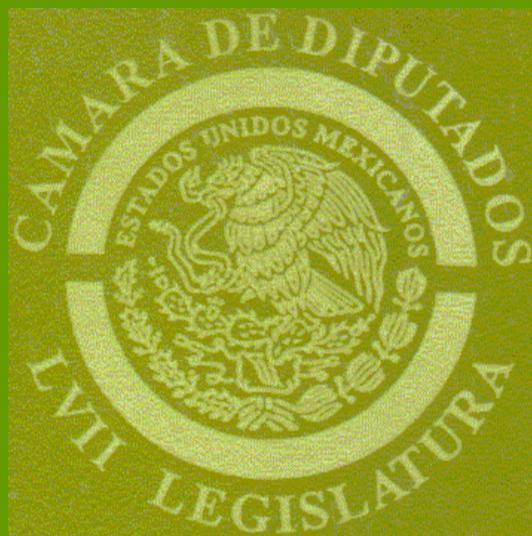


# LA CONSTITUCIÓN



# Y LA DICTADURA

**Emilio Rabasa**

**Comité de Asuntos Editoriales**

**México, 1999**

# **La Constitución y la Dictadura**

# LA CONSTITUCIÓN

Y

# LA DICTADURA

ESTUDIO SOBRE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE MÉXICO

POR

**EMILIO RABASA**

Es necesario que la filosofía política analice la historia política; que distinga lo que se debe a las cualidades del pueblo de lo que es debido a la superioridad de las leyes; que determine con cuidado el efecto exacto de cada parte de la Constitución a riesgo de destruir algunos ídolos de la multitud...

Bagehot



COMITÉ DE ASUNTOS EDITORIALES  
H. CÁMARA DE DIPUTADOS  
LVII LEGISLATURA

MÉXICO, 1999

*Este libro fue editado por el*  
COMITÉ DE ASUNTOS EDITORIALES

**Presidente**

Dip. VICENTE FUENTES DIAZ

**Secretarios**

DIP. JULIO CASTRILLÓN VALDÉS

DIP. GERARDO RAMÍREZ VIDAL

DIP. EVERARDO PAIZ MORALES

**Integrantes**

DIP. ARMANDO AGUIRRE HERVIS

DIP. LINO CÁRDENAS SANDOVAL

DIP. VICENTE DE LA CRUZ SANTIAGO

DIP. MARÍA DEL CARMEN ESCOBEDO PÉREZ

DIP. JUAN CARLOS ESPINOSA VON ROEHRICH

DIP. JOSÉ RICARDO FERNÁNDEZ CANDIA

DIP. MARÍA DE LOS ÁNGELES GAYTÁN CONTRERAS

DIP. ALEJANDRO GONZÁLEZ YÁNEZ

DIP. HÉCTOR GUEVARA RAMIREZ

DIP. JORGE ALEJANDRO JIMÉNEZ

DIP. HÉCTOR LARIOS CÓRDOVA

DIP. RODRIGO MALDONADO OCHOA

DIP. ADORACIÓN MARTÍNEZ TORRES

DIP. RAÚL MONJARAS HERNÁNDEZ

DIP. LOURDES ANGELINA MUNOZ FERNÁNDEZ

DIP. SALVADOR ORDAZ MONTES DE OCA

DIP. FELIPE RODRÍGUEZ AGUIRRE

DIP. JUAN JOSÉ RODRÍGUEZ PRATS

DIP. AMÉRICA SOTO LÓPEZ

DIP. LETICIA VILLEGAS NAVA

**Asesor**

SALVADOR DEL RÍO ORTIZ

**Secretario Técnico**

GUSTAVO RODRÍGUEZ CASTRO

Copyright © 1999

Derechos reservados por:  
H. Cámara de Diputados  
LVII Legislatura  
Comité de Asuntos Editoriales

Impreso en México  
Printed in México

## **RABASA Y SU TIEMPO**

Por: VICENTE FUENTES DIAZ

*Emilio Rabasa, novelista, político, pero, sobre todo, eminentísimo jurista, al grado de que es conceptuado por muchos, yo entre ellos, como el más talentoso y sabio tratadista mexicano de Derecho Constitucional, es merecedor de que su obra sea objeto de una difusión constante. Por ello el Comité de Asuntos Editoriales de esta Cámara consideró de necesidad pública la reimpresión de este libro singular, quizá el que mejor condensa las cualidades del maestro en su profundo conocimiento de la historia -universal y mexicana- y del derecho público. Al reputarlo como el número uno del Derecho Constitucional no olvido que esta rama ha contado entre sus grandes estudiosos a mexicanos de la estatura intelectual de Ignacio L. Vallarta, Isidro Montiel y Duarte, Antonio Martínez de Castro, Manuel Herrera y Lasso, Hilario Medina, Jacinto Pallares y, entre los más recientes, a Mariano Azuela y a Felipe Tena Ramírez.*

*Quiero, de entrada, señalar una característica de Rabasa que en lo particular me ha seducido siempre, desde los años lejanos en que empecé a leer sus libros. Es la simbiosis que armonizó en él una condición que siempre me ha parecido indispensable en todo constitucionalista: el dominio de la historia y de la ciencia jurídica.*

*Ambas están presentes, con brillo nada común, en el trabajo del ilustre chiapaneco. Ningún constitucionalista verdadero lo es en sentido estricto si no conoce a fondo el acontecer nacional. Esa cultura histórica de don Emilio, no siempre expresa en otros autores, se manifiesta impensadamente cuando el lector se encuentra inmerso en otras materias del libro. Es algo, además de sugerente, muy aleccionador.*

*Rabasa ha sido un autor controvertido. Varios críticos, cuyo nombre quizá no valga citar, han examinado sus trabajos como con lupa, y no pocos le han dedicado objeciones. ¿De qué se trata? ¿Incomprensión? ¿Exceso de escrúpulos? ¿Intelectualismo pedante? ¿Envidia?. De todo un poco. El autor, originario de Ocozocuatla, pueblecillo de Chiapas, se dedicó inicialmente a escribir sus novelas. Fueron cuatro, todas ellas costumbristas y reveladoras de la vida provinciana, con sus luces y sus sombras, con sus costumbres y sus personajes únicos, con su ambiente típico y otras características que encontraron en el escritor una forma literaria muy amena, aunque algunos "doctores" de la literatura les hayan descubierto ciertos defectos. Por lo que a mí respecta debo decir que si en alguna parte encontré el reflejo nítido de la vida en las comunidades pequeñas, síntesis del espíritu nacional, fue en "La Bola", "La Gran Ciencia", "Cuarto Poder" y "Moneda Falsa", las cuatro estupendas narraciones noveladas que muestran, para mí de manera incomparable, la trama cotidiana e*

*insustituible de la existencia pueblerina. ¿Quién que haya vivido en provincia no ha localizado en esas construcciones literarias la reproducción de lo que sus ojos y su espíritu captaron en el transcurrir de las modestas comunidades de origen? La imaginación, el conocimiento de los temas y la manera de describirlos por parte del escritor nos pintan, vívidamente, el cuadro de la vida social en la provincia, de México, como en mi opinión pocos literatos lo han hecho. Repito que estas novelas de Rabasa han sido severa e injustamente analizadas en su parte esencial por quienes destilan manías de críticos demoleedores. Otros autores incluyen estos libros, de manera muy destacada, en lo que se ha considerado como el realismo literario mexicano, estilo en el que nuestro autor ocupó un lugar preferente junto a otros grandes exponentes de nuestra literatura como Payno y Altamirano. Pero la obra de Rabasa, en este aspecto, se mantiene fresca y ayuda notablemente, sobre todo en nuestro tiempo, a captar lo que fue el existir contrastante, y a veces abrupto, de la vida semirural con todas sus facetas alucinantes. "La Guerra de Tres Años", una novelita de don Emilio relativa a ese vital capítulo de nuestra historia reformista, es algo que se lee con deleite.*

*Los análisis constitucionales de Rabasa la porción más laboriosamente elaborada de su obra, acreditan un relieve intelectual de la más alta calidad en los que el talento, la erudición jurídica y el estilo elegante y armonioso se combinan con gran originalidad para edificar un cuadro de genealogía clásica.*

*Las tres producciones del Chiapaneco, en ese campo, forman una trilogía excepcional: "El Juicio Constitucional" "El artículo 14 Constitucional" y "La Constitución y la Dictadura", creación ésta última que cubre la presente reimpresión, es la trípode en que se asienta la colosal concepción rabasiana. Debo confesar que en ese último libro, verdaderamente devorado por mí allá al iniciarse la década de los cincuenta, yo aprendí como en ningún otro texto la historia nacional contemporánea hasta el entronizamiento del porfirismo; y aprendí también los rasgos medulares de la estructura del código liberal de 1857, del que Rabasa ha sido el analista crítico más acertado y conocedor, más penetrante y realista. Allí dejó constancia, aparte su profundo conocimiento del debate, de su gran admiración por Juárez, de su valoración al congreso de radicales y moderados, de su bien razonado desprecio por Santa Anna.*

*Sería muy difícil, al menos para mí, hacer una clasificación, en orden de importancia, de las ideas del celeberrimo autor. Todas me parecen fundamentales, todas apuntan definiciones esenciales de la política y el derecho en los temas abordados, todas sugieren y motivan la reflexión del lector.*

*Nuestro hombre incursionó en política bajo el régimen porfirista en que le tocó vivir y que necesariamente lo impregnó de su espíritu Ese fue su tiempo; esas fueron las modalidades políticas que envolvieron su actuación de hombre público; ése fue su espacio histórico. A quienes pretenden denostarlo por este motivo, debemos preguntarles. ¿Qué otra cosa podía haber sido nuestro autor sino un porfirista neto? Que no se olvide, sin embargo, que aun en esa*

*condición, Rabasa tuvo perfiles propios que lo distinguen en varios aspectos de otros hombres del régimen, ya por su valía intelectual, ya por su independencia de carácter en varias de sus tesis, ya porque fue un visionario que en mucho lo hizo superar las rutinas de su época. Por ejemplo, en 1912, siendo senador de la República por su natal Chiapas, presentó ante el Congreso de la Unión, haciéndola triunfar, una iniciativa de ley de enorme repercusión histórica, como fue la relativa al establecimiento del voto universal y directo, concepción democrática de gran importancia, en sustitución del voto indirecto prevaleciente desde el inicio de nuestra vida independiente y el cual diluía la voluntad popular en dos y hasta tres etapas, según el sistema adoptado, debilitando en cierto modo su sentido original. La modalidad de la propuesta de Rabasa, presentada en unión del también senador Pablo Macedo, consistía en que la decisión del elector se hiciera válida en un solo acto y no en varios, sucesivos y superpuestos, como lo establecía el tradicional voto de la elección indirecta, ya inaceptable desde las primeras décadas de este siglo. De este modo debe tenerse a Rabasa como el autor de una reforma electoral democrática de indiscutible trascendencia y aquel proceso como un acto que enriqueció el método político para designar a los representantes populares.*

*Otro capítulo de su vida política fue cuando resultó designado, en unión de Luis Elguero y Agustín Rodríguez, como representante de México en las Conferencias del Niágara Falls, donde se discutió con delegados norteamericanos el grave problema de la invasión de Veracruz por marinos de los Estados Unidos, en 1914, bajo el régimen de Huerta, a resultas de un supuesto agravio que marinos yanquis decían haber sufrido en Tampico por parte de autoridades mexicanas. Aquí debe registrarse una actitud singular del escritor. Al debatir con los representantes del vecino país, y externar en esa ocasión su criterio personal, sostuvo que para el arreglo del conflicto era necesario que Huerta renunciara a la Presidencia de la República, según se conoció ampliamente en círculos oficiales de la capital de la República.*

*El dictador debió estremecerse con esta proposición del delegado mexicano y obviamente la rechazó. Niágara Falls terminó de hecho en fracaso pero lo que importa señalar es que Rabasa, a nuestro juicio, no tenía ningún entendimiento subrepticio con el tirano que gobernaba México, y no le tembló la voz para pedir su dimisión y llegar así a un acuerdo con el vecino del norte en ese asunto tan escabroso. Eso se llama patriotismo aquí y en cualquier parte.*

*Lo esencial, en la obra que brevemente comentamos, fue lo referente al Derecho Constitucional, en lo que el autor era un consumado maestro, intérprete y expositor. Fue un esfuerzo suyo en el que esplende su imponderable sabiduría y un estilo literario en el que el refinamiento de expresión se apoya en una sintaxis impecable y en un buen gusto que atrae y atrapa enseguida.*

*Sus tesis constitucionales fueron de tal profundidad y alcance que hoy en día nadie duda que tuvieron poderosa influencia, aun subterránea en cierto modo, en los trabajos del Constituyente de 1916-1917. Lo que ocurrió, como lo ha*

*indicado el constitucionalista Herrera y Lasso, es que los forjadores de nuestra Carta Magna tuvieron pudor para citar por su nombre al eminente chiapaneco, no obstante que en varios aspectos recibieron y encarnaron su influencia, por lo que omitían citarlo por su nombre en vista de que era un autor, sabio y todo lo que se quiera, proveniente de las falanges porfiristas. Rafael Martínez de Escobar, el combativo constituyente tabasqueño, llegó a atacarlo por su nombre, y por cierto de una manera insidiosa. Y, sin embargo, Rabasa estaba presente en las deliberaciones de la asamblea, como lo estuvo en el discurso con que Venustiano Carranza inauguró en Querétaro los trabajos del Constituyente. Fue el pasaje en que el varón de Cuatro Ciénegas hizo suya y expresó la idea, típicamente rabasiana, de que el Poder Legislativo tiene una natural tendencia a la expansión y suele invadir y atropellar los otros poderes. Esta fue una constante preocupación de Rabasa, por lo que a lo largo de toda su obra, como un hilo conductor que a veces parece ocultarse pero que reaparece con vigor en párrafos adelante, expresa su preocupación por la fuerza que tiende a asumir el Legislativo debido a su espíritu de muchedumbre y a la libertad con que manifiesta su tendencia.*

*De ahí que el propio autor haya sido un hombre siempre preocupado por que el Ejecutivo, bien acotado, cumpla su función política y legal en el sistema de equilibrio de poderes, tesis que también dominó el pensamiento del eminente chiapaneco.*

*Por otra parte debe señalarse que Rabasa fue un firme defensor de la Suprema Corte de Justicia como máximo tribunal en sus funciones revisoras del juicio de amparo. Una buena dosis de su talento jurídico lo destinó a defender aquella alta instancia y lo que representaba en sus tareas relacionadas con el régimen de la legalidad.*

*Es indispensable señalar que en el gran tratadista chiapaneco los elementos constitutivos de su pensamiento fueron la historia y la política, cuestión que Daniel Cosío Villegas hizo notar en el análisis de los estudios del maestro. Su vasto conocimiento de la historia corría a lo largo de sus magistrales exposiciones y aparte de que las enriquecían les daban una nota de erudición que ampliaba el horizonte del lector y elevaba la calidad del documento. El historiador Rabasa resultaba así un hombre de muy amplio conocimiento y de que a esta condición se aunaba la cita precisa y oportuna del dato histórico, que él tenía siempre en la punta de la pluma para emplearla en el ejercicio magistral de su prosa.*

*La reimpresión de "La Constitución y la Dictadura" fue aprobada por el Comité de Asuntos Editoriales en atención a que su lectura es de tal fuerza ideológica que, no obstante haberse escrito el original en 1912, suscita todavía una innegable reflexión, presente en los estudios y debates de esta hora. Es, para decirlo en otras palabras, un análisis que responde a no pocas de las inquietudes y preocupaciones del pensamiento político y jurídico, de nuestro tiempo.*

*Para los partidos políticos debe ser un motivo de análisis, que mucho debe ayudar al esclarecimiento de cuestiones entrelazadas a las controversias actuales. Lo que parece ser un texto hasta cierto punto decrépito, es decir, inactual, cobra sorprendentemente frescura si se sabe leer entre líneas y se capta su fondo verdadero. Y es que Rabasa no solo resumió el pasado y penetró en el presente que le tocó vivir, sino que, además, en todo lo que elaboraba había siempre una perspectiva de futuro bien perceptible si se sabe calar en la esencia.*

*Por todos los motivos anteriores decidimos que el libro del eminente chiapaneco volviera a surgir de las prensas para el análisis de quienes no lo hubieran leído y para que vuelva a servir de meditación en quien ya haya penetrado su esencia.*

## **LA CONSTITUCIÓN Y LA DICTADURA**

## **LIBRO PRIMERO**

### **LA DICTADURA EN LA HISTORIA**

## CAPÍTULO I

### EL DESPRESTIGIO DE LOS SISTEMAS

En los veinticinco años que corren de 1822 adelante, la Nación mexicana tuvo siete Congresos Constituyentes que produjeron, como obra, una Acta Constitutiva, tres Constituciones y una Acta de Reformas, y como consecuencias, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas, e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y de cuanto el ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover al desorden y encender los ánimos. Y a esta porfía de la revuelta y el desprestigio de las leyes, en que los gobiernos solían ser más activos que la soldadesca y las facciones, y en que el pueblo no era sino materia disponible, llevaron aquéllos el contingente más poderoso para aniquilar la fe de la Nación, con la disolución violenta de dos congresos legítimos y la consagración como constituyentes de tres asambleas sin poderes ni apariencia de legitimidad.

Reunióse en 1822 el primer Congreso que debía constituir a la Nación según las bases establecidas en el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba; es decir, organizando una monarquía moderada al estilo de 1812 y llamando al trono a un príncipe de la casa real de España; pero una noche, y cuando el Congreso meditaba ya la ley suprema, un sargento acabó con plan y tratado, proclamando Emperador de México a D. Agustín de Iturbide; con lo que, si los instigadores de Pío Marcha no lograron hacer un emperador, deshicieron la idea monárquica, que no había sido seguramente sino un medio de contentar por de pronto al partido español de la antigua colonia. El Congreso cedió a la violencia que a una ejercían sobre él las milicias sobornadas y un populacho inconsciente; pero a la vez que conformándose con la imposición del motín, declaraba emperador a Iturbide, trató de asumir su papel de representante de la soberanía nacional, y lo hizo con la convicción y entereza a que tan propicios eran, tanto las ideas que al través de la Metrópoli y sus revoluciones había derramado en la Nueva España la revolución francesa, como los sentimientos propios de un país que acababa de conquistar su autonomía con el triunfo de una rebelión contra fuerzas seculares. Pero el imperio era absurdo y los absurdos políticos sólo pueden sostener su vida efímera por medio de la fuerza: Iturbide disolvió el Congreso.

El hombre era desproporcionadamente pequeño para la magna obra a que parecían llamarle sus destinos. Influido de ejemplo reciente para sus audaces tentativas, sus actos resultaban sin grandeza y dejaban ver siempre en el fondo del cuadro el telón pintarrajeado de la farsa teatral. Su 18 Brumario, que vino

después de la coronación ridícula, y que no tenía por precedentes las campañas de Italia y Egipto, ni por fuerza el genio napoleónico, ni deslumbró ni amedrentó; y así, cuando su acto brutal rompió el encanto de la soberanía popular y de la majestad del Congreso que la representaba, no substituyó en su lugar el prestigio de la institución monárquica, ni siquiera el respeto ni el temor de la fuerza dura, que siente en sí misma y hace sentir la confianza en su inmovilidad.

No hay acto en nuestra historia política más fatalmente trascendental que éste. Los pueblos que acababan de romper con sus tradiciones coloniales, perdían de un solo golpe las bases en que iban a fundar el edificio de su nueva vida institucional; y por más que se argumente en contra de las instituciones libres para un pueblo que comenzaba a vivir, no podrá encontrarse a la situación de los pueblos americanos que se independieron de España más solución que la de levantar sus gobiernos sobre el principio de la soberanía popular, que habían aceptado ya los monarcas en Europa, que habían propagado en aquel Continente las guerras napoleónicas, que habían asegurado las constituciones de pueblos cultos y que habían derramado, como la buena nueva, desde los filósofos del siglo XVIII hasta los poetas del siglo XIX.

El argumento de "las masas ignorantes" que aun hoy suele prosperar en la ligereza de los editoriales de periódico, no tiene valor ninguno: las masas ignorantes no gobiernan en ninguna parte y precisamente el pecado del jacobinismo democrático consiste en haberlas contado como factor de gobierno. Para la vida política, para la influencia en los destinos de un país, el pueblo es la parte de la sociedad que tiene conciencia de la vida nacional. Lo malo es que la palabra pueblo tiene en los idiomas occidentales tres connotaciones que la ignorancia y muchas veces el simple descuido confunden: la de masa social en conjunto, la de suma de individuos capaces de ejercitar los derechos políticos, y la de pueblo bajo, por contraposición a la parte culta y acomodada de la sociedad. De esta confusión han nacido todas las teorías falsas y todas las vociferaciones perversas de que se alimenta la demagogia.

El pueblo de la vieja colonia tenía la convicción de su poder sobre el Gobierno, fundada en el motivo más incontestable: el haber destruido el existente por las armas. Nada hay que dé mayor conciencia del propio derecho que el hacerlo prevalecer por la fuerza. Sobre aquella convicción debió ponerse la consagración del principio que diera el gobierno al pueblo legítimamente representado, y sólo esta representación pudo ser autoridad respetable para someter por la ley las fuerzas mismas que tendían por falta de disciplina a desordenarse; esto fue lo que trató de hacerse y a ello conducían los primeros pasos de la revolución triunfante; pero el golpe de Estado de Iturbide, no sólo tuvo el efecto inmediato y pasajero de disolver un congreso, sino el trascendental y duradero de destruir en la conciencia pública el principio fundamental en que había de sustentarse la organización política de la Nación.

Como si esto no bastara para prostituir la idea de la representación nacional y hacerla despreciable a los ojos de los pueblos, Iturbide creó de propia autoridad la junta Instituyente, reunión de representantes de las provincias que él mismo designó de entre sus adictos, asamblea que debería llenar ciertas funciones legislativas mientras se reunía un nuevo Congreso; pero que de hecho iba a constituir al país y que llegó a formar el proyecto de una constitución provisional del imperio. Así fue como por dos actos sucesivos y cuando se iniciaba en el espíritu público el respeto a la autoridad investida de los poderes de la Nación, Iturbide destruyó todo principio de autoridad suprema, y quitó los fundamentos de la suya propia, primero atentando contra la representación investida del poder nacional y después usurpando ese poder para la investidura de una asamblea sin origen legal ni autoridad alguna. La idea democrática fue así destruida en germen; la fe en los principios que la alimentan vaciló desde entonces.

Cinco meses después tocó su turno de desprestigio a la autoridad fundada en la fuerza. Una revolución rápida como pocas, sin grandes esfuerzos ni notables hechos de armas, casi sin encontrar resistencias, dio al traste con el principio y lanzó al Emperador del territorio nacional. En menos de un año, los pueblos habían perdido la fe en el Derecho y el respeto a la fuerza, y con la eficacia de las lecciones de la experiencia habían aprendido a burlarse de las promesas del uno y a despreciar las amenazas del otro. El Congreso disuelto volvió a reunirse, y él, que había declarado emperador a Iturbide por sesenta y siete votos contra quince, declaró, tan pronto como reasumió sus funciones, que el gobierno imperial era obra de la fuerza y que eran nulos todos sus actos.

No habían de esperarse mucho tiempo las consecuencias de tales sucesos; por todas partes cundió un sentimiento que debió de ser mezcla de desconfianzas y codicias entre los grupos, bien reducidos en cada provincia, de los hombres capacitados para intervenir en los negocios públicos. Varias provincias una tras otras declaraban su independencia; otras amenazaban proclamarla; la mayor parte exigían del mal sostenido poder del centro el establecimiento de la República federal, y de tal suerte apremiaron al Congreso, que éste, no obstante haber convocado ya a elecciones de un nuevo Constituyente, se vio constreñido a manifestar a la Nación en una orden dictada en altas horas de la noche, que aunque ya sin poderes para dar leyes constitucionales, votaban por la institución de la República federal.

Reunido el nuevo Constituyente, la rebelión de casi todas las provincias obligó al Gobierno a excitar a aquél para que proclamase en breve término la forma de gobierno que ellas imponían, y tan serias hubieron de ser las circunstancias, que Ramos Arizpe formuló en tres días el proyecto de bases constitutivas, que éstas circularon dos semanas después para tranquilizar desde luego los ánimos, y el Acta Constitutiva, primera ley fundamental mexicana, se expidió dos meses más tarde. Fue ésta un anticipo de la Constitución que aquel Congreso estaba llamado a formar, y que dio en efecto al país, en octubre del mismo año de 1824.

La imposición del sistema federal por las provincias, sobre un gobierno que lo repugnaba, no pudo ser obra ciega de la ignorancia como se asentó por escritores de la época. Las provincias confiaban más en sí mismas que en el gobierno central, y el espíritu de independencia que en ellas había dejado la guerra de separación las impulsaba a obtener la mayor suma de libertades posibles para atender a su propio desenvolvimiento político; pero por otra parte, no debió de influir poco en su actitud resuelta y amenazadora el afán de sus grupos directores de tener la mayor suma de poder que fuera dable dentro de la unidad de gobierno que era temerario rechazar.

Así fue como en pueblos sin educación política ninguna se estableció el sistema de gobierno más complicado de todos y que requiere más delicada comprensión de los principios que lo informan. El Acta y la Constitución de 1824, llegaron al punto más alto a que pudieran aspirar los pueblos como institución política, estableciendo la división y separación de los poderes públicos, la organización del Legislativo y el Judicial como entidades fuertes y autónomas y la independencia de los Estados limitada por el interés superior nacional. Lejos de revelar la ignorancia que escritores de la época atribuyeron a sus autores, demuestran que éstos eran conocedores no superficiales de las teorías democráticas y federalistas, y que, fuese cual fuese su opinión personal, obedecieron de buena fe el mandato imperativo de las provincias declaradas contra el centralismo, pues hay en los preceptos de ambas leyes celoso empeño de asegurar la libertad interior de los Estados como una garantía contra las usurpaciones del poder central. No hay que desconocer esos méritos del primer congreso republicano, ya que hay que denunciar su pequeñez de miras en la organización social cuando proclama la intolerancia religiosa, sostiene los fueros, y pasando en blanco las adiciones de la Constitución americana que tuvo a la vista, no garantiza los derechos individuales, de los que sólo hay uno que otro regados en diversos tratados de su obra. Dada la educación colonial, adueñada de todas las conciencias y señora de todos los espíritus, ni cabe siquiera formular un cargo contra los que, en sus respetos por la tradición, representaban fielmente a los pueblos tradicionalistas de quien derivaban sus poderes.

La obra estaba lejos de la perfección; pero era noble. Si la porción activa de nuestro pueblo hubiese sido como el americano, tan enérgico para sostener sus derechos como sobrio para mantenerse dentro de sus leyes, las deficiencias se habrían llenado y los defectos corregido por el sólo proceso de las necesidades públicas, que obran evoluciones incontrastables, como las morosas leyes naturales modifican el mundo y transforman los planetas. El pueblo americano ha consumado la completa evolución de su gobierno dentro de su misma constitución escrita, rígida e inmóvil, en tanto que nosotros no hemos podido modificar el sistema real que nos cabe, a pesar de todas las constituciones inventadas para cambiarlo. Todo lo hemos esperado de la ley escrita y la ley escrita ha demostrado su incurable impotencia.

Apenas publicada la Constitución, las Legislaturas de los Estados comenzaron a proponer enmiendas sin las cuales tenían por imposible el gobierno de la Nación. Había afán de intervenir en lo más alto de las funciones públicas; ningún empeño de prestigiar la Ley fundamental; los Estados, reconocida su soberanía, tendían a ser señores; tras el desprestigio de la soberanía nacional y la bancarrota de la fuerza, se buscaba la inconsistencia de la Ley suprema, con lo que ya no habría nada de qué hacer un ídolo, si el pueblo era ignorante, o nada que respetar y en qué fundar las propias garantías, si era bastante culto para atender a su propia conservación.

Cuando en el orden político no quedaba ya ningún principio superior a que atribuir el origen de la autoridad, aparecía mayor la del clero, porque era la única que mantenía en sus dogmas misteriosos y tradicionales el respeto y la adhesión de los pueblos. Y si a su feliz posición para dominar al poder temporal se añade la amenaza que sintió en la invasión de las ideas nuevas y en el afán creciente de libertades, se explica que tendiera a enseñorearse de la política y adueñarse del gobierno. Su programa debía ser el de todas las iglesias imperantes: combatir las libertades públicas; y como el principio federal no sólo era una libertad novísima en México, sino el anuncio de las otras que vendrían de las instituciones americanas, el clero tuvo que ser, con todos sus parciales, enemigo del sistema federal y enemigo de la Constitución. Así se atizó el liberalismo naciente; los partidarios de la Constitución se hicieron adversarios del clero y avanzaron en sus ideas, echando en cara a la clerecía sus desórdenes y su falta de patriotismo; el clero culpó a la Constitución de ser origen de todos los males del país, y a sus defensores de demagogos, de impíos y de incapaces para el gobierno. La lucha se entabló, por lo general, sin virilidad ni franqueza, salvo por parte de muy pocos; los presidentes que se sucedían, o vacilaban entre ambos extremos o eran capaces de aceptar los dos sucesivamente. La ley fundamental, asendereada por todos, no tenía autoridad ni ascendiente; los Estados no sentían la cohesión federal, la política se fraguaba en los conventos y los principios fundamentales y las libertades públicas se discutían en los cuarteles.

En 1835, el gobierno se determinó a acabar con el sistema federal. El Congreso, que, de limitarse a reformar la Constitución legalmente, debía, según los preceptos de ésta, iniciar las modificaciones y dejar a la legislatura siguiente la aprobación necesaria para su adopción, encontró tardío y embarazoso el procedimiento, y tuvo por más fácil declararse constituyente para dar una carta nueva de todo a todo. La Asamblea, que tenía su origen y sus títulos de legitimidad en la Constitución de 1824, usurpa poderes que ni le han dado sus electores ni proceden de aquella ley, destruye la Constitución, y dicta la de 1836. Su base es, pues, la más original que pueda darse: un golpe de Estado parlamentario.

No es fácil encontrar Constitución más singular ni más extravagante que este parto del centralismo victorioso, que no tiene para su disculpa ni siquiera el servilismo de sus autores; porque si por sus preceptos, las provincias, el

Parlamento y el Poder Judicial quedaban deprimidos y maltrechos, no salía más medrado el Ejecutivo que había de subordinarse a un llamado Poder Conservador, en donde se suponía investir algo de sobrehumano, intérprete infalible de la voluntad de la Nación, cuyos miembros, poseídos del furor sagrado de los profetas, declararían la verdad suprema para obrar el prodigio de la felicidad pública. Este tribunal de superhombres, impecables, desapasionados y de sabiduría absoluta, podía deponer presidentes, suspender congresos, anular leyes, destruir sentencias; a él se acudía para que escudriñase en las entrañas del pueblo la voluntad de la Nación, y en cambio no era responsable sino ante Dios, como que apenas lo sufría por superior jerárquico, y debía ser obedecido sin réplica ni demora, so pena de incurrir el rebelde en delito de lesa nación.

La seriedad cómica de estos preceptos que debió de reflejarse en los miembros del gran Poder, entre asombrados y satisfechos, no pudo dejar a los demás funcionarios una tranquilidad muy completa, y como la panacea no dio muestras de eficacia en la gobernación del país, no tardó el disgusto en hacerse camino ni la hostilidad en ostentarse. La prensa hizo una campaña viva, pidiendo el restablecimiento de la Constitución de 24, el Gobierno declaró que la nueva era causa de todos los males públicos (porque siempre el mal estaba en las Constituciones), y pidió al Congreso que meditase si no era llegada la hora de reformarla. Así lo creyó el Congreso a los dos años y medio de vigencia de las llamadas Siete Leyes; pero no había medio de pasarse sin el Poder Conservador, que, consultado en el caso, declaró que la voluntad de la Nación se oponía a las reformas iniciadas. La Cámara de Diputados quiso destruir el obstáculo, dando de mano al tal poder; pero la fracción avanzada fue vencida en la votación por los conservadores.

Inútil era insistir en ablandar el Poder supremo, siendo que las reformas iniciadas tenían por primer objeto acabar con él. El proyecto de Constitución nueva presentado al Congreso de 1840, no prosperó, ni el plan de gobierno propuesto por Santa Anna en 41, y que requería, para convocar un Constituyente, la declaración favorable del Consejo cuya desaparición había de ser resultado seguro de toda autorización para reformas. Como no podía hablar sino por boca del Poder Conservador, la Nación se negaba obstinadamente a todo cambio en las instituciones; pero el General Santa Anna apeló al medio de costumbre e hizo que la Nación hablara desde el cuartel de Tacubaya. El Plan de Tacubaya dijo textualmente: "Cesaron por voluntad de la Nación en sus funciones los poderes llamados supremos que estableció la Constitución de 1836..."

Conforme a las Bases de la revolución triunfante, se convocó un nuevo Congreso para constituir por tercera vez a los pueblos de México; reuniéronse los Diputados y resultaron no ser enteramente del agrado de Santa Anna, que por aquellos días era centralista. El Congreso, perplejo en su tarea, porque ya no podía conjeturar si los pueblos querían un sistema u otro, después de que en su nombre se había impuesto a los Constituyentes de 24 y 36, primero el uno y después el opuesto; perplejo porque invocándose la voluntad de la Nación se habían proclamado muchas veces las excelencias de los dos credos, optó por no

optar. La mayoría de la comisión encargada del proyecto lo propuso sin declaración expresa de la forma de gobierno, y colocándose en los términos de ambas jurisdicciones, parecía querer el sistema federal con restricciones centralistas, y buscar los aplausos de los conservadores sin echarse la reprobación de los avanzados. La minoría formada por Otero, Espinosa de los Monteros y Muñoz Ledo, y apoyada por Lafragua y otros, pidió franca y abiertamente en su voto particular el establecimiento de una federación basada en más completas libertades. Rechazado el proyecto de la mayoría, una transacción entre ambas fracciones produjo el proyecto definitivo que, aceptado por la Cámara en lo general, prometía llegar a ser la nueva Constitución, y que aunque quedaba siempre como demasiado estrecho para la federación, se acercaba mucho más a ella que al sistema central, y establecía derechos individuales y algunos principios de gobierno más avanzados que ninguna de las Constituciones precedentes.

Imposible era, por tanto, que Santa Anna pudiese aceptarlo ni tolerar una asamblea que tan en serio y tan patrióticamente tomaba su papel; pero aunque resuelto a disolverla, empleó, como siempre, los medios hipócritas que le dejaban en posición propicia para aprobar o reprobar sus propios actos y presentarse en sazón oportuna para pacificar y salvar a la Nación. Llamó al Gobierno al Vicepresidente D. Nicolás Bravo, que con tan triste docilidad supo servirle en más de una vez, y se ausentó de la capital, mientras su ministro Tornel fraguaba el golpe.

De orden superior se movió una revuelta en el pueblo de Huejotzingo, que declaró desconocer al Congreso Constituyente "por haber contrariado la voluntad de la Nación"; de esa Nación que por el momento no tenía más representante que Huejotzingo, y cuya voluntad tenía tantos intérpretes como facciosos había en tierras mexicanas. Las tropas, en vez de ir a reducir a los amotinados, se adhirieron a su intento, y después de las guarniciones de diversas ciudades, la de la capital se rebeló contra la Asamblea. El Gobierno se inclinó obediente ante su propia farsa y ordenó la disolución de la Cámara, por un decreto que, como quien dispone el acto más baladí de simple administración, prevenía la reunión de una junta de personas nombradas por el Ejecutivo, que se encargarían de formar las Bases Constitutivas de la Nación; pero como la llamada Junta Nacional Legislativa creyera menguados sus poderes si a sólo las tales bases se limitaran, resolvió que daría de una buena vez una constitución completa para el gobierno perpetuo de pueblos que ninguna autoridad le habían conferido, y dio en efecto la carta centralista que se conoce con el nombre de Bases Orgánicas. Santa Anna, vuelto a la capital (puesto que todo el mal estaba hecho), sancionó, como Constitución, aquel atentado cínico en que se habían omitido hasta las más groseras formas con que se finge algo de democracia, cuando hay siquiera el pudor de la hipocresía o una sombra de respeto a la dignidad de la Nación.

Sólo porque la Constitución de 36 es tan rematadamente extravagante, vacila el criterio para tener y declarar por peor la de 43. En los autores de aquélla hubo

algo de libertad de acción; en los de ésta, la única libertad que haya habido, si alguna, se empleó en fraguar una organización que dependiera por completo del Gral. Santa Anna, porque temían que éste, en apariencia irresponsable de la disolución del Congreso, lo restableciera con federalismo y todo, si no era la Asamblea Nacional legislativa bastante pródiga en concesiones de autoridad y poder para el Presidente. La carta de 43 es un absurdo realizado: es el despotismo constitucional. En ella, el gobierno central lo es todo; apenas los Departamentos tienen atribuciones de administración municipal, y todo el gobierno central está en manos del Ejecutivo. El Congreso se compone de una Cámara de Diputados designados por los electores terciarios, que lo fueron por los secundarios y sólo éstos por el pueblo, y una Cámara de Senadores designados por los Poderes públicos y las Asambleas de Departamento; pero de entre ciertos grupos salientes, con quienes trata de crearse una casta privilegiada, y en la que figuran muy principalmente los generales y los obispos. Así y todo, el Congreso queda casi anulado por el veto extraordinario que corresponde al Presidente, en tanto que el Poder judicial, viene también a sus manos por las directas y gravísimas facultades que tiene respecto a los tribunales supremos. Las responsabilidades pesan sobre los ministros y sobre el Consejo de Gobierno; sobre el Presidente ninguna; y sin embargo, no hay gobierno de Gabinete, pues el Presidente, oído el parecer de sus ministros y recogida la votación, puede proceder como bien le plazca. Las irrisorias facultades de las Asambleas departamentales, están sometidas al veto de los gobernadores, y si por caso una Asamblea insiste, es el Presidente quien resolverá lo que quiera. Pero todavía para que nada quede a los pueblos, ni nada falte a la autoridad sin límites del Presidente, toda la organización mezquina de los Departamentos, según la Constitución, se anula y aniquila por la facultad que aquél tiene de iniciar leyes excepcionales para la organización política de señalados Departamentos, cuando lo tenga por necesario.

Los principios fundamentales de esta ley suprema, fueron: captarse a Santa Anna, dando en la puja constituyente, más que otro fuese tentado de dar; ganarse al clero por medio de la intolerancia, el fuero y los privilegios; asegurarse la casta militar también por los privilegios y los fueros, y obtener, en suma, para el partido conservador, un poder omnímodo brutalmente autorizado en la ley primera de la Nación.

Pero como la naturaleza es invencible aun para las asambleas constituyentes, el absurdo era insostenible. Constituir el despotismo, reglamentar la omnipotencia, organizar el poder absoluto, son frases sin sentido y extremos de construcción imposible. La constitución de 43 resultó estrecha para el Gral. Santa Anna y hubo que romperla. Rebelado en Guadalajara el Gral. Paredes, mientras Canalizo desempeñaba interinamente la Presidencia, Santa Anna tomó el mando de las tropas para reducir a aquél y omitió el requisito de la licencia del Congreso. Reclamólo éste; quiso el Gobierno desdeñar la observación; encendiéronse senadores y diputados; hubo entre éstos quien moviera acusación contra el Gabinete, y al fin, Canalizo, de acuerdo con el Presidente propietario, cerró ambas Cámaras y desconoció su autoridad. La

revolución de Paredes, secundada en Puebla y en la capital, desconcertó a Santa Anna, que apeló a la fuga y acabó por salir desterrado.

Cuando tres años más tarde, este hombre que tomaba su fuerza de la falta de principios y decoro, volvió al país en medio de la guerra americana, apoyó su reaparición en duras protestas contra el partido conservador, que siempre le había sostenido y a quien había de apelar otra vez andando los tiempos de su desvergonzada política. El plan de la Ciudadela, de Agosto de 1846, convocaba un nuevo congreso constituyente, y un decreto del gobierno provisional restableció la Constitución de 24, haciéndola regir mientras la nueva representación nacional expedía la suya. Santa Anna, vuelto a la presidencia de la República en las elecciones que entonces se practicaron, sancionó en 47 y juró la nueva ley fundamental, y él, que denunciaba las Bases de 43 como estrechas para la acción libre y eficaz del Gobierno, aceptó sin vacilar la nueva organización netamente federalista que establecía el Acta constitutiva con la Constitución de 24, modificadas en el Acta de Reformas, en sentido más liberal y con mayores restricciones para el Poder Ejecutivo.

Aquel congreso, que dio un paso de trascendencia en nuestras instituciones, trabajó en circunstancias tan difíciles, que es digno de admiración y de alabanza. Dícese por escritores de la época, que estaba dominado por el talento y el carácter absorbente del diputado Rejón; pero el hecho es que el alma de la reforma, el que no desconfió de la supervivencia de la Nación en sus derrotas y quería a todo trance aprovechar el momento propicio para constituir la bajo el predominio de los principios federalistas, que eran los de las libertades públicas, fue el joven jefe del partido moderado, orador elocuente, luchador incansable, y a juzgar por sus obras, uno de los espíritus más cultos de sus días: D. Mariano Otero.

Las tropas nacionales eran vencidas por todas partes; los invasores llegaban ya al corazón de la República; cada paso resultaba desacierto; cada encuentro, retirada; cada retirada, derrota. La Nación necesitaba ejércitos, los ejércitos necesitaban rancho, y el Erario, que había vivido siempre en el déficit, estaba caído en la bancarrota. El dinero, que no podía ya estar en los campos ni en las pequeñas industrias, se guardaba sólo en la iglesia y en manos de los ricos siempre conservadores; la exacción en los tesoros del clero encendía la cuestión religiosa, que llegaba al Congreso para ocasionar divisiones en la representación nacional y agitar las más peligrosas pasiones. La Nación se abatía al peso de todas sus pasadas culpas y de todos sus errores, tan irremisible, tan fatalmente; los medios de defensa, los sacrificios mayores se veían tan absolutamente estériles e inútiles, que hay que reconocer algo de grande, de extraordinario, de muy superior, en los pocos hombres que tenían fe todavía, ya que esa fe loca no podía sino ser hija del patriotismo más noble y más alto.

Siguió el desastre hasta el fin, en el orden de los hechos irremediables, que casi aparecen con la fatalidad de las leyes de la naturaleza y casi nos inspiran hoy un sentimiento de irresponsabilidad. La tenacidad de Otero dio una obra que

persistió a través de la catástrofe; el sistema federal pasó a la nueva época para ser objeto de embates más crudos, para arrastrar con él, en una serie de campañas, las libertades nuevas que habían de traerle las revoluciones de Ayutla y la Reforma; pero para seguir siempre un camino de victorias, reuniendo en torno a los pueblos, y haciendo con todos los sacrificios de muchos años y los dolores de dos generaciones, el prestigio necesario para que una institución viva y perdure hasta conquistar todas las voluntades, levantarse como símbolo de fe para todos los espíritus y criar al fin el alma nacional.

## CAPÍTULO II

### LA LUCHA DE LOS PARTIDOS HISTÓRICOS

La unidad religiosa había sido en la Nueva España un hecho sin contradicción y como espontáneo; de ahí que la intolerancia fuese no sólo una institución en las leyes, sino una necesidad en la paz de las conciencias. La unidad religiosa, con ser un absurdo dentro de la naturaleza para cualquier grupo social, constituía en los comienzos de la era independiente de México un elemento natural y propio de aquella comunión política que sin él no habría podido explicarse su existencia como pueblo organizado. La Iglesia, siempre adherida a la tradición, porque ella era la primera de las tradiciones, fue enemiga encarnizada de la rebelión insurgente, hasta que el triunfo de la independencia la hizo buscar en el nuevo orden la acomodación y la vida; pero como había sido en la colonia, lo mismo que en la Metrópoli, gran factor en el mando y señora en la autoridad, no podía renunciar fácilmente el gran poder que durante siglos mantuvo sobre los pueblos, ni resignarse a la misión evangélica, que había pasado, en el orden de sus tendencias y de sus propósitos, a segunda categoría. Tenía mucho que pedir, como que aspiraba al mando supremo; pero tenía mucho que ofrecer en cambio, puesto que ofrecería como aliada la influencia más eficaz, cuando iban a perder toda la suya los principios, las leyes y los gobiernos.

Empeñada, por supuesto, en ceder lo menos posible, ya que tuvo que aceptar la separación de España, siguió a Iturbide en su movimiento, porque era de reacción respecto al espíritu de los primeros insurgentes y pretendía mantener la tradición monárquica. Se resignó con la caída del Emperador porque no estuvo en su mano evitarla, y se resignó también con el sistema federal que impusieron las ciudades, en parte porque la imposición era irresistible y en parte porque ella misma ignoró toda la trascendencia liberal de la emancipación de las provincias; pero cuando los partidos comenzaron a esbozarse en la política del país, como signo y revelación de la vida nacional, púsose la Iglesia de parte del que menos franquicias concediera, del que mostrara más tendencia al absolutismo, que es tradición y que educa para la obediencia pasiva, puesto que sabía que toda libertad es fecunda en libertades, y que toda concesión debilita la influencia de las religiones como instituciones políticas. El Congreso de 1833 materializó los peligros del clero bajo el sistema federal y mostró cómo habían germinado en la nueva nación las semillas de las revoluciones europeas, pues con él planteó Gómez Farías casi por completo el programa de la reforma política y social de exclusión de la Iglesia de los negocios públicos; ella entonces cargó resueltamente todo su peso en favor de una facción, y la enemiga hubo de

encararse con ella, rompiendo todo el respeto secular que la había protegido. Santa Anna dio al clero las primeras victorias para apoyarse en su influencia, y a reserva de servirse de sus tesoros cada vez que él y ella corrían un peligro que el astuto intrigante sabía hacer común; se manifestó definida la oposición de centralistas y federalistas, de conservadores y liberales, y bien pronto los primeros lograron derribar la Constitución que, aunque intolerante para los dogmas, había establecido las primeras libertades para los hombres y para los pueblos.

En 1842 la violación de la unidad religiosa se hizo en nombre de la soberanía nacional por el Congreso Constituyente. El proyecto de ley suprema que resultó del acuerdo entre los miembros de la comisión de constitución, declaraba religión del Estado la católica, prohibiendo el ejercicio público de otra cualquiera; concedía completa libertad a la enseñanza privada; otorgaba la libertad de imprenta con sólo la excepción en materia religiosa de no atacar el dogma; es decir, establecía, sin declararlo en proposición concreta, la libertad religiosa, por más que aceptara una religión de Estado. El Congreso fue disuelto antes de que aprobara en lo particular los artículos de su obra, y ya hemos visto la que produjo la Asamblea Nacional Legislativa nombrada para reemplazarlo. Las conciencias se escandalizaron, la gran mayoría de la Nación vio con horror los heréticos principios que se condenaban por la Iglesia y la intolerancia fue reclamada como un derecho de la sociedad, a quien tal parecía que se despojaba de algo muy propio y muy personal. Al definirse así los credos y los partidos opuestos, surgió en los espíritus la enfermedad de aquella época de transición: la angustia religiosa. El terreno era propicio para todas las emancipaciones; la Iglesia había llevado su parte en el desprestigio de las instituciones abatidas; las ideas nuevas se propagaban por los periódicos cada vez que las autoridades descuidaban la presión; pero la iglesia cerraba sus esperanzas y amedrentaba con su censura, llenando de pavor a aquella sociedad poseída. Los hombres de resolución fácil adoptaron un extremo, y no hubo de ser excepcional el caso de hombres de ideas liberales que se hicieron conservadores porque no podían dejar de ser católicos, ni el de los que rompieran con el credo católico porque no podían renunciar a los principios liberales.

