

54

D342.72
G993s

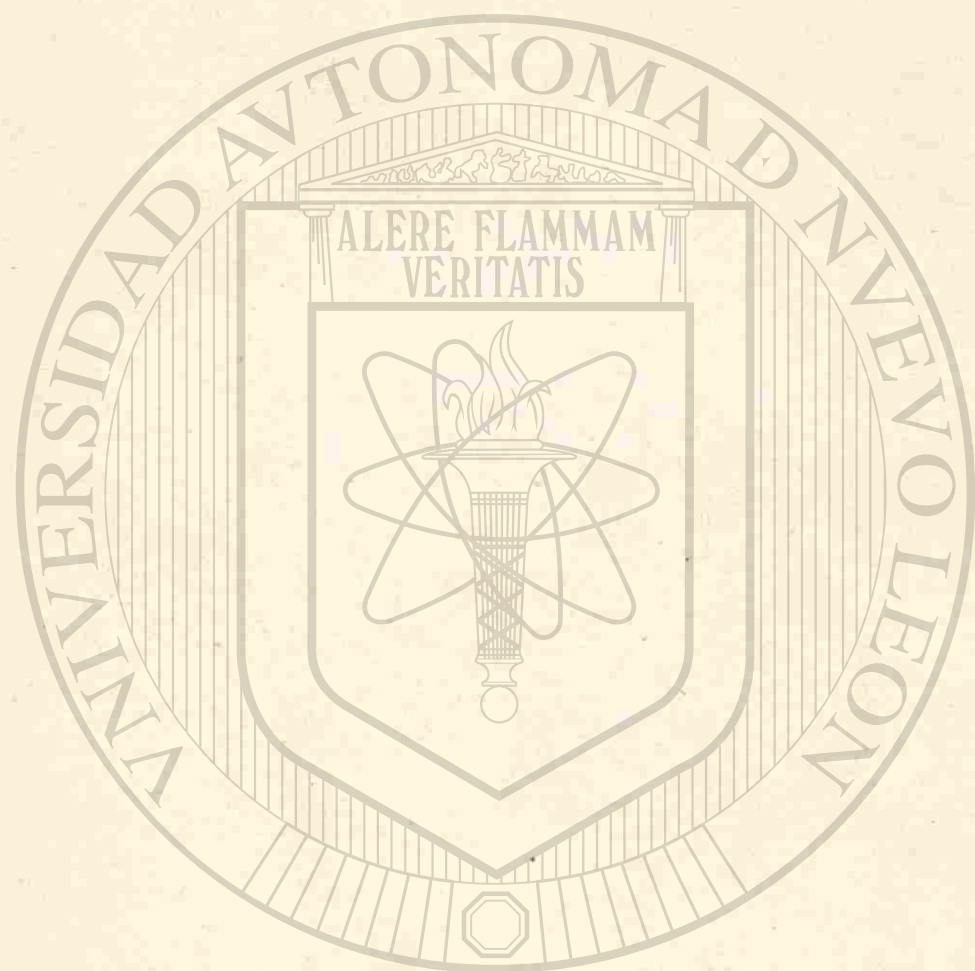
LEON
GUZMAN

EL
SISTEMA
DE DOS
CAMARAS

JL1254
GB
C.1



1080001776



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

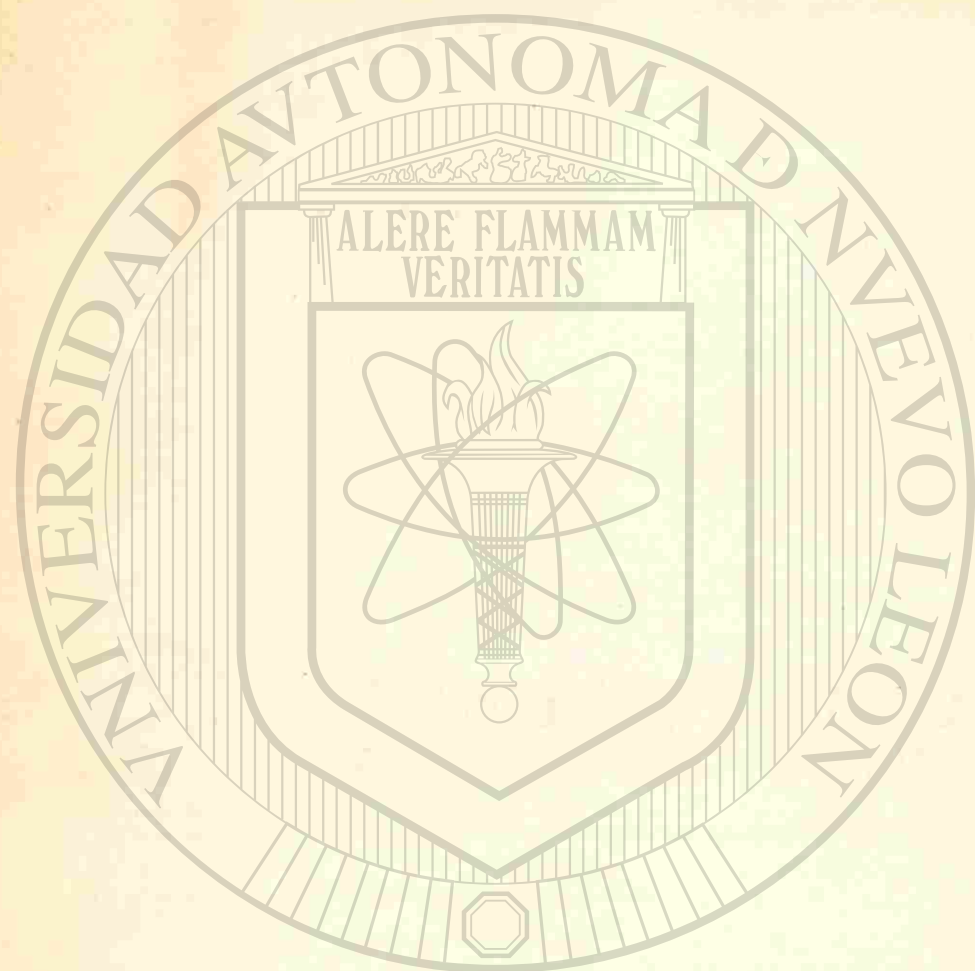


U A N L
Cuestiones Constitucionales.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CUESTIONES CONSTITUCIONALES.

EL SISTEMA DE DOS CAMARAS

Y SUS

CONSECUENCIAS.

OPUSCULO ESCRITO

Por el C. Leon Guzman,

MIEMBRO DEL CONGRESO CONSTITUYENTE Y ACTUAL PROCURADOR
GENERAL DE LA NACION.

MEXICO.—1870.

IMPRESA DEL COMERCIO, DE NABOR CHAVEZ, A CARGO DE JOAQUIN MORENO,
CALLE DE CORDOBANES NUMERO 5.

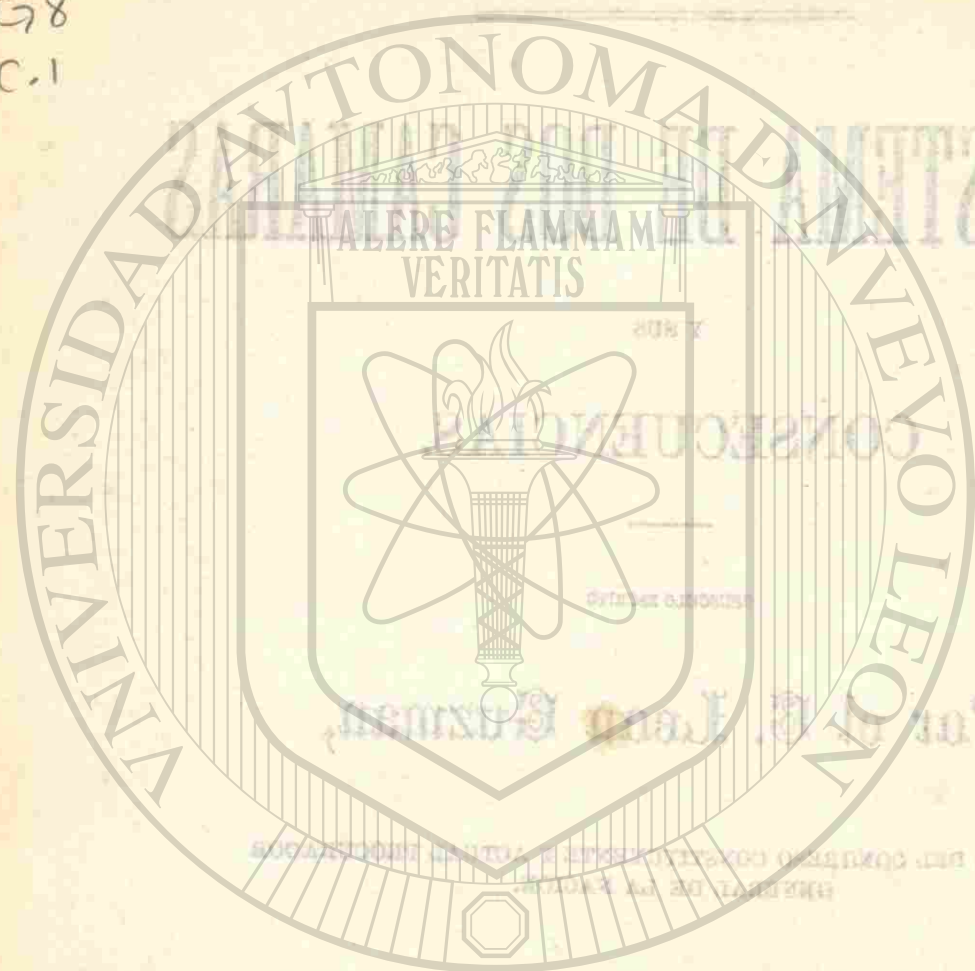
D342.72
G993s

R 21 Dic 78

JL1259

G8

C.1



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA



FSRM

1776

MEXICO-1970

IMPRESA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

CUESTIONES CONSTITUCIONALES.

EL SISTEMA DE DOS CAMARAS

Y SUS CONSECUENCIAS.

INTRODUCCION.

RAZON POR QUE SE ESCRIBEN ESTOS ARTICULOS.
PLAN DE LA OBRA.



A iniciativa presentada al Congreso para que, reformando la Constitución, se deposite el ejercicio del poder legislativo en dos cámaras, entraña cuestiones muy graves é importantes. El establecimiento de la segunda exige cambios muy radicales: habrá necesidad de alterar la estructura que hoy tiene el cuerpo legislativo y hacer una nueva clasificación de sus facultades: la reforma puede comprender en parte al poder ejecutivo, y acaso al judicial: debe tambien afectar á otros puntos capitales de nuestro código político. Por estas consideraciones no es exagerado decir que la Constitución va á ser retocada en sus partes mas esenciales.

Cuando se publicó el dictámen de la comision de puntos constitucionales, creí firmemente que la prensa periódica se iba á apoderar de la cuestion: confié en que sobrarian escritores ilustrados que la tratasen con inteligencia y maestría; y por mi parte formé la intencion de escribir uno que otro artículo, cuando las circunstancias y el estado de la discusion lo hicieran oportuno. Por desgracia la prensa se ha abstenido de tratar la materia; y este silencio, y las circunstancias especiales que voy á indicar, me han inducido á cambiar de propósito, resolviéndome á escribir un tratado formal. Este abundará de seguro en imperfecciones, contendrá muchos errores; pero acaso, por esto mismo; sirva de estímulo á escritores mas competentes por su erudicion y por su ciencia.

Tuve la honra inmerecida de pertenecer al Congreso constituyente y á su comision de Constitucion. Esta mision popular es la que en toda mi vida he aceptado con mas fé y ejercido con mayor interés. El plan de Ayutla y la convocatoria que en su virtud fué expedida, llamaban al Congreso á formar una Constitucion política, cuya base debian ser los principios popular, representativo y federal. Tengo una predileccion decidida por ese sistema de gobierno; y profesando, aunque con algunas modificaciones, las doctrinas norteamericanas, acepto como principio fundamental la division del poder legislativo en dos grandes ramos. Sin embargo, he trabajado por el establecimiento en México de una sola cámara; y he sido harto perseverante en esta empresa, que parecia deber estrellarse ante obstáculos invencibles, y que en los primeros dias del Congreso constituyente fué vista como un delirio.

Voy á hacer una rápida reseña histórica de esta parte de nuestra Constitucion. La comision que discutió el proyecto se componia de siete individuos, de los cuales cuatro eran demócratas radicales y federalistas, y como yo, profesaban las doctrinas americanas: los otros dos pertenecian al partido moderado neto.

Fácilmente se comprende que el sistema de una sola cámara no debia encontrar buena acogida entre los primeros; así porque choca con las instituciones americanas, como (y esta es la razon principal) porque pugna con los principios radicales, segun los que, la division del poder legislativo en dos cámaras es nada ménos que la representacion genuina y necesaria de los dos elementos fundamentales de una república federativa: la democracia y la federacion.

Tampoco era de esperar la aceptacion por parte de los segundos; porque no apetejian el progreso rápido; porque creian necesario poner un dique á la reforma que se desbordaba; porque, temiendo los arranques poco meditados del partido ultraliberal, no podian consentir en abrirle un camino fácil y expedito.

Mi opinion estaba decididamente formada en el sentido de una sola cámara; pero no me atreví á presentarla de una manera oficial. Me reconocia el ménos propósito para el objeto; porque á las dificultades enunciadas era preciso agregar la consideracion de que, en el seno de la comision, yo era el de menor edad y el de ménos prestigio. Iniciado por mí el pensamiento, habria sido visto como una inconsecuencia de principios, como un aborto de la ignorancia y de la inesperienza; y no como el medio seguro de realizar una grande idea. Solo me resolví á deslizarlo cautelosamente en las conversaciones confidenciales; é insistiendo con perseverancia, logré que fuese objeto accidental de algunas discusiones. Llegó á sujetarse á un sério debate, y al fin quedó aprobado por la mayoría de la comision.

Semejante resultado causó en el Congreso una impresion muy viva; pero esta, lejos de perjudicar á la idea, proporcionó la ocasion de preparar en su favor el ánimo de los diputados. Mi situacion especial como secretario, mi trato íntimo con la juventud del Congreso, las afecciones que entre los diputados foráneos pudo atraerme el amor decidido que siempre he profesado á las localidades, me facilitaron mucho este trabajo. La opinion se formó muy pronto; y la cámara unitaria fué aprobada por una considerable mayoría.

Llamó mucho la atencion que el debate se hubiese sostenido con poco vigor por los defensores del dictámen; mientras que sus impugnadores atacaron esforzada y valientemente. Algunos pretenden explicar este hecho con la seguridad que se te-

nia del voto de la mayoría. Sin duda influyó algo esa confianza; pero la verdadera esplicacion es, que en aquella época tormentosa no era cuerdo ni político ser demasiado esplicitos.—El partido reaccionario estaba en pié, poderoso aún, y con las armas en la mano. El clero todavia era rico y conservaba su prestigio; estaba ligado en intereses con las clases acomodadas; influia poderosamente en la casi totalidad del pueblo, por medio de ese resorte *sobrenatural* que se llama administracion de los sacramentos. El Presidente provisional, liberal á medias, reformador meticoloso y conservador por temperamento, con instintos de progreso, pero con una tendencia irresistible al *statu-quo*; lo mismo temia á la reaccion que al partido progresista, y con igual satisfaccion se hubiera desembarazado de ambos. Su gabinete y todo su círculo era de moderados; en su ejército figuraban algunos hombres de la revolucion; pero era mayor el número de los que la odiaban y despues la combatieron abiertamente.—Todas esas *entidades*, que se alarmaron y promovieron una asonada, por la sola enunciacion de una verdad eterna, por el solo intento de reconocer que la libertad de conciencia es un derecho del hombre; ¿qué habrian hecho, á qué se habrian atrevido al oír en la tribuna nacional estas ó semejantes palabras: “Es un delirio aspirar á la perfeccion política, cuando falta la base indispensable, “que es la perfeccion social”? ¿Hasta qué extremo habrian llegado al escuchar estas otras: “Es preciso, es urgente, es indispensable seguir una marcha atrevida y “revolucionaria, para purgar á esta desgraciada sociedad de los inveterados abusos “que la están aniquilando”? De seguro, por una parte el partido reaccionario y el clero, con sus aliados los hombres del *privilegio* y del *abuso*; y por otra el gobierno provisional, con sus moderados y con su ejército, habrian explotado el temor, hasta cierto punto justificado, de que el país fuese precipitado en una pendiente rápida y erizada de escollos, única que podia conducir prontamente á la realizacion completa de la reforma social, entónces apenas iniciada.

El partido progresista necesitaba, pues, ser muy circunspecto y reservado. Tenia adversarios demasiado poderosos; y si estos lograban vencerlo, quedaba frustrada y sin efecto la revolucion mas justa y gloriosa que ha tenido México. Por esto se callaron las mas poderosas razones.

Se dirá que ese sistema de reticencias y estudiadas reservas, no se aviene con la índole del partido liberal, que detesta el misterio y las tinieblas. Yo tambien amo la publicidad y quiero que las cosas buenas se hagan á la luz del dia; pero toda regla tiene sus escepciones. Si los grandes hombres de la revolucion francesa no hubieran sido tan ardientes apóstoles de su noble idea, no habrian alarmado á la Francia y á la Europa entera. Entonces la libertad del mundo habria sido el efecto inmediato de aquella grande empresa; y se habria ahorrado el espectáculo de que un hombre de genio y de fortuna inquietara y pusiera en conflicto á todos los pueblos del viejo continente. Por el contrario, la Constitucion de los Estados-Unidos fué aceptada, porque la Convencion americana tuvo en secreto sus deliberaciones. Así el pueblo, (que por cierto no estaba dispuesto á sacrificar á la Union la soberanía de los Estados) no pudo exagerarse el riesgo de perder su libertad. Cuando se le presentó la obra completa, vió que todos los sacrificios estaban compensados, y que la Union haria la felicidad de los Estados, sin embarazar su marcha, ni menoscabar su libertad. Estos dos ejemplos prueban muy bien que los grandes reformadores deben cuidarse

con esquisito empeño de no alarmar demasiado aquellos intereses que tratan de combatir.

Me he permitido estas indicaciones, como un testimonio de que no pretendo ocultar hasta que punto soy responsable del establecimiento de una sola cámara. El deber en que estoy de explicar ante el país los motivos de mi conducta; la idea de que hoy puedo hacerlo con libertad, porque ya no se aventura el éxito de un gran principio, y el deseo de que mis explicaciones motiven otros trabajos que sin duda serán mas luminosos, me deciden á escribir la serie de artículos á que el presente da principio. En ellos examinaré: 1º La cuestion fundamental, demostrando que el establecimiento de dos cámaras es una derivacion lógica de los principios constitucionales. 2º La cuestion de conveniencia, apreciando las ventajas y los peligros de la division: su importancia como garantía de acierto, de orden y de estabilidad. 3º Diré algo sobre la parte orgánica: modo de elegir una y otra cámara, compartimiento ó distribucion de facultades. 4º Iniciaré la cuestion sobre si en los negocios en que las cámaras concurren con su voto, conviene que deliberen juntas ó separadas. 5º Concretaré la cuestion á la República mexicana, teniendo en cuenta su situacion y circunstancias especiales en el año de 1856. 6º Haré el mismo estudio con relacion á la situacion y circunstancias presentes.

PRIMERA PARTE.

CUESTIONES PRELIMINARES.

PARRAFO I.

LA CONVOCATORIA DE 14 DE AGOSTO DE 1867.

QUERMINADA, como lo fué felizmente, la segunda guerra de independencia, y restablecidos los Estados Unidos mexicanos en el pleno ejercicio de su soberanía, muy natural y justo era que entrasen de nuevo al ejercicio pleno y estricto del régimen constitucional. Era natural, porque lo es sin disputa que, al cesar las perturbaciones que tanto y tan rudamente agitaron al país, este buscáse en la vida normal la restauracion de sus fuerzas estenuadas, la reparacion de sus agotados recursos, los beneficios de su paz interior tan profundamente alterada. Y era justo, porque no debemos olvidar un momento, que INDEPENDENCIA y CONSTITUCION fueron los dos grandes lemas inscritos en la bandera nacional. Asegurada la primera, el restablecimiento de la segunda era el complemento necesario del triunfo nacional.

Para entrar al ejercicio pleno del orden constitucional, era preciso comenzar por la reorganizacion de los Supremos poderes, así de la federacion, como de los Estados; y el único medio legal de constituirlos es el sufragio popular. Para que haya elecciones es necesaria una convocatoria que las prescriba y reglamente; y esa convocatoria debe ser una ley propiamente tal.

En el orden constitucional el Ejecutivo de la Union carece de facultades para expedir una convocatoria. Durante la guerra extranjera estuvo investido con autorizaciones amplísimas; pero el único motivo que tuvo el Congreso para darlas, y el único objeto para que las dió, fué el de salvar la independencia nacional. Por con-

siguiente, al quedar esta restablecida, las facultades extraordinarias ya no tuvieron *razon de ser*. Por otra parte, son cosas esencialmente distintas, la defensa de la independencia y la organizacion interior de la sociedad. Y de seguro, no ha estado en la mente del Congreso autorizar al Ejecutivo para este segundo objeto.

La fuerza de los razonamientos anteriores es mas poderosa, si se fija la atencion en que el Ejecutivo que espidió la convocatoria ni siquiera era un poder constitucional. El término de su duracion habia concluido: su existencia posterior ha sido el efecto de una prorogacion arbitraria, si bien justificada por la ley suprema de la salud pública.

Pero si es cierto que el Ejecutivo no tenia facultades propias ni delegadas para convocar á elecciones, no lo es menos que habia necesidad de espedir una convocatoria, y que solo él podia hacerlo; porque era el único poder existente y reconocido. Así lo comprendió el país entero; y evidentemente la ley de 14 de Agosto de 1867 habria pasado sin contradiccion, si se hubiera circunscrito á los límites de una convocatoria electoral.

Por desgracia, el Ejecutivo trasmitió la única mision que la necesidad le imponia; y á pretexto de convocatoria se lanzó á una tentativa tan ilegal como peligrosa, tan extravagante como antipolítica. Quiso que la Constitucion fuese reformada en varios de sus mas cardinales principios; y tuvo la ocurrencia de intentarlo por un camino tan irregular, que no podia encontrar, como de hecho no encontró, simpatías. El Ejecutivo queria que la masa comun de ciudadanos, por medio de un *sí* ó un *no*, enfáticamente pronunciados sobre proposiciones capciosas, decidiese lo que el derecho público no tiene aun definitivamente resuelto. Queria (parece increíble) que los labriegos, los artesanos, los industriales, los comerciantes, nuestra clase indígena, tan numerosa como ignorante, resolviesen cuestiones muy difíciles y complejas, que abrazan todo el mecanismo de un sistema político, tambien complejo; cuestiones tan áridas y comprensivas que ni los mas eminentes estadistas han llegado á abarcarlas en toda su estension.

Yo habria calificado de ligeros á los autores de semejante idea, si el conocimiento de las personas y del tema invariable de su política, no hubieran puesto ante mis ojos la verdadera tendencia de su proyecto. Los autores de la convocatoria, engalanados con los laureles de la victoria, mecidos por el aura popular del triunfo, rodeados del prestigio adquirido por los restauradores de la independencia nacional, creyeron que su voz disfrutaba de una autoridad sin límites, y que sus indicaciones serian irresistibles. Llegaron á persuadirse de que, la adoracion del pueblo por sus *héroes*, el espíritu de obediencia pasiva tan característico de nuestra raza, el respeto que es tan natural tributar á las opiniones de los hombres *eminentes*, la consideracion de que quien ha sabido salvar á una nacion tiene el deseo sincero de hacerla feliz; llegaron digo á persuadirse de que por todos estos motivos, el pueblo resolveria, en el sentido que ellos se sirvieran indicarle, cuestiones gravísimas que el común de ese pueblo no está en aptitud de comprender.

Desde luego se palpa que el peligro de semejante tentativa consistia, no solo en que el pueblo cayese una vez en la red que se le tendia, sino tambien muy principalmente en que se atentaba contra la vida misma de la Constitucion. Lo que asegura esa vida, lo que le dá consistencia, es el artículo 127 de dicho código, que

garantiza su inviolabilidad. Desde el momento en que cuatro ó seis hombres, aunque se llamen Ejecutivo de la Union, puedan formular reformas y sujetarlas á una votacion caprichosa, la Constitucion debe darse por muerta, porque le falta la garantia indispensable de estabilidad. Y si á esto se agrega el peligro de que sea falseado el voto público, y si hay motivo para temer que se tenga poco amor y poco respeto á la Constitucion, habrá necesidad de convenir en que tal medio de reformarla, es un abismo en que corren riesgo de perderse no solo la legalidad, sino tambien la paz y el porvenir de la República.

La intencion convocatorista fué frustrada por una negativa firme y enérgica del pueblo. Ahora no queda de esa monstruosa concepcion, mas que la dura y estéril leccion que recibieron sus autores, y la division profunda que en mala hora vino á producir en el seno del gran partido liberal.

cia de que el artículo citado no mencione al Ejecutivo, nada prueba, porque si esto bastase para eximirlo de la obligación que impone, por la misma razón debería exceptuarse de la de presentar sus iniciativas por escrito y firmarlas, puesto que el artículo al exigir este requisito, solo habla de los diputados.

Ahora: no se necesita mas que leer la iniciativa del Ministro de Relaciones, para convencerse de que en ella han sido abiertamente infringidas, así la ley como la práctica parlamentaria.

El Congreso no ha debido consentir esa infracción; pero el hecho es que tanto el Presidente como la Secretaría, la dejaron pasar desapercibida, y la comisión ha abierto dictámen sobre la iniciativa. Esto último equivale á sancionar la infracción.

Comprendo muy bien y apruebo que el Presidente y los Secretarios se hayan abstenido de calificar la forma de la iniciativa; pero la comisión ha debido obrar de otro modo. La misión de las comisiones es, examinar las iniciativas que se les pasan, y consultar si son ó no de aprobarse: pueden modificar el pensamiento que contienen, ya suprimiendo ó ya adicionando, según lo crean conveniente; pero no deben recibir proyectos informes que solo anuncian una idea general y abstracta. La razón es clara: las leyes no son principios especulativos, sino reglas claras, precisas y detalladas.

¿Qué haría una comisión á quien se pasase una iniciativa concebida en estos términos: "Se establecerá una contribución sobre profesiones y giros mercantiles," ó en estos otros: "Se establecerá el juicio por jurados para los negocios civiles"? De seguro diría que el autor de la iniciativa tiene obligación de presentarla en los términos en que á su juicio debe ser expedida la ley. Pues de la misma manera no basta decir: "Se establecerá una segunda Cámara;" es preciso espresar la manera de formarla, sus atribuciones, sus relaciones con la legisladora y con los otros poderes públicos y la serie de innovaciones que su creación induce en todo el mecanismo constitucional. Ninguno de estos requisitos llena la iniciativa del Gobierno, y por lo mismo, la comisión ha debido abstenerse de abrir dictámen sobre ella, porque al abrirlo se ha convertido en iniciadora contra el tenor espreso de la Constitución, que no le concede ese derecho.

Otra irregularidad, y por cierto muy grave, consiste en haber pasado la iniciativa á la comisión de puntos constitucionales. Esta comisión y todas las ordinarias del Congreso, están llamadas á consultarle cuándo obra en calidad de poder constituyente; pero de ninguna manera cuando asume el carácter de constituyente. ¿Y quién puede negar que lo asume cuando se ocupa de reformar la Constitución? Formada esta por un poder constituyente, solo á un poder de la misma especie es dado derogarla, adicionarla ó reformarla, porque *Ejus est tollere cujus est condere*. La Constitución quiso que sus adiciones ó reformas fuesen decretadas por el Congreso con aprobación de las Legislaturas de los Estados; es decir, en punto á reformas ó adiciones, invistió á ese Congreso y á esas Legislaturas con el poder constituyente nacional. Si, pues, al decretarlas no ejerce el Congreso su misión ordinaria, tampoco debe ser una comisión ordinaria la que prepare los trabajos y presente dictámen.

Esta inducción lógica, esta aplicación recta y genuina de los buenos principios, tiene además en su apoyo la práctica invariable de todos nuestros Congresos. Es-

PARRAFO II.

LA INICIATIVA PRESENTADA AL CONGRESO: SU PASE Á COMISION.

La hidra de la convocatoria fué estrangulada por la mano poderosa del pueblo. Este hecho altamente significativo, debió ser comprendido por los directores de la política oficial. De esperar era que retrocediesen en su camino; pero sucedió todo lo contrario.

El Presidente en su discurso de apertura del Congreso, hablando de los votos emitidos, ha dicho: "Si se suma este número (el de los pocos CC. que votaron en pro) con los que han votado en contra, componen fuera de duda una gran mayoría del pueblo, que ha aceptado y usado el medio de la apelación." Para pulverizar este argumento, bastaría decir que, según él y supuesto que solo se computan los votos emitidos, el medio de la apelación al pueblo fué adoptado por unanimidad. Pero es preciso observar, aunque con pena, que no se debe computar en favor de una idea los votos que le son contrarios.

En el mismo discurso espresó el Presidente que la idea sería presentada bajo una nueva forma; y en efecto, el día 13 de Diciembre de 1867, el Ministro de Relaciones presentó con el carácter de iniciativa, las mismas reformas que tan mala suerte habían corrido ante el pueblo elector. Sigamos al negocio en su nueva faz.

El Ejecutivo tiene el derecho constitucional de iniciativa. Tal derecho es absoluto, y por lo mismo, debe estenderse á las reformas de la Constitución. Este punto es claro, pero aun quedan por examinar otros, cuya importancia es también manifiesta.

¿Se ha ejercido legalmente ese derecho? ¿El Congreso ha debido aceptar la iniciativa que le presentó el Ministro de Relaciones? ¿Ha debido pasarse á la comisión de puntos constitucionales? Tales son las cuestiones que he anunciado como tema del presente artículo.

El artículo 47 del Reglamento del Congreso y la práctica invariable de nuestros parlamentos, están de acuerdo en que toda iniciativa que se presente al Congreso debe estar concebida en los mismos términos en que su autor pretenda que la ley sea expedida. Ciertamente es que el Reglamento habla de las proposiciones de los diputados; pero la razón en que se funda milita en todos los casos, y no podría alegarse un motivo plausible para exonerar al Ejecutivo de esa obligación. La circunstan-

tos han tenido como misión principal la de legislar; y las comisiones ordinarias preparan las leyes. Funcionan alguna vez como colegios electorales; y la comisión que les consulta ni figura entre las ordinarias, ni se nombra como ellas. Otras veces se erigen en Gran Jurado; y la sección respectiva es distinta de las comisiones ordinarias, y se nombra de diversa manera. Tienen en el ramo de hacienda la inspección suprema, que no es una facultad legislativa; y la comisión inspectora, especial por su objeto, lo es también en su nombramiento.

El Congreso constituyente presenta iguales ejemplos. Su misión principal era formar una Constitución, y tuvo comisión de Constitución. Podía obrar como legislador común; y tuvo comisiones ordinarias. Debía revisar los actos del gobierno provisional y de la dictadura que le precedió; y tuvo comisiones revisoras.

La regla general de ley, de práctica y de sentido común es, pues, que para los objetos especiales se nombren comisiones también especiales. Y como la misión de constituyente es muy delicada y notoriamente superior á cualquier otra, con mayor razón ha debido observarse la regla establecida.

A las consideraciones anteriores puede agregarse otra muy atendible. El Congreso constituyente se componía de poco más de la mitad de diputados que el presente, y la comisión de Constitución en aquel, se formó de siete individuos: ¿por qué la de reformas en este ha de ser de solo tres?

Tenemos en resumen que el Ejecutivo ha infringido la ley al formular su iniciativa: que el Congreso al aceptarla se ha hecho cómplice de la infracción, y que no ha sido regular ni legal el pase á la comisión de puntos constitucionales.

No faltará quien diga que estos defectos son accidentales y de pura forma; y que nada importa pasar por ellos, con tal de atender á la sustancia que es lo importante. No estoy conforme con esa opinión. En primer lugar, nunca consideraré como accidental el cumplimiento de las leyes: su infracción será siempre á mis ojos una falta grave y trascendental. En segundo lugar, la razón de la ley es tan convincente y poderosa, que debía atenderse, siquiera por no chocar con el sentido común. En tercer lugar: cuando se trata de ejercer facultades *delegadas y limitadas*, la forma se identifica con la sustancia. Un representante limitado, sobre todo, en el orden político, debe, no solo ceñirse al objeto de su poder, sino también ejercerlo de la manera prescrita. Atropellar la forma, es traslucir el poder.

Conozco algunos funcionarios públicos que califican de chicanas parlamentarias todas las observaciones de esta especie. No escribo para ellos, ni para los que en todas las cuestiones solo se afanan por saber, ¿qué quiere el gabinete?

PARRAFO III.

CÓMO HAN TRATADO LA CUESTION EL EJECUTIVO Y LA COMISION.

La iniciativa de 13 de Diciembre de 1867, demandaba una parte espositiva tan estensa, tan razonada y luminosa, como son altas, graves y complicadas las cuestiones sobre que versa. Pero la empresa es demasiado laboriosa, demanda un estudio detenido y profundo, y su desempeño puede comprometer la reputación de un hombre de Estado. El jefe del gabinete se conformó con hacer la declaración siguiente: "Sin duda sería inútil repetir ahora los fundamentos ya conocidos y publicados, que el Gobierno ha tenido presentes para creer que estas reformas y adiciones serían una mejora muy conveniente en nuestra organización política." Quedó, pues, notificado el Congreso de que el Ejecutivo, al iniciar ante él pensamientos muy graves y trascendentales creía inútil espresarle sus fundamentos; pero en fin, siquiera se le recordó que esos fundamentos eran conocidos y estaban publicados.

Supongo que el Congreso, y con más interés la comisión, habrá ocurrido como yo á los periódicos de la época. En ellos se encuentran como piezas oficiales la célebre Convocatoria de 14 de Agosto de 1867, la circular espedita en la misma fecha por el Ministerio de Relaciones y Gobernación y un manifiesto del Presidente. Haré un rápido examen de esos documentos.

