

CAPÍTULO XVI

LOS ESTADOS

I

No vamos a considerar a los Estados que forman la Unión federal, sino bajo el aspecto que presenta interés para el objeto de este estudio; es decir, como elementos del mecanismo integral del sistema adoptado por la Constitución.

Según la teoría del gobierno federativo, los Estados asumen un papel de primera importancia en la división de las funciones; establecen un límite a la acción del Poder nacional; cierran el campo jurisdiccional a cada una de las ramas que ejercen aquél, y contribuyen en esta forma al equilibrio del Gobierno, añadiendo así un obstáculo al peligro siempre acechado de que se erija un poder omnipotente.

La defensa contra tal peligro consiste en la división o independencia de jurisdicciones. Por una parte, se deslindan las de los departamentos del Poder; por otra, se separan la jurisdicción federal y la local. Como concepto teórico que en la práctica sirve de norma, aunque no se aplique con rigor inflexible, corresponden a la primera, en los grandes fines del Estado abstracto, la vida de la nación como personalidad autónoma (representación y defensa contra enemigos exteriores), y la organización constitucional interior para la existencia normal de los pueblos; a la segunda quedan encomendadas las relaciones íntimas de la sociedad, es decir, las reglas que aseguran el imperio del derecho en la vida común, fin mediato y superior de la formación de las nacionalidades, y para el cual no son sino medios la organización política y la vida internacional.

La diferencia y separación de fines que cada una debe cumplir, marca las funciones que tocan a las dos entidades, federal y local, excluyendo a la una de las que a la otra corresponden; de modo que el Poder queda para ambas, por las restricciones recíprocas, incapacitado para la expansión que necesita la omnipotencia. Al llevar estas teorías a la letra de la Constitución, pierden necesariamente su simplicidad y su pureza, porque los preceptos positivos tienen que ajustarse a las necesidades de la realidad; pero la teoría no llega a destruirse y sirve de base para la ley escrita.

El Estado no es libre para establecer su organización interior, ni tampoco lo es el simple poder central; ni pudieran serlo, supuesto que se trata de demarcar a cada uno su esfera de acción; sobre uno y otro hay el poder supremo que pudiéramos llamar nacional, único soberano, porque es el solo que tiene la facultad

de determinar las competencias. Este es el que puede reformar la Constitución o añadirla. La libertad del Estado para su organización interior, obra solamente dentro de los límites que el pacto federal le impuso y dentro de la jurisdicción que le demarcó, lo mismo que el poder central sólo puede ejercer su autoridad dentro de las líneas que señalan el distrito de su competencia. El poder nacional supremo, que es el único capacitado para la omnipotencia, porque su autoridad no tiene límites constitucionales que no sean legalmente franqueables, se ejerce por una cooperación que nuestra ley fundamental ideó para suplir al plebiscito: del poder legislativo central y el legislativo local, concertando el voto del Congreso federal con los de los Estados como entidades políticas iguales.

Creada la independencia de los Estados por la primera Constitución nacional, tres años después de consumada nuestra separación de España, cada uno, para organizarse, se atuvo al modelo de la Ley federal, haciendo de ella una adaptación que más parece una copia; después, cuando la ley de 57 se promulgó y cuando por el peligro y la victoria se prestigió, los Estados, en lo general, modificaron o anularon la constitución local primitiva, y la substituyeron por otra que se ajustara a los principios reformistas y a la nueva organización federal; y en esta vez, el modelo también fue, más que seguido, copiado, tanto porque la tarea era así más fácil, cuanto porque estaban con ese procedimiento menos expuestos a errores y a originar conflictos con la Ley federal. El sistema, por lo mismo, fue uniforme en todos los Estados, sin que ésta uniformidad tuviese las ventajas del propósito deliberado de alcanzarla; porque los Estados no se conocían ni se comunicaban y casi se ignoraban unos a otros; en cambio, tenía el inconveniente de recoger todos los errores de la Constitución general y derramarla en las organizaciones locales, y hacía perder una de sus ventajas del federalismo, que consiste en la diversidad de instituciones en que pueden probarse sistemas diversos, sin gran daño por los que resulten malos y con el provecho de la experiencia de los que se muestren mejores.