El clero se empeñó en presentar como incompatibles el catolicismo y el liberalismo para hacer inseparables el sentimiento religioso y la filiación política; pero en cambio los liberales, ya por buscar refugio a sus propias conciencias, ya por allanar el camino a nuevos partidarios, marcaron la distinción entre el clero y la Iglesia y entre la Iglesia y los dogmas, de suerte que llamaron a sus enemigos "clericales" sin abjurar por su parte del título de católico. Pero en aquella época de transición, en que más que una lucha de principios había una evolución dolorosa de conciencias, y en que cada hombre, antes de combatir al adversario, comenzaba por luchar consigo mismo, muchos, quizá la mayor parte, permanecían en la indecisión, querían hacer de la perplejidad el punto medio y llegaban a creer de buena fe que los extremos tenían una línea de acomodación aconsejada por la razón, por el patriotismo y por los principios religiosos. Éstos formaron el partido moderado, que si parecía avanzado en tolerancia, era reaccionario en

política, y del cual se pasaba mucho más fácilmente al clericalismo neto que al liberalismo puro; partido esencialmente débil, puesto que tenía que componerse de hombres débiles, y que perjudicó profundamente a la evolución rápida del liberal, porque éste se veía inclinado con frecuencia a confiar en los hombres de aquél, por la proximidad de sus principios y la elasticidad de sus concesiones.

Cual suele suceder en los períodos de indecisión que sirven como de puentes entre dos etapas, dominó en México el elemento moderado, porque cada partido extremo veía en él un aliado posible, porque él mismo se encontraba en aptitud de acoger a los contendientes, y porque era el refugio natural de todos los tibios, que son siempre muchos, y de los acomodaticios, que no son pocos. Dominó el partido moderado bajo la Administración del General Herrera y a juzgar por el éxito relativamente bueno que obtuvo, pudiera haberse creído que las ideas que prevalecían en aquel Gobierno demostraban ser más adecuadas para mantener la armonía de los elementos políticos del país; pero aquella relativa tranquilidad era sólo una tregua, y más bien se mentía en la superficie que se acreditaba en el fondo. Lo más notable de aquel período fue la trasmisión pacífica del gobierno al nuevo Presidente, después de una elección hecha por el sistema nada popular de la Constitución de 24. Subió a la presidencia el General Arista en calidad de liberal moderado, él que había sido partidario de Santa Anna, enemigo de las libertades del año 33, adicto al plan de Cuernavaca y sublevado por el de Huejotzingo; condiciones que dan a entender que no eran los moderados muy escrupulosos en punto a antecedentes políticos para admitir en sus filas a un hombre y confiarle el porvenir de la Nación y el honor del partido. El General Arista era un hombre honrado y bueno, y debió su elección principalmente a éstas cualidades, que por muy dignas de elogio que sean, no eran por aquellos días las más necesarias para imponer la ley y establecer el orden; las dificultades de la política se complicaron en su administración con las financieras, que si en el desorden de las revueltas se perdían en la algazara de los motines y se curaban con las exacciones violentas, en el orden constitucional asumían y mostraban su aspecto de gravedad peligrosa y no admitían sino remedios legales que era difícil encontrar. Nunca había habido hacienda; por consiguiente no había tampoco hacendistas, y los que tenían que improvisarse hacían sus primeros ensayos con la bancarrota, que es ejercicio para desconcertar maestros. Había que ser honrado en medio de la inopia y era preciso hacerse con fondos sin criar agitaciones ni infringir la Constitución; doble proposición que significaba pagar a todo el mundo sin tener dinero y llenar las cajas sin exigirlo de nadie. Buscóse la solución en las facultades extraordinarias que dieran esa singular legalidad a las medidas que la salvación pública imponía, y el Congreso las negó repetidas veces, sin cuidar si esa negativa arrojaba de nuevo al país en el caos de que había salido, o adrede quizá para empujarle a él. Arista, moderado; el jefe de su gabinete D. Fernando Ramírez, moderado, sumaron sus debilidades e hicieron una suma debilidad en el Gobierno; el Presidente no supo hacer el sacrificio de su bondad y de su nombre de constitucionalista, que es sacrificio propio de los grandes caracteres, y negándose al golpe de Estado en que veía ilegalidad y peligros, prefirió quedar irresponsable y tranquilo,

abandonando a la Nación a su propia suerte, sin gobierno, sin dinero, sin principios ni fe en nada, pues volvía a darse el ejemplo de la inconsistencia de la autoridad emanada de la ley. Firmó una noche su renuncia, y sin esperar a que fuera aceptada, abandonó la capital, dando a su salida los caracteres de una fuga.

¿Qué prestigio podía alcanzar la suprema investidura, después de esto, en la persona del Juez federal en quien cayó? Sin embargo, quizá por un tardío arrepentimiento, el Congreso concedió a D. Juan B. Ceballos las facultades extraordinarias que había negado al Presidente constitucional. Pero Ceballos, que tampoco debía *ya de* creer en nada, propuso a la Representación nacional otro golpe de Estado parlamentario como el de 1835; quiso que se desconociera y anulara la Constitución de 24 con su acta de 47 y se convocara un nuevo Constituyente, quizá para hacer otra ley fundamental más moderada que aquella, y como se negara el Congreso a tal insinuación, dio el golpe de Estado clásico, el de gobierno, que borra las leyes por acuerdo del Ejecutivo, y pone en receso los cuerpos legislativos con una compañía de soldados. Los diputados no se dieron por vencidos y nombraron otro Presidente de la República, y a concluir con este desorden vino la autoridad suprema del cuartel, que hartó se había hecho esperar. Un convenio, un acuerdo de soldados sin principios ni preocupaciones legales, resolvió poner en la presidencia interinamente a otro soldado; se despidió a Ceballos, se suspendió la Constitución y se llamó a Santa Anna de su destierro para hacerle presidente sin Constitución, es decir, déspota, por el voto de Legislaturas y Gobernadores, que estaban bien persuadidos de que Santa Anna era el único hombre para el gobierno, por una experiencia que demostraba precisamente todo lo contrario.

Aquel gobierno representaba el triunfo completo del partido conservador, que no tenía ya necesidad de hacer concesiones ni las haría ciertamente. A la cabeza Don Lucas Alamán, era un programa viviente de intolerancia política y de absolutismo sin embozo, programa para cuya completa ejecución Santa Anna no había menester del jefe conservador, cuya muerte a poco acaecida, en nada modificó las tendencias del Gobierno. El despotismo, sin más fin que su propia satisfacción ni más mira que el ejercicio de un poder sin límites, pisoteando todos los obstáculos, lastimando todos los intereses, tratando de amedrentar para someter y persiguiendo para amedrentar; el despotismo que toma su fuerza del temor de los buenos y siempre cuenta con la bajeza de los malos, se desplegó con alarde desde los comienzos de aquel período de dominación conservadora en que los enemigos de las ideas democráticas iban a hacer, libres de trabas, seguros de su fuerza, su ensayo en el gobierno del país según sus principios. En el curso de nuestra evolución histórica, aquella prueba era tal vez una lección objetiva necesaria para los pueblos, puesto que había de determinar su juicio en cuanto a sistemas de partido.

Santa Anna, poseído de algo como un delirio de poder, que podía pasar a la clasificación de los estados patológicos, llevó su autoridad desde los actos más trascendentales de gobierno hasta los más ridículos por pequeños y pueriles;

no parecía ser hombre para desvanecerse en el mando que había ejercido tantas veces y que conocía por efímero en sus numerosas caídas, y más pudiera creerse que satisfacía las necesidades de un cerebro dañado por la degeneración de los peores Césares romanos, en medio de sus hombres a quienes, sin ser él mejor, había aprendido a despreciar, viéndolos unas veces como juguetes de su voluntad, como tráfugas o traidores ingratos a sus beneficios.

Sus dos años corridos de dictadura consentida y proclamada, de absolutismo autorizado por lo que se suponía ser la voluntad de la Nación, fueron como una embriaguez, como una crápula de mando. Tiene actos de la más alta autoridad, y desciende al mínimo detalle; pero eso sí, malo todo. Su apoyo al clero no pone condiciones ni límites. Declara Consejeros de Estado a todos los Arzobispos y Obispos; da al clero todo preeminencias y precedencias; restablece a los jesuitas y pone en sus manos la instrucción pública oficial en algunas ciudades; satisface los caprichos de este eficaz aliado y llega a imponer como obligatorio, en toda la enseñanza del país, el Catecismo del Padre Ripalda. En lo gubernativo, cambiados los Estados en Departamentos, los crea por su solo decreto, define los límites entre algunos, anula las concesiones de tierras baldías de los gobiernos locales, y como para ultrajar la memoria de los privilegios federales, manda que los edificios que ocuparon las Legislaturas se conviertan en cuarteles. De los sacerdotes hace abogados por un decreto; de farmacéuticos hace doctores en Medicinas, para que haya extravagancia cómica en medio de los dolores trágicos de la Nación; restablece la Orden de Guadalupe con todos sus ridículos arreos; previene el uniforme de los gobernadores y cuida de establecer el de los concejales, el de los empleados, el de los escribientes; decreta con pormenores el ceremonial de aquella corte, para todas las asistencias oficiales; prescribe cuidadosamente los tratamientos, que quiere ver extremarse aun en la vida común. Por su parte no se escatima ni honores ni facultades; es el primero en todo de hecho y quiere serlo de derecho, aunque nada pueda agregar que dé lustre a su título de dictador. Apenas si logra algo nuevo añadiéndose el de Gran Maestre de la Orden de Guadalupe.

Pero hay algo que le preocupa: la prórroga de sus facultades omnímodas; y para que aparezca sancionada por la Nación, el Gobernador de Jalisco la promueve en una acta que se firma en una junta, acta que, como de costumbre, será en lo sucesivo acatada y citada como parte del Derecho público nacional; el acta se reproduce en todos los Departamentos; de acuerdo con ella, Santa Anna expide su decreto que le prorroga las facultades extraordinarias por todo el tiempo que quiera, que lo autoriza para nombrar un sucesor con las instrucciones que estime convenientes y le confiere el título de Alteza Serenísima: Y hay que convenir en que anduvo modesto, porque algunas actas le proponían el título de Generalísimo almirante, o el de Príncipe, y hasta hubo un pueblo que lo proclamó Emperador constitucional de México.

Los mismos convenios a que atribuía el origen de su legitimidad habían fijado un año a sus poderes y él prorrogó así la dictadura indefinidamente; prometían una nueva Constitución, y él; por uno de esos actos en que llegaba a la extravagancia, previno oficialmente al Consejo de Estado que se abstuviera de formar un estatuto para el gobierno de la Nación, ni tratara de prever el caso de que pudiera faltar el Presidente de la República. Su propio decreto lo facultó a él para nombrarse un sucesor y aun dictarle reglas, en pliego cerrado depositado en el Ministerio de Relaciones, que se abriría a su muerte o cuando él lo determinara, de modo que su voluntad había de sobrevivirle para el dominio de los pueblos. El pliego se depositó en efecto, y cuando Santa Anna, amagado por todas partes, salía de la Capital en fuga, ordenó que el pliego se abriera, y se halló que legaba a un triunvirato, quizá como burla, el poder que ya no podía sostener.

En la persecución de los descontentos ejerció una presión y una crueldad de todos los días; bastaba no adular para ser sospechoso de desafecto y bastaba parecer desafecto para señalarse como rebelde. La ley de conspiradores era inicua en su letra; en su aplicación era infame. Los hombres más distinguidos salían para el destierro, Arista uno de los primeros; cuando acabó con los prominentes pasó a los de segunda categoría; las órdenes se menudeaban sin exceptuarse ancianos, sin excusar enfermos ni respetar señoras, y mientras numerosas víctimas padecían los dolores de la miseria y las nostalgias profundas en países extranjeros, otras pasaban indefinidos períodos en las prisiones malsanas e inmundas que les cabía en suerte o que de intento se les señalaban para hacer más duro el cautiverio. Cuando la revolución tomó creces y mostró peligros, la insolencia del déspota se convirtió en ira, y para extremar las persecuciones y como si faltaran pretextos para encajar todos los actos y a todas las personas en la ley de conspiradores, dio la de murmuradores, que equiparó con la rebelión el simple acto de dar una noticia, de decir una palabra que no fuese del gusto del Gobierno. Y hay que advertir, que los juicios de conspiración eran gubernativos, y la pena de los conspiradores la capital.

Ningún derecho individual se reconocía; la vida, la libertad, la propiedad y aun la honra estaban a merced de aquel señor de los hombres, dueño de todo, árbitro de las sociedades; el insulto se hizo oficial, como en la destitución de D. Juan B. Ceballos, en que a la ofensa del acto se añadió la intemperancia grosera de la frase; hay órdenes y circulares de los Ministros que son desahogos de injuria contra los que no se han humillado al Gobierno o que lo combaten de algún modo. Contra la libertad, prisiones y destierros, y el que muda el lugar de su proscripción es conspirador y juzgado como tal; contra la propiedad, la confiscación prevenida expresamente por la ley y que puede en cualquier momento fundarse y ejecutarse; contra la vida, la ley de conspiradores, y las órdenes especiales de Santa Anna, de que hay ejemplos; mas la brutalidad llegó al colmo cuando fuera de tino con los progresos de la revolución, ordenó que los pueblos rebeldes fuesen incendiados y todos los cabecillas pasados por las armas.

En cuanto a la Nación como Estado, el héroe de San Jacinto, que mostró en la guerra de Texas de cuánto era capaz por su falta de sentimiento de amor a la patria, no podía dejar de añadir una miseria a su miserable historia, y vendió para ello en el Tratado de la Mesilla una porción del territorio Nacional.

El gobierno de Santa Anna fue cruel en el despotismo, opresor y brutal; pero más que otra cosa fue insolente. Los hombres y los pueblos se sentían agobiados por la persecución, lastimados por el abuso; pero más que todo, humillados por el ultraje. Fue el oprobio el que levantó a los hombres de la revolución de Ayutla, y el que les dio partidarios en todo el país.

Decir que la revolución de Ayutla fue obra del pueblo, sería dañar con la exageración una verdad que basta para su prestigio: que fue popular. Es decir, tuvo la simpatía y la voluntad general a su favor, de suerte que contó con el apoyo y con el entusiasmo de la mayoría; pero sometidos los pueblos y desarmados contra la tiranía, acostumbrados a esperar todos los cambios políticos de la clase militar, que hacía o deshacía gobiernos en una noche con tres artículos de plan restaurador, reformador o salvador, no tomaron en el movimiento de 55 una participación mucho más importante que en los anteriores. Estuvieron, sí, muy lejos de la indiferencia pasiva con que veían los simples cuartelazos; algunos paisanos acudieron espontáneamente a las armas, iniciándose en una carrera en que varios llegaron a brillar más tarde; se levantaron tropas nuevas para combatir a las de línea; los pueblos favorecían a los revolucionarios hasta merecer la orden de Santa Anna para el incendio; pero lo cierto es que comenzó la insurrección por un grupo de militares, que se propagó entre los soldados que sublevaban las guarniciones, que hubo los pronunciamientos de costumbre, y hasta importantes defecciones en el ejército en campana. Como revolución del pueblo, no puede compararse ni con la que hizo la Independencia ni con la que realizó la Reforma.

Su popularidad se debió a una sola idea: la de acabar con la odiosa tiranía de Santa Anna. Las promesas del plan eran las de todos los planes que habían burlado a la Nación: una Constitución nueva, libertades, respeto a las leyes, apelación a la voluntad general. Nadie podía creer en nada de esto; la fe estaba perdida y las fuerzas exhaustas; hablar de principios era no tener auditorio. Pero hablar de los abusos del Gobierno, de los agravios de cada individuo, de los males padecidos por cada pueblo y de los peligros de la Nación, era encontrar resonancias en todos los odios, hacer resentir a la vez los ultrajes recibidos y los afanes de reivindicación, de reparación.

El Plan de Ayutla pedía simplemente instituciones democráticas; prometía sólo una República representativa popular; pero descubría la tendencia federalista al llamar Estados a las fracciones del país. Comonfort avanzó en la exposición del Plan de Acapulco, cambiando las "instituciones democráticas" en liberales; pero temió enajenarse a los centralistas y restituyó a las partes componentes de la Nación el nombre de Departamentos. En ambos documentos se culpa de conatos de traición al partido conservador que dirigía la política de Santa Anna:

no se llama, pues, a todos los partidos para combatir la tiranía; se apela al partido liberal y en nombre de las ideas liberales se hace el levantamiento para derrocar al déspota y someter a la facción que lo mantiene y lo impulsa. Pero no basta esto para calificar de liberal aquella revolución, si hemos de dar al vocablo la significación que después ha venido a fijarse. Gran parte de los que en el movimiento figuraron, pertenecían al partido moderado, y muchos de los que con ardor combatieron en él contra el gobierno despótico, pasaron poco después al partido reaccionario, siguiendo convicciones íntimas que probablemente habían tenido siempre. Hay declaraciones de jefes militares que tomaron el partido de la revolución, de que la siguieron sin conocer el plan propuesto ni empeñarse en conocerlo, y sólo porque sabían que tenían por fin inmediato derrocar a Santa Anna.

El partido moderado estaba entre el conservador que era fanático, resueltamente clerical, enemigo de las ideas democráticas, y hasta monarquista, y el liberal puro que pedía una Constitución fundada en la soberanía popular, gobierno federado, supremacía del poder civil sobre la Iglesia y reforma social. Estos dos partidos, de principios netos y firmes, ocupaban dos líneas, mientras el moderado llenaba la ancha zona que dejaban aquéllos entre sí; no tenía ni podía tener un credo, y esto le impedía tener un programa; no sabiendo qué debía sostener, se conformaba con huir de ambos extremos, buscando un medio prudente que cada uno de sus hombres se señalaba a su gusto en la lucha de sus temores religiosos con sus inclinaciones liberales. En realidad, este partido, si así pudo llamarse, era la acumulación de los timoratos que llevaban en la conciencia por atavismo y por tradición el escrúpulo religioso como tirano y como verdugo, dominando sobre ideas nuevas que ellos no podían desechar y sobre aspiraciones adquiridas en el medio ambiente que no querían vencer; producto del período evolutivo, debían desaparecer al concluir la evolución, absorbidos por los otros dos, y entonces cada hombre cedió por el lado más débil, y pasó resueltamente al extremo a que más se inclinaba. Pero durante la evolución, era el moderado el partido más numeroso, por razón natural, y dio el mayor contingente para triunfar de Santa Anna; el Congreso de 56, hijo y expresión del movimiento de Ayutla, demuestra la supremacía del partido moderado en la revolución.

La revolución de Ayutla no fue liberal, pero tuvo a todos los liberales de su parte; en tanto que el Gobierno no tuvo de la suya a todos los conservadores, aunque haya contado con el partido conservador. La revolución fue de reacción liberal por esto mismo; empeñado el partido conservador en sostener la dictadura de Santa Anna, que fue su obra, que fue la experiencia del país en el gobierno de los conservadores, luchó por él cuando todos los pueblos estaban en contra, hizo causa común con el despotismo e inclinó así todas las voluntades en el sentido de la reacción natural, en favor de todas las libertades que pedía el partido más avanzado. Las simpatías populares se imponían a los moderados para obligarlos a marchar adelante, so pena de confesar la vergüenza de ser conservadores y enemigos de la emancipación social, y por esto se les ve hacer concesiones en el Congreso, ante una minoría progresista;

es decir; de liberales puros, que los arrastran muchas veces, y los obligan a votar principios que ellos repugnan.

Cuando la victoria se obtuvo, desapareció la causa común, y a los ojos de moderados y progresistas, no quedaron sino sus diferencias, que habían de ser antagonismos. El Presidente Comonfort resultó moderado; la inconsciencia revolucionaria había hecho pasar a sus manos el poder que tenía en las suyas el grupo progresista con el general Alvarez. Comonfort y su gabinete vieron con malos ojos el proyecto de Constitución en que habían dominado las ideas avanzadas de Arriaga, Mata, Guzmán, y el grupo progresista no mostró desde las primeras sesiones sino desconfianzas y recelos respecto a un Gobierno que presentía hostil a las ideas de reforma radical que él intentaba. El partido conservador, aprovechando estas discordias que llevaban por todas partes el malestar de la incertidumbre, movió revoluciones que fueron sofocadas; pero que, de todos modos, debilitaron el prestigio del partido liberal y de la Constitución que iba a expedir.

Cuando la obra del Constituyente se terminó, tenía enemigos por todas partes, y casi ningún partidario. El grupo progresista que la había arrancado al voto del Congreso, la sostenía con amor por lo que en favor de las libertades había logrado escribir en ella; pero la veía incompleta por las concesiones que él tuvo que hacer para alcanzarlas. Los moderados la habían votado con repugnancia, el Presidente la tenía por incapaz de servir para un buen gobierno, y la juzgaba contraria al sentimiento de la Nación. Para los pueblos cansados de promesas, de congresos constituyentes y de constituciones sin aplicación, ¿qué podía significar la nueva? Toda la historia de las instituciones nacionales, vivida por la generación de 57, se levantaba en su memoria para inclinarlos a recibir aquella promesa de regeneración por lo menos con indiferencia y escepticismo.

Una constitución sin prestigio era inútil; su destino era ir a aumentar el montón de constituciones hacinadas en los archivos del Congreso; para prestigiarla habría sido necesario envejecerla en la observancia estricta, basando en ella la pacificación del país y el establecimiento del orden; mas esto era precisamente lo que no había de lograrse. Parecía, pues, imposible la solución de aquel círculo vicioso, cuando los hechos encaminados a destruir la nueva ley vinieron a darle el prestigio y la fuerza que de otra suerte no habría alcanzado.

El Plan de Tacubaya, iniciado por Zuloaga con la división de su mando, y aceptado de antemano por Comonfort, desconoció la Constitución y confirió a éste de nuevo la dictadura, mientras se convocaba un noveno Congreso Constituyente para formar la quinta ley fundamental. Tránsfuga del partido conservador, Zuloaga traicionaba al partido liberal en cuyas filas combatiera, para traicionar pocos días después al mismo Comonfort y ponerse él mismo a la cabeza del Gobierno y servir a las miras de los conservadores. La coalición de los Estados recogió la Constitución, teniendo a Juárez como sucesor legal del Presidente que había renunciado sus títulos en el golpe de Estado, y entonces comenzó la lucha de los partidos extremos en una revolución, no ya para derribar a un hombre,

como la de Ayutla, sino para hacer prevalecer principios y dominar o destruir los obstáculos que a ellos se opusieran.

Esta guerra interior era una necesidad fatal, porque resumía todos los problemas creados por las fuerzas tradicionalistas de una parte, y el desenvolvimiento social por otra; aquéllos que nunca ceden ni evolucionan, éste que es inevitable como todas las leyes de la naturaleza, Comonfort, segundo jefe de una revolución, y el espíritu menos revolucionario que pueda darse, quizá hubiera podido abreviar la guerra civil sosteniendo la Constitución de 57; pero no la habría evitado. Juárez, con todas las condiciones de gran demoledor y de gran revolucionario, no sólo sostuvo la lucha, sino que la extremó, avanzando en sus leyes, sobre la Constitución, todos los principios del credo liberal, para hacer de una vez toda la reforma y dejar que en esa sola lucha pasaran sobre la Nación todos los dolores que no por diferirse habrían de minorarse.

Esta revolución de tres años, fue, no sólo impersonal y de principio, sino popular y obra del pueblo mismo, del cual salían los soldados para las filas y los generales para el mando; las ideas, partiendo al principio de las capas superiores de la sociedad, descendieron por lo menos hasta un nivel que no habían alcanzado ni con mucho las mil revoluciones precedentes. Triunfante la facción constitucionalista, con todos sus principios íntegros, por la negativa de Juárez a toda transacción, hubo de renovarse la lucha con motivo de la invasión francesa que se apoyaba en el partido conservador; entonces la idea liberal se fundió con la idea de la patria, que es mucho más accesible al pueblo. La representación material de la sumisión de la patria, hecha en la persona de un monarca extranjero, de nombre exótico y de fisonomía extraña, traía a las capas inferiores del pueblo la concepción clara de la tradición unida al partido conservador y la de la independencia nacional hermanada con el partido avanzado.

La lucha reformista no concluyó sino con el triunfo de la República en 1867. En realidad había durado nueve años. Juárez fue durante todo ese período el Presidente emanado de la Constitución, y la Constitución había sido la causa de la lucha y la bandera del partido liberal. Cuando Juárez volvió a la capital de la República, vencido sin condiciones el partido conservador, derribado el imperio y aniquilada para siempre la idea monarquista, la Constitución era un ídolo porque era un emblema; traía la pureza de lo inviolado, la santidad que le daban todos los martirios, la virtud de los sacrificios que la habían consagrado, y sobre todo la majestad y la fiereza de la victoria.

La Constitución estaba salvada y no correría la suerte de las anteriores. Su prestigio era inmenso; pero no se había aplicado todavía. Se la amaba como símbolo; pero como ley era desconocida de todos.

## CAPÍTULO III

### FORMACIÓN Y TRABAJOS DEL CONSTITUYENTE

La dictadura de Santa Anna, que exasperó y lastimó tanto a todos los hombres que tenían que ver en la cosa pública, excepción hecha de los conservadores que le servían, produjo el buen efecto de hacer avanzar a los moderados en sus ideas de libertad y de emancipación de conciencia; el período revolucionario fue también favorable a ese progreso. La revolución no prometía la reforma social que los liberales avanzados pretendían; lejos de eso, el Plan de Ayutla sólo tenía en su programa el establecimiento de instituciones republicanas, de que el partido conservador no se había atrevido aún a renegar en el suyo; la reforma de Acapulco cambió la expresión declarando que las instituciones liberales eran las únicas que convenían al país, y al señalar las aspiraciones monarquistas del partido que sostenía al dictador, se conformó con lanzarle este cargo y con designarlo por su situación política; pero se abstuvo de llamarlo por su nombre. Los autores del movimiento parecían querer excusar todo ataque directo y franco al partido conservador, que era el partido del clero, no tanto porque creyeran posible atraerse a los conservadores separados de Santa Anna, cuando por temor de enajenarse voluntades, si el credo liberal se ponía en pugna con el credo de la Iglesia.

Esto era precisamente lo que caracterizaba el temperamento moderado. Toda acción estaba subordinada a la prudencia. La revolución, valiente y arrojada para embestir a un gobierno fuerte por las armas, resultaba tímida para atacar al partido que lo sostenía. Los mismos liberales avanzados parecían desconfiar del sentimiento de las mayorías en la Nación y temerosos de perder prestigio y retraer parciales si descubrían su intento, exponiendo toda la extensión de sus principios; pero la fuerza de la reacción contra un despotismo odioso que se apoyó siempre en el partido conservador, favoreció la tendencia hacia las ideas progresistas; los liberales puros se pusieron al servicio del movimiento revolucionario conquistando las simpatías populares, y como sucede siempre, las victorias de los rebeldes enardecieron el entusiasmo y exaltaron de día en día la audacia de sus principios en odio a los profesados por el bando enemigo.

De aquí que, cuando la revolución triunfó, los moderados, aunque sin dejar de serlo, hubiesen adelantado algo en el sentido liberal con respecto a las ideas que los dominaban en 1847. Sin embargo, no debieron de ver con buenos ojos que al ser nombrado Presidente interino el General Alvarez, eligiese éste por ministros a hombres como Ocampo y Juárez, que aseguraban un gobierno de

radicales reformas; se los culpó entonces de no ser extraños a las dificultades levantadas al jefe de la revolución, ni aun al movimiento subversivo que se inició en Guanajuato para obligar a aquél a abandonar la Presidencia, y seguramente recibieron con satisfacción el nombramiento que Alvarez hizo en favor de Comonfort como Presidente sustituto, pues no eran desconocidas las tendencias conciliadoras de éste.

Para cumplir la promesa de Ayutla, Alvarez había expedido la convocatoria para elecciones del nuevo Congreso Constituyente que debía reunirse en el pueblo de Dolores en que se proclamó la independencia; simplicidad patriótica tan propia de la exaltación y de la puerilidad de los iniciadores de un régimen de libertades. Comonfort, que tenía que habérselas con las dificultades prácticas de la nueva organización, dejó después a un lado los sentimentalismos históricos y decretó que el Congreso se reuniría en la capital.

El sistema electoral establecido por la convocatoria era nada menos que el mismo de la Constitución centralista de 43, hecha exprofesamente para dar a Santa Anna el mayor poder que fuera posible. Los ciudadanos harían en las asambleas primarias la designación de electores primarios; reunidos éstos en las cabeceras de partido, nombrarían electores secundarios, y al fin éstos, constituyendo un colegio electoral en la capital de su Estado, debían elegir a todos los diputados que al Estado correspondiesen según su censo. Tal sistema, ideado por el poder absoluto, y perfectamente adaptado a su objeto, fue el escogido para iniciar la época de las libertades públicas, y ya se comprende que si en cualquier país culto hubiera imposibilitado la manifestación de la voluntad del pueblo, en México imponía a los gobiernos locales aún la necesidad de suplantarla.

No debe de haber tenido gran parte en la designación de candidatos el gobierno central, tanto porque a raíz de cada revolución los gobernadores han obrado con poca sumisión al centro, como porque él, Comonfort, recién llegado al poder, no inspiraba ni gran adhesión ni mucho respeto. Fueron los gobiernos locales los que designaron a los nuevos legisladores, aunque haya sido con la libertad restringida por los compromisos emanados de la revolución y las conveniencias de la política de partido.

Si pudiera caber duda de que los colegios electorales no obraron por propia inspiración, bastaría recorrer la lista de los diputados constituyentes para desecharla. Entre los efectos antidemocráticos del sistema establecido por la convocatoria, estaba el de que un sólo colegio electoral nombraba todos los representantes de un Estado, lo que excluía la más remota posibilidad de la representación de las minorías en una entidad federal. Organizada una mayoría de electores, ella triunfaría necesariamente en toda la elección, lo que debía dar una diputación uniforme para cada Estado; pues bien, esto no resultó así: el mismo colegio elige a Gómez Farías, Arriaga, Ocampo y Prieto del grupo liberal más avanzado, y a Arizcorreta y Romero Díaz que son moderados de la extrema conservadora; el colegio que nombra al exaltado Gamboa, nombra

también a Escudero y Echánove; otro elige juntamente a Castañeda y a Zarco, y en general puede decirse que no hay Estado que no lleve en su diputación hombres de principios disímiles y aún antagónicos.

No se explica esta inconsecuencia por transacciones de colegio electoral, porque las mayorías que triunfan no transigen nunca con las minorías impotentes; esto lo que significa es que la política de conciliación entre las fracciones liberales era una tendencia general en el país y que los gobernadores la seguían al designar diputados al Congreso. Aun los más avanzados cedían a la necesidad del momento y renunciaban al triunfo definitivo de la reforma o preferían ponerla en peligro, antes que romper resueltamente con el numeroso partido moderado. Desconfiaron del sentimiento progresista de la Nación y temieron no contar con los pueblos para llevar adelante la revolución comenzada, o retrocedieron ante la perspectiva de una lucha que había de ensangrentar al país, cuando la facción conservadora no perdía aún la esperanza de recobrar el poder a viva fuerza. El hecho es que en casi todas las diputaciones se confundían las opiniones extremas, que las listas fueron obra de los gobernadores y sus amigos, y que del espíritu conciliador no escapó el mismo Juárez, que puso entre los diputados oaxaqueños a don Pedro Escudero y Echánove, cuyo moderatismo estaba sobre un fondo conservador y que era desconocido en Oaxaca.

El Congreso Constituyente inauguró sus labores el 18 de Febrero de 1856, día fijado por la convocatoria, reuniéndose apenas los representantes necesarios para el quórum. No obstante ser aquella asamblea el producto de una revolución y el cumplimiento de su principal compromiso, parecía que en el conjunto de los elegidos la tibieza y la desconfianza habían tomado el lugar que las circunstancias prometían al entusiasmo y a la audacia. De ciento cincuenta y cinco diputados electos, sólo hubo en las primeras sesiones unos ochenta; muchos fueron los que no se presentaron jamás ni se movieron de su provincia, algunos estaban o se declararon enfermos y aún hubo renunciaciones en forma del honroso cargo. Es probable que en la sesión en que se votó el artículo sobre libertad religiosa, hayan estado todos los diputados que asistieron al Congreso con poquísimas excepciones (así lo hace entender Zarco) y en aquella sesión memorable no hubo más que ciento diez representantes.

No es despreciable este dato para juzgar del estado de espíritu de los hombres que jugaban en la política de la época: un veinte por ciento de los elegidos no se presentó en el Congreso llamado a organizar a la Nación; es decir, llamado a la obra patriótica por excelencia, a raíz de acontecimientos y después de una dictadura execrable, que habían hecho de relieve la necesidad de un remedio a los males que los pueblos habían sufrido durante tantos años. Quizá pueda explicarse aquella abstención por la falta de fe y por el desaliento; pero la falta de fe suele no ser sino una forma de la falta de patriotismo.

Al comenzar el Congreso sus sesiones, se comprende que las diferencias de opinión, aunque se presintieran, no alimentaban celos ni inspiraban temores.

La elección de Arriaga como presidente fue unánime en el primer escrutinio, y su nombre fue vitoreado al concluir la sesión de apertura. El título común de liberales daba a todos los representantes un motivo de unión, que no tuvo en los primeros días causa que la rompiera, y el presidente progresista pudo predominar en la asamblea, como él mismo lo dijo más tarde, en la grave sesión del 4 de Septiembre. Él designó a los miembros que debían formar la comisión de Constitución, y era tal el sentimiento conciliador de todos, que el mismo Arriaga, cediendo a él, incluyó en la lista de siete, cuatro que en Septiembre no estaban dispuestos a sostener el proyecto contra los partidarios del establecimiento de la Constitución de 1824. Tenía, pues, una mayoría de moderados, así lo debió de entender, cuando al día siguiente hizo agregar dos miembros más y eligió entonces a dos progresistas avanzados: Ocampo y Castillo Velasco. En cuanto a los suplentes, fueron también designados con tendencias de compensación recíproca: Mata, que tocó siempre los principios más liberales, y Cortés Esparza, que en varias ocasiones retrocedió hasta las filas moderadas más llenas de prudencia.

El espíritu de fraternidad y de concordia prevalece con tendencia a la exageración entre los hombres de una revolución que derroca un gobierno despótico; Arriaga pudo predominar con el grupo progresista en el Constituyente; pero prefirió los medios conciliadores, y en vez de ir a la reforma, arrastrando a los moderados, cedió para obtener, abrió las puertas a todas las opiniones para no romper con ellas. Esto sirvió para alentarlas; los tímidos, no obligados a marchar por una vía forzosa, se sintieron en libertad para tomar la que cuadraba mejor con su debilidad, y de secuaces que pudieron ser se convirtieron en votos para formar en las ocasiones más difíciles la mayoría que malogró las reformas y puso en peligro la obra del Congreso.

Como la obra de 57 fue después la bandera de una revolución reformista y se integró en el sentido del progreso por las leyes de Juárez, tomó en la conciencia pública las proporciones de una obra eminentemente liberal. De aquí fue muy fácil pasar a la inferencia de que la obra se debió a una asamblea de liberales, y la inconsciencia popular llegó por último a tener por dogma indiscutible, que cada uno de los diputados al Congreso Constituyente fue un liberal acabado y un patriota insigne. La repetición de estas afirmaciones sin verdad ni justicia, de que se encargaron después los oradores de cada 5 de Febrero en cada lugar de la República, hizo de ellas un principio fundamental del patriotismo y de la vanidad de todo ciudadano que de tal se precie, al punto de que hubo de pasar con sus respetos a la prensa más culta y aun a la tribuna del Parlamento, en donde no es raro que se invoquen en nombre de la fe patriótica cuando hay que excusarse de razonar o cuando se necesita exaltar y atraer el entusiasmo de las galerías.

No pensaron así los hombres más prominentes y verdaderos patriotas del Congreso; ya veremos cómo juzgaban a un grupo de sus colegas los diputados como Arriaga, Zarco, Mata y otros, echándoles en cara su conducta; pero comencemos por seguir a la asamblea en sus labores.

A los diez días de inauguradas, se consagró toda una sesión (la del primero de Marzo) a discutir una proposición de don Melchor Ocampo que proveía como remedio contra los faltistas la publicación de los nombres de los ausentes. Después de una larga discusión, la proposición fue aprobada, y sin embargo, faltó el quórum para los que, a la hora de cita, estuviesen presentes, y los de ocho sesiones en el mismo mes, además de haberse éstas suspendido durante la Semana Santa. En Abril, Arriaga, informando sobre los trabajos de la Comisión de Constitución decía: "Todo estímulo que no sea el patriotismo y el cumplimiento del deber ha de ser ineficaz como lo ha demostrado la experiencia con la lista de doce y la publicación de los nombres de los faltistas", a pesar de lo cual solía no haber sesión por falta de número.<sup>1</sup>

El hecho se repitió con triste frecuencia durante el año de duración del Congreso, y varias veces se presentaron proposiciones en que se buscaba un remedio eficaz a aquella falta que no podía tener más correctivo que el patriotismo de cada diputado, según la frase de Arriaga. También se propusieron medios casi igualmente ineficaces para hacer llegar a la capital a los elegidos que se negaban a abandonar sus provincias, y sin adelantar cosa en el número de concurrentes, veían los asiduos en el trabajo cómo se acercaba la fecha señalada para la clausura del Congreso y cómo la falta de interés patriótico de muchos de sus miembros podía dejar incompleta la obra en que se fundaba la salvación de la República.

El 28 de enero, cuando sólo faltaban algunos días para que concluyese el año que la ley daba al Congreso para ejercer sus poderes, treinta diputados pidieron que la asamblea se declarara en sesión permanente. Quedaban todavía varios artículos por discutir de los que la Comisión había retirado durante los debates para presentarlos de nuevo; había que ver la minuta de la Comisión de estilo; no había tiempo bastante para concluir la obra, sino trabajando mal y de prisa; cincuenta y seis diputados que veían el peligro suscitaban un compromiso de honor para permanecer reunidos hasta terminar la Constitución; pero se necesitaban setenta y nueve para el quórum. Hubo en la discusión frases duras: "Los negocios públicos, decía Mata, se ven con abandono; falta por desgracia la conciencia del deber. No se exige a los diputados un gran sacrificio; permanecer en el salón diez o doce horas, y esto no es nada cuando hay quienes pierdan el tiempo en los teatros y en otras diversiones. Nadie puede negar que la situación es grave y que se conspira abiertamente por dejar al país sin Constitución y por suscitar desconfianzas en el partido liberal."<sup>2</sup>

La proposición fue adoptada; pero a las seis de esa misma tarde la sesión hubo de suspenderse porque varios diputados se habían retirado y faltaba número. La sesión debió continuar a las siete; sin embargo, a las nueve y media no era posible reanudarla porque faltaban representantes; entre los ausentes se

---

<sup>1</sup> Zarco.-Historia del Congreso Constituyente.

<sup>2</sup> Zarco.-Op. Cit.

encontraban algunos de los treinta que pidieron la sesión permanente. Mata pide que la sesión no se disuelva y que una comisión vaya a los teatros a buscar diputados, porque "cuando falta la conciencia del deber, cuando se trata de hombres sin honor, es preciso recurrir a medidas extremas." La comisión vuelve después de una hora e informa que en un teatro encontró siete diputados, de los cuales sólo dos han ofrecido asistir a la sesión. Pero la reunión se disuelve a las once y media de la noche, convencida de que es inútil esperar más.

Al día siguiente la sesión citada para las diez de la mañana, no comienza sino a la una y media de la tarde; pero hay que suspenderla un momento después porque se han ausentado diez miembros; se continúa más tarde con setenta y nueve asistentes; es decir, con el número estrictamente necesario. La sesión debe continuar a las siete de la noche: a las nueve y media sólo hay setenta y ocho diputados; falta uno para que pueda haber sesión, y la reunión delibera.

"El señor Zarco excita a la mesa a que ejerza sus facultades para hacer efectivo el acuerdo del Congreso. Lo que está pasando es ridículo y vergonzoso: se dice que las circunstancias son muy apremiantes y los representantes del pueblo emplean el tiempo en contarse unos a otros, y cuando hay quórum, hay quienes desaparecen como si estuvieran jugando a escondidillas y entre éstos hay algunos de los que pidieron la sesión permanente. Si no se quiere engañar al pueblo, si se reprueba tanta falta de vergüenza..."<sup>3</sup>

A indicación del Presidente, el mismo Zarco presenta una proposición autorizando a la mesa para dictar las medidas que juzgue convenientes para cumplir el acuerdo sobre sesión permanente "como compeler a los ausentes o declararlos indignos de la confianza pública." Guzmán, que preside, declara que prefiere pasar por débil antes que herir a los descuidados en el cumplimiento de su deber, porque son precisamente los más susceptibles. Prieto teme que las medidas de rigor imposibiliten la reunión de la Cámara y aconseja una conducta prudente para no aumentar el ridículo de la situación. Moreno dice que "cuando faltan virtudes en los hijos de una República, es preciso perder toda esperanza de salvación." Mata tiene las frases más duras para sus colegas: "Si en todo esto hay infamia, vergüenza y humillación, no es para el sistema representativo, no es para la mayoría de los diputados, sino para los pocos que faltan a su deber, para los que se fingen enfermos para ir al teatro. Cuando falta el honor, cuando falta la vergüenza, no hay que andar con miramientos: se debe al país la verdad, y es preciso apellidar traidores a los que quieren dejar al país sin Constitución." Aguado, dice que "no hay que esquivar las medidas de rigor ni que pensar en el honor de hombres que no lo conocen." Zarco confirma estas palabras así: "De buena gana quisiera abrigar la esperanza de que se pueda recurrir al honor y al patriotismo de los faltistas; pero hace un año que se les busca honor y patriotismo y no se les encuentra." Para Villalobos, "los que faltan ultrajan al país, insultan a la soberanía nacional y son indignos de todo miramiento."

---

<sup>3</sup> Zarco.-Historia del Congreso Constituyente, tomo II, pág. 840.

Al fin, se aprueba de la proposición la parte que autoriza a la mesa para compeler a los ausentes; pero se reprueba la que los declara indignos de la confianza pública. A las doce de la noche se disuelve la reunión y se cita para las diez de la mañana siguiente. Y al día siguiente, a la una, faltaban tres diputados para completar el número...

Nos referimos de un modo especial a la sesión permanente, por la gravedad de la situación y para copiar las frases que entonces se prodigaron al calificar la conducta de los faltistas; mas no fue ésta una ocasión excepcional: repetidas veces se trató en la Cámara de hacer concurrir con regularidad a los diputados, y ya se ve que concluían las sesiones sin obtenerlo.

No es admisible la suposición de algunos de los oradores de que la falta de asistencia fuese un sistema de obstrucción intencionado, puesto que entre los faltistas figuraban algunos de los que subscribían la proposición que dio origen a la sesión permanente. Tampoco se dio gran crédito a la insinuación maliciosa de que el Gobierno se proponía frustrar la obra del Constituyente, porque la desaprobaba, ordenando a los diputados que desempeñaban empleos que no asistieran a las sesiones; el mismo Zarco reconoció que había entre ellos algunos que concurrían con puntualidad, cuando acababa de liquidar el patriotismo del Congreso en esta dura expresión: "lo que pasa demuestra que el pueblo no acertó a encontrar setenta y nueve personas que tuvieran la conciencia del deber." Y en verdad que esta frase sólo tuvo de injusta el no tomar en cuenta a los diputados que estaban ausentes de la capital por causa de un servicio público de importancia.

Algunos de los que más crudamente calificaron a los faltistas, para salvar al Congreso hacían sus ataques a los pocos que ocasionaban el atraso de las labores. La verdad es que eran por lo menos setenta y nueve de los elegidos los que faltaban cuando no había número; y aun ciñendo la cuenta a los que estaban en la capital, no debían llamarse pocos, si fueron ciento diez para la sesión que reprobó el artículo sobre libertad religiosa y ciento cinco en la que consistió en tomar en consideración el restablecimiento de la Carta de 1824. Para combatir los principios progresistas siempre había quórum.

Si la escasa asistencia hubiera sido obra de un manejo obstruccionista por parte de Comonfort o de una agrupación política concertada, nada habría impedido la realización del propósito. ¿A qué pues atribuirla? A simple apatía, a ausencia de un ideal intenso, que es el verdadero estímulo de las asambleas, y para convenir en la falta de ese ideal, precisa admitir la razón de las invectivas que hemos copiado, y aún, subiendo muy poco el número de setenta y nueve, aceptar la frase de Zarco que abarcó en conjunto al Congreso elegido en 56.

Así trabajó la memorable asamblea. Vamos a abandonarla momentáneamente, para mostrar cómo trabajó su órgano principal: la comisión encargada del proyecto de ley fundamental.

Ya apuntamos el desacierto de Arriaga al designar a los diputados que habían de constituir la comisión, desacierto que confesó el gran patriota en la angustiada sesión en que vio rodar toda su obra, derribada por la tenacidad y estrechez de miras de los enemigos y la inconcebible debilidad de algunos de sus correligionarios. La comisión primitiva se componía de siete: Arriata, Olvera, Guzmán, Yáñez, Romero Díaz, Escudero y Echánove y Cardoso. En Septiembre, los cuatro últimos eran considerados por Arriaga como adversarios del proyecto o como indiferentes; Cardoso no concurrió nunca a las deliberaciones ni firmó jamás el proyecto; Escudero lo suscribió con reservas y lo combatió muchas veces; Romero Díaz votó por el restablecimiento de la Constitución de 24, después de firmar el proyecto aunque tarde y de mala gana. En cuanto a Yáñez, abandonó a sus compañeros, y si alguna vez tomó la palabra para defender un artículo, fue sobre materia sin importancia.

Corrigiendo su error, Arriaga hizo agregar dos miembros más, y tuvo cuidado de elegirlos bien: Ocampo y Castillo Velasco. Los suplentes fueron Mata y Cortés Esparza; sus funciones fueron iguales a las de los demás miembros, y en el primero de los dos tuvo Arriaga su más constante auxiliar, y el proyecto su más elocuente y apasionado defensor.

La Comisión invitó con encarecimiento a los diputados todos a que asistieran a sus deliberaciones, y en efecto, muchos concurrieron a ellas. Gamboa, según su propia declaración, no faltaba nunca, y es de creer que no fue el único en tan inconveniente puntualidad. Por proposición de Arriaga, el Congreso acordó manifestar al Ejecutivo que juzgaba indispensable la asistencia a los trabajos de la Comisión, por lo menos uno de los Secretarios del despacho. Ya puede juzgarse de cómo sería el trabajo de invención, de discusión y de adopción de un proyecto, en el conjunto abigarrado de once miembros especiales de la Cámara, uno o más miembros del Gabinete desconcertado con la Asamblea, y de varios diputados que podían renovarse cada día para llevar todo género de ideas, de temperamentos y de preocupaciones.