Entre los considerandos de la Convocatoria solo hay que se refieran á las reformas: el 3º que reconoce la inviolabilidad de la Constitución, pero recuerda que ella misma ha abierto una puerta legal á su adición ó reforma: el 4º que confiesa que en tiempos normales las reformas ó adiciones *deben hacerse por los medios que establece la Constitución*; pero pretende que en aquel caso tan excepcional *parece oportuno* hacer una especial apelación al pueblo; y el 5º, que por iguales motivos, propone el mismo medio para reformar las constituciones de los Estados. Esta simple enunciación basta para palpar que en la Convocatoria nada se ha dicho para fundar la teoría de las dos cámaras. El manifiesto solo contiene consideraciones generales, sobre el tema de que el primer magistrado ha acreditado su liberalismo y su amor á la patria, y es movido en el negocio de las reformas, como en todos los demás, por el deseo de consolidar las instituciones, el orden y la paz. La circular del ministerio es cosa muy diferente. Haciéndole estricta justicia, es preciso convenir en que ella revela el buen talento de su autor; aunque por otra parte, pone

tos han tenido como misión principal la de legislar; y las comisiones ordinarias preparan las leyes. Funcionan alguna vez como colegios electorales; y la comisión que les consulta ni figura entre las ordinarias, ni se nombra como ellas. Otras veces se erigen en Gran Jurado; y la sección respectiva es distinta de las comisiones ordinarias, y se nombra de diversa manera. Tienen en el ramo de hacienda la inspección suprema, que no es una facultad legislativa; y la comisión inspectora, especial por su objeto, lo es también en su nombramiento.

El Congreso constituyente presenta iguales ejemplos. Su misión principal era formar una Constitución, y tuvo comisión de Constitución. Podía obrar como legislador común; y tuvo comisiones ordinarias. Debía revisar los actos del gobierno provisional y de la dictadura que le precedió; y tuvo comisiones revisoras.

La regla general de ley, de práctica y de sentido común es, pues, que para los objetos especiales se nombren comisiones también especiales. Y como la misión de constituyente es muy delicada y notoriamente superior á cualquier otra, con mayor razón ha debido observarse la regla establecida.

A las consideraciones anteriores puede agregarse otra muy atendible. El Congreso constituyente se componía de poco más de la mitad de diputados que el presente, y la comisión de Constitución en aquel, se formó de siete individuos: ¿por qué la de reformas en este ha de ser de solo tres?

Tenemos en resumen que el Ejecutivo ha infringido la ley al formular su iniciativa: que el Congreso al aceptarla se ha hecho cómplice de la infracción, y que no ha sido regular ni legal el pase á la comisión de puntos constitucionales.

No faltará quien diga que estos defectos son accidentales y de pura forma; y que nada importa pasar por ellos, con tal de atender á la sustancia que es lo importante. No estoy conforme con esa opinión. En primer lugar, nunca consideraré como accidental el cumplimiento de las leyes: su infracción será siempre á mis ojos una falta grave y trascendental. En segundo lugar, la razón de la ley es tan convincente y poderosa, que debía atenderse, siquiera por no chocar con el sentido común. En tercer lugar: cuando se trata de ejercer facultades *delegadas y limitadas*, la forma se identifica con la sustancia. Un representante limitado, sobre todo, en el orden político, debe, no solo ceñirse al objeto de su poder, sino también ejercerlo de la manera prescrita. Atropellar la forma, es traslucir el poder.

Conozco algunos funcionarios públicos que califican de chicanas parlamentarias todas las observaciones de esta especie. No escribo para ellos, ni para los que en todas las cuestiones solo se afanan por saber, ¿qué quiere el gabinete?

PARRAFO III.

CÓMO HAN TRATADO LA CUESTION EL EJECUTIVO Y LA COMISION.

La iniciativa de 13 de Diciembre de 1867, demandaba una parte espositiva tan estensa, tan razonada y luminosa, como son altas, graves y complicadas las cuestiones sobre que versa. Pero la empresa es demasiado laboriosa, demanda un estudio detenido y profundo, y su desempeño puede comprometer la reputación de un hombre de Estado. El jefe del gabinete se conformó con hacer la declaración siguiente: "Sin duda sería inútil repetir ahora los fundamentos ya conocidos y publicados, que el Gobierno ha tenido presentes para creer que estas reformas y adiciones serían una mejora muy conveniente en nuestra organización política." Quedó, pues, notificado el Congreso de que el Ejecutivo, al iniciar ante él pensamientos muy graves y trascendentales creía inútil espresarle sus fundamentos; pero en fin, siquiera se le recordó que esos fundamentos eran conocidos y estaban publicados.

Supongo que el Congreso, y con más interés la comisión, habrá ocurrido como yo á los periódicos de la época. En ellos se encuentran como piezas oficiales la célebre Convocatoria de 14 de Agosto de 1867, la circular espedita en la misma fecha por el Ministerio de Relaciones y Gobernación y un manifiesto del Presidente. Haré un rápido examen de esos documentos.

Entre los considerandos de la Convocatoria solo hay que se refieran á las reformas: el 3º que reconoce la inviolabilidad de la Constitución, pero recuerda que ella misma ha abierto una puerta legal á su adición ó reforma: el 4º que confiesa que en tiempos normales las reformas ó adiciones *deben hacerse por los medios que establece la Constitución*; pero pretende que en aquel caso tan excepcional *parece oportuno* hacer una especial apelación al pueblo; y el 5º, que por iguales motivos, propone el mismo medio para reformar las constituciones de los Estados. Esta simple enunciación basta para palpar que en la Convocatoria nada se ha dicho para fundar la teoría de las dos cámaras. El manifiesto solo contiene consideraciones generales, sobre el tema de que el primer magistrado ha acreditado su liberalismo y su amor á la patria, y es movido en el negocio de las reformas, como en todos los demás, por el deseo de consolidar las instituciones, el orden y la paz. La circular del ministerio es cosa muy diferente. Haciéndole estricta justicia, es preciso convenir en que ella revela el buen talento de su autor; aunque por otra parte, pone

también de manifiesto su falta de estudio. El autor de la circular ha comprendido la cuestión en su fondo y es muy capaz de desarrollarla en el terreno de la práctica; pero se ha conformado con hacer indicaciones tan generales, ha trazado tan á grandes rasgos algunas razones fundamentales y ha adoptado un estilo tan dubitativo que parece haber presentado, mas bien que estudiado, la materia. Por no hacer una anticipación prematura de mis ideas, me reservo para considerar ese documento en su debida oportunidad. Básteme por ahora decir que, aunque concisa é incompleta, la circular del ministerio ha indicado las principales razones que fundan el pro y el contra de la cuestión.

Pasemos al dictámen de la comisión de puntos constitucionales. El personal de ésta daba derecho á esperar una obra luminosa y (como suele decirse) acabada. El señor Montes, jurisconsulto notable por su ciencia, adquirida en estudios tan dilatados como comprensivos; que ha hecho un exámen comparativo de diversas legislaciones; que ha perfeccionado y consolidado sus conocimientos con observaciones prácticas durante su permanencia en Europa y en los Estados Unidos. El Sr. Dondé, jurisconsulto también notable, de un talento fácil á la vez que profundo, de una instrucción no comun, de un genio elevado y observador. El Sr. Alcalde, joven también jurisconsulto, talento vasto, atrevido y convenientemente cultivado, genio emprendedor y perseverante. Es seguro que, cualquiera de los tres habría sabido plantear las cuestiones en su mejor terreno, tratarlas de la manera mas luminosa y resolverlas en el sentido mas satisfactorio. Su dictámen nos revela que han consultado, entre otros, al gran Montesquieu, que bien merece ser llamado el fundador de la legislación moderna; á los publicistas ingleses, que tan bien han sabido explicar las ventajas de los gobiernos constitucionales, cuya base principal es la conveniente separación en el ejercicio de los poderes públicos; á los estadistas americanos, que con tan buen éxito han adoptado y sabido practicar la feliz combinación de los principios democrático y federativo en un régimen constitucional. Con tan buenos elementos, repito que cualquiera de los individuos de la comisión habría ejecutado una obra perfecta y muy digna de atención.

Por desgracia no quisieron escribir por su propia cuenta; resolvieron copiar á uno de los autores conocidos; y es preciso notar que no han sido felices en la elección. Puesto que de copiar se trataba, natural y conveniente era preferir á un autor americano. La cuestión para nosotros es exactamente la misma; y ellos la han tratado con mucha inteligencia, así en la parte especulativa, como en sus ventajas é inconvenientes prácticos. El célebre Hamilton, en "El Federalista," ha dicho respecto de las dos cámaras cuanto se puede desear. Este escritor es sin disputa uno de los mas autorizados; porque habiendo tenido una participación directa y muy principal en la formación de la Constitución de los Estados Unidos, conoció perfectamente su espíritu, y ha podido, mejor que otros, transmitir sus tradiciones. El canceller Kent, en sus comentarios, ha tratado la cuestión de una manera muy notable, así por su concisión como por la fuerza de sus razonamientos. Con todo, yo habría preferido á Story; porque al estudio detenido y profundo de lo que escribieron los hombres de la Convención y sus contemporáneos, reúne la observación inteligente y concienzuda, durante cuarenta años, de la práctica del régimen constitucional.

La comisión ha preferido copiar á Laboulaye; y yo insisto en lamentar su elec-

ción. Laboulaye es francés; y de seguro los franceses no son los que mejor comprenden las instituciones americanas. Laboulaye es historiador; y aunque la historia es uno de los mas poderosos auxiliares de la legislación, no por eso se puede decir que los historiadores son los mejores publicistas. Laboulaye es un poco ligero: suele establecer principios arbitrarios y á veces también falsos.

Las tres apreciaciones que acabo de hacer pudieran ser mal comprendidas y atraerme una crítica severa. Pudiera pensarse que deprimó al genio francés; que no hago justicia á historiadores insignes; que desconozco el mérito de Laboulaye, escritor generalmente aceptado y hoy de moda en México. Voy á explicar mis dos primeros pensamientos; y á intentar la justificación del tercero.

Primero. Los escritores franceses han sabido adquirir y conservar en el mundo ilustrado una justa y muy alta reputación; pero por su origen, por su educación, por sus tradiciones, por sus hábitos, y sobre todo, por extraños á la política del país, no son los mas á propósito para estudiar las instituciones americanas y mucho menos para analizarlas, determinar sus causas y apreciar sus resultados prácticos. En este punto los americanos han debido ser y de hecho han sido mas felices. En este punto las obras americanas son incontestablemente superiores á la obra de Laboulaye.

Segundo. La historia es la ciencia de los acontecimientos pasados. Es cierto que un buen historiador no se conforma con referir hechos: los analiza, averigua sus causas, precisa sus efectos, compara hechos con hechos, deduce consecuencias y establece principios. Esto es lo que se llama filosofía de la historia. Pero siempre para un historiador el estudio de la legislación es accidental, y por decirlo así complementario; no constituye la mira principal, el punto objetivo; su misión no es estudiar cuáles instituciones son las mejores ó mas convenientes para este ó aquel país; sino apreciar el resultado práctico que tales instituciones han producido en tal país. La historia, como he dicho, es el mejor auxiliar de la legislación; pero no es el estudio de la legislación misma. Y Laboulaye ha escrito como mero historiador. No afronta las cuestiones fundamentales de la legislación americana; examina los resultados prácticos de las instituciones de aquel país. No se remonta á averiguar el por qué de esas instituciones; enumera sus ventajas y sus inconvenientes, y de este análisis infiere la perfección del sistema americano. Sus razonamientos son *á posteriori*: por consiguiente, para que su obra sea perfecta en política, le falta el ramo principal, que es la demostración *á priori*, base de la legislación propiamente dicha. El mismo Laboulaye se encarga de justificar estas apreciaciones cuando dice en términos espresos: "Toda la cuestión se reduce á saber si con dos cámaras no hay mas garantías que con una sola." Es cierto: esa es la cuestión práctica, única que compete al crítico historiador; pero no es toda la cuestión para el político y para el legislador.

Tercero. Dice Laboulaye en estilo de reproche, que, los franceses aman la unidad hasta el delirio. Si por esto entiende que la aman hasta la insensatez, la idea es falsa: si entiende que la aman con pasión, con ardimiento, el reproche es injusto. Los franceses hacen bien en amar la unidad; y si no la amaran yo los calificaria de insensatos. La unidad legislativa es absolutamente necesaria: sin ella no hay gobierno posible, y así lo reconoce Laboulaye en otro lugar.

Atribuye á ese amor á la unidad el que los franceses hayan preferido establecer

una sola cámara. También esta apreciación es falsa. La prefirieron porque son lógicos, porque cuando establecen un principio lo aceptan con todas sus consecuencias. El gran secreto para combinar un buen gobierno consiste en conocer los elementos sociales del país que se va á constituir, convertir esos elementos en agentes políticos, darles la actividad conveniente y emplearlos de manera que todos conspiren á hacer efectivo y provechoso el movimiento social. Esto supuesto, se comprende muy bien que en una monarquía, en que entran como elementos la nobleza y la masa común de ciudadanos, el ejercicio del poder público esté distribuido entre el monarca, la aristocracia y el pueblo. En una república federativa, si bien solo figura el elemento democrático, la vida política está compartida entre el gran todo y sus partes componentes. Por eso se comprende bien que en el gobierno federal tengan participación y actividad el elemento nacional, que es la voluntad colectiva del pueblo, y el elemento federal, que es la representación directa de los Estados. Pero los franceses han querido fundar su república sola y exclusivamente con el elemento democrático; y es estrictamente lógico que, cuando el agente es único, una y sola sea la representación. El error de los franceses consiste, no en pensar que la unidad se representa por la unidad; sino en creer que el elemento democrático puede por sí solo servir de base sólida para el gobierno de una estensa nación.

Laboulaye presintió que el establecimiento de una segunda cámara exigía la existencia de un elemento á quien representar; y ha indicado el modo de improvisarlo. A su juicio una cámara puede representar al pueblo colectivamente tomado y la otra á las clases (profesionales) en que está dividido. Este es un nuevo error; porque en primer lugar, las profesiones mas bien son accidentes que elementos sociales; y porque además el interés de los individuos está de tal manera identificado con sus profesiones, que aquellos y estas desaparecen ante el interés colectivo, que es el interés nacional. La distinción es, pues, arbitraria, facticia; y es una verdad fundamental que solo pueden ser elementos políticos las entidades verdaderamente sociales.

Dice Laboulaye combatiendo á Turgot: "El error está en suponer siempre que la representación nacional es la nación. Precisamente con este sofisma usurpan los representantes el poder." La idea es falsa y la aplicación inconducente. Ni Turgot, ni los grandes hombres de la revolución francesa, ni los que les han seguido, pensaron que la representación nacional era la nación. Basta leer á esos escritores para palpar que la teoría de los gobiernos representativos les era perfectamente conocida, y que para ellos los representantes solo eran apoderados, servidores del pueblo, que nunca pudieron ser, ni fueron considerados, como la nación misma.

Es cierto que los representantes en la Convención francesa se creyeron investidos de facultades amplísimas; pero no porque pensasen que ellos eran la nación; sino porque, no habiéndoles limitado esta su poder, lo reputaron absoluto. Ahora, si fuera cierto que entre los franceses se cree que los representantes de la nación son la nación misma, el error subsistiría lo mismo habiendo una que habiendo dos cámaras; porque si estas unidades representan á la nación, unidas se creerían la nación misma. Luego ni el amor á la unidad, ni la falsa idea de que los representantes son la nación, han podido retraer á los franceses de establecer dos cámaras.

Por lo demás, no hay que inquietarse sobre lo que harán en lo sucesivo. La experiencia propia y la ajena los ha aleccionado bastante. Cuando logren, (y ojalá sea muy pronto) establecer una República, buen cuidado tendrán de hacerla federativa; y habrá dos cámaras y unidad legislativa.

Dice Laboulaye que "en la Convención americana, ni siquiera se tuvo la idea de proponer una sola cámara." No parece sino que ha olvidado la historia de esa Convención. Una de las cuestiones que mas se agitaron dentro y fuera de ella fué, si el nuevo gobierno sería exactamente nacional, ó estrictamente federal, ó mixto: es decir, si la soberanía de los Estados se consolidaría por completo, ó si el centro federal solo sería el representante de los intereses comunes de los Estados; ó si en fin, se promediaría el ejercicio de la soberanía. La cuestión fué tan debatida y llegó á enardecerse tanto, que la confederación estuvo á punto de disolverse.

Pues bien: si hubiera prevalecido la segunda opinión, solo habría podido existir una asamblea federal: la cámara popular no podía representar ningún principio, ni tenía misión que llenar. Lo mismo habría sucedido en el evento improbable de prevalecer la primera: el senado entonces, no habría tenido razón de ser; porque desapareciendo la soberanía de los Estados, no tenía principio que representar. Se vé, pues, que la cuestión era fundamental, y así fué considerada.

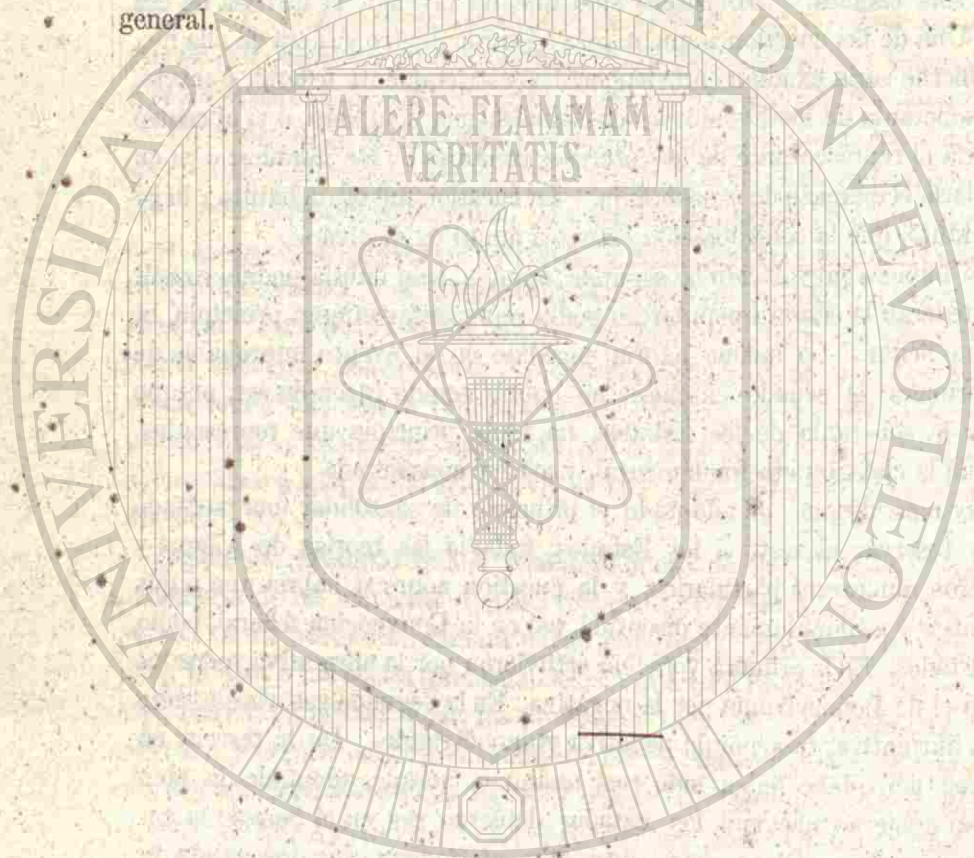
Pero aun hay mas: después de adoptado el principio de consolidar una parte de la soberanía y reservar el resto á los Estados, todavía las teorías de Adams y Franklin tuvieron numerosos partidarios; y la cuestión sobre si habría una ó dos cámaras, fué larga y acaloradamente discutida, así en la Convención federal, como en las de los Estados. En la primera votación estuvieron por la afirmativa todos los Estados, y solo el de Pennsylvania por la negativa. En la segunda estuvieron siete Estados por la afirmativa, tres por la negativa y uno dividido. De la tercera no hay constancias; pero debe haber sido casi unánime, porque, adoptada la idea de establecer un gobierno nacional, los Estados debieron ver en el Senado la garantía de su soberanía. ¿Como, pues, decir que ni siquiera fué presentada la cuestión?

Laboulaye agrega como única razón: que se tenía una experiencia secular en Inglaterra y en los gobiernos de las colonias, y una lección retiente en los malos resultados de la confederación. La razón, aunque buena, no es del todo exacta ni tampoco la única. Los americanos no imitaron servilmente á Inglaterra, ni es racional suponer que una democracia inteligente imite sin discernimiento á una monarquía. Los americanos vieron que el buen suceso del Cuerpo legislativo inglés, dependía de la participación activa que en él tienen la aristocracia y la democracia, que son los elementos sociales de aquella nación, é infirieron que, en un buen gobierno, los elementos cardinales deben ser agentes políticos. Estudiaron luego sus propios elementos, y encontrando que estos eran la democracia y la federación, les dieron en la organización política la misma participación que Inglaterra había dado á la aristocracia y la democracia. Así, pues, no hicieron una imitación servil de la misma institución, sino una aplicación feliz del mismo principio.

Laboulaye se avanza á decir, que Franklin se contagió con las doctrinas francesas. ¿Se contagiaria Adams con las doctrinas inglesas? Con mas apariencia de razón podría decirse que Franklin y Jefferson contagiaron á algunos hombres de

la revolucion francesa, como Laffayette habia sido contagiado en América. La verdad es que hombres como Franklin no corren riesgo de contagio.

Creo haber demostrado, que la comision de puntos constitucionales, al copiar á Laboulaye, no se ha encargado de la cuestion en su aspecto mas importante, y que el Ejecutivo por su parte apenas la ha indicado de una manera muy imperfecta y general.



SEGUNDA PARTE.

SECCION I.

PRELIMINARES RELATIVOS AL MODO DE ESTUDIAR LA CUESTION.



A política es una ciencia; y como tal, pudiera ser meramente especulativa. Conocidos los elementos sociales de un pueblo, comprendidas sus necesidades, estudiadas su índole y tendencias, se puede determinar, por medio de razonamientos esactos, cuáles son las instituciones políticas que mejor le convienen.

Pero una política puramente teórica estaria espuesta á frecuentes equivocaciones y por lo mismo á muy trascendentales errores. La base de una buena política es el conocimiento de los hechos; mas para conocerlos no basta estudiarlos en sí mismos: es necesario determinar sus causas y precisar sus resultados prácticos. Esto solo puede ser el fruto de la experiencia; y por eso se ha tenido razon en decir que la política es una ciencia eminentemente práctica.

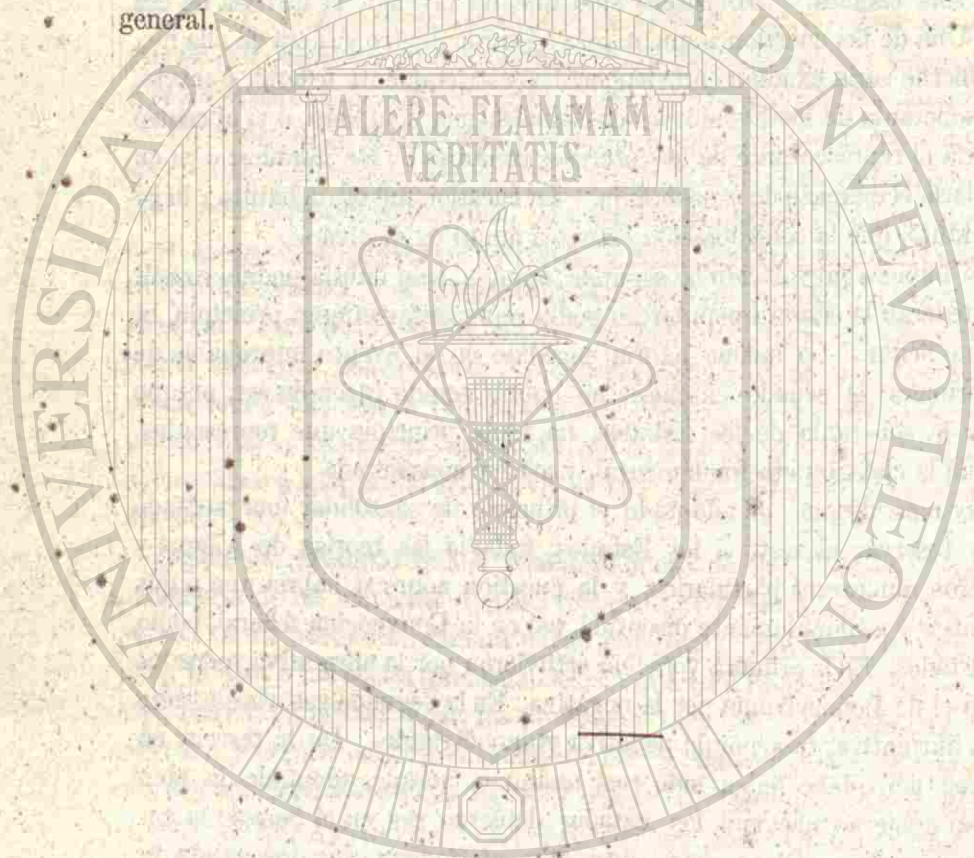
Seria raro fenómeno el de un pueblo á quien, para constituirse, bastara el estudio de sus necesidades actuales. Todos han ido perfeccionando sus instituciones, á medida que la experiencia propia y agena los iban aleccionando. En este sentido la historia es el auxiliar mas poderoso y eficaz de la política y la legislacion.

Pero hay que ser muy cautos en el estudio de la historia; y sobre todo en la aplicacion de las verdades que ha establecido. Un hecho plenamente justificado por la experiencia de tal pueblo, puede en tal otro dar resultados contrarios, ó al menos diversos; porque las causas que los producen pueden ser distintas, ú obrar de diferente manera, ó estar modificada su accion por circunstancias especiales. Puede acontecer tambien que solo exista la apariencia de un hecho y no el hecho mismo.

Como ejemplo de lo primero, se puede establecer una comparacion entre los

la revolucion francesa, como Laffayette habia sido contagiado en América. La verdad es que hombres como Franklin no corren riesgo de contagio.

Creo haber demostrado, que la comision de puntos constitucionales, al copiar á Laboulaye, no se ha encargado de la cuestion en su aspecto mas importante, y que el Ejecutivo por su parte apenas la ha indicado de una manera muy imperfecta y general.



SEGUNDA PARTE.

SECCION I.

PRELIMINARES RELATIVOS AL MODO DE ESTUDIAR LA CUESTION.



A política es una ciencia; y como tal, pudiera ser meramente especulativa. Conocidos los elementos sociales de un pueblo, comprendidas sus necesidades, estudiadas su índole y tendencias, se puede determinar, por medio de razonamientos esactos, cuáles son las instituciones políticas que mejor le convienen.

Pero una política puramente teórica estaria espuesta á frecuentes equivocaciones y por lo mismo á muy trascendentales errores. La base de una buena política es el conocimiento de los hechos; mas para conocerlos no basta estudiarlos en sí mismos: es necesario determinar sus causas y precisar sus resultados prácticos. Esto solo puede ser el fruto de la experiencia; y por eso se ha tenido razon en decir que la política es una ciencia eminentemente práctica.

Seria raro fenómeno el de un pueblo á quien, para constituirse, bastara el estudio de sus necesidades actuales. Todos han ido perfeccionando sus instituciones, á medida que la experiencia propia y agena los iban aleccionando. En este sentido la historia es el auxiliar mas poderoso y eficaz de la política y la legislacion.

Pero hay que ser muy cautos en el estudio de la historia; y sobre todo en la aplicacion de las verdades que ha establecido. Un hecho plenamente justificado por la experiencia de tal pueblo, puede en tal otro dar resultados contrarios, ó al menos diversos; porque las causas que los producen pueden ser distintas, ú obrar de diferente manera, ó estar modificada su accion por circunstancias especiales. Puede acontecer tambien que solo exista la apariencia de un hecho y no el hecho mismo.

Como ejemplo de lo primero, se puede establecer una comparacion entre los

Estados-Unidos y México. La Constitución federal ha surtido en la primera nación resultados brillantes; mientras en la segunda el código de 1824 los dió pésimos. La razón de diferencia consiste en que los Estados-Unidos desarrollaron el sistema en todas sus consecuencias; mientras que México incurrió en monstruosos contraprinicipios. México, por ejemplo, estableció una religión de Estado, y en consecuencia todos los estatutos de la Iglesia romana, eran respetados como ley del Estado. Esto bastaba para que fuese imperfecto y casi nulo el ejercicio de la soberanía popular. México dejó en pie al clero y al ejército cono clases privilegiadas, y respetó sus fueros. Ni aquellas ni estos caben en el sistema democrático; era, pues, preciso que se superpusiesen á las instituciones y acabasen por destruir las.

Una comparación entre Inglaterra y Francia me servirá de ejemplo para lo segundo. En la primera, la institución de dos cámaras hace que la monarquía constitucional sea un Gobierno perfecto y útil al país. En la segunda Luis Napoleon ha establecido un senado y una cámara legislativa; y sin embargo, ni Francia tiene una monarquía constitucional, ni esta es un buen gobierno, ni menos produce la felicidad de la nación. Es que en Inglaterra cada cámara representa un elemento social; la una á la aristocracia que tiene vida propia, y la otra al pueblo que es la fuente de todo poder. Esas cámaras tienen participación activa y eficaz en los negocios públicos; y la libertad de la elección en una, y el derecho de ingresar á la otra están tan bien garantizados, que siempre las cámaras son la expresión real y genuina del principio que representan. En Francia es muy distinto: el Senado representa los intereses del Emperador, obra por su impulso y no expresa mas que su voluntad; la cámara legislativa no es la expresión, sino la falsificación del voto público, y sus facultades son las de un cuerpo consultor que solo por sarcasmo puede llamarse poder legislativo. De allí resulta que, cuando Inglaterra tiene una institución perfecta y bien desarrollada, Francia no posee mas que las apariencias engañosas: Inglaterra presenta un ejemplo provechoso, mientras que el de Francia solo serviría para inducir en error.

Consecuencia. Para que las instituciones de un país sirvan de modelo en otro, se necesita: 1º Que esas instituciones sean perfectas; y 2º Que haya absoluta identidad, tanto de causas como de circunstancias. Así la habrá necesariamente en los efectos.

Esta regla general tiene dos excepciones importantes, que por su notoria utilidad merecen un examen detenido. Es la primera: que entre las formas monárquica y democrática no existe identidad, sino diferencias muy sustanciales; y sin embargo hay instituciones que son buenas en una monarquía lo mismo que en una república. Esto procede de que hay ciertos principios que se acomodan á todas las formas políticas, y por decirlo así, les son comunes. Por consiguiente, al tratarse de tales principios, la diversidad de formas no determina diversidad de causas, ni induce diversidad de circunstancias.

Este fenómeno es bastante raro en los sistemas absolutos, pero muy frecuente en las combinaciones que se conocen con el nombre de gobiernos mixtos. La razón de diferencia es muy poderosa; y para hacerla mas perceptible, voy á permitirle una digresión, que tambien servirá despues para otros usos.

Llamo gobiernos absolutos á los que conocen por base un solo principio; y en este sentido se dividen en monárquicos, aristocráticos y democráticos. Una monarquía absoluta no tiene de comun con las otras formas de gobierno, mas que los principios de justicia universal y el supremo del bien público. Lo mismo debe decirse de una aristocracia ó de una democracia puras, cada cual en su caso.

La tendencia mas prominente de las monarquías absolutas, ha sido contrariar la soberanía del pueblo. En tiempos anteriores, pretendieron derivar su autoridad del derecho divino; pero el adelanto de las ciencias sociales destruyó esa quimera, y entonces se arrogaron la soberanía á pretesto de ejercerla.

Las aristocracias no han derivado su derecho de gobernar, sino de su superioridad sobre las otras clases de la sociedad. Los mas ricos, los mas poderosos, los mas influentes, formaban un solo cuerpo y establecian un gobierno en que solo ellos tenían parte activa.

En uno y en otro sistema la base fundamental ha sido la usurpación del poder supremo.

La democracia deriva de la única fuente buena y legítima: la soberanía popular. El principio democrático excluye á los otros dos; pero tomado en toda su pureza es imposible de practicar. El pueblo en masa no puede hacerlo todo; ni todas las cosas pueden ser ejecutadas por el pueblo. Este convencimiento, unido á la verdad fundamental de que en el pueblo reside originariamente todo poder, indugeron la necesidad de constituir mandatarios, que obrasen á nombre y con autoridad del pueblo. He aquí fundado el gran principio representativo, base de todos los gobiernos modernos.

El pueblo puede conferir su poder amplísimo á una sola persona; y este es el único origen legal que hoy pudiera tener una monarquía absoluta. Pero las naciones tienen ya sobrada experiencia para no entregarse tan ciegamente en manos de un déspota.

El pueblo puede delegar aquella sola parte de poder que estime necesaria, y reservarse el resto. Esto es lo que ejecuta al aceptar una Constitución. Por eso todo gobierno constitucional es limitado.

Si el pueblo hace la delegación á un solo hombre, obligándolo á compartir el ejercicio del poder, en todo ó en parte, con ciertas clases ó corporaciones, establece una monarquía constitucional. Si hace la delegación á una sola clase, obligándola á compartir el poder de tal ó cual manera entre sus individuos, ó bien con otros representantes del mismo pueblo, establece una aristocracia constitucional. Si el pueblo distribuye el ejercicio del poder y confía cada uno de sus ramos á diversas personas ó corporaciones nombradas por él mismo, establece una democracia constitucional. Puede tambien en este caso promediar el ejercicio de la soberanía; y en esta categoría entran las Repúblicas federativas.

Dedícase de lo dicho que los gobiernos constitucionales son mixtos, aunque no todos de la misma manera, ni por el mismo principio.

La monarquía constitucional es un gobierno mixto, porque en su formación entran los elementos monárquico, aristocrático y democrático. Su tipo característico consiste en que el elemento monárquico es el principal y los otros dos solo obran como colaboradores parciales. El monarca tiene una parte activa en la formación

de las leyes, es el encargado de ejecutarlas y la justicia se administra en su nombre por personas que él mismo designa.

La aristocracia constitucional es un gobierno mixto, porque el elemento aristocrático tiene por colaborador parcial al democrático. Debe predominar el primero, porque sin esto el gobierno perdería su forma. Debe escluirse el elemento monárquico, porque su presencia haría degenerar al aristocrático.

He dicho, y es la verdad, que la democracia escluye á las otras formas políticas. Por consiguiente, los gobiernos republicanos mixtos no pueden proceder de una combinación con las otras formas: se constituyen promediando el ejercicio de la soberanía. Estas son las repúblicas federativas.

De las observaciones anteriores se desprenden varias reglas, cuya importancia es indisputable...

1.^a No deben compararse, sino con mucha precaución y buen criterio, las facultades de un monarca constitucional, con las del poder ejecutivo de una República.

La razón es evidente. El jefe de una monarquía es el primero de los poderes públicos y tiene participación directa en el ejercicio de los otros; mientras que el Ejecutivo de una República, ni es el primer poder, ni tiene en el ejercicio de los otros mas que una participación, á veces secundaria, á veces indirecta, y siempre pequeña y accidental.