Para todos el gobierno propio era una novedad extraña y casi incomprensible; en la mayor parte la cultura de los hombres llamados a dirigir la cosa pública era muy inferior a la tarea; en muchos, esos hombres reducidos en número sólo se encontraban en las antiguas capitales de intendencia; el resto del nuevo Estado, desprovisto de ellos, sólo daba señales de vivir para los motines frecuentes que respondían a las agitaciones continuas de la anarquía pretoriana que imperó tantos años en el país.

La unidad nacional, a que se oponían la gran extensión del territorio, las malas vías de comunicación, el atraso intelectual, la falta de prensa, la pobreza del comercio, se palpó en la guerra de 47, a la que no concurrieron todos los Estados. No hay que decir cuándo comenzó a iniciarse la unidad, porque ésta se forma en la vida común que afecta con sus malas y buenas fortunas a todos los pueblos que integran una nación; es decir, se forma con la historia; de suerte que los comienzos de nuestra unidad están aun antes de la guerra de independencia. Sin embargo, lo que sí puede decirse, son los motivos que principalmente la han servido y apresurado: una idea, la de la Reforma, que se propagó en todo el

país y dio una causa común para las dos banderías; una lucha con potencia extranjera, la guerra de intervención, en que cada Estado contribuyó a la defensa nacional y peleó también en su propio territorio; un gobierno, el del Gral. Díaz, que por su larga duración, por la época de prosperidad mundial que aprovechó, por la energía uniforme de su acción que mantuvo la quietud de los pueblos, hizo sentir en todos los Estados, con el desarrollo de la riqueza, las ventajas de la solidaridad nacional, sin la que habrían sido imposibles las obras de mejoramiento que se mostraron por todas partes.

El desenvolvimiento de la riqueza pública y el aumento de la población continuarán la obra. Mientras tanto, ya las relaciones de uno a otro Estado son relativamente fáciles y frecuentes para que todos ellos vayan teniendo conciencia de su papel político, de su derecho y de su fuerza, tanto como de las responsabilidades que esas mismas condiciones implican; y el sentimiento de su autoridad y su importancia es la primera necesidad del sistema federativo, porque sin él no hay más que Estados anémicos, incapaces del vigor que han de tener las Entidades que constituyen la Nación y que equilibran su gobierno, poniendo a raya la tendencia invasora del poder central.

Ya hemos dicho que las instituciones políticas han sido desdeñadas casi siempre por los hombres de estudio, como material de disquisiciones meramente especulativas, dignas solamente de un teorismo platónico; pero esa afirmación puede hacerse absoluta con referencia a la administración de los Estados, que ni como curiosidad abstracta se ha tomado en cuenta. No se ha pensado en que es imposible hacer una nación ordenada y fuerte con provincias sin organización ni energías, como es absurdo querer construir un edificio sólido y firme con bloques de material deleznable o dúctil. En los días de nuestra historia, los Estados (mejor sería decir los gobiernos de los Estados), a semejanza de lo que acontece con los individuos, no han sabido asumir más que dos actitudes igualmente malas: la de sumisión y la de rebelión. Es preciso sustituirlas por la entereza y la disciplina que nacen de la estimación del derecho.

Cuando las instituciones del país en general cobren su acción viva, la intervención funcional de los Estados como unidades políticas va a producir sorpresas que en gran parte escapen a la previsión más penetrante; no es fácil la anticipación de remedios que preparen al advenimiento de la era institucional, porque a ello se opondrán las preocupaciones de los años mal vividos; por lo mismo, muchas de las sorpresas tienen que ser malas y penosas. En cambio, la acción de los Estados en el funcionamiento del gobierno general, a poco que se ordene y se cultive, será la fuerza más poderosa para asegurar la estabilidad de las instituciones, la dignidad de los pueblos y la majestad de la Nación.