Si algo requiere indispensablemente unidad de pensamiento y de carácter personal es la obra jurídica; una asamblea puede modificar el detalle, desechar o introducir una modalidad; pero sobre el conjunto, que obedece a la idea madre que le da la unidad y armonía, no puede tener más que un voto de general aprobación o de reprobación absoluta. Esto por lo que atañe a la obra; por lo que mira a la tarea, su dificultad está en razón directa del número de personas que a ella se ponen. Ramos Arizpe pidió tres días para hacer el Acta Constitutiva de 1824; Randolph necesitó cuatro para la creación de una forma de gobierno en el Plan de Virginia, bastante inmortal de la Constitución americana; treinta y dos días ocupó la comisión de cinco miembros para redactar la misma Constitución. Cuatro meses hubo menester la comisión de 56 para presentar el proyecto de la nuestra.

He aquí en breves palabras la labor de la Convención americana. Comenzó sus trabajos el 25 de Mayo de 1787, a puerta cerrada, sin duda porque no creyó como nosotros que la concurrencia de las galerías sea el pueblo. El 29 Randolph presentó en quince resoluciones las bases de la organización nacional, estableciendo en ellas con admirable sabiduría los grandes lineamientos del sistema federativo, la división clara de poderes, el derecho electoral, la representación y carácter de los Estados y el procedimiento de las reformas constitucionales. Frente a este llamado Plan de Virginia, se presentó el Plan de Jersey por Patterson, que proponía sólo modificaciones a la Confederación existente; Pinckney propuso bases de gobierno federal. El 19 de Junio, la Convención aceptó al debate el Plan de Virginia, y después de discutirlo hasta el 4 de Julio, lo pasó a una comisión de cinco miembros que debía redactar el proyecto de ley suprema. Éste llegó a la Cámara el 6 de Agosto, los diputados lo discutieron hasta el 8 de Septiembre, resolviendo cuestiones gravísimas, pasó a una comisión de estilo, que despachó su tarea concienzudamente en tres días, y la Constitución fue firmada el 17 del mismo mes. En total la Convención no gastó cuatro meses para su obra; algo menos de lo que la Comisión mexicana empleó en formar un proyecto.

No podía ser de otro modo, dada la organización de los trabajos y las personas que en ellos intervenían. "Los trabajos seguían a mediados de Abril lenta y dificultosamente, ya por su propia naturaleza, ya porque en esos días algunos miembros de la Comisión habían estado enfermos y otros ocupados en asuntos urgentes del servicio." "La Comisión se había consagrado a sus tareas con actividad y celo, llevando actas de sus reuniones, redactando cuantos discursos se pronunciaban (no había taquígrafos), y tomando apuntes de todo lo que podía después ilustrar al Congreso." "Muchas veces después del trabajo de muchas horas para redactar un artículo cuando se creía haber acertado, ocurrían nuevas observaciones que hacían comenzar de nuevo porque se descubría algún error." (Arriaga)<sup>4</sup>

De cierto que no hubo exageración ninguna de estas palabras; porque nada hay más ocasionado a tropiezos que la concepción colectiva de un pensamiento ni más difícil que reducirlo a palabras entre veinte personas; y la dificultad toca en lo imposible si hay entre los veinte un Mata junto a un Romero Díaz, un Gamboa reformista sin miedo ni transacciones y un Escudero y Echánove que ha de ser más tarde ministro del Emperador. El espíritu de concordia que llamó al seno de la Comisión a hombres de credos contrarios, lleva a la discordia más llena de obstáculos y a la incoherencia de los preceptos producto de las concesiones mutuas. A fines de Abril, "Los puntos principales están ya convenidos. Ha habido grandes dificultades al tratarse de los artículos relativos a materias religiosas; a la organización política del delito y al deslinde de la facultad legislativa." (Arriaga.)

---

<sup>4</sup> Zarco.-0p. Cit.

El dictamen dice en la parte expositiva: "Después de repetidas y prolongadas discusiones, nunca llegamos a quedar del todo satisfechos del plan adoptado para formular los principios constitucionales, y mucho menos cuando una fracción respetable de la comisión se nos separó desde el principio de nuestros trabajos y no ha tenido a bien asistir sino a muy pocas de nuestras laboriosas y dilatadas conferencias." Y sigue diciendo que los miembros de la Comisión se vieron obligados a trabajar con premura, para satisfacer la ansiedad pública y libertar al país de la zozobra en que la dilación lo ponía, temeroso de caer otra vez en el desorden o bajo el despotismo si no venía la nueva organización a conjurar los peligros.

Y estos peligros eran ciertos y bien los patentizaban las insurrecciones de cuartel que tuvo Comonfort la fortuna de vencer varias veces. Cierto era que había ansiedad, y que en la nueva Constitución se fundaban las esperanzas de paz y de orden que no se confiaban a un gobierno provisional y transitorio sin más origen legal que un plan revolucionario. Y en medio de esta situación apremiante, la Comisión llamaba premura a la actividad que forjara un proyecto en cuatro meses. Olvera desde muy temprano había declarado que la obra de la Constitución bien debía consumir dos años, y presentó proposición formal para que las sesiones se prorrogasen por seis meses; y a pesar de los cuatro gastados en el proyecto, Guzmán confesó, al ver objetado el artículo 3o., que los primeros artículos del proyecto no habían sido detalladamente discutidos por la Comisión, y que se habían presentado como estaban por no retardar la presentación del dictamen; añadió que le era penoso tener que defender aquellos artículos.

A esta declaración singular aludía Zarco cuando en la discusión del artículo 5o. decía: "Después de las revelaciones que nos ha hecho la Comisión, todo esto no me sorprende. Los artículos que estamos examinando han sido escritos con precipitación, no han sido discutidos, ni perfeccionados, y a pesar de las firmas, en realidad no tenemos dictamen de comisión, sino opiniones de un solo diputado." Guzmán reincidió en la infidelidad, conferenció con algunos miembros de la comisión y añadió que ésta deseaba retirar todo el título de los Derechos del Hombre; opúsose Arriaga, y reunidos en conferencia los ocho miembros presentes, resultó que cuatro estaban por retirar todo aquel título, que a pesar de tenerse por el más trascendental del proyecto, se había hecho de prisa y sin cuidado. Las frases de Zarco se confirmaban poco después por el presidente de la comisión, que decía esperaba que el artículo 13 "encontrara apoyo de parte de algunos diputados, siquiera de los que eran miembros de la comisión; pero fallida esta esperanza..."

Arriaga reportaba las consecuencias de su mala elección; no sólo le faltó la voz de algunos de sus compañeros, sino hasta sus votos, que no tuvieron empacho en dar en ocasiones contra lo que ellos mismos propusieran bajo su firma. Yáñez y Cortés Esparza, votaron contra el artículo 15 (libertad religiosa), siendo que habían suscrito sin reservas el proyecto; Romero Díaz en medio de la risa de los representantes, votó contra el proyecto entero en la sesión de 4 de

Septiembre. Los moderados de la comisión, según las palabras de Arriaga, "vieron con indiferencia la Constitución del país. Algunos señores apenas concurren; hubo uno que no asistió a una sola discusión; uno asistió una sola vez."

En la sesión del 13 de Agosto, Prieto propuso el nombramiento de suplentes para integrar la Comisión. Para apoyarla manifestó que "el señor Cardoso ni siquiera ha firmado el proyecto;" que "los señores Escudero y Echánove y Romero Díaz, lo suscriben, excepto en algunos puntos que no explican y ni una sola vez han hablado en nombre de la comisión; que el señor Yáñez no asiste a las sesiones; que el señor Guzmán falta hace algunos días y que, por tanto, el hecho es que no hay comisión." Arriaga, en el desaliento que le producían la negligencia de algunos de sus compañeros, la apatía de los que imposibilitaban las sesiones con sus faltas de asistencia, y la repugnancia de la mayoría por los principios avanzados, llegó a ser injusto con sus mejores auxiliares. Mata estuvo siempre a su lado, prestándole el concurso de su palabra elocuente, de su actividad en la labor y de su energía sin flaquezas, y trabajó de tal modo, que más de una vez superó en eficiencia y en vigor al mismo Arriaga. Castillo Velasco no desertó nunca y fue fiel en la defensa del proyecto; Guzmán trabajó con fe y patriotismo; Olvera colaboró empeñosamente, salvo en los puntos que comprendía su voto particular; Ocampo puso al servicio de la Constitución su alta intelectualidad, cuando pudo asistir a las sesiones. Pero el desaliento del noble presidente se justifica porque estos mismos, si se exceptúa a Mata y Castillo Velasco, ya por ausencia, por flaqueza o por inconformidad de ideas, hubieron de abandonarle alguna vez en la lucha.

Pero nada más singular en la obra de la Constitución, ni más demostrativo de que aquel congreso encontró la manera de hacer en un año una obra precipitada, que la corrección de estilo. Con mucha anticipación, desde el 10 de Noviembre, se nombró la comisión que debía encargarse de esa tarea, y que se compuso de Ocampo, Guzmán y Ruiz. El 26 de Enero, Guzmán, único miembro presente, anunció que la minuta estaba formada; pero que faltaban los artículos pendientes aún de discusión, y aunque se propuso por Cortés Esparza que se imprimiese para distribuir ejemplares entre los representantes, el Congreso reprobó la proposición, porque la obra no estaba concluida. Cinco días después, Guzmán presentó la minuta completa, Cortés Esparza volvió a proponer su impresión "para que todos los diputados pudieran examinarla detenidamente antes de discutirla;" pero los diputados, que llevaban cuatro días de sesión permanente, querían concluir a todo trance y desecharon la juiciosa proposición. Siguió un ligero debate y la minuta fue aprobada en aquella sesión final, que logró reunir ochenta y un diputados (sólo dos más de los indispensables), y que las galerías coronaron vitoreando a la Constitución y al Congreso.

En todo el año no habían dado los representantes un voto tan trascendental con menos ceremonias; faltaban en la minuta y faltan por tanto, en nuestra ley fundamental, una adición, una fracción de un artículo y dos artículos enteros, discutidos, disputados y aprobados por el Congreso.

En la sesión del 20 de Enero de 57 se aprobó una adición al art. 18 (3o. de la Constitución), propuesta por el diputado Buenrostro, según la cual se establecían jurados populares para impedir que en la enseñanza se ofendiese a la moral. Fue aprobada y no se conservó en la minuta.

Decía el artículo 99: "Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer: 7a. De las (controversias) que versen entre ciudadanos de un mismo Estado por concesiones de diversos Estados." Aprobada por 49 votos contra 30 en la sesión del 17 de Octubre. Esta fracción fue suprimida en la minuta.

Largamente discutido el artículo 102 del proyecto que determinó los casos y la forma del juicio de amparo, fue retirado por la Comisión, que lo presentó de nuevo en tres artículos con los números 100, 101 y 102; este último fue otra vez motivo de controversia animada, y con una ligera modificación fue aprobado por 65 votos contra 27 en estos términos: "En todos los casos de que hablan los dos artículos anteriores, se procederá con la garantía de un jurado competente compuesto de vecinos del distrito en que se promoviere el juicio. Este jurado se formará y calificará el hecho de la manera que disponga la ley orgánica." No hay que lamentar la desaparición misteriosa de este precepto: el Constituyente reparó en la minuta con un voto ciego, un error que habría echado a perder su acierto más grande: el juicio de amparo.

El artículo 120 era así: "Los Estados para formar su hacienda particular sólo podrán establecer contribuciones directas. La Federación sólo podrá establecer impuestos indirectos, y formará parte del tesoro federal el producto de la enajenación de terrenos baldíos." Aprobado por 55 votos contra 24, después de consumir una sesión entera en el debate. La vieja cuestión de clasificación de rentas federales y locales quedó en pie por la omisión de este artículo, lo mismo que el embrollo de los terrenos baldíos. El precepto sería bueno o malo; lo que no tiene duda es que era de grande importancia.

Quizá el balance de estas omisiones resulte favorable para nuestra ley suprema; en tal caso hay que reconocer que la casualidad tiene grandes aciertos para enmendar los desaciertos de los hombres; pero las ventajas obtenidas no valen atenuantes en el juicio de responsabilidad del Congreso Constituyente.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> En 1879, el periódico "La Libertad" hizo cargos a Guzmán por algunas de estas omisiones, que él contestó en "La Verdad Desnuda," rechazándolos con sobra de razones. Nadie pudo suponer ni negligencia ni malicia en el ilustre constituyente, que se distinguió siempre por la rectitud de su carácter. Refiere en su respuesta el procedimiento escrupuloso que empleó, ayudado por Gamboa, para formar la minuta, y demuestra que las omisiones se habían cometido en el inventario hecho por la secretaría, de que se sirvieron para su trabajo. Entre sus datos hay este muy curioso: el artículo 102 fue suprimido por acuerdo de cuatro de los secretarios, que consultaron la opinión de la Comisión y de otros miembros de la Cámara, por ser en su concepto contrario a las prevenciones del 101. Guzmán, que notó la omisión, inquirió la causa y obtuvo esa explicación que creyó suficiente.

## CAPÍTULO IV

### CONCESIONES Y DERROTAS DE LOS PROGRESISTAS

Cuando sólo se habían puesto a discusión hasta treinta artículos del proyecto y aún faltaban cuatro del título primero, Arriaga, desalentado por el espíritu que demostraba el Congreso y desconfiado ya del buen éxito de su labor, reprochó a la Asamblea el haber desechado "todas las ideas capitales del partido progresista." Antes había dicho Mata "que después de haber visto al Congreso dar un paso atrás con la primera reforma importante que le propuso la Comisión, le faltaba ya la esperanza de que tuviesen buen éxito las verdaderas reformas democráticas." Un mes más tarde el noble presidente, acusado de haber debilitado sus energías, decía: "En cuanto a frialdad y desaliento, los siento en verdad, de contemplar tantas ilusiones perdidas, tantas esperanzas desvanecidas; al ver que el proyecto de la Comisión mutilado y batido, apenas sobrevive, sin haber podido hacer triunfar sus ideas capitales."<sup>6</sup> En cuanto a los enemigos, opinaban del mismo modo: uno de los más enconados predecía la derrota de la Comisión en el juicio político, "lo único que quedaba de las que se llamaban grandes reformas," haciendo alarde del fracaso del partido progresista.<sup>7</sup>

No hubiera podido imaginar Arriaga y Mata en aquellos días que el Congreso iba a ganarse en el sentimiento popular inconsciente el título de liberal por excelencia, ni la obra el renombre de modelo de instituciones liberales avanzadas. Para ellos, la asamblea, por la fuerza resultante, era una asamblea más conservadora que moderada, y la obra, que en más de un punto importante abandonaron a sus contradictores, quedaba sin los elementos capitales que la habrían hecho digna del partido verdaderamente liberal.

Las frases del presidente de la comisión tenían de exageradas lo que llevaban del calor de la lucha y del desaliento de la derrota en principios capitales; pero eran justificadas. No había rechazado el Congreso todas las ideas fundamentales del partido progresista; pero sí devuelto a la comisión muchos artículos de los que algunos muy importantes no habían de presentarse más a la deliberación, o habrían de volver empobrecidos hasta no valer nada. En definitiva, al concluirse la nueva ley fundamental, las pérdidas de los progresistas no fueron muchas en número; pero sí graves por su trascendencia. Y hay que tener en cuenta que si no llegaron a ser muy numerosas sus derrotas en lo que propusieron en el proyecto, fue porque ya lo habían sido en las concesiones hechas a sus opositores al redactarlo.

---

<sup>6</sup> Zarco.-Historia del C. Constituyente-Sesiones de 19 y 23 de Agosto y 16 de Octubre.

<sup>7</sup> Aguado, en la sesión de 4 de Septiembre.

Así tenían que proceder en una asamblea en que el espíritu moderado predominaba visiblemente, so pena de perderlo todo si se llegaba a un rompimiento definitivo; y todo se habría perdido si la exigencia liberal hubiera obligado al partido opuesto a unirse y organizarse, pues ésta habría llegado al restablecimiento de la Constitución de 1824 o a la disolución del Congreso, antes que consentir en una Constitución que consagrara los principios avanzados del partido liberal. Así fue como Arriaga y la comisión que presidía, adoptaron, según la declaración de aquél, "muchos pensamientos moderados", frase que probablemente alude a la manera de formular algunos principios del programa liberal, limitando su alcance y enflaqueciendo su vigor. Los progresistas hablaban con frecuencia en sus discursos de grandes reformas, cuando casi sólo se esbozaban en el proyecto, como la libertad religiosa, en el cual se limitaban a declarar que no se prohibiría el ejercicio de culto alguno, más sin atreverse a romper la liga del Estado y la Iglesia que era el pensamiento de los reformistas. Negaban en el proyecto la coacción civil a los votos religiosos (lo cual nada tenía de nuevo), en tanto que aspiraban en sus principios a abrir las puertas de los monasterios; suprimían el fuero eclesiástico, cuando su propósito era establecer la supremacía completa del poder civil; se contentaba con hacer constitucional la desamortización de los bienes del clero, cuando lo que estaba en sus anhelos era la nacionalización.

No censuramos estas concesiones que eran condición indispensable para evitar el fracaso; las apuntamos precisamente para salvar el error de los que consideran el proyecto de constitución como eminentemente liberal, y para justificar a los progresistas avanzados del cargo que les resulta a los ojos de los que den al proyecto su verdadero valor como reformista.

Por su parte los moderados no podían tampoco extremar la resistencia hasta imposibilitar las concesiones, porque ellos también sabían las consecuencias fatales con que el fracaso del Congreso gravaría su responsabilidad ante la Nación, por el hecho de inutilizar los efectos de la revolución de Ayutla y prolongar indefinidamente la dictadura de Comonfort. Su mayoría en la asamblea les aseguraba el triunfo y ya vamos a ver cómo tuvieron miedo de alcanzarlo en el restablecimiento de la Constitución de 1824. Sin embargo, a pesar del descontento con que se presentaron las reformas liberales, a pesar de que los moderados se veían en el caso de no exigir demasiado y de que tenían empeño en merecer también el nombre de liberales, rechazaron, como decía Arriaga, principios capitales del partido progresista.

El principal fue el de la libertad de cultos que establecía el proyecto en su artículo 15. "No se expedirá, decía, en la República, ninguna ley ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso." Lo demás del precepto aseguraba a la religión católica la protección especial de las leyes que el Congreso debería dar en su favor. De suerte que se limitaba a declarar la tolerancia, que ya de hecho había avanzado mucho, y que las costumbres acabarían por sancionar bien pronto con su sanción irrevocable. Pero en las

sociedades es más fácil, en tratándose de conciencia, aceptar el hecho, que declarar el principio, porque nada hay más penoso que sacrificar la hipocresía, y así fue como los más hostiles al artículo se conformaban con pasar en blanco la materia religiosa, acallar en la Constitución el punto de tolerancia y dejar que los hechos la impusieran; pero no podían consentir el escándalo de reconocerla. Una mayoría de quince votos derrotó a la Comisión en un total de ciento diez diputados, después de una discusión en que, con raras excepciones de hombres que no temieron manifestar francamente sus ideas, los reformistas procuraron aparecer católicos, y los moderados hicieron protestas de liberalismo. La conciencia social se encontraba en un modo y todos los credos se estrechaban para poder pasar.

Cuando muy tarde volvió el artículo al debate, llegó en estos términos: "Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer en materia de culto religioso y de disciplina externa la intervención que designen las leyes." Aprobado por ochenta y dos votos contra cuatro, hizo que Zarco dijera: "Tan breve debate, tan considerable mayoría, son la mejor prueba de que no se ha conquistado ningún principio importante. Las relaciones entre la iglesia y el Estado quedaron como antes; es decir, subsisten la lucha y la controversia entre los dos poderes." En efecto, el artículo, obra de Arriaga, contenía sólo la declaración del patronato del poder civil federal y hasta puede decirse que reconocía el derecho exclusivo de la iglesia católica para existir en México.

Las garantías del acusado parecían otro escollo para los progresistas, esas garantías que lo son para la verdad y que en los pueblos cultos constituyen la base de la libertad y de la seguridad de cada persona. Los juristas empedernidos del bando moderado no podían aceptar la amplitud de defensa que se procuraba en el proyecto ni los medios que se proponían para obtener la serenidad de los tallos. El sumario misterioso y secreto, la confesión con cargos a solas, en que la habilidad serena del juez culto debía arrancar la declaración del delito al miserable procesado lleno de temores y de ignorancias, eran condiciones sin las cuales no podían explicarse un juicio criminal correcto ni una sentencia legalmente limpia. El juicio por jurados se desechó tras una discusión en que en vano hicieron esfuerzos los miembros de la comisión, buenos conocedores de esta institución democrática, contra los ataques de los que la repugnaban, que demostraron, sobre todo, desconocerla.

Entendemos que más por falta de estudio y por apego a las instituciones viejas del Derecho, que por defensa de principios, la mayoría hizo todavía algo peor: rechazó el juicio acusatorio que establecía el artículo 27, y que puesto en la Constitución, habría dado al país entero un avance de cincuenta años. Imposible para la mayoría prescindir del clásico juicio inquisitorio en que se dejaba todo el mecanismo de la averiguación y toda la realización de la justicia penal encomendados a la rectitud, clarividencia y severidad del juez, y a la precisión matemática, sabiduría secular y precisión inequívoca de las leyes del enjuiciamiento. Ya no era sólo la desconfianza en el jurado popular, que encontraban absurdo porque sometía a la conciencia de los legos la resolución

de cuestiones que ellos suponían técnicas; era la convicción de que la seguridad social quedaría destruida si se quitaba al juez el papel de inquisidor que lo había caracterizado como figura repugnante y odiosa en los siglos anteriores. La institución del Ministerio Público, que dejaba la acusación encomendada a funcionarios nombrados por el Gobierno, y daba a la administración de justicia un auxiliar tan sometido como el juez a la preocupaciones profesionales, le pareció a la mayoría de diputados un grave peligro para la sociedad, y como si en el artículo primero hubiera declarado que los derechos de la sociedad son la base de las instituciones, votaron contra el juicio acusatorio, que medio siglo después no ha llegado a implantarse en todo el país.

Algo más todavía, para que se juzgue de las ideas del Congreso en punto a las garantías otorgadas a un hombre por el mero hecho de estar sometido a una averiguación criminal. Se cree generalmente que poner grillos o grilletes a un procesado y aun al reo condenado, es una violación constitucional, y nada hay más erróneo, porque ambos instrumentos de seguridad y de tormento fueron expresamente autorizados por la asamblea en la discusión y el voto respecto al que es hoy artículo 22. La comisión, al enumerar las penas y procedimientos que habrían de quedar prohibidos por su barbarie, y que en su mayor parte no habían dejado de estar en uso, comprendió los grillos y la cadena o grillete; en la discusión se alegó la dificultad de asegurar a los presuntos culpables en un país que no tenía cárceles bien construidas, se debatió larga y acaloradamente la cuestión, y al fin el artículo se declaró sin lugar a votar. Volvió más tarde presentado por la Comisión sin modificación ninguna, y entonces, la asamblea dividió el precepto en partes, desechó la que prohibía los grillos y el grillete, aprobando las demás. En este punto el Congreso iba muy a la zaga de las sociedades, pues no obstante esta autorización, los grillos y grilletes quedaban abolidos por la conciencia pública y no volvieron a emplearse (sino como atentado) en ninguna parte.

Mas nada hay en la historia de aquel congreso que mejor caracterice el espíritu y tendencias de sus mayorías, que los hechos que hacen relación con los intentos frustrados de restablecer la Constitución de 1824. Aquella primera ley fundamental encontró desde sus principios las resistencias del partido conservador; fue la bandera de los republicanos que se oponían al establecimiento de un gobierno monárquico, y de los patriotas que resistían al centralismo como sistema que invocaban las tiranías; pero en realidad, ceñida entonces la contienda a la forma de gobierno, el prestigio de la Constitución consistía en su federalismo, cuando menos para la generalidad que siempre es vulgo porque es muchedumbre, y que simplificaba en la idea de federación los elementos de democracia y las condiciones de libertad que no discernía. Los hombres del oficio, pensadores y estudiosos, que son los únicos que analizan las ideas, quisieron en 1847, al establecer la carta de 24, darle algo más que el sistema federativo, y el Acta de Reforma fue la mejor demostración de las deficiencias de la constitución que se restauraba; pero aun con el acta hecha de prisa, en momentos de angustia, cuando tropas extranjeras llegaban casi a

los muros de la capital, y hecha por el partido moderado, el conjunto de ley fundamental resultaba sin garantías para las libertades, atrasado para la organización de un pueblo nuevo, y sobre todo sin prestigio ya, porque había sido el juguete de los malos gobiernos y otras veces el pretexto para sustentarlos.

En 1857, la Constitución de 24, a quien por lo asendereada podía contársele en doble el tiempo de servicio y de desastres, no contaba el prestigio por los años como sucede con las constituciones que han organizado pueblos; por el contrario, tanto peor concepto había ganado, cuando más había mal vivido. Restablecerla habría sido renunciar a los frutos de la revolución que había prometido una nueva ley y con ella la esperanza de las reformas sociales y de la regeneración nacional; y si es cierto que la esperanza de regeneración confiada sólo a una ley es una ilusión, también es verdad que la ilusión suele ser la mejor fuerza para mover y conducir a los pueblos.

Por buena que la ley de 24 hubiera sido, el partido liberal tenía que desecharla por desprestigiada y para mantener la promesa de aquella, so pena de producir el fracaso de la revolución; pero por mala que fuera, había de sostenerla el partido conservador, que estaba seguro de que una nueva no sería para él menos mala, y porque precisamente sería a los ojos de los pueblos el fracaso del progresista y el desvanecimiento de todas las ilusiones en él fundadas. Para el partido moderado, la Constitución de 24 era el justo medio deseable; casi era su obra y tenía que encariñarse con ella; pero para ponerse de su parte, tenía, además, y quizá principalmente, la tendencia al equilibrio que le obligaba a cargar por el extremo conservador cuando tendía a prevalecer el extremo liberal.

Al tercer día de abiertas las sesiones del Congreso Constituyente, el diputado Castañeda, hombre de dignos antecedentes, de gran buena fe, de los más respetables y más conservadores de la Cámara, presentó el proyecto de restablecimiento de la Constitución de 1824 como el acta constitutiva y el Acta de Reformas, todo ello sin ninguna modificación. La asamblea, en que durante los primeros días dominaron los progresistas, al decir de Arriaga, no discutió el asunto y rechazó el proyecto negándose a admitirlo a discusión; pero los progresistas debieron de asentir su debilidad en aquel triunfo que se alcanzó por un solo voto de mayoría: cuarenta votos contra treinta y nueve.

El resultado no era para desalentar a la minoría; miembros recién llegados engrosaban su grupo; algunos del opuesto salían de la capital en desempeño de comisiones, sin reparar (faltó el partido de organización y disciplina) en el riesgo que corrían de recibir un golpe de mano. En julio otro diputado de talento y bríos, Arizcorreta, presentó nuevamente el proyecto de restaurar la vieja constitución, con algunas reformas que hicieran admisible la insistencia y viable el propósito. Como miedosa de la publicidad, la asamblea trató el asunto en sesión secreta, y después de dos días de discusión el proyecto fue desechado, según dice Zarco; pero cabe dudar que haya tenido un voto definitivamente adverso, porque en la sesión también secreta de 25 de

Agosto, Díaz González presentó proposición para que se diera al proyecto segunda lectura, no hubo diputado que la combatiera, y la mesa, compuesta en su totalidad de progresistas, no hizo nada por su parte para impedirle la entrada. Cincuenta y nueve votos favorecieron a la proposición para ser tomada en consideración desde luego, y sólo hubo cuarenta adversos; pero el reglamento requería dos tercios de votos. La proposición quedó de primera lectura, mas el triunfo de sus mantenedores quedaba sólo aplazado para Septiembre. ¿Cómo se preparó el partido progresista para la lucha desventajosa? Probablemente de ningún modo, porque en la última sesión de Agosto, en que debía nombrarse nuevo presidente de la Cámara, no hubo más que treinta y un votos liberales que se dispersaron entre sus candidatos, en tanto que los enemigos daban compactos sus cincuenta y cuatro votos a favor del autor mismo del proyecto de cuya admisión iba a tratarse: Arizcorreta.

No defraudó éste las esperanzas de sus amigos, pues en la sesión secreta de 2 de Septiembre impuso, apoyado en una mayoría favorable, el trámite de segunda lectura de su propio proyecto, llevando la energía hasta la violencia en medio de un debate enconado y escandaloso. Los secretarios de la Cámara, Guzmán, Olvera y Arias, que se resistieron a dar la segunda lectura que Arizcorreta ordenaba, porque éste obraba fuera de sus facultades y contra reglamento, fueron expulsados del salón por el nuevo presidente, y al fin la Cámara, en que, como dijo Prieto, se conspiraba contra el proyecto de Constitución al debate, acordó la segunda lectura del que restablecía la de 1824.

Ninguna discusión tan importante como la que hubo para admitir a discusión el proyecto de Arizcorreta. "Bajo la apariencia de un mero trámite se jugaba una gran cuestión política", había dicho un diputado; "se trataba de la vida o muerte de la República, y de levantar la enseña que habían invocado los reaccionarios", según frases de Arriaga.

La discusión se preparó desde la víspera, acordando el Congreso que pudieran hablar tres diputados en pro y tres en contra, de suerte que uno y otro bando debieron de preparar sus elementos y citar a sus parciales para llevar el mayor número de votos; y así fue seguramente, pues por excepción que se contó pocas veces, los diputados presentes pasaron de cien.

"Esta sesión será memorable, decía al siguiente día "El Siglo XIX", en los fastos de nuestras luchas parlamentarias, y hará honor a la franqueza, a la dignidad y al valor civil del partido progresista que, sabiendo que estaba en minoría, no decayó en la defensa de sus ideas, ni se doblegó al desaliento". Ciertamente, la encendida sesión del 4 de septiembre en que, vencidos los progresistas por el número, salvaron por la energía y la entereza a la Nación del retroceso reaccionario, es toda para honra de aquel grupo de patriotas decididos, a quienes fortalecía la fe de sus convicciones y daba audiencia el grave peligro del momento. Arriaga pronunció el más notable y fogoso discurso que se oyó en el Constituyente, discurso cuyo vigor y elocuencia se sienten en el extracto que conocemos. Pintó en él la situación del país en el interior y de

su concepto en el exterior, magistralmente, lanzando duros cargos sobre el gobierno que apoyaba las tendencias moderadas de reacción; analizó cruel y valientemente al partido moderado en un período lleno de verdad y de brío; debatió su conducta y la del gabinete en los trabajos de la Comisión de Constitución, echándoles en cara su veleidad o su hipocresía, por haber firmado el proyecto de los progresistas, siendo partidarios de la restauración de la vieja ley; llegó hasta algunos liberales débiles que desconfiaban de las reformas, para reprocharles su falta de fe; expuso las miserias de los hombres y las dificultades del momento, reveló las tendencias solapadas, atacó a sus adversarios por todas partes y concluyó aquel discurso, que más que una oración para convencer, fue el clamor desesperado de un partido que veía rodar en un instante toda su obra, con palabras llenas de dignidad, para recibir con nobleza el golpe de muerte que se asestaba a su partido.

Terciaron después en el debate, Olvera y Castillo Velasco en contra, y Arizcorreta y Aguado en pro, distinguiéndose este último, por su encono contra los progresistas: y cerró la discusión el gobierno que, por boca de su ministro Fuente, se declaró a favor de la Constitución de 24, en que no veía una bandera de retroceso. La votación nominal, que parece haber sido agitada e interrumpida por demostraciones en diversos sentidos, dio a los moderados cincuenta y cuatro votos contra cincuenta y uno; es decir, el partido de las reformas quedó derrotado y destruida la obra en que se fundaban las esperanzas de regeneración del país.

"La batalla estaba ganada, dice Zarco; pero en los vencedores se notaba cierta vacilación que parecía inexplicable". E inexplicable parece hoy todavía la conducta del presidente Arizcorreta y de la mayoría, que malograron un triunfo a tanta costa obtenido, en un momento de debilidad inesperada o de aturdimiento, incompatibles con la energía desplegada obstinadamente durante varios días, y con la lucidez demostrada en las anteriores pruebas.

Arizcorreta, considerando que la Comisión de constitución era hostil a su proyecto, dispuso que se nombrara una especial para que presentara dictamen; los vencidos reclamaron el trámite y pidieron que conforme a reglamento, el proyecto admitido pasara a la comisión existente; apeló el Presidente a la resolución de la Cámara, que era suya; estaba el trámite en plena discusión, de tal suerte, que la asamblea, consultada, declaró que no estaba suficientemente discutido; y cuando después de bruscas frases de algunos diputados debiera haberse esperado un nuevo voto de la mayoría sosteniendo su victoria, Arizcorreta retiró el trámite que la habría hecho definitiva. La confusión aumenta y los liberales la utilizan; se pregunta al presidente cuál es el trámite que ha dado, y contesta que ninguno; se trata de presentar una proposición por los moderados y los liberales lo impiden; va a leerla Cortés Esparza, éstos no lo consienten, y tan viva y enérgicamente piden, antes que nada, un trámite, que Arizcorreta manda que su proyecto pase a la comisión respectiva.

La comisión respectiva era la de Constitución. El trámite de un momento, anuló la victoria del espíritu reaccionario y enterró de una vez para siempre la Constitución de 1824.

¿Cómo el hombre de convicción firme y voluntad enérgica que sostuviera con medidas extremas y en sesiones borrascosas sus propósitos para hacerlos triunfar, flanqueó súbitamente después del triunfo? ¿Cómo una mayoría que había llegado a ser compacta como mostraban las recientes votaciones, y que por añadidura contaba con el voto de dos ministros y con el apoyo del Gobierno, malogró sus esfuerzos, ya realizada la victoria? Quizá Arizcorreta al obtenerla sintió el peso de la responsabilidad que él más que ninguno cargaba, de esa grave responsabilidad con que abrumba el triunfo al vencedor, poniendo en sus manos toda la suerte de un pueblo; pero es más probable (porque es más humano), que haya desconfiado, para la votación de su primer trámite, de algunos de aquellos hombres que tantas pruebas dieron de incoherencia en la conducta y debilidad en las resoluciones.

Sea cualquiera la explicación del final de aquella cuestión gravísima, que hizo pasar al Congreso el momento más peligroso de sus días, la votación dejó para la posteridad esta revelación importante: en la asamblea de 57, para la cual se eligieron ciento cincuenta y cinco representantes, y que llegó a reunir en sesión ciento diez, no hubo más que cincuenta y uno, a quienes seamos deudores de la ley fundamental; ley que alguna virtud tuvo para haber de ser la bandera de la Reforma, la enseña de la República y el símbolo que sirviera al fin para la unión de los espíritus en una conciencia nacional.

## CAPÍTULO V

### LA OBRA DEL CONSTITUYENTE

Los autores de la Constitución, aparte de las dificultades con que tropezaron para plantear libremente sus ideas, estuvieron siempre sometidos a poderosas causas que perturbaban su criterio. Cuando los días no eran serenos no podían estar serenos los espíritus. La agitación revolucionaria había sacudido fuertemente a la sociedad, encendiendo pasiones que no se apaciguan en un día, y las pasiones prevalecían aún en los ánimos, velando, sin mostrarse y como arteramente, la claridad del juicio, la lucidez de la observación y aun la pureza del intento, en los mismos hombres de quienes tenía que esperarse la obra de la misma ley prometida por el programa de la insurrección libertadora. El partido conservador alzaba revueltas de importancia en Puebla, enseñoreándose de la segunda ciudad del país, que dos veces hubo que reconquistar a costa de sangre, y atizaba los rescoldos del fanatismo en cien puntos regados en la extensión del territorio nacional, alimentando con ello la desconfianza que mantenía a los pueblos en constantes inquietudes. Un hombre improvisado por la revolución, tenía todo el poder dictatorial en las manos. Exaltado contra la tiranía y moderado en principios; valiente en el combate y tímido y vacilante en el gabinete; lleno de patriotismo y buena fe, pero más todavía de escrúpulos y respetos tradicionalistas, más se hacía temer de sus amigos por la incertidumbre, que de sus enemigos por los elementos de fuerza. En el interior, sumándose a estas condiciones de intranquilidad, la penuria del erario y las angustias de la necesidad inevitable y urgente; en el exterior, no ya la desconfianza sino el desprestigio acumulado por los años, fortalecido por los errores frecuentes y por las aventuras que se nos imputaban como delitos.

En esta situación, los hombres que tenían injerencia en la vida pública, y que fueron testigos de los acontecimientos que la formaron, habían llegado a ser suspicaces y asustadizos en todo lo que se refería al poder. La historia de los gobiernos de Santa Anna, con su último capítulo de dictadura cruel y sin freno, había dejado en todos los espíritus la obsesión de la tiranía y del abuso, de tal suerte que el ejecutivo no era para ellos una entidad impersonal de gobierno, sino la representación enmascarada del dictador, y un peligro grave e inminente de todas las horas para las libertades públicas que encarnaban en el Congreso. Los diputados disentían en opiniones en cuanto a reformas sociales, sobre todo cuando se rozaban puntos que podían afectar a los principios religiosos; pero tenían una conformidad de ideas casi general cada vez que se trataba de la organización del gobierno o de los actos del que regía entonces la Nación, porque en todos predominaba como elemento superior del criterio

la desconfianza del poder ejecutivo y la fe ciega en una representación nacional pura, sabia y patriota.

El Plan de Ayutla era bien diminuto para ley fundamental de la Nación, por más que no hubiera de durar en vigor sino por tiempo limitado que sus autores supusieron mucho más corto de lo que al fin resultó. Como todos los planes no tenía más objeto que dar un programa a la revolución y hacer una promesa a los pueblos para llamarlos a la lucha, y con poca reflexión o sobra de desconfianza, sometió los actos del ejecutivo provisional a la revisión del Congreso que había de constituir a la Nación. Este precepto, que daba a la asamblea funciones activas en la política del Gobierno, injerencia en la administración y responsabilidades en la gestión del ejecutivo; que embarazaba la acción de éste con la tutela de la Cámara y subordinaba al voto de los diputados todos sus procedimientos, destruía con unas cuantas palabras las facultades omnímodas que se habían creído indispensables para dar vigor al gobierno revolucionario, y lo hacía más pobre de medios y más escaso de facultades que cualquier gobierno constitucional. La facultad de revisión otorgada al Congreso, estuvo a punto de producir las más violentas escisiones, y con un jefe revolucionario de las condiciones que suelen ser indispensables para tal jefatura, no es probable que la asamblea hubiese concluido tranquilamente su obra.

La prudencia de Comonfort de una parte, y el respeto que merecían su honradez política, sus virtudes personales y su reciente historia, evitaron que llegara a verse, por sólo unas breves palabras del Plan, la forma de gobierno más singular, más extravagante y más peligrosa. Como el Congreso no podía hacer más ley que la Constitución, ni el Presidente podía dar leyes sin que éstas fuesen revisadas, ni dictar disposiciones que no pudiesen ser reprobadas por la asamblea, resultaba la facultad legislativa en el Presidente y el veto absoluto en el Congreso; el gobierno con facultades extraordinarias, es decir, la dictadura, sometida al régimen parlamentario más cabal, y la asamblea, que para constituyente había menester de serenidad, convertida en asamblea de combate, derribando ministerios y haciendo gabinetes de partido.

No son éstas simples deducciones de las palabras del Plan de Ayutla, sino consideraciones fundadas en los hechos. Muchos diputados, tomaron en serio el parlamentarismo, consciente o inconscientemente; Zarco, que conocía bien el sistema y que era enemigo del gabinete, creía que se había llegado al parlamentarismo puro y en la sesión de 13 de julio provocó la renuncia del Ministro Lafragua, a quien traía siempre entre ojos, y expuso las teorías del sistema, exigiendo a los ministros que se sometieran a sus prácticas.

Los diputados desmentían en la tribuna los rumores que corrían en público de andar desavenidos la asamblea y el gobierno, atribuyendo a los conservadores la malicia de propagarlos para debilitar la unión liberal y el prestigio del orden revolucionario; pero lo cierto es que, desde el principio, gobierno y asamblea se vieron con desconfianza, y la segunda no tuvo para aquél escrúpulos de

cortesía. Al discutirse sobre los manejos de Vidaurri, en su propósito de unir Coahuila a Nuevo León, don Ignacio Ramírez hizo la defensa del inquieto jefe fronterizo en un discurso sensacional que resumió al concluir en las famosas e imprudentes palabras con que declaró que "al deponer Vidaurri su espada, quien quedaba desarmado era el Congreso". El Ministro Montes recogió con indignación la frase y replicó que "el Gobierno, fiel a sus juramentos, no había dado motivo para aquellas solapadas inculpaciones". Varias veces se dijo en la tribuna que el Gobierno conspiraba para entorpecer los trabajos del Congreso, que se servía de los diputados que desempeñaban empleos para hacer obstrucción, y estas acusaciones procedían por lo general del campo progresista y algunas veces eran lanzadas por sus más distinguidos miembros. Pero (ya lo hemos dicho), no estaban solos los liberales en esta tendencia de oposición: los votos de verdadera censura que hubo para el gobierno, contaron siempre con una mayoría que no podía formarse sin los moderados, y que ya hubieran querido los progresistas al tratarse de las reformas sociales que proponían.

Dictó Comonfort el decreto que restablecía el Consejo de Gobierno propuesto por el Plan de Ayutla y que había sido disuelto, y designó algunos consejeros para sustituir a los antiguos que por ser entonces diputados, no podían, según el Ejecutivo, figurar a la vez en el Consejo. La asamblea pasó el decreto a una comisión que dictaminó favorablemente sobre el restablecimiento, pero en contra de la sustitución de los consejeros diputados, declarando que no había incompatibilidad entre ambas funciones. Se encendió el debate, Zarco atacó al ministerio e invitó a Lafragua a dejar la cartera de Gobernación y en frases severísimas pidió la reprobación del dictamen; hablaron otros en el mismo sentido, y al fin, el gobierno, sin más defensa que la bien flaca que podía hacer la comisión dictaminadora que sólo adoptaba la mitad del decreto, fue derrotado por setenta y nueve votos contra siete. El dictamen, declarado sin lugar a votar, volvió a la comisión; de modo que si Lafragua hubiese creído como Zarco, que el parlamentarismo regía durante aquel período anormal y sin constitución, la crisis se habría declarado desde luego, con la dimisión de un gabinete que no contaba sino con siete votos en la asamblea.

Asunto no menos peligroso fue el que dio para largos debates al Ejecutivo, haciendo observaciones a un decreto de la Cámara y suspendiendo sus efectos. Facultada ésta para revisar los actos del gobierno de Santa Anna, declaró insubsistentes varios artículos de un decreto de 1853 que concedía recompensas a los militares por la defensa contra la invasión americana, y el Gobierno, en vez de sancionar el decreto que hacía la declaración de insubsistencia, dirigió una nota a la asamblea haciendo observaciones a aquél, y mientras tanto, las pensiones concedidas por la disposición derogada siguiéronse pagando por la Tesorería. Zarco dio la voz de alarma contra el veto ilegal en las columnas de su diario; pero la imprudencia del Gobierno encontró en la comisión dictaminadora la prudencia y habilidad de Mata, que con moderación y firmeza señaló en la exposición los límites que el ejecutivo no debía franquear al intervenir en las labores de la Cámara pero se contrajo en la proposición final a declarar

inadmisibles las observaciones de aquél en el caso especial de que se trataba. Esto habría bastado como lección y como advertencia; pero a los diputados les pareció poco y rechazaron el dictamen, porque no hacía una declaración general para todos los casos, y probablemente porque se deseaba no perder la ocasión de dar un golpe al gabinete y al Presidente mismo. Entonces propuso Zarco que se nombrase una comisión especial para hacer el mismo dictamen, y acordado que sus miembros se designaran por la Cámara, ésta eligió, con buenas mayorías al mismo Zarco, a Ramírez y a Vallarta, los dos primeros los más hostiles al Gobierno entre todos los miembros de la asamblea. El dictamen no se hizo esperar, con el principio general que los representantes deseaban establecer, y el asendereado Gobierno recibió la dura reprimenda por setenta y cinco votos contra veintisiete.

Así se iban las relaciones de las dos entidades que constituían la situación del momento, poniéndola en peligro de fracaso y dando alimento a los rumores que imposibilitaban la confianza pública que tanto había menester la organización del país. Por fortuna la comisión presentó su proyecto de Constitución, y una vez que la discusión de sus artículos dominó la atención de los representantes y llenó las preocupaciones del Gobierno, aquéllos dejaron a éste en paz, por lo tocante a la gobernación, y el otro no se entró más por el camino de peligrosas aventuras. La pugna continuó, sin embargo; Comonfort, a quien no se escaseaban los elogios en los discursos y aun se prodigaban frases de respeto, era considerado por los progresistas como verdadero enemigo de las reformas, sobre todo, de las que afectaban a los principios religiosos; el presidente, por su parte, no sólo combatió esas libertades por medio de sus ministros, llegando hasta a sostener el restablecimiento de la Constitución de 24, sino que vio en el conjunto de la representación nacional una voluntad hostil a su gobierno y consideró a la asamblea como una reunión desordenada y demagógica incapaz de hacer una obra de paz y de organización duradera.

Hasta la sesión memorable de 4 de Septiembre, apenas se había tratado de algo más que los derechos del hombre; no había comenzado, pues, la verdadera constitución de la República, es decir, la organización de los elementos que entran en la formación, estabilidad y funcionamiento de los poderes públicos. En el debate de las garantías individuales, valían mucho los sentimientos de humanidad, los entusiasmos por las ideas igualitarias y en contra de las tiranías vívidas, y el riesgo mayor que podía correrse era el de conceder demasiado; la elocuencia podía desbordarse sin muchos estragos y aun las preocupaciones podían satisfacerse sin graves trascendencias; pero para organizar el gobierno, habían de allegar los legisladores elementos de mayor cuenta, aunque menos visibles y menos cómodos de adquirir, so pena de hacer una obra perniciosa; porque en la organización de un pueblo, casi no hay errores leves, sobre todo cuando se trata de un pueblo atrasado en vida pública, que no ha de enmendar con superioridad de carácter los defectos de su ley fundamental. Necesitaban los legisladores, para esa parte de su tarea, una amplia instrucción en materia de instituciones políticas, especialmente de las norteamericanas, que tenían que seguir; necesitaban gran acopio de observación de las prácticas

extrañas, para juzgar de las instituciones modelos; gran fuerza de análisis para no equivocarse, generalizando los efectos especiales en un pueblo de carácter determinado; profundo y sereno estudio de nuestros precedentes históricos, para no inferir de experiencias defectuosas, principios generales falsos.