2.^a El poder legislativo en una República, debe tener mas amplitud de facultades y mas libertad de acción que el mismo poder en una monarquía.

Esta diversidad procede de que en una República, á diferencia de una monarquía, el legislativo es el primero y mas importante de los poderes públicos: es, como se ha dicho muy bien, el pensamiento que crea, la inteligencia que dirige; en tanto que el poder administrativo solo es la mano que ejecuta.

3.^a Es peligrosa toda comparación entre las instituciones de una monarquía y las de una República, sea que en las primeras figure ó no el elemento aristocrático. Tal comparación solo es aceptable, cuando en la República hay elementos que, para el objeto de la institución, pueden sustituir á los agentes monárquico y aristocrático.

He espresado dos veces la razón de la primera parte de esta regla, y es: que el sistema democrático escluye los elementos monárquico y aristocrático. La segunda parte se funda en la consideración de que, la misma misión que en ciertos casos ejercen la aristocracia y la democracia en una monarquía, puede ser ejercida en una República por elementos diferentes. Por ejemplo: así como la aristocracia y la democracia, representadas en Inglaterra por dos cámaras, sirven para contravalancear al poder real; así en los Estados-Unidos los elementos democrático y federativo sirven para equilibrar en su marcha al gobierno nacional.

La otra escepción de la regla asentada arriba se funda en el gran principio de utilidad ó conveniencia pública. Toda institución debe ser consecuente consigo misma: su desarrollo debe ser una derivación lógica del principio en que se funda. Y sin embargo, hay casos en que la conveniencia ó la necesidad sancionan la infracción de este precepto. Por ejemplo, los Estados-Unidos, y México imitándolos, han establecido como base de su sistema, la división de los poderes públicos, cuidando de prohibir que el uno se ingiera en las atribuciones de los otros; y sin

SECCION II.

CUESTION FUNDAMENTAL.

PARRAFO I.

INGLATERRA.

En uno de mis anteriores artículos tuve necesidad de anticipar el siguiente pensamiento: "El gran secreto para combinar un buen gobierno, consiste en conocer los elementos sociales del país que se vá á constituir, convertir esos elementos en agentes políticos, darles la actividad conveniente y emplearlos de manera que todos conspiren á hacer efectivo y provechoso el movimiento social." Los conceptos expresados en este pequeño período, tienen para mí todá la importancia de principios fundamentales; y ellos me van á servir de tema para demostrar que en todos los gobiernos mixtos el poder legislativo debe estar dividido en dos grandes ramos.

Aduciré antes algunas consideraciones generales.

Es un mal para las sociedades el estar organizadas de manera que sus fracciones formen entidades separadas. Cada una de estas tiene sus intereses propios y exclusivos, que difícilmente se avienen entre sí y antes por el contrario casi siempre se excluyen y contraponen. Tal estado de cosas produce colisiones frecuentes, que perjudican á las clases en particular y hacen muy difícil, si no imposible, la felicidad general. El remedio radical de éste, que puede llamarse defecto orgánico, sería hacer desaparecer esas diferencias, ó modificarlas de manera, que las diversas clases dejen de ser verdaderas entidades sociales. Tal es el resultado á que por medio de la democracia, aspiran casi todas las sociedades modernas.

Pero hay naciones en las cuales esa división de clases es tan perfecta y tiene raíces tan profundas, que sería hasta temeraria la empresa de destruirlas. Tales naciones se han visto precisadas á considerar á tales clases como elementos sociales y darles la importancia respectiva en su organización política.

Otras naciones modernas han logrado suprimir del todo las diferencias sociales, librándose así de la necesidad de considerar á las clases como elementos políticos; y como era natural, estas naciones han adoptado el sistema democrático. Pero siendo este muy difícil de desarrollar por sí solo, han cuidado de asociarle el prin-

de las leyes, es el encargado de ejecutarlas y la justicia se administra en su nombre por personas que él mismo designa.

La aristocracia constitucional es un gobierno mixto, porque el elemento aristocrático tiene por colaborador parcial al democrático. Debe predominar el primero, porque sin esto el gobierno perdería su forma. Debe escluirse el elemento monárquico, porque su presencia haría degenerar al aristocrático.

He dicho, y es la verdad, que la democracia escluye á las otras formas políticas. Por consiguiente, los gobiernos republicanos mixtos no pueden proceder de una combinación con las otras formas: se constituyen promediando el ejercicio de la soberanía. Estas son las repúblicas federativas.

De las observaciones anteriores se desprenden varias reglas, cuya importancia es indisputable...

1.^a No deben compararse, sino con mucha precaución y buen criterio, las facultades de un monarca constitucional, con las del poder ejecutivo de una República.

La razón es evidente. El jefe de una monarquía es el primero de los poderes públicos y tiene participación directa en el ejercicio de los otros; mientras que el Ejecutivo de una República, ni es el primer poder, ni tiene en el ejercicio de los otros mas que una participación, á veces secundaria, á veces indirecta, y siempre pequeña y accidental.

2.^a El poder legislativo en una República, debe tener mas amplitud de facultades y mas libertad de acción que el mismo poder en una monarquía.

Esta diversidad procede de que en una República, á diferencia de una monarquía, el legislativo es el primero y mas importante de los poderes públicos: es, como se ha dicho muy bien, el pensamiento que crea, la inteligencia que dirige; en tanto que el poder administrativo solo es la mano que ejecuta.

3.^a Es peligrosa toda comparación entre las instituciones de una monarquía y las de una República, sea que en las primeras figure ó no el elemento aristocrático. Tal comparación solo es aceptable, cuando en la República hay elementos que, para el objeto de la institución, pueden sustituir á los agentes monárquico y aristocrático.

He espresado dos veces la razón de la primera parte de esta regla, y es: que el sistema democrático escluye los elementos monárquico y aristocrático. La segunda parte se funda en la consideración de que, la misma misión que en ciertos casos ejercen la aristocracia y la democracia en una monarquía, puede ser ejercida en una República por elementos diferentes. Por ejemplo: así como la aristocracia y la democracia, representadas en Inglaterra por dos cámaras, sirven para contravalancear al poder real; así en los Estados-Unidos los elementos democrático y federativo sirven para equilibrar en su marcha al gobierno nacional.

La otra escepcion de la regla asentada arriba se funda en el gran principio de utilidad ó conveniencia pública. Toda institución debe ser consecuente consigo misma: su desarrollo debe ser una derivación lógica del principio en que se funda. Y sin embargo, hay casos en que la conveniencia ó la necesidad sancionan la infracción de este precepto. Por ejemplo, los Estados-Unidos, y México imitándolos, han establecido como base de su sistema, la división de los poderes públicos, cuidando de prohibir que el uno se ingiera en las atribuciones de los otros; y sin

SECCION II.

CUESTION FUNDAMENTAL.

PARRAFO I.

INGLATERRA.

En uno de mis anteriores artículos tuve necesidad de anticipar el siguiente pensamiento: "El gran secreto para combinar un buen gobierno, consiste en conocer los elementos sociales del país que se vá á constituir, convertir esos elementos en agentes políticos, darles la actividad conveniente y emplearlos de manera que todos conspiren á hacer efectivo y provechoso el movimiento social." Los conceptos expresados en este pequeño período, tienen para mí todá la importancia de principios fundamentales; y ellos me van á servir de tema para demostrar que en todos los gobiernos mixtos el poder legislativo debe estar dividido en dos grandes ramos.

Aduciré antes algunas consideraciones generales.

Es un mal para las sociedades el estar organizadas de manera que sus fracciones formen entidades separadas. Cada una de estas tiene sus intereses propios y exclusivos, que difícilmente se avienen entre sí y antes por el contrario casi siempre se excluyen y contraponen. Tal estado de cosas produce colisiones frecuentes, que perjudican á las clases en particular y hacen muy difícil, si no imposible, la felicidad general. El remedio radical de éste, que puede llamarse defecto orgánico, sería hacer desaparecer esas diferencias, ó modificarlas de manera, que las diversas clases dejen de ser verdaderas entidades sociales. Tal es el resultado á que por medio de la democracia, aspiran casi todas las sociedades modernas.

Pero hay naciones en las cuales esa división de clases es tan perfecta y tiene raíces tan profundas, que sería hasta temeraria la empresa de destruirlas. Tales naciones se han visto precisadas á considerar á tales clases como elementos sociales y darles la importancia respectiva en su organización política.

Otras naciones modernas han logrado suprimir del todo las diferencias sociales, librándose así de la necesidad de considerar á las clases como elementos políticos; y como era natural, estas naciones han adoptado el sistema democrático. Pero siendo este muy difícil de desarrollar por sí solo, han cuidado de asociarle el prin-

embargo, en ciertos casos han dado al legislativo facultades judiciales, en otros administrativas; y al Ejecutivo le han dado algun participio en la formacion de las leyes y una gran influencia en el judicial. La razon es porque les pareció que, en esos casos, debian sacrificar la estricta observancia de los principios á intereses políticos de grande importancia.

Algunos americanos de principios estrictos han pretendido explicar esta especie de inconsecuencia, sosteniendo que la division de poderes solo induce la prohibicion de que uno asuma todas las facultades de otro, pero no impide las invasiones parciales. Yo creo que toda invasion total ó parcial, grande ó pequeña, es una infraccion del principio; pero pienso tambien que un alto interés nacional es motivo bastante para justificar las derogaciones parciales, siempre que sean hechas por el legislador constituyente. Si este fué libre para adoptar el principio, lo fué tambien para modificarlo. La cuestion, entonces, queda reducida á optar entre la estricta observancia de un principio ó su derogacion parcial fundada en altas razones políticas.

Las consideraciones que he procurado desarrollar en el presente artículo me servirán de guía en los siguientes para el exámen de la cuestion que me he propuesto estudiar.

cipio federativo. Así han formado de ambos la base fundamental del sistema político.

Las naciones que mencioné primero han tenido que adoptar, como única posible para ellas, la forma de monarquía constitucional. Las segundas han podido plantear la de República federal. Ambas formas tienen de comun que son mixtas, y como tales reconocen dos ó mas elementos políticos, que deben tener participacion activa en los negocios del Estado.

He adelantado estas observaciones, porque me han de servir de guía en las comparaciones que voy á establecer entre México y otras naciones. Esas comparaciones podian tener lugar respecto de todas las que han conocido la institucion del senado; pero no serian exactas en todos los casos, porque en algunos hay diferencias sustanciales. Por tales motivos solo referiré las mías á Inglaterra y á los Estados-Unidos del Norte.

Observando la estructura social de Inglaterra y consultando su historia, lo primero que llama la atencion es la existencia de una nobleza, cuyo origen casi se pierde en la oscuridad de los tiempos. Se nota tambien desde luego que esa nobleza reúne la mayor parte de la riqueza territorial, lo mejor de las inteligencias y una parte considerable de las empresas y giros productivos. Los nobles ingleses casi siempre sobresalen por su instruccion, por su probidad y tambien por su patriotismo. Estas circunstancias y la decidida influencia que le proporcionan, autorizan para decir que la aristocracia inglesa forma la parte mas importante y considerable de la nacion.

De la misma manera se observa que el comun del pueblo inglés es laborioso, es inteligente, es reposado, conoce y sabe apreciar sus intereses, estima y está dispuesto á sostener, con firme voluntad, sus derechos y sus libertades.

En vista de estos rasgos característicos, se comprende muy bien que seria vana empresa la de suprimir la aristocracia inglesa; y tambien lo seria la de esclavizar al pueblo inglés. La primera es, y acaso será por muchos años, indestructible: el segundo podrá consolidar mas sus derechos, ampliar mas sus libertades; pero no los perderá sino con la existencia. Y no es probable que el pueblo inglés deje de existir.

Si, pues, la aristocracia y el comun del pueblo inglés son entidades poderosas y sólidamente establecidas, preciso era tenerlos en cuenta al organizar el gobierno del país. Aquí entra la cuestion política.

No era cuerdo ni prudente amalgamar á ambas entidades; porque ni ellas se habrian prestado, ni la amalgama podia producir la unidad política indispensable. Tampoco era cuerdo ponerlas frente á frente, porque esto equivalía á crear una colision constante, una lucha sin tregua, cuyo solo porvenir posible era averiguar cual de las dos lograria sobreponerse á la otra. El único recurso era, pues, armonizarlas. ¿Y cómo? Por el intermedio de una tercera entidad, que moderase sus respectivas pretensiones. Hé aquí la razon porque, en mi opinion, la monarquía constitucional es el único gobierno posible en Inglaterra.

Pero dadas las tres entidades políticas ¿cómo combinarlas? ¿qué participacion darles en el gobierno? El primer medio que se ocurre, es encomendar á cada entidad un ramo de la administracion pública; pero desde luego se comprende que

esto seria tanto como crear el desconcierto y la anarquía. Si, por ejemplo, se daba el poder legislativo al pueblo, el judicial á la nobleza y el ejecutivo al rey; el primero podia buscar en las leyes su solo y esclusivo provecho, y resistido abiertamente por los otros, la marcha del gobierno era imposible. Además, y no siendo de presumir que se coligasen el pueblo y la nobleza, porque á ello se oponen sus encontrados intereses, resultaria necesariamente, ó el completo aislamiento de cada uno de los poderes, ó una alianza, bien entre el rey y la nobleza en perjuicio del pueblo, bien entre el rey y el pueblo en perjuicio de la nobleza.

Fué, pues, necesario pensar en otra combinacion; y para hacerla se tuvo presente la mision que el poder real estaba llamado á desempeñar. Esa mision era armonizar los intereses encontrados y evitar, ó por lo ménos modificar los conflictos que debian producir. Se comprendió por esto que el poder real necesitaba estar investido de cierta superioridad y tener una accion eficaz en todos los ramos de la administracion. Quedaba solo por determinar la parte que debian tener la aristocracia y el pueblo; y en esto, como en casi todos sus negocios, los ingleses han obrado con mucho tino y circunspeccion.

Indudablemente el legislativo es el departamento principal y mas importante: él es quien da movimiento á la máquina política y quien, por decirlo así, le imprime el aliento vital. La ley es la norma suprema á que deben sujetarse, no solo los ciudadanos, sino tambien los poderes públicos. Los ingleses dejaron al rey el pleno ejercicio del ramo ejecutivo; le dieron en el judicial una intervencion eficaz, que ejerce por medio de los nombramientos, las remociones y la sobrevigilancia; y compartieron el ejercicio del legislativo entre la nobleza y el pueblo, representados cada uno por una cámara.—Pero estas cámaras, que representan intereses rivales, podian no entenderse; y sin esa inteligencia no era posible la marcha del poder legislativo. Para vencer esta dificultad y para que el poder real tuviese siempre el primer rango, le dieron cierta intervencion directa que ejerce, designando á los individuos de la cámara alta, nombrando á los presidentes de una y otra, tomando parte en las deliberaciones de ambas y oponiendo el veto absoluto. Tambien le pieron otros medios indirectos que son, disolver la cámara de los comunes, disminuir el número de la de los Lores, confiriéndoles cargos ó comisiones; y aumentar ese mismo número, por medio de nuevos nombramientos. Las cámaras inglesas ejercen, pues, el poder legislativo; pero el rey, por los medios directos ó indirectos arriba mencionados, tiene una parte activa y eficaz en la formacion de las leyes.

He entrado en estas esplicaciones para patentizar: que el establecimiento de las dos cámaras no es en Inglaterra una institucion arbitraria y caprichosa, sino el resultado lógico y preciso, por una parte de la naturaleza del sistema, y por otra de la necesidad de convertir en agentes políticos á los dos grandes elementos sociales que no era posible destruir ni amalgamar.

PARRAFO II.

LOS ESTADOS-UNIDOS DEL NORTE Y MEXICO.

En los Estados-Unidos la institucion de dos cámaras es sustancialmente la misma que en Inglaterra, y se funda en el mismo principio cardinal; pero sus causas inmediatas son diferentes y diversos son tambien los resultados prácticos. Recorreré rápidamente su historia.

Las colonias inglesas de América, no conociendo la distincion de clases sociales, organizaron sus respectivos gobiernos conforme al principio democrático, sin mas alteracion que, las que hacia necesarias su dependencia de la madre patria. La division de gobiernos en "provinciales," "de propietarios" y "de real carta" no significa á este respecto sino la manera especial en que su establecimiento fué sancionado por la corona de Inglaterra. Era, pues, natural que, al cesar esa dependencia, cesase tambien la distincion, y que todas y cada una de las colonias asumiesen la vida de Estados libres é independientes. Así lo hicieron; y su primera idea fué formar una alianza con objeto de resistir á Inglaterra, que, negándose á reconocer su independencia, trataba de reducirlas por la fuerza de las armas. Tal fué el origen de su primera asamblea que llamaron "Congreso Continental."

Pero ese congreso y cada una de las colonias palparon que la alianza improvisada era muy imperfecta; y sintieron la necesidad de reformarla, estendiendo el pacto á todos los objetos de interés comun, á las relaciones internacionales que hasta entonces no habian existido, y en fin á una union sistemada y permanente.

Para realizar esta idea establecieron la "Confederacion," que tampoco dió resultados satisfactorios; en vista de lo cual, y para corregir sus imperfecciones, acordaron nombrar una "Convencion," cuyo principal encargo era formar una Constitucion federal.

Llama desde luego la atencion, que las tres primeras asambleas americanas hayan sido unitarias. Esto prueba en primer lugar, que los americanos no han sido tan decididos imitadores de los ingleses, como parece creerlo Laboulaye: prueba además, que han sabido comprender y aplicar los buenos principios.

La mision del Congreso Continental era proveer á la defensa comun de las colonias. Tratábase de varias entidades soberanas que resolvieron obrar de acuerdo sobre un objeto determinado. Lo natural era que cada una nombrase sus representantes y que éstos formasen un cuerpo deliberante, cuyas facultades se reducian

esto seria tanto como crear el desconcierto y la anarquía. Si, por ejemplo, se daba el poder legislativo al pueblo, el judicial á la nobleza y el ejecutivo al rey; el primero podia buscar en las leyes su solo y esclusivo provecho, y resistido abiertamente por los otros, la marcha del gobierno era imposible. Ademas, y no siendo de presumir que se coligasen el pueblo y la nobleza, porque á ello se oponen sus encontrados intereses, resultaria necesariamente, ó el completo aislamiento de cada uno de los poderes, ó una alianza, bien entre el rey y la nobleza en perjuicio del pueblo, bien entre el rey y el pueblo en perjuicio de la nobleza.

Fué, pues, necesario pensar en otra combinacion; y para hacerla se tuvo presente la mision que el poder real estaba llamado á desempeñar. Esa mision era armonizar los intereses encontrados y evitar, ó por lo ménos modificar los conflictos que debian producir. Se comprendió por esto que el poder real necesitaba estar investido de cierta superioridad y tener una accion eficaz en todos los ramos de la administracion. Quedaba solo por determinar la parte que debian tener la aristocracia y el pueblo; y en esto, como en casi todos sus negocios, los ingleses han obrado con mucho tino y circunspeccion.

Indudablemente el legislativo es el departamento principal y mas importante: él es quien da movimiento á la máquina política y quien, por decirlo así, le imprime el aliento vital. La ley es la norma suprema á que deben sujetarse, no solo los ciudadanos, sino tambien los poderes públicos. Los ingleses dejaron al rey el pleno ejercicio del ramo ejecutivo; le dieron en el judicial una intervencion eficaz, que ejerce por medio de los nombramientos, las remociones y la sobrevigilancia; y compartieron el ejercicio del legislativo entre la nobleza y el pueblo, representados cada uno por una cámara.—Pero estas cámaras, que representan intereses rivales, podian no entenderse; y sin esa inteligencia no era posible la marcha del poder legislativo. Para vencer esta dificultad y para que el poder real tuviese siempre el primer rango, le dieron cierta intervencion directa que ejerce, designando á los individuos de la cámara alta, nombrando á los presidentes de una y otra, tomando parte en las deliberaciones de ambas y oponiendo el veto absoluto. Tambien le pieron otros medios indirectos que son, disolver la cámara de los comunes, disminuir el número de la de los Lores, confiriéndoles cargos ó comisiones; y aumentar ese mismo número, por medio de nuevos nombramientos. Las cámaras inglesas ejercen, pues, el poder legislativo; pero el rey, por los medios directos ó indirectos arriba mencionados, tiene una parte activa y eficaz en la formacion de las leyes.

He entrado en estas esplicaciones para patentizar: que el establecimiento de las dos cámaras no es en Inglaterra una institucion arbitraria y caprichosa, sino el resultado lógico y preciso, por una parte de la naturaleza del sistema, y por otra de la necesidad de convertir en agentes políticos á los dos grandes elementos sociales que no era posible destruir ni amalgamar.

PARRAFO II.

LOS ESTADOS-UNIDOS DEL NORTE Y MEXICO.

En los Estados-Unidos la institucion de dos cámaras es sustancialmente la misma que en Inglaterra, y se funda en el mismo principio cardinal; pero sus causas inmediatas son diferentes y diversos son tambien los resultados prácticos. Recorreré rápidamente su historia.

Las colonias inglesas de América, no conociendo la distincion de clases sociales, organizaron sus respectivos gobiernos conforme al principio democrático, sin mas alteracion que, las que hacia necesarias su dependencia de la madre patria. La division de gobiernos en "provinciales," "de propietarios" y "de real carta" no significa á este respecto sino la manera especial en que su establecimiento fué sancionado por la corona de Inglaterra. Era, pues, natural que, al cesar esa dependencia, cesase tambien la distincion, y que todas y cada una de las colonias asumiesen la vida de Estados libres é independientes. Así lo hicieron; y su primera idea fué formar una alianza con objeto de resistir á Inglaterra, que, negándose á reconocer su independencia, trataba de reducirlas por la fuerza de las armas. Tal fué el origen de su primera asamblea que llamaron "Congreso Continental."

Pero ese congreso y cada una de las colonias palparon que la alianza improvisada era muy imperfecta; y sintieron la necesidad de reformarla, estendiendo el pacto á todos los objetos de interés comun, á las relaciones internacionales que hasta entonces no habian existido, y en fin á una union sistemada y permanente.

Para realizar esta idea establecieron la "Confederacion," que tampoco dió resultados satisfactorios; en vista de lo cual, y para corregir sus imperfecciones, acordaron nombrar una "Convencion," cuyo principal encargo era formar una Constitucion federal.

Llama desde luego la atencion, que las tres primeras asambleas americanas hayan sido unitarias. Esto prueba en primer lugar, que los americanos no han sido tan decididos imitadores de los ingleses, como parece creerlo Laboulaye: prueba ademas, que han sabido comprender y aplicar los buenos principios.

La mision del Congreso Continental era proveer á la defensa comun de las colonias. Tratábase de varias entidades soberanas que resolvieron obrar de acuerdo sobre un objeto determinado. Lo natural era que cada una nombrase sus representantes y que éstos formasen un cuerpo deliberante, cuyas facultades se reducian

al objeto especial de la alianza. La representacion era una sola: la division en cámaras habria sido inconducente y absurda.

Después las colonias, ya con el carácter de Estados, formaron una confederacion propiamente tal. Acordaron investir á un representante comun con ciertas facultades limitadas; pero este nuevo pacto en nada afectaba á la vida propia y separada de cada Estado. Cada uno conservó la plenitud de su soberanía; y la confederacion no podia mas que, acordar las medidas de interes comun, cuya ejecucion quedaba á la discrecion y buena fé de los Estados. La mision de la confederacion era meramente internacional: Estados soberanos y sin vínculo nacional que los uniera, nombraron representantes que lo eran de entidades soberanas. Como no habia otro interes que el comun de esas soberanías, la asamblea debió ser una sola.

La experiencia demostró muy pronto que la confederacion, tal cual habia sido establecida, era un gobierno imposible; y se trató de constituirlo bajo nuevas bases. Pero todavia no existian mas que los Estados como entidades soberanas, y sin mas vínculos entre sí, que el deseo de hacerse fuertes por la union y procurar con ella la felicidad comun. Por eso la asamblea que formó la Constitucion, debió ser, como fué unitaria.

Estos tres hechos fundan de una manera indirecta el siguiente principio. "Solo debe haber dos cámaras cuando hay dos elementos á quienes dar representacion activa." Veamos ahora su aplicacion directa.

La convencion americana tuvo que ventilar muchas y muy graves cuestiones. La primera debió ser y fué fijar la naturaleza definitiva del nuevo gobierno. Se disutió largamente si seria estrictamente nacional, ó una mera confederacion, ó si participaria de ambos. Adoptando el último extremo, quedó resuelto que seria un gobierno mixto; es decir, en parte nacional y en parte federal.

La invencion ha sido ingeniosa y feliz; pero su desarrollo era difícil y muy delicado. ¿Cómo fraccionar la soberanía? Una vez fraccionada ¿cómo colocar frente á frente á los depositarios de cada una de esas fracciones? ¿No era esto crear intencionalmente un antagonismo peligroso? ¿Y á qué objeto dividir la fuerza vital de los Estados, para contraponerles una entidad rival y tanto mas peligrosa cuanto que su poder iba á ser muy superior al de cada Estado, y á pesar no solo sobre el conjunto, sino tambien sobre cada uno en particular? Los americanos comprendieron estas dificultades y se propusieron vencerlas. Una experiencia de mas de ochenta años está probando que lo consiguieron.

El primer paso era determinar la parte de soberanía de que se desprendian los Estados para investir con ella al gobierno nacional. He aquí como procedieron.

Dividido el poder público en los departamentos legislativo, ejecutivo y judicial, asignaron á cada uno las atribuciones que estimaron convenientes: dictaron ademas ciertas disposiciones generales, cuyo objeto era definir mas claramente, la extension del poder federal: y establecieron ciertas restricciones á que los Estados tenian obligacion de sujetarse. De este modo las facultades espresamente consignadas en la Constitucion son todas y las solas que competen al gobierno nacional; y queda á los Estados la plenitud de las demas, esceptuando solo las restricciones espresamente consignadas y las reservas que el pueblo se hizo en las constituciones de los mismos Estados.

Esta comparticion no era ciertamente la parte mas difícil de la obra. Lo importante, lo delicado, lo verdaderamente grave era circunscribir á cada uno de los grandes poderes, nacional y locales, dentro de sus respectivas esferas. En la naturaleza de todo poder está la tendencia á ensancharse. Los Estados habian de aspirar á ejercer la soberanía en toda su plenitud, invadiendo en su esfera al gobierno nacional. Este á su vez invadiria la de aquellos, cediendo al mismo instinto. La sociedad quedaba entonces reducida á una lucha constante; y no se habria conseguido mas que sembrar la discordia, allí mismo donde se iba buscando la armonia y la buena administracion.

La idea de crear una tercera entidad moderadora, era por una parte peligrosa y por otra impracticable. Para que la mision de esa tercera entidad fuera eficaz, necesitaba estar dotada de cierta superioridad de poder y de fuerza; porque sin estos elementos seria impotente y negatoria. ¿Y cómo crear un poder que fuese á la vez mas fuerte que la federacion y los Estados? Esto no es posible. Pero suponiéndolo: si ese poder, como todos, tendia á ensancharse ¿quién impediria que, trocando su papel de moderador, se convirtiese en árbitro supremo, absorbiendo á la vez las facultades de la federacion y de los Estados? No hay medio: ó era mas poderoso que ambos, y podia sojuzgarlos, suplantándose en su lugar; ó la falta de ese poder superior hacia inútil su existencia.

El preservativo contra tales riesgos, el dique contra tan peligrosas invasiones, solo podria encontrarse en la organizacion del gobierno nacional; y allí lo buscaron los americanos. Una vez resuelto que el gobierno de la Union seria en parte nacional y en parte federal, natural y necesario era que uno y otro elemento entrasen en combinacion para organizarlo. Los americanos aprovecharon la buena leccion que sobre este punto les habia dado Inglaterra; y dejando al elemento nacional la formacion de los poderes ejecutivo y judicial, buscaron el equilibrio apetecido compartiendo el ejercicio del legislativo entre este y el elemento federal. He aquí la razon fundamental del establecimiento de dos cámaras. La cámara popular es el representante nato y directo del pueblo de los Estados-Unidos, tomado en su expresion colectiva: el elemento nacional. El senado es el representante nato y directo de los Estados en su calidad de entidades soberanas é independientes: el elemento federal.

Se dirá que este modo de compartir no es proporcional ni equitativo; porque el elemento nacional abarca por completo dos poderes y la mitad del otro, mientras el federal solo tiene la mitad restante. Aunque la cuestion no es de este lugar, indicaré varias contestaciones satisfactorias. En primer lugar: en una república el legislativo es el primero y mas importante de los poderes: él es quien imprime movimiento y dá direccion á la política: los otros tienen necesidad de seguir ese impulso y esa direccion. Por consiguiente, tener parte en el poder legislativo, es tanto como influir eficazmente en todos los ramos de la administracion. En segundo lugar: el poder legislativo, por la misma naturaleza de sus facultades, interviene en la formacion de los otros, porque dicta las leyes electorales y pronuncia en último resultado sobre la legalidad de los actos. En tercer lugar: siendo todos los funcionarios federales originarios y ciudadanos de algun Estado, tienen afecciones por este, y por consiguiente llevan en sí mismos el elemento federal. Sobre todo: la espe-

riencia ha demostrado que con esa distribución se consigue un perfecto equilibrio, y ésta es la prueba mas convincente que se puede desear.

Volviendo á la cuestion de dos cámaras, podia combatirse el origen que les doy, haciendo el siguiente raciocinio: El fraccionamiento de la soberanía no es una ficcion, sino un hecho real y efectivo, que naturalmente induce la separacion ó independencia en el ejercicio de cada ramo. Por consiguiente así como los poderes federales ninguna participacion tienen en el régimen interior de los Estados; de la misma manera y por la misma razon, estos no deben tenerla en la organizacion federal.—Voy á patentizar que este razonamiento se funda en una equivocacion y por lo mismo es sofístico.

Que los Estados se reservaron la parte de soberanía correspondiente á su régimen interior, es innegable; y de aquí se sigue que la federacion no puede ingerirse en ese régimen interior. Que los Estados se desprendieron de la parte de soberanía necesaria para constituir la Union tambien es cierto; pero no se han desprendido de ella para enagenarla, sino para usarla colectivamente bajo cierta organizacion. Así, pues, la federacion no es una cosa distinta de los Estados; son los Estados mismos, que, consolidando una parte de su soberanía, se propusieron ejercerla en comun y llamaron á este conjunto "gobierno nacional."

Estas consideraciones adquieren mas consistencia, recordando una verdad que ya queda establecida: y es, que el gobierno de los Estados-Unidos no es puramente nacional, sino mixto de nacional y federal. Si dichos elementos unidos constituyen la esencia del gobierno, unidos deben entrar en su organizacion. Y nada importa para este objeto que los Estados ejerzan libremente su soberanía interior; porque la vida íntima de los Estados es cosa absolutamente distinta de la organizacion federal, y esos Estados tienen tanto derecho para conservar la primera, como para intervenir activamente en la segunda.

La teoría que he procurado desarrollar, puede ser presentada bajo muy distintas formas; puede dársele mucho realce, por medio de consideraciones tan oportunas como luminosas; puede en fin, embellecerse analizando circunstancias interesantes; pero siempre en el fondo no habrá mas que este sencillo razonamiento: Inglaterra dividió el ejercicio del poder legislativo en dos cámaras, porque, teniendo dos grandes entidades sociales, debia darles representacion directa y activa en su régimen político. Los Estados-Unidos hicieron igual division, porque, compartido el ejercicio de la soberanía, y adoptada una forma mixta, los dos grandes elementos de este compuesto debian tener en la Union una representacion directa y eficaz.

Respecto de México basta decir que, al adoptar la forma de gobierno de los Estados-Unidos, ha debido aceptar sus naturales consecuencias; es, decir, con arreglo á los buenos principios, ha debido dividir en dos cámaras el ejercicio del poder legislativo de la federacion.

SECCION III.

LA CUESTION DE CONVENIENCIA.

PARRAFO I.

INCONVENIENTES DE LA CAMARA UNITARIA.

En el artículo anterior he considerado la institucion de dos cámaras en el terreno de los principios; y creo haber demostrado que, en los gobiernos mixtos, es una derivacion lógica y necesaria de la naturaleza misma del sistema. Ahora me propongo tratarla bajo el aspecto de la conveniencia. El campo es sin duda mas amplio, y la cuestion se presta á consideraciones de diversos géneros.

No es por demas advertir que, tanto en los artículos anteriores como en este y los siguientes, doy por supuesto que el país de cuyas instituciones se trata, se encuentra en situacion y circunstancias normales. Si así no fuera, se necesitaría tomar en cuenta esa situacion y esas circunstancias anormales; como me veré precisado á hacerlo cuando trate la cuestion especial y de aplicacion respecto de México.

No es posible que las instituciones humanas alcancen la perfeccion absoluta; porque el hombre, ser imperfecto y limitado, no cuenta sino con una capacidad, ni puede disponer sino de medios, que tambien son imperfectos y limitados. La bondad de las instituciones humanas, solo puede determinarse de una manera relativa; y el único medio de comprobarla es establecer comparaciones con instituciones de la misma especie. Adoptando este camino, compararé las ventajas é inconvenientes del sistema de dos cámaras con las ventajas é inconvenientes del de una sola; y espero demostrar que el primero es preferible, y con mucho, al segundo.

Como hay contraposicion entre ambos sistemas, se puede establecer como regla casi general que los defectos de uno, son bondades del otro, y al contrario. Sin embargo, no es esta la única clave de apreciacion, y por eso he cuidado de restringir la regla llamándola casi general, que vale tanto como admitir diversas escepciones.

Voy á enumerar los inconvenientes de la cámara unitaria, cuidando de justificar que ellos están salvados con el establecimiento de dos.

riencia ha demostrado que con esa distribución se consigue un perfecto equilibrio, y ésta es la prueba mas convincente que se puede desear.

Volviendo á la cuestion de dos cámaras, podia combatirse el origen que les doy, haciendo el siguiente raciocinio: El fraccionamiento de la soberanía no es una ficcion, sino un hecho real y efectivo, que naturalmente induce la separacion ó independencia en el ejercicio de cada ramo. Por consiguiente así como los poderes federales ninguna participacion tienen en el régimen interior de los Estados; de la misma manera y por la misma razon, estos no deben tenerla en la organizacion federal.—Voy á patentizar que este razonamiento se funda en una equivocacion y por lo mismo es sofístico.

Que los Estados se reservaron la parte de soberanía correspondiente á su régimen interior, es innegable; y de aquí se sigue que la federacion no puede ingerirse en ese régimen interior. Que los Estados se desprendieron de la parte de soberanía necesaria para constituir la Union tambien es cierto; pero no se han desprendido de ella para enagenarla, sino para usarla colectivamente bajo cierta organizacion. Así, pues, la federacion no es una cosa distinta de los Estados; son los Estados mismos, que, consolidando una parte de su soberanía, se propusieron ejercerla en comun y llamaron á este conjunto "gobierno nacional."