Un representante, de ideas más que moderadas, pero que se distinguía por su ilustración y su patriotismo, Don Marcelino Castañeda, decía en el Congreso de 57: "El Gobierno debe entregarse a la lealtad y buena fe de los Estados, porque esto es entregarse en manos de la Nación, identificarse con el pueblo, seguir la senda de la democracia... Vigor y respetabilidad en el centro por medio de la

cooperación de los Estados: he aquí el problema que se debe resolver". Medio siglo después, la fórmula del problema no se acepta todavía y el vigor del Centro se cree que ha de fundarse en quebrantar toda fuerza que no sea la suya.

II

Dos cosas hay que considerar para formarse el cabal juicio de la influencia que los Estados puedan ejercer en el sistema general de nuestro Gobierno, puesto a la obra por la acción libre de las leyes: su organización interna, para calcular su valor como unidad política; sus relaciones activas y pasivas con el Poder central, para apreciar su peso como elementos de equilibrio. Con variaciones de detalle, que no alteran la esencia de su constitución, pueden considerarse con un tipo común para uno y otro aspectos; y por lo que hace a su desenvolvimiento intelectual y económico, la suposición de un término equidistante del más favorecido y el más atrasado, sirve bien para estimarlos a todos.

Una legislatura con las funciones de su carácter; el Ejecutivo representado por un gobernador que dirige toda la Administración y de quien dependen, como agentes, los jefes políticos y ayuntamientos, lo mismo que la tesorería general con los empleados de su dependencia; un Tribunal superior que conocen en segunda instancia de asuntos civiles y criminales y que tiene por subalternos y bajo su vigilancia a los jueces inferiores, a quienes, por lo común, no tiene facultad de nombrar. El Tribunal superior, falto de una atribución que produzca efectos semejantes a los del amparo, no es peligroso para el Ejecutivo sino en algunos Estados, en que se le atribuye la instrucción y sentencia del juicio político.

El sistema local, aunque tomado del federal con semejanzas de copia reducida, no pudo violar la naturaleza de las cosas, y produjo un gobierno que difiere en la esencia del Gobierno de la Nación, en la constitución literaria; porque mientras éste limita su jurisdicción a los intereses generales, dejando a las fracciones que forman la República una acción independiente, el gobierno de Estado centraliza todas las funciones y abarca toda la administración de los asuntos locales, cualesquiera que ellos sean. La tendencia a la extensión sin restricciones, que se ofende aun con los más legítimos obstáculos, es en el poder local tan inevitable como fácil de satisfacerse; su único freno sería la elección efectiva de los funcionarios, que surte sobre ellos efectos más eficaces quizá, porque el objeto de la elección local está al alcance de mayor número de individuos en el pueblo, y el interés que despiertan tanto la lucha como la conducta de los mandatarios, hace a los ciudadanos más asiduos en el trabajo electoral y más aptos para juzgar del gobierno. La opinión pública puede ser enteramente desoída por el Gobierno; pero seguramente que tiene más vigor, más amplitud y más perspicacia en los asuntos políticos de la localidad que en los negocios de la Nación.

Por debajo del Gobierno están los jefes políticos, que como simples agentes suyos, no hacen sino cumplir sus órdenes y servir para que la autoridad que representan tenga medios inmediatos de acción y centralización. Para jurisdicción más estrecha, los ayuntamientos ejercen en los municipios en que el distrito se

fracciona, la administración de las ciudades, villas o aldeas, comprendiendo en la demarcación de su incumbencia parte del territorio del distrito, en que se encuentran poblados rurales, generalmente de carácter de propiedad privada. En estas condiciones y dada la distancia no corta que suele haber entre las poblaciones, el territorio jurisdiccional de los ayuntamientos es muchas veces de tal extensión, que la corporación municipal sólo nominalmente tiene autoridad ni ejercicio alguno en cuanto se halla fuera del lugar en que reside.