Ahora bien; ya hemos visto, por lo que precede, que la serenidad de espíritu les faltaba a todos, porque si la época que precedió a la revolución y la revolución misma, habían encendido las pasiones hasta darles necesariamente el primer puesto entre las facultades directoras, la actualidad no era sino para zozobras e inquietudes, desconfianzas y temores, que más bien preparaban para un próximo combate, que para el estudio tranquilo de los elementos de paz y armonía que procura una ley fundamental.

En cuanto a las otras condiciones que como necesarias hemos apuntado, las tenían seguramente Mata, Arriaga y Ocampo, puesto que las demuestran los discursos del Congreso en que, los dos primeros, tomaban parte casi siempre; conocían bien las instituciones americanas, que en más de un punto expusieron con facilidad y exactitud, y revelaron siempre una instrucción rara por entonces en materia política. Entre los demás había no pocos hombres de talento; pero prevalecía en ellos el estudio de la historia y las leyes constitucionales francesas, de las teorías de gobierno expuestas en tratados de Derecho público, que algunos oradores expusieron en la discusión con sus definiciones precisas, sus divisiones simétricas y sus ampliaciones deductivas, que llegaban matemáticamente a la conclusión prevista de la felicidad pública. Por lo común se daban a estos principios generales simples, recogidos en obras fundamentales, sobre los que cada uno labra fácilmente su sistema de filosofía política, y al influjo de los cuales tan llanamente se llega al espíritu jacobino, a la teoría pura, con pureza de ciencia exacta, desenvuelta en el campo de la imaginación, sin las asperezas de la aplicación práctica y sin la aridez del estudio de las groseras realidades; y se confiaban a la ciencia del gobierno hecha por conclusiones de silogismo, que deben de ser ciertas, que lo son sin duda, puesto que son lógicas. Hemos recogido de las discusiones, la bibliografía del constituyente: Arriaga cita a Jefferson, a Story, a Toqueville; pero otros citan a Voltarie, Rousseau, Bentham, Lock, Montesquieu, Montalambert, Benjamín Constant y Lamartine. Era esto producto de la época y resultado de la educación nacional. Anotamos el hecho sin intención de censura.

De aquel Congreso salieron hombres que figuraron prominentemente en la Reforma; muchos ministros para épocas difíciles, en que una cartera era un fardo que sólo soportaba la abnegación patriótica; diplomáticos a quienes la nación debió servicios insignes; magistrados intachables para la Alta Corte; gobernadores de Estados que habían de levantar su nombre en la administración local. Ningún Congreso mexicano ha reunido ni aproximadamente un grupo de hombres llamados a la notoriedad, como el de 57; pero así como una confusión de ideas ha hecho que la Constitución pase por altamente liberal, porque el sentimiento popular le agrega la obra posterior de la Reforma, otra confusión de ideas ha atribuido gran superioridad de legisladores

a los diputados del Constituyente, por lo que muchos de ellos hicieron después, ilustrando sus nombres en época diversa y en tareas de otro género.

Del vicio de las ideas generales y los principios puros, no escaparon ni los hombres de más talento, ni los mejor preparados para la obra de la Constitución. Ella lo muestra con claridad y así hemos de verlo en el discurso de estas páginas; pero desde luego, nótese este caso, que es nada menos que de Arriaga. Cuando se puso al debate el artículo del proyecto, que restringía en lo porvenir el voto a los que supiesen leer y escribir, un diputado atacó por antidemocrático el precepto, abogando por las clases desvalidas, a quienes el descuido del gobierno dejaba sin instrucción; y Arriaga expuso que no encontraba qué contestar a aquellos argumentos, retiró la frase que imponía la restricción, y el Congreso aprobó el sufragio universal por unanimidad de votos. ¡Tan clara era así la supremacía del principio absoluto de la democracia!

Para tomar ejemplos de diputados de ilustración reconocida y notados por su talento, citemos a Zarco, que dos veces señaló la Constitución francesa de 48, como un buen modelo para imitarla en nuestro país, y citemos sobre todo a don Ignacio Ramírez que en más de una ocasión mostró al lado de su celebrado ingenio, un desconocimiento absoluto de las instituciones prácticas (que no le impedía hablar sobre ellas) y que al tratarse del art. 101, que instituye el juicio de amparo, declaró que el sistema propuesto por la Comisión era absurdo, por el principio de legislación que manda que sólo puede derogar las leyes la autoridad que tiene facultad de hacerlas; para él, poner la ley dictada por el Congreso a la discusión de un tribunal, era establecer una soberanía sobre la soberanía del Congreso.

A cualquier medida de conveniencia práctica y concreta se oponía un principio abstracto de la ciencia pura. Lo repetimos, era éste un vicio de educación, formado en las teorías francesas que prevalecían en el país, y ninguno de aquellos hombres estaba enteramente libre de su influjo.

Lo que no se encuentra en ninguna discusión ni en el espíritu de precepto alguno de la ley fundamental, es el estudio del pueblo para quien iba a dictarse ésta; en vez de hacer la armadura ajustándola al cuerpo que debía guarnecer, se cuidaba de la armonía de sus partes, de la gallardía de las proposiciones, del trabajo del cincel, como si se tratase de una obra de arte puro, sin más destino que la realización de la belleza. Si la verdad está en la ciencia y el bien en la verdad (aconsejaba la teoría), obedecer a la ciencia es cumplir la tarea legislativa perfecta; y como todos los hombres son iguales y el género humano está compuesto de unidades idénticas, la humanidad es una y equivalentes todos los pueblos; tan cierto es esto, que en ello se funda la fraternidad humana que es más que un axioma, porque es un dogma, y por este doble carácter está fuera de toda discusión. Se trataba de hacer, como por encargo de la revolución, una constitución democrática para una república representativa popular federal; no se requerían ya más datos, puesto que la ciencia enseña lo que son esas palabras y a lo que obligan por deducciones lógicas. Todo era trabajo de

gabinete para quien supiese lo que es una democracia: sufragio universal, puesto que todos los hombres, mal que pese a los instruidos o a los ricos, son iguales, y si hay gente que ignore hasta que existe el gobierno, culpa es del gobierno que no difunde la enseñanza; supremacía del Congreso, pues que es la representación del pueblo, de la soberanía nacional, de lo que es supremo, y así sobre el Congreso o al lado del Congreso, nada ni nadie. El Ejecutivo es el propietario de la acción y de la fuerza que se emplean para el despotismo; pues hay que extinguir su fuerza y su acción y subordinarlo al poder superior del Legislativo que no tiene más norma que la salud pública. Y si una cámara de representantes tiene los poderes de la Nación, si lleva la voz de la Nación y traduce con fidelidad la voluntad del pueblo, que con ella se gobierna por sí mismo ¿para qué un senado, residuo de instituciones aristocráticas, sino para embarazar la revelación del espíritu público, y entorpecer la acción libre de la verdadera representación nacional? Se proscribe el Senado. "La soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, y la ejerce por medio de los poderes de la Unión y de los Estados"; pues siendo así, y puesto que "todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio", es lógico, y por consiguiente, en ciencia política es necesario, que todos los poderes se desempeñen por individuos que ha de designar el pueblo mismo; hay pues, la misma razón científica para que los ministros de la Corte Suprema sean elegidos popularmente, que para que lo sean los diputados; pero las elecciones deben ser periódicas, porque la soberanía popular no puede abdicar su derecho de renovación y hay que consultar por períodos al pueblo a fin de ver si su voluntad no ha cambiado; la elección popular es incompatible con la perpetuidad; precisa, pues, señalar cortos períodos para los cargos de la justicia suprema.

Así se formó la Constitución mexicana, y medio siglo de historia nos demuestra que no acertaron sus autores con una organización política adecuada a nuestras condiciones peculiares. No es esto suponer que pudieran dar con una que por maravillosa adaptación hubiera curado todos los males de un pueblo naciente, sin educación cívica, pobre, derramado en una extensión territorial inmensa, formado de porciones inconexas, y poblado escasamente por dos razas de alma distinta, imposibles de llegar a la unidad indispensable para constituir un conjunto homogéneo; pero sí es afirmar que si todas estas circunstancias y otras muchas del sujeto de la obra se hubiesen estudiado y tenido en cuenta para hacerla, en vez de los principios abstractos y mentirosos de la ciencia pura, los cincuenta años corridos nos habrían acercado ya al gobierno institucional, y habrían ido formándose paralelamente por una parte el tipo de gobierno nacional derivado de la Constitución y de las condiciones propias del país, y por otra las costumbres políticas de la sociedad que, en su esfuerzo de adaptación a las leyes, completan y fijan las instituciones reales.

Entre el absurdo de suponer que basta una Constitución para hacer un pueblo, y el extremo de afirmar que la influencia de las leyes es nula para organizarlo, hay un medio que es el justo: la ley es uno de los elementos que contribuyen poderosamente no sólo a la organización, sino al mejoramiento de

las sociedades, con tal de que se funde en las condiciones del estado social y en vez de contrariarlas las utilice y casi las obedezca. El progreso moral es una modificación del alma de un pueblo, y esta alma no sufre modificaciones súbitas, sino sólo las paulatinas; una ley que viola este principio queda sin aplicación, es absolutamente nula.

Por haberlo desconocido, quedó nula la Constitución mexicana, en todo lo que se refiere a la organización de los poderes públicos. Como la ironía y el desdén son más fáciles que la justicia y no imponen la necesidad de un estudio detenido, la opinión común ha culpado a los hombres del gobierno de no haber cumplido las leyes por mandar sin trabas, o ha declarado al pueblo incapaz de tomar participación en la vida pública y en la acción democrática; pero nunca ha examinado si los gobiernos han podido cumplir las leyes, ni si el pueblo consciente (porque lo inconsciente no es pueblo), ha tenido posibilidad de intervenir en el funcionamiento de las instituciones. El fundamento de tal proceder ha sido siempre el mismo: dar por verdad la sabiduría de la Constitución y su inocencia en nuestros males; más aún, considerarla como una víctima, cuando tal vez sea autor principal.

Los hechos son la resultante de los elementos de que brotan; nada hay más lógico que ellos, porque la historia no puede romper con la lógica, ni más ni menos que los fenómenos de la materia no pueden infringir las leyes de la física. El gobierno de hecho en nuestro país no es una infracción de las leyes sociológicas; es su realización inevitable, que no ha podido impedir la débil ley humana, como el frágil vidrio del matraz no impide la combinación química que lo hace pedazos.

La Constitución de 57 no se ha cumplido nunca en la organización de los poderes públicos, porque de cumplirse, se haría imposible la estabilidad del gobierno, y el gobierno, bueno o malo, es una condición primera y necesaria para la vida de un pueblo. Siendo incompatibles la existencia del gobierno y la observancia de la Constitución, la ley superior prevaleció y la Constitución fue subordinada a la necesidad suprema de existir.

Los errores de la ley de 57 no son precisamente numerosos; sus autores principales y el grupo de hombres distinguidos y patriotas que los apoyaban, eran bastante instruidos y tenían bastante talento para hacer una obra buena en lo general y para llegar a los grandes aciertos que honran nuestra carta constitutiva; los errores son pocos pero hieren puntos esenciales que producen el desconcierto general de todo el sistema. En una constitución, gran parte de los preceptos son principios comunes que, o no pueden ser modificados o si sufren modificaciones de un pueblo a otro o de una a otra época, ellas no influyen en el sistema de gobierno que se instituye ni tienen consecuencias apreciables en las funciones del gobierno; pero hay otros que afectan órganos principales de la estructura y éstos deben dictarse teniendo en consideración aun los vicios de la raza y las peores tendencias del pueblo.

Para hacer viable la Constitución precisa enmendarla en términos que hagan posible su observancia, y que den al gobierno antes el interés de apoyarse en ella que la necesidad de infringirla. Después de medio siglo, no sólo tenemos en nuestro favor la experiencia adquirida con respecto a la ley de 57, sino también el cambio de las condiciones en que los legisladores constituyentes trabajaron, y que los sometían a tantos motivos de error, que lejos de acreditar la censura de sus desaciertos, deben mover en nosotros la admiración por no haber desacertado en todo. Treinta y cinco años de una historia que semejava pesadilla, una serie de pruebas de resultados cada vez peores, una lucha sin descanso por llegar a algo estable sin conseguirlo nunca, admira que dejaran todavía fe en algo, ni principios ni ideales; la dictadura de Santa Anna con todas sus demasías, como una obsesión que había hecho imposible la confianza en ningún caudillo ni la confianza en ningún salvador; el partido moderado tratando de hacer fracasar la obra del Congreso o borrando de ella las libertades propuestas; el Gobierno, receloso del Congreso, coadyuvando en la tarea de los moderados y dando muestras patentes de su repugnancia por el proyecto de constitución; todas eran circunstancias profundamente perturbadoras del criterio, de aquel criterio que, por lo general, se había formado en la lectura de libros tan abundantes en principios abstractos, como inadecuados por su procedencia para inspirar una constitución seria, sólida y práctica.

Para no ser obra serena, bastaba que fuese, como sus autores creían, el resultado y el fin de todas las luchas; pero aún estaban equivocados, pues solamente las continuaba; de suerte que no sólo era ardiente la época, sin que ellos la atizaban con su obra. Con los anatemas de la iglesia, la Constitución se hizo más revolucionaria de lo que sus preceptos prometían; porque la revolución de Ayutla, que por concretarse a derribar a un tirano estaba al alcance del pueblo, entró en el sentimiento de las muchedumbres como una promesa de libertad, y la Constitución pasó también como el cumplimiento de tal promesa. La Iglesia, lanzando sobre ella sus censuras, confirmó el concepto popular, y por mostrarla como impía la reveló como símbolo de las libertades a que aspiraban todos; el partido conservador representó necesariamente la idea opuesta, la de la opresión, la de Santa Anna mismo, y sobrevino la verdadera revolución liberal que, tomando la Constitución por bandera, llevó por mira la reforma social que no quisieron consumir los legisladores del 57.

Los principios conquistados en la guerra reformista, se confundieron desde luego para la conciencia pública con los preceptos de la ley fundamental, por más que en la letra de ésta no entrara sino años después; así se hizo un avance en la constitución nacional.

Uno de los graves errores del Constituyente, fue también enmendado con el establecimiento del sistema bicamarista que moderó los peligros con que el equilibrio de los Poderes se veía amenazado por el Legislativo que aquélla creara. Otra reforma comenzó a quitar el carácter político que la ley fundamental dio a la Corte Suprema de Justicia, modificando el precepto que hacía a su presidente substituto legal del de la República; y enmendó así otro de los

desaciertos más ocasionados a graves consecuencias, en que los constituyentes incurrieron. Cambióse después el nuevo sistema de substitución, y más tarde, en época reciente, se llegó por fin al sistema norteamericano, que por haber servido para un abuso bajo la ley del 24, desecharon los constituyentes del 57.

Esto prueba que la Constitución mexicana se encuentra todavía en el período de formación, y nada hay más natural cuando el pueblo y la nacionalidad misma se hallan en igual período; nada más natural, no porque la evolución de éstos arrastre a aquélla, lo que no puede acontecer con dos elementos que aún no se conectan; pero sí porque cuando el pueblo no ha alcanzado un carácter definido ni estable, sus leyes deben perseguir la adaptación, ya que no ha de realizarla la sociedad por su esfuerzo. La época del sentimentalismo ha pasado ya para la Constitución, y por cierto que no fue ni estéril para el progreso ni escasa de gloria; ya no es su papel encender entusiasmos, ni reunir combatientes, sino organizar a los pueblos dentro de un régimen tan democrático como sea dable. En vez del amor a la Constitución que ha querido hacerla intangible, lo racional es verla como un medio, amar el fin para tener un estímulo que a él nos impulse, y adaptar el medio al fin; es decir, la Constitución, que no es más que nuestra obra, a la democracia efectiva que es nuestro derecho.

## CAPÍTULO VI

### EL PRESTIGIO DE LA CONSTITUCIÓN

Después de una guerra de nueve años en que se peleaba de una y otra parte por principios, y en que cada partido contendiente jugaba la existencia y era mantenedor de ideas firmes y fines extremos, el moderado no podía subsistir. Su aspiración a términos medios, que fundaba toda esperanza en conciliaciones y prudencias, quedaron sin objeto desde que los dos partidos adversarios, llegados a proposiciones incompatibles y resentimientos irreconciliables, remitían a la fuerza de las armas la resolución de sus diferencias. Nunca pudo tener cohesión, porque en los partidos la cohesión está en el principio neto que se sostiene y en que todos los parciales están de acuerdo, y el moderado comprendía desde el individuo que sólo no era conservador porque quería un parlamento, hasta el que era liberal, porque sólo exigía transacciones de fórmulas por respeto a las creencias de su familia. El único principio común a todos los moderados era no estar en ningún extremo, de modo que servían admirablemente para combatir a los liberales cuando prevalecían en la política, y para derribar a los conservadores cuando estaban en el poder; y esto, lejos de serles imputable como veleidad, había que alabarlos como procedimiento lógico y consecuente.

Cuando la lucha se entabló entre los partidos que tenían principios, lleno cada uno de pasión y poniendo en actividad sus grandes energías, el moderado no tuvo nada que hacer; porque, falto de principios, estaba destituido del entusiasmo que todo lo sacrifica a un propósito y que es la fuente de las energías que se consumen en la lucha. Apelar a las armas para sostener términos medios es algo tan absurdo que su enunciación produce una frase incoherente, así como es incomprensible una revolución armada en que lidian tres partidos por tres principios diversos. De los hombres que formaban en primera línea en el moderado, unos pasaron a las filas liberales, ya desde luego por convicciones que habían antes sacrificado, ya cuando la intervención francesa hizo prevalecer en ellos el sentimiento de la patria; otros se resolvieron por la parcialidad conservadora, espantados del avance de ideas del partido liberal. Algunos, sin embargo, oyendo más a su conciencia que a sus sentimientos, y puestos en la zona moderada sobre la línea de equilibrio, se contentaron con lamentar las desgracias de la Nación, renunciaron a tomar parte en la contienda y se lavaron las manos en el silencio del retiro.

La desaparición del partido moderado fue un progreso para el desenvolvimiento político del país, porque toda promiscuidad de ideas es signo de atraso y

motivo de estancamiento en las naciones. Pero sobre todo, fue de gran ventaja para el partido liberal que, al quedar vencedor, necesitaba acción franca y expedita para organizar los elementos de una nueva política dominante y reformadora. Los propios principios del partido liberal debilitaron su poder para destruir al conservador, a quien amparaba la Constitución, reconociendo no sólo su existencia, sino su carácter de beligerante en las disputas de la vida constitucional; y si el elemento moderado hubiese subsistido después del triunfo de la República, se habría puesto de parte del conservador para contener al liberal en su marcha. Ya lo hemos dicho: el partido moderado tenía lógicamente que combatir de parte del débil para impedir la realización del principio extremo que tenía el poder en un momento dado.

El conservador odiaba las libertades, pero hacía uso de las que le aseguraba la Constitución liberal, cuando estaba vencido, y después de caer con el imperio, combatió durante muchos años la nueva Ley fundamental y las leyes de Reforma, valiéndose de todos los medios que un partido puede emplear dentro de instituciones libres, y aliado a la Iglesia cuyos intereses servía y que ponía en acción por su parte los poderosos elementos de la sugestión religiosa. Si a la energía y tenacidad de los hombres del bando conservador se hubiese unido el contingente del antiguo partido moderado, tan útil dentro del orden constitucional, las conquistas liberales se habrían visto por lo menos seriamente comprometidas.

Así fue como la desaparición de ese partido, obra de los hechos que no tenían ese fin, sirvió para mantener la Constitución y evitarle estorbos graves desde los primeros días de su reinado. Pero también había en ella algo intrínseco que la sostenía como ley, además de su virtud simbólica, por más que no fuese conocida ni hubiera habido tiempo para poner a prueba su eficacia. El federalismo había triunfado legalmente desde 1847, pues la dictadura de Santa Anna no destruyó su legitimidad, y confirmado en 57, tomó nuevo vigor en los Estados. Durante las luchas por la Reforma y la República la vida independiente y hasta autónoma de cada entidad se realizó en muchas de ellas, que tenían que valerse a sí mismas para la obra común de defenderse, y que regían su administración con una libertad que no tuvieron antes.

La vida democrática era nula, pero el régimen federal era completo en sus elementos esenciales: la unión y subordinación para el interés común, y la independencia de administración local. La organización federal de la Nación fue una ventaja para el período de guerra, y en cambio, las necesidades de la guerra protegieron la práctica del sistema, persuadieron a los Estados de su aptitud para el gobierno interior y acrecentaron su apego a un régimen a que siempre habían aspirado. Bastaba, pues, que la Constitución fuese federalista para que contara con el apoyo de los Estados; los detalles, que se ensayarían después, les importaban poco. Los Estados salieron de la prolongada lucha con la personalidad fuerte que les dieron sus esfuerzos propios de que estaban cada uno satisfecho, y la experiencia de su capacidad para proveer a su

propio gobierno. La idea de un régimen central habría sido rechazado por todos con indignación, y la Constitución les aseguraba la muerte de aquel régimen.

La adhesión de los Estados al sistema federal es un hecho que no necesitaría demostraciones, aunque las tiene históricas bien concluyentes. Es de sentido común que no hubieran de renunciar voluntariamente las prerrogativas de entidades libres que el régimen federal les otorga, y que, de una manera irregular siquiera, habían mantenido durante algunos períodos. Si el régimen central hubiera dado resultados mejores para la paz de los pueblos y la seguridad de los individuos, podría suponerse que prefirieran estas ventajas a aquellas prerrogativas que casi no estaban sino en los principios constitucionales; pero como el centralismo resultaba más estéril para la organización práctica y legal del país, nada tenían que ganar los Estados con él al prescindir de las promesas de integridad federal, que por lo menos dejaban esperar mayores libertades para cuando la vida constitucional llegara a establecerse.

Las objeciones que se han hecho a la adopción del sistema federal en México han sido poco reflexionadas y descansan en supuestos erróneos, referidos al origen de nuestra organización nacional. Cuando se presentan hechos en demostración de nuestra incapacidad para el federalismo, no se repara en que los mismos podrían probar nuestra ineptitud para la democracia, cualquiera que sea el régimen que se adopte. Por lo demás, el razonamiento, aun aplicado en general a los sistemas democráticos, es vicioso porque se atribuye en todo a la ignorancia de la mayoría popular un mal que ha procedido principalmente de nuestras leyes.

Tendremos ocasión de hablar de esto en otro lugar. Mas hay un argumento que con frecuencia hemos visto aducirse como nuevo y que es tan viejo como la oposición al federalismo, y es el que por ahora importa, consistente en decir que los Estados Unidos, de quien tomamos el sistema, constituyeron una nación con las antiguas colonias que eran independientes entre sí, y que siendo la Nueva España una sola colonia, regida por un gobierno central, la adopción del sistema americano resultaba sin fundamento sociológico y tan forzada como absurda. Esto supone que la federación como régimen no puede tener más que un origen, lo que es evidentemente falso; y supone también que los colonos rebeldes adoptaron el sistema federal porque tenían la desgracia de no poder llegar al central, que parece ser el sumo bien para los pueblos. El sistema federal, lo mismo que el gobierno hereditario o el régimen de las democracias, puede tener orígenes históricos muy diversos, y la razón de su adopción es el estado del espíritu público en un país, que no se deduce siempre del régimen a que antes haya estado sometido. Si así fuera, habría que confesar que Iturbide tuvo razón para fundar una monarquía en México, puesto que la Nueva España estaba habituada a ese régimen; cuando precisamente tenemos el notable fenómeno, que podríamos llamar de sociología experimental, de que todas las colonias hispanoamericanas adoptaron el sistema republicano al independerse y que todos los ensayos de monarquías en América han concluido en fracasos.

No es de este lugar el estudio de las condiciones en que el gobierno federal se implantó en la primera Constitución mexicana; el hecho es que si los ensayos de él entre 1824 y 1857 no lo acreditaban como eficaz para la organización de la República, el central en los suyos había dado resultados peores; igual falta de lógica habría en achacar a un sistema el mal éxito que en condenar el otro atribuyéndole las desgracias del país; porque el vicio no estaba en los sistemas sino en el modo de establecerlos, además de concurrir otros factores perjudiciales. Pero si hay que aceptar la verdad de que la adopción, y por consiguiente el mantenimiento de un régimen, depende sólo del estado que guarda el espíritu público, necesario es convenir en que después de la guerra de nueve años, en que el federalismo salió victorioso de sus enemigos, que lo eran de la República, el sistema federal era el único que cabía en la Nación, y que de entonces acá ha sido inútil y aún dañosa toda discusión sobre el restablecimiento del central.

El sentimiento de su personalidad dentro de la unidad nacional, que tanto se desarrolló en cada Estado durante la guerra, fue doblemente favorable para la Nación, pues por una parte fijó el sistema federal definitivamente en el gobierno, y por otra dio a los pueblos interés en mantener con firmeza la Constitución que iba a regirlos; esto era, en suma, alcanzar la estabilidad de las instituciones. Si esto no era asegurar las prácticas democráticas ni garantizar las libertades políticas, significaba, por lo menos, la eliminación del motivo capital de los desórdenes y de las revueltas que habían castigado a la Nación durante cerca de medio siglo.

Otra virtud intrínseca de la Constitución para asegurar su existencia mediante la adhesión de las voluntades fue su título primero consagrado a la enunciación de los derechos del hombre como base y objeto de las instituciones sociales. Las ventajas del federalismo eran principalmente motivo de simpatías de los hombres públicos o más enterados de los asuntos del gobierno; las garantías individuales no sólo caían bajo el alcance de hombres menos ilustrados y por consiguiente más numerosos; sino que se hacían sensibles para ellos como derechos efectivos que tenían que invocar con frecuencia; eran la parte viva de la Ley fundamental en relación directa con todas las clases de la sociedad y que por medio del juicio de amparo daba a cada persona una prueba de la realidad y de la fuerza del derecho. Mientras el mecanismo gubernamental era para el común de las gentes un embrollo de poca significación sobre el cual disputaban los privilegiados de la clase culta, los derechos del hombre fueron descubriéndose a sus ojos como una salvación para todos y principalmente para los pequeños, a quienes acontece ser siempre los más vejados en el desorden. A poco de iniciado el régimen constitucional, la Constitución fue vista por ellos como una ley que los protegía contra la leva, que los defendía contra el abuso de cada autoridad, que los libraba de la cárcel y aun los escapaba del patíbulo. Si no hallaban siempre un remedio efectivo contra las demasías de las autoridades, culpaban a éstas; pero sabían que sus males se causaban

con violación de la ley protectora y que la ley misma era juntamente con ellos víctima del atentado.

Ni la Constitución de 1824 ni las centralistas que le sucedieron contenían una declaración especial de los derechos del hombre; algunos se encuentran diseminados en ellas, escasos en número y pobres de amplitud y más bien como concesiones del poder que como base de la sociedad. Nada proveían, por lo demás, para hacerlos efectivos, con lo que no pasaban de promesas, expuestas sin remedio a todo género de violaciones. El individualismo era desconocido en nuestra legislación, la cual marchaba bajo la influencia de las teorías tradicionales de raza que atribuían al Estado el origen de todos los derechos, y le tenían por objeto único de las instituciones. La novedad de tomar el derecho individual como base de las leyes constitutivas, era de la mayor trascendencia, pues debía obrar en la sucesión del tiempo un cambio de rumbos en toda la organización social y en su desenvolvimiento progresivo; de tal suerte que quizá no haya en la legislación constitucional mexicana, hecho más importante que la adopción de los derechos del hombre, ni evolución más completa ni más necesaria que la que ella debía producir en toda la obra legislativa.

No fue ésta una obra original de los legisladores de 57, que la tomaron de los de 1842; así como del Acta de Reforma de 1847 recogieron la fórmula del juicio de amparo que había de hacer efectivas las garantías individuales. El proyecto de la mayoría de la Comisión en 42 contenía la enunciación de los derechos especialmente garantizados; pero el de la minoría era más amplio y liberal en ellos y para darles vida real los declaraba inviolables y establecía la responsabilidad de la autoridad que atentara contra alguno. De allí tomó la Carta de 57 su artículo primero, modificándolo desafortunadamente para hacer en nombre del pueblo una declaración teórica, que en aquel proyecto es un reconocimiento en nombre de la constitución, y para confundir los derechos abstractos con las garantías expresas, que en la obra de 42 aparecen claramente deslindados. Ambos artículos son inaceptables en una Constitución, porque no hay para qué poner en una ley la teoría de que nace, que nunca puede ser preceptiva, y porque en ambos el individualismo que se trataba de sobreponer a la teoría antigua queda incompleto por defecto en la expresión de la idea.

No bastaba la enunciación de las garantías individuales; era necesario dar un medio de hacerlas efectivas, y el propuesto en 42 con la responsabilidad de la autoridad culpable de violencia era insuficiente. Así lo comprendió Otero que había sido uno de los autores del proyecto de la minoría, y cuando en 1847 redactó el Acta de Reformas ideó el procedimiento de amparo, fundado en las prácticas norteamericanas, pero seguramente muy superior a ellas, y mucho más aplicable en nuestro medio. Los legisladores de 57 lo tomaron del Acta con la ventaja de ampliarlo para los casos de invasión del Poder central en la esfera de acción de los Estados, y viceversa, con lo que resolvieron el más grave problema de la organización federal.

El pueblo no se dio cuenta del individualismo que establecía el artículo primero de la Constitución; pero lo sintió en las garantías individuales y en el nuevo procedimiento de amparo; palpó que tenía cada hombre derechos superiores que ni la ley podía desconocer, y tuvo a la vez más digna idea de sí mismo y más elevado concepto de las instituciones, que comenzó a amar como protectoras y benéficas. Poco a poco al principio, y cada día con mayor frecuencia, se apeló a los jueces federales para defender los derechos violados y contener los abusos que antes no tuvieron correctivo, y por más que la práctica presentara las deficiencias propias de toda institución de justicia en pueblos poco cultos, se vio que había un recurso para poner la debilidad individual encima de los atentados del poder, por alto que éste fuera.

Debióse a esto el contacto del pueblo con su Ley fundamental, que nunca tuvo con las anteriores; descendiendo un poco en las capas sociales, a cierto nivel, que no es muy bajo, se encuentra que no hay más idea de la Constitución que la que procede de su protección a los derechos individuales por medio del juicio de amparo, idea que no sólo se mantiene, sino que se ha llevado a la exageración, atribuyendo a la ley suprema una eficacia sin límites para favorecer todos los intereses y aun todos los caprichos. Pero la misma exageración ha alimentado el amor por la Constitución que así protege y que de tal modo levanta la posición jurídica de cada hombre. Es de notar que aun entre la gente más culta el título primero de la Constitución es el más conocido y el único que despierta interés; hecho que no es de difícil explicación, si se tiene en cuenta que es casi la única parte de aquella que ha tenido valor cierto y aplicación real con trascendencia en la vida de los pueblos; mientras tanto, los demás tratados de la Carta, que encierran la verdadera constitución del país, puesto que contienen todo lo relativo a la organización del gobierno, ni son conocidos del pueblo en general, ni han apenas merecido la atención de las clases superiores. No es poco lo que se ha escrito por los juristas sobre las garantías individuales; nada hay de importancia sobre el organismo gubernamental. Y la razón es clara: ningún interés despierta para el estudio una materia que hasta hoy ha quedado como meramente teórico por la pobreza de nuestra acción democrática.

Resumiendo: la desaparición del partido moderado quitó embarazos a la misma Constitución y la libertó del peligro más grave que podía levantarse a su predominio; la organización federal dio a los Estados como entidades políticas interés en su mantenimiento y en su firmeza; las garantías individuales, efectivas por el procedimiento federal del amparo, le dieron realidad viviente y acción protectora para cada hombre, despertando en su favor el amor y la adhesión del pueblo. Estos favorables elementos vinieron a fortalecer la Constitución al restablecerse el gobierno legítimo en la República; pero su acción aislada quizá no habría sido bastante para la implantación definitiva y sin tropiezos de la ley de 57: su acción fue eficaz porque vino a agregarse al entusiasmo de los pueblos, que fundían en un solo sentimiento de amor y de orgullo, la patria, la Constitución y la victoria.

Después del triunfo, la Constitución fue emblema; pasado algún tiempo, su acción protectora cambió el emblema en ídolo. El predominio del partido avanzado extendió la fe constitucional por cuanto es la nación mexicana, y los ataques rudos de los conservadores lastimados a aquel objeto de veneración, sublimó el sentimiento general que lo colocaba en un tabernáculo para la adoración ciega de sus adeptos. Se la llamó sabia, augusta, sacrosanta, los constituyentes fueron calificados de ilustres, padres de la patria, salvadores de la nación; pero esto era obra de fe, y esa fe resultado de una multitud de sentimientos en confusión; porque la ley seguía tan ignorada como antes, y la historia de su formación más ignorada todavía.

En realidad, su conocimiento era lo que menos importaba por entonces para el bien del país: lo que se necesitaba era prestigiarla, salvarla de las veleidades de la raza, de la inconstancia de las convicciones y de la indiferencia de los pueblos, y ya que era imposible el prestigio que se funda en la razón y en el interés de la sociedad, que es el que debe sostener las instituciones, bien valía el que brotaba de la fe y que convertía la ley suprema en un objeto de veneración fanática.

La Constitución de 57 vivió ya más de medio siglo. Ya podemos decir que tenemos una Constitución y confiar en que está destinada a envejecer en el respeto de la sociedad que rige. Después del restablecimiento de la República y al concluir aquella guerra a que debemos un avance de la unidad nacional, el sistema de los movimientos revolucionarios se modificó radicalmente así como las tendencias de los agitadores; no más los planes que prometían una constitución nueva, renegando en nombre de la voluntad nacional de las instituciones en vigor; por el contrario las revoluciones posteriores invocaron siempre la ley de 57 y acusaron de violarla al Gobierno que se trataba de derrocar; de suerte que cada movimiento subversivo ha tenido la virtud singular de extender más y más en los pueblos la convicción de que la Constitución es sagrada, de que ella sostiene los derechos que violan todos los gobiernos malos, y que por ella es lícito rebelarse contra las autoridades constituidas para cambiarlas por otras que respetarán y obedecerán la Ley suprema.

Sin embargo, lejana ya la lucha en que la Constitución fue bandera, la generación presente no tiene los motivos que la de la guerra reformista para admirar por fe lo que debe estudiar sin más preocupación que el interés público y el desenvolvimiento de las instituciones. La admiración fanática que tan eficazmente sirvió para sostener y vigorizar la Constitución, no será hoy sino un obstáculo pernicioso para la marcha progresiva del país en la vía de su emancipación democrática, sin la cual no serán nunca sólidos, ni la paz, ni el engrandecimiento económico, ni las libertades públicas, ni la respetabilidad de la Nación más allá de sus fronteras.

En realidad la fe ciega no existe ya en las capas sociales que ocupan tanto las clases directoras como las que pueden eslabonaras con los inferiores; pero no es bien que la fijan, puesto que saben cuán fácilmente se agitan las pasiones

ligadas al amor fanático, en las masas incultas que forman un credo de sus sentimientos, y que forman sus sentimientos en los discursos patrióticos de los oradores de fiesta cívica. Es preciso combatir estos fingimientos de mala ley que fomentan la perversión del criterio público, cuando se aspira al advenimiento del criterio público a la dirección suprema de los destinos de la Nación. Todos los gobiernos están llamados a obedecer en época más o menos cercana a la influencia de los pueblos, y cada día la palabra pueblo se aproximará más a la significación de multitud. La influencia popular, que casi no cuenta por ahora, crecerá por ley ineludible y acabará por transformarse en voluntad soberana, y como para tal avance de la multitud no se necesita que ésta tenga la idea del deber y de la responsabilidad, sino sólo que alcance la conciencia de su fuerza, su advenimiento será la catástrofe para la Nación si en las masas se han alimentado los prejuicios que las extravían y los fanatismos que las enconan.

## CAPÍTULO VII

### LA CONSTITUCIÓN Y SU MODELO

Como este estudio no se propone la crítica general de la Constitución, sino el análisis de los vicios que, estando dentro de ella, imposibilitan su observancia, la enumeración de sus aciertos estaría fuera de lugar y sería impertinente; pero ya que hemos llamado la atención sobre las causas perturbadoras de la serenidad y rectitud del criterio de los legisladores constituyentes, como fuente principal de que dimanaron sus errores, vamos a llamarla también sobre cargos generales que se les han hecho y que han pasado a la categoría de verdades que sin examen se admiten y que nadie cree útil discutir.

Don Ignacio Ramírez dijo de la Constitución de 1824 que no era sino una mala traducción de la norteamericana, y varias veces censuró a la Comisión de 57 por su apego al modelo que presentaba un país en que "se usa la ley Lynch y se habla mal el inglés"; pero Ramírez, aunque fuese insigne hombre de letras, no parece haber estado muy provisto en materia de instituciones políticas, y aunque pronto para el ataque, que era su natural inclinación, poco ayudó en la obra de bien público que los miembros de la Comisión procuraban.

Sea por aquella opinión, que no fue sólo de Ramírez entre los constituyentes, sea porque las clasificaciones y comparaciones vulgares se hacen siempre a bulto y groseramente, quedó desde entonces sentado que la Constitución de 57 es una copia, con ligeras modificaciones, de la norteamericana. Este cargo (si por cargo se da) es enteramente gratuito, porque nuestros legisladores no cometieron el desacierto de copiar instituciones que habrían sido en mucho opuestas a lo que requerían nuestros antecedentes, nuestras propensiones y nuestros vicios. Ni la Constitución de 57 ni la de 24, de que aquélla tomó la mayor parte de la organización política, son copias de su modelo.

Si los legisladores mexicanos de una y otra época tenían que constituir una república representativa, popular y federal, bases de la nación del norte, natural era y hasta racional y aun obligatorio que estudiaran las leyes de los Estados Unidos; propio era que sintieran la inclinación de tomarlas por modelo, dado el buen éxito que había tenido, y sobre todo, su obra no podía menos que resultar en muchos puntos igual, supuesto que igual era el propósito que se perseguía. Sólo un prurito vanidoso de originalidad podía haber aconsejado a los autores de la ley de 57 el esfuerzo bien difícil de hacerlo todo nuevo, fin que no habrían conseguido sino haciendo mucho malo. Puesto que había que constituir una república, con la base de la representación del pueblo, era

indispensable un Parlamento electivo de que emanasen las leyes, un Poder Ejecutivo con sus funciones propias de acción gubernativa y de administración, tribunales independientes encargados de la aplicación de las leyes que mantienen el orden social establecido; y como se imponía el sistema federal, precisaba establecer la separación e independencia de los Estados con su libertad interior y su subordinación al pacto federal para los intereses comunes. En estos puntos generales, la semejanza forzosa podía llegar a la identidad, y en muchos preceptos que son corolarios de aquellos principios tenía que suceder lo mismo; pero sólo desconociendo la idea capital que guía y la importancia de los detalles que la revelan, e ignorando su trascendencia práctica, se puede creer, por aquellas semejanzas, que el organismo que creó nuestra Constitución es igual, ni por asomo, al que instituyó la americana.

La concepción de una y otra difieren absolutamente, prevalecían en el espíritu de los legisladores mexicanos la idea abstracta de una Constitución y la supuesta virtud de los principios generales para hacerla buena. Colocados en un punto de vista superior y fuertes con los poderes que ejercían en nombre de un pueblo de antemano sometido, dictaban preceptos de organización para que fuesen declarados, no para ser discutidos; tenían, en consecuencia, una libertad amplia para echarse por el campo de las teorías y una tendencia fácil a considerar su tarea como la resolución de un problema abstracto. Como ella abarcaba el conjunto del poder, que se ponía en sus manos con la autoridad sin límites del árbitro elegido entre la autoridad anónima y el pueblo pasivo, su labor era como de simple distribución: partir la fuerza directiva entre los departamentos del poder, adjudicando funciones y enumerándolas; asignar a las personas garantías inviolables, para formar la fuerza y el tipo individuales que no existían; dar derechos políticos a los mayores de edad para armarlos ciudadanos; conferir la personalidad jurídica a las provincias para hacerlas Estados libres. Así la obra se resolvía en aplicación de la justicia distributiva y los problemas eran simplemente de cantidad: ¿debe darse al individuo tal facultad hasta diez o hasta veinte?; el sacrificio de tal otra para el orden social ¿debe ser de treinta ó de cuarenta? ¿los Estados deben ceder cinco a la Federación o es ésta la que ha de perder seis a favor de aquéllos? En tal tarea, quien la cumple se contenta con llevar la conciencia tranquila, que es el galardón de los jueces; pero los legisladores no llenan la suya a tan poca costa, porque la tranquilidad de su conciencia no organiza las sociedades ni satisface la necesidad de armonía de los pueblos.

En tanto que los legisladores de México estaban investidos de poder absoluto para imponer una ley suprema a sus pueblos, los norteamericanos tenían el encargo de proponer un proyecto de unión a las colonias libres. Las colonias vivían con vida propia, que no tomaban de sus débiles gobiernos, sino de la energía individual, que era como el protoplasma de aquellos organismos acabados; habían celebrado su primera alianza en los Artículos de Confederación, y mientras el peligro del ataque exterior las inducía a concertar unión más estrecha, el temor de la tiranía interior las hacía recelosas para admitir la unidad. La concepción de la ley fundamental tenía así elementos reales a

que había de someterse y que quitaban a la tarea toda libertad, alejándola, por lo mismo, de ensayos de teorías y de subordinación a principios abstractos. La realidad áspera de las necesidades que tenían que satisfacer, obligaba a aquellos hombres, ya de por sí prácticos, a no atenerse sino a los datos concretos, materiales, que les presentaban los casos y los hechos, y sólo sobre ellos debía laborar su sabiduría sin mostrarse, para quedar en su obra como una fuerza latente. Los representantes de los Estados que concurrieron a la Convención, eran como plenipotenciarios que concertaban un compromiso *ad referendum*, y aun era menor su autoridad, puesto que podía un artículo aprobado por la mayoría haber sido rechazado por la delegación de un Estado. La ley debía, pues, estar concebida de modo que se llegara a la unidad de gobierno; pero en forma tal que los Estados pudiesen aceptarla sin recelos para su cuerpo político ni para la libertad individual, que era su fuerza de cohesión. Este era el punto de vista de los constituyentes de la Convención americana; su idea fundamental tuvo que ser, constituir la menor cantidad posible de gobierno central para restar a los Estados y a los individuos la menor suma posible de autonomía; y, dentro del gobierno federal, la dislocación del poder de los departamentos del Gobierno, llevada hasta donde fuese dable sin imposibilitar la armonía de funciones, a fin de impedir tanto la colusión como la subordinación, que funden las fuerzas autoritarias y constituyen la tiranía.

Tomar semejante base para la Constitución mexicana habría sido un absurdo, y nuestros legisladores, a pesar de la tentación del modelo, no incurrieron en tan craso error. El cuerpo político norteamericano se formó y subsiste por la acción de fuerzas moleculares; el de los pueblos latinos, en general, por una fuerza de presión que tiende a reunir las moléculas dispersas. Nuestros pueblos por historia, por herencia y por educación descansan en la vieja concepción del Estado y se derivan de esta noción abstracta que no corresponde a ninguna entidad real, en tanto que el americano, que partió de la realidad del individuo y de su rudo derecho para constituir el township, el bourg, el condado, no ha llegado, después de siglos de progreso institucional, al concepto del Estado, ni es probable que a él llegue, porque alcanzó el concepto real de la Nación, que basta para explicar todos los fenómenos políticos y para fundar todos los deberes del individuo para con el conjunto de los pueblos que liga un gobierno.

Al revés de la ley americana, la nuestra tenía necesidad de constituir un gobierno central fuerte en su acción, para lo cual era indispensable no escasear las facultades a sus departamentos ni privarlos de una relación frecuente, capaz de mantenerlos ligados para una tendencia común. La dislocación de los diversos órganos de gobierno, a la americana, habría producido, entre nosotros, una anarquía inmediata de todas las fracciones del poder; facultades mínimas en cada departamento de los gobiernos federal y locales, habrían llevado a la disolución del cuerpo político y a la dispersión de sus elementos, puesto que no teníamos la fuerza individual que los une y estrecha. Eran éstas necesidades superiores que debían satisfacerse aun a costa del peligro de recaer en los gobiernos absolutos y centralizados, y así lo estimaron nuestros legisladores, acudiendo a la precaución hasta donde lo

creyeron posible por la garantía del derecho individual y la institución independiente de los gobiernos locales.

En los pueblos americanos el problema era llegar lentamente a la solidaridad; para los nuestros, llegar lentamente a la emancipación. Ambos sobre constituciones escritas, invariables, de las que propiamente se han llamado rígidas, tenían que obrar por la transformación de las tendencias y la fuerza de las costumbres para forzar la flexión y llegar al fin; los americanos han caminado mucho, y sin alterar la letra de sus instituciones, han fortalecido a su Gobierno; nosotros no hemos practicado las nuestras sino en parte y hemos caminado muy poco.

La diferencia de situación en los legisladores de ambos países, que les dio distintos puntos de vista y bases diversas para sus leyes, se tradujo en diferencias de detalle que produjeron instituciones sin semejanza en la práctica efectiva. Por vía de ejemplo, pero también como muy principal, vamos a señalar un punto. Los legisladores y los pueblos americanos tenían terror de todo el poder central, pero especialmente del Ejecutivo, en el que veían una tendencia monárquica irremediable; nuestros constituyentes veían en el Ejecutivo a Santa Anna en persona, el despotismo sin freno. Unos y otros quisieron conjurar el peligro que igualmente los espantaba; los americanos, como precaución, redujeron las facultades del Ejecutivo y lo aislaron enteramente del Legislativo, negándole el derecho de hacer iniciativas; los mexicanos, que no podían hacerlo débil, lo llenaron de todas las atribuciones que lo hacen director de los negocios públicos; pero por precaución lo sometieron al Congreso, destruyendo así toda su fuerza y toda su autoridad. Nuestros legisladores tenían una fe ciega en el Congreso, nacida de las teorías puras de la representación popular; los americanos desconfiaron de todo poder superior y buscaron siempre el equilibrio de las debilidades.

Nuestros legisladores no acertaron siempre que copiaron preceptos de la Constitución americana, ni siempre tuvieron tino cuando se apartaron de ella; pero si alguna vez sintieron la necesidad de reparar en que su obra no era de filosofía especulativa, sino de adaptación de mandamientos a un pueblo de existencia real y carácter propio; si alguna vez estuvieron plenamente en las realidades de su labor, fue cuando abandonaron la organización política americana, hecha adrede de fracciones inconexas, y adoptando el sistema opuesto, establecieron la correlación de las funciones y el engranaje de las partes que hacen de los distintos elementos de autoridad un gobierno coherente para una nación sólida.

