por mitad de dos en dos años” (Art. 25) subsiste en los textos centralistas como Cámara *revisora* elegida por las juntas —o asambleas— departamentales.

Tal dispone el artículo 9º de la “Tercera Ley” sin más diferencia que aumentar a seis años la duración de la función y renovar cada bienio a la tercera parte de los senadores. El 53 del primer proyecto asigna la elección “a cada uno de los Departamentos que tuvieren más de cien mil habitantes”. El 38 del segundo proyecto los iguala a todos en la elección de “dos senadores propietarios y dos suplentes”. Y las “Bases Orgánicas” (Arts. 3, 31, 32, 36, 37 y 43) preceptúan que, compuesta la Cámara de sesenta y tres individuos cuya tercera parte debe renovarse cada dos años, cuarenta y dos de ellos serían elegidos por las entonces veintiuna asambleas departamentales y el resto por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia con estricta selección e intervención final de las asambleas.

El bicamatismo, de obvia conveniencia, peculiariza de tal manera su eficacia en el régimen federal que contribuye a caracterizarlo. En tanto que la Cámara de Diputados, integrada por los desiguales contingentes que estados y territorios aportan, representa a la Nación fraccionada en distritos electorales, la Cámara de Senadores representa, con rigurosa paridad, a los estados todos que la eligen y cuya *unión* perpetúa. Una nueva forma de equilibrio, determinada por las diferencias institucionales de ambas cámaras, regula y perfecciona la acción conjunta del Congreso. El menor número y la mayor edad de los senadores, el específico sufragio del que provienen, hacen posible —y plausible— la preponderancia cualitativa de los menos sobre los más y justifican el otorgamiento exclusivo de facultades idóneas a la asamblea que da vida al pacto federal. Incidiendo en error —quizá el más grave de los que contiene— la Constitución de 1857 suprimió el Senado e intentó, vanamente, sustituirlo. Lo restauró la reforma de 1874 con relevante acierto aminorado por las deficiencias del contexto y lo reimplanta, mejor estatuido, la Carta vigente.

La intervención de las partes en la reforma del todo la instituye, en la legislación centralista, el artículo 152 del segundo proyecto que solamente otorga la correspondiente facultad de iniciativa a las *asambleas departamentales* y, en lo relativo al Poder Judicial, a la Suprema Corte de Justicia. Los artículos 72-III y 127 de la Constitución de 1857, y 73-III y 135 de la de 1917 perfeccionan e intensifican el sistema convirtiéndolo en otro posible elemento de caracterización del régimen federal, al someter las reformas propuestas por el Congreso a la decisión de las legislaturas de los estados.

Complemento de la coincidencia en postulados dogmáticos y forma estructural, es la inclusión en la legislación federalista de normas que destruyen el régimen. El natural carácter de agentes del gobierno central que tienen los gobernadores de los departamentos no difiere del atribuido a quienes ejercen el Poder Ejecutivo en los estados. El artículo 38 de la Constitución de 1824 permanece vigente, aunque corregido en su desmesura, en el 114 de la Constitución de 1857 y el 120 de la de 1917 que al unísono previenen: “Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y *hacer cumplir* las leyes federales”.

En el mismo orden de ideas, los actuales artículos 14 y 133 que, con variaciones sustanciales, reproducen lo dispuesto respectivamente en el 14 y en el 126 de la Carta anterior, nulifican la acción de la judicatura local. No lo hizo la Constitución de 1824 ni lo hicieron los estatutos centralistas que salvaguardan —la una y los otros— la autonomía judicial de estados y departamentos. La responsabilidad del yerro incumbe a nuestros legisladores federalistas de 1857 y 1917.

Preceptuaba el primitivo artículo 14 que “no se podrá expedir ninguna ley retroactiva” y añadía, incongruentemente, “que nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él por el tribunal que previamente haya establecido la ley”.

Rabasa en su insuperable libro de 1906 —cuya relectura recomiendo a nuestros juristas— denunció la confusión doctrinal y el peligro del “rezago” que ya habían dado a la norma proporciones de grave vicio institucional. La Constitución de 1917 que reprodujo el texto e intentó mejorarlo adicionándole distingos, es notorio que no logró disminuir sus funestas consecuencias. Y así ha subsistido —insoluto— “el problema que de tal modo apremia y tan de cerca amaga”.

El artículo 126 de la Constitución anterior y el 133 que textualmente lo reiteró en la vigente, confirman y agravan el vicio institucional que destruye la autonomía del Poder Judicial de los estados.