Legalmente los ayuntamientos tienen facultades determinadas y libertad de acción, restringida para ciertos actos por la obligación de obtener la aprobación del Gobierno para su validez. Es frecuente que los actos restringidos se refieran a enajenación de cosas raíces, contratos que comprometan sus fondos, y otros de esta importancia, y no es raro que se les exija también la presentación de sus presupuestos, que no rigen sino mediante la venia del superior. Y por más que una subordinación llevada a tales extremos parezca indebida tratándose de corporaciones que se eligen popularmente, lo cierto es que las poblaciones a quienes pueda confiarse la administración libre de sus fondos y de sus intereses son muy pocas en cada Estado, en tanto que el mayor número necesitan la dirección y vigilancia superiores; porque unas veces cortas de población, otras sin educación bastante, y por lo general sin instrucción alguna, no tienen personal idóneo para llenar satisfactoriamente los deberes del cargo.

El medio más llano y quizá el único de corregir el defecto de amplitud ilimitada del poder local, sería dar libertad completa a la administración municipal y extender sus atribuciones constitucionalmente a cuanto requiera el cuidado de la pequeña jurisdicción, de suerte que pudiera recaudar los fondos que cada una haya menester en vista de sus necesidades y de sus recursos. De esta libertad surge el selfgovernment, que tiene en el gobierno municipal libre y responsable, su mejor manifestación, y ella sirve para reducir en los Estados norteamericanos la acción del gobierno local a una estrechez que lo imposibilita para crearse una autoridad que pudiera ser de algún modo amenazadora. Pero no hay un solo estado en la República que si ensayara tal sistema en una ley general, no tuviera que suspenderlo bien pronto, por los efectos de desorden y desbarajuste que produciría en todas partes. Cuando se encomia y predica la libertad municipal, se olvida cuáles son y cómo son las municipalidades de cada Estado casi en su totalidad; se piensa en la teoría y se construye el ideal, sin cuidar que después hay que alojar en él las inflexibles realidades.

De todas maneras, sin una completa libertad de la administración municipal, con ampliación de las funciones que hoy se le admiten, hasta donde sea preciso para asegurar su acción independiente, el poder del Estado no tiene limite, ni su acción centralizadora más correctivo que la buena voluntad de los que lo ejercen. La supresión de las jefaturas políticas podrá extinguir la presión personal de que se acusa a esta institución, cargada de los vicios que adquirió cuando su acción eficaz fue necesaria contra un estado de perpetua rebelión; pero no influirá para reducir el absoluto y directo dominio que el poder local ejerce en todos los

ramos del gobierno del estado y que va hasta las minucias más recónditas si así le place.

Si es que no hemos acertado con el sistema del gobierno interior y hay que buscarlo más de acuerdo con las circunstancias de poblaciones disímiles; si es que hay que romper con las leyes generales y especializar de algún modo el régimen urbano y rural de los diversos lugares, fuerza será probar reformas, idear métodos; pero no es probable que la necesidad de crear el embrión del gobierno popular pueda llenarse de otro modo, que con el bien lento y trabajoso de educar y enriquecer.

En tanto, el poder ilimitado reside en la Legislatura y el Gobernador. Su equilibrio es indispensable, no sólo porque lo exige la estabilidad del gobierno, de que dependen la tranquilidad y el orden públicos; sino porque a falta de otras sujeciones, la intervención legítima de un poder en las funciones del otro previene el abuso de los dos y ofrece probabilidades de prudente ejercicio de su autoridad. Este equilibrio no se ha visto hasta hoy en Estado alguno de la República (y sería gran noticia la de un solo caso), ni es posible que con el sistema vigente llegue a establecerse como normal en el más culto ni en el más pacífico de los que cuenta el país, porque las constituciones han puesto las condiciones de un equilibrio inestable.

En ellas se conservan los errores que hemos detallado de la Constitución general como bastantes para la depresión del Ejecutivo ante la superioridad del Legislativo; la falta de hábil conexión de ambos poderes para determinar una influencia recíproca que mantenga la armonía sin perjuicio de la independencia entre uno y otro en lo que tiene de esencial por su institución. Períodos fijos y largos de sesiones; incapacidad o muy poca intervención del Ejecutivo para convocar a reuniones extraordinarias; facultades en el Legislativo, cuyo ejercicio puede anular al Gobernador; juicio de responsabilidad definido por la Legislatura por simple mayoría absoluta; falta de veto.

