

LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS

Aunque Horacio ha dicho: *sumite materiam vestris qui scribitis equam viribus.....* yo he tomado una materia superior á mis fuerzas: voy á estudiar lo que son en México las instituciones políticas.

1. Dos partes comprende mi estudio, porque debo bosquejar primero en sus rasgos culminantes el nacimiento y el desarrollo de las instituciones políticas, y hasta después su actual estado según nuestras leyes.

2. Ahora bien, las armas rudimentarias de piedra y los esqueletos de conformación brutal encontrados en distintas excavaciones, y estudiados por los antropólogos, nos han revelado la existencia de agrupaciones humanas en tiempos anteriores á la historia; la comparación entre esas agrupaciones y las actualmente existentes en los pueblos más salvajes, han permitido por medio de inducciones reconstruir el estado social de las primeras edades, y es así como se puede afirmar que en ellas sólo aparecen hordas sin gobierno constituido, errando en persecución de la caza, armadas con pedazos de sílex y mal vestidas con pieles de bestias; pero cuando se les presenta un peligro común á sus individuos, estos se reúnen, y en su asamblea primitiva se destacan desde entonces los elementos primordiales de las instituciones políticas, esto es, un grupo que discute, un hombre que prepondera en ese grupo, y la multitud que escucha y obedece. Dada una resolución todos la ejecutan: marchan al combate si al combate se les llama, destruyen el peligro común y en seguida vuelven á su desunión primitiva; vuelven á ser, como los Abors, semejantes al tigre: cada uno se manda á sí mismo; cría lazos pasajeros con la mujer, y dejando

á los hijos que vivan cuando niños al lado de la madre, y que después subsistan solos, cada uno produce lo que puede consumir.

3. Las incoherentes uniones sexuales constituyen la promiscuidad, y en ella, no pudiéndose determinar quién es el padre de cada uno de los nacidos, los niños no pueden reconocer, casi, más abrigo ni más protección que la de las madres: estas por tanto predominan á pesar de los malos tratamientos, á lo menos en los tiempos normales; y su gobierno, débil y vacilante, es el matriarcado que no excluye, sin embargo, el de los hombres para todas las empresas guerreras. Si las luchas se multiplican, un guerrero tiende á ejercer el mando de una manera constante; cuando él falte será sustituido por otro que se elija entre los demás; pero como sus cualidades deben encontrarse con frecuencia entre sus parientes, se elegirá á uno de estos para el gobierno; como, por otra parte, entonces no se pueden distinguir otros parientes que los de la línea materna, serán elegidos los hermanos del jefe muerto; si no tiene hermanos, puede suceder que se elija á su madre, que es la única con la que puede demostrarse el parentesco, y de este modo vuelve á aparecer otra de las manifestaciones del matriarcado, como se ve entre los Batas de Sumatra; aunque el principal resultado de él consiste en instituir en la línea femenina la sucesión de los jefes.

4. Haciéndose más intenso el poder individual por el uso de mejores armas, se aviva el instinto de la propiedad y se debilita por lo mismo la promiscuidad, llegando por fin la mujer á convertirse en la esclava de uno sólo; al volverse así más permanentes las relaciones sexuales aun cuando subsista la poligamia, puede no obstante determinarse por fin quién es el padre, y éste, que es el más fuerte, está destinado así á rechazar las agresiones exteriores, en tanto que la madre, ó las madres y los hijos, que son los súbditos, suministran lo que el jefe consume. A su turno los hijos dan nacimiento á nuevas familias, pero quedan todas subordinadas al padre común, hasta el grado de vivir en ciertos casos bajo una sola tienda, como pasa con los búlgaros de las montañas; y así, aunque el padre muera, subsiste su recuerdo unificando al grupo: de este modo, de la familia surge la gens latina, la gens griega ó la agrupación patriarcal hebrea, que se agranda adquiriendo esclavos y se enriquece cultivando ganados si ha llegado al régimen pastoral; el patriarca es el jefe, sus hijos ya desarrollados forman un cuerpo consultivo y rechazan con el padre las invasiones; mientras que la madre, los hijos pequeños y los esclavos, son la multitud sin voluntad que produce lo necesario á los guerreros.