Pero este acierto, ya se deba a la observación justa del pueblo para quien se trabajaba la ley, ya a que el camino adoptado era también el de las teorías de la ciencia política, de la cual se apartaban los legisladores del Norte, se malogró por el error inverso, que marca todavía más la diferencia de organización establecida por ambas Constituciones. La nuestra no sólo rebajó la fuerza que en facultades había dado al Ejecutivo, sometiéndolo al Legislativo, sino que, al

depositar éste en una sola Cámara y expeditar sus trabajos por medio de dispensas de trámites que de su sola voluntad dependían, creó en el Congreso un poder formidable por su extensión y peligrosísimo por su rapidez en el obrar. Pero nuestros constituyentes creían que los diputados reunidos en el Congreso pueden tener todos los derechos del pueblo que representan; que el pueblo no se equivoca ni se tiraniza a sí mismo, o que se equivoca y tiraniza porque tiene el derecho de hacer cuanto quiera, hasta de cometer errores y de ser su propio tirano; de modo que, censurando a los conservadores que habían inventado el Poder Conservador en 1836, instituían ellos por jacobinismo, y sin darse cuenta, un poder más absoluto y más peligroso en su Cámara unitaria. ¡Cuán lejos está este sistema del sistema receloso y desconfiado de la Constitución americana!

No insistiremos más en este punto. Las opiniones que llegan a hacerse generales y pasan a verdades indiscutibles, se convierten en preocupaciones nocivas para el criterio en asuntos en que importa mucho que sea sano; pero, por ventura, basta señalar la preocupación, cuando no afecta el sentimiento, para que se desvanezca su engaño. Compárense las facultades de los órganos del Poder público en las dos Constituciones; considérese juiciosamente la trascendencia de los puntos en que se separan y aun se oponen, y se verá que nuestra ley fundamental no es una copia, ni buena ni mala, de la del Norte, y que nuestros legisladores erraron algunas veces en lo que tomaron, erraron otras por no tomar lo que debieron y acertaron mucho por imitar con tino o por pensar con sabiduría. El cargo de copiar sin discernimiento, que es el que se ha hecho siempre a nuestros legisladores, es el más duro de todos, porque implica ignorancia, sumisión intelectual vergonzosa y falta de patriotismo. Sus mismos errores desmienten tan gratuita imputación.

La Constitución americana se elaboró en circunstancias y con procedimientos singularmente favorables. La Convención reunida diez años después de adoptados los Artículos de Unión Perpetua, trabajó en medio de la paz, a la vista de un pueblo que esperaba su obra para examinarla y juzgarla; los delegados eran sólo cincuenta y cinco, cuya serenidad no turbaba pasión alguna. Las sesiones, a puerta cerrada, se llenaban con la discusión del bien público, no con disputas de partido.

Compárense esas condiciones con la del Congreso de 57, reunidos por convocación de una revolución triunfante, que trabajó en medio de la lucha armada, rodeado de peligros y cargado de pasiones. El entusiasmo tenía el lugar del reposo; la audacia proponía los principios y en la discusión le contestaban el rencor o la preocupación. Las galerías repletas tomaban participación en los debates, no sólo con aplausos y siseos, sino con injurias y amenazas, influyendo en las votaciones. No podía exigirse ni de los más distinguidos diputados un acierto contra el cual conspiraban las circunstancias todas.

Hasta aquí la Constitución tal cual salió del Congreso de 57. Nuestro estudio no se contrae a ella, sino a la Constitución nacional como rige hoy, después de mejorada por algunas de las reformas que se le han hecho. Debíamos examinar sus orígenes y su formación; pero no entra en nuestro propósito la crítica general de la obra primitiva, sino en cuanto puede ser útil para el examen de las instituciones vigentes, en lo que tienen de obstruccionistas para el desenvolvimiento de la democracia.

## **CAPÍTULO VIII**

### **COMONFORT**

La obra de los constituyentes en 1856 comprendía dos tareas bien determinadas, aunque algunas veces se confundieran en un objeto común: la una, de destrucción y demolición, consistía en aniquilar al bando conservador, acabar con la influencia del clero en los asuntos políticos, hacer la reforma social, como tantas veces lo dijeron en sus discursos los progresistas; la otra, de reconstrucción y organización, consistía en establecer el gobierno nacional con el mecanismo más adecuado para un funcionamiento armonioso, tan automático como fuese posible. Las condiciones personales para acabar una y otra empresas, eran casi incompatibles: la primera requería convicciones absolutas, voluntad resuelta a todos los extremos, acción enérgica y hasta pasión de sectario; la segunda necesitaba reflexión serena, espíritu previsor, más inclinación a los consejos de la experiencia que a la lógica de los principios, severidad de criterio para sojuzgar el entusiasmo, haciendo prevalecer un patriotismo adusto.

Los progresistas de Ayutla, nuestros grandes jacobinos, tenían los elementos personales para la obra de demolición; pero ya hemos visto que en el Congreso no pudieron alcanzar sino lo que moderados y conservadores hubieron de ceder por transacciones que redujeron el éxito para descontentar a todos. Arriaga, Mata, Zarco, lamentaban en sus discursos que la Reforma se hubiese malogrado, en tanto que la Iglesia lanzaba sus anatemas sobre la Constitución por reformista y empujaba a sus parciales a la lucha contra ella.

Las aptitudes de los progresistas para destruir los hacían poco idóneos para organizar, y sería pedir un absurdo exigir que cambiaran de criterio al pasar de la discusión de un artículo demoleedor a un precepto de equilibrio gubernamental. Para ello habría sido necesario, no sólo una flexibilidad inconcebible de espíritu en cada progresista, sino una mutación de escena en la situación del Congreso, de todo el Gobierno, de toda la sociedad, como por un cambio de decoración merced a la prevista máquina del teatro. Y en la parte de organización los progresistas no encontraban resistencias, porque los moderados, en no tratándose de principios que afectaran a la idea religiosa, solían ser tan jacobinos como sus adversarios. De esta suerte, el Congreso, en conjunto, resultó moderado en lo que debió ser extremista, y jacobino en lo que debió trabajar sobre las realidades de la experiencia.

La confusión de los dos objetos de la Ley fundamental ha dado a la obra un carácter de unidad dañoso para el buen discernimiento de sus cualidades y sus errores. Durante muchos años, sobre todo después de que Juárez la identificó con la Reforma y la idealizó con el triunfo, señalar un defecto en la organización constitucional del gobierno era hacerse sospechoso de clericalismo, y por su parte los católicos no veían ni siquiera el juicio de amparo sin escrúpulos de conciencia.

El Presidente Comonfort encontró malas ambas partes. Creyó que la reforma social religiosa se había llevado demasiado lejos, que lastimaba la conciencia de la mayoría o casi de la totalidad de la Nación; y si en la aceptación del hecho estaba en la verdad, erraba en la apreciación política (porque no era caudillo), al creer que en un pueblo en formación es el sentimiento de la mayoría la pauta de las evoluciones. Juárez demostró bien pronto que las minorías son fuertes para vencer cuando traen el espíritu nuevo, y que la victoria fortalece este espíritu, lo prestigia y lo difunde hasta la conquista de la conciencia pública. No es fácil atribuir a Comonfort la sumisión a preocupaciones religiosas que le estorbaran para aceptar las reformas de este orden; a él que había sostenido las que precedieron a la Constitución, y que ésta no superó, de abolición de fueros y nacionalización de bienes de la iglesia; a él que decretó la intervención de los bienes del clero de Puebla, y que muchas veces dictó órdenes o aprobó las dictadas, incompatibles con el escrúpulo religioso. Hay que creer que la moderación que le hacía reprobar las reformas, provenía de una convicción política, basada en el juicio que del pueblo tenía y en el criterio que lo guiaba. Pero para nuestro propósito, esta discusión sería inútil, porque no nos proponemos juzgar la obra reformista, que está concluida sino la de organización, que aún no da muestras de alcanzarse.

En las discusiones de la Constitución el Gobierno de Comonfort objetó no sólo las reformas sociales, sino también varios puntos de organización y casi siempre fue desoído. Promulgó la nueva ley con la perplejidad de quien se halla entre una convicción y un deber antagónicos, y corriendo los días turbulentos y trabajosos que se sucedieron hasta la reunión del primer congreso constitucional, durante aquella situación penosa y extraña en que el jefe de la Nación era dictador y tenía encima una constitución casi vigente, llegó a él la plena convicción de que "la observancia (de la nueva carta) era imposible, su impopularidad un hecho palpable" y de que "el gobierno que ligara su suerte con ella era un gobierno perdido".

A pesar de que sus opiniones no eran un secreto para la Nación (pues si desmintió los propósitos que se le atribuían de echar abajo la Constitución, nunca negó su inconformidad con ella, ni tuvo para ella un elogio hipócrita), su popularidad no rebajó. Al llegar el momento de las elecciones generales, la imposición moral de la revolución había tenido tiempo de desvanecerse; dentro del partido liberal, que era el único en los comicios, se levantó una candidatura acreedora al más grandes prestigio y que daba plena garantía a los progresistas: la de Don Miguel Lerdo de Tejada; sin embargo, Comonfort, lleno de las

simpatías y la admiración que le conquistaban sus prendas de hombre, sus cualidades de gobernante y sus victorias de soldado, tuvo en su favor todos los elementos, y quizá más que ninguno el popular, y fue elegido Presidente de la República.

Cuando el Congreso se reunió y comenzaba la vigencia de la nueva Carta, aquel hombre que parecía ser un esclavo de sus convicciones llegó a lo más cruel del conflicto que lo ahogaba. El desorden revolucionario que se extendía por mil puntos del país, hacía la situación más apremiante y más grave la responsabilidad; la Constitución, combatida por la prensa conservadora, era discutida por la liberal misma, alguno de cuyos órganos reclamaba la suspensión de la Ley y su reforma inmediata; la Hacienda siempre exhausta había agotado sus medios para procurarse fondos; el ejército, excitado por jefes conservadores, se decía descontento, y el Congreso, mientras tramitaba el proyecto de facultades extraordinarias, no ocultaba su desconfianza respecto al Ejecutivo. Comonfort acude al consejo de liberales notorios, y ellos le dicen terminantemente que es imposible gobernar en aquel momento con la Constitución, que es un estorbo. Zuloaga, su mejor amigo, opina lo mismo y habla del peligro de la sublevación de las tropas de su mando. Las conferencias con Doblado determinan a Comonfort a dimitir, resolución digna de un hombre que encuentra odioso el golpe de Estado e indigna la traición a sus convicciones; pero el mismo Doblado le hace desistir, y presentándole las graves consecuencias que para el país tendría la renuncia, le aconseja que pida al Congreso la inmediata reforma de la Constitución, y aprueba y aun apoya el golpe de estado para el caso de que la Cámara rechace las iniciativas que en tal sentido han de proponérsele. Habla, por último, a Juárez de sus proyectos, y el gran liberal se limita a decirle que él no lo seguirá en ese camino, y encierra en su silencio de esfinge todo consejo, todo reproche, que Comonfort debía esperar de él como correligionario, como amigo y como ministro suyo.<sup>8</sup> Ni Juárez ni Doblado quedaron libres de sospecha en la opinión de sus contemporáneos por la actitud que guardaron en aquellas entrevistas.

Comonfort aceptó el plan de Tacubaya, reprochándose a sí mismo como un acto miserable, empujado a ese abismo por amigos y enemigos, y puesto a elegir entre varios caminos desastrosos. Lo que no pensó fue violar la Constitución fingiendo acatarla. Para él no había, respecto a la Ley, más que dos extremos: u obedecerla o destruirla. Tal rectitud, que en tiempos normales habría hecho de él el más grande de los presidentes de México, debe merecer nuestros respetos y nuestra admiración. Después de medio siglo de experiencia, la opinión de Comonfort ha sido justificada por todos sus sucesores, Juárez el primero: el gobierno es imposible con la Constitución de 1857; "el gobierno que ligue a ella su suerte es gobierno perdido". Juárez, Lerdo de Tejada y el General Díaz antepusieron la necesidad de la vida nacional a la observancia de la constitución, e hicieron bien; pero no corrigieron la Ley que amenaza la

---

<sup>8</sup> México a través de los Siglos.-Tomo V. Cap. XV.

organización y hace imposible la democracia efectiva. Y esto era precisamente lo que Comonfort se proponía con incontestable elevación de patriotismo y desinterés.

Al concluir su última conferencia con Doblado, en la que probablemente llegaron a detalles sobre las reformas que eran necesarias, Comonfort hizo un apunte de las materias que deberían afectar las iniciativas que se dirigirían al Congreso. Este documento, precioso para quien haya de estudiar el carácter, las ideas dominantes y las notorias facultades de hombre de gobierno de Comonfort, revela sus opiniones concretas sobre la nueva Carta en las dos fases de reformadora y de organizadora.<sup>9</sup> No nos referimos sino a las notas que importan para los fines de este estudio; es decir, a las que señalan defectos reales de la organización nacional, en las que hay que admirar el acierto de un hombre que no había recibido una educación que lo preparara para la ciencia política, y la buena fe, la lealtad con que trataba de establecer realidades democráticas, desde un puesto en que los presidentes latinoamericanos no han sólido preocuparse por cerrar el camino de los abusos de poder.

Para fortalecer al Ejecutivo, cuya debilidad, en su concepto, hacía imposible el Gobierno, quería Comonfort "extensión de facultades al Poder central Ejecutivo federal" y "extensión del veto"; es decir, pedía que se diera más fuerza al Ejecutivo, a la vez que se rebajara la del Congreso, comprendiendo que la Constitución había creado una cámara con elementos de convención, de la que no iba a surgir un gobierno parlamentario, sino la dictadura desordenada y demagógica de las asambleas omnipotentes. Pretendía añadir el paliativo de "reducir el número de diputados", sin duda porque comprendía la imposibilidad de establecer el Senado, que por fuerte mayoría y entre aplausos había proscrito pocos meses antes el Congreso Constituyente. Si lo que solicitaba no era bastante para el perfecto equilibrio de los dos Poderes, cuya disparidad constituía tal vez el más grave error de la Ley fundamental, la verdad es que acertaba mucho en lo que pedía y se mostraba más penetrado que el Congreso Constituyente de lo que deben ser las instituciones fundamentales.

Las notas relativas al Poder judicial son éstas: "Inamovilidad de la Corte de Justicia y requisito de abogacía. Elección de los magistrados de la Corte. Movilidad de jueces inferiores". Indudablemente la segunda debería desarrollarse en el sentido de modificar el modo de elección que la nueva Carta confería al pueblo. La concepción del sistema judicial, en la forma que estas notas denuncian, no se ha alcanzado todavía en nuestra época, a pesar de una experiencia que Comonfort no tenía; y cuenta que ni podía imaginarse

---

<sup>9</sup> El apunte integro dice así: Juramento.-Religión del país-Consejo de Gobierno-Extensión de facultades al Poder central Ejecutivo general Elección de los clérigos.-Elección por voto universal del Presidente-Tierras para los indígenas.-Aclaración del art. 123.-Votos monásticos.-Enseñanza libre.-Munguía.-Costas judiciales.-Inamovilidad de la Corte de Justicia y requisito de abogacía.-Represión de excesos en los Estados.-Alcabalas. Clasificación de rentas.-Elección de magistrados de la Corte.-Comandancias generales.-Bagajes y alojamientos-Prisión militar.-Movilidad de jueces inferiores.-Extensión del veto-Cartas de naturaleza y pasaportes-Capacidad de los extranjeros residentes, después de cinco años, para obtener cargos públicos-Reducción del número de diputados.-Reglas para evitar que la elección pública sea falseada.-Requisito de saber leer y escribir para ser elector-Curso gradual.-Libertad de imprenta.

entonces la extensión y la fuerza del recurso de amparo que, puesto al alcance del Ejecutivo por magistrados complacientes, puede dar al gobernante el arma más peligrosa sobre los intereses de la sociedad. Comonfort, al pretender la inamovilidad de los magistrados, sí sabía que iba en busca de su independencia, y esto importaba la renuncia a una influencia que de seguro tuvo por odiosa.

Por aquellos días, cuando en el Gobierno central ni la dictadura era fuerte, no preocupaba a los hombres públicos la independencia de los Estados. Teníanla éstos por virtud de las circunstancias, por las luchas constantes que obligaban a concentrar energías en cada gobierno local, y que requerían en cada gobernador valor, audacia e iniciativa personales. Comonfort no tenía por qué buscar medios constitucionales para asegurar la independencia de los Estados, ni sospechaba, quizá, que ya proveía uno de los medios de protegerla en la independencia del Poder judicial de la Federación. Pero no olvidó en sus notas el interés de las Entidades federales y puso entre ellas las siguientes: Represión de excesos en los Estados.-Alcabalas.-Clasificación de rentas.

No es claro el alcance del primer punto; pero si se tiene en cuenta que las notas suponen reformas o adiciones en la Constitución, y por consiguiente, la represión de excesos, no se debió de referir a un proyecto de ley común, ni a medidas de Gobierno; si se considera que en este género de apuntes, puramente personales, no nos importa poner la idea, sino la frase o palabra que en nosotros la despierta, debemos suponer que el hábil organizador había concebido, por sugerencias de su experiencia, medios de moderar la dictadura local de los gobernadores, o bien había presentado el desequilibrio que los gobiernos locales, independientes y vigorosos, podían traer al sistema federal cuando el poder central estuviera sometido a las trabas constitucionales. Es lo segundo lo que debe admitirse, dada la penetración fácil y la clarividencia del estadista; y de ser esta suposición exacta, convengamos en que los años posteriores han demostrado la sabiduría del propósito, puesto que hemos visto en ellos que cuando el poder central no absorbe la independencia de los Estados, los Estados llegan a un exceso de altivez, en nombre de su soberanía constitucional, que los avecina a la autonomía rebelde.

La nota sobre las alcabalas no admite suposición; es claro que Comonfort veía el mal de la supresión de una fuente de ingresos locales, que dejaría a los Estados sin su principal recurso de subsistencia. Los sueños del Congreso Constituyente no embargaban el sentido práctico de gobierno de aquel hombre sereno y equilibrado.

En cuanto a la clasificación de rentas, ya vimos que el Congreso aprobó el artículo que la establecía, pero que fue olvidado por la comisión de estilo; tan olvidado que, cuando años después se inculpó al constituyente Guzmán la supresión, en la minuta, de artículos aprobados por el Congreso, ni se señaló éste entre los omitidos, ni él en su defensa lo mencionó. La nota relativa de Comonfort vale, en todo caso, una demostración de su empeño en precaver fricciones entre los

Estados y la Federación, y quizá su solicitud por la independencia efectiva de aquéllos, aun a precio de restricciones para la autoridad que él iba a ejercer; sacrificio que no hemos visto repetirse en cincuenta años.

Las notas que se refieren a elecciones son una prueba más de la lealtad de Comonfort, de la fe con que se proponía llevar a la realidad práctica los principios democráticos. La primera: "elección por voto universal del presidente", tiene un error de expresión, muy explicable en hombre poco versado en el lenguaje de la ciencia política, y en apuntes hechos para él mismo y de prisa. Si la Constitución establecía el sufragio universal, era por demás pedirlo como reforma para la elección de Presidente. Nosotros no ponemos en duda que quiso establecer el voto directo y que el imaginar a todos los ciudadanos votando por sí mismos al presidente, por contraposición a los grupos reducidos de los colegios electorales secundarios, trajo a su mente la idea de universalidad. Pudiera contra esto decirse que pedía el voto universal, como excepción del restringido que proyectaba en otro lugar de sus notas; pero a esto se oponen dos consideraciones de gran fuerza: sería extravagante, no sólo en un cerebro como el de Comonfort, sino en cualquiera normal, que la excepción ocurriese antes que la regla e independientemente y aun a distancia de ella, y tal sería el caso, puesto que, entre la nota primera y la que se refiere a restricción del voto, median otras muchas sobre asuntos que le son extraños; por otra parte, no puede suponerse, en quien tan sabiamente juzgaba de las instituciones, que restringiese el voto para hacerlo consciente en la elección de diputados y lo dejase a los analfabetos en la de Presidente, que está menos al alcance de los ignorantes. Además, parece que por entonces era usual llamar sufragio universal al voto directo, como puede verse en un discurso de Arriaga que extracta Zarco en la sesión de 16 de octubre.

Cuando vemos que Comonfort apuntaba "reglas para evitar que la elección pública sea falseada", y en seguida, por una correlación de ideas, el "requisito de saber leer y escribir para ser elector", nos sentimos a punto de tenerle por un hombre extraño, que como legislador no cree en aquella época en la igualdad ni en la infalibilidad de los ciudadanos, y como dictador no siente las tentaciones del poder, cuando se lo aseguran la ignorancia del pueblo y la amplitud de las instituciones electorales.

Esto por lo que acusa la lealtad de su intención democrática y la generosa rectitud de sus miras; pero el conjunto de las notas que hemos señalado, muestra un fondo de previsión en la ciencia del gobierno que hay que poner en la cuenta de la sabiduría para no atribuirlo a coincidencia casual. Las condiciones que procura para hacer de la elección efectiva la base del gobierno y una conquista en los derechos y los hábitos de los ciudadanos, van a proponerse a la representación nacional, juntamente con las condiciones que al equilibrio de todo el sistema es indispensable; porque sin el equilibrio de los Poderes federales, sin la acción consistente y contrapesada del Gobierno central y los Gobiernos locales, la libertad electoral lleva al desastre y amenaza lo esencial de la vida de la República. Entre la dictadura y la anarquía, los pueblos han propendido a la anarquía, y los hombres de gobierno, para salvarlos, han preferido la dictadura.

Comonfort pone en sus notas su programa de hombre público que va al fin más alto y que se condensa en su expresión favorita: "conciliar la libertad con el orden".

Comonfort no era caudillo; había sido el segundo jefe militar de una revolución que no tuvo más propósito concreto que el abatimiento de un tirano monstruoso y la aspiración vaga de conquistar libertades, cuya extensión se dejaba sin condiciones ni programa imperativo a un congreso constituyente. Para encabezar una revolución así, bastaba ser soldado de valor y ciudadano digno, y Comonfort era lo uno y lo otro en la más llena medida; pero para seguir hasta donde era necesario las consecuencias de la revolución que se tornó reformista y había de llegar hasta arrancar las raíces con que vivía una sociedad nutrida de tradiciones, se requería mucha más ambición, más audacia que las suyas; se requería la pasión de sectario convencido que él no sabía tener; la voluntad de sacrificar todos los bienes actuales, todos los intereses de momento de la sociedad con la fe de que el fin, triunfo de una idea fundamental, valdría para ella mucho más que los hombres muertos, la riqueza destruida, el crédito aniquilado en el exterior.

Las dos tareas que imponía la necesidad política en la obra de la Constitución del país, eran imposibles de realizar a la vez, porque debían trabajarse por un solo espíritu predominante, fuese individual o colectivo, y no caben para la mezquindad humana, en un solo hombre, la serenidad práctica y la pasión jacobina. Es imposible ser a la vez Comonfort y Juárez, y ya es mucho ser uno de los dos. Para organizar la Nación y para fundar las tradiciones de gobierno que pudieran encaminarlo por el sendero del civismo al través de las sucesiones personales, nadie ha mostrado las altas dotes del Presidente de Ayutla; pero no era aquel el momento de nuestra historia que las necesitaba; la primera jornada era la de la Reforma, y los apremios de la necesidad histórica lo arrojaron del puesto que debía ocupar el hombre necesario.

Quería Comonfort "conciliar todos los derechos y todos los intereses legítimos por medio de la tolerancia, de la fraternidad y de la concordia", para que no fuesen "enemigas ideas que deben ser hermanas: el orden y la libertad, la tradición y la reforma, el pasado y el porvenir", y para hacer que "se abrazaran como hermanos los hombres de buena fe militaban bajo las dos banderas".<sup>10</sup> Creía, pues, posible la fusión de dos credos antagónicos y extremistas en uno nuevo, hecho de concesiones, que no declarararía la fe de ningún dogma, como si pudiese haber credo sin dogmas y sin fe! Este error de criterio le hizo repugnar la Constitución como obstáculo para la concordia, y su acierto para juzgarla como de imposible observancia en lo relativo a la organización del gobierno, sirvió para empujarlo con más fuerza en el camino que no se resolvía a tomar. Breves días bastaron para cambiar absolutamente su posición, llevándolo del prestigio más notorio a la impopularidad más completa, y al salir del territorio nacional, lo acompañaban los rencores, las injurias y hasta la befa de los partidos que él quiso reconciliar.

---

<sup>10</sup> Manifiesto publicado en New York.-1858.

"En política, dice Le Bon, los verdaderos grandes hombres son los que presienten los acontecimientos que preparó el pasado y enseñan los caminos en que es necesario empeñarse". Pero Comonfort no era un grande hombre; era algo mucho más modesto, pero no menos respetable: un gran ciudadano.

## CAPÍTULO IX

### LA DICTADURA DEMOCRÁTICA

El grande hombre era Juárez. Presintió los acontecimientos que en la incubación del pasado tenían una vida latente, pronta a convertirse en fuerza y en acción, y para dominarlos, comenzó por obedecer a la necesidad que había de producirlos. Comonfort interpretaba la revolución de Ayutla con fidelidad de jurista probo que respeta la ley; se atenía a sus tibias promesas y a sus modestas autorizaciones; creía que el plan revolucionario era un compromiso inviolable entre sus autores, representados por el gobierno, y los que en la lucha habían tomado participación; es decir, la Nación entera. Juárez vio en la revolución un síntoma y en la obra del Congreso Constituyente una aspiración ahogada; tomó el plan de Ayutla como promesa cumplida, que una vez satisfecha, había extinguido todo compromiso para lo porvenir; entendió que la evolución social, fuerza oculta de la victoria sobre Santa Anna, era una imposición del desenvolvimiento histórico; que había fuerzas capaces de realizarla, y en lugar de obedecer al Plan, tuvo por más obligatorio servir a la Constitución, que era el compromiso nuevo y que había reemplazado ventajosamente a los artículos incoloros del pacto de Ayutla, y servir a la Reforma, que era ya una consecuencia de los debates del Congreso.

Juárez no paró mientes en los errores de la Constitución que imposibilitaba la buena organización del Gobierno; no trataba de gobernar, sino de revolucionar; no iba a someterse a una ley que para él y los reformistas era moderada e incompleta, sino a integrar la reforma que apenas delineaba; iba a satisfacer el espíritu innovador, regenerador, de la minoría progresista a quien tocaba toda la gloria de las conquistas alcanzadas en la Constitución, y cuyas derrotas no habían hecho más que atizar el ardor de todos sus correligionarios. Juzgar los detalles de la ley como base de gobierno, habría sido una puerilidad en momentos en que era imposible organizar y se necesitaba destruir.

La Constitución, que para Juárez no podía ser más que título de legitimidad para fundar su mando, y bandera para reunir parciales y guiar huestes, era inútil para todo lo demás. La invocaba como principio, la presentaba como objeto de la lucha; pero no la obedecía, ni podía obedecerla y salvarla a la vez. Como jefe de una sociedad en peligro, asumió todo el poder, se arrogó todas las facultades, hasta la de darse las más absolutas, y antes de dictar una medida extrema, cuidaba de expedir un decreto que le atribuyese la autoridad para ello, como para fundar siempre en una ley el ejercicio de su poder sin límites.

Así gobernó de 1858 a 1861, como la autoridad más libre que haya sabido en jefe alguno de gobierno, y con la más libre aquiescencia de sus gobernados, puesto que sólo se le obedecía por los que tenían voluntad de someterse a su imperio; y así llegó al triunfo, y restableció el orden constitucional cuando entró en la capital de la República.

Ya desde Veracruz en Noviembre de 1860, había expedido convocatoria para la elección de diputados y de presidente de la República que debía hacerse en Enero siguiente. Se retiran a los gobernadores las facultades extraordinarias que habían tenido. Las elecciones hechas, el Congreso se instala; Juárez, que no tuvo mayoría absoluta en la elección, por haberse distribuido los votos entre Lerdo de Tejada, González Ortega y él, es elegido por la asamblea. El Gobierno está constituido; ya puede comenzar plenamente el reinado de la Constitución.

No le permitieron las necesidades de la lucha contra la reacción: el decreto de 4 de junio dio facultades extraordinarias al Presidente en Hacienda; el del día 7 suspendió garantías individuales y puso en manos del Gobierno facultades de rigor que volvían a darle un poder formidable, y declaró que la ley de 6 de diciembre de 56, para castigar la traición y reprimir rebeliones, estaba y había estado vigente; ley cuya rigidez se comprende por su sola fecha, que denuncia el objeto que se propuso y las circunstancias que la produjeron. Hecho al ejercicio del poder amplio, Juárez extendió el suyo cuanto convenía a las exigencias de la situación, aun cuando el Congreso estuviese reunido: por una circular autorizó a los gobernadores para aprehender "a las personas de quienes les constara que fomentaban la reacción o maquinaban de cualquier modo en contra de la paz", y dar después aviso al Ministerio respectivo. La ley de suspensión de garantías fue derogada en octubre; pero el decreto del Congreso expedido el 11 de diciembre restableció su vigencia, determinando que continuase en vigor hasta treinta días después de la siguiente reunión del Congreso; agregó dos artículos más de las garantías individuales a las ya comprendidas en la suspensión, y le otorgó facultades omnímodas, "sin más restricciones que la de salvar la independencia e integridad del territorio nacional, la forma de gobierno establecida en la constitución y los principios y leyes de Reforma".

Al expirar el término de la nueva ley, las hostilidades se habían roto con las tropas francesas; la situación era más difícil que nunca, y el Congreso prorrogó las leyes de facultades extraordinarias y de suspensión de garantías, hasta que la asamblea que debía elegirse se reuniese en septiembre de 62 o cuando fuese posible. El Congreso se reunió en efecto, y decretó en octubre la prórroga de las leyes mencionadas en términos semejantes a los establecidos por la ley de 3 de mayo. Por último, caída Puebla en poder del invasor tras su glorioso sitio, imposibilitado el funcionamiento de los Poderes públicos, el Congreso, antes de retirarse, otorgó otra vez las autorizaciones y ratificó la suspensión de garantías hasta treinta días después de que pudiera volver a reunirse.

No es posible asumir poder más grande que el que Juárez se arrogó de 63 a 67, ni usarlo con más vigor ni con más audacia, ni emplearlo con más alteza de miras ni con éxito más cabal. Fundado en el decreto de 11 de Diciembre que le concedió facultades omnímodas, sin más restricción que encaminarlas a la salvación de la Patria, ningún obstáculo encontró en su áspero camino que no fuera allanable; sustituyó al Congreso, no sólo para dictar toda clase de leyes, sino en sus funciones de jurado para deponer al Presidente de la Corte Suprema; y fue más allá: sustituyó no sólo al Congreso, sino al pueblo, prorrogando el término de sus poderes presidenciales por todo el tiempo que fuese menester; pero se atuvo a lo que la ley de diciembre le prescribía como restricción, y que era sólo en verdad la razón de ser de aquella delegación sin ejemplo: salvó a la Patria.

El Gobierno volvió a la capital de la República y convocó a elecciones; el 8 de Diciembre de 1867 el Congreso abrió sus sesiones, y en la del 20 declaraba Presidente constitucional a Juárez, que había obtenido la mayoría de votos de la Nación. El orden constitucional estaba restablecido y el Gobierno lo declaró así el 12 de abril de 68 en una circular que previno el respeto a las garantías individuales; pero desde Enero el Estado de Yucatán había sido declarado bajo el gobierno militar del estado de sitio, y en 8 de mayo el Congreso decretaba otra vez la suspensión de artículos constitucionales, sometiendo a juicio sumario militar a los que de cualquier modo trastornasen el orden. Volvía, pues, el Ejecutivo a tener facultades fuera de la constitución, y ya era sabido cómo solía usarlas el severo Presidente. La ley se las confería hasta el 31 de diciembre.

En el año que siguió (1869), para no pasarlo en blanco, hay suspensión de garantías para los plagiarios y salteadores; pero, a juzgar por las leyes de 1870, no habían faltado ni un día facultades de importancia al Presidente de la República. En efecto, la del 17 de Enero declara que ha estado siempre vigente la de Comonfort de 6 de diciembre de 56; y no obstante estar reunido el Congreso, Juárez pone los Estados de Querétaro, Zacatecas y Jalisco en estado de sitio, en uso de las facultades que le confería la ley de 21 de Enero de 1860. Ésta, pues, había estado en vigor siempre, y no podía ser más poderosa para destruir el orden constitucional, puesto que sometía la suerte de los Estados soberanos a la voluntad sin condiciones del Ejecutivo. Había sido dictada por el mismo Juárez en ejercicio de facultades extraordinarias, y autorizaba al Presidente para declarar un Estado o Territorio en estado de guerra o de sitio, declaración que daba a la autoridad militar facultades que importaban suspensión de garantías, y despojaba a los gobiernos locales de muchas de sus funciones.

La ley de 17 de Enero de 70 es notable por el número e importancia de las garantías que suspendió; además, confirió facultades extraordinarias en Hacienda y Guerra al Ejecutivo. Parece increíble que todavía en el orden constitucional, definidas las garantías que quedaban en suspenso y los ramos que las facultades abarcaban, se declarase expresamente que el Ejecutivo no

podía, en virtud de aquellas autorizaciones, gravar ni enajenar el territorio, cambiar la forma de gobierno ni contrariar el Título IV de la Constitución, que se refiere a la responsabilidad de los funcionarios. El Congreso tenía presente que Juárez sabía sustituirlo hasta para hacer veces de gran jurado; pero no tenía derecho para desconfiar de su patriotismo.

No se hizo esperar la manifestación enérgica de la acción habitual del Presidente. Sirviéndose de sus facultades en Hacienda, con un poco de violencia en el modo de aplicarlas, dictó un decreto el 31 de Enero, mandando que los primeros funcionarios del ramo procediesen a "asegurar los bienes de las personas que notoriamente estuviesen comprendidas en la ley de 22 de Febrero de 1832", para asegurar la responsabilidad civil de los sublevados contra el gobierno, por los perjuicios que causaran al fisco y a los particulares. La ley de 32, invocada como vigente, hacía responsables *in solidum* a los que tuviesen parte en una revuelta, de lo que ellos o sus jefes tomasen de propiedades privadas. El decreto de Juárez la amplió, restableció el procedimiento de las leyes de 56 y 58; pero, sobre todo, dejó al arbitrio de los funcionarios de Hacienda la calificación de los comprendidos en sus disposiciones, como una amenaza contra el espíritu revolucionario.

La ley que tan ampliamente armó el jefe del Gobierno debía durar hasta Julio de 1870; pero ya hemos dicho que la que lo facultaba para declarar el estado de guerra y de sitio, estuvo en vigor hasta Mayo de 71 en que pareció necesario, para anularla, que el Congreso la declarase inconstitucional expresamente.

En 71 debían hacerse nuevas elecciones generales. Juárez, que contaba con la mayoría del Congreso, hizo reformar la ley electoral en las sesiones de mayo, con visible propósito de preparar su triunfo. Entre las modificaciones se hizo la del artículo que prevenía el voto por diputaciones en caso de que el Congreso tuviese que elegir al Presidente de la República, y se dispuso que el voto fuese individual. Sabía Juárez que la elección no iba a darle mayoría absoluta, desconfiaba de los gobernadores, que habían de ser los electores efectivos, y prefería atenerse a la mayoría de representantes que esperaba de los Estados de mayor población.

En efecto, sus dos adversarios juntos, Lerdo de Tejada y el Gral. Díaz, alcanzaron más de la mitad de los votos expresados. La minoría opositora del Congreso pretendió en vano diferir la solución, con motivo de que veintisiete distritos no habían votado; se atacó al gobierno rudamente, atribuyéndole manejos ilegales para violar la libertad del sufragio, como la destitución del Ayuntamiento de la capital; pero al fin prevaleció la mayoría y Juárez fue declarado presidente para el nuevo período. No se necesitaba más para motivo de revolución, y estalló la de Oaxaca en Noviembre, ni Juárez había menester otra cosa para volver a las facultades extraordinarias. Así fue que se las confirió amplias el Congreso en Hacienda y Guerra en 1º de diciembre, declarando vigente en su mayor parte la ley de 70, con la suspensión de garantías para los sublevados, y otra vez la de Comonfort de diciembre de 1856.

Al expirar el término de la ley, no obstante que la revolución estaba vencida, otro decreto prorrogó su vigencia hasta octubre. Durante la contienda, al Presidente le hacía falta la ley de 21 de Enero de 60, que lo autorizaba para declarar el estado de sitio e imponer el gobierno militar, pues el Congreso la había declarado inconstitucional en Mayo de 71; pero para él la fuente del poder era inagotable; y como la del 1o. de diciembre lo facultaba en el ramo de Guerra, tomó de ello base para declarar vigente la de 1860, y de ésta, fundamento para establecer el gobierno militar, durante el primer semestre de 72, en los Estados de Tlaxcala, Aguascalientes, Hidalgo y Zacatecas. Juárez murió en julio con el poder formidable de las facultades extraordinarias con que gobernó siempre; los breves períodos en que por excepción no las tuvo, contó con la ley de estado de sitio que, cuando no estaba en ejercicio actual, se alzaba como un amago sobre los gobernadores. Con la Constitución no gobernó nunca.

¿Era sólo porque le parecía más cómoda la dictadura? De ningún modo: era resultado de su convicción de que, con la ley de 57, el Ejecutivo quedaba a merced del Congreso y de los gobernadores. Cumplió la obra reformista iniciada por la Constitución y bajo el programa de los liberales del 57; pero de la organización que aquélla estableciera tenía tan mala opinión como el caudillo de Ayutla. Había visto en Septiembre de 1861, apenas restablecido el orden legal, que cincuenta y un diputados le pedían su abdicación a favor de González Ortega, de aquel general victorioso que, al prestar la protesta como presidente de la Corte Suprema, pronunciaba un discurso censurando la política del Gobierno sancionada por el triunfo; y había visto que cincuenta y cuatro representantes lo sostenían con la pobre mayoría de tres votos. ¿Qué habría de esperar de un congreso así, que él mismo calificó de convención? Bien sabía, por otra parte, que los gobernadores no podrían someterse democráticamente a las constituciones locales sin convertirse en juguete de los agitadores o de las legislaturas; que tenían que obrar de suerte que todo el poder estuviese en sus manos, y frente a jefes de Estado dictadores, era indispensable un presidente dictador. Juárez empleó aquellas fuerzas, que no podía destruir; se apoyó en los gobiernos locales, apoyándolos a su vez, y se mantuvo con una mayoría del Congreso de que los gobernadores lo proveían.

Dos veces manifestó el gobierno de Juárez su opinión adversa a la organización constitucional, y al través de ella el propósito de mejorarla para hacer posible la estabilidad de los Poderes. Lo hizo las dos veces en ocasión del restablecimiento del régimen legal, al concluir los dos largos períodos de lucha que tuvo que resistir. En julio de 1861, cuando Juárez acababa de tomar posesión de la Presidencia en virtud de la elección, el Congreso expidió un decreto que no tenía sino efecto de programa; según él, la asamblea ocuparía de preferencia su período de sesiones siguiente "en acordar y decretar, conforme a la Constitución, todas las reformas que ésta necesita", y prevenía al Ejecutivo federal y a las legislaturas que enviasen sus iniciativas al hacerse la apertura de las sesiones. Esto revela la necesidad que Juárez sentía de

prontas y numerosas reformas, a las que deseaba dar preferente atención, a pesar de las graves que le imponían las agitaciones del momento.

El propósito se malogró por las dificultades políticas que envolvieron otra vez al país en la guerra; pero no bien ésta concluyó y el Gobierno nacional volvió a la capital de la República, el intento de Juárez se expuso otra vez eficazmente en la convocatoria de 14 de Agosto para las elecciones de los altos funcionarios. En la parte expositiva decía la convocatoria que la experiencia demostraba la necesidad urgente de reformas constitucionales para afianzar la paz y consolidar las instituciones, estableciendo el equilibrio de los Poderes supremos y el ejercicio normal de sus funciones; y tan urgentes las veía el Gobierno, que determinaba, entre las disposiciones relativas al acto electoral, que al votar los electores expresaran si conferían autoridad al nuevo Congreso para reformar la Ley suprema sin los requisitos constitucionales dilatados, en los puntos y el sentido siguientes: establecimiento de dos cámaras; veto del Presidente, sólo subordinado al voto de dos tercios de representantes; informes por escrito, y nunca verbales, del Ejecutivo ante las cámaras; restricción a la facultad de la Comisión permanente para convocar a sesiones extraordinarias; sustitución provisional del Presidente en caso de faltar también el de la Suprema Corte.

Estas modificaciones en la ley fundamental van de acuerdo con algunas de las que imaginaba Comonfort; pero Juárez y su ilustre consejero Lerdo de Tejada no pedían sino las que se necesitaban para robustecer al Ejecutivo, en tanto que el Presidente derrocado quería también las que había menester el establecimiento de la democracia.

La dictadura de Juárez continuó bajo el gobierno de su sucesor, acelerado el sistema cuanto tenía que suavizarlo en la apariencia exterior y en los medios preferidos, el pulso del diplomático de educación refinada, y el orgullo del hombre esencialmente culto y seguro de la superioridad de su entendimiento.

En la época de Juárez, los gobernadores eran fuertes, se sostenían por sí solos apoyados en sus adictos, tenían plenamente la responsabilidad de su posición, eran dueños de enfrentarse con el poder central y de rebelarse si era preciso; pero, ligados a él, eran capaces de prestarle una ayuda eficaz o por lo menos de dominar su jurisdicción en caso de revueltas generales, sin distraer ni rebajar por su necesidad de auxilio las fuerzas que el Gobierno federal debía emplear sobre el grueso de una revolución. Eran o habían sido caudillos con antecedentes en su localidad, mandaban por derecho propio, a semejanza de los caciques inferiores que prevalecían en los distritos, y se reelegían sin necesidad de autorización superior. Juárez los dejaba en libertad de ejercer su poder omnímodo, y cuando se rebelaban o amenazaban desconocerlo, los echaba abajo con la fuerza armada y con la del estado de sitio.

Los gobernadores adictos a Juárez no tenían iguales motivos para serlo al que poco antes combatieran en las elecciones generales. Lerdo de Tejada, que no podía confiar en todos ellos, aprovechó varias veces los movimientos políticos

iniciados por los descontentos en un Estado para apoyarlos contra el gobernador juarista, y algunos fueron depuestos por las legislaturas que contaban con el beneplácito del Presidente y aun con el auxilio de la fuerza federal. El sustituto no traía ya las condiciones de origen ni de fuerza del antiguo gobernador; el ejemplo debilitaba a todos los demás y alentaba a sus enemigos; pero Lerdo necesitaba la sustitución de los caudillos de Estado, que eran la llave de la elección, la seguridad en el Congreso general y el equilibrio de su gobierno.

Las circunstancias habían cambiado en el país por el momento; pero las condiciones del Gobierno, dependientes de la organización constitucional, eran las mismas. Desde 1870 se discutían en el Congreso las reformas propuestas para establecer el sistema de dos cámaras; pero Lerdo de Tejada no llegó a ver reunido el Senado sino hasta septiembre de 1875, en vísperas de la revolución que había de deponerlo. Por otra parte, no es de suponer que tuviese gran fe en aquel remedio aislado para equilibrar el Gobierno, puesto que la convocatoria de 67 había considerado necesarias todas las propuestas, y sólo se alcanzaba una.

En consecuencia, fue al mismo fin que su predecesor (asegurar la estabilidad de su gobierno), por medios exteriores distintos, pero que en esencia eran iguales: apoderarse del Poder Legislativo para desarmarlo, y subordinar a los gobernadores para evitar rebeldías posibles y dominar todas las elecciones. El resultado fue una dictadura menos ostensible, pero tan cabal como la anterior.

Desde mediados de 75, la dictadura recobra hasta los procedimientos abandonados; se suspenden las garantías individuales, restableciendo el vigor de la última que sirvió a Juárez; el Presidente vuelve a las facultades extraordinarias; un decreto de noviembre prorroga la de mayo, y añade la autoridad para declarar en estado de sitio los Estados en que el Gobierno lo crea necesario; y al hacerlo a principios de 76, respecto a Oaxaca, Jalisco y Chiapas, los decretos presidenciales declaran otra vez vigente la famosa y usada ley de Juárez de Enero de 60, que había declarado inconstitucional el Congreso de 71.

De la convicción de Lerdo sobre la ineficacia de la Constitución para el gobierno estable y eficiente, tenemos, no sólo testimonio, sino expresión razonada en la circular con que acompañó la convocatoria de 67 de que ya hablamos; circular que es un capítulo acabado de ciencia política, bastante a demostrar las altas dotes de su autor, su conocimiento excepcional de la materia y el pulso delicado con que era capaz de hacer la censura de lo que él quería parecer respetuoso. De un criterio que así se ensaña, no puede ponerse en duda que juzgaba lo mismo la obra de 57 como realizadora de la democracia, y si de ésta no habló ni sobre ella propuso reformas, fue quizá porque su finura de político experto le vedaba herir el sentimiento populista que es la estela de las revoluciones victoriosas. Sin embargo, es preferible creer, para llevar menor número de probabilidades de desacierto, que no juzgó la Constitución por esa fase, porque la democracia no entraba en sus preocupaciones.

Tocar la Constitución cuando acababa de entrar triunfalmente en la capital de la República, consagrada como emblema de la Nación y bandera ensangrentada del pueblo, era herir la víscera más noble; Lerdo comienza por ensalzarla, hablando con admiración de los principios de progreso que proclama, de las garantías que consigna y de "la forma de gobierno que establece, consagrada ya por la experiencia de algunos años de sacrificios"; pero después, entre calificativos de sabia y previsor, expresa que ella misma admite la posibilidad de las reformas. La ataca en seguida a fondo, revelando que "según en ella están constituidos los poderes, el Legislativo es todo y el Ejecutivo carece de autoridad propia frente al Legislativo", para concluir que el remedio es necesario y urgente.

Pero el hábil ministro necesitaba defender el error antes de combatirlo: "el Gobierno, dice, no censura que se formase así en su época esa parte de la Constitución. Para algunos pudo ser esto un efecto de sentimientos políticos de circunstancias, mientras que, para otros, pudo ser muy bien un pensamiento profundo, político y regenerador". El pensamiento profundo era de él y no de los constituyentes; pero, al ponerlo en la defensa de éstos, quiso atribuírselos para disculparlos primero y atacar su obra después. He aquí el razonamiento: se necesitaba de reforma social, y puesto que no podía obtenerse en las circunstancias del año 57, los constituyentes quisieron encomendarla a la marcha normal de los poderes públicos para no renunciar a ella; un dictador se había visto ya que era impotente para realizarla, pues un hombre solo "podía carecer de elevación de miras, o de prudente energía en los medios, o de rectitud de intenciones, o de convicción de la necesidad o de resolución para conmover a la sociedad".<sup>11</sup>

Los constituyentes no podían confiar la reforma a la guerra; pero tampoco debían esperarla ya de un hombre, dada aquella experiencia, y quisieron encomendarla al impulso y ardor más fácil de encontrar en la responsabilidad colectiva y audaz de una convención; "esto inspiró a los constituyentes la idea de crear una convención permanente en lugar de un Congreso".

Así queda el Congreso Constituyente levantado y la Constitución venerada, mientras el golpe ha herido rudamente la entraña noble. Y luego, de la misma disculpa surge el motivo incontestable para cambiar lo que los constituyentes hicieron: la convención no tenía más objeto que la reforma social; hecha la reforma social, la convención era un peligro, lo que se necesitaba era un Congreso. "La marcha normal de la administración exige que no sea todo el Poder Legislativo y que ante él no carezca de todo poder el Ejecutivo. Para tiempos normales el despotismo de una convención puede ser tan malo o más que el despotismo de un dictador. Aconseja la razón, y enseña la experiencia de los países más adelantados, que la paz y el bienestar de la sociedad dependen del equilibrio conveniente y de la organización de los poderes públicos".