Ya conocemos los inconvenientes de estas condiciones de organización en el Gobierno federal, que son los mismos en el local; pero en éste suben de punto por varios motivos; especial y principalmente por éste: el número de los miembros que componen las legislaturas es tan corto, que éstas no tienen los caracteres esenciales y útiles de un congreso.

Es muy difícil romper las preocupaciones que origina la costumbre, y pocos habrá que no repugnen la idea de que una legislatura deba componerse por lo menos de cincuenta diputados; pero lo cierto es que siete, quince o veinte, no forman la institución especial que se llama congreso, sino una comisión que sólo puede ser o inútil o peligrosa. Creer que el cuerpo legislativo de un Estado, porque éste es una república pequeña, debe ser de pocos miembros, es tan extravagante como reprochar a la Naturaleza que haya dotado de una dentadura cabal a los hombres de pequeña talla. La composición del órgano gubernativo no debe proporcionarse con la importancia de la república, sino con la naturaleza de la función.

Un cuerpo legislativo, que tiene atribuciones políticas aún en su recta función de discutir las leyes, pero que las tiene esencialmente políticas en lo demás de la acción que le es propia, necesita perder el carácter de los individuos que lo forman y llegar a las condiciones peculiares de la muchedumbre, cuya mentalidad, emotividad y facultad volitiva difieren en mucho de las individuales. Es preciso que reúna un buen número de caracteres, capacidades e intereses diversos, para que no haya ninguno personal, invariable e inflexible; en una palabra, es forzoso, para que haya un Congreso, que éste no tenga el alma de una persona, sino la psicología de una colectividad, porque en él se han menester las ventajas de esta psicología, aun a costa de soportar sus inconvenientes.

Para hacer tangibles estas teorías, cuya ampliación sería impropia de estas páginas, lleguémosnos a las concepciones reales. Un Congreso de doce personas podrá celebrar sesiones con siete miembros presentes, en que la mayoría absoluta será de cinco votos; suponiendo que concurran todos, la mayoría será de siete; la de dos tercios, de ocho; un voto determinará la diferencia entre la mayoría absoluta y la fuerte de dos terceras partes. Siete votos bastarán para hacer una ley en dos horas, sobre los más graves o difíciles asuntos; los mismos tendrán el poder de sobreponerse al veto del gobernador; y esos siete serán poderosos para deponerlo, declarándolo culpable de un delito oficial. No sólo la mayoría, sino la totalidad de los diputados pueden concertar sus voluntades y ayudar recíprocamente sus intereses, lo cual sucede siempre cuando se trata de pocas personas; y todas las pasiones, todas las codicias, todas las pequeñeces tendrán satisfacción completa en el cuerpo irresponsable y sin freno.

Ya de por sí el Legislativo local parece inclinado al cohecho por una tendencia que dimana de causa distinta. Acudiendo al único ejemplo de gobierno análogo que tenemos, bajo una libertad efectiva de las Legislaturas, vemos que las de los Estados americanos, a pesar de ser numerosas (pues son pocas las que tienen menos de cien miembros, y las hay de doscientos y trescientos), a pesar de que constan de dos Cámaras, son presas de una corrupción casi todas, que ha sido denunciada al público por hombres tan enérgicos y autorizados como Roosevelt, y contra ella se han propuesto y aplicado diversos correctivos. Uno de ellos consiste en limitar cuanto es dable la acción legislativa, acortando los períodos y distanciándolos uno de otro hasta en dos años. Pero la mala conducta de las Legislaturas no ha logrado dañar mucho a los Estados, merced al veto del gobernador, que los pueblos aplauden y apoyan, acostumbrados ya a verlo como el medio salvador de sus intereses. El gobernador es la salvaguardia del Estado; su responsabilidad moral es efectiva, y personalmente reúne condiciones de distinción, honorabilidad y posición social y política que no es fácil encontrar en muchos miembros de las Cámaras; pero si su veto es eficaz, se debe a que basta para sostenerlo un tercio de cualquiera de las dos ramas legislativas y a que la de diputados es numerosa.

