

EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1835-1836 Y EL ARREGLO INTERIOR DE LOS DEPARTAMENTOS

Lic. ALEJANDRO MORALES BECERRA *

La estatua de Santa Anna erigida en la Plaza, apuntaba con una mano hacia Texas, que él seguía prometiendo que reconquistaría, aunque se observó que también parecía apuntar hacia la Casa de Moneda.

HENRY BRAMFORD PARKES

El cambio de forma de gobierno del federalismo al centralismo se realizó con suma tranquilidad; mucho se ha dicho del segundo, mas sin embargo veamos, a través de los debates del Congreso Constituyente de 1835-1836, algunas de sus características.

Con los proyectos de la ley presentados al Congreso General en las sesiones del 24 y 25 de septiembre de 1835, por la comisión respectiva, sobre organización de la República, se dotó a los estados de una organización interna. Fueron dos los proyectos: el primero, planteó dar una estructura provisional a los estados y el segundo, las Bases Constitucionales de 1835; éstas, incluyeron la división del territorio nacional en departamentos y la organización de los mismos.

Es sumamente ilustrativa la situación en que se encontraba el país en esa época; el ensayo o primicias de los citados proyectos de ley, nos describen la misma:

“El Estado de la República es verdaderamente peligroso, y está al alcance de todo lo crítico de nuestra situación. Partidos que tratan de suplantarse y reparar sus quiebras; díscolos que esperan medrar en el desorden; ambiciosos y famélicos que temen perder los puestos y empleos en que sin mérito y sin trabajo han fincado su subsistencia; gobernantes tímidos, porque consideran su autoridad muy precaria y pró-

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara.

xíma a cambiar; gobernados insolentados, porque creen rotas o desatadas las ligaduras de las leyes; leyes sospechadas de insubsistencia, y por lo mismo lánguidas y sin vigor; Estados sin gobernadores ni legislaturas, por haber faltado en unos totalmente, y habérseles minorado en otros el prestigio y la fuerza moral; un gobierno general entrabado para hacer el bien por leyes que no deben existir, e inhábil para obrar por falta de las que deben darse: tal es, el bosquejo imperfecto, nuestra sociedad; tal y mucho peor, la crisis en que se halla.”¹

El estado de cosas, por el que atravesó el país, fue sumamente crítico conforme al aludido documento.

Se agrega en el mismo, que “de esta situación a la anarquía desenfrenada no hay ni dos dedos de distancia, y es de asombrar en lo político y de excitar hasta lo sumo en lo religioso la gratitud y reconocimiento a la especial providencia de nuestro Dios, el que con tantas y tan poderosas concausas no hayamos caído aún en ese abismo, el más insondable, el peor para las sociedades”.²

Continúa señalando, que “la gravedad del mal exige remedios enérgicos, y no sufre demoras en su aplicación. El sagrado deber de la conservación natural estrecha al Congreso de la Nación a ocuparse día y noche, sin descanso, en investigar los medios de alejar de nosotros los males experimentados y los justamente temidos”.³

Para salvar a la República del caos en que se encontraba, la comisión encargada de los proyectos propuso dos medidas; la primera planteaba restituir a las autoridades locales la respetabilidad y prestigio que había perdido, asimismo, dotar a las leyes del vigor que los “perversos” pretendían desconocer. Anunciar lo que debería ser el futuro, disipar los temores, abrigar esperanzas y hacer sentir las ventajas; así lo contemplaba la segunda.

El primer proyecto⁴ contenía cinco artículos y las medidas a tomar de manera inmediata: prever males, crear una organización provisional y dar uniformidad de la misma, a la sociedad.

Señalaba el artículo 1º que los gobernadores de los estados, aún cuando sus encargos hubieran concluido, de acuerdo con lo establecido por sus propias constituciones, continuarían desempeñando sus funciones,

¹ Proyectos de la Ley presentados al Congreso General en las sesiones de 24 y 25 de septiembre de 1835 por la comisión respectiva, sobre la organización de la República, p. 1.

² *Idem, op. cit.*, pp. 1-2.

³ *Idem, op. cit.*, p. 2.

⁴ *Proyecto de ley, op. cit.*, pp. 3-4.

pero sujetos al Supremo Gobierno de la Nación. Fue aprobado por 59 contra 22 votos.⁵

Por lo que toca a las legislaturas de los estados, cesarían también en sus funciones y antes de disolverse, nombrarían una junta departamental integrada por cinco miembros, los cuales podrían ser escogidos de su seno o de manera externa. Estos miembros formarían el consejo asesor del Gobernador; en caso de vacantes de ese empleo, enviarían propuesta en terna al Gobierno General y mientras éste lo nombrara, desempeñarían las funciones gubernativas por medio del primer nombrado entre los seculares; artículo 2º, el cual sería aprobado por 66 contra 9 votos.⁶