5. Si un enemigo común á varias gens¹ se presenta, estos se reúnen y en asamblea reaparecen los tres elementos ya indicados, siendo uno de los patriarcas el jefe que prepondera; los demás patriarcas, el grupo que discute, y los esclavos, los hijos, los irresolutos, y en algunos casos también las mujeres, la multitud que solamente escucha y obedece: para luchar, la Asamblea elige transitoriamente un caudillo y marcha al combate; pero una vez que triunfan las gens se separan de nuevo, y sólo que las empresas en común se eslabonen, la reunión se hace normal á la vez que la existencia de un jefe: se crean así la curia romana y la fratria helénica, y en ellas ya pueden distinguirse perfectamente un cuerpo director y organizador que rechaza á los enemigos, otro productor que satisface sus propias necesidades y las de los guerreros, y otro distribuidor, el de los comerciantes que reparten los productos.

6. Según las condiciones en que se encuentre una sociedad, puede quedarse ó no estancada en cualquiera de las etapas anteriores ó de las siguientes; pero si guerras amenazan á varias curias simultáneamente, estas se unen formando así un estado doblemente compuesto, una tribu que será permanente si las causas de su formación subsisten, y en la que hay siempre un jefe unificador de las operaciones, jefes de curias que siguen mandándolas privadamente y forman á menudo un cuerpo consultivo, y hombres libres que constituyen la agrupación común de los guerreros; en torno del órgano de dirección así constituido subsisten, entre tanto, como en el tipo anterior, los productores y los distribuidores.

7. Por último, varias tribus sedentarias reunidas constituirán ciudades, y varias tribus errantes formarán confederaciones nómades; en uno y en otro caso gobiernos triplemente compuestos en los que, reproduciendo los elementos constantes, aparecerán: un jefe común para unificar, jefes de tribus en asamblea consultiva, y guerreros libres en la base de la agrupación; mientras paralelamente y en mayor ó menor grado se desarrollen el grupo productor y el distribuidor. Es de este modo como en la antigüedad se organiza Roma entre los pueblos sedentarios y la Germania entre los nómades; es así también como se han formado en la Edad Media confederaciones de ciudades, y así, finalmente, cómo por fusiones y agrandamientos han aparecido los actuales pueblos.

¹ Para mis estudios hago extensivo el nombre romano de gens á todas las agrupaciones de su especie existentes entre otros pueblos, y otro tanto hago con la palabra curia.

8. Ahora bien, si en un estado naciente predominan las guerras exteriores, si para tener éxito en los combates es preciso menoscabar la iniciativa propia por la obediencia á un caudillo, llegará un momento en que éste obligue á sus guerreros á elegir á su heredero como jefe, constituyendo un despotismo hereditario; y si el caudillo es además el representante de los antepasados y el Sumo Sacerdote, será llamado dios por el pueblo, como pasó en las terribles monarquías de la antigua Asiria. No obstante, para que el monarca pueda desempeñar sus múltiples funciones, necesitará auxiliares, y así, amigos tal vez, ó caudillos ó sacerdotes le traerán noticias, le ayudarán á resolver las cuestiones ó ejecutarán sus órdenes creando los ministerios primitivos; pero si el poder de los ministros es grande llegarán á ser como el rey; hereditarios, formarán por lo tanto una nobleza y suplantarán á los monarcas débiles como suplantaron á los haraganes sucesores de Carlo Magno, para dar lugar después á una nueva dinastía. Si la monarquía despótica así organizada, domina en un territorio extenso, conservarán al principio las localidades conquistadas su régimen propio, pero absorbidas después por el poder central sólo tendrán las autoridades que él les dé, y el absolutismo se irá desarrollando en todos los puntos del organismo como se desarrolló en Persia, hasta las más remotas de las satrapías. La ley que en su origen no es más que la costumbre, y que se completa después por la interpretación religiosa como lo demuestran China y Judea, sin desconocer estas fuentes, es en los gobiernos despóticos la voluntad omnímoda del monarca apenas templada por este cuarto manantial de leyes, la opinión pública que se esboza en los ministerios, como pasa bajo el terrible régimen del tzar ruso. La ejecución de la ley dependerá allí también del supremo jefe, y de un modo correlativo la producción con su elemento primero, la propiedad sólo existirá á su arbitrio y destinada á alimentar el enorme cuerpo de gobernantes, en tanto que la distribución se encadene por una reglamentación indefinida como se hizo en el antiguo Perú bajo el despotismo de los Incas.