Hemos tomado como tipo de legislatura nuestra una de doce representantes; pero las hay de siete, y seguramente ninguna tiene más de veinticinco. Calcúlese lo que será la mayoría de una de tantas cuando el desenvolvimiento deje en libertad a sus miembros, y el desarrollo económico erija grandes compañías interesadas en concesiones o exenciones que dependen de la voluntad del congreso estrecho, unitario y sin el obstáculo del veto. Gobernarán entonces las compañías, como ya hemos visto, bajo el régimen de los gobernadores absolutos, Estado sometido al gobierno de los agricultores fuertes, y estado influido poderosamente por los comerciantes millonarios.

Si el Legislativo de escaso número escapa por milagro, siendo libre y elegido popularmente, al peligro de la confabulación perversa, será para caer en la sumisión al mando del gobernador, vicio que no sólo lo hace inútil para intervenir en la labor de la ley, sino que lo despoja de su fuerza para moderar y encauzar la acción ejecutiva. En la función política, ninguna legislatura, que sepamos, ha guardado nunca, con respecto al Ejecutivo, la actitud de independencia armoniosa, de libertad respetuosa, que es la única útil y la absolutamente necesaria. Lo que encontramos en la historia quizá de todos los Estados, son ejemplos de legislaturas que han desconocido, enjuiciado o depuesto gobernadores, ya por movimiento propio, ya sirviendo de instrumento a los fines e insinuaciones del Gobierno general. Así se vio no pocas veces en años atrás; los casos repetidos amenazaban convertirse en una institución consuetudinaria, y los Gobiernos locales hubieron de evitarlos en lo sucesivo, cuidando de intervenir en las elecciones de diputados de una manera decisiva, en favor de amigos insospechables. Por su parte, el poder federal tuvo en cuenta el mal que denunciaba la experiencia y procuró, al hacer la reforma bicamarista, el remedio, confiando al Senado la facultad de resolver legalmente tales conflictos.

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

Hay una falta absoluta de equilibrio constitucional, que determinará el desequilibrio de hecho en el sentido en que incline los pesos el carácter individual de un gobernador o de un diputado; el orden y la paz no descansarán en las instituciones, sino que, cuando eventualmente existan, dependerán de la situación pasajera creada por una persona, por un concierto o por verdaderas complicidades. El Estado así constituido, no es la personalidad política calculada en el sistema federal como elemento constitutivo de la Nación, y cuyos

derechos, dignamente mantenidos, circuyen el campo del poder del Centro cerrando su inmoderada expansión; es una entidad raquítica y enferma de cuya debilidad se abusa y a quien, por lo general, se ha creído incapacitada para vivir en relativa autonomía; y falta de vigor sano en días serenos para llenar sus fines, es impotente para conservar su paz interior por el equilibrio de gobierno, ni para impedir las convulsiones de sus pueblos a la hora de las revueltas que nos desprestigian.

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

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

III

Hay, independientemente de los poderes que detalla la Constitución, un poder supremo a que ya nos referimos antes, que podría llamarse nacional, y para el que se ha establecido un órgano de ejercicio accidental con elementos permanentes que están destinados a otras funciones; este poder, sustituto del plebiscito y único depositario de la soberanía, representa la voluntad de la Nación en el acto más importante y grave: la modificación de la Ley fundamental. Las Cámaras de la Unión, votando por dos tercios de sus miembros, y las Legislaturas concurriendo a la formación de la Ley suprema como unidades del concierto federal, constituyen el órgano de la voluntad de la Nación; pero ni las Cámaras ni las Legislaturas ejercen en esos casos sus funciones legislativas propias, ni tienen la autoridad de su institución genuina, ni obran con las facultades que emanan de su carácter; y es que constituyen un órgano nuevo, distinto de cada uno de los elementos que entran en su formación y destinado a una función especial y única. Esta distinción quizá no tenga sino un interés teórico; pero es preciso no

olvidar que el error o confusión de las teorías propende a producir después extravíos no insignificantes en las consecuencias prácticas.