Estas consideraciones adquieren mas consistencia, recordando una verdad que ya queda establecida: y es, que el gobierno de los Estados-Unidos no es puramente nacional, sino mixto de nacional y federal. Si dichos elementos unidos constituyen la esencia del gobierno, unidos deben entrar en su organizacion. Y nada importa para este objeto que los Estados ejerzan libremente su soberanía interior; porque la vida íntima de los Estados es cosa absolutamente distinta de la organizacion federal, y esos Estados tienen tanto derecho para conservar la primera, como para intervenir activamente en la segunda.

La teoría que he procurado desarrollar, puede ser presentada bajo muy distintas formas; puede dársele mucho realce, por medio de consideraciones tan oportunas como luminosas; puede en fin, embellecerse analizando circunstancias interesantes; pero siempre en el fondo no habrá mas que este sencillo razonamiento: Inglaterra dividió el ejercicio del poder legislativo en dos cámaras, porque, teniendo dos grandes entidades sociales, debia darles representacion directa y activa en su régimen político. Los Estados-Unidos hicieron igual division, porque, compartido el ejercicio de la soberanía, y adoptada una forma mixta, los dos grandes elementos de este compuesto debian tener en la Union una representacion directa y eficaz.

Respecto de México basta decir que, al adoptar la forma de gobierno de los Estados-Unidos, ha debido aceptar sus naturales consecuencias; es, decir, con arreglo á los buenos principios, ha debido dividir en dos cámaras el ejercicio del poder legislativo de la federacion.

SECCION III.

LA CUESTION DE CONVENIENCIA.

PARRAFO I.

INCONVENIENTES DE LA CAMARA UNITARIA.

En el artículo anterior he considerado la institucion de dos cámaras en el terreno de los principios; y creo haber demostrado que, en los gobiernos mixtos, es una derivacion lógica y necesaria de la naturaleza misma del sistema. Ahora me propongo tratarla bajo el aspecto de la conveniencia. El campo es sin duda mas amplio, y la cuestion se presta á consideraciones de diversos géneros.

No es por demas advertir que, tanto en los artículos anteriores como en este y los siguientes, doy por supuesto que el país de cuyas instituciones se trata, se encuentra en situacion y circunstancias normales. Si así no fuera, se necesitaría tomar en cuenta esa situacion y esas circunstancias anormales; como me veré precisado á hacerlo cuando trate la cuestion especial y de aplicacion respecto de México.

No es posible que las instituciones humanas alcancen la perfeccion absoluta; porque el hombre, ser imperfecto y limitado, no cuenta sino con una capacidad, ni puede disponer sino de medios, que tambien son imperfectos y limitados. La bondad de las instituciones humanas, solo puede determinarse de una manera relativa; y el único medio de comprobarla es establecer comparaciones con instituciones de la misma especie. Adoptando este camino, compararé las ventajas é inconvenientes del sistema de dos cámaras con las ventajas é inconvenientes del de una sola; y espero demostrar que el primero es preferible, y con mucho, al segundo.

Como hay contraposicion entre ambos sistemas, se puede establecer como regla casi general que los defectos de uno, son bondades del otro, y al contrario. Sin embargo, no es esta la única clave de apreciacion, y por eso he cuidado de restringir la regla llamándola casi general, que vale tanto como admitir diversas escepciones.

Voy á enumerar los inconvenientes de la cámara unitaria, cuidando de justificar que ellos están salvados con el establecimiento de dos.

1º El principal defecto de la cámara unitaria consiste en reducir á una sola representación á dos elementos esencialmente distintos. En las dos cámaras cada elemento tiene su representación propia. Ya lo he demostrado.

2º Todo poder tiende á ensancharse. Esa mala propensión no tiene dique posible en el sistema de una sola cámara: esta puede llegar sin obstáculo hasta el mas absoluto despotismo. Tal abuso seria muy remoto en el sistema de dos cámaras; y la razón es clara. Una corporación, por numerosa que sea, puede alucinarse, apasionarse, encapricharse; mas no es fácil que los dos cuerpos mas elevados y respetables de una nación se dejen arrastrar á la vez por esas malas pasiones.—Pero además el abuso es imposible. En el sistema de dos cámaras cada una representa y sostiene un principio; y como esos principios son rivales, solo podían ejercer su tendencia expansiva el uno sobre el otro. Esto es imposible; porque necesitan ponerse de acuerdo, y ninguno ha de consentir en su propio menoscabo. “Nadie es irracional ni egoísta por cuenta ajena;” ha dicho Laboulaye: yo agregó que mucho menos puede serlo en su propio perjuicio. Se vé, pues, que las mismas cámaras se sirven de mútuo correctivo.

3º Una sola cámara puede ser arrastrada por un discurso brillante, por una impresión pasajera, por una pasión del momento, por un peligro repentino y acaso por una exageración de patriotismo. No es tan fácil que dos cámaras sean á la vez víctimas de una misma alucinación. Los resortes que pueden ser eficaces para precipitar á una, producirán casi siempre en la otra el efecto contrario; porque, obedeciendo á diversos principios, cada una vé las cosas bajo distinta luz. Las exageraciones de una casi siempre lastimarán los intereses que representa la otra; porque tal es la ley invariable á que están sujetos los agentes rivales. Por consiguiente se moderarán los arranques repentinos, se dará lugar á una discusión calmada, y en esta, la razón reposada buscará la verdad y procurará la armonía, únicas que pueden conducir al acierto.

4º La consideración anterior es susceptible, bajo otro aspecto, de un desarrollo importante. Basta conocer un poco el corazón humano, para convencerse de que no se basta á sí mismo para corregir sus defectos ó contener sus pasiones. Cuando se obra con la confianza de no encontrar tropiezos, suele meditar poco; porque en todo caso se tiene seguridad del éxito. Pero si hay obstáculos que vencer, dificultades que allanar, y el único medio de lograrlo es tener razón y obrar en justicia; entonces se estudia con empeño, se medita con detenimiento y no se obra sino después de adquirir un convencimiento profundo. Esto no es calumniar á la humanidad: es consignar en una breve expresión la triste verdad, que la experiencia diaria y la historia de todos los tiempos están acreditando. Una sola cámara sabe que su voluntad, buena ó mala, debe ser cumplida; que le basta decir “yo lo quiero.” En el sistema de dos cámaras la una puede decir á la otra de igual á igual “te has equivocado” y presentarle las razones en que funda su juicio. Este convencimiento hace que ambas obren con mas circunspección, con mas estudio; y sobre todo las retrae de lanzarse en el campo de las injusticias.

5º Una de las condiciones mas importantes de un buen gobierno es la estabilidad; por la cual entiendo, no la permanencia de las personas, sino la continuación firme é inteligente de una buena política. Una sola cámara, que se renueva total-

mente en cortos períodos, no garantiza bien esa preciosa condición; porque las tradiciones no se continúan, porque el impulso comenzado se altera ó cambia de rumbo, porque la nueva asamblea no está animada del mismo espíritu que su predecesora, y nada hay que la contenga en la vía de las innovaciones peligrosas ó poco meditadas.

Este inconveniente, muy grave en los negocios interiores, porque aleja la seguridad y la confianza, porque pone en vacilación los derechos adquiridos, porque dá á todas las instituciones cierto aire de provisionalidad é inconsistencia; es mas perjudicial todavía en lo que mira á las relaciones exteriores. Mucho se puede decir sobre tan importante materia; pero prefiero copiar á un autor americano, porque, refiriéndose á una época que fué delicada para los Estados-Unidos, sus apreciaciones son exactamente aplicables á la situación actual de México, con especialidad respecto de los Estados-Unidos.

“Una nación (dice Story) es á otra, como un individuo á otro individuo, con la triste diferencia sin embargo, de que las naciones, con emociones menos benévolas que los individuos, están mas propensas á aprovecharse de las ventajas indebidas que les presentan las indiscreciones de las otras. Si una nación está fluctuando perpetuamente en las medidas que dicta para proteger su agricultura, su comercio, sus manufacturas, descubre ante las otras todas las debilidades de su marcha; y estas, con una sagacidad sistemática, pueden destruir los fundamentos de su prosperidad. Por esta causa, durante la Confederación la América sufrió los mas serios contratiempos. “Se encontró”—dice el federalista, con la mayor franqueza y libertad—“con que no era respetada por sus amigos; con que era el ludibrio de sus enemigos; con que era presa fácil de cualquiera nación que tuviera interés en especular con la inestabilidad de sus consejos y con el embarazo de sus negocios.”

Sin contar estos inmensos peligros, bastaría considerar que las potencias extranjeras no entran de buena voluntad en conexiones permanentes, en formales tratados, con un país cuyas leyes no son estables, cuya tranquilidad no está asegurada, cuyo estado habitual es el desorden y la fluctuación.

El establecimiento de dos cámaras corrige en muchas partes estos defectos; y el remedio es mas eficaz, si una tiene mayor período de duración y su renovación es lenta y parcial. Así lo han hecho los Estados-Unidos, y México á su vez tendrá también que hacerlo.

6º La falta de educación política y de tradiciones permanentes es otro de los grandes peligros para la cámara unitaria. Pocos, muy pocos son los individuos que hacen de la política un estudio profesional. Nuestros hombres públicos se forman regularmente, comenzando por servir cargos municipales, en los que casi siempre su única guía son el sentido común y el conocimiento práctico de las necesidades locales: luego sirven cargos secundarios del orden administrativo, y de allí salen para diputados á las Legislaturas ó al Congreso de la Unión. Llegan á éste sin conocer la alta política, acaso sin tener nociones precisas sobre derecho constitucional, é ignorando del todo la táctica parlamentaria. Un número reducido de personas, que conocen el manejo de los negocios, que ya tienen una opinión formada, que acaso han celebrado compromisos y contraído conexiones anteriores, se apoderan de las comisiones y pueden precipitar el despacho de los mas graves asuntos. Para

ello son eficazmente auxiliados por el Ejecutivo, que siempre está dispuesto á aprovechar las oportunidades; y de este modo las leyes, lejos de ser la espresion de la opinion nacional, corren el riesgo de no servir mas que para proteger ciertos intereses, ó realizar ciertas miras de partido, que no son por cierto el interés ni la mira nacional.

No hago á la mayoría de los diputados la injuria de creer que se presten deliberadamente á servir de instrumentos pasivos; pero sí puedo testificar que, cuando muchos de ellos llegan á espeditarse en el despacho, ya su tiempo está por concluir, y ya, sin pensarlo, se han inficionado en parte con las malas doctrinas y el mal espíritu, que en mala hora han dominado en la asamblea. Apelo á su conciencia para que me digan, si, al volver á sus hogares, llevan la satisfaccion de haber realizado los rectos y patrióticos pensamientos con que vinieron á ejercer su alto encargo.

Pues bien: este abuso, que casi es inevitable, tendrá un correctivo eficaz, y sobre todo, no surtirá sus perniciosos efectos, habiendo una cámara revisora. Esta pondrá de manifiesto los errores, hará palpar las equivocaciones y evitará sus malas consecuencias.

Dígase con lealtad si una segunda cámara que representase el principio federativo, habria consentido en que la Constitucion fuese reformada por una ley secundaria. Pues tal cosa ha sucedido en la ley de amparos; porque la Constitucion dijo, que debia darse amparo y proteccion contra los actos de *cualquiera* autoridad que violase las garantías individuales; y la ley de amparos lo niega contra los actos de la autoridad judicial. Y no sé conformó el Congreso con reformar la Constitucion; sino que admitió y tiene pendiente una acusacion contra siete Magistrados, que, considerando vigente el artículo 126 de la misma Constitucion, han obrado segun su tenor literal.

Dígase tambien si esa segunda cámara habria consentido en que la soberanía de los Estados fuese invadida, como notoriamente lo fué, en la ley llamada de plagarios. El Congreso de la Union legisló sobre delitos comunes, cuando, solo atropellando los mas obvios principios, se puede desconocer que la represion de esa clase de delitos corresponde al régimen interior de los Estados. Una cámara representante del principio federal, no habria tolerado tan ruda invasion; y habria ahorrado la injusticia de que se llamase cómplices de los plagarios á los que no han hecho mas que acatar el sentido comun, y comprender los mas claros preceptos constitucionales.

Dígase de buena fé, si la cámara federal habria, no solo tolerado, sino tambien héchose solidaria de la política actual, cuando basta el buen sentido para palpar que no se ajusta á los principios ni á la índole del sistema, que con sobrada frecuencia está fuera de los límites de la justicia, y que en nada se ocupa menos que en acatar la opinion pública y estudiar las necesidades nacionales. No, y mil veces no: la cámara federal habria trabajado sin descanso por establecer una política verdaderamente nacional, porque la Constitucion fuese una verdad, y la independencia de los Estados un hecho.

7º Si aplicamos las anteriores observaciones á los actos de la vida internacional, ¡oh! el cuadro es bien triste y el corazon se comprime al contemplarlo.....

Nuestro Congreso no ha tenido embarazo para ratificar los tratados celebrados con los Estados-Unidos, sobre ciudadanía de sus respectivos emigrados, y sobre reconocimiento y pago de créditos; y el de amistad y comercio concluido últimamente con la Alemania del Norte.

No es propio de esta obra ni de este lugar hacer un análisis de esos actos diplomáticos: por tal motivo, me ceñiré á hacer pasajeramente algunas observaciones.

Los Estados-Unidos conocen sus intereses y saben trabajar por ellos. Uno de los grandes elementos de su prosperidad, ha consistido en asimilarse casi todo el excedente de poblacion europea, que de años atrás está viniendo á América en busca de bienestar, de riquezas y de libertad. Han facilitado tanto el modo de hacerse ciudadano americano, que casi basta manifestar la voluntad de serlo; y los ciudadanos así improvisados son eficazmente protegidos por el gobierno de los Estados-Unidos.

Pero las naciones europeas, que ven con pena que sus nacionales, una vez establecidos en la Union, vuelven diciéndose ciudadanos americanos, y exigiendo las consideraciones de tales; han procurado parar el golpe, declarando, que el nativo emigrado, al volver á la patria, recobra por ese solo hecho su nacionalidad primitiva, y está sujeto á las leyes del país.

Los Estados-Unidos no tenían medio legal de impedir esto, que no es sino el ejercicio de la propia soberanía; pero estaban resueltos á hacerlo y apelaron al recurso de celebrar arreglos internacionales. Los han concluido ya con algunas potencias, y tienen esperanza de conseguirlo con las otras. A este efecto han creído útil presentar el ejemplo de un tratado celebrado con México, sobre quien ejercen una notable influencia; y usando de esta, lo han conseguido.

Si México hubiera celebrado el tratado de ciudadanía con las potencias de Europa, tendria explicacion plausible. Las poderosas razones en que se fundaron los Estados-Unidos, son aplicables á México, por mas que no haya proporcion entre la inmigracion que uno y otro recibe; y acaso esa misma diferencia sea una razon de mas, supuesto que México tiene obligacion y necesidad de ver el porvenir. Pero celebrar semejante tratado con los Estados-Unidos, es uno de los mas lamentables y perjudiciales errores; porque todas las circunstancias son adversas para México, y el resultado le será necesariamente fatal.

Los americanos no apetezen, diré con mas propiedad, desprecian la nacionalidad mexicana: casi todos los que vienen al país, cuidan mucho de estarse diciendo siempre americanos; de manera que con toda seguridad puede decirse, que no hay un diez por ciento que se naturalicen. Supuesto este hecho, el efecto del tratado será dejar á ese pequeño número en aptitud de estar engañando á México, durante los cinco años que en él se fijan para la nacionalizacion definitiva; lo cual vale tanto, como consentir en que los americanos residentes en el país, gocen siempre los derechos de la ciudadanía mexicana, y nunca se les puedan imponer sus cargas. Digo esto, porque conforme á nuestra Constitucion, los extranjeros disfrutan los derechos de mexicanos desde el dia en que se naturalizan, ó tienen hijos ó adquieren bienes raices en el país; y para no tener las obligaciones, basta, segun el tratado, que antes de cinco años se digan extranjeros, ó vayan á los Estados-Unidos.

Si vemos el negocio con relacion á los mexicanos que van á los Estados-Unidos,

el contraste que presenta es singular, y no puede verse sin pena. Los mexicanos solo van á los Estados-Unidos de paseo, ó cuando las persecuciones políticas los obligan á enigrar. Uno que otro se resuelve á adoptar la nacionalidad americana; pero una vez adoptada, ¿se puede decir con seriedad que tenga interes en recobrar su nacionalidad primitiva? Habrá uno que otro caso muy raro: en la naturaleza de las cosas está que quien ha logrado habitar un palacio, no aspire á vivir en una cabaña.

México, pues, nada ó casi nada recibe; y en cambio dá á los americanos el incalificable derecho de aprovechar los beneficios y eludir las cargas de la ciudadanía mexicana.

¡Para perjudicar tan gravemente á México es para lo que se ha violado su Constitución. porque violacion es, y muy flagrante, fijar esos cinco años que ella no conoció!

De lo mucho que puede decirse contra el tratado sobre reconocimiento de créditos, solo presentaré una observacion general.

Un acreedor poderoso, casi siempre sacrifica á su deudor pobre y débil. Por el contrario, un acreedor pobre y débil, casi siempre es despreciado por su deudor poderoso. En uno y otro caso son estremadamente difíciles, si no imposibles, las condiciones de igualdad. Esto está en la naturaleza humana, por mas que repugne á la justicia.

¿Qué debe, pues, esperarse de la comision mixta? ¿Qué suerte correrán los créditos que ante ella se presenten? Una vez que cada acreedor lleva la proteccion y la respetabilidad de su gobierno, los acreedores mexicanos serán tratados como los Estados-Unidos tratan á México, y vice versa.

Como si esto no bastara, se cuidó de acordar que la comision mixta desempeñe sus trabajos en los Estados-Unidos. Allí será mas eficaz la influencia del poderoso, allí será mayor la timidez del débil; y sobre todas estas desventajas, los acreedores mexicanos tendrán que ir á un país extraño, donde no se les estima ni se les considera, donde sus gastos serán excesivos; ó tendrán que valerse de apoderados, que les cobren cuantiosos honorarios, para gestionar mal, ó gestionar sin resultado.

Aun no es esto todo: se ha nombrado para tan importante comision á una de esas personas de carácter acomodaticio, que transigen con todas las opiniones, que se avienen á todas las situaciones, y que por tales motivos dan derecho para temer que vacilen entre sus propios intereses y el cumplimiento del deber. ¿Qué mas se puede hacer en contra de los intereses mexicanos y en favor de los americanos....?

El tratado con la Alemania del norte contiene errores muy capitales. Tambien me ceñiré á dos consideraciones generales.

1ª La estricta reciprocidad, entre una nacion productora y traficante y otra meramente consumidora, es el sarcasmo mayor del mundo. ¿Qué efectos lleva México á Alemania? Ningunos; porque aun el dinero son los alemanes, y no los mexicanos, quienes lo llevan. ¿Qué efectos trae Alemania á México? Todos los que quiere y puede. No hay reciprocidad de intereses: no puede haberla de derechos ni de concesiones. ¿Qué se diría: si un propietario contratase con un especulador ambulante, á cuya casa no ha de ir, que se darian mútua hospitalidad y se considerarían como de la misma familia? Se diría que el propietario hacia una concesion

gratuita. He aquí la reciprocidad comercial de México con las naciones productoras y comerciales.

¿Se dirá que México debe llegar á ser productor y comerciante; y que la mira del tratado está en el porvenir? Pero es la mayor de las aberraciones trabajar por el porvenir cegando sus fuentes. El mal de México consiste en que los efectos extranjeros, traídos á su mercado, tienen mas estimacion y consumo que los nacionales. Entónces, el deber de México es favorecer su propia produccion, estimularla, crearle alicientes y facilidades; y no ahogarla, concediendo al extranjero privilegios, so pretexto de una mentida reciprocidad. Lo que México debe hacer es atraerse á los productores extranjeros, favorecerlos, aclimatarlos, asegurarles un porvenir mexicano.

Pero nuestros hombres parecen ignorar los mas óbvios principios; y lo que es peor, nada hay que descubra su deseo de aprenderlos. Personas versadas en economía política se han cansado de repetirles en todos los tonos, que caminan al acaso, sin programa, y sacrificando los intereses nacionales. Yo, que no soy un economista, he hecho hace mas de ocho años la siguiente comparacion, que bien pudiera tomarse por un aforismo, y que espresa en unas cuantas palabras toda la bondad de la diplomacia americana y todos los defectos de la mexicana: "Los Estados-Unidos, he dicho, mirando con desden á las naciones se apropian á sus individuos: México haciendo esfuerzos inauditos por complacer á las naciones, es esclava hasta de sus individuos." Si con un sincero amor al país se estudia su situacion y se procura comprender sus intereses, no se puede mirar sin asombro esa reciprocidad tan inconsideradamente prodigada. El simple buen sentido y un poco de meditacion sobre los hechos pasados, bastan para comprender que la base de la política internacional de México, debe consistir en *dar todo lo posible á los extranjeros que se hacen mexicanos y solo lo estrictamente necesario á las nacionalidades extrañas.*

2ª Se refiere á la cláusula en que se conceden á la Alemania del norte los derechos y consideraciones de la nacion mas favorecida. ¿Quién, que conozca el estado actual de nuestras relaciones con los Estados-Unidos, no se ha de alarmar al ver que se nos pone en la misma situacion respecto de las naciones europeas?

Se ha dicho que la cláusula solo comprende á los negocios comerciales. Y bien, esta es la parte leonina del contrato: esto es lo que perjudica á México de una manera tal vez irreparable: esto es lo que no ha debido consentir el gobierno mexicano.

Se agrega que por parte de México se hicieron esfuerzos para suprimir la cláusula; pero el representante alemán no quiso ceder. ¿Qué razon es esta, Santo Dios! ¿Cónque México debe ceder cuando los extranjeros no ceden? ¿Cónque se ha de perjudicar á la patria, se la ha de hacer víctima de una injusticia, se han de segar las fuentes de su porvenir, porque así lo quieren los diplomáticos extranjeros? Era un deber prestarse á celebrar un tratado justo; pero nada autoriza para obrar fuera de los límites de la justicia. México debió ver, y muy claro, que se trataba casi exclusivamente de los intereses alemanes: que esto supuesto, al representante alemán tocaba ceder; y que de seguro habría cedido ante una negativa, que pudo ser tan enérgica, como era justa y racional.

México se hallaba en una brillante situacion. Las naciones europeas habian rompido los tratados anteriores á la guerra de intervencion: sus intereses las habian de pre-

cisar á celebrar otros nuevos; y esta era la ocasion de corregir los errores en que abundaban los antiguos. Para que la posicion de México fuera mas espedita y desembarazada, la primera nacion que se presenta es la Confederacion del norte de Alemania, con quien no habia tratados anteriores. Era la oportunidad de acreditar con hechos esa proverbial inteligencia, esa versacion admirable, esa diplomacia sin igual, de que tanto hablan algunos, sin que hasta hoy haya un solo acto que tienda á comprobarlas.

El tratado con la Alemania del norte no ha hecho mas, que incidir en los capitales errores, que ya tan caro han costado á México: "La reciprocidad de derechos, que no proceden de reciprocidad de intereses." "La cláusula de la nacion mas favorecida, cuando no se puede ver sin amargura hasta que punto los Estados-Unidos se han hecho favorecer." Se dice, y no sin fundamento, que la vida de México está á merced de su poderoso vecino: ¿se consentirá en ponerla tambien á merced de todas las naciones? Porque es seguro que todas exigirán las condiciones obtenidas por la Alemania; y los diplomáticos extranjeros saben ya que, cuando se muestren inflexibles, cederá el representante de México.

Así es como se ha creado á la diplomacia mexicana una situacion embarazosísima, que sin embargo es preciso dominar.

He indicado ligeramente estos errores, para llamar la atencion sobre un hecho gravísimo, y es: que el Congreso los ha sancionado sin estudio, sin discusion, y como cercenando á su pesar momentos muy escasos á sus luchas de partido: así ha pronunciado un "sí," que no meditó, pero que pudiera ser un abismo abierto ante los pasos de ésta desgraciada nacion.

Una segunda cámara que tuviera, como primero y mas sagrado, el deber de discutir los tratados, no procedería con esa ligereza, con esa indolencia, con esa falta de atencion y de interes. Esa cámara estudiaría, meditaría, discutiría larga y concienzudamente; y no lanzaría á esta pobre nacion, bastante despreciada ya, á ser el juguete y el ludibrio de las otras. En el mismo discurso á que antes me he referido, recuerdo haber dicho: "los Estados-Unidos consiguieron labrarse un porvenir, porque hombres eminentes, políticos experimentados arreglaron sabiamente sus relaciones internacionales; pero México, que no tenia un Jefferson, un Adams, un Franklin, ha sido facil presa de la codicia europea." Si hay alguno que consienta en ver de nuevo realizada esta desconsoladora verdad, es preciso que las mejores inteligencias del país, concentradas en una cámara federal, se esfuercen por lograr lo contrario.

8º Hay otra consideracion, especial para México, y que debe pesar mucho en el ánimo de los que desean consolidar las instituciones. Para desarrollarla estableceré una comparacion.

La Union americana se formó, cediendo los Estados una parte de la soberanía que poseian en toda su plenitud. La primitiva Union mexicana se ha formado, convirtiendo en Estados á localidades, que jamas habian tenido vida propia, y que por lo mismo, no sabian apreciar en todo lo que vale el ejercicio de su improvisada soberanía. De aquí resulta una diferencia muy sustancial: la Union americana tenia que vencer la resistencia de los Estados: la Union mexicana necesitaba educarlos para la vida independiente.

La causa principal de la caída de nuestra Constitucion de 1824 fué que los Estados no supieron comprender, ni menos llenar, su alta mision de entidades soberanas. Es que la raza mexicana ha tenido una marcada propension á la obediencia pasiva; y esta disposicion natural habia sido fomentada por tres siglos de opresion. Por eso el pensamiento de centralizacion no encontró resistencia y pudo sobreponerse temporalmente al principio federativo.

Pero el pueblo habia comenzado á sentir los beneficios, que solo una administracion propia puede proporcionar: á estos siguieron los rigores y las arbitrariedades, en que tan fecundas han sido todas nuestras dictaduras; y ese pueblo, aleccionado por el infortunio, volvió de nuevo los ojos y el corazon hácia el sistema federal. La Constitucion de 1857 se formó ya con mejores elementos: se consideró á los Estados como entidades preexistentes, se les amplió é hizo mas fácil el ejercicio de la vida propia, se fué mas consecuente con los principios y con la índole del sistema.

A pesar de estos esfuerzos, el hábito de obedecer al centro en todo y para todo subsiste toda vía; y es poderosamente impulsado, primero por la legislacion civil anterior, que es en parte monárquica y en parte central, y luego por la explotacion antipatriótica que de esa misma propension han hecho los funcionarios federales.

Necesitamos, pues, dar impulso al principio federativo: necesitamos llevarlo hasta su último desarrollo. El medio de lograr esto, es infiltrarlo en la vida del gobierno nacional, por medio de una segunda cámara, que sea el representante directo y activo de los Estados.

9º Otra última consideracion, tambien peculiar á México. Se ha observado en todas partes, y está en la imperfeccion de la naturaleza humana, que el poder ejecutivo se empeña siempre por ejercer influencias indebidas en los actos del legislativo. Nadie puede dudar que este abuso es mas fácil de realizar en una que en dos cámaras: nadie dudará tampoco, que es un grave peligro, para cuya conjuracion deben emplearse todos los medios que aconseja la prudencia. Este mal general, en México ha tomado proporciones muy alarmantes, y ha causado ya perjuicios de mucha trascendencia, que es preciso cortar de raíz. Designaré las cámaras, y ellas mismas indicarán el remedio.

El ejecutivo tiene diversos recursos, que fácilmente puede convertir en medios de corrupcion. Aparte de los notoriamente inmorales, como son el cohecho, la colusion por intereses y otros semejantes; tiene los del favoritismo, la parcialidad; la colacion de empleos ó comisiones lucrativas, las influencias del poder y otros muchos, que se emplean cautelosamente segun las circunstancias. Pero á estos, que son de todo tiempo y lugar, hay que agregar otros de que puede hacerse y se ha hecho una escandalosa explotacion. Tales como las preferencias en los pagos, los adelantos á buena cuenta, los auxilios extraordinarios, las liquidaciones contra ley y justicia, las recomendaciones eficaces para que tales y cuales personas resulten electas. Se suele mover estos resortes de una manera tan tristemente hábil, que casi es infalible por esos medios contar con una mayoría. Se procura hacer diputados á hombres sin patrimonio propio y cuyo porvenir está cifrado en depender del gobierno; ó se buscan jóvenes que comienzan á ejercer una carrera ó bien no la tienen, y estos vienen á hacer de la política una profesion lucrativa, un modo de vivir, y una escala para altas ambiciones: se coloca á unos y otros en la alternativa

entre la miseria y el favor, y en muchos casos la debilidad ó el interés personal dan por resultado la corrupción. Sé que este cuadro nada tiene de consolador; pero la experiencia responde de que tampoco es exagerado. Y lo peor de todo es que la generación actual parece inquietarse poco con la necesidad de un pronto remedio.

Ahora yo pregunto: ¿se puede vivir tranquilo; se puede tener fé en el presente y esperanza en el porvenir, cuando el poder legislativo está depositado en una sola cámara, sujeta á tantos inconvenientes y á peligros tantos? Para contestar con una rotunda negativa, bastaría tender la vista sobre las negras y preñadas nubes que se estacionan en el horizonte político. Y si nos metemos á analizar todos y cada uno de los actos de nuestra pretendida vida constitucional... ¡oh! tendríamos que formar un inmenso registro de monstruosidades, que todas conspiran á fundar esta inquietante y desconsoladora verdad: "La Constitución escrita en el papel, está en muchos puntos borrada por los hechos..."

PARRAFO II.

INCONVENIENTE DEL SISTEMA DE DOS CÁMARAS.

He indicado los principales defectos de la cámara unitaria, procurando probar que el remedio de ellos se encuentra en el establecimiento de dos. Ahora me propongo mencionar los inconvenientes del sistema de dos cámaras, calificar hasta que punto son reales y atendibles, é indicar el modo de salvarlos.

Primer argumento.—Es un principio de averiguada verdad que no se debe multiplicar los entes sin necesidad. Es inútil y aun perjudicial encomendar á dos distintos agentes la obra que puede ser bien ejecutada por uno solo. En política tiene esta regla una importancia mayor y mas justificada que en cualquier otro negocio de la vida práctica. Por mi parte soy tan amigo de lo mas simple y sencillo, que aceptaria con gusto la dictadura de un solo hombre, si se me garantizara que este habia de obrar siempre en justicia: opino con el que dijo: "No hay gobierno mejor que el despótico, con tal de que el déspota sea bueno." Pero esa es la dificultad; y ya está bien averiguado que es invencible.

Entonces, entre la sencillez y la perfección no hay que vacilar: debe preferirse la última. Por eso soy partidario de la República federal, que sin disputa es el gobierno mas complicado; por eso prefiero el sistema de dos cámaras al de una sola. En este último punto, además de la razones generales, tengo otras especiales.

La necesidad de dar una ley no se llena con el solo hecho de darla: es preciso que sea buena y adecuada á su objeto. Entre dar una ley mala y no darla absolutamente, prefiero el segundo extremo; porque en el primero, sobre el mal que induce la necesidad de dar la ley, vienen él ó los que causa la ley mala. Por consiguiente, si se aspira á hacer el bien y á evitar el mal, es preciso colocarse en esta alternativa: ó dar buenas leyes ó no darlas absolutamente. He puesto de manifiesto los graves peligros que con una sola cámara se corren de que las leyes sean malas: luego debe preferirse que en el sistema de dos cámaras se den con mas lentitud ó que dejen de darse; porque hay mucha mas probabilidad de que se den buenas. Debe preferirse el acierto á la sencillez y á la brevedad.

Segundo argumento.—En el sistema de dos cámaras se abre un campo mas amplio á la diversidad de opiniones; se dá intencionalmente pábulo al choque de intereses y casi se les obliga á entrar en lucha abierta. Todo esto es cierto; pero lejos

entre la miseria y el favor, y en muchos casos la debilidad ó el interés personal dan por resultado la corrupción. Sé que este cuadro nada tiene de consolador; pero la experiencia responde de que tampoco es exagerado. Y lo peor de todo es que la generación actual parece inquietarse poco con la necesidad de un pronto remedio.

Ahora yo pregunto: ¿se puede vivir tranquilo; se puede tener fé en el presente y esperanza en el porvenir, cuando el poder legislativo está depositado en una sola cámara, sujeta á tantos inconvenientes y á peligros tantos? Para contestar con una rotunda negativa, bastaría tender la vista sobre las negras y preñadas nubes que se estacionan en el horizonte político. Y si nos metemos á analizar todos y cada uno de los actos de nuestra pretendida vida constitucional... ¡oh! tendríamos que formar un inmenso registro de monstruosidades, que todas conspiran á fundar esta inquietante y desconsoladora verdad: "La Constitución escrita en el papel, está en muchos puntos borrada por los hechos..."

PARRAFO II.

INCONVENIENTE DEL SISTEMA DE DOS CAMARAS.

He indicado los principales defectos de la cámara unitaria, procurando probar que el remedio de ellos se encuentra en el establecimiento de dos. Ahora me propongo mencionar los inconvenientes del sistema de dos cámaras, calificar hasta que punto son reales y atendibles, é indicar el modo de salvarlos.

Primer argumento.—Es un principio de averiguada verdad que no se debe multiplicar los entes sin necesidad. Es inútil y aun perjudicial encomendar á dos distintos agentes la obra que puede ser bien ejecutada por uno solo. En política tiene esta regla una importancia mayor y mas justificada que en cualquier otro negocio de la vida práctica. Por mi parte soy tan amigo de lo mas simple y sencillo, que aceptaria con gusto la dictadura de un solo hombre, si se me garantizara que este habia de obrar siempre en justicia: opino con el que dijo: "No hay gobierno mejor que el despótico, con tal de que el déspota sea bueno." Pero esa es la dificultad; y ya está bien averiguado que es invencible.

Entonces, entre la sencillez y la perfección no hay que vacilar: debe preferirse la última. Por eso soy partidario de la República federal, que sin disputa es el gobierno mas complicado; por eso prefiero el sistema de dos cámaras al de una sola. En este último punto, además de la razones generales, tengo otras especiales.