El artículo 3º expresaba que en los estados en donde no se pudiera reunir la legislatura, el ayuntamiento de la capital haría sus veces; sólo para el acto de elegir a los cinco miembros de la junta departamental. Suficientemente discutido se aprobó por 66 contra 10 votos.⁷

Los jueces y tribunales de los estados y la administración de justicia continuarán en los mismos términos, decía el artículo 4º, hasta en tanto no se expidiera la ley respectiva de ese ramo; pero los recursos de nulidad y responsabilidad de los tribunales supremos que terminarían antes en las mismas entidades, se interpondrían ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dividido en dos partes, la primera abarcó hasta la palabra "ramo", aprobándose por unanimidad, y la segunda, comprendía el resto del artículo, se aprobó 68 votos contra 5.

Los empleados subalternos de los estados, así como los requisitos de los mismos, estaban contenidos en el artículo 5º.

Este proyecto⁸ fue discutido en el Congreso General, en las sesiones de los días 28, 29 y 30 de septiembre y 1 y 2 de octubre de 1835. La publicación se dio un día después, el 3 de octubre.

Los gobernadores, legislaturas y tribunales de los estados quedaron a merced del Supremo Gobierno; los empleados, las oficinas de renta y diversos ramos de las entidades de la República, no escaparon a las decisiones del centro.

A pesar de tener el control absoluto de los estados con la ley de 3 de octubre, el 7 de ese mismo mes, se publicó un reglamento para dar cumplimiento a la misma, en lo relativo a la administración de rentas de los estados.

⁵ *Idem, op. cit.*, p. 9.

⁶ *Idem, op. cit.*, pp. 9-11.

⁷ *Idem, op. cit.*, p. 11.

⁸ *Idem, op. cit.*, pp. 8-15.

El Reglamento⁹ mencionado, intervenía de manera grotesca, los recursos económicos de los estados; veamos algunos ejemplos:

En el lugar o lugares donde hubiera oficinas de renta, pertenecientes a los estados, se practicarían a través de los responsables de ellas, un corte de caja, expresando los ramos a que pertenecieran los ingresos y egresos, asimismo, harían la comprobación de los caudales existentes.

Debían pormenorizar la existencia de los efectos, tales como tabaco, papel sellado y cualesquier otro; señalando peso, medida o número de artículos y su clase. Dentro de tal relación —aunque por separado— se realizaría un inventario de los muebles e inmuebles, sin hacer excepción de alguno.

Darían también, las oficinas citadas, cuenta de las rentas que administraban, de las deudas y cobros que estuvieran pendientes; haciendo la comprobación de los mismos.

Los gobernadores tendrían la obligación, a través de sus subalternos, de elaborar una relación exacta y circunstanciada de cada una de las rentas o ramos que constituyeran el erario del Estado a su mando, tratándose de bienes territoriales rústicos o urbanos, estancos, contribuciones directas o indirectas; anexando las disposiciones jurídicas que dieron origen a las expresadas rentas.

Los propios gobernadores deberían señalar el número de oficinas generales y particulares de renta, las atribuciones de cada una de ellas, número de empleados, sueldos, tipos de nombramiento, vacantes, asimismo, se revisarían las fianzas y la idoneidad de sus fiadores; lo último estaba previsto para los empleados.

Además, los gobernadores en lo relativo a las rentas se entenderían directamente con el Supremo Gobierno, por conducto del Secretario del Despacho de Hacienda, a quien enviarían todos los documentos y harían las consultas que consideraran pertinentes.

También y hasta en tanto no se decretara la ley sobre las atribuciones de los gobernadores y juntas departamentales respectiva al ramo de hacienda, los gobernadores no podrían enajenar fincas o bienes, celebrar contratos o hacer gastos extraordinarios del citado ramo, sin la previa aprobación del Supremo Gobierno.

Pero, si todo lo anterior fuera poco, los Gobernadores informarían mensualmente al Supremo Gobierno, de las cantidades "sobrantes" o de las que faltarán por cubrir, para las atenciones generales.

⁹ *Proyectos de Ley, op. cit.*, pp. 17-22.

Si la Ley de 3 de octubre de 1835, ejerció un control político de manera tajante; el reglamento los convirtió en sirvientes del Presidente, pues los recursos económicos de los estados, quedaban a merced del Supremo Gobierno.

El segundo proyecto discutido y posteriormente aprobado fueron las Bases para la Constitución de la República.

Estas bases fueron discutidas del 6 al 23 de octubre de 1835 en el seno del Congreso General.

Los artículos 8, 9 y 10 eran los relativos al arreglo interior de los departamentos.

Artículo 8º El territorio nacional se dividirá en departamentos, sobre las bases de población, localidad y demás circunstancias conducentes: su número, extensión y subdivisiones detallaría una ley constitucional.¹⁰ Suficientemente discutido el artículo anterior, hubo lugar a votar, y se aprobó por 50 contra 19 votos, solamente el señor Portugal¹¹ presentó la siguiente adición:

Después de la palabra localidad, se leerá: "o del modo más conveniente".