---

<sup>11</sup> Completa justicia en esta doble alusión a Santa Anna y Comonfort respectivamente.

Esto, cuanto a los principios de la ciencia política. Por lo que ve a la experiencia de los hechos vividos, Lerdo de Tejada se refería a dos que contaban por mucho en la necesidad de las reformas. Hablando del predominio congresional que podía intentarse con pretensiones de parlamentarismo, decía: "Todos pueden recordar en México algunas escenas deplorables en que han padecido, a la vez, la dignidad y el crédito del Legislativo y del Ejecutivo con ocasión de algún interés particular y con grave perjuicio del interés público". En otro párrafo delata una conspiración congresista que nadie ignoraba entonces: "Así sucedió en fines de julio de 1861. Estuvo entonces a punto de realizarse el proyecto de hacer un cambio de gobierno, encausando al Presidente de la República y toda la Nación se preocupó con el inminente peligro de graves trastornos públicos".

Quien estaba convencido por las teorías científicas de tal modo y aleccionado por la experiencia de tal suerte, era imposible que de grado se sometiera a obedecer y servir a una Constitución que lo llevaría al fracaso; imposibilitado para establecer el equilibrio de los Poderes, cargó por su extremo el peso de la balanza y los puso todos en manos del Ejecutivo; es decir, continuó la dictadura.

La revolución que depuso a Lerdo de Tejada y elevó a la Presidencia al Gral. D. Porfirio Díaz dio a éste una posición más libre que la que asumió su antecesor al subir al poder; no recogió, como él, una herencia que debiera respetar, ni una tradición con que fuera necesario transigir; llevado al Gobierno por la violencia revolucionaria, no tenía con el pasado compromiso alguno, sino que sentía el apremio de la lógica para destruirlo. Llegaba, sí, al poder rodeado de héroes que tenían derechos superiores a los que da la tradición en la sucesión legal y pacífica; pero además de los fueros que le daba la jefatura de una revolución que se había hecho en su nombre y que tenía mucho más de personalista que de reivindicadora, ninguno de sus cabos le igualaba en historia ni se le acercaba en popularidad ni en prestigio. Gobernó con ellos, pero no compartió con ellos el poder; su acción fue, en los comienzos, embarazada, pero siempre dominadora; se apoderó de los Estados por la cohesión de sus amigos que se habían hecho gobernadores, y una evolución política realizada en 1880 exigió el cambio de la cohesión revolucionaria en adhesión personal como título para estar unido a su suerte.

Entró a sustituirlo el Gral. D. Manuel González en la administración; pero la dirección política permaneció, durante aquel período, en manos del Gral. Díaz. Al recobrar el poder en 1884 había ya preparado la nueva y trascendental evolución que transformaría su gobierno, y que se realizó dando entrada en la política y en la administración a los elementos poderosos que con Juárez y Lerdo se habían ejercitado en las luchas y educado en el manejo de los negocios públicos. Libre de principios extremos, repugnando la intolerancia y dotado de un espíritu de benevolencia para el que no había falta imperdonable ni error que imposibilitara el olvido, planteó una política de conciliación que no

tuvo la aprobación de todos; pero con ella quitó las barreras a los tradicionalistas del nacimiento, de la creencia y de la historia y los hizo entrar en el campo neutral o promiscuo de su política, en que, si no se fundían, se mezclaban todas las convicciones. Desde entonces su poder, que había sido siempre dominador, pero no exento de violencia, no encontró obstáculo alguno en un camino que el interés común le allanaba. Guardó siempre las formas, que son la cortesía de la fuerza. Todas las clases, todos los grupos que clasifica una idea, un estado social o un propósito estaban con él, no como vencidos, sino cobijados; así, cuando el elemento social estaba de su parte, el político no podía ser ya objeto de preocupaciones.

La dictadura benévola podía desenvolverse entonces en medio del asentimiento general, formado de respeto y de admiración, de temor y desconfianza, de sugestión transmitida, hasta de costumbre aceptada y aun de preocupación contagiosa. El régimen del Gral. Díaz era transitorio por personal; para realizar el absurdo de un gobierno sin partidos, lo fundó sobre un programa sin principios; logró borrar pronto la revolución y estuvo a punto de borrar los credos, y por no ser obra de partido, la suya se desenvolvió como amplia y noblemente nacional. Durante los veintiséis años de su segunda administración, México vivió bajo la dictadura más fácil, más benévola y más fecunda de que haya ejemplo en la historia del Continente americano.

La extraordinaria duración de su gobierno fue resultado del buen éxito, y no es presumible que fuese un propósito deliberado desde el primer día; los procedimientos seguidos venían aconsejados por las circunstancias sucesivas y dictados por una habilidad suma; pero el sistema de gobierno, implantado desde el principio a pesar de los obstáculos, de asumir todo el poder, era producto de la convicción y fruto de la experiencia. El Gral. Díaz, por el alto sentido práctico con que juzgaba la historia que había vivido, sabía quizá tanto como Lerdo de Tejada por sus estudios de ciencia política; conocía los peligros constitucionales del Gobierno, los amagos de los gobiernos locales, las asechanzas congresistas; por cierto que perteneció al Congreso de 61 que quiso deponer al presidente autor de la Reforma, y fue de los que lo sostuvieron contra los cincuenta y un disidentes que le pidieron su dimisión. Sabía, como Juárez y Lerdo, que Comonfort tenía razón al declarar imposible el equilibrio de los poderes públicos que la Constitución establecía.

\* \* \*

Desde 1857 acá hemos tenido una Constitución venerada, idolatrada, cuyo elogio se han transmitido las generaciones, como pasan de padres a hijos las laudatorias a los dioses que dan el pan, el sol y el aire, y que pueblos enteros repiten después con maquinal constancia e invencible superstición. Este sentimiento extravagante, adoración de ídolo sagrado a una ley que sólo debe ser estimada por su utilidad y acatada para el bien común, tuvo su utilidad como fuerza fanática en un pueblo hecho a desconocer la autoridad de las leyes y a revolverse contra todas. Ya hemos observado que la victoria de la

Constitución determinó una etapa nueva en nuestro progreso político: antes de 67, todas las revoluciones tenían por base el desconocimiento de la Constitución vigente; de entonces acá, todas las revueltas han invocado la Constitución ultrajada. Esto quiere decir que salimos, merced a la obra de 57 y las luchas que provocó, del período caótico en que se buscaba una forma de gobierno, y ésta se fijó mediante la reforma social que los liberales del Constituyente, derrotados en el Congreso, dejaron planteada, necesaria e inevitable. En ese sentido, todo encomio es pálido en honor de los progresistas de 57.

Durante la guerra de Tres Años, los conservadores combatían para destruir la Constitución y los liberales para abrirla brechas. Cada ley de Juárez era una reforma o adición que desgarraba un artículo de la ley que tenía por bandera y que reformaba a cañonazos. Las leyes de Reforma fueron superiores a la Constitución, puesto que la modificaban sin los requisitos necesarios, hasta que en 1873 entraron en ella para no seguir ofendiéndola. Después de su época de legislador supremo, depuesta ya la autoridad que lo mantuvo sobre la Constitución, Juárez pidió al pueblo, con discreta cortesía, que le permitiera hacer en la organización del Gobierno profundas modificaciones, opuestas diametralmente a las teorías y a las convicciones del Congreso Constituyente. Y sin embargo de esas demostraciones contra la Ley suprema, el sentimiento de adoración por ella seguía firme en el pueblo, incapaz de darse cuenta de las opiniones ni de los actos de sus hombres de primera línea.

Este sentimiento dejó de ser útil desde hace tiempo y es hoy gravemente perjudicial. Después de más de medio siglo de experiencia, y cuando una serie de presidentes, todos hombres superiores de que podríamos enorgullecernos, han hecho a una parte la Constitución y han establecido la dictadura, el criterio, extraviado por la adoración de la ley que se supone perfecta, culpa ciegamente a la codicia de los gobernantes.

Todos los presidentes han sido acusados de dictadura y de apearse al poder perpetuamente; pues bien, la dictadura ha sido consecuencia de la organización constitucional, y la perpetuidad de los presidentes una consecuencia natural y propia de la dictadura. En la organización, el Poder Ejecutivo está desarmado ante el Legislativo, como lo dijo Comonfort y lo repitieron Juárez y Lerdo de Tejada; la acción constitucional, legalmente correcta del Congreso, puede convertir al Ejecutivo en un juguete de los antojos de éste, y destruirlo nulificándolo. La acción mal aconsejada de la Suprema Corte podría atar al Ejecutivo, detener sus más necesarios procedimientos, subordinar a propósitos políticos la independencia de los Estados, y aun embarazar las facultades del Congreso. Los gobiernos locales pueden y han podido resolver de la suerte de la Nación a poco que el gobierno central se complique en dificultades, y tiene el poder, cuando menos, de crearlas muy serias.

Si los presidentes, ante estas amenazas, han procurado someter todas las funciones públicas a su voluntad en defensa de su interés propio, lo cierto es

que, al guardar el suyo, salvaron el de la Nación, y no hay derecho para asegurar que no lo tuvieron en cuenta. La dictadura se habría impuesto en el espíritu más moderado como una necesidad, o habría aparecido al fin como resultante de las fuerzas desencadenadas, después de todos los estragos propios del desorden y la anarquía.

Hecha la dictadura, que es el poder único y omnipotente, su primera condición intrínseca es la perpetuidad. La omnipotencia a término fijo es un absurdo, y ya que la dictadura no puede contar con la eternidad, que la haría divina, se ampara en lo indefinido, que no deja como fin posible sino la incertidumbre de la muerte o la incertidumbre de la abdicación, que es también un acto de autoridad suprema. La voluntad de ejercer el poder sin límites indefinidamente, que han mostrado los presidentes mexicanos, no puede elogiarse como una virtud; pero es irremediablemente humana, y es insensato pretender que las instituciones se corrijan con el ejercicio de virtudes excepcionales y tenerlas por sabias cuando exigen en los funcionarios cualidades de superhombre.

Si según la concepción de Emerson, la humanidad puede representarse por unos cuantos de sus grandes hombres que la sintetizan, con más razón las épocas de los pueblos pueden representarse por los pocos hombres que las han presidido. La historia de México independiente, en lo que tiene de trascendental, cabe en las biografías de tres presidentes: Santa Anna, Juárez y Díaz. El primero parece deparado para seguir en todos sus vaivenes, merced a su flexibilidad desconcertante, los movimientos contrarios de un período sin orientación; época de anarquía de partidos, de infidencia en los principios, de gobiernos que revolucionan, de ejércitos que se rebelan, de vergüenzas que no sonrojan y de humillaciones que no ruborizan. Juárez, el dictador de bronce, reúne escogidas las cualidades del caudillo de la Reforma; tiene la serenidad para el acierto, la tenacidad para la perseverancia, la intolerancia para el triunfo sin concesiones; hace la reforma social, consagra una constitución definitiva, fija la forma de gobierno y encauza la administración. El Gral. Díaz, soldado con temperamento de organizador, hace dos revoluciones para establecer la paz, impone el orden que garantiza el trabajo a que aspiraban los pueblos cansados de revueltas, favorece el desarrollo de la riqueza pública, comunica los extremos del país, pone en movimiento las fuerzas productivas y realiza la obra, ya necesaria y suprema, de la unidad nacional.

La vista sola de estas tres etapas de un pueblo que no tenía en 1821 ninguna vida política y que estaba condenado a comenzar su historia tan tarde, demuestra que se ha avanzado mucho en la transformación de las sociedades. Los escritores extraños, que atribuyen nuestro atraso en la práctica de las instituciones y en la educación política a ineptitud e inferioridad de raza, tanto como a inmoralidad y perversión de sentimientos, se olvidan de que hablan desde la cima de sus treinta siglos de historia. Nosotros parece que nos damos prisa a compendiar la nuestra, y nos sentimos necesitados de resumir en lustros los siglos de la historia humana.

La impaciencia de los pueblos cultos no sufre la torpeza de nuestros primeros pasos, ni halla disculpa a los errores de una nación nueva que se erige sobre la trabajosa transformación de una raza. Nosotros, sometidos por sugestión a tal injusticia, en lugar de acudir a los razonamientos que la demuestren, nos contentamos con buscar excusas que la aplaquen. Sin embargo, la única nación autónoma y nueva que pudiera mostrarse como ejemplo de organización tranquila y pronta, los Estados Unidos, se hizo, no por la transformación de un pueblo, sino por el trasplante de Europa a América de una raza que venía al Continente occidental a continuar su vieja historia.

La nuestra, en la época constitucional, tiene de notable que nuestros grandes presidentes han ejercido la dictadura favoreciendo las evoluciones que cada etapa requería. No ha sido que un despotismo brutal haya hecho estragos en los pueblos; es que la desproporción entre las instituciones prometidas y las posibilidades de realización, han irritado la impaciencia de los hombres que han puesto sus pasiones y sus fuerzas al servicio de los que prometen de nuevo la vida popular libre y activa. En vez del quietismo de las tiranías, hemos tenido con las dictaduras democráticas un movimiento de avance y una evolución continuos.

Pero bajo tal régimen, lo que no puede progresar y ha tenido que permanecer estacionario, es la práctica de las instituciones, sin la que serán siempre una quimera la paz permanente, el orden asegurado, que son el objeto de la organización nacional, para conjurar peligros exteriores y realizar los fines de la vida en el seno de las sociedades. Quizá examinando a fondo los hechos y las circunstancias, nos convenciéramos de que ello no era posible antes de que concluyera la obra de la unidad nacional, que es apenas de ayer, dado el alejamiento en que los pueblos de la República vivieron; pero cuando esa obra está realizada en las condiciones principales que la revelan y la hacen sentir, nada más necesario ni más eficaz, para llevarla hasta el fondo del sentimiento general, que el cumplimiento de las instituciones comunes que juntan las aspiraciones y suman los esfuerzos en favor de propósitos y de ideales también comunes. Si la dictadura fue necesaria en la historia, en lo porvenir no será sino un peligro; si fue inevitable para sostener el gobierno, que no puede vivir con la organización constitucional, es urgente despojarla de sus fueros de necesidad, poniendo a la Constitución en condiciones de garantizar la estabilidad de un gobierno útil, activo y fuerte, dentro de un círculo amplio, pero infranqueable.

**LIBRO SEGUNDO**  
**LA DICTADURA EN LAS INSTITUCIONES**

## CAPÍTULO X

### LA ELECCIÓN

#### I

Cuando por primera vez un adolescente se da cuenta de lo que es una elección popular y el fin que tiene, la idea se presenta a su espíritu en la forma más simple, y es para él como una revelación de justicia que lo seduce y que conquista su voluntad. La idea choca principalmente por su sencillez, y es que tiene la simplicidad de la teoría inmaculada. Las vísperas de la elección, cada ciudadano medita sobre el individuo más idóneo para el cargo de que se trata, excluye a unos, reserva otros, selecciona y clasifica, hasta fijar su preferencia en aquel que reúne las mejores dotes y más promete por sus virtudes cívicas y privadas. ¿Cómo no ha de hacerlo así, cuando en el acierto va su propio interés y en el error su propia responsabilidad? Llegada la hora del acto, los ciudadanos desfilan ante la urna, depositando sus cédulas; los escrutadores leen y cuentan; el presidente declara los números y proclama al elegido del pueblo. Nada más justo, ni más natural, ni más simple.

Aunque esta noción supone ya un gran número de virtudes en ejercicio, mucho mayor es el que suponen todavía sus consecuencias. El candor del adolescente, desenvolviendo tras la teoría de la elección la del gobierno emanado del pueblo, piensa que cada elegido, ya virtuoso de por sí, siente la fuerza de la opinión pública, juntamente su sostén y su amenaza, y no podrá menos que ser guardián celoso de los intereses generales y activo promovedor del bien común. El hombre investido de la dignidad que la elección le confiere y elevado con la delegación del poder popular, que es el único poder legítimo, se desprende de las pasiones comunes, se inspira en la justicia, olvida o desde el principio ignora quiénes le dieron su voto y quiénes se lo rehusaron, y con sólo el cumplimiento del deber y la subordinación de sus actos a las leyes, llena el más amplio programa del bien en el gobierno y de la equidad en la administración. Así tiene que ser; pero si así no fuere, si por un error bien remoto de los electores el designado de la mayoría defraudare la confianza pública, la fuerza de la opinión o la acción de la ley puesta en ejercicio, le arrojarán del puesto para reemplazarlo por otro más digno.

No es una novedad que haya menester demostración, que los pueblos, cuanto menos cultos, más se asemejan a los niños en el modo de pensar; hay entre ellos de común un espíritu simple y sin malicia, que de buena fe va al error y honestamente produce fracasos en el individuo y catástrofes en los pueblos. La

uniformidad, para la que basta una lógica embrionaria, parece propia del estado de naturaleza; hace en los niños todos los verbos regulares y en los pueblos nuevos todas las concepciones políticas silogismos; aquéllos nos llevarían, si se los permitiéramos, al esperanto más duro, como éstos han ido, siempre que han podido imponerse, al jacobismo más desastroso.

El modo de concebir una elección y calcular sus consecuencias, que hemos demostrado en el adolescente, es también el de nuestro pueblo; el de la reducida parte de la Nación que es capaz de darse cuenta de su derecho electoral, si deducimos de ella el número escasísimo de los ciudadanos de especial educación que medita sobre los problemas de nuestra existencia política. El resumen de esta concepción se encierra en dos supuestos enteramente falsos: el primero, que la elección popular es sencillamente realizable; el segundo, que la elección efectiva pondrá orden en todo el organismo político. Y si ya es bien corto el número de los que por excepcionales no aceptan el primero, todavía hay entre ellos, muchos que creen en la virtud extraordinaria de la elección efectiva.

La concepción vulgar a que primero aludimos, produce, como gran error, graves consecuencias. Si hay la convicción de que con sólo no estorbar la libertad del sufragio los ciudadanos harán la elección con orden, sin interés y hasta con sabiduría, y de que tal elección produce seguramente el bien público, toda intervención que estorbe aquella libertad debe justamente estimarse como un atentado criminal que no tiene atenuaciones ni más explicación que el egoísmo despótico de quien dispone de elementos de fuerza. Cuando de principio falso se hace una inferencia lógica, la legitimidad de la consecuencia da a ésta brillos de verdad bastantes para deslumbrar al vulgo; y el vulgo es la gran mayoría. Cualquier periódico mal pensado y peor escrito, obra, por lo general de tendencias malsanas, se sirve de la lógica de las consecuencias aplicada a los principios que de la ley fundamental se invocan, para adquirir, por la voz de publicistas anónimos, a fuerza de ignorados, mayor prestigio en las masas, que el gobierno más sensato y de mejor mostrado patriotismo. Pero como el principio falso es nada menos que un precepto constitucional que funda un derecho en el sistema democrático establecido por la Constitución, las querellas aparecen legalmente justas, por más que satisfacerlas sea llevar al país a peores trances.

Esta situación determina el perpetuo conflicto entre la aspiración popular y la acción de los gobiernos que han de atenerse a las necesidades y no a los principios, porque los principios no obedecieron a las necesidades, ni se inspiraron en las realidades que dominan al fin por encima de todas las quimeras. Todas las revueltas han invocado el derecho electoral, buscando fundir su acción en las tendencias de las masas y para desprestigiar a los hombres del poder; pero todas, al convertirse en gobierno, han obedecido a la necesidad suprema de la estabilidad y han tenido que burlar la aspiración del pueblo, que, realizada, haría imposible la vida nacional. Mientras él pueblo tenga el derecho de hacer lo que el Gobierno tiene la necesidad de resistir, el país vivirá en un estado de revolución latente, capaz de revelarse en cualquier momento de debilidad del organismo.

Es inútil intentar la conciliación de dos extremos contradictorios; por esto es perdido todo esfuerzo consagrado a tranquilizar la conciencia pública, es decir, a hacer la única paz verdadera, ni por medio de la elección, ni por el de la represión. Si en México se diera el caso de una elección realizada por el sufragio universal, el primer cuidado del gobierno de ella emanado (si pudiera subsistir), sería impedir que semejante fenómeno pudiese repetirse; porque el sufragio universal es el enemigo necesario de todo gobierno establecido, el desorganizador de todo mecanismo ordenado, por una necesidad que brota de los artículos de nuestra Constitución que crearon la incompatibilidad. En cuanto a la represión, puede hacer la paz, pero no constituirla; porque puede constituirse algo aun sobre asiento movable, con tal que sea permanente, y la represión es un estado, pero no una sustancia; y este estado es, si se nos permite la figura, la resultante inquieta de dos fuerzas variables.

Todos los elementos conservadores de una sociedad se ponen de parte del gobierno que asegura el orden, porque del orden viven; prefieren la autoridad al ejercicio de derechos que, cuando más, los conducirían a la tranquilidad de que ya disfrutaban sin necesidad de procurársela ni de ponerla en peligro; pero los elementos conservadores, que se encuentran siempre en las capas altas de los pueblos, si son excelentes como pasividad y resistencia, son poco menos que inútiles en la actividad de las contiendas políticas, en las que tienen mucho que perder y poco o nada que ganar. Tan general es esta verdad, que en pueblo tan intensamente democrático y tan ampliamente institucional como el norteamericano, la corrupción electoral que vicia el Parlamento y pudre los tribunales, se debe principalmente a la abstención de las clases superiores, que fingen desdén para esconder su egoísmo.

En cambio, la apelación al derecho y a las verdades absolutas, que se muestran como ideales para agitar a los pueblos, conmueven y exaltan a la mayoría consciente, que vive de aspiraciones, porque las realidades de la existencia hacen propender a los impacientes a un estado nuevo que siempre suponen mejor.

He aquí un nuevo mal que se descubre: el campo social se divide en dos fracciones que deberían tener los mismos intereses y que no chocan en los países bien constituidos, por lo menos con motivo de la idea general del sufragio como base de la estabilidad de la Nación. El remedio consiste en hacer que la elección no sea una amenaza del orden, sino la base de la seguridad; así, los elementos conservadores y los que proclaman el derecho tendrán un interés común en garantizar el sufragio. Y en cuanto a los gobiernos, tendrán un alivio de tareas, cuando emanados de la elección, sepan que en el sufragio popular encuentra el descargo de muchas responsabilidades y en la fuerza de los partidos una base sólida de sustentación.

## II

Lejos de ser fácil y sencillo, el acto electoral es el paso más difícil de los pueblos regidos por un sistema más o menos democrático o que a ese régimen aspiran. La elección sincera y simple que hemos supuesto en la sección precedente, es imposible en cualquiera sociedad, porque en toda agrupación humana, grande o chica, hay intereses distintos que luego se hacen antagónicos, pugnan por prevalecer y llegan forzosamente a la contienda y a la lucha. Cuando no hay oposición de ideas de gobierno, los intereses que se mueven son, por lo menos, tendencias a poner la autoridad en manos propicias, y a falta de partidos de programa, se llega a los partidos de personas, que son estériles para el bien. La lucha de los intereses opuestos no se hace sino ganando partidarios, convenciendo, seduciendo, imponiendo y cohechando; es decir, privando a cuantos se pueda de la libertad absoluta y paradisiaca que les da la teoría pura. Entre los solicitados, unos resisten porque tienen ideas personales, que son boletas blancas en la contienda; ceden otros; los tímidos se esconden, los soberbios se abstienen, y los pocos que iniciaron o que tomaron la parte activa y eficaz del movimiento, han esbozado así los partidos políticos, aunque sea sólo de modo accidental y pasajero. Cuando la repetición de actos electorales sucesivos y los resultados del gobierno que establecen caracterizan las ideas de una y otra parte y deslindan sus tendencias; cuando, por otro lado, los grupos directores se clasifican y toman una individualidad neta, cada parcialidad es un sistema y cada sistema es un partido organizado. Llegados a este punto, la libertad ideal del ciudadano en la elección, prácticamente se reduce a la libertad de escoger el partido en que quiera inscribirse y a quien ha de someterse; conserva el derecho de votar, pero ha perdido el de elegir.

La creación de los partidos es una necesidad que surge de la naturaleza de las cosas; no es una invención del ingenio, sino un producto natural e inevitable de la libertad electoral; por lo mismo, inventar partidos políticos simplemente electorales para llegar por ellos a libertad de elección es pretender que la naturaleza invierta sus procedimientos, y la naturaleza no se presta a semejantes inversiones. Si todavía puede ser dudoso el principio de la necesidad crea el órgano, no lo es que hay absurdo en crear el órgano para producir la necesidad de la función. Imposible la invención del ferrocarril si antes no hubiese existido el comercio; y en el orden social es inútil inventar la unión centroamericana que, sin embargo, se constituiría espontáneamente si Colombia o México trataran de absorber por violencia las cinco pequeñas repúblicas.

Las obras se realizan por efecto de las fuerzas naturales, son imposibles para el esfuerzo humano; la intervención del hombre es útil en tales casos, sólo para poner a las fuerzas naturales en condiciones de obrar; así, por ejemplo, si para que dos cuerpos se combinen químicamente se requiere una temperatura elevada, es inútil querer forzar el fenómeno, en tanto que éste se realizará inevitablemente si el químico interviene calentando el matraz para hacer posible la acción de las misteriosas fuerzas del átomo.

Crear un partido para fines electorales en México, es mero diletantismo político; lo que importa es hacer posible la elección, suprimir las causas perturbadoras que

imposibilitan la acción espontánea de las fuerzas sociales; éstas se encargarán de producir los partidos, de crearles su mecanismo, de darles movimiento y de armarlos para la eficacia de sus funciones. Las causas perturbadoras están en la misma Constitución que se trata de cumplir, y no en los gobiernos a quienes siempre se ha inculcado.

La organización de los partidos políticos, en los países democráticos, es complicadísima, aun en aquellos en donde parece más simple sólo porque no muestra, en el acto de la elección, la trama de los hilos a la simple vista; y no puede ser de otro modo, supuesto que toda acción uniforme de elementos múltiples y complexos supone subordinaciones y disciplinas que no se obtienen sino en virtud de procedimientos aceptados, de reglas fijas, de sanciones reconocidas; y requieren unidad que necesita directores y aun casi la abdicación de ideas personales.

Ninguna organización ha sido inventada, sino el proceso de una evolución y como urgida por una necesidad del funcionamiento de los partidos. Tomemos la más característica, y que nosotros, por razones poderosas, propendemos a imitar: la de los partidos norteamericanos.

Sabido es que al retirarse Washington de la vida pública, por el movimiento de patriotismo civil más alto que se conoce en la Historia, se marcaron las grandes líneas de los dos partidos nacionales: el federalista (hoy republicano) y el republicano (hoy demócrata); el primero, con Hamilton, aspirando a la unidad federal para dar fuerza a la nación; el segundo, con Jefferson, defendiendo la independencia local contra una absorción peligrosa para los Estados y para el altivo derecho del individuo. Sabido es también que estos dos elementos, representantes de las fuerzas centrípeta y centrífuga que hacen el equilibrio del sistema, y que tan maravillosamente sirvieron para constituir a la Nación sobre sus principios constitucionales, han llegado a borrar sus diferencias cuando el equilibrio federal, definitivamente establecido, las desvaneció como por acción automática; pero la vida de los dos partidos quedó como parte integrante de las instituciones, y se mantienen, a pesar de la evolución que ha venido a confundir sus credos, por mera necesidad de renovación del poder, con miras principalmente personales de sus adeptos; pero en el fondo, y sobre todo, como ruedas indispensables de la maquinaria política. Tan necesaria así es la constitución de partidos para la vida constitucional!

En 1796 fueron candidatos de ambos partidos Adams y Jefferson, por un sentimiento espontáneo que no hubo menester de declaraciones expresas. Cuatro años después los entonces republicanos, unánimes en la candidatura de Jefferson, no lo estaban respecto a la designación de vicepresidente, y para concertarla, se reunieron los diputados y senadores del partido en la primera asamblea de nominación. Este sistema se continuó sin gran obstáculo hasta 1816; en 1820, el nominating caucus de los diputados y senadores, que venía siendo atacado por usurpador del derecho del pueblo, aunque se reunió, no se atrevió a nominar un candidato, y en 1824, el nominado sólo obtuvo tercer lugar en los

comicios, lo que acabo de desprestigiar al sistema. Había que cambiarlo, y así, en 1828 la candidatura de Jackson fue recomendada por la legislatura de Tennessee y por asambleas populares, dando origen a que un año antes de la elección siguiente reuniesen convenciones compuestas, para uno y otro partidos, de delegaciones de los Estados; y para la misma elección, una convención de jóvenes, aceptando la nominación de los nuevos republicanos nacionales, adoptó diez resoluciones que constituyeron la primera plataforma de partido. En 1836 sólo hubo convención del partido demócrata, hasta que en 1840 la hubo de ambas partes y se regularizó el procedimiento. Bryce, a quien seguimos en esta relación, anade "Este precedente se ha seguido en todas las luchas subsecuentes, de tal modo, que las convenciones nacionales nominativas de los grandes partidos son parte hoy de la maquinaria regular política tanto como las reglas que la Constitución prescribe para la elección. El establecimiento del sistema coincide (y la representa) con la completa democratización social de la política en el tiempo de Jackson".

Cuarenta y cuatro años se consumieron y doce ejercicios electorales que emplearon para llegar a la organización del sistema que prepara a cada partido y lo pone de acuerdo para la campana; esto en un pueblo sajón que venía preparándose para la vida democrática desde antes de pensar en su independencia. Ya en lo expuesto se ve la complicación del mecanismo, y sólo nos hemos concretado a la elección presidencial, suponiendo formada la convención nominativa; pero para reunir la convención se necesita un mecanismo preparado en cada partido, y como hay que elegir, además de los diputados, los funcionarios del Estado, los del distrito, los del condado y los de la ciudad, todo lo cual pone en actividad frecuentísima el mecanismo, éste necesita tener un comité permanente en cada localidad, y un procedimiento perfectamente definido, consuetudinario, más conocido aún que las leyes electorales de orden público, para que la base de toda elección, y por consiguiente, de toda nominación de candidatos, sea la voluntad de los electores primarios.

El comité permanente convoca en cada caso a la asamblea primaria, que en teoría se compone de todos los ciudadanos aptos para el voto en la más pequeña circunscripción; la primaria elige los candidatos del partido para funcionarios de su propia localidad y nombra delegados para que concurren en su representación a convenciones de circunscripción más amplia y que comprende delegados de varias primarias, convención ésta de electores secundarios que deben designar candidatos para puestos superiores del Estado. Pero todavía hay más: la convención secundaria tiene, a veces, la tarea de nombrar nuevos delegados a una convención terciaria y superior, la Convención nacional, que hace la nominación de candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la República. Considérese la complicación de este mecanismo con todos los detalles que cada etapa requiere, y téngase presente que la tarea principia en la reunión de la asamblea primaria, en la cual se discute el derecho de cada concurrente para votar su calidad de miembro del partido, su conducta para con éste en precedentes elecciones; trabajos que dan coyuntura para que comience desde la iniciación el peligro del fraude, del cohecho, de la influencia de los profesionales y

el alejamiento de los hombres de buena fe que no quieren exponer a juego tal su circunspección.

Este sistema no es rigurosamente uniforme en todo el país; pero las modificaciones **locales no** alteran su esencia. No fue inventado, sino que se formó en medio siglo por experiencias y trabajos de acomodación, no es emanación de la raza, por mucho que las condiciones de ésta ayudaran a su desenvolvimiento, sino derivación de la vitalidad de los partidos; pero los partidos se iniciaron y se fortalecieron porque había, desde el principio, derecho electoral respetado, campo de acción libre.

Por aquí debemos comenzar nosotros. Cuando haya confianza en la libertad electoral, se pensará en ir a los comicios; se irá a ellos; habrá que reportar los males de los primeros ensayos, que no serán leves; los partidos se constituirán sobre el modo americano, porque no habrá otro, dada nuestra forma de gobierno, y los partidos descansarán en un mecanismo tan complicado, difícil y expuesto al fraude y a la corrupción, como el de los Estados Unidos. La democracia y el gobierno federal son muy difíciles. Su base fundamental, la elección popular, está muy lejos de responder al sueño de purezas del adolescente y de los pueblos niños.

### III

Cuando la libertad en la elección está asegurada, en el sentido de que el poder público no la coarta con persecuciones ni la estorba con influencias decisivas, los ciudadanos van espontáneamente a los comicios, y a poco con creciente interés, pero mediante dos condiciones: que tengan conciencia del objeto del acto, y que supongan un valor real en su voto para el resultado de la elección. Contra ambas condiciones estableció la constitución, por respeto a los manuales franceses de democracia, el sufragio universal y el voto indirecto; el primero, porque todos los hijos del país tienen derecho a intervenir en la designación de sus mandatarios, puesto que todos son iguales; y el segundo, porque los ciudadanos mexicanos, con esa universalidad, eran incapaces de elegir bien y hasta de elegir mal.

La Comisión proyectista de 57 no había incurrido en tal error: con el buen sentido que la colocó siempre tan por encima del Congreso en conjunto, terminaba el artículo que expresaba las condiciones de la ciudadanía con este inciso: "Desde el año de 1860 en adelante, además de las calidades expresadas, se necesitará la de saber leer y escribir". Pero el diputado Peña y Ramírez "se declara en contra del requisito de saber leer y escribir, porque no le parece muy conforme con los principios democráticos, y porque las clases indigentes y menesterosas no tienen ninguna culpa, sino los gobiernos que con tanto descuido han visto la instrucción pública". Arriaga, a quien parece que los continuos ataques de sus mismos correligionarios desde las conferencias de la Comisión, habían hecho dudar de su propio criterio, contestó "que no encontraba qué contestar a las objeciones del preopinante", conferenció con sus compañeros de comisión, y ésta retiró el inciso

final del artículo<sup>12</sup>. Así, tan sencilla y brevemente, sin conciencia de la gravedad de la resolución y por unanimidad de votos, el Congreso cerró las puertas a la democracia posible en nombre de la democracia teórica. El Gobierno tenía la culpa de que los indigentes no supieran leer y escribir; aquel gobierno que en treinta y cinco años de independencia, de revueltas y de penuria no había difundido la instrucción por todas partes; y la exclusión de los analfabetos se veía por la unanimidad de los diputados, no como una medida de orden político, sino como un artículo de código penal que castigaba la ignorancia injustamente.

El sufragio no es simplemente un derecho: es una función; y requiere, como tal, condiciones de aptitud que la sociedad tiene el derecho de exigir, porque la función es nada menos que la primordial para la vida ordenada de la República. Es tan función como la del vecino que sirve como jurado, y que dentro de las instituciones libres tiene el derecho de ser inscripto en las listas de los jueces populares; pero que debe reunir, para que la tarea se le confíe, determinadas condiciones que aseguren su idoneidad. El voto no se ejerce en perjuicio del ciudadano, sino a cargo de la suerte del cuerpo social, y sólo un extravío incomprensible de criterio y del sentido común puede haber puesto el derecho de cada hombre encima de los intereses de la Nación para abrumarla, agobiarla y aplastarla.

El sufragio universal produce en todos los países la aparición de elementos perturbadores; es decir, de elementos que obstaculizan la expresión genuina de la voluntad consciente en la elección popular; pero en los adelantados, aunque tales elementos son perjudiciales, se dominan por la población activamente libre, que está en mayoría, o causan al fin al fin, un mal tolerable. En los Estados Unidos, los negros y los inmigrantes nuevos y pobres son electores que gana el cohecho de los profesionales de la política o el engaño de los juglares de los comicios: son una minoría; pero ya se señalan como muy peligrosos por todos los tratadistas americanos. En Inglaterra, la influencia de los grandes terratenientes hace elemento perturbador a los arrendatarios y cultivadores. En Francia lo son los obreros de las grandes fábricas mediante la intervención de los patrones bien quistos; pero estos grupos subordinados no llegan a prevalecer en lo general de la elección, y, por lo tanto, son simplemente perturbadores. Para nosotros el setenta por ciento de analfabetos no es un elemento perturbador en la expresión de la voluntad del pueblo, sino destructor de la elección misma. Si se exceptúan las ciudades de importancia, que son bien pocas, el resto del país da distritos electorales en que la mayoría es de iletrados que desconocen por completo el sistema de gobierno; y no es aventurado asegurar que, del total de circunscripciones, en una quinta parte el mayor número de los llamados ciudadanos pertenecen a la raza indígena y no tienen siquiera las nociones de ley, nación, presidente, congreso ni estado. Para que haya la voluntad del pueblo, que es la expresión obligada de todo teorizante conocido, es preciso que cada ciudadano tenga voluntad, y la voluntad es imposible sin el conocimiento del asunto que ha de moverla.

---

<sup>12</sup> Zarco.- Pp. Cit.- Sesión del 1º de Septiembre.

En estas condiciones, el setenta por ciento de los electores no son sino materia disponible para la violación de la voluntad de los ciudadanos que en realidad la tienen; y como aquéllos son, por vicio secular, sumisos y obedientes a la autoridad que de cerca los manda, han sido, sin excepción de lugar ni tiempo, la fuerza de que los gobiernos se han servido para evitar la elección libre y hacerla en provecho de sus propósitos. El arma es de dos filos: cuando la emplea el poder central, somete a los Estados; cuando la usa el gobierno local, el federal no cuenta con la opinión de sus partidarios en el Estado para equilibrar o rebajar la fuerza agresiva del poder local rebelde. La elección ha estado siempre (con rarisimas excepciones que sólo ocurren durante períodos revolucionarios) en manos del gobierno general o en la del gobernador; pero todavía se invocan hoy las teorías de la democracia para sostener este estado vergonzoso y lamentable; y se culpa al poder de emplear tal procedimiento, sin meditar que es lo menos malo que puede resultar de la institución absurda, puesto que mucho peor sería para el país que los agitadores codiciosos, siempre de mezquina condición, sustituyeran al poder en el privilegio de hacer y deshacer gobiernos, congresos y tribunales.

El principio verdaderamente democrático de sufragio universal, consiste en extender el derecho de voto al mayor número de miembros del cuerpo social, calificados por su aptitud, y sin hacer exclusiones por motivos de nacimiento, condición social o pecuniaria o cualquiera otro que constituya privilegio. Como no hay signos exteriores que revelen la aptitud electoral y las leyes tienen que dar reglas generales, se han buscado cualidades que hagan presumir la probabilidad de la aptitud, considerándose dentro de la condición de aptitud, no sólo el conocimiento del acto y su objeto, sino el interés de desempeñarlo bien. En Francia la cultura general y el espíritu democrático han llevado la ley hasta el sufragio de todos los varones mayores de edad; el número reducido de analfabetos no puede influir sensiblemente en la elección. En Inglaterra, que hizo elecciones durante cinco siglos para llegar en el xix a su estado democrático actual, se requieren condiciones basadas en la renta; pero ésta es tan baja, que el Reino Unido cuenta con cerca de siete millones de electores. En los Estados Unidos, la enmienda constitucional que dio el voto a los negros se considera ya por propios y extraños tratadistas como un error grave que ha de poner a la gran nación bajo la amenaza de peligros muy serios, y desde luego ha impuesto la necesidad, a los políticos del Sur, de acudir a juegos de cubiletes para engañar a la gente de color y burlar su derecho de elegir.

El requisito de saber leer y escribir no garantiza el conocimiento del acto electoral; pero da probabilidades de él y facilidades de adquirirlo; y de todas maneras alentará a los electores y animará a los políticos la certeza de que la lucha es posible por la exclusión de la masa ignorante, en quien sólo puede obrar la acción de la fuerza para el desempeño de su función mecánica. Cuando la elección libre y posible dé nacimiento a partidos, aunque sean en el fondo personalistas, ellos se encargarán de la enseñanza del elector por medio de publicaciones que no sólo lo pondrán al corriente de la función y su objeto, sino

que le llevarán con sus discusiones, aún exageradas y violentas, noticias de sus propósitos, conocimiento de sus medios y la fisonomía de sus hombres.

Ninguna calidad restrictiva más liberal que ésta a que nos referimos, puesto que puede adquirirse con facilidad y en unos cuantos meses; y si no hay que esperar en pueblo negligente para el derecho político, que cada hombre se proponga aprender a leer y escribir por el afán de ser elector, no es ilusión suponer que el interés de aumentar el número de votos induzca a los partidos a acrecentar el de escuelas de adultos en regiones que les sean adictas. El progreso de la instrucción que en los últimos veinte años ha sido notable, aumentará de día en día el cuerpo elector y ampliará el régimen democrático natural y espontáneamente. Así pasó en Inglaterra con el requisito de la renta, mucho menos dependiente de la voluntad del individuo: en el siglo xv, el monto de la renta anual requerida era de veinte chelines; pero el aumento de la riqueza en numerario y el desarrollo de la agricultura y de las industrias rebajaron el valor de la moneda gradual y constantemente, y la renta de veinte chelines fue siendo menos importante y acabó por ser irrisoria, haciendo crecer notablemente el número de los rentistas electores. Aseguran escritores ingleses que los veinte chelines del siglo xv significaba entonces tanto como ochenta libras en la actualidad.

La expresión "sufragio universal" es una de tantas hipérboles que el lenguaje político ha inventado con perjuicio de la sanidad de las democracias; escogió la palabra "universal" a falta de otra de mayor amplitud, y sin embargo, en todos los países se establecen requisitos del elector que no consienten, para el sufragio, el adjetivo menos prometedor de "general". Palabras como aquélla, como "soberanía" de los Estados fracciones dentro del Estado federal, enferman a los pueblos de alucinación, los llevan a los sacudimientos desconcertados del delirio y dañan el criterio aun de buena parte de la clase directora del país. El sufragio que los principios democráticos implican, no es el sufragio derecho del hombre, atribuido a todos los habitantes, ni a todos los nativos, ni siquiera a todos los varones, ni, por último, a todos los varones mayores de edad; sino el sufragio derecho y función política, garantía de la comunidad, que debe extenderse a todos los que, y sólo a los que tengan el conocimiento de la función bastante para sentir la responsabilidad de ejercerla. A esta condición se acerca en lo posible la restricción de saber leer y escribir, que tiene la ventaja de abrir las puertas de la ciudadanía real a todo el que quiera franquearlas; esto no es excluir a nadie, ni establecer un sufragio menos universal que el de los pueblos más demócratas.

Ociosas parecerán, si no las viere insensatas, las precedentes alegaciones, a cualquiera que sea extraño al medio en que se desenvuelven nuestras ideas políticas. Increíble parecerá que sea menester discutir la exclusión de los comicios de hombres que están por su ignorancia tan incapacitados para el voto como los locos y los idiotas; de hombres que no han entrado en la comunidad de la vida consciente; para quienes no hay época; que no han sentido ninguna evolución, por culpa o sin culpa del Gobierno; entre los que hay pueblos enteros que, ignorando el idioma nacional, no se han puesto aún en contacto siquiera con el mundo civilizado, y tienen hoy tanta noción de un gobierno nacional como la tuvieron en

el siglo XVI de los privilegios de la Corona. Y nada, sin embargo, más urgente que la necesidad de esta discusión, porque hombres de gobierno, personas llamadas a ejercer influencia en el orden de las ideas políticas, se declaran aún, o por resabios jacobinos, o por democratismo convencional, o por superchería malévolamente mantenedores de buena fe del sufragio universal, cuya modificación quieren ver como un atentado a los derechos del pueblo.

La democracia no tiene peores enemigos que los hombres de las clases superiores que, cortesanos de los errores del pueblo, adulan las preocupaciones vulgares que son el medio de especulación en aplauso y en obediencia. Así la fe religiosa no tiene más dañoso enemigo que el sacerdote sin conciencia que, para asegurar la fe de los adeptos más humildes, alimenta en vez de combatir las preocupaciones más miserables y predica palabras que no cree, pero que contribuyen a asegurarle la sumisión estúpida que explota.

Los verdaderos ciudadanos deben desconfiar de todo hombre público que combata y de todo gobierno que objete la restricción del sufragio. La defensa de la universalidad del voto revela el propósito solapado de excluir a todo el pueblo de los intereses públicos.

#### IV

La sucesión en el supremo poder ha sido el problema capital de la constitución de los pueblos, a contar de los primitivos. Las tribus errantes, los pueblos nómadas, reconocen como jefe al que los guía en la guerra y se consagra con la victoria; vencidos, se someten al mando del jefe vencedor. La sucesión se determina por el asesinato del caudillo o por su derrota en la rebelión atrevida de un grupo conspirador, y entonces el pueblo tiene por general y rey al asesino o al rebelde que se impone y a quien se aclama por admiración y miedo, y porque su misma acción revela que reúne las condiciones de valor y fiereza que son las que la horda necesita en su capitán. Cuando el jefe alcanza el prestigio bastante para elevarse sobre sus tribus hasta hacerse ver como de especie superior, establece la sucesión hereditaria, que es la primera forma de transmisión pacífica del poder; el rebelde, para suplantarlo, lo mata y acaba también con sus hijos; pero con esto confirma en el sentimiento popular el derecho de sucesión, puesto que hace desaparecer a los herederos para establecer su derecho ya secundario de feroz y fuerte.

Más tarde se inician las nacionalidades y los jefes conquistadores y prestigiados ligan su autoridad y su derecho al mando con el principio religioso, que le da un prestigio nuevo y un origen sagrado; la sucesión toma lugar en las leyes del pueblo y comienzan las familias reinantes; las rebeliones no se hacen ya contra un hombre, ni basta la desaparición de los descendientes directos; se necesita derrocar a la dinastía. De todas maneras, la constitución de las sociedades políticas ha entrado en una nueva etapa que vale un progreso importante: la sucesión es legal, el usurpador se acoge a la ley, se ampara con el principio religioso y funda en ambas su propia dinastía. La evolución que se opera después con respecto al poder real hasta llegar a las limitaciones de las modernas monarquías, no importa

para el objeto de la sucesión en el jefe supremo, que sigue siendo mera y puramente legal, puesto que no obedece sino a las reglas preestablecidas para encontrar al titular de la corona.

En la tercera y última etapa, el poder supremo se confiere por elección popular y período determinado; la ley no da reglas para definir a quién toca la sucesión del poder, sino para establecer por quiénes y en qué forma debe designarse al sucesor. La sucesión entra en un nuevo período que perfecciona el sistema constitucional, conduciéndolo a obtener las ventajas de la renovación y la firmeza que debe dar al jefe del gobierno la opinión pública que lo consagra y ha de sostenerlo.

Tal ha sido, en el movimiento general del mundo, la evolución sucesional del poder, y por más que la historia humana cuenta ya muchos siglos, las formas de sucesión se reducen esencialmente a las que caracterizan las tres grandes etapas: la usurpación por la fuerza, la designación por la ley, la elección por el pueblo.

Como sucede con todas las clasificaciones generales que proceden de la observación analítica de la historia, no es la expuesta uniforme en todas las épocas ni en todos los pueblos del mundo, si ha de buscarse en casos especiales y pretendiendo encontrar el tipo puro de cada etapa. Hay en la antigüedad pueblos de régimen electivo, pero incompleto y sobre todo pasajero, que se pierde después como para que el pueblo excepcional obedezca a la ley necesaria de la evolución progresiva.