Suprimido el 126 en el proyecto Carranza y en mala hora exhumado por el Constituyente que lo revitalizó en el 133, fue este modificado en 1934 para puntualizar que los tratados son parte “de la Ley suprema de toda la Unión”, si han sido aprobados por el Senado —no por el Congreso como lo previno hasta el final la Carta de 1857 con supervivencia falaz desde que en 1874 se instituyó el bicamarismo— y si están de acuerdo con la Constitución. Y ni se subsanó, en la trunca reforma, la grave omisión del texto original precisando el carácter federal de las leyes a que se refiere el precepto, ni se exigió respecto de ellas la constitucionalidad requerida para la validez de los tratados.

De tal suerte, el artículo en su primer párrafo tiene el siguiente contenido incoherente y absurdo: “Esta Constitución, las leyes, que de ella emanen (federales o locales, constitucionales o inconstitucionales) y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley suprema de toda la Unión”.

“A dicha Constitución, leyes y tratados —según lo dispone el segundo párrafo— “se arreglarán los jueces de cada Estado, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

Desaparece, así, en la función judicial, la peculiar diferencia de jurisdicciones características del régimen. Los jueces de los estados adquieren la misma competencia estatuida para los tribunales de la Federación por el artículo 104 constitucional y están obligados a la imposible tarea de resolver en cada caso y respectivamente, con previo y especial pronunciamiento, si la Constitución local o la ley local que les compete aplicar no se oponen a la Constitución general, a las leyes que de ella emanen o a los tratados, y si leyes y tratados están de acuerdo con la Ley suprema.³⁷

El cotejo de los estatutos del centralismo con las normas federales nos ha permitido descubrir la solución conciliatoria del duelo lógico de los sistemas. No cabe en ella, sin embargo, por el contraste de su singularidad, el “Supremo Poder Conservador” sin cuya valoración resultaría trunca esta síntesis final.

Lo instituyó la “Segunda” de las “Siete Leyes” en que germinó, según lo advierte Tena Ramírez, el precepto contenido en el artículo 4º de la de 23 de octubre de 1835: “...Se establecerá un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres Poderes pueda traspasar los límites de sus atribuciones”. El tratadista precisa que “la institución se aprobó, por mayoría de un solo voto, contra la influencia de Santa Anna que no deseaba tener sobre sí un poder regulador de sus actos”.

Expedidas las “Siete Leyes” el 29 de diciembre de 1836, el Plan de Tacubaya del 28 de septiembre de 1841 que, *manu militari*, puso fin al régimen sin abrogarlo, dejó constancia de su imposibilidad de hecho al tenor de lo declarado en el artículo primero: “CESARON por voluntad de la Nación en sus funciones los Poderes llamados Supremos que estableció la Constitución de 1836, exceptuándose al Judicial que se limitará a desempeñar sus funciones en asuntos puramente judiciales, con arreglo a las leyes vigentes”. Subsistieron, por tanto, las “Siete Leyes” con mínima vigencia y la perdieron en todo lo demás por la inexistencia de los otros poderes instituidos para darles cumplimiento. El “Poder Conservador” no había durado cinco años.

Contra él fulminó Rabasa el anatema de la repulsa y el desdén en términos de enconada ironía:

“Intérprete infalible de la voluntad de la Nación cuyos miembros, poseídos del furor sagrado de los profetas, declararían la verdad suprema para obrar el prodigio de la felicidad pública”, ...era el Poder Conservador “tribunal de superhombres, impecables, desapasionados y de sabiduría absoluta, que podía deponer presidentes, suspender congresos, anular leyes, destruir sentencias. A él se acudía para que escudriñase en

³⁷Tal expuse en la conferencia publicada en mi libro de 1964 (*Estudios Constitucionales. Segunda Serie*, p. 184).

las entrañas del pueblo la voluntad de la Nación y en cambio no era responsable sino ante Dios, como que apenas lo sufría por superior jerárquico y debía ser obedecido sin réplica ni demora, so pena de incurrir el rebelde en crimen de alta traición”.

“La seriedad cómica de estos preceptos que debió reflejarse en los miembros del gran Poder, entre asombrados y satisfechos, no pudo dejar a los demás funcionarios una tranquilidad muy completa y como la panacea no dio muestras de eficacia en la gobernación del país, no tardó el disgusto en hacerse camino ni la hostilidad en ostentarse.”