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

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

El Congreso federal y las Legislaturas, órgano constituido para substituir al plebiscito (que sería absurdo en México), tiene la facultad de reformar los preceptos constitucionales, modificarlos o suprimirlos; para ello se necesita que el Congreso de la Unión, por el voto de dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas. En esta disposición general, el poder reformador no tiene limitación ninguna en el procedimiento; pero hay un artículo de la Constitución, el 43, que enumera las partes integrantes de la República, cuya reforma está sometida a otros requisitos, según el caso de que se trate, y que no puede modificarse sino en el sentido que indican las fracciones I, II y III del artículo 72.

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

Nuestra Constitución fue más estricta que la americana, porque no admite el caso de la unión de dos Estados para formar uno. Los legisladores de 57 se negaron a tomar para la nuestra ese único motivo que hay en la ley sajona de desaparición posible de una de sus estrellas. El artículo 43 no puede, pues, reformarse sino en tres sentidos, todos ellos de mejoramiento y de avance: el de admitir nuevos Estados o Territorios, el de erigir un Territorio en Estado y el de erigir un Estado nuevo dentro de los existentes. El poder reformador omnipotente no ha dado a su órgano (Congreso federal y Legislaturas) facultad para unir dos Estados en uno; para hacerlo sería forzoso que se comenzara por adicionar el artículo 72 con aquella facultad y usar de ésta después.

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

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

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

Hemos tocado este vicio, aunque no está en la Constitución, sino en la falsa manera de aplicarla, tanto por su gravedad suma, como porque sentados dos

precedentes, pueden éstos tomarse por una autorizada interpretación de preceptos que son fundamentales y formarse con ella una institución consuetudinaria disolvente.

IV

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

Son enjuiciables por la Cámara de Diputados los gobernadores, "por infracción de la Constitución y leyes federales", y de estos juicios de responsabilidad hemos tenido ejemplos que demuestran con cuanta frecuencia pueden presentarse cuando la vida política de los Estados recobre un poco su actividad de otras épocas. Ya se comprende como de un proceso federal cabe hacer una excelente arma para derrocar a un gobernador poco grato, cuando la Cámara puede condenarlo por simple mayoría absoluta. Contando con esta mayoría, el Gobierno central someterá incondicionalmente a los Estados con la sumisión de los gobernadores; y si el Gobierno central no tiene la mayoría en su favor, la Cámara agregará a sus otros medios de supremacía el de poner de su parte y contra el Ejecutivo federal a los Gobiernos locales.

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

No existe esta disposición en las constituciones federalistas de América, lo que nos permite asegurar que puede vivir sin ella un buen sistema federativo; en cambio, nuestras condiciones peculiares políticas, el abuso que en momentos de necesidad y aun de simple conveniencia hacemos de una palabra de la ley, y la fuerza de nuestras tradiciones centralistas y autoritarias, son motivos bastantes para que podamos convencernos de que la situación que el artículo 103 crea a los gobernadores, hace imposible su independencia del Poder central. La permanencia de un gobernador en el puesto que su Estado le confía, deberá

ganarse con la obediencia y la subordinación si el Presidente cuenta con la Cámara popular, cuando ésta esté desavenida con aquél, la permanencia sólo estará asegurada haciendo causa común con la Asamblea para hostilizar al presidente.

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

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

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

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

La solidaridad nacional tiene ciertamente que sobreponerse al egoísmo de las localidades, que deben ver sin celos las obras de mejoramiento en un estado, puesto que no es posible hacerlas simultáneamente en todos; pero la misma solidaridad, que no puede fundarse sino en la distribución equitativa de los beneficios, exige que sucesivamente se atienda a la prosperidad de todos,

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

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