En los tiempos modernos sucede también con ésta lo que con todas las grandes clasificaciones: hay hibridación, como la de los idiomas en las fronteras de los pueblos que los hablan distintos; hay matices, como los de los colores en contacto; por último, hay confusiones que extravían el criterio de análisis, entre las leyes y las prácticas, entre lo supuesto y lo realizado y entre lo accidental y lo permanente. La observación atenta y sin preocupación descubre siempre los caracteres esenciales de la etapa.

En los pueblos latinos de América, que no tienen un desenvolvimiento espontáneo, sino que fueron influidos por otros de historia más adelantada y se vieron sujetos a una forma de gobierno anómala no producto de su propia evolución, el movimiento de avance sufrió perturbaciones que aún persisten, después de haberlos hecho romper la marcha regular de los pueblos tipos de Europa. Durante los siglos del virreinato, no pasaron a la segunda etapa, sino que, anulada su fuerza de crecimiento, permanecieron sin acción evolutiva, y al conquistar su independencia, se encontraron llenos de las ideas más avanzadas de los pueblos transformados; pero faltos del desarrollo armónico que da fuerza y equilibrio a quien ha ejercitado en las luchas normales de la naturaleza todos los músculos del cuerpo y todas las facultades psíquicas. De aquí que las naciones latinas del Continente tengan leyes de la última etapa y no hayan salido aún, para la realidad de la sucesión del gobierno, del período de los pueblos primitivos.

Apenas si la Argentina, Brasil y Chile, van logrando dar a la transmisión del poder un tipo menos ajustado al de la primera forma, porque los cambios debido a la violencia son en las tres naciones menos frecuentes. Una modificación brusca, y por lo mismo poco digna de confianza, ha mostrado en el Perú la sucesión legítima de los últimos presidentes, no sin ensayos de revuelta que amenacen el orden constitucional. Sólo la pequeña república de Costa Rica, por causas que para nosotros no tienen explicación suficiente, presenta una excepción que no podría tomarse en cuenta sino estudiando a fondo su historia y el procedimiento íntimo de sus prácticas y costumbres políticas.

En cuanto a México, está clara y plenamente en la primera etapa. Para no ir hasta el embrollo de la época de las revoluciones semanarias, tomemos la serie de gobiernos de 55 acá: Santa Anna fue arrojado por la revolución de Ayutla; Comonfort fue derribado por la revolución de Tacubaya; Juárez, atacado por la revolución de la Noria que fracasó; Lerdo de Tejada depuesto por la revolución de Tuxtepec; el General Díaz, depuesto por la revolución del Norte. Después de cada revolución triunfante, es presidente de la República el jefe de la rebelión. Mudados los procedimientos por el tiempo que ha corrido de la era cristiana, el hecho es, en el fondo, el mismo que ocurría hace más de veinte siglos en las selvas del Norte de Europa. En la sucesión del poder, el pueblo no expresa su voluntad para elegir un nuevo presidente, sino para deponer al que gobierna, y la expresa tomando las armas y batiéndose; una vez obtenida la victoria, la elección es innecesaria, porque no hay más candidato que el jefe del movimiento subversivo; en estos casos la elección es libre de coacción física, precisamente porque nadie tiene libertad moral.

El hombre que asume en esos casos el poder, no porque se lo dan, sino porque lo toma, no llega al mando con ideas vivas de democracia ni menos las siente como reglas de gobierno. Los vicios de origen trascienden de continuo a la mentalidad y a la conducta, por necesidad que parece lógica y que sólo un espíritu más que superior, excepcional, capaz de infringir las leyes de la naturaleza humana, puede romper.

El que derroca a un presidente y se impone en su lugar, no se siente mandatario ni jefe del Gobierno: se siente se-nor de las leyes y jefe de la Nación, porque no es natural que sobreponga las teorías jurídicas a la impresión profunda que dejan los hechos de que se deriva su autoridad. Brota de él espontáneamente la imposición, no tolera obstáculos, le irritan las limitaciones, y como consecuencia, va subordinando a su voluntad todos los elementos que han de intervenir en el manejo de los negocios públicos, y antes de mucho llega, si no comenzó por ella, a una dictadura tanto menos benévola cuanto más resistencias se le opongan. Viene en seguida la perpetuidad, que es la suprema condición de la fuerza dictatorial, y por consiguiente, su necesaria compañía, y con la perpetuidad establecida sin ley la sucesión del poder no puede operarse sino por la violencia. Hemos, pues, en el primer período de la teoría sucesional, condenados a tener por forma de gobierno la dictadura, y por término de cada dictadura una revolución.

No pretendemos negar de un modo absoluto los cargos que se hacen a nuestra raza y a nuestra educación de ser causa de nuestro estado político deplorable y atrasado; quizá sea cierto que ponemos "en la conquista del poder el mismo ardor exento de escrúpulos que los compañeros de Pizarro ponían en la conquista del oro",<sup>13</sup> obedeciendo a impulsiones hereditarias; pero hay menos observación y clemencia en condenarnos sin atenuación, cuando estamos dentro de leyes históricas a que han obedecido durante largas centurias los viejos pueblos de Europa.

Vamos a llegar a la tercera etapa de la evolución sucesional sin habernos preparado en la segunda; se nos obligó a forzar la ley de desenvolvimiento gradual, y la violación de las leyes naturales tiene sanciones inevitables y duras. Todo el esfuerzo de los hombres públicos de conciencia patriótica debe consagrarse con lealtad y desinterés a ayudar al movimiento evolutivo para que se realice en la práctica, ya que está operando en las teorías y en el sentimiento público. La perspectiva de la República se presenta en este dilema sencillo y duro: o elección o revolución.

## V

Para impedir la perpetuidad en el poder se ha ideado la no reelección del Presidente de la República, que es más bien un modo de tranquilizar a los pueblos entreteniéndolos con una esperanza. No hay para qué recurrir a remedios artificiales cuando hay siempre medios naturales para evitar el mal; pero sobre todo, si la perpetuidad es sólo una consecuencia de la dictadura, y consecuencia forzosa, es inútil querer estorbar los efectos si se dejan vivas y fecundas las causas. El poder fuerte no admite trabas y tiene que romperlas por una necesidad de su propia esencia; si la prohibición lo permite, se elude, y si no, se rompe. La no reelección llega fatalmente a anularse o se burla por la sucesión ficticia que quizá sea peor, porque es probable que renueve codicias sin evitar el cansancio público que alimenta las revoluciones.

Si se establece la práctica electoral, la prohibición no sólo es inútil, sino atentatoria; bajo el régimen de presión ella no tiene por mira prohibir al pueblo que reelija, sino al presidente que se haga reelegir. Hay que ir directamente al origen del mal y hacer efectiva la función del pueblo en la sucesión del poder supremo.

Para realizar este fin superior, es preciso tener en cuenta que el derecho electoral es uno solo, aunque se ejerza en las diversas condiciones que asume el ciudadano, y que lo mismo se viola cuando se estorba la libertad de designar al Presidente de la República, que cuando se impone el nombramiento de un regidor municipal. Para que el ciudadano sienta la posesión del derecho, es indispensable que éste sea siempre respetado, y para que una elección sea libre, se

---

<sup>13</sup> Berthélemy.-Le Rôle du Pouvoir Executif dans les républiques modernes, pág. 204.

requiere que en todas lo sea el elector, y que su derecho haya llegado a ser en él un hábito adquirido en la frecuencia de la práctica constante.

La razón capital que hay para considerar la necesidad absoluta para la elección general de Presidente, que los ciudadanos sean libres en las elecciones parciales, es que es absurdo querer que un elector sea digno, libre y viril cada seis años, después de ser humillado cada año en la elección municipal, y cada dos en las elecciones de diputados locales y federales; que sea celoso de su derecho cuando acaece la designación de Presidente, después de haber sido sumiso largo tiempo, o de haberse retirado con desdén de las ánforas del fraude. Así, la solución del problema se complica, porque no basta la buena voluntad del gobierno del centro para elevar la situación moral y cívica del elector, sino que es preciso que para ello contribuya la lealtad democrática de los gobiernos locales.

Como educación práctica y procedimiento de enseñanza gradual, es evidente que la elección debiera comenzar por ser efectiva en el municipio, extenderse después al distrito electoral del Estado, en seguida al distrito para comicios federales, y por último a las elecciones en que ha de resumirse el voto general de la Nación. Pero en nuestra historia y en nuestras instituciones todo ha conspirado a impedir la educación del pueblo elector, como por deliberado propósito de perversidad y justamente en nombre de la democracia. Hemos tenido el sufragio universal, que destruye todo sentimiento de legalidad y de verdad, el voto indirecto, que desalienta a los hombres conscientes y desorienta a los que pudieran llegar a serlo, porque no saben el objeto de la elección; las constituciones locales, forzadas a copiar los sistemas de la federal, la siguieron en ambos errores; los gobiernos de Estado, bajo un perpetuo régimen de dictadura, han tenido que someterse a la uniformidad que les impide ensayar nuevas fórmulas y probar libertades.

El régimen de libertad electoral no es el paraíso soñado por los ilusos; viene cargado de sus propios inconvenientes y tiene que producir en sus comienzos, no sólo agitaciones, violencias e inquietudes, sino los frutos consiguientes a los primeros ensayos; pero todo hay que sufrirlos sin exasperación y sin impaciencia. Los intereses conservadores de la sociedad tenderán a establecer el poder personal que asegura de pronto el orden, y sólo cuando la persistencia del sistema libre los persuada de que es inútil combatirlo, se consagrarán a hacerlo propicio para el bien; entonces tomarán la parte principal en la lucha, con sus poderosos elementos, como sucede en todos los países cultos y habituados a la vida democrática, y sólo cuando ellos equilibren las fuerzas puestas en acción, entrará la República en la vida regular de los pueblos libres.

## **CAPÍTULO XI**

### **SUPREMACÍA DEL PODER LEGISLATIVO**

#### **I**

La elección efectiva establece el gobierno, pero no lo regula, y justamente en la función armónica de los departamentos que crea la Constitución, está el secreto de la estabilidad del gobierno, la garantía de las libertades y la base de la tranquilidad y la prosperidad de la Nación. Los pueblos que han pasado ya su infancia política y se han libertado del temor de las usurpaciones, porque tienen el espíritu suficientemente alto para no tolerarlas, entran en el verdadero problema de la organización del gobierno, que consiste en el equilibrio de las fuerzas que lo constituyen, a fin de que no llegue la preponderancia de una a destruir las otras, degenerando en fuerza opresora. Cada uno de esos pueblos ha dado a los complejos problemas de la organización política, la solución a que lo han conducido su historia, su idiosincrasia y sus necesidades; de suerte que, si bien dentro de principios generales comunes que se fundan en la naturaleza humana y que analiza la razón, cada cual ha encontrado la solución especial que ha consagrado en sus leyes y encarnado en sus costumbres. Por esto no hay dos naciones que tengan en la práctica instituciones iguales, no obstante que además de los principios generales comunes, tengan algunos entre sí semejanza de historia y orígenes parecidos, y a pesar de que el comercio de ideas y el estudio de la experiencia extraña, haya producido también la imitación recíproca.

La antigua clasificación de sistemas, que pudo tener valor científico hace cien años, no revela hoy sino la apariencia exterior de los gobiernos; pero engaña respecto a la realidad intrínseca. Hay mayor relación de semejanza entre los gobiernos de la República norteamericana y el Imperio alemán, que entre las repúblicas de los Estados Unidos y Suiza, o entre los imperios de Alemania y de Rusia. La esencia de la clasificación radica en la fuerza y constitución del Poder Ejecutivo, que es el que conduce y norma la vida interior y exterior de la comunidad, y que varía desde el mando absoluto en Rusia, al equilibrio de poderes norteamericanos y a la anulación casi completa en Suiza.

Para hablar sólo del tipo de gobierno en que interviene el elemento popular por medio del sufragio, tipo al que tienden a acomodarse todos los pueblos del mundo, nos atenemos a la gran división de gobiernos parlamentarios (modelo inglés) y el de equilibrio de poderes (modelo norteamericano). El primero se funda en la teoría de que la soberanía nacional reside en la Asamblea elegida por el pueblo, cuya voluntad representa exclusivamente; el segundo descansa en el

principio de la pluralidad de poderes, en quienes delega el pueblo su soberanía (Ejecutivo y Legislativo), dándoles atribuciones que deben mantener su acción separada y en un equilibrio que garantiza contra la omnipotencia que no debe tener ni el pueblo mismo. Los publicistas europeos atribuyen una gran superioridad al sistema parlamentario que predomina en el viejo Continente; pero el gran modelo del tipo americano no les permite condenar ni aun declarar definitivamente inferior el sistema del Continente nuevo.

A reserva de hablar sobre el parlamentarismo, nos concretamos, para reducirnos a nuestro objeto, al sistema que con referencia a las repúblicas se llama ya "presidencial".<sup>14</sup>

El sistema presidencial constituye el poder y la soberanía nacionales en sus tres órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con atribuciones y limitaciones que aseguran su acción independiente, equilibrada y armoniosa. Los dos primeros representan la voluntad del pueblo y tienen autoridad para interpretarla, para "querer" en nombre del delegante y determinar según las sugerencias de la nación o según sus propias concepciones que se tienen por concepciones de aquélla; en consecuencia, los funcionarios que representen a esos órganos deben necesariamente proceder de la elección popular. El Judicial es un órgano de la nación que entra en ciertas elevadas funciones como gran elemento equilibrador; pero limitado a aplicar la ley (expresión ya hecha de la voluntad del pueblo), no puede "querer" en nombre de éste, porque en la administración de la justicia el mismo pueblo es inferior a la ley y tiene que someterse a ella; por consiguiente, para designar a los titulares de esta función, la elección pública no sólo no es necesaria, sino que no es lógica.

En toda constitución de este sistema, lo esencial y delicado está en el equilibrio de los dos poderes que representan la voluntad del pueblo; la teoría del parlamentarismo rechaza precisamente esa doble representación de una voluntad única e indivisible. Pero dejando a las concepciones teóricas el escaso valor que en las ciencias prácticas les corresponda hay que reconocer que el hecho de compartir dos órganos distintos la representación de la voluntad del pueblo, crea entre ellos un antagonismo inevitable, y origina la dificultad mayor para mantenerlos constantemente dentro de los límites que están establecidos. Pugando cada uno por ensanchar su acción a costa del otro, el Legislativo propende a convertir el gobierno en anarquía congresional y el Ejecutivo a llevarlo a la dictadura; y si no se alcanza ninguno de los extremos, por lo menos el ensanche de uno de los dos poderes deforma la constitución que el país ha querido darse y siempre con peligro de ir más lejos. El Presidente del Senado francés reprochó a un miembro de la Cámara, interrumpiéndolo con aplauso de sus colegas, porque aludió a la facultad constitucional del Ejecutivo para hacer que

---

<sup>14</sup> Los sistemas debieran llamarse: europeo el uno, que nació en Europa y se ha extendido por todo el Continente, y americano el otro, que tuvo origen en los Estados Unidos y es base de todas las constituciones de este hemisferio. Tales designaciones tendrían la ventaja de evitar las palabras de connotación especial que hoy se emplean, y que son todas impropias por la misma connotación que de antemano tienen.

se reconsidera un proyecto votado por las Cámaras; la alusión pareció un desacato a la soberanía de la Asamblea, cuando en realidad era el Senado el que desacataba la Constitución. En Francia, el Legislativo ha ganado tanto terreno al Ejecutivo, que se desconocen en actos oficiales las facultades legítimas de éste.<sup>15</sup> En los Estados Unidos, la sucesión de presidentes sin gran carácter hizo vacilar, en concepto de Wilson, el equilibrio constitucional a favor del Congreso, hasta el grado de considerar el distinguido escritor que la nación estaba amenazada de parlamentarismo;<sup>16</sup> y más tarde, Barthélemy, escribiendo en 1906, después de la administración de Mac Kinley y durante la de Roosevelt, veía, por el contrario, la tendencia ya incontrastable del Gobierno americano hacia la influencia personal del titular del Ejecutivo. Ciertamente que en los sucesos de 1906 acá, ni el pueblo americano ni el Presidente Taft han permitido la confirmación de esta tendencia, que parece no haberse mostrado sino en virtud de especiales circunstancias.

Fuera del orden legal, el Presidente reúne elementos de fuerza que le dan superioridad en la lucha con el Congreso; dispone materialmente de la fuerza pública, cuenta con el ejército de empleados que dependen de él, tiene de su parte el interés de los que esperan sus favores, y arrastra por lo común las simpatías populares, que sólo en momentos de agitación intensa gana la personalidad colectiva y casi anónima de una asamblea legislativa; pero dentro del orden constitucional, que es el que debemos tomar en cuenta al examinar la formación del gobierno, la superioridad del Congreso es indiscutible por su sola facultad de dictar las leyes a que la nación entera y el mismo Poder Ejecutivo tienen que someterse. El peligro, pues, de la invasión que altere la estabilidad de las instituciones, está principalmente en el abuso que el Congreso puede hacer de sus atribuciones legítimas, por más que esto parezca paradójico en nuestro país, porque nunca hemos vivido bajo el régimen constitucional, y por consiguiente, la preponderancia ha estado del lado del Ejecutivo.

La completa separación de los dos poderes no aseguraría su equilibrio; les daría una independencia antagónica en que cada cual se esforzaría por llegar al máximo de amplitud, y ambos se harían insoportables para los gobernados; se requiere, por el contrario, que el uno sirva de limitación al otro por una especial intervención en sus actos; y como el Legislativo tiene ya por su función especial el gran medio de dictar leyes para intervenir en la marcha de los negocios públicos, la atención de la ley fundamental se dirige principalmente a armar al Ejecutivo contra las invasiones y los excesos del poder legislador, fuerte por sus facultades, inmune por su irresponsabilidad absoluta, audaz por el carácter de representante del pueblo que exclusivamente quiere atribuirse, y apasionado por su condición de muchedumbre que lo subordina más a las sugerencias oratorias que al valor de los razonamientos.

---

<sup>15</sup> Barthélemy.-Le Role du Pouvoir executif dans les républiques modernes, pág. 678.

<sup>16</sup> Wilson Congressional. Government.

En la forma de gobierno que adoptó la Constitución mexicana, hay un elemento más de complicación y otra fuerza con qué contar para el equilibrio del conjunto: la personalidad de los Estados independientes, que les confiere una libertad de acción interior a que se ha dado el nombre impropio de soberanía, que emplearemos nosotros en este especial sentido en gracia de la concisión. Los poderes federales se limitan, por la independencia local, a todo y a sólo lo que atañe a los intereses de la Nación, dejando a los gobiernos de las fracciones federales el cuidado y la gestión de los intereses de cada una, que asume para ellos los caracteres de un pueblo autónomo. Una nueva distribución de jurisdicciones viene a agregarse a la que importa y exige la división de poderes; y en esta distribución la ley fundamental busca otra vez los contrapesos que garanticen desde luego la libertad de las entidades federales; pero en el fondo y capitalmente, las libertades todas del pueblo contra el poder absorbente y de eterna propensión al absolutismo. Porque el sistema federal, si fue creado para el fin de conservar sus derechos a las colonias inglesas que formaron la República norteamericana, resulta en todo caso excelente para reducir el poder del gobierno, con ventajas para la seguridad de las libertades públicas, siempre en peligro ante un poder formidable.

La personalidad de los Estados se manifiesta en dos formas para limitar la omnipotencia del gobierno nacional. La primera es su independencia interior, que pone fuera de la autoridad de aquél los intereses locales; la segunda es su condición de entidades políticas, que por una parte les da el derecho de constituir una cámara del Congreso con número de representantes igual para todos; y por otra les da el de votar como unidades las leyes más altas: las que modifican el pacto fundamental de la Nación.

La libertad de acción de los Estados, como electores de la Cámara federal y como órgano legislativo en puntos constitucionales, depende de su virilidad y su independencia y no puede dar ocasión a conflictos legales; no así su libertad de régimen interior, que puede violarse en leyes o por actos que la invadan o restrinjan. El órgano de equilibrio es para estos casos el departamento judicial de la Nación, que sin abandonar las formas del procedimiento propio de la administración de justicia; sin declaraciones generales que lo convertirían en el poder omnipotente que se trata de combatir, impide la ejecución de cada acto violatorio, y defiende de toda amenaza la independencia del Estado o fracción. Si el equilibrio se rompe por el Estado en perjuicio de la jurisdicción federal, el órgano judicial de la Nación lo restablece por el mismo procedimiento, limitado a impedir la simple ejecución de actos aislados.

Tal es la coordinación de fuerzas y el mecanismo de equilibrios en que se funda el sistema americano de gobierno, establecido con sencillez y maestría en la constitución de Filadelfia, "la obra, según Gladstone, más admirable que ha producido el entendimiento humano". De ella tomó la nuestra una organización que lograron nuestros constituyentes mejorar en ciertos puntos; pero que resultó profundamente modificada por el criterio bien diferente que sirvió para el trabajo de adaptación.

Las modificaciones hechas en ese trabajo ¿dejaron seguro en nuestra organización política el equilibrio que es objeto del sistema presidencial? No, ciertamente. La supresión del Senado lo rompió, tanto por aumentar el poder de la cámara unitaria, como por privar a los Estados de su representación igual en una asamblea del poder Legislativo. Establecido el Senado en época posterior, aún quedan en la Ley suprema errores que en la práctica libre de sus preceptos determinarán conflictos graves entre los poderes, y queda la preponderancia del Legislativo sobre el Ejecutivo, que conducirá a cualquiera de los extremos con que se resuelve la omnipotencia del Congreso: la sumisión del Ejecutivo, que establece la dictadura de una asamblea, o el golpe de Estado, que entroniza la dictadura del Presidente. Y después de cualquiera de estas dictaduras, otra vez la revolución.

Ignoramos todavía cuál será el resultado de nuestra Constitución en pleno ejercicio, porque no lo hemos realizado nunca, y la previsión es insuficiente para calcularlo en la complejidad de elementos que entran en la fisiología de un pueblo que vive por sus órganos. La maquinaria que se construyó para dar un producto nuevo, no está exenta del peligro de funcionar mal en el instante que conectarla con el motor que ha de poner en movimiento todas sus partes, y sólo al saltar una pieza se revelará el error de cálculo que hay que corregir para que todo el mecanismo llene su objeto. Nuestra organización política, escrita en la carta de 57, necesita ser conectada con el sufragio efectivo, que es la fuerza que ha de ponerla en actividad. Sólo entonces sabremos cuál es el trabajo que rinde y la labor que hace; pero por la experiencia de otros mecanismos semejantes, ya sabemos qué piezas van a saltar si de antemano no se ajustan.

Hay también otro motivo para que la Constitución sea en mucho un enigma mientras no se ponga en la libre práctica a que sólo se llega por el origen verdaderamente popular de los dos poderes: que no son posibles ni la interpretación ni la adaptación. La interpretación, que determina la amplitud que ha de atribuirse a cada precepto, no es posible mientras los órganos constitucionales no sean libres para emplear su criterio, para discutir con los otros sus límites de acción y para establecer su soberanía como barrera infranqueable para la invasión perturbadora.

Por la interpretación se hace la adaptación primera; pero ésta es esencialmente evolutiva y, a nuestro juicio, tan inevitable como útil. Si dos pueblos de orígenes y condiciones análogos adoptaran constituciones escritas idénticas, diez años después de ponerlas en uso con igual libertad, tendrían constituciones reales diferentes, y cincuenta años más tarde es probable que las tuviesen totalmente distintas. No sólo la inglesa, consuetudinaria, ha hecho la evolución admirable desde la aristocracia dominadora a una amplia democracia en un siglo, sin alterar la organización visible de su gobierno; sino que las constituciones rígidas (escritas), sin modificar los textos, han cambiado por lenta transformación sus ideas capitales. La americana se fundó en el respeto más grande a la independencia y casi la soberanía real de los Estados, que éstos exigían para

aceptarla; Jefferson, el celoso sustentador de tal principio, enderezó a su desenvolvimiento ocho años de gobierno, y sin embargo, al concluir la guerra separatista, la absoluta y única soberanía de la Nación, quedó como fundamento indiscutible de la unión federal; y este nuevo principio ha influido para dar al gobierno del centro una preponderancia que ni está escrita en la ley, ni habrían suscripto las colonias libres. La Constitución francesa de 1875 fue votada por un Congreso de tendencias monárquicas en perspectiva de una restauración, y trató de conservar en el Presidente de la República las prerrogativas que no debía negar al monarca, se fundó en la división de poderes y en las limitaciones de equilibrio; y sin embargo, manteniéndose con sus textos, ha permitido la transición al gobierno parlamentario más completo, con una casi anulación del Ejecutivo bajo la soberanía ilimitada de la Asamblea popular.

La acción persistente de la constitución social impone poco a poco y día a día sus formas características y hace ceder a la constitución política, que siempre tiene mucho de artificial y matemática; las modificaciones que en las ideas generales producen las necesidades cambiantes de la vida, el progreso de las ideas y las fuerzas todas del crecimiento nacional, no se ajustan cómodamente al molde invariable que forjó una generación pasada, y es preferible que el molde ceda lentamente y permita formas menos rectilíneas, a que salte en pedazos al vigor de fuerzas irresistibles.

## II

Pueden aplicarse al Congreso, en abstracto, las expresiones de Wilson: "el Congreso es el espíritu agresivo", y de Bagehot: "el Congreso es un déspota que tiene un tiempo ilimitado, que tiene una vanidad ilimitada, que tiene o cree tener una capacidad ilimitada, cuyo placer está en la acción y cuya vida es el trabajo".<sup>17</sup> De modo que, teniendo facultades superiores a las otras ramas del poder, instinto de ataque y no sólo capacidad, sino necesidad orgánica de trabajo, reúne las condiciones más completas para desconcertar la armonía del Gobierno y defraudar las previsiones mejor calculadas de la ley fundamental. Pero hay más que Bagehot en sus frases citadas, y escritas por comparación con las limitaciones que al Presidente imponen la fatiga, los placeres, la sociabilidad y su psicología de individuo, no debía tomar en cuenta: la irresponsabilidad del Congreso (con especialidad la Cámara más numerosa), lo hace audaz e imprudente; su modo de elección en que juegan más que en otra alguna los elementos demagógicos, le dan, por lo general, una mayoría inferior a la tarea; individualmente suelen sus miembros no tener opinión en los negocios que se someten a su voto; en conjunto, se deja arrastrar por la elocuencia burda que lo fascina, con más docilidad que por los razonamientos graves enderezados a persuadirlo.

---

<sup>17</sup> W. Wilson. Congressional Government.-Bagehot.-Principles of Constitutional law.

En la Cámara de Diputados de Washington, los representantes piden con frecuencia que se suspenda la sesión en el momento del voto, porque no saben qué hacer y necesitan acudir a los más enterados del asunto para orientarse; su opinión personal es nula, la labor abundante y rápida, y hecha así imposible para la deliberación de un cuerpo cuyo valor depende precisamente de que está constituido para deliberar, la discusión, y aun el voto de la Cámara, se ha sustituido por la discusión y el voto de las comisiones permanentes, que no debe decirse ya que dictaminan, sino que resuelven por sí solas los negocios del Estado. En cada comisión prevalece el "chairman" que la preside, y no obstante la trascendental importancia de sus excepcionales funciones, los "chairmen" son nombrados directa y exclusivamente por el "speaker" de la Cámara, que asume así un poder enorme en las funciones del estado. Si hemos de hablar ateniéndonos a los casos generales, debemos decir que la única función seria y consciente de la Cámara se ejerce en la elección del "speaker", que se hace por la mayoría de votos... del partido que en la Asamblea domina.

Nos referimos así a la democracia más culta de las que tienen adoptado el sistema de gobierno presidencial.

En las sujetas al parlamentario, la Cámara más numerosa es de una intelectualidad mucho más alta, porque la participación eminente que toma en el gobierno de la nación hace de la elección de los diputados el acto de mayor importancia para el país, y el objeto de la intervención solícita de los elementos serios de la sociedad y especialmente del mundo político. En las Cámaras de representantes de Inglaterra y Francia se sientan muchos hombres de primer orden, profundos en ciencia política, maestros de la diplomacia, consumados juristas, soldados y marinos de fama, elocuentes oradores; la opinión personal puede ser, si no enteramente general, en gran mayoría; pero sometida a las necesidades de partido, y dentro del partido al grupo, a las fracciones, que en Francia, sobre todo, dan a las deliberaciones de la asamblea su fisonomía especial y a las votaciones su rumbo fijo. La importancia del voto que cambia el Gobierno en un día y que decide de todos los actos del Ejecutivo, es decir, de toda la vida diaria de la Nación, hace la discusión apasionada, violenta, que tiene más de disputa que de deliberación, y se llega al momento de decidir con el "sí" o el "no" de la soberanía del pueblo, en una atmósfera cargada de rencores y de amenazas, que vibra todavía con las palabras malsonantes de los interruptores y los golpes de martillo del presidente, y que tal vez agitó un puño alzado para abofetear o algunos tinteros arrojados a distancia para herir.

No hay cómo elegir entre una asamblea como la americana, que casi llenan medianías y aun nulidades, en que la costumbre de hablar va decayendo más y más, que sometida a los comités está a punto de abdicar por completo sus funciones de cuerpo deliberante, y otra asamblea como la francesa, en que hay representantes de gran calidad, por talento y por ciencia; pero que se agita sin cesar en la lucha contra el Gobierno y hace de ella la ocupación preferente, casi única, tornando la discusión un combate de elocuencia a veces ahogada por clamores, insultos y denuestos. La nación americana tolera y compensa el mal con

la fuerza que toma de su incomparable y sana juventud, como un cuerpo vigoroso y nutrido soporta y repara la enfermedad local de un miembro; la francesa sobrepone su bienestar de riqueza acumulada, su cultura superior y el patriotismo que constituye su virtud salvadora, en medio de constantes amenazas de reacción y de complicaciones internacionales. Pero ni una ni otra nación tienen la asamblea ideada por los legisladores constituyentes para las más elevadas funciones que confiere la soberanía popular, y cada una por su camino sigue una marcha que aún no da muestras de suspender ni desviar y que puede conducir al país a profundas alteraciones en el sistema de gobierno.

¿Cuál será la tendencia en México de un Congreso libertado de imposiciones por la elección real de los distritos electorales? ¿Cuál su influencia en el sistema especial de gobierno que habrá de surgir de la letra de la Constitución combinada con nuestro carácter, nuestra educación y nuestra idiosincrasia? No es posible acertar en las respuestas, si se quieren determinar con precisión los detalles o con delicadeza de matices; pero sí pueden señalarse los peligros más serios, con la certidumbre de no errar por mucho en los temores, y consecuentemente apuntar los medios de conjurar los mayores y más seguros males, para dejar a las sorpresas de la práctica la menor influencia posible.

La reacción natural que producen en el espíritu público los efectos malos de una situación presente, le hacen ver mal los efectos buenos que también trae consigo y lo inclinan completamente a favor de una situación diametralmente contraria, cuyos lados inconvenientes deja de percibir. La preponderancia absoluta del Ejecutivo en nuestro régimen político, levanta la esperanza en el Legislativo y lo llena del prejuicio de todos los salvadores en promesa. La Nación aspira a un régimen en que el Congreso predomine, y por sacudir la omnipotencia del Presidente de la República, no teme su nulificación, porque no la ve como un mal ni supone la omnipotencia de las Cámaras, de que no tiene experiencia ninguna. Este apoyo de la opinión pública, con que de pronto contaría un Congreso libre, es lo que lo hace más peligroso para el equilibrio de los poderes nacionales y para la estabilidad de las instituciones.

Falto el país de órganos electorales, que sólo el ejercicio del sufragio crea y perfecciona, no hay que esperar que en las primeras elecciones intervengan poderosamente los elementos conservadores, que son los dueños de la riqueza, de la cultura y del buen juicio que hay en toda nación; pero aún es difícil que tales órganos lleguen a ser muy útiles para la buena designación de representantes, porque en los países de sistema presidencial el interés se encuentra en la elección de presidente, y como en los Estados Unidos, la de diputados se abandona a los políticos de oficio, que son, por lo común, hombres de segundo orden, si se clasifica por ilustración y patriotismo. Nuestros Congresos (los primeros sin duda alguna), se formarán, en su mayoría, de hombres logrados por el prestigio de pequeñas localidades o por intrigas mañosas en que triunfa una habilidad lugareña; de políticos de los Estados, que suelen desenvolverse y tomar grandes proporciones en el medio amplio y favorable de la capital; de algunos avezados a las tareas legislativas por servicios anteriores, prontos a usar de una libertad que

antes no tuvieron, y que es probable que deban sus credenciales a la influencia, que no llegará a ser nula, de los gobernadores. Un Congreso compuesto de personalidades así, tendrá probablemente cualidades de buena fe, de interés por los Estados y de dedicación preferente a sus tareas, y dará además la ventaja de sacar a luz hombres que renueven las filas de la política, debidos a la espontaneidad del medio, que es la gran reveladora de los caracteres y los talentos. En cambio, aun cuando cuente con hombres de nota, la medida intelectual común será en tales asambleas bien estrecha, y la instrucción en ciencia política y en los variados conocimientos que la enriquecen y ayudan, bien escasa.

Los escépticos dirán que este Congreso se someterá al Ejecutivo, como los anteriores, por promesas o por hábito; no afirmaremos lo contrario; pero, en tal caso, estaremos fuera de la suposición de las Cámaras independientes y no habremos adelantado nada en el desenvolvimiento de las instituciones. Ningún peligro; pero ningún progreso.

El Congreso libre es el que se da cuenta de su importante papel, que estudia sus facultades, que se siente el primero de los poderes y se hace en seguida invasor, provocador y agresivo. Si su cultura general es baja, como en el que hemos previsto, la hostilidad es irreflexiva, porque procede de concepciones erróneas que le dan como primera y hasta como única la convicción de su omnipotencia y el sentimiento de su irresponsabilidad; la resistencia del Ejecutivo a la invasión de su terreno jurisdiccional, le parece rebeldía y desborda la elocuencia de los oradores, siempre convincente para los bancos mudos; y después de algún tiempo de cargarse de excitantes del orgullo, de estimulantes de la codicia, acaba por persuadirse de que debe someter incondicionalmente al jefe del Poder Ejecutivo u obligarlo a dimitir.

En septiembre de 1861, el Congreso reunido en mayo, que contaba en su seno gran número de hombres distinguidos, encontró muy natural, casi como el ejercicio de una de sus más sencillas facultades legítimas, pedir al Presidente Juárez que se retirara del gobierno, entregando el poder al Gral. González Ortega. La forma empleada no tenía nada de común con los procedimientos parlamentarios, pues se hizo por medio de una petición que suscribieron cincuenta y un diputados. A ella se opuso otra, firmada por cincuenta y cuatro representantes, que apoyaron al Presidente; de modo que si del total, los hostiles hubiesen obtenido tres adhesiones más, la posición de Juárez habría sido tan falsa, que el presidente hubiera tenido que llegar a la dimisión o al golpe de Estado. Y si se considera que Juárez acababa de realizar el triunfo de la constitución y de la Reforma, digno de los lauros que no le ha escatimado la Nación; que su elección reciente era un voto de confianza de la República que no debía desmentirse por los representantes del pueblo; y que, por otra parte, el país seguía revuelto y amenazado por los enemigos del partido liberal, se verá en este hecho lamentable, de qué errores de criterio, y de qué faltas de lealtad y aun de patriotismo es capaz la colectividad de hombres de buen criterio y patriotas, cuando los alucina la omnipotencia de las facultades legislativas.

Cuando no se llegue a extremos tales, el Congreso no dejará de pretender la supremacía que a tan poca costa le ofrece su autoridad soberana de hacer las leyes de que vive la Nación, y su influencia que origina y sustenta la amenaza de paralizar las actividades del gobierno; introducirá subrepticamente una forma de parlamentarismo forzado, hecho a expensas de la libertad del Ejecutivo y merced a complacencias tímidas de éste o a concesiones que le arrancará el temor de choques violentos entre los dos poderes. Esta degeneración del sistema constitucional establecido, ha llegado a iniciarse aun en el Gobierno americano, mejor preparado que el nuestro por su ley suprema y tan francamente sostenido por el pueblo. ¡Con cuánta facilidad no se determinaría en el débil organismo del nuestro y cuánto no avanzaría en su trabajo de dominar al Ejecutivo hasta hacer de él un simple instrumento!

En todo lo que precede hablamos del Poder Legislativo, del Congreso, porque las dos asambleas que lo forman concurren a la expedición de las leyes en ejercicio de casi todas las facultades de su institución; a veces el Senado podrá ser también, en sus facultades específicas, invasor y opresor del Ejecutivo; pero es un hecho constante que el predominio del Congreso se resuelve a la postre en la supremacía especial de la Cámara de Diputados. En los gobiernos parlamentarios es la Cámara popular quien hace y deshace los gobiernos; el Senado, reducido a la mera condición de revisor, raras veces se atreve a reformar un proyecto que la otra Cámara le envía, y cede poco a poco sus prerrogativas más importantes. En Francia, el Senado tiene un papel de segunda línea; en Inglaterra, la Cámara de los Lores viene cediendo el terreno a los avances democráticos de los Comunes desde hace un siglo, y recientemente le rindió, sometido por fuerza, el derecho de veto en los presupuestos votados por la Cámara baja.

El peligro de la Cámara única viene así envuelto en el predominio del Congreso, amenazando con todos los males que le son inherentes, y con la violación del sistema constitucional. Quizá la subordinación del Senado, en los países europeos regidos por gobiernos de Gabinete, dependa en mucho del origen hereditario o menos popular de sus miembros; pero no es ese el motivo único ni probablemente el principal. La causa primera está en que un cuerpo, cuanto más numeroso, es más imprudente, más audaz y más irresponsable; el Senado tiene que acogerse a la prudencia para evitar fricciones de trascendencias graves, y la prudencia está siempre en las fronteras de la debilidad.

## CAPÍTULO XII

### LAS ARMAS DEL CONGRESO

#### I

Las limitaciones del Poder Legislativo en su función, que por sólo ser la suprema es un amago constante, necesitan estar fuera de él; pero no pueden encomendarse a un poder especial encargado de revisar las leyes, como el Poder Conservador de 1836, porque entonces el revisor sería el supremo y la dificultad quedaría en pie. Tampoco pueden los medios de limitación ser absolutos en su efecto, porque bastaría para nulificar la acción del Congreso y se caería en mal mayor que el que debiera remediarse.

A efecto de impedir el abuso de la función legislativa, así para preservar las instituciones como para dar medios de defensa al Ejecutivo, se ha apelado a la renovación frecuente de los diputados, que pone a la opinión pública en ocasión de declararse en pro o en contra de su política, confirmándoles o retirándoles sus poderes. Los electores son los mejores jueces para resolver los conflictos entre el Presidente y las Cámaras; pero esto supone una opinión pública vigilante, celosa y activa, que para nosotros deja el remedio entre las teorías falaces en que ya abundamos. La ley inconstitucional cae bajo la acción de la justicia federal que restablece los principios violados; pero los medios de limitación que se buscan deben referirse a la función legislativa en el momento de trabajo y no a las leyes que han sido ya aprobadas.

Los medios ideados para influir en la acción legislativa, consisten en dar intervención en ella al Ejecutivo en forma tal que importe una participación suficiente para coartar la libertad absoluta; pero no bastante para reducirla a una apariencia, ni destructora de la autoridad del Congreso. Se refieren unos a la reunión y separación de los representantes para sus sesiones, y otros a la formación de los proyectos o a la expedición de las leyes.

El Presidente de la Unión americana tiene, con respecto a las sesiones del Congreso, dos facultades de gran valor. Puede por sí solo convocar a una o a las dos cámaras a sesiones extraordinarias, y como previamente se fijan las materias que han de tratarse en ellas, el Presidente, que carece de la facultad de iniciativa, puede por este modo, no sólo iniciar leyes, sino obligar al Congreso a estudiar y resolver un asunto de manera especial, como objeto único de su reunión. Puede también cerrar las sesiones ordinarias cuando lo juzgue oportuno contra la voluntad de la Cámara de Diputados, si el Senado

está de su parte; porque el Congreso no tiene día fijo para concluir sus trabajos, y si las dos cámaras no se ponen de acuerdo para determinarlo, el Presidente resuelve el conflicto. No hay para qué aquilatar la importancia que llega a asumir esta atribución para contener a una cámara en circunstancias difíciles, o cuando hay motivos para temer excesos legislativos u hostilidades apasionadas y crecientes. El abuso del Ejecutivo no es fácil, puesto que se ha de contar con la aquiescencia del Senado para dar fin al período de sesiones; pero este cuerpo, que raras veces se afecta con las agitaciones de la asamblea popular, no negará su concurso al presidente cuando obre inspirado por las exigencias de la tranquilidad pública o por intereses de política sana.

Nuestro sistema tiene el inconveniente de los períodos fijos de sesiones que ni el mismo Congreso puede reducir, aunque no haya materia para llenarlos. Esta necesidad de reunirse es casi una obligación de legislar, que provoca el deseo de discurrir iniciativas y estimula la facultad de invención en los representantes, amenazando con una fecundidad poco deseable.

Lo que sí puede nuestro Congreso es ensanchar el período de sus tareas, ya sea prorrogando los períodos ordinarios (hasta un mes el primero y hasta quince días el segundo), ya sea reuniéndose en sesiones extraordinarias sin tiempo determinado. Contando con ambas prórrogas, el Congreso puede permanecer reunido siete meses del año, y si le place, añadiendo una o dos convocatorias extraordinarias, puede estar en asamblea casi sin interrupción. El Ejecutivo es impotente para evitarlo, y parece que de ello hayan cuidado nuestros legisladores con una asiduidad bien meditada, tanto por los períodos fijos e inalterables de sesiones, como porque se ha apartado al Presidente de toda intervención en las prórrogas y la tiene muy restringida en las convocatorias. El decreto de prórroga no pasa al Ejecutivo para observaciones, como es regla general para todos los proyectos, por prohibición expresa del segundo párrafo, inciso H, del artículo 71 de la Constitución.

El Presidente americano convoca, por su propia autoridad, a una o a las dos Cámaras para un período extraordinario de sesiones, determinando los asuntos que han de ser materia de sus tareas; la Constitución, al atribuirle esta facultad, le deja la responsabilidad de su ejercicio, precisamente porque no lo sujeta a condición ninguna; sólo indica que la convocación debe hacerse en extraordinarias ocasiones, es decir, en casos que justifique una necesidad de los negocios públicos y cuya calificación se encomienda al hombre que ha merecido la confianza de la Nación para el más elevado puesto. Pero nótese que no sólo hay en esto de importante que el Presidente obra en esta atribución por su propia autoridad y sin taxativas ni obstáculos, sino que hay impotencia constitucional en las cámaras para reunirse extraordinariamente por su propio acuerdo. Su soberanía consiste en la libertad de sus deliberaciones y en la independencia de su voto; pero el abuso legislativo y las confabulaciones para intrigas políticas no encuentran facilidades en medio de estas sabias disposiciones.

En nuestro sistema, las reglas están dictadas por un principio enteramente opuesto. Es el Congreso quien tiene a su voluntad la convocación, la declaración del programa de las sesiones, la duración de éstas; son para el Ejecutivo, las condiciones, la intervención estrecha y las dificultades. La Comisión Permanente puede, cuando guste reunir a las Cámaras, determinando el objeto de las sesiones; sólo debe oír al Ejecutivo antes de aprobar el proyecto de convocatoria, lo cual simplemente significa que anticipe un dictamen que tiene el Presidente el derecho de dar en todo proyecto de ley cuando se le comunica para que haga observaciones.

El Ejecutivo puede proponer a la Comisión Permanente la convocación del Congreso; pero es ella la que tiene la autoridad de aprobarla y puede negarle su aquiescencia o modificar a su arbitrio la materia de las sesiones, la fecha de la apertura o la duración del período. Y hay más todavía como obstáculos al Presidente: para aprobarse el proyecto de convocación, se requiere el voto de dos tercios de los miembros presentes, exigencia no difícil de satisfacer cuando la iniciativa es de la Comisión misma, que en reunión plena sólo cuenta veintinueve representantes, entre quienes, por lo mismo, el acuerdo es muy posible; pero que deja para las iniciativas del Gobierno muy escasas probabilidades de aceptación en épocas de soberbia congresionista o de relaciones no muy serenas entre los dos Poderes. En nuestra historia tenemos un caso elocuente: en julio de 1861, el Congreso se reunió en sesiones extraordinarias con el fin concertado de deponer al Presidente Juárez.

Cuando estas condiciones se estiman teniendo en cuenta la propensión natural del Congreso a suponerse el único representante de la voluntad de la Nación y a tomar de tal supuesto motivos de altivez y fueros de autoridad suprema, se comprende que es ésta una situación constitucional digna de considerarse muy seriamente. Nótese la gran diferencia que hay entre la posición que guardan, con relación a estos puntos, el Presidente americano y el de México, y recuérdese que en la Constitución sajona no hay línea que no sea obra consciente y meditada, ni expresión cuyo sentido práctico no fuese previsto y aceptado por los eminentes legisladores de Filadelfia.

Esta libertad excesiva del Congreso, que lo pone por encima del Poder Ejecutivo impotente, y que en días de desacuerdo puede costar muy cara a la Nación, surge desde luego el efecto moral de despertar la soberbia del poder más propenso a creer en su omnipotencia y a demostrarla en sus acciones. Es imposible que un congreso, armado por el voto de los distritos electorales, sienta y palpe su superioridad en la ley y se abstenga por moderación de ostentarla en el ejercicio de sus funciones.

## II

Tomada de la Constitución americana tiene la nuestra un precepto indispensable, que adoptaron también las de varias naciones del Sur, y que de seguro ponen en práctica en virtud de principios más generales aun las repúblicas que no lo

copiaron en su expresión concreta. Nos referimos a la amplia facultad legislativa que contiene la fracción XXX del artículo 72, y que autoriza al Congreso "para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes (las del Congreso mismo) y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

Suprimir esta facultad sería imposibilitar el desenvolvimiento de la Constitución y el perfeccionamiento del sistema administrativo, y dejar al arbitrio de cada departamento la interpretación de sus atribuciones especiales y los medios y formas que hubieran de emplear en su desempeño; pero da al Legislativo una amplitud de acción tal, que sirvió en 1867 al Congreso americano para dictar la ley conocida con el nombre de "Tenure of Office Act", que, entre otros, quitó al Presidente la libertad de remover a los Secretarios de Estado sin la aprobación de la Cámara de Senadores. Este verdadero atentado, que motivaron las desavenencias del Presidente Johnson con la mayoría republicana que prevalecía en el Congreso, no se sostuvo más que dos años en todo su valor; pero aunque suavizada en 1869, la ley no se derogó sino a los veinte años de su expedición. En una nación latina, el terreno ganado por el Congreso no se recupera por el Ejecutivo, sino por una revolución o una dictadura.