La necesidad de dar una ley no se llena con el solo hecho de darla: es preciso que sea buena y adecuada á su objeto. Entre dar una ley mala y no darla absolutamente, prefiero el segundo extremo; porque en el primero, sobre el mal que induce la necesidad de dar la ley, vienen él ó los que causa la ley mala. Por consiguiente, si se aspira á hacer el bien y á evitar el mal, es preciso colocarse en esta alternativa: ó dar buenas leyes ó no darlas absolutamente. He puesto de manifiesto los graves peligros que con una sola cámara se corren de que las leyes sean malas: luego debe preferirse que en el sistema de dos cámaras se den con mas lentitud ó que dejen de darse; porque hay mucha mas probabilidad de que se den buenas. Debe preferirse el acierto á la sencillez y á la brevedad.

Segundo argumento.—En el sistema de dos cámaras se abre un campo mas amplio á la diversidad de opiniones; se dá intencionalmente pábulo al choque de intereses y casi se les obliga á entrar en lucha abierta. Todo esto es cierto; pero lejos

al senado americano se sirven consultar la historia de ese gran pueblo, en cada página encontrarán testimonios de que le debe su estabilidad, su progreso y su respetabilidad ante el mundo: si preguntan á los americanos, desde el primero hasta el último, todos sin escepcion, les dirán que es la rueda mas importante de la máquina política; todos les manifestarán el respeto mas profundo por esa admirable institucion, que reúne hoy todas las simpatías. Aunque no fuera mas que esto último: ¿no es mucha presuncion considerar como contraria á la democracia una institucion, que así venera el pueblo mas libre, el pueblo modelo de libertad y democracia? No necesito insistir mas en este tema; porque creo haber demostrado en otro lugar que, sin cámara federal, la República federativa seria un contrasentido.

El ejemplo de los senados que ha tenido México es ciertamente triste; pero nada prueba. ¿Se trata ahora del senado de clases privilegiadas que creó la Constitución de 1824? ¿Se trata del que, el acta de reformas de 1847 tuvo la peregrina ocurrencia de hacer que nombraran por tercios la cámara de diputados y el Ejecutivo? ¿Se exigen hoy las cualidades que abrian la puerta solo á las nótrias políticas y á las notabilidades archivadas? No ciertamente. Pues entonces, combátase el pensamiento de hoy: ténganse en buena hora presentes los errores del pasado; pero hágase la debida separacion. Ilústrese la cuestion con cuantos ejemplos se crea convenientes; pero aplíquense con oportunidad y con criterio.—Yo difiero de la comision en diversos puntos que despues espresaré: ella ó yo, tal vez ella y yo estamos equivocados; pero se equivocan mas los que con los errores de una institucion pasada, quieran combatir á una nueva, cuya mas clara intencion es corregir esos mismos defectos. Ese combate á la institucion nueva es impotente, al menos en la parte fundamental, porque, no hay que dudarlo: ó es preciso que haya dos cámaras, ó el sistema queda trunco en una de sus partes esenciales.

Quinto argumento.—“Cada cual abunda en su propio sentido:” se ha dicho con mucha razon, hablando de los individuos. La verdad de este principio es mas palpable tratándose de corporaciones. Se ha observado siempre que estas contraen cierta tendencia, cierto espíritu que con toda propiedad se ha llamado de corporacion. Dos asambleas, poseidas cada una de su propio espíritu, y colocadas frente á frente, casi por necesidad tienen que ser rivales; y esa rivalidad será mayor cuando ademas está determinada por la mision respectiva de cada asamblea. En este caso tienen que encontrarse las dos cámaras; porque representando una el principio nacional y la otra el federal, y siendo tales principios rivales entre sí, deben comunicar ese carácter á las respectivas cámaras; y de esta manera el espíritu de corporacion corre un inmenso riesgo de convertirse en espíritu de contradiccion. Esta objecion me parece muy seria y digna de un estudio detenido, que le consagraré despues en el lugar oportuno; pero de seguro no es tan poderosa, que por consideracion á ella, debiera desistirse del sistema de dos cámaras.

TERCERA PARTE.

CUESTIONES CONSIGUIENTES AL ESTABLECIMIENTO DE DOS CÁMARAS.

PARRAFO I.

ORGANIZACION DE AMBAS.

PARA que la division del poder legislativo en dos distintos ramos surta sus benéficos efectos, es preciso procurar, y con muy esquisito empeño, que cada cámara tenga la organizacion mas conveniente y adecuada al importante objeto de su mision. Diré ocasionalmente algo sobre la cámara popular, para ocuparme luego de la federal.

Admitido el principio de que la cámara popular representa el elemento nacional, es indispensable que su eleccion sea el resultado del sufragio universal: es necesario que á esa eleccion concurren con su voto todos los ciudadanos á quienes la Constitucion concede el derecho de emitirlo.

Seria imposible que todos los diputados fuesen electos por todos los ciudadanos. En primer lugar, porque seria empresa irrealizable que cada ciudadano designase mas de doscientas personas capaces de desempeñar las funciones de representantes del pueblo. Ademas, porque tal acumulacion de votos seria embarazosísima. En segunda, porque el cómputo seria escesivamente laborioso. Y todavia, porque seria casi imposible obtener mayoría.

Sin duda estas dificultades inspiraron el pensamiento de las elecciones indirectas, primeras que se han conocido en México. Al principio tenían tres grados: el pueblo nombraba electores primarios, estos secundarios, y reunidos los últimos, hacian la eleccion de funcionarios. Esta se verificaba en fracciones formadas de cada Estado ó departamento.

de producir malas consecuencias, los resultados tienen que ser satisfactorios. ¿Qué se entiende por abrir el campo á las diversas opiniones? No puede entenderse sino colocarlas en el terreno de la discusión; y esto es precisamente lo que se necesita, lo que se desea. Es una verdad trivial, mas no por eso menos importante, que de la discusión nace la luz. Si en dos discusiones de una cámara se encuentra mas garantía que en una; en las discusiones de dos cámaras la hay mayor que en las de una. Una sola cámara es guiada por un mismo espíritu, vé las cosas bajo la misma luz; no es fácil ni sucede regularmente que dos distintas cámaras tengan el mismo espíritu y el mismo modo de ver. Luego la ventaja en el sentido de la mejor discusión y del acierto, está por el sistema de dos cámaras.

Los intereses encontrados tienen que chocarse necesariamente, ó que desaparecer uno de ellos. Cuando por ser legítimos ambos, no es posible lo segundo, la prudencia aconseja que se procure armonizarlos; y este y no otro es el objeto con que se cuida de representarlos. Los de que ahora se trata no pueden ser mas grandes, ni mas legítimos. El interés general, base indispensable de la unidad nacional, y el interés federal, garantía precisa de la existencia peculiar de los Estados; no solo son legítimos, sino que ademas constituyen el cimiento del edificio político. Sin duda que son intereses encontrados, porque el primero fué creado y vive á expensas del segundo; pero se les ha marcado su respectiva esfera de acción que no pueden traspasar; y en tanto son legítimos, en cuanto á que se mantienen en los límites de la esfera designada.

Todo acto del gobierno nacional está sujeto á examen sobre este punto: "si cabe ó no dentro de su esfera de acción." Esa especie de inspección debia ser ejercida por los Estados, supuesto que toda extralimitación es en su perjuicio; pero este examen posterior á la ejecución del acto, esta revisión *ex post facto* produciria el desorden y la anarquía mas completos. Si el choque es inevitable, si habia de venir despues de consumados los actos, y entonces era un mal grave; lo cuerdo, lo lógico, lo debido es abrir á los intereses un campo legal, antes de la expedición de las leyes, y precisamente al tratarse de expedirlas. Entonces cada interés podrá hacer una defensa justa y razonada; entonces habrá modo de contenerlos en la esfera que respectivamente les marca la Constitución; entonces se armonizarán si es posible, ó celebrarán transacciones racionales, ó, si ni uno ni otro se puede conseguir, se quedará sin ejecutar un acto que iba á producir colisiones y á arrojar la manzana de la discordia. Aun en este último caso la prudencia, la discreción y el patriotismo podrán abrir un camino; y aunque con lentitud, aunque con dificultad, se llegará á una solución definitiva; pero la ley será siempre la expresión de la conveniencia nacional y de la armonía política.

Ahora: si se trata de intereses de mala ley, de intereses bastardos, es preciso combatirlos á todo trance; y nadie puede dudar de que para lograrlo dos diques son mas eficaces que uno solo. Luego el sistema de dos cámaras es preferible, ya se trate de dar buen rumbo á los intereses legítimos, ya de cerrar la puerta á los ilegítimos.

Tercer argumento.—El examen, discusión y resolución de un mismo negocio por dos distintas cámaras, exige trámites multiplicados, produce grandes demoras y motiva frecuentes complicaciones.—Esta objeción es, en el fondo, de muy poco va-

lor. Desde luego se ocurre que, si por tal de dar pronto una ley, se ha de correr el peligro de que sea mala, y demorándola hay fundada esperanza de que sea buena, sin vacilación debe preferirse el segundo medio. Ademas, son muy raros los casos en que hay urgencia de dictar pronto una ley: por lo mismo seria poco cuerdo, y á la vez peligroso, exigir como condición precisa la celeridad en la marcha del poder legislativo. La regla contraria es incomparablemente mejor; porque en la lentitud y el reposo están las garantías de acierto y perfección. Hay casos, repito que muy raros, de verdadera urgencia; mas para estos ya ha provisto la Constitución que puedan ser estrechados ó dispensados los trámites.

Cuarto argumento.—Todo senado, se dice, tiene que ser una corporación aristocrática: su base es la concentración de ciertas clases, de ciertas categorías, que tienden siempre á sobreponerse al comun de ciudadanos. Esto, se agrega, es una violación flagrante del principio de igualdad, base de la democracia. Para reforzar el argumento se apela á la historia, citando á los senados de Roma, de Venecia, á la cámara inglesa de los lores, á la muy transitoria en Francia de los ancianos; se lleva la injusticia hasta zaherir al senado de los Estados-Unidos, y se concluye diciendo que el de México no ha sido mas que un archivo de notabilidades desprestigiadas, un museo de momias políticas. Se dá la última mano al cuadro diciendo que todos los senados han sido verdugos de la libertad, y han traicionado á la causa nacional.

Si no estoy equivocado en todos estos cargos, solo hay una cosa positiva: la falta de criterio para hacer aplicaciones. Vamos por partes.

Los senados Romano y Veneciano eran cámaras unitarias: ¿por qué lamentable aberración se quiere presentarlos como argumento contra el sistema de dos cámaras? Si se quiere ser lógicos, debian ser presentados para combatir el de una sola. Ahora, tanto en Roma como en Venecia, el senado representaba la aristocracia: ¿no es un contrasentido echarles en cara que eran aristocráticos? Si se quiere ser consecuentes, cúlpese á las formas de gobierno, pero no se cambie de una manera tan palpable el estado de la cuestión.

La cámara de los lores es aristocrática: ¿y cómo podia dejar de serlo cuando la aristocracia entra como elemento esencial en la forma política de Inglaterra? Esto es tanto como pedir que las cosas sean contrarias á su propia naturaleza.

La cámara francesa de los ancianos fué una creación caprichosa, una obra de fantasía. No se puede tomar á lo serio que sus defectos, prueben que en los sistemas mixtos no deba haber dos cámaras.

¡El senado de los Estados-Unidos aristocrático! Oh! esto no es tolerable.—Espero demostrar mas adelante que al determinar el modo de elegir al senado, los Estados-Unidos se han salido de los estrictos principios, dándole una derivación hasta cierto punto espúrea; pero á pesar de esto, no es una corporación aristocrática. Para los que acostumbraban llamar las cosas con sus nombres, el senado en los Estados-Unidos es el representante necesario del principio federativo, es la mano con que los Estados intervienen en la administración federal; y los Estados no son una aristocracia. Para los que ven las cosas como realmente son, el senado de los Estados-Unidos es el guardian celoso de la Constitución, es el baluarte de la libertad, es el centinela avanzado de la autonomía nacional. Si los que tan mal juzgan

al senado americano se sirven consultar la historia de ese gran pueblo, en cada página encontrarán testimonios de que le debe su estabilidad, su progreso y su respetabilidad ante el mundo: si preguntan á los americanos, desde el primero hasta el último, todos sin escepcion, les dirán que es la rueda mas importante de la máquina política; todos les manifestarán el respeto mas profundo por esa admirable institucion, que reúne hoy todas las simpatías. Aunque no fuera mas que esto último: ¿no es mucha presuncion considerar como contraria á la democracia una institucion, que así venera el pueblo mas libre, el pueblo modelo de libertad y democracia? No necesito insistir mas en este tema; porque creo haber demostrado en otro lugar que, sin cámara federal, la República federativa seria un contrasentido.

El ejemplo de los senados que ha tenido México es ciertamente triste; pero nada prueba. ¿Se trata ahora del senado de clases privilegiadas que creó la Constitución de 1824? ¿Se trata del que, el acta de reformas de 1847 tuvo la peregrina ocurrencia de hacer que nombraran por tercios la cámara de diputados y el Ejecutivo? ¿Se exigen hoy las cualidades que abrian la puerta solo á las nómias políticas y á las notabilidades archivadas? No ciertamente. Pues entonces, combátase el pensamiento de hoy: ténganse en buena hora presentes los errores del pasado; pero hágase la debida separacion. Ilústrese la cuestion con cuantos ejemplos se crea convenientes; pero aplíquense con oportunidad y con criterio.—Yo difiero de la comision en diversos puntos que despues espresaré: ella ó yo, tal vez ella y yo estamos equivocados; pero se equivocan mas los que con los errores de una institucion pasada, quieran combatir á una nueva, cuya mas clara intencion es corregir esos mismos defectos. Ese combate á la institucion nueva es impotente, al menos en la parte fundamental, porque, no hay que dudarlo: ó es preciso que haya dos cámaras, ó el sistema queda trunco en una de sus partes esenciales.

Quinto argumento.—“Cada cual abunda en su propio sentido:” se ha dicho con mucha razon, hablando de los individuos. La verdad de este principio es mas palpable tratándose de corporaciones. Se ha observado siempre que estas contraen cierta tendencia, cierto espíritu que con toda propiedad se ha llamado de corporacion. Dos asambleas, poseidas cada una de su propio espíritu, y colocadas frente á frente, casi por necesidad tienen que ser rivales; y esa rivalidad será mayor cuando ademas está determinada por la mision respectiva de cada asamblea. En este caso tienen que encontrarse las dos cámaras; porque representando una el principio nacional y la otra el federal, y siendo tales principios rivales entre sí, deben comunicar ese carácter á las respectivas cámaras; y de esta manera el espíritu de corporacion corre un inmenso riesgo de convertirse en espíritu de contradiccion. Esta objecion me parece muy seria y digna de un estudio detenido, que le consagraré despues en el lugar oportuno; pero de seguro no es tan poderosa, que por consideracion á ella, debiera desistirse del sistema de dos cámaras.

TERCERA PARTE.

CUESTIONES CONSIGUIENTES AL ESTABLECIMIENTO DE DOS CÁMARAS.

PARRAFO I.

ORGANIZACION DE AMBAS.

PARA que la division del poder legislativo en dos distintos ramos surta sus benéficos efectos, es preciso procurar, y con muy esquisito empeño, que cada cámara tenga la organizacion mas conveniente y adecuada al importante objeto de su mision. Diré ocasionalmente algo sobre la cámara popular, para ocuparme luego de la federal.

Admitido el principio de que la cámara popular representa el elemento nacional, es indispensable que su eleccion sea el resultado del sufragio universal: es necesario que á esa eleccion concurren con su voto todos los ciudadanos á quienes la Constitucion concede el derecho de emitirlo.

Seria imposible que todos los diputados fuesen electos por todos los ciudadanos. En primer lugar, porque seria empresa irrealizable que cada ciudadano designase mas de doscientas personas capaces de desempeñar las funciones de representantes del pueblo. Ademas, porque tal acumulacion de votos seria embarazosísima. En segunda, porque el cómputo seria escesivamente laborioso. Y todavia, porque seria casi imposible obtener mayoría.

Sin duda estas dificultades inspiraron el pensamiento de las elecciones indirectas, primeras que se han conocido en México. Al principio tenían tres grados: el pueblo nombraba electores primarios, estos secundarios, y reunidos los últimos, hacian la eleccion de funcionarios. Esta se verificaba en fracciones formadas de cada Estado ó departamento.

En cuanto á la organizacion del poder legislativo difiero de los americanos en otros puntos. Estoy por la Constitucion mexicana en la supresion del cargo de vicepresidente de los Estados-Unidos; y por consiguiente no lo puedo aceptar como presidente perpetuo de la cámara federal. Prefiero que esta elija entre sus miembros, y que el período de duracion sea un año. Pienso lo mismo respecto de la cámara popular, con la diferencia de que el presidente lo sea por un período de sesiones. No encuentro utilidad en que cada mes se estén repitiendo las luchas de partido. Preferiria en caso necesario una separacion motivada.

Aunque para los actos propiamente legislativos debe exigirse la concurrencia de las dos cámaras, yo no estableceria la perfecta igualdad, como regla invariable; es decir, yo no admito que dos mayorías contrapuestas se destruyan mutuamente. La materia es muy delicada y acaso mi deseo demasiado atrevido. Bajo la impresion de temor que infunde esta doble consideracion, voy á presentar y procuraré desarrollar mi pensamiento.

No puedo ser partidario del veto absoluto, como derecho del ejecutivo; porque con él se deja á su discrecion la existencia de las leyes: le basta decir "no quiero," para que una ley no llegue á serlo. Tampoco acepto el veto suspensivo concedido á solo el ejecutivo: porque una de dos cosas; ó el Congreso puede insistir á la simple mayoría en la ley observada, y entonces el veto es nominal, no haciendo mas que dilatar el cumplimiento de la ley: ó para reproducirla se necesita mas que la mayoría de votos en ambas cámaras, y en ese caso, se altera el principio de las mayorías absolutas, que es la esencia del sistema representativo.

Pero la opinion del ejecutivo es de mucho peso cuando se trata de calificar una ley que puede ser mala; y por este motivo su oposicion debe ser atendida, si coincide con el voto de una cámara. Con todo, no creo que deba establecerse como regla general, que el voto de cualquiera de las dos cámaras y la opinion del ejecutivo, basten en todo caso para determinar ó impedir la expedicion de una ley. A mi juicio, debe hacerse una distincion, que la naturaleza de las cosas está indicando; y consiste, en que el voto de una cámara tenga el carácter de directo y principal, y el de la otra se considere como mero contrapeso. Esta es la especialidad de mi sistema, que voy á ver si me es dado explicar.

Un proyecto de ley, sea el fuere, rara vez puede afectar directa y principalmente á los dos grandes intereses, nacional y federal: lo regular es que afecte directamente á uno, y que el otro solo esté interesado en virtud de la invasion que puede resultarle por el desarrollo inconsiderado de aquel. Entonces podemos adoptar una clave que, obviando todas las dificultades, espedita notablemente el camino.

En el caso raro de que estén igualmente afectados los intereses nacional y federal, el acuerdo de ambas cámaras es seguro; porque, obedeciendo cada una á su principio, vienen á coincidir en el resultado. Si el interés directo y dominante es el nacional, á este toca obrar; y al federal solo le corresponde servir de contrapeso, para evitar las invasiones. Lo mismo debe decirse, en sentido inverso, cuando el interés directo y dominante es el federal.

Segun esta teoría, al tratarse del interés nacional, el voto de la cámara popular es el que espresa ese interés, y por lo mismo es el directo: el de la otra cámara no

significa mas, en este caso, que el contrapeso concedido al interés federal. Lo mismo se debe decir en sentido inverso al tratarse del interés federal. Parece, pues, natural que en los negocios de interés nacional prevalezca el voto de la cámara popular, así como el de la federal en los de interés de este género.

Pero seria peligrosa una regla tan absoluta; y por otra parte el contrapeso perderia su carácter de tal, desde el momento en que no pudiera ser eficaz. Estas consideraciones me han sugerido la idea de que, en los negocios de intereses nacional prevalezca el voto de la cámara popular, solamente cuando no sea contrariado por el de la cámara federal, apoyado por el ejecutivo; y lo mismo en sentido inverso en los negocios de interés federal. Esta modificacion del veto lo restringe demasiado; pero lo hace muy respetable, dándole una razon legal de ser y una eficacia patente.

Estoy en la creencia de que nadie, ántes que yo, ha formulado este pensamiento; y sin embargo lo practican en parte Inglaterra y los Estados-Unidos.

Conforme á la Constitucion inglesa las leyes sobre impuestos y subsidios de cualquiera clase deben iniciarse en la cámara de los comunes, y á esta corresponde otorgarlos; pero la concesion no surte los efectos de ley, sino despues de aprobada por la cámara de los lores y por el rey. Hé aquí claramente indicado que los comunes tienen el voto directo y principal, y los lores el de contrapeso.

La Constitucion de los Estados-Unidos dispone espresamente: "Todos los *bills* para imponer contribuciones tendrán origen en la cámara de representantes; pero el senado puede proponer ó concurrir con enmiendas, como en los otros *bills*." La diferencia entre el precepto inglés y el americano consiste únicamente, en que el primero solo atribuye á la cámara de los lores la aprobacion de lo acordado por la de los comunes; mientras que el segundo da al senado el derecho de proponer y votar enmiendas; pero en este resalta, con la misma claridad que en aquel, la siguiente verdad: En toda ley sobre impuestos la cámara de representantes emite el voto directo, y el senado el de contrapeso.

Ahora bien: lo que en un caso se ha hecho sin inconveniente, puede hacerse tambien en todos los de la misma especie, mientras no haya una razon especial que determine diferencia. Estoy en la persuacion de que tal razon de diferencia no existe; y esto me ha inducido á pensar que seria bueno y muy útil estender la regla á todos los casos.

Presiento que algunas personas calificarán de delirio este proyecto; y otras permitiendo la teoría, la creerán impracticable. Si las primeras se sirven combatir la idea, me ocuparé de sus razonamientos; y si no puedo contestarlos, me confesaré vencido. Para las segundas me voy á permitir una explicacion.

Dado un proyecto de ley cualquiera, el buen sentido puede resolver si en él domina el interés nacional ó el interés federal. Una vez resuelto este punto, se ha logrado saber á cuál de las cámaras corresponde el voto principal y á cuál el de contrapeso. Podrá suceder que un proyecto en que domina en general un interés, contenga artículos en que prevalezca el otro; pero el remedio claramente indicado es aplicar la misma regla á esos artículos en particular.

La verdadera dificultad consiste en el hecho de la calificacion. Desde luego se ocurre preguntar ¿quién debe hacerla? Yo contesto que las mismas cámaras, pré-

via consulta de la comision respectiva y ántes de votar los proyectos en lo general.

Pero es natural, se dirá, que cada cámara vote en sentido favorable al interés que representa, y nunca llegarán á ponerse de acuerdo. Contestacion: no creo que las cámaras se permitan obrar contra el sentido comun; pero es posible que en algunos casos no estén de acuerdo en la calificación. Para tales casos me atrevo á indicar un remedio, que me parece legal y esento de inconvenientes.

La cuestion se reduce á una apreciacion de hecho sobre puntos legales. Se vé perfectamente marcada la mision del poder judicial; y no debe parecer extraño que la Suprema Corte de Justicia pronuncie sobre una diferencia de esa especie. La resolucion no recae sobre las cámaras, sino sobre la apreciacion en que no están de acuerdo: no hay, pues, invasion de facultades; y por este medio se logra dar vida á un sistema, cuyas ventajas son evidentes; porque en él se reconoce á cada cámara la importancia del principio que representa.

Se pueden hacer varias objeciones, que á mi juicio tienen contestacion satisfactoria.

Se dirá en primer lugar: que con esta intervencion de la Suprema Corte se aumentan los trámites y se hace mas lenta la marcha del poder legislativo. Desde luego se comprende que no todos los proyectos de ley han de pasar á la Corte, sino solo aquellos en que las cámaras no estén conformes en la calificación. Por otra parte la demora debe ser muy corta, porque no se necesita un gran estudio para hacer la calificación; basta el buen sentido y un poco de atencion. Además se puede fijar un plazo corto y perentorio.

Se dirá tambien que, dar intervencion á la Corte de Justicia en la expedicion de las leyes, es violar el principio de la division de poderes. Esta objecion no es mas que especiosa; porque la Corte para nada se ingiere en las facultades del Congreso: resuelve una diferencia de hecho y nada mas.

Se agregará que la Corte puede coludirse con una de las cámaras, adquiriendo esta así una preponderancia que, entre otras malas consecuencias, tenga la muy grave de falsear los principios y la índole del sistema. No es argumento contra una institucion el abuso que de ella puede hacerse. El riesgo de las colusiones es posible siempre que hay distintos agentes: en el caso presente podian coludirse el ejecutivo y la otra cámara, el ejecutivo y la Corte y aun todos á la vez. Lo que importa es evitar el abuso sin matar la institucion. Afortunadamente el peligro es muy remoto; porque no se concibe qué interés podria precipitar á la Corte en tan estraviado camino. Aquí se puede hacer una nueva aplicacion del epigrama de Laboulaye: "Nadie es egoista ni irracional por cuenta ajena." El interés de la Corte no está por cierto en que una cámara se sobreponga á la otra: su primera y mas noble mision es vigilar por la observancia exacta de la Constitucion.

PARRAFO II.

FACULTADES DE UNA Y OTRA CAMARA.

En un sistema representativo, lo mas importante y á la vez mas delicado, es la designacion de facultades del poder legislativo. Puede decirse con toda propiedad que esa designacion encierra las principales cláusulas del código fundamental. La esfera del poder legislativo es, por decirlo así, el tipo en que se amoldan las de los otros poderes; porque, si la ley es la voluntad que ordena, y los poderes administrativo y judicial no hacen mas que cumplir y ejecutar esa ley, es claro que la esfera de estos no puede estenderse mas allá de lo que alcanza el legislativo. Entonces, la medida del poder de un gobierno constitucional está en las facultades de su departamento legislativo; sin que obste la consideracion de que, el ejecutivo y el judicial ejercen actos, para cuya ejecucion no tiene aquel aptitud. Esto procede de que la diversa naturaleza de los actos y la division de esferas que en ella se funda, exigen que cada poder tenga, no solo un modo especial de obrar, sino tambien cierta serie de actos cuya ejecucion le es exclusiva. Pero siempre las facultades de los departamentos ejecutivo y judicial tienen que reducirse á estas sencillísimas fórmulas: "Ejecucion de la ley." "Su aplicacion."

Las anteriores consideraciones son aplicables á todos los gobiernos constitucionales. Pero hay otras especiales respecto de las repúblicas federativas, que por su importancia merecen una particular atencion.

En una república federativa hay dos distintos agentes, cada uno de los cuales representa un principio fundamental. Lo regular es que obren unidos y en la posible combinacion; porque este ha sido el objeto con que se adoptó esa forma de gobierno. Con todo, hay casos en que la misma naturaleza está indicando que un elemento debe obrar solo; lo cual induce la necesidad de que cada cámara tenga sus facultades exclusivas. Semejante separacion no altera la esencia mixta del sistema; porque es racional entender que la combinacion solo se estiende á lo posible, y de ningun modo á aquello en que seria necesario alterar la naturaleza de las cosas.

Hay otra consideracion de alta política. Aunque en los gobiernos representativos la base fundamental del orden público es la division de poderes, y la consiguiente separacion de sus esferas, á veces ese mismo orden público y la conveniencia nacional autorizan cierta confusion, cierta inmixtion de facultades, para la cual es preciso que un poder ó parte de él tenga cierta ingerencia en los actos de otro.

Después se sintió la necesidad de que las elecciones fuesen directas; pero por temor, acaso exagerado del abuso, se comenzó preparando el terreno. Se dispuso para las elecciones de diputados que cada Estado dividiese su territorio en tantos distritos electorales, cuantos diputados le correspondían, y que cada distrito nombrase un diputado; pero se conservó la elección indirecta, es decir, los ciudadanos nombran electores, y estos, reunidos en colegio, hacen la elección. Para las elecciones en que debe concurrir el sufragio de toda la nación, se dispuso que votasen todos los colegios y se hiciese un cómputo general. Tal es el sistema establecido por la Constitución de 1857.

En el Congreso constituyente fui sobre esta materia de los menos liberales. Todavía algunos de mis respetables compañeros me recuerdan con cierta amargura que trabajé contra la elección directa; y debo confesar, aunque me sea penoso, que este punto es tal vez el único en que dije con los moderados: "todavía no es tiempo." No me empeñaré en probar que tuve razón; pero sí debo decir, que ya creo legado el tiempo de establecer la elección directa. Tan lo pienso así, que tengo en obra y concluiré pronto un proyecto de ley, cuya base fundamental es el sufragio directo. Acaso verá la luz pública.

Respecto de la otra cámara pienso, que si se admite, como es lógico y preciso, que representa el elemento federal, hay necesidad de darle una organización adecuada al objeto. Partiendo de este principio creo, no solo que los Estados en su capacidad de entidades soberanas tienen derecho de nombrar á sus representantes; sino además que en la elección deben obrar con absoluta independencia y libertad. Yo redactaría la parte relativa de la Constitución en estos términos:

1ª Cada Estado elegirá para la cámara federal dos representantes, que deben ser ciudadanos mexicanos en ejercicio de sus derechos, mayores de treinta años, é instruidos en derecho público y constitucional.

2ª Cada Estado arreglará por una ley el modo de hacer la elección; y la constancia, certificada por la legislatura, de haber recaído en determinada persona, servirá á esta de credencial.

3ª La cámara al revisar las credenciales solo se ocupará de examinar las cualidades de los electos.

Se vé desde luego que no estoy de acuerdo con la comisión del Congreso en tres puntos: 1º El número de representantes que ha de nombrar cada Estado. 2º Las cualidades de estos, y 3º el modo de hacer la elección.

Respecto del primer punto, la razón en que me fundo es que no hay necesidad de formar un cuerpo muy numeroso: compuesto de personas inteligentes, patriotas y versadas en los negocios, es mejor que sea pequeño. Por esta misma razón exijo la calidad de instrucción, porque esta, y la rectitud de intenciones son la garantía que se debe buscar.

Se objeta que de este modo se forma una corporación aristocrática. Soy enemigo de todas las aristocracias, menos de la que se funda en la inteligencia y en la virtud: creo que los hombres de instrucción, de probidad y rectitud deben ser preferidos para miembros de una corporación tan elevada y de misión tan importante, como la cámara federal.

Respecto del tercer punto, es seguro que algunas personas se escandalizarán de

la latitud que concedo á la elección; pero les ruego pesen mis razones, que son las siguientes.

No se debe tratar á los Estados como á los individuos particulares. Si son entidades políticas demasiado elevadas; si tienen una soberanía reconocida; si nadie les puede disputar el derecho á la vida propia y libre: ¿á qué fin, y con qué derecho se pretendería tutorearlos en la elección de sus representantes? Tal empeño no podría explicarse sino por ese funesto prurito de intervenir en todo, para influir en todo. No es este el buen camino. Cuando los Estados tienen derecho y aptitud para nombrar sus representantes, poner trabas en la elección, es coartar ese derecho y desconocer esa aptitud.

Los Estados-Unidos confirieron á las legislaturas de los Estados el derecho de elegir á los senadores: este sistema fué adoptado en parte por nuestras constituciones anteriores, y ahora la comisión del Congreso lo acepta en todo. Yo no lo puedo admitir, porque no está conforme con los principios. El derecho de elegir á los individuos de la cámara federal, compete á los Estados en su calidad de entidades de la federación; las legislaturas son el poder legislativo del respectivo Estado, es decir, su representante parcial; pero no el Estado mismo. ¿Con qué facultades se atribuye al mandatario parcial un derecho propio del mandante, y que sin disputa está fuera del mandato?—Las legislaturas no tienen mas facultades que las expresamente concedidas en las constituciones de los Estados: estas se las han dado legislativas, en las cuales no caben las funciones electorales con que ahora se pretende investir las.—Los legisladores constituyentes de los Estados, obraron bajo el supuesto preciso de que el legislativo de la Unión residiría en una sola cámara. ¿Cómo podría sostenerse, no ya que quisieron, pero ni aun que imaginaron investir á las legislaturas con la facultad de nombrar á los individuos de otra cámara que no podía existir?

¿Se dirá que el artículo reformado va á conferir á las legislaturas ese derecho? Sería una usurpación manifiesta. El legislador federal puede reconocer y declarar los derechos de los Estados, pero no atribuir su ejercicio á uno de los poderes. Esto toca al Estado mismo; porque de otro modo su derecho se convertiría en prerrogativa de uno de sus poderes; lo cual es falsear los principios.

Acaso se diga que, como en el plan propuesto por mí, las legislaturas han de dictar la respectiva ley electoral, el resultado viene á ser el mismo. Es cierto lo primero, pero de ninguna manera lo segundo. No es lo mismo ejercer actos electorales sin misión legal, que dictar en uso de sus facultades una ley electoral. Dictando la ley una legislatura ejerce la misión que el Estado le ha conferido; la ejerce conforme á su constitución y sujetándose á las reglas y restricciones constitucionales; mientras que como colegio electoral es mero ejecutor de la ley federal, que le dá caprichosamente el ejercicio de un derecho que es del Estado.

Creo, como los americanos y la comisión del Congreso, que el medio mas expedito de hacer la elección es encomendarla á las legislaturas; pero no convengo con ellas en que se las encomiende la ley federal: quiero que los Estados las invistan de esa facultad. En el primer caso la cámara federal sería por voluntad de la ley federal el representante de las legislaturas: en el segundo representa á los Estados por voluntad de ellos mismos.

via consulta de la comision respectiva y ántes de votar los proyectos en lo general.

Pero es natural, se dirá, que cada cámara vote en sentido favorable al interés que representa, y nunca llegarán á ponerse de acuerdo. Contestacion: no creo que las cámaras se permitan obrar contra el sentido comun; pero es posible que en algunos casos no estén de acuerdo en la calificación. Para tales casos me atrevo á indicar un remedio, que me parece legal y esento de inconvenientes.

La cuestion se reduce á una apreciacion de hecho sobre puntos legales. Se vé perfectamente marcada la mision del poder judicial; y no debe parecer extraño que la Suprema Corte de Justicia pronuncie sobre una diferencia de esa especie. La resolucion no recae sobre las cámaras, sino sobre la apreciacion en que no están de acuerdo: no hay, pues, invasion de facultades; y por este medio se logra dar vida á un sistema, cuyas ventajas son evidentes; porque en él se reconoce á cada cámara la importancia del principio que representa.

Se pueden hacer varias objeciones, que á mi juicio tienen contestacion satisfactoria.

Se dirá en primer lugar: que con esta intervencion de la Suprema Corte se aumentan los trámites y se hace mas lenta la marcha del poder legislativo. Desde luego se comprende que no todos los proyectos de ley han de pasar á la Corte, sino solo aquellos en que las cámaras no estén conformes en la calificación. Por otra parte la demora debe ser muy corta, porque no se necesita un gran estudio para hacer la calificación; basta el buen sentido y un poco de atencion. Además se puede fijar un plazo corto y perentorio.