9. Si las necesidades de la guerra son menores, si la raza es más activa, y la topografía del terreno, impidiendo las fáciles comunicaciones, dificulta el predominio de uno sólo, tiende á egemonizar el grupo de valientes que en las primeras asambleas hablaba y discutía. Sin desaparecer el jefe común que unifica siempre y ejecuta las decisiones, los caudillos forman, más que un cuerpo consultivo, uno deliberativo; y, rechazando lentamente á la multitud, de menos valer, constituye una oligarquía que al volverse absorbente se vuelve también he-

reditaria á la manera de algunas de las célebres Repúblicas italianas de la Edad Media. Dicha oligarquía, conservando más ó menos como leyes la costumbre y la interpretación religiosa legista, sin embargo, por sí misma sancionando á veces sus decisiones por la voluntad que manifiesta la masa común, desempeña las funciones ejecutiva y judicial por medio de ayudantes que forman ministerios, y si el país tiene cierta extensión, tiende á trasformar en oligárquico el gobierno de las localidades, como lo hizo con sus dependencias, la aristocrática Esparta.

10. Finalmente, en un país en el que las guerras casi no existan, ó en el que se vayan retardando, la cooperación forzosa cederá el puesto á la cooperación voluntaria, para la formación de las instituciones políticas. De los tres elementos primordiales del Gobierno, la multitud prevalecerá, nombrando representantes que manifiesten su voluntad, y que por tanto legislen, otros que ejecuten las leyes, y otros aún que las apliquen administrando justicia, y formará así un cuerpo director representativo, en tanto que la masa de la población produce y distribuye las riquezas, según las leyes de la oferta y la demanda, independientes de las autoridades. Instituciones de este género son las que casi se han formado actualmente en los pueblos más civilizados, y en todas las localidades de los que en ellos son bastante extensos, se reproducen en pequeño sus mismos caracteres; pero tanto en la monarquía como en la aristocracia ó en la democracia, que constituyen los tres tipos, se encuentran siempre los elementos fundamentales: jefe, caudillos y pueblo, que han dado nacimiento á uno ú otro régimen, según que hayan ó no preponderado.

11. Al reasumir la evolución de las instituciones, sirviéndome de los principios consignados por el inmortal Spencer, he considerado pueblos en los que persisten las condiciones exteriores indispensables para el desarrollo de cualquiera de los tres sistemas: es inconcuso que si dichas condiciones cambian, las instituciones tienen que cambiar igualmente, como pasó con los Gobiernos aristocráticos de la Edad Media, convertidos en absolutistas, gracias á la necesidad de la cooperación forzosa, bajo un solo jefe, en las múltiples guerras exteriores; las monarquías de la historia moderna fueron instituidas á su turno por las democracias contemporáneas, debido al desarrollo de la iniciativa individual; y la misma democracia podría retroceder hasta el absolutismo por la reaparición de condiciones favorables, como retrocedió al verificar las terribles guerras provocadas por la revolución francesa cuando fué preciso que el triunfo y la ambición de la República se encomendaran á un tirano, dando así margen á la monarquía napoleónica.

Queda así bosquejado el origen y el desarrollo de las instituciones políticas; pero debo todavía diseñar el estado de ellas en México.

12. Cuando la humanidad ha adquirido el conocimiento de los tres tipos de gobierno, puede suceder que un país que se funda, se constituya, sin pasar por Estados anteriores, en cualquiera de los sistemas referidos, como lo hizo la República de Liberia, que apareció en la primera mitad de este siglo en el Oeste del Africa. Cuando un Estado en anarquía se organiza por fin, los constituyentes pueden elegir igualmente el tipo de gobierno ó implantarlo sin sufrir transiciones exteriores, y es así cómo en 1857 quedó organizada con un gobierno representativo la República Mexicana.