Fundada por su autor y admitida, se mandó pasar a la comisión respectiva. La adición hecha al artículo 8º sería aprobada por 66 votos contra 8, en la sesión del 21 de octubre.¹² Aunque la citada adición se aprobó, desconecemos por qué no se hizo en el artículo 9º, ya que éste, quedó en los términos expuestos.

Artículo 9º Para el gobierno de los departamentos habrá gobernadores y juntas departamentales: éstas serán elegida 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.

Este artículo fue aprobado por 54 contra 14 votos, en la sesión del día 13 de octubre.¹³

Artículo 10º 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, elec-

¹⁰ Textualmente así se publicó; los artículos 9, 10 y 11.

¹¹ *Idem, op. cit.*, p. 35.

¹² *Idem, op. cit.*, p. 42.

¹³ *Idem, op. cit.*, p. 36.

torales y legislativas que explicará la ley particular de su organización, siendo en cuanto al ejercicio de las de última clase, sujetas y responsabilidades al Congreso General de la Nación.

Este artículo se dividió en cinco partes para su discusión. La primera comprendía hasta la palabra "nación", la cual se aprobó por 64 votos contra 2.

La segunda parte llegó hasta la palabra "gobernador" y a petición del diputado Olaguíbel se aprobó económicamente, así como las demás partes, para hacerse posteriormente en votación nominal todo el artículo.

La tercera abarcó hasta la palabra "organización", excluida la cláusula "legislativas", se declaró suficientemente discutida y se aprobó en votación económica.

La cuarta comprendió sólo la cláusula "legislativas", se declaró suficientemente discutida, hubo lugar a votar, y a petición del legislador Garza Flores, fue nominal la votación definitiva de esta parte, resultando aprobada por 38 contra 30 votos.

La última parte que contenía el resto del artículo, se declaró suficientemente discutida, y habiendo lugar a votar fue aprobada.

Los diputados Portugal y Pérez de Lebrija, hicieron la observación de que sólo se pusiera a votación nominal las partes del artículo que habían sido aprobadas económicamente y éstas se aprobaron por unanimidad de 64 votos.

En la sesión del día 13 de octubre de 1835 se discutió y aprobó el artículo 10º de las citadas bases para la constitución de la República.¹⁴

El día 14 del mismo mes el señor Chico presentó la siguiente adición al artículo 10º: "Suplico a la Cámara se sirva admitir y aprobar con dispensa de todo trámite, como adición a la segunda parte del artículo que estaba a discusión, después de la palabra "encargadas", éstas: de "promover". Admitida, se mandó pasar a la comisión, por no haber los dos tercios de votos que se necesitaban para tomarla inmediatamente en consideración.¹⁵

En la sesión del 21 de octubre 16 y en el curso de la discusión, la comisión sustituyó a la palabra "hacer", la de "determinar"; y suficientemente discutido se aprobó por 58 votos contra 9.¹⁶

¹⁴ *Idem, op. cit.*, p. 36-38.

¹⁵ *Idem, op. cit.*, p. 43.

¹⁶ Los debates relativos a los artículos 8, 9 y 10 de las bases, textualmente son los mismos, tanto en la Cámara de Senadores como de Diputados.

El Senado 18 por su parte, aprobaría los artículos 8, 9 y 10 en las sesiones de los días 12 y 13 de octubre del mismo año.¹⁷

Las bases, finalmente se publicarían el 23 de octubre de 1835.

Habrían de aparecer posteriormente las Siete Leyes Constitucionales en diciembre de 1836; las cuales, en su Sexta Ley, contemplaron la división del territorio de la República y el gobierno interior de sus pueblos.

También la Constitución de 1836 señaló la división del territorio mexicano en Departamentos con las variaciones que en la misma se indicaban.

Con el decreto de fecha 20 de octubre de 1837 se establece el arreglo interior de los departamentos en México.

Este decreto contempló 191 artículos y once apartados: el primero se refería al gobierno interior de los departamentos; de los gobernadores, el segundo; el tercero, de las secretarías del gobierno departamental; de las juntas departamentales, el cuarto; el quinto, de los prefectos; de los sub-prefectos, el sexto; el séptimo, de los ayuntamientos; las atribuciones de los ayuntamientos, el octavo; el noveno, de los alcaldes; de los jueces de paz, el décimo y el último, contenía las prevenciones generales.

Permítasenos, pues, brindar a ustedes, como una muestra más de nuestra tradición jurídica, el decreto para el arreglo interior de los departamentos.

¹⁷ MONTIEL Y DUARTE, Isidro Antonio, *Derecho Público Mexicano*, Imprenta del Gobierno Federal, en Palacio, tomo III, México, 1882, pp. 27-28.