Se dirá tambien que, dar intervencion á la Corte de Justicia en la expedicion de las leyes, es violar el principio de la division de poderes. Esta objecion no es mas que especiosa; porque la Corte para nada se ingiere en las facultades del Congreso: resuelve una diferencia de hecho y nada mas.

Se agregará que la Corte puede coludirse con una de las cámaras, adquiriendo esta así una preponderancia que, entre otras malas consecuencias, tenga la muy grave de falsear los principios y la índole del sistema. No es argumento contra una institucion el abuso que de ella puede hacerse. El riesgo de las colusiones es posible siempre que hay distintos agentes: en el caso presente podian coludirse el ejecutivo y la otra cámara, el ejecutivo y la Corte y aun todos á la vez. Lo que importa es evitar el abuso sin matar la institucion. Afortunadamente el peligro es muy remoto; porque no se concibe qué interés podria precipitar á la Corte en tan estraviado camino. Aquí se puede hacer una nueva aplicacion del epigrama de Laboulaye: "Nadie es egoista ni irracional por cuenta ajena." El interés de la Corte no está por cierto en que una cámara se sobreponga á la otra: su primera y mas noble mision es vigilar por la observancia exacta de la Constitucion.

PARRAFO II.

FACULTADES DE UNA Y OTRA CÁMARA.

En un sistema representativo, lo mas importante y á la vez mas delicado, es la designacion de facultades del poder legislativo. Puede decirse con toda propiedad que esa designacion encierra las principales cláusulas del código fundamental. La esfera del poder legislativo es, por decirlo así, el tipo en que se amoldan las de los otros poderes; porque, si la ley es la voluntad que ordena, y los poderes administrativo y judicial no hacen mas que cumplir y ejecutar esa ley, es claro que la esfera de estos no puede estenderse mas allá de lo que alcanza el legislativo. Entonces, la medida del poder de un gobierno constitucional está en las facultades de su departamento legislativo; sin que obste la consideracion de que, el ejecutivo y el judicial ejercen actos, para cuya ejecucion no tiene aquel aptitud. Esto procede de que la diversa naturaleza de los actos y la division de esferas que en ella se funda, exigen que cada poder tenga, no solo un modo especial de obrar, sino tambien cierta serie de actos cuya ejecucion le es exclusiva. Pero siempre las facultades de los departamentos ejecutivo y judicial tienen que reducirse á estas sencillísimas fórmulas: "Ejecucion de la ley." "Su aplicacion."

Las anteriores consideraciones son aplicables á todos los gobiernos constitucionales. Pero hay otras especiales respecto de las repúblicas federativas, que por su importancia merecen una particular atencion.

En una república federativa hay dos distintos agentes, cada uno de los cuales representa un principio fundamental. Lo regular es que obren unidos y en la posible combinacion; porque este ha sido el objeto con que se adoptó esa forma de gobierno. Con todo, hay casos en que la misma naturaleza está indicando que un elemento debe obrar solo; lo cual induce la necesidad de que cada cámara tenga sus facultades exclusivas. Semejante separacion no altera la esencia mixta del sistema; porque es racional entender que la combinacion solo se estiende á lo posible, y de ningun modo á aquello en que seria necesario alterar la naturaleza de las cosas.

Hay otra consideracion de alta política. Aunque en los gobiernos representativos la base fundamental del orden público es la division de poderes, y la consiguiente separacion de sus esferas, á veces ese mismo orden público y la conveniencia nacional autorizan cierta confusion, cierta inmixtion de facultades, para la cual es preciso que un poder ó parte de él tenga cierta ingerencia en los actos de otro.

En esto se funda, por ejemplo, el precepto en cuya virtud se suele atribuir á una cámara la inspeccion suprema en el ramo de Hacienda; no obstante que la administracion de esta corresponde al poder ejecutivo. Por igual razon se suele exigir que otra cámara ratifique los tratados; no obstante que su celebracion compete tambien al ejecutivo. En tales casos hay que resolver ademas la cuestion, sobre cuál de las cámaras es la que debe ejercer esa intervencion.

Estas indicaciones comprueban la necesidad de marcar separadamente: 1º Las atribuciones económicas de cada cámara; 2º Sus facultades exclusivas; y 3º Las que ejercen en comun. Dejando las primeras para la parte reglamentaria, paso á ocuparme de las otras.

Yo designaria á la cámara popular las siguientes facultades exclusivas:

1ª Dictar las providencias necesarias para hacer concurrir á los diputados ausentes, y corregir las faltas ú omisiones de los presentes. (Art. 72 de la Constitucion, fraccion 28, part. 2ª)

2ª Nombrar y remover libremente á los empleados de su secretaría, y á los de la contaduría mayor. (Art. 72, fraccion 29.)

3ª Arreglar el régimen interior del Distrito federal y Territorio; funcionando como poder legislativo de ambos, mientras la ley orgánica no disponga otra cosa. Dicha ley orgánica tendria por base: la eleccion popular de las autoridades políticas, judiciales y municipales; y la designacion de rentas propias.

4ª Ejercer la suprema inspeccion en la administracion de la hacienda federal; teniendo al efecto una comision inspectora y una oficina especial denominada "Contaduría mayor."

5ª Ratificar los nombramientos de empleados superiores de hacienda.

6ª Contputar los votos en las elecciones de Presidente de los Estados-Unidos y de Presidente y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia; y cuando del sufragio popular no resultare mayoría, hacer la eleccion entre los dos que respectivamente hayan obtenido mayor número de votos.

Las razones en que se fundan las fracciones 1ª y 2ª, son obvias. Una cámara no debe mezclarse en lo relativo á la concurrencia de los individuos de la otra, ni en la correccion de sus faltas ú omisiones. Tampoco debe ingerirse una en el nombramiento de empleados de la secretaría de la otra, ni en los de aquella ó aquellas oficinas que le están directa y especialmente sujetas.

El fundamento de la tercera es, que el arreglo del Distrito federal y Territorio, corresponde á su respectivo régimen interior; y si bien hay razon plausible para atribuirlo á la cámara popular, como representante del elemento nacional; ninguna existe para dar intervencion á la cámara federal. Por el contrario, así como los poderes de un Estado no pueden ingerirse en la administracion interior de otro; de la misma manera, los representantes de los Estados no deben mezclarse en la administracion interior del Distrito y Territorio. La mision de esos representantes es federal, y el arreglo de que se trata meramente local.

Las fracciones 4ª y 5ª se refieren á casos en que la ley suprema del bien público autoriza que un poder intervenga en las atribuciones de otro. Esta intervencion se debe dar á la cámara popular; por la razon fundamental de que, para decretar impuestos, el Gobierno de la Union obra como nacional: no grava á los Estados en

su calidad de tales, sino á los individuos, como miembros de la sociedad en general; ó al comercio extranjero en cuanto se enlaza con la vida nacional. Por esta razon las leyes sobre impuestos deben tener origen en la cámara popular; y á esta corresponde vigilar sobre la buena inversion de los caudales públicos.

Designaria yo á la cámara federal las siguientes facultades exclusivas:

1ª y 2ª (Las que corresponden á la primera, y 1ª parte de la segunda de la cámara popular.)

3ª Aprobar los tratados, convenios ó convenciones diplomáticas. (Art. 72, fraccion 13.)

4ª Ratificar los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos y cónsules; y de los coroneles y generales del ejército y armada nacional. (Art. 72, frac. 12.)

5ª Dar su consentimiento para que el ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional de los Estados, dentro ó fuera de ellos; cuidando de fijar el máximun de la fuerza. (Art. 72, fraccion 20.)

La razon de las fracciones primera y segunda es la misma que espresé al tratar de ellas respecto de la cámara popular. Las tres restantes son otros tantos casos, en que la ley suprema del bien público hace necesario que el poder legislativo tenga cierta ingerencia en los actos del ejecutivo. La razon para atribuir las á la cámara federal es la siguiente: El gobierno de la Union, en su calidad de nacional, abraza solamente la parte de vida propia que los Estados quisieron consolidar en la Union; y las relaciones internacionales no afectan á la vida propiamente dicha, sino al bienestar, por cuanto á que una nacion viviria mas trabajosamente sin el contacto de las otras. Una comparacion aclarará mas este punto. Un hombre no puede existir solo, porque su calidad de ente sociable y las necesidades que ella engendra, lo precisan á reunirse con sus semejantes; pero una nacion, en que ya se ha llenado esta primera necesidad, puede vivir sin las otras; y si busca su contacto y sus relaciones, es únicamente para proporcionarse mas goces y mayor seguridad. Si, pues, las relaciones internacionales no afectan á la vida íntima, no pueden referirse á la parte de soberanía que los Estados consolidaron; y por lo mismo se han encomendado á la Union, no en su calidad de gobierno nacional, sino en la de gobierno federal, que acumulando la fuerza moral y física de los Estados, los hace mas respetables ante las otras naciones.

Hay otra consideracion importante. La Union, en su calidad de gobierno nacional, obra directamente sobre los individuos sin consideracion á los Estados; porque el objeto de la consolidacion en parte de la soberanía de estos, ha sido precisamente que, desapareciendo ellos en cuanto á la parte consolidada, la Union obre en esa parte como gobierno nacional, es decir, sobre los individuos. De la misma manera, la Union en su calidad de gobierno federal, obra sobre los Estados, sin consideracion á los individuos; porque bajo este aspecto solo reconoce como entidades á los Estados que formaron el pacto federal. Ahora, como las relaciones internacionales se entienden de nacion á nacion, y no con los individuos; se sigue necesariamente que la Union entiende en ellas en su calidad de gobierno federal. Entonces es claro que la participacion del poder legislativo en los actos diplomáticos pertenece á la cámara federal.

Respecto de los nombramientos de generales y coroneles del ejército nacional,

debe competir la ratificación á la cámara federal; porque los Estados tienen derecho para asegurarse, primero de la necesidad de hacer los nombramientos, y después de la aptitud y méritos de los nombrados.

En cuanto á la guardia nacional, siendo la que constituye la fuerza física propia de los Estados, no deben desprenderse de ella sino en caso de necesidad justificada; y nadie puede dudar de que la calificación compete á la cámara que representa los derechos de los Estados.

Respecto de las facultades propiamente legislativas entiendo que las contenidas en el art. 72 de la Constitución son las que han debido concederse; y solo me voy á permitir una indicación sobre el orden en que están colocadas. En unas predomina visiblemente el elemento nacional, en otras el federal y en otras se puede decir que ambos tienen igual importancia. Por este motivo propongo, como mas ideológico, el siguiente orden de colocación: 1ª la 21ª—2ª la 24ª—3ª la 7ª—4ª la 8ª—5ª la 11ª—6ª la 23ª—7ª la 18ª—8ª la 25ª—9ª la 26ª—10ª la 9ª—11ª la 10ª—12ª la 22ª—13ª la 1ª—14ª la 2ª—15ª la 3ª—16ª la 4ª—17ª la 19ª—18ª la 14ª—19ª la 15ª—20ª la 16ª—21ª la 17ª—22ª la 5ª—23ª la 1ª parte de la 28ª—24ª la 27ª—y 25ª la 33ª que quedando suprimidas la 6ª 12ª 13ª 20ª 29ª y 2ª parte de la 28ª, por estar ya consignadas como exclusivas de una y otra cámara.

PARRAFO III.

FORMACION DE LAS LEYES.

La formación de las leyes es uno de los objetos de mas interes. Sobre ella tengo que hacer dos observaciones que me parecen de vital importancia.

Es la primera. En el sistema adoptado por la Constitución y desarrollado en su art. 70, la mira principal fué suprimir el veto, así absoluto como suspensivo. Se quiso que el ejecutivo tuviera voz en las discusiones; pero no la voz imperativa que enerva, sino la voz informativa que ilustra, ministrando datos exactos y haciendo observaciones razonadas. A ese efecto se concedió á los Secretarios del despacho tomar parte en las discusiones del Congreso; y se dispuso además que, concluida la primera, se pase al ejecutivo copia del expediente para que manifieste su opinion. La intención clara y manifiesta de esta prevención es, que el ejecutivo espresese su juicio, antes que el Congreso haya externado el suyo por medio de la votación. Así lo dispone la fracción 4ª del art. 70 antes citado; pero si alguna duda cupiera, el punto está resuelto de la manera mas terminante en las fracciones 5ª y 7ª. Dice la 5ª: "Si la opinion del ejecutivo fuere conforme, se procederá, sin mas discusión, á la votación de la ley." Luego la votación debe ser después de conocida la opinion del ejecutivo, y precisamente en atención á su conformidad. Luego votar un proyecto antes de pasarlo al ejecutivo es infringir las fracciones 4ª y 5ª. La 7ª habla del caso en que la opinion del ejecutivo discrepe en todo ó en parte, y dice: "El nuevo dictámen sufrirá nueva discusión; y concluida ésta, se procederá á la votación." Luego esta no puede tener lugar, en el caso de la fracción 7ª, sino después de discutido el nuevo dictámen de que habla la 6ª. Luego votar antes es infringir á la vez las fracciones 4ª, 5ª, 6ª y 7ª.

Lo grave del negocio es que, en virtud de una ley inconstitucional, se ha estado votando en lo general los proyectos de ley y declarando con lugar á votar los artículos en particular, ántes de pasar al ejecutivo copia de los expedientes. Para cometer esta irregularidad se ha alegado, que la verdadera votación se hace al aprobar los artículos; y que la votación en lo general solo espresa la voluntad de votar. Tal distinción, sobre ser metafísica, es tambien falsa. La votación en lo general significa la aprobación de la idea; y una vez hecha, ya no queda libertad mas que para examinar los detalles. Por otra parte, las fracciones 5ª y 7ª del art. 70 hablan en términos absolutos; y nadie ignora que, cuando la ley no distingue, tampoco nosotros debemos distinguir.

debe competir la ratificación á la cámara federal; porque los Estados tienen derecho para asegurarse, primero de la necesidad de hacer los nombramientos, y después de la aptitud y méritos de los nombrados.

En cuanto á la guardia nacional, siendo la que constituye la fuerza física propia de los Estados, no deben desprenderse de ella sino en caso de necesidad justificada; y nadie puede dudar de que la calificación compete á la cámara que representa los derechos de los Estados.

Respecto de las facultades propiamente legislativas entiendo que las contenidas en el art. 72 de la Constitución son las que han debido concederse; y solo me voy á permitir una indicación sobre el orden en que están colocadas. En unas predomina visiblemente el elemento nacional, en otras el federal y en otras se puede decir que ambos tienen igual importancia. Por este motivo propongo, como mas ideológico, el siguiente orden de colocación: 1ª la 21ª—2ª la 24ª—3ª la 7ª—4ª la 8ª—5ª la 11ª—6ª la 23ª—7ª la 18ª—8ª la 25ª—9ª la 26ª—10ª la 9ª—11ª la 10ª—12ª la 22ª—13ª la 1ª—14ª la 2ª—15ª la 3ª—16ª la 4ª—17ª la 19ª—18ª la 14ª—19ª la 15ª—20ª la 16ª—21ª la 17ª—22ª la 5ª—23ª la 1ª parte de la 28ª—24ª la 27ª—y 25ª la 33ª que quedando suprimidas la 6ª 12ª 13ª 20ª 29ª y 2ª parte de la 28ª, por estar ya consignadas como exclusivas de una y otra cámara.

PARRAFO III.

FORMACION DE LAS LEYES.

La formación de las leyes es uno de los objetos de mas interes. Sobre ella tengo que hacer dos observaciones que me parecen de vital importancia.

Es la primera. En el sistema adoptado por la Constitución y desarrollado en su art. 70, la mira principal fué suprimir el veto, así absoluto como suspensivo. Se quiso que el ejecutivo tuviera voz en las discusiones; pero no la voz imperativa que enerva, sino la voz informativa que ilustra, ministrando datos exactos y haciendo observaciones razonadas. A ese efecto se concedió á los Secretarios del despacho tomar parte en las discusiones del Congreso; y se dispuso además que, concluida la primera, se pase al ejecutivo copia del expediente para que manifieste su opinion. La intención clara y manifiesta de esta prevención es, que el ejecutivo espresa su juicio, antes que el Congreso haya externado el suyo por medio de la votación. Así lo dispone la fracción 4ª del art. 70 antes citado; pero si alguna duda cupiera, el punto está resuelto de la manera mas terminante en las fracciones 5ª y 7ª. Dice la 5ª: "Si la opinion del ejecutivo fuere conforme, se procederá, sin mas discusión, á la votación de la ley." Luego la votación debe ser después de conocida la opinion del ejecutivo, y precisamente en atención á su conformidad. Luego votar un proyecto antes de pasarlo al ejecutivo es infringir las fracciones 4ª y 5ª. La 7ª habla del caso en que la opinion del ejecutivo discrepe en todo ó en parte, y dice: "El nuevo dictámen sufrirá nueva discusión; y concluida ésta, se procederá á la votación." Luego esta no puede tener lugar, en el caso de la fracción 7ª, sino después de discutido el nuevo dictámen de que habla la 6ª. Luego votar antes es infringir á la vez las fracciones 4ª, 5ª, 6ª y 7ª.

Lo grave del negocio es que, en virtud de una ley inconstitucional, se ha estado votando en lo general los proyectos de ley y declarando con lugar á votar los artículos en particular, ántes de pasar al ejecutivo copia de los expedientes. Para cometer esta irregularidad se ha alegado, que la verdadera votación se hace al aprobar los artículos; y que la votación en lo general solo espresa la voluntad de votar. Tal distinción, sobre ser metafísica, es tambien falsa. La votación en lo general significa la aprobación de la idea; y una vez hecha, ya no queda libertad mas que para examinar los detalles. Por otra parte, las fracciones 5ª y 7ª del art. 70 hablan en términos absolutos; y nadie ignora que, cuando la ley no distingue, tampoco nosotros debemos distinguir.

Es preciso fijar la atencion sobre este punto; porque no solo se está obrando contra preceptos constitucionales espresos, sino ademas se está frustrando el importante objeto que se propuso el legislador constituyente. Este quiso que el Congreso escuchara al ejecutivo precisamente antes de esternar su propia opinion: quiso que la voz del ejecutivo fuese espresada y oída sin prevencion: quiso evitar el antagonismo que siempre resulta, cuando se sostiene oficialmente opiniones encontradas.

La otra observacion se refiere á la manera de discutir y votar las leyes. Aunque las ideas que voy á presentar son á mi juicio obvias y sencillas, no tienen en su abono la práctica de ningun gobierno moderno, y ni aún la opinion de algun autor. Por eso al emitirlas siento el temor y desconfianza que ha debido inspirarme el conocimiento de mi pequeñez.

Al dividir en dos cámaras el ejercicio del poder legislativo, se ha cuidado siempre de organizarlas en cuerpos separados, cada uno de los cuales delibera y vota independientemente. Comprendo muy bien que, si de los dos ramos en que se comparte la representacion, se formara una sola corporacion, con ese mismo hecho quedaria nulificada la division; y por tal motivo reconozco la necesidad de que cada cámara sea por sí sola una entidad, una corporacion. Esta necesidad induce la de que las cámaras voten independiente y separadamente; porque sin esa separacion de votos, resultaria confundida la representacion especial de cada una y frustrado el objeto de la division. Pero hay los mismos inconvenientes para que las cámaras deliberen juntas? Si no los hay, ¿resultarán ventajas de que deliberen en comun? Tales son las cuestiones que me propongo ventilar, sosteniendo la siguiente proposicion: No hay inconveniente de ninguna especie, y sí inmensas ventajas, en que las cámaras tengan sus deliberaciones en comun.

En uno de mis anteriores artículos presenté como argumento contra el sistema de dos cámaras la observacion de que, toda asamblea se posee muy fácilmente de ese sentimiento de exclusivismo, que con tanta propiedad se ha llamado "espíritu de corporacion;" y la de que dos asambleas iguales, llamadas á entender en un mismo objeto y colocadas frente á frente, con la mayor facilidad convierten aquel espíritu en otro, que con igual propiedad se ha llamado "de contradiccion." Indiqué los peligros á que semejante antagonismo podria precipitar; y reconociendo que el argumento es poderoso, ofrecí ocuparme de él en otra ocasion. Es la presente y voy á desarrollar las ideas indicadas.

Está en la naturaleza humana (y la experiencia de todos los tiempos lo viene acreditando), que en las reuniones duraderas de hombres se contraiga cierta uniformidad de miras, cierta comunidad de intencion, las cuales imprimen á esas reuniones un aire de exclusivismo, un tinte de especialidad vital, que con frecuencia las hacen degenerar en egoistas. Este defecto es mas marcado y tambien mas peligroso en las corporaciones organizadas.

Dos asambleas colocadas frente á frente y poseídas cada una de su propio espíritu, pronto acaban por convertirlo en una rivalidad sistemática. En semejante situacion el acuerdo entre ambas es estremadamente difícil: el buen pensamiento de una puede ser desdeñado por la otra, sin mas razon que la de no ser ella quien lo concibió y no querer reconocer este mérito á su rival: el mal pensamiento de una puede ser combatido con encarnizamiento por la otra, que así satisface su propio

orgullo y ostenta una superioridad, que suele halagarle demasiado: cada una estudia los defectos y deslices de la otra, para reprobárselos con acritud: en fin, se desarrolla un espíritu de contradiccion, que la rivalidad asusa y el mal suceso suele enardecer. Dos cámaras en esa actitud, lejos de hacer la felicidad pública, son un amago constante á la paz, un obstáculo frecuente al progreso y acaso un dique á la vida regular de la sociedad.

Las anteriores observaciones me han parecido tan juiciosas y dignas de atencion, que me decidí á hacer de ellas un estudio especial. No les doy una importancia tal que basten para desechar el sistema de dos cámaras; y no se las doy, porque, sin combatir la institucion en sí misma, solo revelan uno de los peligros á que puede estar sujeta. He pensado, entónces, que lo debido era conjurar ese peligro; y meditando sobre los medios de lograrlo, creo haber encontrado el remedio en la deliberacion comun. He aquí mis razones.

El punto que ante todas cosas conviene dejar esclarecido es, que, con el hecho de deliberar juntas, las cámaras no pierden su calidad de corporaciones independientes, ni sacrifican en lo mas pequeño su libertad de accion; y esta demostracion me parece fácil. Cuando dos individuos discuten entre sí, conservan su libertad de opinion: el objeto de la discusion no es otro que buscar la verdad por la mútua comunicacion de los pensamientos. Lo mismo sucede con las corporaciones: si se trata de ponerlas de acuerdo, el objeto será tanto mas fácil de lograr, cuanto mas íntima sea la comunicacion que se establezca. Si de ella resulta el acuerdo, el fin está logrado: en caso contrario cada una queda en posesion de su independencia y libre para obrar segun sus convicciones.

En cuanto á ventajas de la comun deliberacion, encuentro mas dificultad para enunciarlas, que para comprenderlas. Primeramente: si el espíritu de contradiccion, corolario del de corporacion, nace y se fomenta por el hecho de colocar frente á frente á dos asambleas separadas; por la razon contraria debe cesar, ó al menos moderarse, poniéndolas en contacto íntimo, creándoles la necesidad de comunicarse.

Segundo. Si las rivalidades y las diferencias de opinion se fomentan con la falta de trato, habiéndolo, debe obrarse el efecto contrario. Así lo está acreditando la experiencia de todos los días; así es natural que suceda, en atencion á que casi siempre esas rivalidades y diferencias proceden de malas inteligencias ó de falta de esplicaciones.

Tercero. Una de las razones porque entre dos corporaciones suele haber diversidad de opiniones, es que casi siempre cada una vé las cuestiones bajo distinta luz. Deliberando juntas, desaparece esta dificultad; porque presentando cada una la cuestion bajo el aspecto en que la vé, el resultado es que se examina en ambos; y esto dá lugar, ó á percibir en qué terreno está mejor colocada, ó á llevarla á otro neutral.

Cuarto. Cuando de dos corporaciones llamadas á resolver una cuestion, la una pronuncia su voto sin oír las razones de la otra, al hablar esta, ya el ánimo de aquella está preocupado. Si contradice sus razones, hiere su amor propio, le recuerda su insuficiencia, le dice que se ha equivocado; y bien sabido es cuán pequeño suele mostrarse en estos casos el pobre corazon humano. Se hace cuestion de dignidad,

de decoro, y la susceptibilidad usurpa su lugar á la razon fria. Lo mismo sucede con la otra en su caso. Puede decirse casi con plena seguridad, que cuando dos corporaciones rivales han producido votos contrarios, el acuerdo posterior es un raro fenómeno. Entonces, si se desea la imparcialidad y el acierto, es preciso que las discusiones tengan lugar antes de que los ánimos puedan preocuparse, antes de que el amor propio pueda molestarse retrocediendo en una opinion externada.

Quinto. Omitiendo otras razones, voy á presentar la que, me parece tanto mas decisiva, cuanto que deriva rectamente de la índole de las instituciones.

He dicho varias veces, y es preciso repetirlo siempre que la ocasion se presente, que en una república federal, la razon fundamental para dividir en dos ramos el ejercicio del poder legislativo, es que en la formacion del gobierno entran los elementos nacional y federal. Tambien he dicho y no está por demás repetir, que siendo rivales esos elementos, al tratar de ensancharse, tienen que hacerlo el uno en perjuicio y menoscabo del otro. Síguese de aquí, que obedeciendo cada cámara al solo principio que representa, deben estar en oposicion constante. Tal oposicion es ciertamente un elemento que se puede aprovechar en sentido de poner dique á las invasiones; pero no se debe uno conformar con ese efecto negativo. No basta que la rivalidad evite el mal: es preciso explotarla para hacer el bien. ¿Y cómo? moviendo un resorte comun que es el patriotismo, el cual se desarrolla muy bien si es guiado por la rectitud, por la concordia y por una noble emulacion. Los agentes rivales solo tienen dos medios para ponerse de acuerdo: ó convenciéndose uno de que su interés no se perjudica al desarrollar el del otro, ó conviniéndose ambos en un medio que armonice los intereses respectivos. Pues bien, uno y otro resultado son mas fáciles de obtener en la deliberacion comun. Los pormenores de esta, una explicacion oportuna, una interpelacion satisfecha con naturalidad, una reforma conveniente, y otros muchos incidentes, difíciles de enumerar, pero que pueden ser hábilmente explotados, son otras tantas oportunidades felices, que en vano se buscarian cuando cada cámara se recoje en sí misma y no se atiende mas que á su propio espíritu. Todos los dias tenemos ejemplos de hombres que, profesándose una enemistad capital, y dispuestos por ella á llegar hasta la última estremidad, la necesidad de comunicarse y obrar en comun los determina, no solo á tratarse con consideracion, sino tambien á proceder de acuerdo y con perfecta armonía en todo aquello en que el deber y la probidad lo exigen. Con mayor razon debe lograrse ese satisfactorio resultado entre corporaciones compuestas de los hombres mas notables del país; corporaciones que, si tienen el deber de sostener principios rivales, tambien sienten que su mision es armonizarlos, en bien de los mismos principios y en pró de la felicidad nacional.

Si este pensamiento de la deliberacion en comun mereciera el honor de la discusion, estoy seguro de que en ella se presentarian á toda luz y con una fuerza irresistible, las consideraciones que apenas me he permitido apuntar; y se aducirian otras que por fortuna abundan y son igualmente eficaces. En cuanto á dificultades no alcanzo á ver mas que las de ejecucion y de detall, que están muy lejos de parecerme, no ya invencibles, pero ni aun de grande momento. Voy á permitirme indicar un proyecto de reglamentacion, sobre esta base y la que antes propuse de distincion de votos en directo y de contrapeso.

Una parte de las horas destinadas para sesion puede dedicarse para que cada cámara evacue los actos que debe ejercer sola, destinando el resto para que se reúnan á deliberar.

Las iniciativas del ejecutivo y de las legislaturas serian pasadas á comision en la cámara á que fuesen dirigidas, y se leerian en la otra al dia siguiente de su presentacion. Las de los representantes deberian ser presentadas en su respectiva cámara, y la lectura en la otra seria al dia siguiente de su admision.

Se exceptuarian de la regla anterior las que versen sobre impuestos y gastos, que siempre deberian tener origen en la cámara popular; y las que lleven por objeto admitir ó formar nuevos Estados, que lo tendrian siempre en la cámara federal.

El pase de una iniciativa á comision se entenderia á las del mismo nombre en cada cámara, para que juntas la examinaran y presentaran dictámen.

Habiendo mayoría de las comisiones unidas, se observarian las reglas establecidas para los dictámenes de mayoría y votos particulares.

Si la comision de una cámara estuviera en un sentido y la de la otra en otro, se observaria la siguiente regla: cuando la facultad que vá ejercer el congreso fuere de la comprendida en las fracciones 1ª hasta la 9ª inclusive, 22ª, 23ª, 24ª ó 25ª del art. 72 de la Constitucion, preferiria el voto de la comision de la cámara popular; y si era declarado sin lugar á votar, se discutiria y votaria el de la otra. El mismo primer lugar tendria el voto de la comision de la cámara federal, cuando la facultad fuere de las comprendidas en las fracciones 10ª hasta la 21ª inclusive del mismo art. 72. (Estas citas se entienden segun el nuevo arreglo que doy á las fracciones del artículo espresado.)

Quando, fuera de los casos anteriores, las comisiones unidas estuvieran fraccionadas por mitad, se observaria la misma regla, prefiriendo en el primer caso el voto en que esté la mayoría de comision de la cámara popular, y en el segundo el en que esté la de la federal.

Los dictámenes y votos particulares serian estendidos en la forma que prescribe el reglamento; pero al comenzar la parte resolutiva deberia hacerse la siguiente anotacion: "Domina el elemento nacional" (ó bien) "el federal." Esto serviria para determinar cual cámara emite el voto principal y cual el de contrapeso. Las cámaras votarian ante todas cosas esa calificacion.

Si, dominando en un proyecto un elemento, en alguno ó algunos de sus artículos dominare el otro, la comision haria al márgen la anotacion especial, que tambien seria votada por las cámaras; y se observaria respecto de ese ó esos artículos la misma regla establecida para los proyectos en general.

Si las cámaras no estaban de acuerdo en la calificacion, se pasaria el expediente á la Suprema Corte de Justicia, para que dentro de cuatro dias resolviese, como puntos de mero hecho, las diferencias de calificacion. La Corte se abstendria de espresar opinion sobre el fondo de las materias; y su resolucion serviria para clasificar el voto de cada cámara.

Votado un proyecto por la mayoría de ambas cámaras seria irremisiblemente una ley.

Un proyecto de ley, aprobado por la cámara cuyo voto habia sido declarado

principal, sería ley; menos en el caso de que á la reprobacion de la otra cámara se agregase la negativa del ejecutivo.

Un proyecto de ley reprobado por la cámara del voto principal no sería ley, aun cuando concurrieran el voto afirmativo de la otra y la aprobacion del ejecutivo.

Respecto de los artículos en particular se observarían las mismas reglas establecidas en los tres casos anteriores.

Se exceptuarían de las reglas precedentes las leyes sobre impuestos y gastos y sobre admision ó formacion de nuevos Estados, para los cuales se necesitaria la mayoría de una y otra cámara. Respecto de gastos, si habia necesidad de hacerlos, el ejecutivo podría sujetarse al voto de la que consulta menor cantidad, mientras no logren ponerse de acuerdo.

Cuando una de las cámaras hubiere aprobado un proyecto y la otra reprobándolo, podría esta última considerar de nuevo el negocio en el mismo período de sesiones. Si entonces aprobaba, su voto surtiría los efectos legales, menos en el caso de que la otra también cambiase, y salva siempre la diferencia establecida en cuanto al efecto de los votos principal y de contrapeso.

PARRAFO IV.

ELECCION DE PRESIDENTE PROVISIONAL.

Uno de los vacíos que se notan en la Constitución, y que en caso dado puede ocasionar graves conflictos, consiste en no haber una persona que, á falta del presidente de los Estados-Unidos y del de la Suprema Corte de Justicia, entre á ejercer las funciones del primero. Este es uno de los puntos que abraza la iniciativa del ejecutivo y que la comision por su parte ha considerado también, proponiendo un medio de hacer eleccion provisional. La materia se enlaza con el establecimiento de dos cámaras; y por eso me propongo tratarla.

Dos modos hay de cubrir la vacante accidental de que se trata. Es el primero: designar con anterioridad un funcionario, que, al llegar el caso, se encargue de la presidencia, como á su vez lo hace el presidente de la Corte. Es el segundo: practicar un nombramiento provisional en el acto de ocurrir la vacante. } 970

El primer medio tiene varios inconvenientes. Desde luego, la designacion de un funcionario, que esté avocado á la primera magistratura, pudiera dar origen á diferencias y oposiciones apasionadas. También pudiera ser un aliciente para las aspiraciones de partido, y aun para las ambiciones personales. No es exagerado decir que sería un estímulo para los trastornos públicos, y un pretexto para las frecuentes perturbaciones de la paz. No creo que la designacion del presidente de la Corte esté escenta de esos inconvenientes; pero esto mismo me induce á pensar que no es cuerdo multiplicarlos; y como no cabe duda en que con la nueva designacion se multiplican, la prudencia aconseja evitar las ocasiones y escasear los pretestos.

Otro inconveniente grave es la posibilidad de que este tercer funcionario falte también. Para tal evento sería necesario designar otro y no sé cuantos mas; pues bien cabe en lo posible que vayan faltando el cuarto, el quinto y así sucesivamente. Esto no es admirable; porque tanto valdria como prolongar la cadena de peligros y de ambiciones.

Creo, por tanto, que el único medio aceptable es practicar una eleccion en el caso de faltar ambos funcionarios; pero lo importante es el modo de hacerla. No

principal, sería ley; menos en el caso de que á la reprobacion de la otra cámara se agregase la negativa del ejecutivo.

Un proyecto de ley reprobado por la cámara del voto principal no sería ley, aun cuando concurrieran el voto afirmativo de la otra y la aprobacion del ejecutivo.

Respecto de los artículos en particular se observarían las mismas reglas establecidas en los tres casos anteriores.

Se exceptuarían de las reglas precedentes las leyes sobre impuestos y gastos y sobre admision ó formacion de nuevos Estados, para los cuales se necesitaria la mayoría de una y otra cámara. Respecto de gastos, si habia necesidad de hacerlos, el ejecutivo podría sujetarse al voto de la que consulta menor cantidad, mientras no logren ponerse de acuerdo.

Cuando una de las cámaras hubiere aprobado un proyecto y la otra reprobándolo, podría esta última considerar de nuevo el negocio en el mismo período de sesiones. Si entonces aprobaba, su voto surtiría los efectos legales, menos en el caso de que la otra también cambiase, y salva siempre la diferencia establecida en cuanto al efecto de los votos principal y de contrapeso.