No pretendo justificar la peregrina invención y negar validez a la crítica del maestro; pero una vez más me siento obligado a rectificar sus excesos, oponiéndole las siguientes someras objeciones:

- a) De las razones aducidas para explicar el fracaso del “Gran Poder” —la intranquilidad de los gobernantes sometidos a él y la ineficacia de la “panacea”— no fueron sus cuatro resoluciones³⁸ las determinantes de la oposición sino la amenaza de inestabilidad para los otros poderes. Por ello, Santa Anna inconforme desde siempre con la institución y a pesar de deberle su posterior exaltación a la Presidencia, firmó, el primero, el Plan de Jalapa; y el depuesto presidente Bustamante había declarado ante el Congreso que, existiendo el Poder Conservador, no se tuviera “la menor esperanza de felicidad pública” pues era un obstáculo para la acción del Ejecutivo y del Legislativo.
- b) No advirtió el maestro lo que ya habían advertido José Ma. Lozano (*Tratado de los Derechos del Hombre*, 1876), José María Gamboa (*Leyes Constitucionales de México en el Siglo XIX*, 1900) y Rojas y García (*El Amparo y sus Reformas*, 1907): que la desastrosa institución tuvo el mérito de ser el intento inicial de lo que en el léxico de hoy llamaríamos el control de la constitucionalidad.³⁹
- c) *La responsabilidad ante Dios* ni otorgaba prestancia divina a los miembros del “Poder”, ni les infundía soberbia de ángeles rebeldes, ni exaltaba su furor profético; les imponía la sumisión de la creatura al Creador, que para los hombres de aquella época —como para los cristianos sinceros de todos los tiempos— era (y sigue siendo) el más eficaz medio coactivo, aunque sobrenatural, de la rectitud de la conducta.

³⁸Las cuatro —más importantes— resoluciones fueron estas, según consta en la obra de Rojas García:

1. (17 de diciembre de 1838) El gobierno puede emplear a los individuos que creyere útiles, a pesar de las restricciones constitucionales.

2. (23 de enero de 1839) Llamamiento a Santa Anna por ser voluntad de la Nación, en virtud de la ausencia del Presidente de la República y del impedimento físico del Presidente del Consejo de Gobierno que era quien debía sustituir a aquél.

3. (24 de octubre de 1840) No debe hacerse extensiva en el ramo de justicia la facultad otorgada al Ejecutivo para suspender a los empleados hasta por tres meses y privarlos de la mitad de su sueldo. Y no puede ampliarse a treinta días el término de tres que concede la Constitución para mantener en detención a un individuo.

4. (2 de septiembre de 1841) Otorga al Ejecutivo facultades extraordinarias, aunque no estuvieren expresas en la Constitución, para restablecer el orden y la tranquilidad públicas, sin suspensión de garantías.

³⁹En el prólogo del libro *Mariano Otero, creador del amparo* (1937), de F. Jorge Gaxiola, incurri en el error de atribuir a este eminente constitucionalista la originalidad de la importante observación. Lo cierto es que ni el prologuista ni el autor se percataron entonces de la evidente precedencia de ella en los tratadistas citados.

- Por lo demás, es deplorable que el maestro haya omitido el complemento de la norma. “Este Supremo Poder —decía el artículo 17 de la “Segunda Ley”— no es responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública.”
- d) El artículo añadía que “sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones”. Y, ¿qué otra cosa ordenaba el 59 de la Constitución anterior (reiterado por el 61 de la vigente) cuando prevenía que “los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas?”.
- e) Tan absoluta irresponsabilidad no inmunizaba sin embargo a los posibles delinquentes. El siguiente artículo prevenía: “Si alguno de ellos cometiere algún delito, la acusación se hará ante el Congreso general, reunidas las dos Cámaras, el cual a pluralidad absoluta de votos, calificará si ha lugar a la formación de causa y habiéndolo, seguirá ésta y la fenecerá la Suprema corte de Justicia, ante la que se seguirán también las causas civiles en que sean demandados”, otorgándoseles con esto último un nuevo privilegio.
- f) Razón de sobra tuvo Rabasa —y se quedó corto— para afirmar que el Poder Conservador “podía deponer presidentes, suspender congresos, anular leyes, destruir sentencias”.⁴⁰ Mas lo que el maestro omitió fue la apremiante norma contenida en el artículo 14: “Toda declaración que haga el supremo poder conservador, toda resolución que tome; no siendo de las especificadas en el artículo 12, y aunque sea de ellas, *si la toma por sí y sin la excitación que respectivamente se exige para cada una en dicho artículo, es nula y de ningún valor*”; como omitió también la limitación impuesta al arbitrio de nulificar los actos de la Corte procedente *sólo en el caso de usurpación de facultades*.

⁴⁰Art. 12. Las atribuciones de este supremo poder son las siguientes:

1^a. Declarar la nulidad de una ley o decreto dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración o el supremo poder ejecutivo o la alta corte de justicia, o parte de los miembros del poder legislativo en representación que firmen dieciocho por lo menos.

2^a. Declarar, excitado por el poder legislativo o por la suprema corte de justicia, la nulidad de los actos del poder ejecutivo cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.