13. Los representantes del país manifestaron en el art. 39 de la Constitución que la soberanía nacional reside en el pueblo; y, con la autoridad del mismo, dividieron el territorio en Estados libres y soberanos para su régimen interior; los unieron, no obstante, en una Federación, quitándoles el derecho de celebrar tratados, el de expedir patentes de corso ó de represalias, el de acuñar y el de emitir papel moneda ó sellado, así como los de establecer ciertos impuestos, tener tropas permanentes ó hacer la guerra sin el permiso del Congreso Federal; les prescribieron la obligación de entregar á los criminales refugiados en su territorio, á las autoridades que se los pidan; la de publicar y ejecutar las leyes federales, y la de dar fe á los actos públicos verificados en cualquier punto de la Federación, dándoles, por otra parte, de un modo exclusivo, todas las facultades no concedidas á los funcionarios federales. Reconocieron, además, la existencia de fracciones del país sin soberanía ni libertad para su régimen interior, llamados territorios,¹ y aceptaron también otra entidad, llamada Distrito Federal, que nunca puede llegar á ser Estado ni tener Gobierno propio, y que es la residencia de los representantes de la Federación.

A su turno los Estados, los Territorios y el Distrito Federal, entidades de la Unión conforme á las ideas de los constituyentes, han sufrido subdivisiones hechas por legisladores especiales, y las subdivisiones en cuestión se han llamado, ya distritos, ó partidos ó cantones, departamentos, jefaturas ó prefecturas; tales subdivisiones han permitido una tercera en municipalidades, y en estas, los hombres agrupados sedentariamente forman ciudades, y los demás quedan esparcidos en los campos.

14. Ahora bien, de qué manera se gobierna la Federación, cómo

¹ Arts. 43 y 72, II, Constitución de 57.

lo hacen sus diversas entidades, cuál es el régimen de las subdivisiones de estas y cuál el de las municipalidades, esto es lo que comprende el estudio de las instituciones políticas de México hasta en sus últimas manifestaciones.

15. El país todo es una República representativa, democrática federal; sus habitantes gozan de los derechos de propiedad, libertad y seguridad individual en todas sus manifestaciones; de ellos hay unos que no tienen derechos políticos, y estos son los extranjeros, pero los mexicanos mayores de cierta edad y honrados, sí los tienen y son denominados por esto ciudadanos; los ciudadanos se reúnen de tiempo en tiempo en grupos de 500 que se denominan secciones electorales; cada sección elige un elector; cada grupo de 80 electores elige á su vez á un representante, y el conjunto de estos reunido en el Distrito Federal constituye una autoridad superior que legisla para las necesidades generales de toda la Unión y que se denomina Cámara de Diputados. Los mismos grupos de 80 electores eligen de tiempo en tiempo representantes, no ya del pueblo, sino de los Estados y el Distrito Federal, que forman la Cámara de Senadores, y ésta acompaña en sus funciones á la de Diputados.

Cuando más tarde el desarrollo industrial en toda su plenitud haga una mayoría absoluta de obreros (ya de las minas, de los talleres, del comercio, de los campos ó de los trabajos intelectuales), será necesario sin duda reformar la composición de las Cámaras, haciendo que la de Senadores represente no á los Estados, sino más bien á los empresarios propietarios y capitalistas de ellos, para contrabalancear el exclusivismo obrero, que se manifestaría entonces en la Cámara de Diputados de poder exactamente igual á la de Senadores, pero incapaz de poseer los elementos de ésta.

