

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 traslimitar 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 exámen 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

tambien de manifiesto su falta de estudio. El autor de la circular ha comprendido la cuestion 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 presentido, mas bien que estudiado, la materia. Por no hacer una anticipacion 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 cuestion.

Pasemos al dictámen de la comision 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 tambien notable, de un talento fácil á la vez que profundo, de una instruccion no comun, de un genio elevado y observador. El Sr. Alcalde, jóven tambien jurisconsulto, talento vasto, atrevido y convenientemente cultivado, genio emprendedor y perseverante. Es seguro que, cualquiera de los tres habria 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 legislacion moderna; á los publicistas ingleses, que tan bien han sabido explicar las ventajas de los gobiernos constitucionales, cuya base principal es la conveniente separacion en el ejercicio de los poderes públicos; á los estadistas americanos, que con tan buen éxito han adoptado y sabido practicar la feliz combinacion de los principios democrático y federativo en un régimen constitucional. Con tan buenos elementos, repito que cualquiera de los individuos de la comision habria ejecutado una obra perfecta y muy digna de atencion.

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 eleccion. Puesto que de copiar se trataba, natural y conveniente era preferir á un autor americano. La cuestion para nosotros es esactamente 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 puedé desear. Este escritor es sin disputa uno de los mas autorizados; porque habiendo tenido una participacion directa y muy principal en la formacion de la Constitucion 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 cuestion de una manera muy notable, así por su concision como por la fuerza de sus razonamientos. Con todo, yo habria preferido á Story; porque al estudio detenido y profundo de lo que escribieron los hombres de la Convencion y sus contemporáneos, reúne la observacion inteligente y concienzuda, durante cuarenta años, de la práctica del régimen constitucional.

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

cion. Laboulaye es frances; 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 legislacion, 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 tambien falsos.

Las tres apreciaciones que acabo de hacer pudieran ser mal comprendidas y atraerme una crítica severa. Pudiera pensarse que deprimó al genio frances; 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 justificacion del tercero.

Primero. Los escritores franceses han sabido adquirir y conservan en el mundo ilustrado una justa y muy alta reputacion; pero por su origen, por su educacion, por sus tradiciones, por sus hábitos, y sobre todo, por estraños 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 legislacion es accidental, y por decirlo así complementario; no constituye la mira principal, el punto objetivo; su mision 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 legislacion; pero no es el estudio de la legislacion misma. Y Laboulaye ha escrito como mero historiador. No afronta las cuestiones fundamentales de la legislacion 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 perfeccion 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 demostracion á *priori*, base de la legislacion propiamente dicha. El mismo Laboulaye se encarga de justificar éstas apreciaciones cuando dice en términos espresos: "Toda la cuestion se reduce á saber si con dos cámaras no hay mas garantías que con una sola." Es cierto: esa es la cuestion práctica, única que compete al crítico historiador; pero no es toda la cuestion 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 pasion, 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 comun 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 unidas representan á la nación, unidas se creerian 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 promediaria 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 ningun 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: despues 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 Frankiin 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 esperiencia; 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 esperiencia 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 esperiencia 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