3^a. Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la suprema corte de justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades. Si la declaración fuere afirmativa, se mandarán los datos al tribunal respectivo para que sin necesidad de otro requisito proceda a la formación de causa y al fallo que hubiere lugar.

4^a. Declarar por excitación del congreso general, la *incapacidad física o moral* del Presidente de la República, cuando le sobrevenga.

5^a. Suspender a la alta corte de justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes supremos, cuando desconozca alguno de ellos, o trate de trastornar el orden público.

6^a. Suspender hasta por dos meses (a lo más) las sesiones del Congreso general, o resolver se llame a ellas a los suplentes por igual término cuando convenga al bien público, lo excite para ello el supremo poder ejecutivo.

7^a. Restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres poderes, o a los tres, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente.

8^a. Declarar, excitado por el poder legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos poderes, cuál es la voluntad de la nación, en cualquiera caso extraordinario en que sea conveniente conocerla.

9^a. Declarar excitado por la mayoría de las juntas departamentales, cuándo está el presidente de la República en el caso de renovar todo el ministerio por bien de la nación”...

De todos modos, téngase en cuenta que estas torpes y excesivas atribuciones eran un medio —no previsto en las constituciones posteriores— para resolver los conflictos de los Poderes entre sí.

En suma, el efímero Poder Conservador, ni “monstruoso y exótico” como lo calificó el diputado José Fernando Ramírez en su voto particular de 1840,⁴¹ ni sobrehumano y cómico como lo exhibió Rabasa, sí fue un grave desatino por su funcionamiento⁴² y su casi omnipotente autoridad.

Y aquí pongo fin a la ingrata tarea de contradecir al maestro, pero no sin hacer profesión de la fe federalista que con él me vincula.

Capítulo XI

Patria y patria

La firme convicción que suscitaron en mí las lecciones del maestro insigne y con ellas, las del doctor Mier, de Ramos Arizpe, de Otero, de Arriaga, de Vallarta, no es, sin embargo, la clave entrañable de mi federalismo. Mi adhesión teórica al sistema, está cimentada en un primigenio y hondo sentimiento regional.

Nací en la ciudad de San Luis Potosí en 1890. Vine a México en 1909 para estudiar Derecho en la Escuela Nacional de Jurisprudencia y radico desde entonces en esta urbe, sin que la lejanía —interrumpida por periódicos retornos— me haya desarraigado del solar potosino. Porque la ausencia no desvincula. Nunca como en el destierro —y yo supe de ello durante dos años— se ama a la Patria con más intenso amor. La distancia embellece y torna más amable el objeto lejano. La montaña pierde sus asperezas en la uniformidad azul de una vasta perspectiva.

Siempre he sabido que la Patria es “la tierra de los padres” (*terra patrum*), pero el poeta me reveló que *la Patria es la tierra de la madre*, el hogar donde nacimos, y que el anhelo de su libertad es el natural fruto del árbol provinciano afinado y enriquecido por el injerto del patriotismo.

San Luis es mío. Mío, porque guarda en el templo de San Juan de Dios las cenizas de mi padre, en él inhumado. Mío, porque es la tierra de mi madre, cuyo recuerdo para mi devoción filial es el alma misma de la ciudad: hálito y perfume, canción de cuna y lágrimas de las cosas, confianza en Dios y fervor religioso. Mío, porque el dintorno de sus muros y el contorno de su valle fueron el marco encantado de mi niñez, de mi adolescencia, de los primeros ensueños de mi juventud. Mío, por la Escuela primaria de “La Divina Providencia” y mi doble Preparatoria del Seminario y del Instituto, hoy erigido en Universidad. Mío, por sus monumentos, por la voz de sus campanas, por sus jardines y sus casas, hasta por los adoquines de sus calles. Tal parece que el alma

⁴¹ Véanse las citadas *Leyes fundamentales de México*, pp. 286 a 302.

⁴² “Art. 13. Para cualquiera resolución de este supremo poder se requiere, indispensablemente, la absoluta conformidad de tres de sus miembros por lo menos.”

sobrepasa al cuerpo insuficiente y se prolonga en las cosas que lo rodean y se adhiere a ellas y las anima.

Por eso soy federalista. Por eso, no ha sido mi propósito en este estudio superponer el constitucionalismo centralista a la tesis federal, sino incorporarlo a la historia de nuestras instituciones políticas proscribiendo la ignorancia y el desdén con que ha sido preterido y presentar un balance de los dos sistemas cuyas partidas consignent similitudes y divergencias, fallas y aciertos. Por eso propugno la depuración doctrinal y práctica del régimen y finco en el cumplimiento estricto de sus normas el mejor porvenir de México.

[*Noviembre de 1966*]