16. El Poder Legislativo de la Federación, elegido como he indicado, está compuesto de ciudadanos, mayores de 25 años, vecinos de la entidad que hace la elección y no pertenecientes al estado eclesiástico, ni á los poderes Ejecutivo ó Judicial del lugar del sufragio. Reemplazables de período en período, inviolables por la manifestación de sus opiniones hecha en el desempeño de su encargo, incapaces de desempeñar, sin especial permiso, cualquier otro empleo de la Unión en que se disfrute sueldo, salvo los de Beneficencia ó Instrucción Públicas; incapaces también de desempeñar simultáneamente dos cargos de elección popular, acreedores á una retribución y sin más facultades que las concedidas de un modo expreso; los individuos del Poder Legislativo están encargados de manifestar la voluntad pública respecto

de los negocios que se les encomiendan.¹ Al hacerlo, tienen como atribuciones: señalar cuáles son las entidades federativas de la Unión, admitiendo como tales á las que tengan los elementos necesarios y organizando las que no tengan autonomía; deben fijar los gastos del gobierno, eligiendo ó aprobando nombramientos de determinadas autoridades; y señalar los impuestos, deuda sagrada y eterna de los habitantes, con cuyo pago pueden satisfacerse los gastos públicos; deben proveer á estos por otros medios cuando los impuestos no basten, y revisar las cuentas que de la recaudación y la distribución el Ejecutivo les presentará; para favorecer la agricultura, les toca dictar leyes sobre colonización y entregar á los particulares los terrenos baldíos; favorecer á la minería, dándole leyes uniformes; á la industria, protegiendo los medios de comunicación y estimulando el trabajo; al comercio, dando códigos del mismo, iguales para todo el país, impidiendo que en el de Estado á Estado se establezcan restricciones onerosas, legislando sobre la moneda y sus equivalentes y sobre los pesos y medidas: en suma, desarrollar así las condiciones todas de progreso interior del país. El Poder Legislativo además define las capacidades y las obligaciones jurídicas; organiza al país políticamente, y reconstituye por medio del Senado á los Estados cuando en ellos desaparecen los poderes ó surgen cuestiones políticas. Provee á las necesidades exteriores del país por tratados y representantes que establece con el auxilio del Poder Ejecutivo; declara á los pueblos extranjeros la guerra si es llegado el caso de ella; y para defender á la patria y conservar la paz organiza el ejército, y si los altos funcionarios cometen delitos políticos, los separa del poder y los inhabilita, siendo así el organizador de las instituciones, el definidor de las capacidades y de las obligaciones jurídicas, el conservador del régimen de los Estados, el defensor de la patria y de la paz y el enemigo de los tiranos; y no cuenta sino con esta arma terrible, la ley.

17. El Poder Ejecutivo nace como el Legislativo, de elecciones indirectas en primer grado, pero á la Cámara de Diputados toca declarar quién tuvo mayor número de votos, ó nombrar entre los votados, si ninguno alcanzó mayoría.

Emanado del pueblo y conferido á un solo individuo que es ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, mayor de 35

¹ El requisito de que los diputados sean vecinos de la entidad política que los elige (Arts. 33 y 63 Ley electoral, y 56 Const.), se ha dispensado de hecho y está también dispensado inconstitucionalmente por el art. 41 de la misma ley electoral, que dice: que si el diputado electo "no es vecino ni natural de los distritos donde lo hayan nombrado, la suerte decidirá cuál debe representar."

años, y residente en el país al hacerse la elección, reemplazable de 4 en 4 años, pero siempre reelegible, enjuiciable previa resolución del Congreso, y amovible por sus delitos ó su renuncia, el Poder Ejecutivo es el encargado de promulgar y ejecutar las leyes federales.