PARRAFO IV.

ELECCION DE PRESIDENTE PROVISIONAL.

Uno de los vacíos que se notan en la Constitución, y que en caso dado puede ocasionar graves conflictos, consiste en no haber una persona que, á falta del presidente de los Estados-Unidos y del de la Suprema Corte de Justicia, entre á ejercer las funciones del primero. Este es uno de los puntos que abraza la iniciativa del ejecutivo y que la comision por su parte ha considerado también, proponiendo un medio de hacer eleccion provisional. La materia se enlaza con el establecimiento de dos cámaras; y por eso me propongo tratarla.

Dos modos hay de cubrir la vacante accidental de que se trata. Es el primero: designar con anterioridad un funcionario, que, al llegar el caso, se encargue de la presidencia, como á su vez lo hace el presidente de la Corte. Es el segundo: practicar un nombramiento provisional en el acto de ocurrir la vacante. } 970

El primer medio tiene varios inconvenientes. Desde luego, la designacion de un funcionario, que esté avocado á la primera magistratura, pudiera dar origen á diferencias y oposiciones apasionadas. También pudiera ser un aliciente para las aspiraciones de partido, y aun para las ambiciones personales. No es exagerado decir que sería un estímulo para los trastornos públicos, y un pretexto para las frecuentes perturbaciones de la paz. No creo que la designacion del presidente de la Corte esté escenta de esos inconvenientes; pero esto mismo me induce á pensar que no es cuerdo multiplicarlos; y como no cabe duda en que con la nueva designacion se multiplican, la prudencia aconseja evitar las ocasiones y escasear los pretestos.

Otro inconveniente grave es la posibilidad de que este tercer funcionario falte también. Para tal evento sería necesario designar otro y no sé cuantos mas; pues bien cabe en lo posible que vayan faltando el cuarto, el quinto y así sucesivamente. Esto no es admirable; porque tanto valdria como prolongar la cadena de peligros y de ambiciones.

Creo, por tanto, que el único medio aceptable es practicar una eleccion en el caso de faltar ambos funcionarios; pero lo importante es el modo de hacerla. No

debe emplearse el medio ordinario establecido en la Constitucion; porque siendo lento y dilatado, determinaria un período de acefalia, durante el cual el Gobierno estaba sin cabeza. Es, pues, necesario que la eleccion provisional se haga de otra manera; y la prudencia y el patriotismo aconsejan que se procure darle toda la respetabilidad y todas las garantías posibles de acierto. Una eleccion hecha por la cámara popular llena esas condiciones; pero se obtendrán con mas amplitud encomendándola á ambas cámaras y á la Suprema Corte de Justicia, cuidando de que emitan sus votos separadamente y teniendo por electo al que reuna mayoría. Este modo de proceder es mas conforme á la índole del sistema y garantiza mejor el acierto en la eleccion.

Respecto de lo primero debo observar: que si bien la cámara de diputados representa el elemento popular, y por lo mismo es la mas apropiada para expresar el sentimiento nacional; de la misma manera la otra cámara, representante directo de los Estados, es el órgano mas adecuado para expresar el sentimiento federal. Y como el sistema de Gobierno es mixto, en su índole está que tengan participacion uno y otro elemento.

Es muy posible que las cámaras no estén de acuerdo en la designacion de personas, y esto haria imposible la eleccion definitiva. Para salvar ese inconveniente, de otra manera invencible, creo que debe darse voto á la Suprema Corte de Justicia, que es uno de los altos poderes de la federacion y que, como los otros, está formado de los elementos nacional y federal.

Contra esta intervencion de la Corte se puede objetar en primer lugar: que conferirle funciones electorales, es sacar al poder judicial de su natural esfera. Si se quiere la estricta y rigurosa observancia de los principios, el argumento es incontestable; pero tiene la misma fuerza y eficacia respecto del poder legislativo, porque este, como el judicial, no tiene por su naturaleza mision electoral. La verdad de las cosas es que, si se inviste en ciertos casos al poder legislativo con funciones electorales, no es porque en sí sea un poder electoral; sino porque altas consideraciones de interés público autorizan para atribuirle esa mision especial y verdaderamente anómala. Y como en este caso militan tambien esas razones respecto del poder judicial, no debe ponerse reparo para darle la misma mision especial.

Puede tambien decirse que, por la naturaleza de sus funciones, el poder judicial está llamado á ser meramente pasivo y abstenerse de toda participacion en la política. Esta objecion tiene dos contestaciones. En primer lugar: no es exacto que el supremo poder judicial de la federacion sea meramente pasivo: su calidad de intérprete final de la Constitucion, la facultad de definir graves dificultades políticas, y el aire marcadísimo de regulador supremo que ellas le dán, no hay duda que lo constituyen verdadero agente político. En segundo lugar: tampoco es exacto que, al ejercer funciones electorales, obre en calidad de poder político. Ojalá y estuviera sancionada la existencia libre y franca del supremo poder electoral. Pero entre nosotros apenas se halla en embrion; y lo que realmente tenemos es un uso imperfectísimo del sufragio popular. Entre nosotros se puede decir con toda propiedad, que, al elegir á sus mandatarios, el pueblo no constituye un poder político. Y siendo así ¿por qué hemos de considerar como mision política la de una ó mas corporaciones, llamadas á sustituir al pueblo, en un caso dado, en el

PARRAFO V.

EL PROCEDIMIENTO POLITICO.

La comision que formó el proyecto de Constitucion, al ocuparse del modo de corregir las faltas de los funcionarios públicos, quiso adoptar la institucion del *Impeachment*, que los americanos á su vez habian tomado de la legislacion inglesa.

Sabido es que Inglaterra tiene establecido, y viene practicando desde muy remotos tiempos, un modo especial de juzgar á los funcionarios públicos; y que semejante institucion ha sido un resorte poderosísimo, para el doble efecto de contener los abusos y estimular las virtudes de esos funcionarios. Sabido es tambien que los Estados-Unidos adoptaron la misma institucion, aspirando á iguales resultados, y que de hecho los han obtenido.

Sin embargo, entre el *impeachment* inglés y el americano, hay una diferencia muy sustancial, que es preciso consignar. El *impeachment* inglés es un verdadero juicio en que se aplica al funcionario culpable la pena del delito cometido: el americano es un procedimiento estrictamente político, que tiene por esclusivo objeto la remocion y deshabilitacion del funcionario; el cual, por lo relativo al delito, queda sujeto á la jurisdiccion comun, única que puede imponer la pena correspondiente. En Inglaterra el derecho de procesar á un funcionario compete á la cámara de los comunes; y la de los lóres tiene la facultad de imponer toda clase de penas, por supuesto con arreglo á las leyes: en los Estados-Unidos la cámara de representantes formula los capítulos de acusacion y el senado pronuncia sobre ellos. En Inglaterra, despues del fallo de la cámara alta, no queda por hacer mas que ejecutar la pena: en los Estados-Unidos la declaracion del senado en contra del acusado, solo produce el efecto de separarlo y destituirlo; quedando á los tribunales del orden comun la mision de castigar su delito.

En el proyecto de Constitucion se quiso, como he dicho, adoptar el sistema americano; pero fué preciso retroceder ante dos dificultades invencibles. Fué la primera: que el *impeachment* americano supone como condicion precisa la existencia de dos cámaras; y aunque se intentó llenar la falta de una, mediante combinaciones ingeniosas, se vió claro que estas no darian resultados satisfactorios, ni en punto á res-

ejercicio de su derecho? No: el acto de practicar una eleccion no importa el ejercicio de un poder político; y por consiguiente es vano el temor de que la Corte tenga ingerencia en la política.

En cuanto al segundo punto: si en la eleccion provisional del Presidente se busca la mayor respetabilidad y la mas fundada esperanza de acierto, no es dudoso que dos corporaciones llenarán ambos objetos mejor que una; tres mejor que dos; y esto con mas razon, cuando la tercera, aunque menor en número, es nada menos que uno de los altos poderes federales.

Creo, por esto, que el medio propuesto es superior á cualquiera otro en punto á conveniencia y seguridad. En cuanto á rigorismo de principios repetiré, que, si se sale de su estricta observancia encomendando la eleccion á una cámara, debe preferirse que la hagan ambas y la suprema corte de justicia; porque el desvío de los principios es el mismo y las garantías aumentan.

Réstame solo indicar el siguiente sencillísimo plan de ejecucion. Al ocurrir una vacante, la cámara popular fijaría día y hora para la eleccion. En ese día y á esa hora las cámaras y la corte, cada una en su local respectivo, procederían á la votacion, levantando en el acto la respectiva acta. La corte en sesion permanente esperaría las actas de las cámaras: si de estas y la de la misma corte resultaba eleccion, la declararía desde luego: si nadie habia reunido dos votos, la corte elegiría entre los dos designados por las cámaras, y el electo sería el Presidente provisional.

La mision de computar votos y elegir en caso de discordancia, se puede dar á cualquiera de las cámaras. Si he preferido darla á la corte, es porque, en caso de discordar los tres votos, debe escluirse uno; y he creído conveniente que se dé preferencia á los de las cámaras.

petabilidad de la institucion, ni en punto á garantías para los acusados. La segunda razon fué: que una considerable mayoría de diputados estaba firmemente adherida á las doctrinas españolas, las cuales, no conociendo el procedimiento estrictamente político, no sabian ver las faltas de los funcionarios públicos, sino como delitos que debian ser castigados conforme á las leyes; es decir, como meras responsabilidades.

Fué preciso adoptar otro sistema, en que se hizo, por decirlo así, una amalgama de las legislaciones inglesa, francesa y española. Se estableció diferencia entre delitos oficiales y delitos comunes: de unos y otros conoce la cámara como jurado de acusacion; pero con la importante diferencia de que, en los primeros pronuncia sobre la culpabilidad del acusado, mientras que en los segundos se ciñe á declarar que pueden proceder en su contra los tribunales. No hubo necesidad de establecer jurado de sentencia para los delitos comunes; porque el conocimiento en todo, inclusa la sustanciacion, corresponde á los tribunales. Para los delitos oficiales es jurado de sentencia la Suprema Corte de Justicia, la cual en tribunal pleno debe imponer al culpable la pena designada por la ley. Tal es el sistema sancionado por la Constitucion de 1857. En su ejecucion ha tropezado con la falta de la ley penal. Se han pronunciado algunas sentencias, ejerciendo el jurado el arbitrio judicial; pero esto es una infraccion de la Constitucion, que exige la aplicacion de pena designada por ley.

La comision de puntos constitucionales propone ahora una reforma, contraria á que la cámara federal asuma las funciones que están encomendadas á la suprema corte de justicia. Es oportuno examinar esta materia á la luz de los principios y tal es el objeto de que me paso á ocupar.

Si se tratara de un procedimiento exactamente político, yo no tendria inconveniente en que se encomendase á ambas cámaras; siendo una jurado de sustanciacion y la otra de resolucion. No adopto en cuanto á detalles el sistema americano; pero aceptando el principio fundamental, daría á la cámara popular la facultad de instruir el proceso y proponer la destitucion ó inhabilitacion del acusado, y atribuiría á la federal el derecho de acordarlas. La declaracion no produciria mas efecto que esa destitucion y esa inhabilitacion; pero impondría á la justicia ordinaria la obligacion de proceder de oficio (menos en el caso de ofensa privada) al encausamiento y castigo del culpable.

He dicho que aceptaría este sistema para un procedimiento estrictamente político; lo cual quiere decir tanto, como que separaría este del juicio criminal. He aquí mis fundamentos.

En las faltas de los funcionarios públicos hay que considerar separadamente dos distintos males: primero, el trastorno de la administracion pública y la violacion de los deberes oficiales; segundo, la ofensa á la sociedad en general, ó en términos jurídicos, el delito en sí mismo. Para lo primero debe usarse el procedimiento político: para lo segundo el enjuiciamiento criminal. El primero no es propiamente judicial, porque no envuelve ejercicio de jurisdiccion: es una atribucion anómala, que yo llamaría de policía política, y que sin duda tiene grande importancia para el orden público. El segundo entraña jurisdiccion en su acepcion propia y legítima, y por lo mismo entra exactamente en la esfera del poder judicial. Por esto

creo que el procedimiento estrictamente político puede y debe ser atribuido á las cámaras; pero ponerlas á juzgar la causa criminal es, á mis ojos, tanto como infringir el principio de division de poderes.

Y no solo hay que considerar la infraccion del principio, sino ademas sus malas y funestas consecuencias. Es condicion indispensable del recurso político que sea muy espedito y de fácil ejecucion: por el contrario la accion criminal debe ser seguida con arreglo á las formas y trámites legales; porque aquellas y estos constituyen la garantía, tanto de la sociedad como de los acusados. Por consiguiente, unir ambos procedimientos, es alterar la naturaleza y frustrar el objeto del primero; y es á la vez desvirtuar al segundo y acaso pervertir su marcha. Se desnaturaliza el primero, porque se le sujeta á las reglas comunes de los juicios, cuando no debe ser mas que una apreciacion política meramente prudencial, si bien fundada en consideraciones de justicia; y se frustra su objeto, porque el principal es la oportunidad, que de seguro se pierde por las demoras y dilaciones que son indispensables en el enjuiciamiento comun. Se desvirtúa el segundo; porque la sola idea de ver un delito bajo su aspecto político excluye la calma é impassibilidad con que debe procederse á su averiguacion y castigo; y se pervierte su marcha, porque la actividad y energía con que es preciso obrar en política, dan al proceso cierta precipitacion, que no se aviene con el reposo y tranquilidad de ánimo que debe caracterizar á los jueces.

Medítese si es tan fácil obrar desapasionadamente en política; y cuales son las consecuencias de una marcha apasionada en el orden judicial. Sobre todo estimaría yo se meditase bastante, que la naturaleza ha establecido una gran diferencia entre la marcha política y la judicial, y por consiguiente entre la conducta que deben seguir los respectivos agentes. La marcha política es discrecional, sin mas condicion que la de obrar dentro de los límites constitucionales: la judicial debe estar sujeta á fórmulas, á trámites precisos, á reglas invariables. Esto prueba hasta la evidencia que un procedimiento político-judicial es un conato irrealizable de adunar la accion discrecional con la estricta reglamentacion; pero en realidad no viene á ser mas, que la desnaturalizacion de uno y otro principio.

Ahora: fijada la diferencia que real y positivamente existe entre el carácter político de una falta y su carácter criminal, se comprende muy bien que, considerada bajo el primero, sea examinada y reprimida por corporaciones estrictamente políticas, que obren en el orden discrecional que su naturaleza exige. ¿Pero en qué buena razon puede fundarse que conozcan á la vez de esas faltas, y, lo que es mas, las castiguen en su calidad de delitos? En ninguna absolutamente.

Por el contrario: si el interés político consiste en cortar los males que con su conducta está causando un funcionario, é imposibilitarlo para que siga abusando, y esto se consigue con el procedimiento meramente político, la razon y la conveniencia pública aconsejan adoptarlo. Es justo que la conducta de ese funcionario sea examinada tambien como delito: esto es lo que harán los tribunales competentes, en ejercicio de su jurisdiccion; y lo harán inmediatamente despues de concluido el procedimiento político. Así se logrará la inmensa ventaja de que ambos medios sean eficaces y provechosos. Lo será el procedimiento político; porque libre de las trabas y moratorias de los juicios, espedito en su marcha y pronto en sus resultados,

será, como su naturaleza lo exige, la espresion de la conciencia pública, manifestada por los órganos mas respetables y caracterizados. El juicio criminal no saldrá de su natural esfera; no se complicará en la suerte azarosa de los actos políticos, ni servirá de rémora á la celeridad de estos.

En cuanto á los fueros de la justicia, no es lícito dudar que con esta separacion quedan mucho mejor asegurados. En el procedimiento político-judicial la justicia puede frustrarse por la elevacion, por el poder, por la influencia del acusado. No así despues del procedimiento político; porque ese acusado ya ha descendido de su puesto, bajado del poder y perdido ó al menos disminuido su influencia y su prestigio.

Por lo dicho se vé que no estoy de acuerdo con la comision. Su pensamiento tiene para mí, sobre el inconveniente que acabo de mencionar, el de investir á una de las cámaras con facultades propiamente judiciales; y este es otro inconveniente muy grave. Conforme á la Constitucion, la imposicion de penas propiamente tales es exclusiva del poder judicial. Es verdad que ella misma faculta al administrativo para imponer penas correccionales; pero ni unas ni otras permite al legislativo, por la razon poderosísima de que, reunir la facultad de decretar penas con la de aplicarlas, es crear la mas ruda y violenta de las tiranías. En el sistema de la comision la cámara federal reuniría ambas facultades; y con ese solo hecho quedarían nulificados, el art. 50 que establece la division de poderes y el 21 que declara exclusiva del judicial la facultad de imponer penas.

En el caso, que no espero, de conservar el procedimiento político-judicial, sería menos malo, y se acercaría mas á los principios, que la suprema corte de justicia continuase siendo jurado de sentencia. Se podría entonces formar con ambas cámaras el jurado de calificacion, cuidando de que en lo posible obrase en la sola esfera política; y se podría reformar al de sentencia, de manera que fuese y obrase, como debe ser y obrar el poder judicial. Esto no quitaría á la institucion su carácter equívoco y peligroso; pero se desviaría menos de los preceptos constitucionales y daría mas garantías.

Repetiré para concluir: que lo lógico, lo constitucional, lo justo y lo conveniente es que las faltas, en su aspecto político, sean vistas y corregidas política y prudencialmente; y en su carácter criminal juzgadas y castigadas conforme á las reglas judiciales y por los tribunales respectivos.



PARRAFO VI.

REFORMAS DE LA CONSTITUCION.

Entre los buenos pensamientos que la Constitucion mexicana tomó de la de los Estados-Unidos del Norte, debe contarse el contenido en el artículo 127 de la primera. Como las obras de los hombres no son perfectas; y como los cambios de circunstancias pueden inducir la necesidad de alterar ó modificar las instituciones políticas, nada es mas justo que dejar abierta una puerta para las reformas de la Constitucion. Pero como toda alteracion provoca una crisis; y como de dar muchas facilidades puede resultar el grave mal de que se estén cambiando con frecuencia las instituciones; de ahí la necesidad de establecer ciertos requisitos, que, dificultando las reformas, solo permitan que sean hechas cuando las reclama la opinion de una manera inequívoca. México adoptó en general el pensamiento de los Estados-Unidos; pero en su desarrollo ha establecido diferencias sustanciales, que es preciso marcar.

En los Estados-Unidos hay dos modos de proponer reformas, y dos tambien de acordarlas. La iniciativa puede partir, ó del congreso de la Union, ó de la legislatura de los Estados. Cuando el congreso, por dos tercios de votos, acuerda una reforma, necesita ser aprobada por tres cuartas partes de legislaturas. Cuando dos tercios de legislaturas están de acuerdo en la necesidad de hacer una reforma, el congreso tiene que convocar una convencion que la formule; y acordada por esta, debe ser ratificada por tres cuartas partes de convenciones de los Estados.

Este doble modo de iniciar y de acordar reformas á la Constitucion, se funda en la mas estricta justicia y tiene ademas en su apoyo la conveniencia y la equidad. Si la Union y los Estados tienen igual derecho para aspirar á la perfeccion del sistema, deben tener igual aptitud para proponer reformas que tiendan á ese objeto. Si la Constitucion es un pacto que contiene obligaciones y derechos de la Union para con los Estados y viceversa; de aquí se sigue que las reformas acordadas por el congreso deben ser ratificadas por las legislaturas de los Estados. Se sigue tambien que las acordadas por las legislaturas se ratifiquen por el congreso, y así lo habria establecido la Constitucion americana; pero tropezó con una dificultad invencible. Las legislaturas pueden estar de acuerdo en un mismo pensamiento, pero siendo posible y casi seguro que lo expresen de distintas maneras, ó que difieran en circunstancias ó en condiciones, el congreso no podria votar los distintos textos. Entiendo que por esta razon se dispuso, que una Convencion general for-

mulase las reformas y las ratificaran Convenciones particulares de los Estados. Lo que principalmente he querido observar es, que en los Estados-Unidos, tanto el congreso de la Union como las legislaturas de los Estados tienen derecho de proponer reformas.

Comparando este sistema con el nuestro, resultan las siguientes diferencias: 1ª Nosotros, á diferencia de los americanos, solo al congreso de la Union hemos concedido el derecho de introducir reformas. 2ª Como consecuencia de la anterior, nos son desconocidas las convenciones generales y particulares. 3ª Nosotros exigimos la ratificacion de la mayoría de legislaturas, mientras los americanos requieren la de tres cuartas partes. 4ª Aunque como los americanos exigimos dos tercios de votos en el congreso, hay la diferencia de que ellos tienen dos cámaras y nosotros solo una.

No tengo embarazo para confesar que el sistema americano es mas lógico, mas justo y ofrece mayores garantías. Es natural se me pregunte: como, con este convencimiento, he votado el nuestro. Contesto francamente: que es uno de los sacrificios hechos ante el interés de completar y consolidar la reforma social. Diversos principios importantes, derechos preciosísimos, y entre ellos la libertad de conciencia, no están reconocidos en la Constitucion: los esfuerzos que se hicieron para darles en ella el lugar preferente que deben ocupar, fracasaron ante una resistencia invencible. Ya veremos adelante como con la mira de conquistarlos, se dió al poder legislativo la estructura, mas bien de una convencion, que de un poder normal. Para aprovechar un tiempo preciosísimo, era preciso aventurar algo: para disminuir las trabas, era lógico aumentar las facilidades. Esto no debe parecer extraño; porque se tenia fé en que, consumada pronto la revolucion, habria tiempo para perfeccionar la marcha normal. Ahora ya es oportuno: y supuesto que se trata de mejorar las instituciones, no debe olvidarse este punto importantísimo.

Me atrevo á proponer que se haga al artículo 127 de la Constitucion la siguiente reforma. En lugar de las palabras "mayoría de las legislaturas" se pondrá: "dos terceras partes de las legislaturas."

Tambien propongo la siguiente adicion: "Cuando dos terceras partes de legislaturas estuvieren de acuerdo en la necesidad de hacer alguna adicion ó reforma, el Congreso de la Union la formulará; y si la reforma fuere aprobada por el Congreso siguiente y las Legislaturas, en los términos arriba prescritos, formará parte de la Constitucion."

Reformado así nuestro sistema, difiere del americano, en que la mision dada por el segundo á las convenciones general y particulares, se encomienda por el primero al congreso y á las legislaturas. Pero conviene fijar la atencion en que un congreso formula la reforma y el siguiente la vota. Esto dará por resultado que el segundo venga ya con la mision especial de votar la reforma; lo cual hasta cierto punto, es darle para ese objeto, el carácter de convencion. Entre tanto, es natural que se renueven las legislaturas, y las nuevas vendrán tambien con la misma mision especial; resultando así que, en el fondo, siempre se ejecuta el pensamiento americano.

Otra diferencia consiste en que la Constitucion americana exige la ratificacion de tres cuartas partes de legislaturas, y yo propongo dos terceras. Me fundo para

esto en la consideracion de qué, exigiendo tres cuartas partes, el acuerdo es estrechamente difícil, y una insignificante fraccion puede frustrar el pensamiento de la inmensa mayoría. Dos tercios es una garantía bastante, y es tambien el mayor sacrificio que racionalmente puede imponerse á la opinion general.

Con la presente materia se enlaza otro punto de grave interés, y sobre el cual se ha guardado hasta hoy completo silencio. Es el siguiente: ¿Cómo debe entenderse la aprobacion de las legislaturas? ¿Tienen precision de votar sencillamente sí ó no sobre las reformas formuladas por el congreso, ó pueden hacer enmiendas? La cuestion es grave, porque uno y otro extremo tienen sus inconvenientes; pero atenéndome á los principios, estoy por el segundo. Diré en compendio de mis razones. La manera de presentar un pensamiento entra por mucho en la bondad del pensamiento mismo. Una idea amplia, espresada con restricciones, pierde esa amplitud. Una idea, que por sí es limitada, no puede espresarse con amplitud, sin alejarse de la verdad. Sobre todo, un voto obligado no espresa bien el juicio de quien lo emite: si se estrechara á las legislaturas á votar simplemente por sí ó no, sucedería en muchos casos, ó que votasen en pró ideas cuyo desarrollo no les parecia bueno, ó que por no aceptar ese desarrollo votasen contra ideas en cuyo fondo estaban de acuerdo. Si se aspira á la perfección y se cree que ella está en el acuerdo entre el congreso y las legislaturas, es preciso que este sea real, efectivo y completo. De otro modo el voto de las legislaturas deja de ser libre; porque no espresan su pensamiento tal cual es.

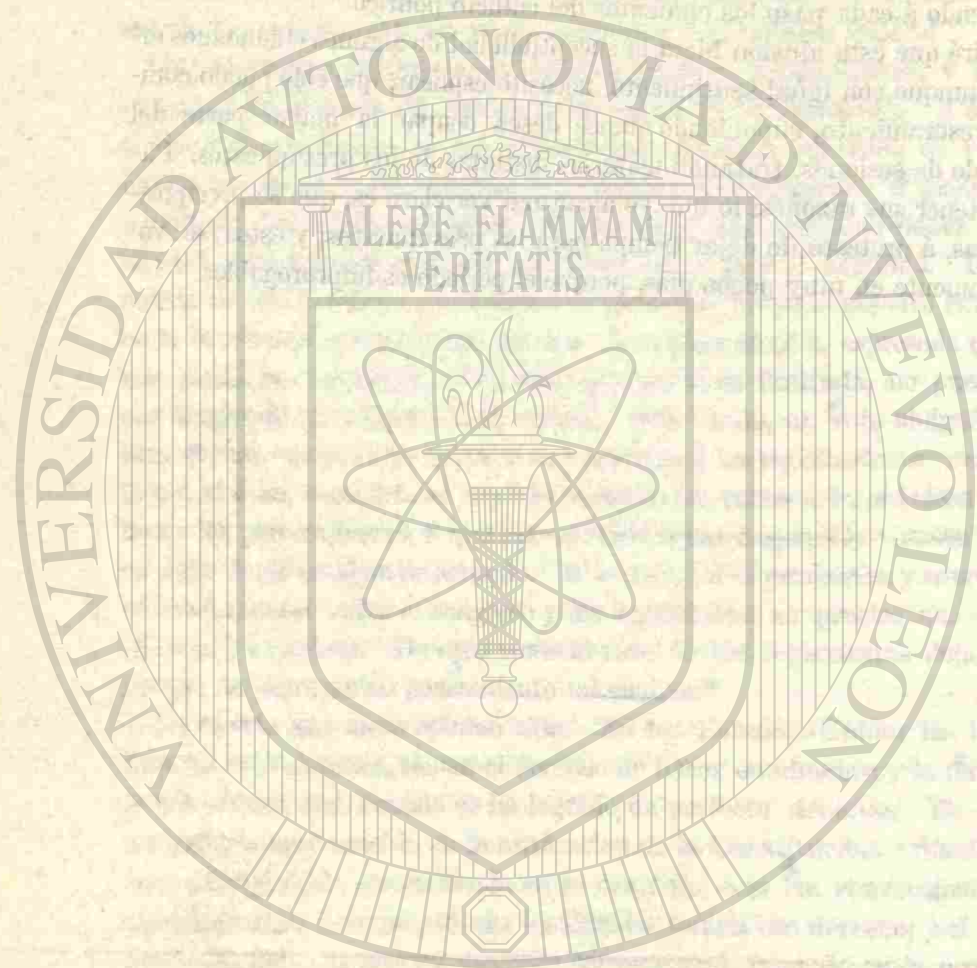
No es esta una mera opinion mia. En los Estados-Unidos las legislaturas, ó bien las convenciones, tienen el derecho de hacer enmiendas; y la reforma no surte sus efectos, sino cuando se ha logrado un perfecto acuerdo. De esto tenemos un ejemplo muy notable en la ratificacion de la Constitucion. Suscitada la cuestion sobre si debía ser ratificada en su conjunto, ó si las convenciones podian hacer enmiendas, se reconoció que los Estados tenian ese derecho; y si se consistió en ratificarla toda, ha sido un sacrificio convencional, fundado en la necesidad de no esponer á mas azares el establecimiento del gobierno nacional. Este mismo sacrificio está probando la verdad del principio, que por otra parte no se puede desconocer sin injusticia.

PARRAFO ADICIONAL.

En vista del empeño con que el congreso de la Union precipita el negocio de las reformas, es de temer que no se digne considerar las cuestiones contenidas en esta tercera parte; pero confiando en que las legislaturas no estarán tan de prisa, me atrevo á esperar que les consagren toda la atencion y estudio que reclaman. Si las creen graves é importantes, como realmente lo son, tienen expedito su derecho; y no dudo que, sin consentir en que se hagan las reformas (como suele decirse) de

golpe y zumbido, se esforzarán porque con ellas se consiga armonizar las instituciones, llenar sus vacíos y corregir sus defectos. Creo que aspirarán, como es justo, á que estas reformas sean las últimas, al menos por muchos años, para no estar conmoviendo á cada paso los cimientos del edificio político.

Mucho sentiré que esta alusion hiera la suceptibilidad de algunos ciudadanos diputados; pero aunque con igual sentimiento, necesito explicar, que solo puedo comprender su apresuramiento, suponiendo que se desea ocupar la mayor parte del presente período de sesiones, tratando materias distintas de los presupuestos. Para esto deben tener sus razones: lo que yo alcanzo á ver claro es, que se precipitarán las reformas, á pretesto de dejar tiempo para los presupuestos; y estos se votarán precipitadamente en muy pocos dias, porque el período es improrogable.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE
DIRECCIÓN GENERAL DE B

CUARTA PARTE.

CUESTION DE APLICACION.

PARRAFO I.

LA CUESTION EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE.

Se presentó y procurado encarecer la mayor parte de las razones que fundan la division del poder legislativo en dos cámaras. Voy á ocuparme ahora de explicar los motivos por qué en el Congreso constituyente, he opinado y trabajado empeñosamente por el establecimiento de una sola. Si, como debo temerlo, no logro convencer, tendré al menos el consuelo de haberlo procurado.

En mi primer artículo aventuré como al acaso, algunos pensamientos, que muy bien pueden haber causado escándalo. He dicho, refiriéndome á la época del Congreso constituyente: que era un delirio aspirar á la perfeccion política, cuando faltaba la base indispensable, que es la perfeccion social. He dicho tambien que era preciso, urgente, indispensable, seguir una marcha atrevida y revolucionaria, para purgar á esta desgraciada sociedad de los innumerables abusos que la estaban aniquilando. He dicho en fin: que el país iba á ser precipitado en una pendiente rápida y erizada de escollos, única que podia conducir prontamente á la realizacion completa de la reforma social, entonces apenas comenzada. Voy á desarrollar estos pensamientos, con el fin de justificar que el establecimiento de una sola cámara ha sido un paso político, conveniente y necesario.

¿Qué se entiende por régimen político de una nacion? Vista la cuestion en el terreno de la práctica, debe entenderse: la combinacion que se dá á los elementos

de esa nación, para que llene con anas facilidad y eficacia su misión de sociedad organizada. No se debe confundir el orden político con el orden social; pero se puede decir con absoluta propiedad, que el primero es la forma especial, el modo particular de obrar que se da al segundo.

Ahora bien; la forma no puede existir sin la materia. Mas todavía: no todas las formas son adaptables á todas las materias; ni todas las materias son aptas para recibir todas las formas. Entre la materia y la forma debe haber cierta proporción, cierta reciprocidad, cierta conformidad de aptitudes, que hagan realizables (permítaseme la palabra) su mutua encarnación. Por esto se ha tenido razón en decir que el orden social es la base necesaria del orden político, y que de la perfección del primero depende la eficacia del segundo.

Se pretende que el orden político puede cambiar el orden social. Creo que lo puede hacer de una manera indirecta, lenta y muy trabajosa; pero si, sobre una institución social bien arraigada, se quiere fundar una institución política contraria, ó siquiera discordante, el resultado no es dudoso: la primera prevalecerá sobre la segunda; y esta no habrá conseguido mas que provocar una lucha estéril y perjudicial para ella misma: logrará desprestigiarse, después de haber sido impotente.

Entonces, es preciso establecer como regla general, que, para fundar un buen régimen político, es preciso contar con una buena organización social. ¿Y qué deberá hacerse si en el orden social existen vicios capitales, que lo alejan de la perfección? Como no es justo contemporizar con los abusos, sólo quedan dos caminos: ó esperar el cambio gradual que la civilización viene operando, el cual bien puede ser obra de siglos; ó precipitar ese cambio, entrando francamente en una vía revolucionaria. No hay medio; y el espíritu del siglo está pronunciado abiertamente por el segundo extremo.

Sentados estos precedentes, echemos una mirada retrospectiva sobre la situación social de México en el año de 1856. El país acababa de derribar una de las más odiosas y liberticidas dictaduras: el llamado Alteza Serenísimá se había fugado precipitadamente, al ver la actitud firme y magestuosa con que avanzaba una revolución, cuyo elemento principal y acaso único, era la opinión pública.

Nótese, porque es muy importante, que el triunfo definitivo de la revolución de Ayutla, no ha sido consumado en los campos de batalla. El dictador disponía del mejor ejército que ha tenido la República, fuerte de 40,000 hombres disciplinados, aguerridos y moralizados. Santa-Anna no se asustó ante la fuerza física que lo combatía: los descalabros que sufrió en la frontera del Norte, la ocupación de Zapotlan y otros azares de esa especie, no eran por cierto bastantes para intimidar al hombre más diestro y avezado en nuestros motines militares, al autor de casi todos ellos: Santa-Anna, en medio de su poder físico, se ha sentido impotente contra el sentimiento universal que lo rechazaba.

La desmoralización del jefe cundió en las filas de todo su ejército. Mientras Santa-Anna caminaba para Veracruz, (puede decirse que entre una doble balla de soldados), sobre sus pasos se iban pronunciando los cuerpos en que más había confiado; y cuando el prófugo levó anclas para dirigirse al extranjero, la ciudad de México y casi todas las de la República habían secundado el glorioso plan de Ayutla. ¿Habían cambiado de opinión, se habían convertido lealmente en campeones

de la libertad, los mismos que tan rudamente acababan de combatirla y conculcarla? No, por desgracia; y los hechos vinieron muy pronto á justificarlo. ¿Cuáles fueron, pues, las causas que indujeron al numeroso ejército de Santa-Anna á abrazar la causa de la revolución? El despecho de verse abandonado por su héroe; el aturdimiento causado por una situación anómala que sus jefes no pudieron prever; el hábito inveterado de plegarse á las circunstancias, para después conspirar á mansalva. El ejército que después fué llamado reaccionario solo hizo *un cambio de frente*, preparándose así para *tomar posiciones*; y no dilató en tomarlas.—Pero sigamos la historia.