Para cumplir su misión, nombra, ya por sí aisladamente, ya con aprobación del Senado, á la prodigiosa cantidad de auxiliares que necesita; los organiza por medio de reglamentos, agrupándolos en oficinas subordinadas á seis secretarías de despacho, y los obliga á funcionar, castigándolos disciplinariamente ó destituyéndolos; al aplicar las leyes por medio de dichos auxiliares, las interpreta en reglamentos, circulares ó resoluciones; ¹ obliga á los particulares á cumplir con las disposiciones referentes al fisco, secuestrando y rematando sus bienes para el pago de los impuestos, y castiga las contravenciones de dichas leyes, en los términos de las mismas, sin usurpar, no obstante, atribuciones del Poder Judicial, porque apenas surge controversia, remite el asunto á los jueces federales; auxilia además al Poder Legislativo, pudiendo iniciar nuevas disposiciones, hacerle observaciones en los proyectos presentados, convocarlo á sesiones extraordinarias en casos especiales, y decidir á qué lugar debe trasportarse si las dos Cámaras, de acuerdo en cambiar de residencia, no lo están en el punto de ella. Auxilia, asimismo, al Poder Judicial, al prestarle con la policía los medios de averiguar los sucesos, y al ejecutar los fallos de los jueces, creando y mejorando los establecimientos de corrección; y conserva las instituciones de los Estados, nombrándoles un Gobernador provisional, si el Senado declara que han desaparecido los poderes locales, y manteniendo las relaciones con ellos por medio de la Secretaría de Gobernación. El Ejecutivo Federal, que ha creado así sus auxiliares, para realizar con los otros poderes las condiciones de la vida interior del país, realiza también las de la vida exterior, relacionándose con los demás pueblos por medio de tratados y de misiones diplomáticas, ó por lo contrario, les declara la guerra, previa ley del Congreso, si atacan la soberanía ó la dignidad de la patria: para conservar la independencia, dispone de toda especie de fuerzas militares, previos determinados requisitos, y en el caso de un grave peligro el Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros, puede convertirse en Dictador y suspender las garantías individuales; llegará hasta á conferírsele el gobierno de las entidades de la Unión declarándolas en estado de sitio, y el poder de legislar como el

¹ Es así como asimila, según la Ordenanza de Aduanas, las mercancías no cuotizadas, á las que sí lo están.

de juzgar si las circunstancias lo demandan: el Poder Ejecutivo, que en tiempo de paz no debe hacer otra cosa que ejecutar las leyes en casos no contenciosos, para salvar á la patria, si existe un grave peligro puede condensar en su persona los poderes todos; pero no obstante esta autoridad colosal, rendirá cada vez que se abran las sesiones del Congreso, cuentas al mismo del estado que guarde el país, y queda sujeto á ser destituido por el mismo.

18. Por medio de elección como las ya referidas, indirecta en primer grado, el pueblo, cada seis años nombra 11 magistrados propietarios, 4 supernumerarios, 1 fiscal y 1 procurador general; la Cámara de Diputados declara, computando los votos, quiénes han sido electos, y luego que estos prestan la protesta exigida á todos los funcionarios públicos prometiendo en particular desempeñar su encargo leal y patrióticamente, conforme á la Constitución y mirando en todo por el bien y la prosperidad de la Unión, constituyen la Suprema Corte de Justicia, es decir, la suprema autoridad del Poder Judicial de la Federación. ¹ Emanada del pueblo como los poderes que ya analicé y compuesta de ciudadanos mexicanos por nacimiento, mayores de 35 años, en ejercicio de sus derechos, reemplazables de tiempo en tiempo, amovibles por sus renunciaciones ó sus delitos, capaces de ser recusados en casos especiales é instruidos en la ciencia del derecho á juicio de los electores, la Suprema Corte de Justicia puede quedar constituida por sacerdotes de cualquiera religión, puesto que se derogó el art. 46 de la ley de 12 de Febrero de 57, que es el único que ordenaba que dicho Tribunal se formara con individuos del estado secular.

Por decreto de 16 de Diciembre de 1882, los Magistrados de la Suprema Corte eligen anualmente un Presidente y un Vice-presidente, y bajo su dirección constituyen un Tribunal Pleno que nombra á sus dependientes inferiores y propone al Ejecutivo ternas para que éste elija de entre ellas á magistrados de circuito que según las leyes de 34 y 37 y los presupuestos, ocupan los lugares céntricos de la República formando Tribunales unitarios de importancia secundaria en el Poder Judicial. Siguiendo trámites iguales, el Ejecutivo elige un número mayor de Magistrados de Distrito que constituyen también tribunales unitarios malamente llamados juzgados, pues que la Constitución no los denomina así y los reparte en todo el país según las

¹ Como la protesta tiene menos importancia, á los ojos de todas las personas, que el juramento, esto hace que se viole con más facilidad: sería por tanto mejor como lo indica el Lic. Castilla Portugal, que se sustituyera por el juramento prestado según la religión de cada uno, como para en diversos lugares de los Estados Unidos.