Triunfante la revolución y dueña del país entero, no solo por la posesión material, sino también y muy principalmente por la simpatía y el apoyo de la opinión; natural era que comenzase á desarrollar su espíritu reformista y liberal. Es un fenómeno observado en todos tiempos y en todos los pueblos, que, cuando están elaborados ó preparados los elementos que han de producir un gran cambio, aparece un grupo de hombres de fé y de corazón, que se encargan de ejecutarlo; y de entre ese grupo salen uno ó varios héroes, que formulan la idea y afrontan el peligro de iniciarla. Ese grupo ha sido en México el partido que con justicia se llama progresista; y esos hombres los autores de la reforma. Juárez, Comonfort y principalmente Miguel Lerdo de Tejada han sido los primeros que, cada uno en su ramo, presentaron la fórmula del gran cambio que necesitaba la República, y que ya no era posible dilatar por más tiempo.

El poder y la influencia colosal del clero católico, la mala organización y los viciosos hábitos del ejército; la pésima distribución y el mal uso de la riqueza territorial: estas eran las principales monstruosidades, en cuya destrucción se fundaba la esperanza de regularizar nuestro orden social. No eran ciertamente las únicas; pero una vez puesta la mano sobre ellas, el enlace natural de las cosas había de conducir al remedio de las demás.

La ley llamada Juárez, que, suprimiendo los fueros eclesiástico y militar, hizo de la ley común un regulador universal, ante el cual fueran iguales todos los hombres; arrolló de esta manera todos los obstáculos en que siempre se habían estrellado nuestros prematuros conatos para establecer un gobierno democrático. Esa misma ley, quitando á la curia eclesiástica el conocimiento que se había usurpado, de infinidad de procesos civiles, á título de capellanías, de imposiciones, de censos, de obras pías, de fundaciones, de testamentos, de legados piadosos y de tantos y tantos otros que inventó, para *divinizar* las riquezas que cuidaba de apropiarse; ha quitado al clero uno de los medios con que más poderosamente encadenaba los ánimos y fortunas de las, demasiado piadosas clases acomodadas de la sociedad.

Las diversas leyes, reglamentos, estatutos y órdenes con que se procuró dar á la institución militar el verdadero tipo, la verdadera organización, y sobre todo la verdadera dependencia que debe tener en una república, hicieron en mucha parte que el ejército dejase de ser un amago constante contra la paz, un verdugo eterno de las libertades públicas y privadas, un instrumento fácil y seguro de los que cifraban su misión de paz en asegurarse la más injusta de las dominaciones.

Pero el más grave y trascendental de los abusos era la acumulación de inmensas riquezas en una mano avara é insaciable, que las bendecía, para que, no pudiendo

ser tocadas de cofres afuera, tuvieran de cofres adentro una admirable virtud atractiva; que habia formado de ellas una inmensa red, en que tarde ó temprano venian á aprisionarse todas las propiedades; que tuvo la habilidad de sustraerlas al comercio lícito, reservándose la libertad de prodigarlas, comprando la deslealtad, premiando la perfidia y espensando las azonadas y motines. Tal fué el monstruo cuyos millones de cabezas se propuso cortar la ley de desamortizacion de bienes eclesiásticos.

Pero no era lo mas expedir esas leyes salvadoras: lo grave, lo atrevido y á la vez lo importante era ejecutarlas. Esta es la laboriosa empresa que, rudamente combatida y á punto de fracazar, comenzaba apenas á plantearse cuando se reunió el Congreso constituyente de 1856. No hay exageracion en decir que, durante sus discusiones, la nacion profundamente conmovida, tenia la perspectiva inquietante de un gran pensamiento, que se abre camino en el terreno de los hechos, pero con casi todas las probabilidades de perderse en el caos de las decepciones. La reforma social en todos sus ramos era una necesidad vital é imperiosamente reclamada: pero no podia efectuarse sino dominando resistencias poderosas, arrollando intenciones; seseculares y profundamente arraigados, venciendo enemigos resueltos á luchar sin descanso, porque para ellos la cuestion era de vida ó de muerte.

En semejante situacion ¿sobre qué base social podia levantarse el nuevo edificio político? ¿Sería sobre las instituciones abusivas, cuya destruccion se estaba apenas comenzando? Habria sido un contrasentido; porque tanto valia como emplear una mano en afirmar y la otra en derribar. ¿Sería sobre la esperanza de la nueva organizacion social? Esto es exactamente lo que se llama formar castillos en el aire: esto seria levantar y coronar un edificio, á reserva de formar despues los cimientos. Era, pues, preciso que la consumacion de la reforma viniese antes á fijar el estado definitivo de la sociedad.

Este pensamiento es para mí tan capital, y me inspiró desde entónces un convencimiento tan profundo, que todo lo habria pospuesto al interes de adelantar en su camino la grande obra de la regeneracion social. Soy enemigo cerrado de la dictadura; pero en aquella situacion solemne y delicada habria sido su ardiente partidario, con la sola condicion de que se me hubiese garantizado ponerla en manos de un Miguel Lerdo de Tejada, de un Melchor Ocampo ó de un Isidoro Olvera, que reunian tres cualidades, las únicas que yo hubiera exigido: un amor sincero y filosófico al progreso, un corazon recto y leal, una probidad intachable. Yo habria dicho á ese dictador: "con la mano sobre tu conciencia, corrige los vicios de esta sociedad." Y tranquilo en la mia, habria esperado la consumacion definitiva de la reforma.

Perdónese este castillo en el aire. Sin creer la cosa posible, y mucho menos que hubiera de ejecutarse á mi voluntad, solo he apelado á esa hipótesis para poner de manifiesto que que mis convicciones en aquella época eran, como todavia son, que debia trabajarse de toda preferencia en la reforma social, á fin de que sus conquistas definitivas sirviesen de base sólida y estable á la nueva organizacion política. Sinceramente hubiera yo aceptado una dictadura progresista; pero comprendí que no era realizable por tres consideraciones poderosas.

Es la primera: que si de dictadura se hubiera tratado, la eleccion no hubiera

recaido en un progresista. La persona que mas probabilidades tenia de obtenerla, era el general Comonfort; cuyo prestigio en aquella época era indisputable. Y Comonfort era mas á propósito para venerar, que para combatir las instituciones de cuya destruccion se trataba. Su plan favorito de organizar un partido nacional, contentando y halagando todos los intereses; sobre ser irrealizable, era la antítesis de la reforma. Su espíritu conciliador, su temple suave y su ánimo timorato en el sentido místico, lo habrian conservado siempre en el propósito de hacer del gobierno nacional un hijo obediente y sumiso de la Iglesia romana; siempre habria insistido en que el estado de las personas y otros actos importantes de la vida civil estuviesen á discrecion del clero católico; jamas habria desistido de que la religion de Estado fuese el resorte principal y dominante de la sociedad civil. Y no era ciertamente un dictador de esa especie el que la reforma necesitaba.

Es la segunda: que el pueblo no apetecia una dictadura. Así lo habia expresado con claridad en el hecho de elegir un congreso constituyente. No se habria, pues, prestado á elegir un dictador; y el congreso tampoco podia hacerlo por falta de facultades. Por consiguiente la dictadura solo podia ser obra de una nueva revolucion, sin título legítimo y sin probabilidad de resultado.

Es la tercera: que el plan de Ayutla, entónces ley suprema del país, habia dado al congreso la mision expresa de formar una Constitucion. Es cierto que el mismo plan estableció un gobierno provisional con facultades discrecionales, y que poco se le habria cambiado, convirtiéndolo en dictadura reformista; pero entónces habia necesidad de aplazar la mision del congreso y cambiar el término de su duracion; y despues de todo esto siempre el general Comonfort hubiera sido el dictador.

He entrado en estas consideraciones, para poner de manifiesto la delicada situacion en que se encontró el congreso constituyente. No podia establecer una dictadura transitoria, que con accion expedita y pronta consumase la reforma social; porque su mision era constituir desde luego al país. Tampoco podia diferir sus trabajos para mas tarde; porque estaba corriendo el año improrogable que le fijó la convocatoria. Menos podia declarar que la situacion social del país hacia imposible el buen desarrollo del sistema democrático federal; porque esto era tanto como desechar el plan de Ayutla en su parte mas esencial, contrariar el mandato expreso de los pueblos y frustrar el objeto principal de la revolucion. Tenia, pues, la necesidad indispensable de formar una Constitucion democrática federal: y he aquí lo que ha debido tener, como de hecho tuvo, á los diputados en constante tortura. Sabian perfectamente que la organizacion política de un país es la forma especial que se dá á sus elementos sociales: comprendian muy bien que esa organizacion debe acomodarse á la índole, á los hábitos, á las costumbres y aun á las tradiciones del pueblo; y palpaban al mismo tiempo que la índole, las costumbres, los hábitos, las tradiciones y mas aun las instituciones sociales existentes, no eran á propósito para la democracia ni para la federacion. No les quedaba mas recurso que el de suponer consumada la reforma, anticipando con la imaginacion el nuevo estado social que ella debia crear; y sobre esta base hipotética formar la Constitucion. Así la han formado; y por lo mismo no es extraño si contiene defectos y vacíos, que entónces no era fácil advertir y hoy se pueden corregir ó llenar.

Pero el congreso constituyente no podia conformarse con que su obra fuese un

mero castillo, en el aire. Profundamente convencido de que, sin la reforma social, no era asequible la perfección en el orden político; pero fatalmente precisado á decretar una Constitución, el único recurso que le quedaba era facilitar en esta la marcha y la consumación de aquella. El medio mas apropiado era espeditar la acción del nuevo gobierno, haciéndola pronta á la vez que fácil. El congreso no vaciló en adoptar esa idea, y he aquí como procedió.

En un régimen constitucional toda impulsión fecunda, toda dirección eficaz debe venir de la ley; por consiguiente para marchar con rapidez, es preciso desembarazar al poder legislativo, hasta donde la prudencia lo permite, de toda traba, de toda remora que pudiera contenerlo ó enervarlo. Esto se necesitaba para consumir la reforma en un corto período; y esa es la razón porque el legislativo de la Unión tiene mas bien el aire de una convención, que el de un poder normal. Debe entenderse que, al obrar así el constituyente, tenía el firme propósito de que una vez concluida la obra importante de la reforma, se entrase con fruto en la práctica neta y rigurosa de los principios; pero dejando ya asegurada la base del orden político.

Se tuvo otra razón también muy poderosa. El término señalado para que el congreso concluyese sus trabajos apenas bastaba para decretar la Constitución; y quedaba por expedir un número considerable de leyes orgánicas, sin las cuales era imposible la observancia de diversos preceptos importantes. Confiar la expedición de esas leyes á congresos compuestos de dos cámaras, era dilatarlas demasiado; y la demora era tanto mas grave, cuanto que sin la expedición de esas leyes, diversos artículos constitucionales y no pocas garantías quedarían en calidad de letra muerta. Desgraciadamente los hechos han venido á justificar esta previsión.

Tales son las principales razones que me decidieron á trabajar por la cámara unitaria. Se ve que la he preferido, no como una institución definitiva; sino como el medio único de reponer con celeridad la falsa base, en que de pronto fué preciso levantar el edificio político; y hacer practicable, reglamentándolos en leyes orgánicas, diversos derechos importantes. No sé si algún individuo del constituyente ha comunicado estas razones al actual secretario de relaciones; ó si este las ha presumido, al calcular los motivos que pudieron determinar el ánimo del legislador. Me inclino á lo segundo, en vista del estilo conjetural que ha usado en la circular de 14 de Agosto de 1867. De todos modos el espresado secretario ha herido en este punto la parte delicada de la cuestión.

Réstame explicar porque se dió á la cámara la organización que hoy tiene, y porque se cuidó de imposibilitar al ejecutivo, no solo para impedir, sino también para enervar la expedición de las leyes. Despues de tratar estos puntos, entraré á examinar si la cámara única ha llenado los objetos especiales con que fué establecida.

Adoptado el pensamiento de establecer una sola cámara, no era posible dar en ella representación directa y eficaz á los dos distintos elementos nacional y federal. Uno de los dos debía prevalecer; y lo importante era resolver, primero, á cual se daba la preferencia; y segundo, que especie de contrapeso ejercería el otro; porque no era justo escluirlo totalmente.

El primer punto era fácil de resolver. Desde luego, la razón principal que se tuvo para establecer una sola cámara fué la necesidad de dar al poder legislativo una acción fácil y espedita; y esto con la deliberada intención de que, consumando

prontamente la reforma, fijase á la mayor brevedad posible el definitivo estado social del país. No es dudoso que la obra de la reforma correspondía al elemento nacional: los vicios orgánicos no lo eran de este ó aquel Estado, ni los afectaban en su calidad de tales; eran vicios de que adolecía la sociedad entera, y que debían remediarse por completo, estableciendo un perfecto nivel: por consiguiente en este punto, mas que en cualquiera otro, resalta con evidencia la necesidad de que el agente sea propiamente nacional.

Por otra parte: la expedición de leyes orgánicas se refiere mas bien á un poder constituyente que á un poder constitucional; y es bien sabido que las asambleas constituyentes deben, por una parte ser unitarias, y por la otra estar animadas principalmente del elemento nacional.

Pero sin tener en cuenta esas misiones especiales, el solo hecho de establecer una cámara, induce la necesidad de formarla con el elemento nacional. Esto se comprende fácilmente sujetando la materia á un ligero examen.

El elemento federal por sí solo apenas basta para determinar una confederación de Estados. Una cámara federal representaría á esos Estados en su calidad de entidades soberanas; pero nada habría que diese al gobierno el carácter de nacional, ni la acción directa que como tal le corresponde. Suprimida así la parte principal del gobierno, este perdía su naturaleza mixta.

Y no solo quedaba eliminado el elemento nacional como agente directo, sino también en calidad de contrapeso. El modo único de darle representación y actividad es el sufragio universal, ejercido sin intervención de los Estados. Pues bien: ese sufragio no podría tener lugar para el nombramiento de la cámara, porque lo resiste su naturaleza federal; y aunque concurriera para constituir los poderes de los Estados, estos representan el interés local, que está ó puede estar con frecuencia en antagonismo con el nacional. Por tales motivos, es lógico decir: que el establecimiento de una sola cámara federal importa la destrucción del sistema.

No sucede lo mismo cuando la cámara es popular. Desde luego, el elemento federal tiene su natural representante en los Estados, que poseen medios y pueden aprovechar las ocasiones de contener los avances del poder nacional. Tiene á los mismos funcionarios de la Unión, que, hijos de los Estados, y ligados con ellos por afección y por intereses, han de procurar el justo equilibrio entre la marcha nacional y la local. Tiene el gran recurso de las elecciones, que verificándose en periodos cortos y en los Estados, en mano de estos está nombrar representantes que, al cumplir su misión nacional, no pierdan de vista el interés especial del Estado. Tiene en fin ese espíritu de unión, rara vez desmentido, á virtud del cual los representantes de un mismo Estado forman un grupo, que siempre tiene por mira ver y tratar los negocios en sus conexiones y relaciones con los del Estado. Cada uno de estos motivos, y con mas razón el conjunto, dan por resultado que en una cámara popular siempre sea atendido y acatado el interés federal.

Para quitar al ejecutivo toda acción enervante en la expedición de las leyes, se tuvieron presentes tres razones: la una fundamental y las otras de circunstancias.

La primera consiste en que, conforme á los principios, el Ejecutivo es, como su nombre lo espresa, el mero ejecutor de las leyes. Su voz tiene peso y autoridad, por cuanto á que posee la ciencia de los hechos, conoce los resortes y las conexio-

nos de la política práctica, tiene ocasiones frecuentes de palpar y apreciar las necesidades públicas; y por todos estos motivos está en aptitud de excojitar oportunos remedios, ó percibir los inconvenientes de las medidas legislativas. Todo esto funda muy bien los derechos de iniciar, de informar, de discutir, y la facultad de razonar el uso que de ellos haga; pero una vez votadas las leyes, ya no queda mas que el derecho y la obligacion de ejecutarlas. Dar veto absoluto es violar en su misma esencia el principio de la division de poderes; porque es dejar al arbitrio del ejecutivo la existencia de las leyes. Dar veto suspensivo á solo el ejecutivo, es destruir el principio representativo, que descansa en la base indispensable de las mayorías absolutas. Ya antes he desarrollado mis ideas sobre este punto.

La primera razon de circunstancias fué hasta cierto punto odiosa, pero atendible. El gobierno provisional estuvo constantemente en pugna de principios con el congreso constituyente: y como era seguro que la eleccion de presidente constitucional recaeria en el general Comonfort, debió presumirse que este seguiria su misma política; y sí, como era de esperarse, el nuevo congreso era progresista, ó tenia que ceder, ó su marcha hubiera sido muy lenta y trabajosa.

La última razon fué, que la existencia de la cámara unitaria debia ser transitoria y de corta duracion; y la preponderancia que se le daba, era por una parte necesaria para su mision especial, y por otra podia ser moderada al entrar á la ejecucion neta de los principios constitucionales.

De lo dicho resulta: 1º Que el establecimiento de la cámara unitaria ha sido una desviacion de los buenos principios; pero autorizada por el alto interés nacional de llevar pronto al término deseado la reforma social del país. 2º Que la estructura y modo de obrar que se le dió, no eran los mas á propósito para garantizar una marcha reposada y tranquila; pero era el único modo de facilitar el pronto cambio de nuestro imperfecto estado social.

La cuestion sobre si nuestros congresos constitucionales han llenado su importante mision, no puede ser resuelta sino en sentido negativo. De ello debe culpárseles en parte; pero en otra es preciso descargarlos de toda responsabilidad. Para lo segundo es preciso tener en cuenta las circunstancias. El primer congreso apenas llevaba dos meses escasos, cuando fué interrumpido por el célebre golpe de Estado de Diciembre de 1857. El segundo vino despues de la revolucion de tres años: sus primeros trabajos debieron tener por objeto preferente la reparacion de los males causados y la reorganizacion de la administracion pública: pronto sobrevino la invasion extranjera, y sus peligros y los negros horizontes que descubria, han debido concentrar como en efecto concentraron toda la atencion nacional. El tercero nació y funcionó un corto periodo bajo la presion de la guerra extranjera. El cuarto y el quinto han venido despues á encontrarse un pueblo estenuado, falto de fuerzas y casi de vitalidad, aunque lleno de fé y de esperanzas, y eficazmente aleccionado en la escuela del infortunio. Seria injusto culpar á nuestros congresos por estos tristes acontecimientos.

Pero causa cierta pena, cierta amargura profunda recordar, que casi todos ellos parecen no haber comprendido el principal objeto con que se estableció la cámara unitaria. Ninguna ley, ningun proyecto importante se ha presentado que revele el ánimo de poner una mano firme é inteligente en la grande obra de la reforma

social. Si nos hubiéramos atendido á la accion normal del poder legislativo, la reforma no solo se habria estacionado en lo que pudo hacer antes de espedida la Constitucion; sino que, sufriendo la pena á que están irremediamente sujetos los reformadores inactivos, habria retrocedido. En este sentido creo que podemos culpar á nuestros congresos: son responsables, no por no haber consumado, sino por no haber siquiera intentado.

Afortunadamente la Providencia, que vela sobre la suerte de las naciones, ha dispensado á México, y puede decirse que á manos llenas, su benéfica proteccion. Enmedio de los desastres de una lucha fratricida, al estallido del cañon reaccionario que amagaba los muros de Veracruz, esa heroica ciudad ha visto á la reforma dar pasos gigantescos. Miguel Lerdo de Tejada, y el nunca bien sentido Ocampo, estaban allí con toda su sencillez republicana, pero con toda su firmeza de apóstoles, con toda su fé de reformadores insignes. Estaba también Juan Antonio de la Fuente, ese noble moderado, que en fuerza de su inteligencia, de su providad y de su patriotismo, comprendió la altura á que debia colocarse; y obedeciendo á un impulso generoso, igualó y casi sobrepasó las tallas colosales de sus ilustres colegas. ¿Y por qué no mencionar á Manuel Ruiz? No califico su conducta en los últimos años, ni me importa si alguno lo aborrece: Manuel Ruiz ha sabido ponerse en Veracruz al nivel de sus compañeros: el secretario de Justicia hizo en punto á reforma todo lo que se podia pedir al mas liberal, al mas inteligente y mas patriota. Seria también una injusticia omitir á Guillermo Prieto. Este, en su ley de 5 de Febrero de 1861, ha dado la última mano, y como suele decirse, el golpe de gracia á la ocupacion de los bienes del clero, declarando que dichos bienes eran y siempre habian sido propiedad de la nacion.

En Veracruz la reforma fué un hecho consumado: lo que allí quedó por hacer, debia venir por necesidad, como consecuencia natural de lo hecho. Pero quedó consumada como hecho meramente legal. Era necesario encarnarla con las costumbres: era preciso que sus diversas conquistas, entrando al rango de instituciones sociales, comunicasen nueva sávia y diesen un tipo definitivo á la vida nacional. Esto se ha conseguido en parte, merced al buen sentido de los pueblos, y merced también á que, por un lado la fuerza irresistible de los hechos consumados, por otro los resortes del interés privado, y por otro en fin, la falsa política de Maximiliano, han cooperado eficazmente á desalentar al partido reaccionario. El resultado es que las resistencias serias casi han concluido; y las conquistas de la reforma adquieren cada dia mas consistencia.



PARRAFO II.

CUESTION DE ACTUALIDAD.

Las ideas emitidas en la última parte del párrafo anterior, indican claramente la intencion de llegar á la conclusion siguiente: "Ya es tiempo de establecer dos cámaras." Sinceramente es mi deseo; pero debo confesar, y lo hago sin pena, que mi opinion aun no está afirmada en ese sentido. Encuentro en pró y en contra razones poderosas, y pienso que es importante pesarlas con calma y detenida meditacion.

La reforma ha llevado sus conquistas legales casi hasta el último punto; pero no puede decirse que están completa é irrevocablemente consumadas. Aun queda mucho que hacer para perfeccionarlas y darles el carácter y la consistencia de definitivas. En cuanto á leyes orgánicas son pocas las que se han expedido; y por desgracia están muy distantes de la perfeccion. Algunas, lejos de desarrollar el espíritu de la Constitucion, lo han contrariado visiblemente. Las que faltan son de una importancia vital; y los vacíos que están llamadas á llenar, no pueden quedar por mas tiempo. Los tropiezos, los verdaderos conflictos que ya han tenido lugar, reclaman un pronto remedio. Si, pues, no se han llenado los objetos de la institucion, la prudencia aconseja meditar, si, mas bien que abolirla, convendria darle actividad y eficacia. Esta consideracion es bastante atendible en el sentido de emplazar para un poco mas tarde la nueva organizacion del poder legislativo.

Pero hay otras razones que fundan el extremo opuesto. En primer lugar: está demostrado por la esperiencia que nuestros congresos unitarios no dan á la reforma social la importancia y preferencia que reclama: no quieren ver que, si el constituyente consintió en separarse de los estrictos principios, ha sido con el solo objeto de facilitarla y abreviarla. Y no es ciertamente fácil cambiar el espíritu de nuestros congresos, que solo quieren ocuparse de la política del día, ó de mejoras propiamente materiales.

Por otra parte, para nadie es dudoso que, en la marcha normal, la cámara unitaria, sobre ser un contraprincipio, tiene mil peligros y mil inconvenientes. La Constitucion se resolvió á pasar por ellos, con la sola mira de dar pronta cima á la reforma social y perfeccionar, tambien prontamente, las instituciones políticas; pero si ni una ni otra cosa se consigue, ¿á qué fin prolongar los sacrificios? ¿Por qué

seguir corriendo los peligros? ¿Con qué pretexto continuar obrando fuera de los principios?

Ademas: hay la fatalidad de que, precisamente aquellas causas que por muy conocidas deben producir determinados efectos, entre nosotros producen esactamente los contrarios. El gran peligro de la cámara unitaria consiste en que el poder legislativo, por ser demasiado espedito y no tener diques eficaces, se sobreponga al ejecutivo y pueda nulificarlo. Entre nosotros, ¡cosa singular! el ejecutivo se ha sobrepuesto al congreso, hasta el grado de hacerlo instrumento pasivo de sus miras, y ejecutor celoso de sus pensamientos. Esto procede, es verdad, de causas accidentales que ya indiqué arriba, y por eso me ahorro la pena de repetirlas; pero no debo abstenerme de observar que, si la dominacion del poder legislativo sobre el ejecutivo es un grave mal, la de este sobre aquel constituye una monstruosidad sin nombre; porque es la subversion completa de todo instinto de orden, de toda nocion de verdad y de toda regla de justicia. Donde el poder ejecutivo prepara y determina las revoluciones legislativas, el orden constitucional, el sistema representativo y la soberanía popular son una mentira. Si á precio tan alto y peligroso se ha de comprar la subsistencia de la cámara unitaria, es preciso abolirla sin demora.

Estamos en una grave alternativa. El interes nacional bien entendido dicta, que, subsistiendo algun tiempo mas la cámara unitaria, se dedique de preferencia, y casi esclusivamente, á concluir la reforma social y dar el necesario complemento al régimen político. Esto por un lado. Pero por otro vemos que la cámara, desentendiéndose completamente de las cuestiones sociales y mirando como objeto muy secundario la expedicion de las leyes orgánicas, concentra toda su actividad en las luchas de partido, en la política del momento que es muy transitoria y lleva mal rumbo, en prolongar indefinidamente esa inquietud febril y esa atonía fatal, que constituyen lo que nos atravesamos á llamar vida nacional.

¿Qué debe, pues, hacerse en situacion tan delicada? Ya he dicho que mi opinion está indecisa; y ahora debo esplicar que mi vacilacion procede de que no está en mi arbitrio cambiar las opiniones ajenas. El congreso tiene necesidad de resolver la cuestion; y espero que la resolverá en el sentido mas patriótico, mas ilustrado y que mejor asegure los intereses nacionales. No debo dudar que los ciudadanos diputados, escuchando á su conciencia, han hecho ya el siguiente raciocinio: "El congreso constituyente consintió, á su pesar, en establecer una sola cámara con la mira, por cierto muy importante, de concluir la reforma social y dar complemento á la organizacion política. Si hubiera tenido arbitrio para crear una dictadura ó una convencion extraordinaria, que llevase ambos objetos; de seguro habria organizado el poder legislativo normal, encomendando su ejercicio á dos cámaras. Si al discurrir el proyecto de una sola, se le hubiera podido convencer de que esta no se ocuparía de la reforma, ni de las leyes orgánicas; indudablemente no la habria votado." Despues de estas observaciones, es natural que los ciudadanos diputados, entrando en sí mismos, se hayan penetrado bien de los que les prescribe y exige su deber. Les dicta desde luego, votar en sentido de que haya dos cámaras; porque los principios, las conveniencias, el orden, la seguridad, las garantías, todo conspira á fundar la bondad de ese sistema. ¿Pero deben plantearlo desde luego?

Resuelva antes su conciencia de hombres públicos y de hombres honrados las siguientes preguntas: ¿Se han de dedicar de toda preferencia á consolidar la reforma social y expedir las leyes orgánicas ofrecidas en la Constitución? ¿Se comprometen á no legislar en el orden común, sino solo sobre aquellos puntos en que haya absoluta necesidad de hacerlo? ¿Se forman el propósito de esquivar las cuestiones de partido, y sobre todo aquellas que tienen un carácter personal ó de bandería? ¿Auerdan desde hoy tener períodos extraordinarios de sesiones, en que solo se trate de cuestiones sociales y de leyes orgánicas? Si las contestaciones son afirmativas, harían muy bien en diferir el establecimiento de la segunda cámara, para la conclusión de las legislaturas que ha de seguir á la presente; bien entendido que entre ambas han de llenar en todas sus partes los dos grandes objetos mencionados. Pero si las cosas han de seguir como hasta aquí, si el congreso se empeña en desconocer su misión; entonces, ciudadanos diputados, lo mas pronto es lo mas provechoso; votad la segunda cámara, y que se establezca sin demora. La infracción de los principios puede ser disculpada y hasta santificada, cuando se tiene seguridad de que va á servir para grandes fines sociales, políticos ó humanitarios; pero infringidos sin objeto, no es digno de seres racionales, ni menos de los que tienen la alta misión de trabajar por el bien y felicidad de una nación.

La cámara unitaria fué votada, con conocimiento de que era una desviación de los buenos principios; pero con la persuasión profunda de que era el único medio de dar vida á la Constitución, convirtiendo pronto en base real y efectiva la muy falsa que solo puede darse con la imaginación: se votó, con la fundada esperanza de que una ó dos legislaturas bastarían para llenar esos importantes objetos: se votó en fin, con el firme propósito de que, una vez llenados, se organizaria de nuevo el poder legislativo, con total arreglo á la naturaleza del sistema y á las muy provechosas lecciones que nos han dado los dos pueblos mas reposados y mejor constituidos.

Seria una decepción dolorosa que la cámara unitaria no llenase su misión, que siempre fué vista como providencial y decisiva para la suerte futura de la nación. Pero si desconociéndola, omite lo único bueno para que fué creada, y solo se dedica á lo malo para que se dejó una puerta, porque no era posible cerrarla; es mil veces preferible entrar de una vez á la observancia estricta de los principios.

Este es mi modo de ver la cuestión. A la ilustración y patriotismo del congreso toca resolverla en conciencia.

CONCLUSION.

O debo dejar la pluma sin reconocer, una vez mas, que son tan graves y difíciles las materias que me he atrevido á tratar, como es escasa y poco cultivada mi pobre inteligencia. Nada extraño es, pues, y si muy natural que haya incidido en frecuentes y acaso indisculpables errores. De ellos pido perdón, apelando á la benevolencia de las personas que se sirvan leer este imperfecto ensayo. Diré en mi disculpa que estoy y siempre he estado muy distante de la intención pretenciosa de enseñar; mi modesta aspiración se ha limitado á los dos objetos que anuncié: primero, explicar los motivos por qué en el congreso constituyente trabajé por una sola cámara, no obstante que tenía desde entonces el convencimiento íntimo de que, para la perfección del sistema, es preciso que haya dos; y segundo, abrir una discusión en que, talentos mas felices y mejor cultivados ilustren las vitales cuestiones, que la representación nacional está en vísperas de resolver. No sé hasta qué punto me ha sido posible llenar el primer objeto: en cuanto al segundo alimenté la esperanza de que se realizaría cumplidamente. Ojalá sea así para bien de la patria.

Me voy á permitir varias explicaciones, que dan lugar á otras tantas súplicas.

Es la primera. Para escribir el presente ensayo he sido impulsado por motivos de circunstancias; y bajo tal aspecto mi obra ha debido ser de interés pasajero y momentáneo. Pero como la importancia de las materias es grande; como las cuestiones se enlazan con la alta política, con la legislación en su parte mas elevada y con el orden social en lo que tiene de mas interesante y delicado, he debido darles cierta amplitud, cierta generalidad, que solo corresponden á los trabajos serios. Acaso por conciliar estos extremos, me he salido de los límites á que deben ceñirse las obras de circunstancias, y no he llegado á la altura de las de interés permanente; pecando así á la vez por exceso y por defecto. A este cargo solo puedo contestar con lo que ya he manifestado: no presento mi obra como perfecta, sino como un estímulo para que otras lo sean.

Segunda explicacion. Precisado á fundar mis razonamientos sobre el conocimiento de los hechos, he entrado á hacer apreciaciones que espresan mi incomformidad con la marcha de la cosa pública; y como hay la circunstancia de que desde la célebre convocatoria de 14 de Agosto de 1867 he desaprobado alta, si bien lealmente, la política oficial, pudiera creerse que las apreciaciones á que aludo eran un arma de partido, un medio poco digno y nada noble de satisfacer ódios políticos. No está en mi arbitrio cambiar los pensamientos ajenos, y ménos los de aquellas personas que por sistema se apartan del terreno de los principios, para no ocuparse sino de saberir á los individuos; pero si está en mi mano protestar, como lo hago bajo la fé de hombre honrado, que al tomar la pluma he procurado despojarme de todo sentimiento apasionado, de toda aspiracion de partido. Los juicios que emito, las calificaciones que hago, son el resultado de mis estudios, son la espresion leal de mis convicciones, son si se quiere la manifestacion de mis deseos; pero con la mano sobre mi conciencia aseguro que he hecho todos los esfuerzos posibles para acallar la voz de mis pasiones. Si me he equivocado, lo cual es muy fácil, se me puede combatir victoriosamente; y este servicio á la razon y á la justicia será recibido por mí como un favor, porque de tal reputo el abrirme un camino hácia la verdad.

Tercera explicacion. No me he conformado con exponer las doctrinas de los publicistas mas acreditados: me he tomado la libertad de modificar algunas, contrariar otras, y en algunas materias he presentado pensamientos nuevos. Comprendo hasta qué punto es temerario este atrevimiento; y tengo por seguro que mis ideas no encontrarán eco. Con todo, me atrevo á suplicar á las personas que tengan la paciencia de leer este escrito, se sirvan dispensar á mis indicaciones un poco de atencion. Reconociendo que los pensamientos deben ser malos, por el solo hecho de ser míos; creo sin embargo que se les puede consagrar algunos momentos de meditacion, siquiera para ver con toda claridad las razones que los condenan. Seré mas esplicito: cuando un hombre que goza de reputacion dice algo nuevo, el nombre del autor es motivo suficiente, si no para adoptar sus ideas, sí para estudiarlas y meditarlas: por el contrario basta que un hombre oscuro y sin antecedentes proponga una idea nueva, para que se dé de mano á su obra, diciendo con cierta confianza—este hombre no es capaz de inventar nada nuevo. Y bien: yo que me hallo en el segundo caso, estimaria que, no por mí, sino por consideracion á las ideas, se hiciese el sacrificio de meditarlas un poco. Esta súplica se dirige de una manera especial á los respetables ciudadanos diputados al congreso de la Union y á las Legislaturas de los Estados. Llamados á resolver y por lo mismo á estudiar en toda su amplitud y profundidad los puntos de reforma iniciados, no es mucho pedir que se tomen la molestia de examinar los pensamientos de un hombre, que si por ignorancia ha caído en error, en cuanto á intenciones es guiado por las mejores y mas rectas, y desea encaminarlas al acierto y á la perfeccion, que sin duda se lograrán en una discusion amplia y razonada. Con todo gusto y sin la menor pena reconoceré mis errores, si al verlos refutados tengo la satisfaccion de decir:—Se han mejorado las instituciones de mi patria: sus legisladores se han puesto á la altura de la civilizacion moderna y han sabido aprovechar las lecciones de la historia y de la experiencia propia, y los adelantos de las ciencias sociales y políticas.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