La fracción citada marca un límite al legislador, puesto que da a las leyes el objeto de "hacer efectivas" las facultades que la Constitución otorga; no es, pues, admisible que, a pretexto de dar medios de efectividad, la atribución constitucional se restrinja o se amplíe; pero todas las disquisiciones que sobre el precepto se hagan, por buenas que sean dentro de la doctrina exegética, se hacen a un lado en el momento de dictar la ley, mayormente si es en ocasión de malavenidas relaciones entre los dos poderes. Para desdeñar las exigencias de una interpretación estricta habrá siempre el pretexto (o quizá la buena razón), de que es imposible reglamentar el ejercicio de una atribución específica sin tocarla, dar medios para una acción sin que la acción se limite por los medios; y no será descaminado decir que necesariamente la ley que reglamenta una facultad deja menos libre a quien la tiene, que la frase breve y general que la expresa, entregada a la propia interpretación del funcionario.

Si el congreso, por motivos de desavenencia política o por resentimientos personales, llega a ser un adversario del jefe del Gobierno, y se entabla entre ambos la lucha, se propondrá expresamente abatirlo y lo conseguirá sin duda, con dictar leyes reglamentarias de intento restrictivas de las facultades del Presidente, como sucedió en el caso de Johnson; y como entonces, la renovación del Presidente vendrá a restablecer la armonía de los Poderes; pero el mal que se trató de hacer a un hombre persistirá en la ley, obrará sobre sus sucesores, sobre el funcionario, es decir, sobre las instituciones viciadas por pasiones y rivalidades de momento.

Pero no hay necesidad de casos tales (nada raros por cierto), para que la influencia de la facultad legislativa a que aludimos se haga sentir, falseando los principios cardinales de la organización constitucional; basta la acción libre del

Poder Legislativo, su vida real, que es toda iniciativa y deliberación y abarca desde los problemas más graves y las cuestiones más arduas que se presentan a la República, hasta las disposiciones más nimias de detalle, si en ellas le place intervenir. "Su vida es el trabajo y su placer es la acción", y esta acción es ardiente, progresiva, porque labora con la palabra, con la discusión que es lucha, y tiene los más enérgicos estímulos para alentar al hombre y empujar a una muchedumbre. En diez años de ejercer libremente la iniciativa un congreso de temperamento latino y tradiciones revolucionarias, habrá expedido un gran número de leyes sobre las atribuciones que el artículo 85 confiere al Presidente de la República, y sobre las que se encuentran diseminadas en el cuerpo de la Constitución, y no habrá probablemente una que no sea restrictiva. El Presidente se verá encerrado en un círculo de hierro, y cada día más desarmado, pasará a la condición de agente ejecutor de los mandamientos legislativos, para constituir un sistema de gobierno que ni quiso la Ley suprema, ni cuadra con nuestras necesidades, ni es sostenible por un pueblo sin educación política.

El Congreso puede también, a mayor abundamiento, "crear o suprimir empleos públicos de la Federación; señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones", y esta atribución es tan indispensable como la que hemos examinado; pero con ella el Legislativo puede desorganizar la administración encomendada al Ejecutivo y paralizar su acción en el ramo que le convenga por vía de amenaza o de ataque en ocasiones de rivalidad.

La fracción II del artículo 85 faculta al Presidente para nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión en general, siempre que su nombramiento o remoción no se determinen de otro modo en las leyes; lo que equivale a poner a discreción del Congreso la amplitud de la libertad que se da al Ejecutivo. La ley puede poner fuera del alcance de éste a todos los empleados que, por la naturaleza de sus funciones, deben estarle subordinados, y con un poco de imprudencia, de hostilidad o de prurito de mando, es posible que coloque a los subalternos en condiciones de relajar toda disciplina y aun de alzarse a la insolencia.

Esta disposición, en la extensión que tiene, no es, como las dos anteriormente expuestas, una necesidad imprescindible. Tal vez los constituyentes de 57 no pretendieron modificar a fondo la prescripción de la ley americana, que es mucho mejor; mas al emplear una expresión general, alteraron con desventaja el modelo. Según éste, el Congreso puede por leyes atribuir el nombramiento de los empleados inferiores al presidente solo, a los tribunales o a los jefes de Departamento, que son los Secretarios de Estado; y fuera de que en esta forma el Congreso tiene ya una regla fija que limita el alcance de sus leyes, si puede retirar al Presidente la facultad de nombrar a los empleados, la deja siempre a los Departamentos del Ejecutivo, con excepción de los de la administración de justicia.

La ley puede en México someter muchos de los nombramientos del resorte del Ejecutivo a la aprobación de una Cámara, dejarle sólo la elección en terna que le

presenten los jefes de oficina, darle apenas una intervención secundaria en cualquier forma o conferir a autoridad distinta, sin noticia del presidente, la designación de los empleados; puede reducir, en términos análogos, la facultad de removerlas o negársela absolutamente, privándolo de un poder que, si absoluto amenaza a los empleados, debilitado desconcierta los servicios en que descansa toda la administración pública. Si se adoptan resoluciones como éstas, la posición del jefe del Gobierno llega a ser humillante y comprometida con sus propios inferiores, a punto de que si por este camino el Congreso se propusiera una campana de hostilidades, no es fácil que hubiese hombre que aun por apego al cargo se resolviera a resistirla.

El poder nombrar y remover, puesto con libertad absoluta en manos del Presidente, es de una inconveniencia innegable; pero el que tiene el Legislativo para someter al Presidente a un papel pasivo en cuanto se refiere al personal de las oficinas que del Ejecutivo dependen y que son los instrumentos de su labor, es absurdo y disolvente. Esta arma es bastante por sí sola, en momento de desavenencias entre ambos poderes, para determinar la supremacía del Legislativo, que no necesita de tanto para propender a la omnipotencia tentadora a que su naturaleza lo inclina y para cuya adquisición está singularmente dotado.

La facultad amplia del presidente, que la Constitución americana quiso limitar, surtió malísimos efectos mientras se mantuvo sin restricciones por falta de leyes reglamentarias. El principio proclamado y puesto en vigor en la época de Jackson, de que "los despojos de los vencidos pertenecen al vencedor", se realizó en forma brutal durante Mucho tiempo, removiéndose al triunfo presidencial de un partido a casi todos los funcionarios empleados de la administración anterior. El procedimiento no sólo era una práctica de irritante injusticia que privaba al bueno servicio de las ventajas del estímulo en los empleados inferiores, sino que fue la causa de que la codicia de los empleados se tomara como resorte para mover la política baja de la lucha electoral, poniendo de un lado a los millares de individuos que poseían los empleos y del otro a los más numerosos aún que esperaban, con el triunfo, su parte en el botín. La corrupción cundió en los servicios inficionados de política, y la política rebajó sus medios en la proporción en que rebajó sus móviles. La materia llegó a ocupar la atención especial de los hombres de gobierno; así las leyes han exigido exámenes de aptitud a los aspirantes a empleos de cierta clase, y en los comienzos del siglo, 43,400 de ellos estaban sometidos a esa regla de los 130,000 civiles que se calculaban en el Gobierno federal.<sup>18</sup> Aún quedan muchos sin esa garantía; pero aparte de la obra de las leyes, han ganado bastante las costumbres en pro de la moralidad antes desconocida en la distribución de los cargos.

Entre las sorpresas que a nosotros nos guarda la lucha electoral democrática, es muy probable que esté la aparición de los "despojos" a la americana, porque, más que una invención, son un producto espontáneo del sistema, cuyo crecimiento, antes que las leyes, estorban en los países cultos la moralidad social y la energía

---

<sup>18</sup> Bryce. The American Commonwealth. Vol. II, pág. 140.

siempre en vela de la opinión pública. Pero mientras la elección popular nos trae esas revelaciones, notemos que a realizarla se ha resistido siempre la fuerza preponderante del Ejecutivo, y que entre los elementos de su fuerza, es quizá el primero la facultad de remover a muchos millares de asalariados. El afán de conservar o de adquirir un cargo que asegure un sueldo, mueve aun ejército numeroso en todos los países, y mucho más en un país pobre de empresas y trabajos privados, falto de estímulos para la iniciativa personal y poblado por gentes que tienen, por tradición y por herencia, más apego a la tranquilidad con estrecheces que audacia para perseguir las mejores esperanzas eventuales. Este afán es el que produce la sumisión temerosa de la legión de empleados y la sumisión codiciosa de cientos de millares que quieren sustituirlos.

"Sin duda es peligroso, dice Bryce (y el sistema de los despojos lo demuestra) dejar todos los empleos públicos a disposición de un jefe del Poder Ejecutivo esclavo de su partido, que hace de su poder un uso exclusivamente político. Y sin embargo, por otra parte, es necesario reconocer que un presidente debería ser libre para escoger sus principales consejeros y ministros, y que le es bien difícil asegurar el buen funcionamiento de los servicios civiles, aun los más ínfimos, si no le es permitido revocar a los titulares sino por razones determinadas, tales como las que pueden invocarse ante un jurado". Mayor hubiera sido la perplejidad del notable escritor inglés, si el caso de la constitución mexicana se hubiese presentado en el problema, proponiendo la disyuntiva de abandonar los empleos al arbitrio del Presidente o entregarlos al Congreso como una prerrogativa sin condiciones y como arma posible contra el jefe del Ejecutivo. Los dos extremos son más graves de lo que parecen a una estimación superficial: el uno rinde a la discreción del Presidente las voluntades sumisas que cimentan el poder de las dictaduras; el otro pone a merced del Congreso los elementos de la acción ejecutiva para someter al jefe del Gobierno y establecer la tiranía parlamentaria. La Constitución americana se inclinó al primer extremo y la nuestra se puso resueltamente en el segundo.

Sin embargo, la americana tenía menos que temer de la libertad legislativa, porque el veto presidencial es en ella tan fuerte, que modera la acción del Congreso y puede contener sus agresiones, en tanto que en la nuestra apenas si puede llamarse veto porque se asemeja y sustituye a esa alta prerrogativa. Lo cierto es que sólo se salvan los dos escollos por medio de leyes que dicten el buen sentido, el interés del bien público y el sentimiento de justicia para con los que se consagran al servicio del Estado, y leyes así pueden esperarse de la cooperación de los dos Poderes: mas no del arbitrio de uno solo.

Las otras dos atribuciones de que hablamos antes y que consideramos tan indispensables en el Poder Legislativo como peligroso contra el Ejecutivo, tienen también este único medio de moderación: el veto.

### III

Cuando de 1870 a 74 se hicieron las reformas necesarias en la Constitución para establecer el sistema bicamarista, podía esperarse que, alejados los días de las revoluciones triunfantes en que el espíritu público se vuelve extremadamente congresista, hubiese predominado el deseo de equilibrio que demostraba el establecimiento de la segunda Cámara; pero parece que, a pesar de las conocidas opiniones de Lerdo de Tejada, hubiese predominado un espíritu de preferencia y hasta de parcialidad a favor de la Cámara de Diputados.

Sólo por una inclinación celosa del poder de ésta puede explicarse que entre las facultades exclusivas que se le asignaron, figuren las que expresa la fracción VI, inciso A, del artículo 72: "Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél". Vamos por comodidad a invertir el orden en que están expuestas.

Es frecuente en las constituciones de los diversos países, la regla de que toda iniciativa que se refiera a impuestos se examine primeramente en la Cámara de Diputados, siguiendo la concepción de que, aunque las dos constituyen el cuerpo legislativo, aquélla representa, por su origen, la voluntad de los ciudadanos, a diferencia de la de Senadores, que tienen una delegación de la personalidad de los Estados, y es al pueblo directamente, y no a las fracciones políticas de la Nación, a quienes interesa y afecta toda ley que imponga y distribuya las cargas del impuesto. También es propio que en esta materia los senadores no tengan el derecho de iniciar que en general les concede el artículo 65, ni las Legislaturas tampoco; los primeros, porque su facultad de iniciativa se tiene que ejercer ante su Cámara y nunca ante la colegisladora; las segundas, porque aisladas en su localidad, no es probable que tengan el especial conocimiento de la difícil materia de las finanzas generales, y porque sus miras, limitadas al interés particular de sus pueblos, las hacen sospechosas de una parcialidad que no promete idoneidad para proyectos viables y dignos de ocupar la atención del Congreso de la Unión. Pero no hay sino razones en contra respecto a excluir al Ejecutivo, puesto que está, por su experiencia, en condiciones de calcular mejor los productos del impuesto y conoce a fondo y con detalles las circunstancias de la materia imponible en todo el país, la posición del contribuyente, los sistemas de exacción y el efecto moral que un impuesto nuevo o la modificación de los existentes puede causar a la nación. De hecho la comisión respectiva del Congreso es incapaz de hacer una obra siquiera mediana en esta materia sin informes muy minuciosos y aun sin la inspiración del departamento hacendario del Ejecutivo; será éste, en el fondo, el autor del proyecto, y en tal caso es más sencillo dejarle su iniciativa constitucional que, por lo demás, no produce inconveniente visible.

El presupuesto de egresos se presenta por el Ejecutivo a la Cámara el penúltimo día del primer período de sesiones; es decir, el 29 de Abril y pasa a una comisión especial de cinco miembros que la examina durante el receso y han de presentar dictamen el 17 de Septiembre, segundo día del segundo período.

Aprobado, pasa directamente al Ejecutivo para observaciones, sin intervención del Senado, cuyo espíritu de moderación y prudencia se considera innecesario cuando se trata de establecer la inversión de los fondos públicos, producto del sacrificio exigido a los contribuyentes.

Este exclusivismo de la Cámara inquieta y propensa a la discusión fogosa y a la resolución apasionada, en materia que exige reposo y estudio de detalles, no se encuentra en la constitución de ninguna de las naciones importantes del Continente. La de la Argentina, la del Brasil y la de Chile someten el examen de los gastos anuales al Congreso, como todas las leyes propiamente tales. En cuanto a los Estados Unidos, no sólo se hacen pasar las leyes de egresos por las dos Cámaras, sino que, en la práctica, sucede que el Senado toma una participación tan principal en la discusión, que influye quizá más que la Cámara popular en el resultado definitivo. Es común que el Senado, tardo en sus procedimientos, concluya la revisión en los últimos días de las sesiones, y la otra asamblea, ante la premura del tiempo, adopte el camino de las transacciones, a las que se llega por comisiones de las dos cámaras, que tratan y concluyen las diferencias por medio de concesiones en que siempre obtiene el Senado muchas de las reformas que acordó.<sup>19</sup>

Ignoramos en dónde fue a tomar el legislador inspiración para este precepto, que es, por otra parte, de una inconsecuencia que raya en contradicción. No se aviene con la fracción XI del artículo 72, porque el presupuesto de egresos crea y suprime empleos, señala sus dotaciones y las aumenta o disminuye muchas veces, y aquella fracción señala estas atribuciones al Congreso general; de modo que pudiera sostenerse que en el presupuesto anual no puede hacerse modificación con respecto a empleos, lo que sería extravagante, o que todo lo que con relación a ellos contenga debe pasar a la revisión del Senado, lo que sería infringir la fracción VI del inciso A, que es terminante. La otra inconsecuencia, si no es legal es científica: imponer al Senado la responsabilidad de decretar los impuestos necesarios para cubrir gastos en cuya adopción no tiene injerencia; lo que vale tomar parte en la acción legislativa que más lastima a los pueblos, sin tenerla en la que puede aliviarlos; dar su aquiescencia al gasto sin poder hablar de economías.

No sabemos de qué será capaz una Cámara de Diputados con independencia de acción respecto al Ejecutivo, y con los ojos vueltos de continuo a su distrito electoral de quien espera la renovación de sus poderes; pero tenemos, para conjeturas, el empleo de Francia, cuyo presupuesto, de año en año aumentado, toca ya en los cinco mil millones de francos, en mucho por razón de la solicitud que cada diputado manifiesta por favorecer las obras benéficas de su distrito, lo que produce una alza de gastos por concesiones recíprocas de los representantes. Y luego la Cámara popular, por su psicología de colectividad y sus procedimientos de oratoria efectista cede fácilmente a las insinuaciones de la piedad, que con frecuencia es generadora de injusticias y de ilegalidades, sobre

---

<sup>19</sup> Wilson.- Congressional Government.- Chap. II.

todo cuando se la puede satisfacer con los fondos públicos.<sup>20</sup> El Ejecutivo sin Senado que lo ayude ni veto que lo proteja, tiene que ceder y que aceptar.

Pero su situación es más grave todavía por lo que se refiere a las cuentas que debe presentar juntamente con el proyecto de presupuestos, que pasa al estudio de la misma comisión especial, y sobre la que el voto exclusivo de los diputados resuelve en los mismos días en que los gastos se decretan. Hasta la simultaneidad de los dos trabajos concurre a juntar la solicitud de la aquiescencia con la amenaza del desquite.

Tampoco contienen esta facultad exclusiva las constituciones que antes citamos. En la Argentina, el Brasil y Chile, la revisión de las cuentas es atribución del Congreso general. Lo mismo pasa en los Estados Unidos, en donde la experiencia ha revelado por añadidura que la Cámara de Senadores pone mayor asiduidad en esa importante tarea que su colegisladora, pues es aquélla la que ha descubierto los grandes peculados que ésta pasó inadvertidos en su revisión.

Si con el presupuesto la Cámara popular tiene en sus manos el poder de trastornar todo el plan administrativo del Gobierno, necesariamente ligado con los gastos que se consultan para el año siguiente, si puede modificar todo el sistema del servicio público encomendado al Ejecutivo y en que la acción expedita y eficiente de éste se funda, en el examen de las cuentas que abarcan todo el movimiento de los caudales de la Nación (y de que es tan fácil hacer desconfiar a la opinión del vulgo), la honorabilidad de la administración y el prestigio de su jefe quedan a merced de la Cámara, que puede hacer sospechosa la conducta del Gobierno con sólo diferir la aprobación so pretexto de in versiones que no se explican, o puede hacer que resueltamente se condene de equívoca o de culpable, consultando investigaciones maliciosas. En ningún otro caso se presenta al Ejecutivo en desamparo igual, frente a una Cámara hostil por disensiones políticas que son poderosas para hacer buenos todos los medios de ataque, o frente a una asamblea que, aspirando a ser única en el mando, trate de sojuzgar a quien lo comparte con ella. No es legalmente posible la interposición del veto ineficaz que la Constitución le atribuye, porque la resolución se dicta en un simple acuerdo; y aun si lo fuera, moralmente no tendría valor sino para poner en ridículo al gobernante que con su propia oposición quisiera defenderse. La intervención del Senado es indispensable, como única garantía para el Ejecutivo, contra abusos posibles siempre, y ciertos en días de conflicto, a la vez que como una seguridad que se añade a la cuidadosa revisión de las cuentas. Es también útil para no alimentar en una asamblea el sentimiento de la superioridad de su poder y de la posibilidad de su imperio.

#### IV

---

<sup>20</sup> El año próximo pasado, la Cámara incluyó en el presupuesto trescientos mil pesos para alimentar a los alumnos pobres de las escuelas primarias del Distrito Federal, sin tener en cuenta de que los fondos son de la Nación y de que hay miserables en las escuelas de todo el país. Los oradores fueron muy aplaudidos por el auditorio emocionado.

Veamos ahora cuáles son las facultades de la poderosa Cámara en su más importante función, en el juicio de responsabilidad política de los altos funcionarios.

Este punto dio mucho que trabajar y que discutir al Congreso Constituyente. La comisión especial consultó en su proyecto la creación de un tribunal de acusación, compuesto de un representante de cada Estado nombrado por las Legislaturas y que debía tener sesiones durante un mes de cada año. El capítulo, declarado sin lugar a votar, volvió a la Comisión, que presentó dictamen nuevo en la sesión del 27 de Noviembre, proponiendo como jurado de acusación un tribunal compuesto de doce diputados, y reservando el juicio a la Cámara en pleno. Sólo se adoptó el primer artículo, y fue en vano que modificara su plan doblando el número de representantes para el jurado, pues el proyecto se desechó otra vez. En la sesión del 10 de Diciembre el diputado Castañeda presentó un proyecto y al día siguiente propuso el suyo Villalobos; por último, Castañeda trajo de nuevo el que antes presentara, modificándolo en varios puntos, y el Congreso, quizá instado por la premura del tiempo o cansado de discusiones que se repetían sobre cada proyecto, aprobó el de Castañeda en pocos minutos y sin discusión ninguna.

Los dos de la comisión daban a la resolución del primer jurado la sola autoridad de declarar si habría o no lugar a formación de causa (the power of impeachment), que la Constitución americana confiere a la Cámara de Diputados y reservaba a la Asamblea en pleno el juicio en forma (the power to try the impeachment), que corresponde en los Estados Unidos al Senado. Exigían, por otra parte, dos tercios de los votos para condenar. El proyecto de Castañeda, que se adoptó, no contenía ninguna de las dos disposiciones, y nuestra Constitución, en esta materia, resultó inferior al proyecto, como sucedió casi siempre que fue derrotada la Comisión.

La ley americana pone en la Cámara de Diputados la facultad de autorizar la formación de causa y en el Senado la de instruir el proceso y dictar la sentencia por dos tercios de votos. La Constitución chilena confiere la acusación a la Cámara popular; el juicio sigue las reglas americanas. La brasileña establece las mismas dos condiciones. La argentina requiere que la Cámara popular se constituya acusadora y que el Senado condene por dos tercios.

Cuanto a antecedentes en nuestra propia legislación fundamental, los teníamos en el mismo sentido. La Constitución de 1824 daba competencia a cualquiera de las dos Cámaras para declarar con lugar a formación de causa por dos tercios de votos, dejando el juicio a la autoridad competente; las leyes constitucionales de 1836 exigían la acusación de la Cámara popular. ¿Por qué la Constitución de 57 rompió con el ejemplo de su modelo, que reproducía su inteligente comisión, y desechó los precedentes que tenía en las leyes del país? Probablemente por el espíritu congresista que dominaba en la asamblea. Contra el proyecto en estudio, que atribuía a una comisión la facultad de resolver sobre la procedencia de la acusación, dejando al Congreso la de fallar sobre culpabilidad, se pronunció Castañeda, proponiendo que la Asamblea resolviese sobre la culpabilidad y la Corte Suprema aplicase la ley penal. Ocampo, con la claridad de entendimiento

que mostró siempre en los debates, marcó la diferencia entre los dos sistemas que parecía no entender el Congreso, y después de explicar que se trataba de dos temas distintos, dijo al terminar: "Si la Cámara desecha la idea del juicio político, la comisión estudiará el sistema propuesto por el señor Castañeda". El Congreso, pues, desechó a sabiendas el proyecto y a sabiendas adoptó la modificación. Así se separó del sistema conocido y adoptado en todas partes, y dejó en la Carta fundamental una innovación que nada tiene de recomendable. En las reformas de 1874, cuando con motivo de la creación del Senado hubo que retocar los artículos que hacen relación al juicio de responsabilidad política, pudo haberse enmendado el error; pero la costumbre de ver aquellas disposiciones como un ripio constitucional, hizo que no se fijara en ellos la atención de los reformadores y se dejaran como estaban en el original.

Conforme a nuestro sistema vigente, la Cámara popular hace de jurado de acusación en los juicios de responsabilidad política; pero en realidad tiene en sus manos la suerte del acusado, porque debe declarar si éste es o no culpable, y queda al Senado, como jurado de sentencia, el papel secundario del presidente de debates en jurado común, de aplicar la pena que senale la ley. Por añadidura, la trascendental e inapelable resolución de la Cámara de Diputados se dicta por simple mayoría absoluta de votos. La del Senado, que en todas las constituciones mencionadas se dicta por dos tercios, porque es la que declara la culpabilidad, que aquí corresponde a la otra Cámara, debería en nuestro sistema votarse por mayoría absoluta, puesto que se refiere sólo a la aplicación de la ley penal. De todo esto resulta que el Presidente de la República está a merced de una simple mayoría de la Cámara popular, que tiene en el juicio de responsabilidad política el medio más eficaz para humillarlo o deponerlo.

Véase lo que en la práctica puede significar este sistema. De los siete casos de responsabilidad política que han ocurrido en la República norteamericana, sólo uno se ha referido al Presidente de la República, como resultado de la tirantez de sus relaciones con una mayoría hostil en ambas Cámaras; tirantez que había sido extremada, que se mantuvo por dos años y que llegó a su período de crisis con motivo de una jira del Presidente por el país, en la que pronunció numerosos discursos poco comedidos para el Congreso. El acusado fue Andrew Johnson, contra quien se formularon once cargos de responsabilidad, entre los que figuraban: haber pretendido remover al Secretario de la Guerra Stanton, sustituyéndolo con el General Thomas, contra la ley llamada Tenure of Office Act, que sometía la remoción de los secretarios a la aprobación del Senado; haber intentado, por medio de órdenes directas al General Emery, la violación de la misma ley, que, como dijimos antes, era producto de la rivalidad de los dos poderes y medio de ataque ideado por el Legislativo; haber procurado en sus discursos atraer sobre el Congreso el ridículo y el desprecio del pueblo, y otros semejantes que, como éstos, demostraban un origen de rivalidades y rencores enconados. El 3 de Marzo de 1868 la Cámara de Diputados aceptó los capítulos de acusación y dos días después pasó al Senado el expediente para el juicio. La votación se recogió el 16 del mismo Marzo con el siguiente resultado: treinta y cinco senadores votaron la condenación y diez y nueve la absolución; y como

para dos tercios se necesitaban treinta y seis votos, Johnson quedó absuelto. Entre los que tuvo a su favor, siete fueron de senadores que pertenecían a la mayoría hostil y que, no obstante, fueron fieles a su conciencia y a su convicción de la inculpabilidad. "La Historia, ha dicho Foster, ha declarado ya en su veredicto que ellos salvaron al país de un precedente lleno de peligros y justificaron la sabiduría de quienes hicieron al Senado el tribunal del juicio político".<sup>21</sup> En efecto ¡cuánto hubiera perdido la nación sentando el precedente de deponer al jefe del Gobierno por el voto de un Congreso irritado por cuestiones políticas casi personales! ¡Cuánto ganó el prestigio de las instituciones, manteniendo con su fuerza práctica el orden constituido y la serena tranquilidad de la nación!

¿Qué pasaría en México en un caso semejante? Una simple mayoría de la Cámara popular (como la que admitió en Washington la acusación contra Johnson) bastaría para deponer al Presidente. Tratándose del proyecto de la Comisión de 57 que, aunque exigía la declaración previa de la acusación hecha por una comisión especial, dejaba a la Cámara de Diputados como tribunal para el juicio, Olvera dijo en la tribuna: "Establecido entre nosotros el juicio político tal cual lo consulta el artículo, no puede haber orden; el presidente estará expuesto a continuas acusaciones, los conflictos entre los Poderes serán frecuentes y acaso se recurrirá a golpes de estado". No puede hacerse ni mejor ni más breve resumen de los frutos que deben esperarse del sistema que adoptó el Congreso de 57 y conservó el de 74. Si no se han cosechado todavía, es porque el cultivo ha sido artificial. Todos los Presidentes, de Juárez a acá, han tenido la salvaguardia de la elección ficticia; un Congreso elegido con independencia de los gobiernos central y de los Estados, llegará fácilmente al conflicto, del conflicto a la acusación, y del fallo condenatorio de una Cámara sola y apasionada, surgirá, si el Presidente es fuerte o tiene siquiera algunos batallones fieles, el golpe de Estado, antes que el acatamiento a la sentencia.

---

<sup>21</sup> Benjamín Harrison.- ó This Country of ours".- Pag. 154.

## CAPÍTULO XIII

### EL VETO Y EL CONGRESIONALISMO

#### I

Los autores de la Constitución que desecharon el sistema bicamarista, sentían la falta del Senado como medio de moderar la actividad legislativa de una sola Cámara, y revelaron en diversas ocasiones, por preceptos limitadores o estorbos que propusieron, la inquietud que producía en ellos su desconfianza en el sistema unitario que habían hecho triunfar. Resultado de su intranquilidad fue el embarazoso procedimiento que inventaron para la formación de las leyes; en él había tres y hasta cuatro discusiones del proyecto, distanciando en diez días la primera de la segunda, y se consultaba que, con sólo pedirlo una diputación completa, además de votarse individualmente, el dictamen discutido se votara también por diputaciones. Hacían así, en cierto modo, un Senado de la misma Cámara única.

El sistema fue rudamente atacado; los mantenedores del bicamarismo volvieron a exponer sus argumentos en favor de la segunda Cámara; pero campeó sobre todo y como siempre en la discusión, la teoría de la función soberana de los representantes del pueblo, condensada en esta interrogación que Zendejas había lanzado cuando se discutió la unidad del Congreso: "¿Qué significa una Asamblea soberana con freno? No bastaba para la libertad del Legislativo quitarse el obstáculo de la división en dos cámaras; debía ser expedita su acción, y era forzoso que pudiera ser rápida. Por lo mismo se combatió en numerosos discursos el veto presidencial, porque la Comisión proponía que un proyecto objetado por el Ejecutivo no pudiese aprobarse sino por dos tercios de los votos presentes. Zarco, que fue el más empeñoso defensor del bicamarismo, era, antes que nada, enemigo del ministerio en general, del Gobierno, que siempre supuso parlamentario, y se declaró enemigo del veto, que rebajaba la soberana autoridad que él quería sólo en el Poder Legislativo. Ramírez, considerando que el Constituyente no estaba sometido al veto, decía estas palabras que revelan el espíritu de aquel cuerpo legislador y las ideas predominantes sobre democracia: "Pensar que sólo la asamblea constituyente ha de acertar es una presunción en extremo ridícula. ¿Por qué, pues, el Congreso constitucional ha de tener mayores trabas? ¿Por qué se ponen tantos embarazos en su acción? ¿Por qué se quiere que discuta tantas veces y que, desconfiando de sí mismo, vaya a pedir limosna de luces al ministerio, que ha de ser más sabio y más patriota? Porque no se tiene fe en el progreso de la humanidad, porque no se tiene la conciencia de la democracia".

Con esta clase de argumentaciones, que eran en la época las más convincentes, la Comisión tuvo que renunciar, como en muchos debates, al acierto, y redujo la importancia del veto a la simple reconsideración de los proyectos que objetara el Ejecutivo, pues propuso que la sola mayoría absoluta bastara para aprobarlos. Después el Congreso que introdujo el sistema bicamarista no hizo en este punto reforma alguna, probablemente porque nada le sugería la práctica de los Congresos anteriores, siempre dominados por una mayoría sometida al Gobierno.

Como en el juicio político, en el veto nuestros legisladores se apartaron de los precedentes propios y de los ejemplos que podían encontrar en la legislación de los pueblos de América. Tanto la Constitución de 1824, como las Leyes Constitucionales de 1836, requerían el voto de dos tercios de los miembros de cada cámara para confirmar una ley contra las objeciones del Ejecutivo. La regla se había sentado en la Constitución norteamericana, y la aceptaron nuestros viejos legisladores, como la tomaron también las leyes fundamentales de la Argentina y Chile, y posteriormente, al establecer la república, el Brasil.

Es natural suponer que los hombres públicos de 57 hubieran nutrido sus convicciones políticas y sus principios de gobierno con la lectura de los debates que en Francia sustentaba la Asamblea Constituyente de 1848, producto de la revolución republicana de que podían decirse testigos, y que era, por tanto, su más vivo e inmediato modelo; y es sabido que en aquella asamblea, en que abundaron los oradores de talento, dominó la discusión de las teorías y prevaleció el espíritu teórico en las resoluciones. Eso habría sido bastante para orientar las opiniones hacia la concepción del Ejecutivo subordinado o por lo menos apartado de toda intervención en la generación de la ley; pero lo cierto es que debieron de ser pocos los constituyentes que entraron en el estudio concreto de la posición del Presidente en el sistema representativo, penetrando en la cuestión debatida en la Asamblea de 48 de si es aquél o no un representante de la soberanía popular; y debieron de ser muy pocos, porque no se expuso la doctrina en ningún sentido en el curso de las diversas discusiones en que pudo haber. Los principios de nuestros legisladores eran más fáciles, por más amplios; no escasos representantes habían leído a Rousseau, y sabían, por el Contrato Social, que "la voluntad popular es siempre recta y tiende siempre a la utilidad pública"; por otra parte, nunca se puso en duda que el Legislativo era el genuino y único representante del pueblo; que era su reflejo, casi el pueblo mismo, y entonces el dogma de la infalibilidad popular debía cobijar a las resoluciones del Congreso, que se suponían siempre rectas y siempre en pro de la pública utilidad. Por eso el veto del Ejecutivo irritaba a los creyentes como una herejía, y entre los creyentes del dogma figuraban hombres que influían en la Cámara, como Zarco y Ramírez.

Y no es extraño que nuestro Congreso adoptara tan resueltamente el principio de la supremacía del poder que hace la ley, del poder creador, cuando trabajaba la obra de la revolución bajo el sentimiento congresista y antiejecutivista, que había

sido la fuerza del movimiento de Ayutla. Aun en la Convención americana de 1787, sajona y reunida en días serenos, reducida a corto número de delegados, en quienes se juntaba una gran sabiduría a una prudencia recelosa de todos los poderes amplios, surgió y tuvo adeptos la idea de un Ejecutivo simple agente de los mandamientos del Legislativo, basada en la representación exclusiva en éste de la voluntad de la Nación. Pero prevaleció el concepto fundamental de que el sistema de gobierno que establecían era un sistema de pesos y fuerzas balanceadas; la convicción de que todo poder supremo está condenado a ser un poder absoluto, inclinó a la Convención a prescindir de la lógica simple de las teorías y a resolver, no sobre la naturaleza del Ejecutivo como un problema de ciencia pura, sino sobre sus funciones y facultades como elementos complementarios de la organización en conjunto. En vez de nacer el Ejecutivo americano de una teoría, ha hecho reflexionar a los analizadores del sistema para extraer de él el principio que acredita; el Ejecutivo, interviniendo poderosamente en la formación de las leyes por medio del veto, se liga en la función legislativa con el poder legislador; son elementos coadyuvantes sin dejar de ser independientes, y esto en nada pugna con el principio de representación, que es el alma de los sistemas modernos republicanos; porque el Presidente, elegido por toda la Nación, es tan representante del pueblo por su origen, y obrando por determinación propia en todos los actos de la vida nacional, es tan representante de la voluntad popular, como el Congreso que viene de los comicios y que "quiere" en nombre de la voluntad de los ciudadanos.

En 57 se creía que el objeto de la Constitución era establecer la democracia, como una condición de dignidad y casi de orgullo; la democracia residía en el sufragio universal y en la supremacía del Congreso; después hemos ido entendiendo que la ley política tiene por objeto la organización nacional, que ésta no es viable sino cuando la sostiene la voluntad de la Nación misma, y cuando no hay ni puede haber en el organismo un elemento superior, absoluto, que destruya a los demás y con ellos las libertades públicas. Nuestros legisladores veían en el veto una humillación del Poder Legislativo, es decir, del pueblo, ante el Poder Ejecutivo, es decir, de la tiranía, y con una concepción semejante es todavía admirable que hubiese opiniones en favor de aquella limitación.

"Los fundadores de nuestra república, decía Madison,<sup>22</sup> parecen haber creído ver siempre la libertad amenazada por la prerrogativa, siempre creciente y siempre usurpadora,... de un magistrado hereditario... No parecen haber recordado nunca el peligro de las usurpaciones legislativas que, reuniendo todos los poderes en las mismas manos, deben llevar a la misma tiranía de las usurpaciones del Ejecutivo". En otro lugar dice: "si entre estos departamentos (los tres poderes), no existe una liga y una unión que dé a cada uno de ellos un control constitucional sobre los otros, el grado de separación que requiere el principio, como esencial a un gobierno libre, no será nunca mantenido eficazmente en la práctica". Jefferson, citado por Madison, se expresa así: "Ciento sesenta y tres déspotas (los diputados), serían tan opresores como uno solo. Poco nos importa que sean

---

<sup>22</sup> The Federalist. XLVII.

elegidos por nosotros. Un despotismo electivo no sería el gobierno que buscáramos".

El veto tiene dos fines directos, que se refieren, en suma, a la seguridad de la Nación: dar una garantía de prudencia legislativa, mediante la intervención ilustrada por la experiencia y afianzada en la responsabilidad personal del Presidente; dar al Ejecutivo medios eficaces de defensa contra la invasión y la imposición del Legislativo, que "extiende por todas partes la esfera de su actividad y absorbe todos los poderes en su impetuoso torbellino."<sup>23</sup>

En la república norteamericana, la experiencia no ha servido sino para demostrar la sabiduría de la Convención de Filadelfia. Los presidentes que han opuesto el veto a proyectos legislativos imprudentes o interesados, han tenido en su favor más de un tercio de votos para desecharlos; los presidentes ligeros o imprudentes han llevado la derrota de los dos tercios que se sobrepone a la observación del Ejecutivo. Washington usó sólo dos veces de su prerrogativa; sus sucesores hasta 1830, siete; Johnson la empleó con imprudencia y mal éxito repetidas veces; pero hasta 1885 sólo se había opuesto el veto 132 veces en un período de noventa y seis años. Cleveland lo interpuso contra 301 proyectos, en su mayor parte relativos a pensiones patrocinadas por diputados, y debió de tener la razón de su parte, cuando sólo en dos casos tuvo en contra la mayoría necesaria de dos tercios de votos.<sup>24</sup> Las poderosas Comisiones permanentes que dirigen las labores de las Cámaras han inventado medios para forzar el veto presidencial (lo cual demuestra cuán útil es), y el principal consiste en los llamados "riders". Consiste la artimaña en introducir en un bill que autoriza un gasto y en que el Ejecutivo tiene serio interés, otra disposición que interesa a sus autores, aunque sea de naturaleza extraña, para obligar al Presidente a aceptar la parte intrusa por no rechazar la que se necesita. Hayes echó abajo cinco proyectos con riders para conservar su prerrogativa, y posteriormente este abuso ha sido condenado por el Congreso.

Pero es todavía más importante el oficio del veto en la defensa de la esfera de acción del Ejecutivo. "El veto, dice Barthélemy, protege al Ejecutivo contra el peligro, quimérico es verdad, de ser suprimido por una sola ley; pero sobre todo contra el peligro más real de ser poco a poco despojado de sus atribuciones, por resoluciones sucesivas".<sup>25</sup>

Ya hemos visto qué medios tan eficaces tiene el Legislativo dentro de nuestra ley constitucional, para avanzar sobre el terreno del Poder Ejecutivo y limitar hasta donde le plazca sus más necesarias facultades. Basta que ponga en ejercicio la atribución que tiene de dictar leyes para hacer efectivas las de los Poderes de la Unión. Sobre que toda reglamentación es necesariamente la limitación de un precepto general, la ley reglamentaria puede invadir inconsideradamente la esfera de acción del Ejecutivo y éste no tendrá más caminos para elegir que o

---

<sup>23</sup> Madison. Loc. cit.

<sup>24</sup> Bryce. The American Commonwealth.

<sup>25</sup> Le rôle du pouvoir exécutif. Pág. 118.

la desobediencia, declarándose juez de la constitucionalidad de la ley, o la sumisión. En el primer extremo, surge el conflicto entre los poderes, que hemos visto en Chile encender la revolución congresista contra Balmaceda; en el segundo, la prudencia del presidente originará la reducción de sus funciones hasta llegar a la subordinación de un poder y a la suplantación del sistema de gobierno que el país quiso darse.

Para resistir esa usurpación, que se solapa con las facultades legítimas del Congreso, no tiene el Ejecutivo medio legal que lo proteja, porque la inconstitucionalidad de una ley sólo puede considerarla (declararla no) la Corte Suprema en casos aislados, en forma de juicio y cuando por consecuencia de sus mandamientos se afectan derechos personales; y estos casos no pueden darse sino muy raras veces con motivo de leyes que invadan o desconozcan una facultad del Poder Ejecutivo. Y luego, ¿cuál es el límite de lo constitucional en las disposiciones de una ley de reglamentación? El Congreso tiene en este punto la ventaja de que maneja lo indefinido; y la latitud debe de ser muy amplia, cuando el americano pudo, burlando el veto por medio de un rider, privar a Johnson de su carácter constitucional de jefe de las fuerzas de mar y tierra, y conferirlo al Gral. Grant.

El Congreso tiene dos caminos, igualmente llanos, para abatir al Ejecutivo: reducir las facultades de éste al dar las leyes que han de hacerlas efectivas, o al reglamentar las suyas, ampliarlas sobre el terreno del otro poder. Su acción invasora, como de simple reglamentación, asume ante la opinión pública un aspecto pacífico y de presumible legalidad, en tanto que la resistencia del Ejecutivo tiene que mostrarse en forma de rebeldía, con manifestaciones ostensibles que siempre la harán suponer dañada de ilegalidad reprobable.

Aun inconscientemente y sin mala intención, el Congreso propende a ensanchar sus funciones. No podemos suponer un propósito deliberado en el nuestro, que ha ido siempre a una con el Ejecutivo, y sin embargo, en su reglamento estableció la obligación de los Secretarios de Estado de obedecer al llamamiento de las Cámaras para rendir los informes que se les pidan. Los pueblos de América que quisieron adoptar este sistema lo autorizaron en sus constituciones;<sup>26</sup> en México no es fácil encajarla ni siquiera como reglamentación de una facultad, porque no tiene conexión con ninguna de las concedidas a los Poderes federales; de suerte que es esta una obligación nueva impuesta al Ejecutivo, que bien pudiera ser seguida de otras que cambiaran el carácter genuino de nuestro sistema de gobierno.

Hay otro caso mucho más grave: una disposición de la ley electoral, que viene desde el Constituyente y que éste no insertó, como debía, en el cuerpo de la Constitución. Ordena la ley que cuando ningún candidato obtenga mayoría absoluta en la elección presidencial, la Cámara de Diputados elija un presidente de entre los dos ciudadanos que hayan reunido mayor número de

---

<sup>26</sup> Perú, art. 103.- Venezuela, art. 97.- Guatemala, art. 76 y otras.

votos. Se trata de prever un caso muy probable en elecciones libres; la disposición es necesaria para evitar una dificultad muy seria; pero importa una facultad nueva que se otorga a una cámara, y sólo la Constitución puede conferir atribuciones a los Poderes federales. Es singular que los constituyentes, que vieron esa disposición en la Constitución americana, no la tomaran para la nuestra y sin embargo la copiaran en la ley electoral, desautorizada para contenerla.

Dos veces se aplicó esa disposición para elegir a Juárez: en 1861 y en 1871; es extraño que la inconstitucionalidad del sistema no haya sido alegada, especialmente en el segundo caso, cuando una fuerte oposición se hacía oír en el Congreso. Para lo porvenir presenta un peligro serio, porque su ilegalidad es indiscutible y ni los precedentes pueden autorizarla. El Congreso nacional lo reconoció así en las reformas constitucionales de 13 de noviembre de 74, cuando en el inciso A del art. 58 facultó a las legislaturas para elegir al senador respectivo, si en la elección ningún ciudadano obtiene mayoría absoluta. No creyeron bastante los reformadores establecer el procedimiento en la ley electoral, tratándose de designar senadores, y sin embargo, se mantuvo la irregularidad en la elección mucho más grave de Presidente de la República.

No hay que ser pesimista para prever que un Congreso libre sería implacable con un Presidente desarmado, y el arma es el veto fuerte, sólo subordinado al voto de dos tercios de representantes en cada Cámara. "Por el veto el Presidente se constituye en guardián de los derechos del pueblo, como una especie de tribuno del pueblo con respecto a la legislatura; él lo salvaguarda del espíritu de facción, de la precipitación y de otros vicios contrarios al bien público de los que el Congreso no escapa nunca de un modo absoluto".<sup>27</sup>

El veto que la Constitución establece, es, simplemente, el derecho del Presidente para que, reconsiderado el proyecto de ley, vuelva a votarse; y es fácil comprender que si las Cámaras cuentan con una mayoría adversa al Ejecutivo, o bien interesada en llevar adelante un propósito político o un interés de administración, la mayoría que votó la ley la confirmará sin duda.

La prerrogativa es irrisoria; sin embargo, en las discusiones de 57 se la llamaba veto absoluto para hacerla más odiosa.

La diferencia entre la simple mayoría y dos tercios de votos es considerable y hacía decir en aquella época que serviría para despojar al Congreso de la facultad legislativa. El privilegio del veto no tiene tal poder, porque es simplemente negativo. Es la facultad de impedir, no de legislar; y como una ley nueva trae la modificación de lo existente, la acción del veto, al impedirla, no hace sino mantener algo que ya está en la vida de la sociedad. El valor de los dos tercios de votos no puede calcularse simplemente por la aritmética, como ha hecho observar un escritor, porque es preciso agregar a los número la influencia moral del Presidente en el ánimo de cada una de las Cámaras, que tienen, hasta en los

---

<sup>27</sup> Barthélemy.- Op. Cit., pág. 107.

malos tiempos, una minoría de hombres sensatos, capaces de sobreponer a los sentimientos comunes el juicio superior del bien público.

Podrá decirse que el mal no se evitará si en ambas asambleas hay una mayoría de dos tercios contra el Ejecutivo. Probable es, si tal sucede, que sea el Congreso quien tenga razón; pero aun supuesto lo contrario, el caso es más remoto y todas las precauciones tienen un límite. Además, no hay que presumir que el Congreso sea indiferente a la opinión pública, ni que ésta (por negligente y reducida que sea en el país), deje de manifestarse y moverse ante la actitud resistente del Ejecutivo, que con el veto echa las responsabilidades sobre un congreso mal aconsejado por pasiones reprobables o mezquinos intereses.

Tachaban nuestros legisladores al veto de traer la confusión de poderes; sólo el diputado Villalobos dio muestras de entender y apreciar a fondo la prerrogativa. Precisamente los gobiernos parlamentarios, en los cuales se ha llegado casi enteramente a la unidad del poder, son los que no emplean el veto. El rey de Inglaterra lo tiene absoluto en la constitución; pero hace doscientos años que no lo usa; el presidente de Francia lo tiene en la forma de simple reconsideración del proyecto que objeta; pero tampoco lo emplea desde Mac-Mahon a nuestros días. En los gobiernos de Gabinete, en que cuando más el jefe nominal del Ejecutivo es una persona respetable para los ministros, sería extravagante conferir al Gobierno el derecho de veto que requiere dos tercios de votos, cuando la simple mayoría tiene el poder superior de derribar al Gobierno. En el sistema presidencial americano, el veto no es una amenaza para la separación de los poderes: es el medio indispensable para mantenerlo contra la tendencia absorbente del Poder Legislativo, que con el ensanche de su acción propende a ser el poder único.

## II

El carácter accidental del Gobierno y aun la forma definitiva que adopta, dependen, por una fatalidad invencible, de las condiciones personales que reúne el titular del Ejecutivo. La Constitución "literaria" de un pueblo, es lo que los legisladores quisieron que fuesen las instituciones; la Constitución "real" es lo que resulta en la práctica, de la complejidad del Gobierno en que intervienen los distintos órganos que lo constituyen; pero, entre éstos, es el Ejecutivo el que ejerce mayor influencia y el Ejecutivo tiene por núcleo un hombre con educación individual, carácter determinado e intelecto propio. Bajo Harrison y sus predecesores, Wilson ve aparecer en los Estados Unidos un gobierno congresional por la pasividad de los presidentes; bajo Mac Kinley y Roosevelt, nota Barthélemy la inclinación definitiva del sistema americano hacia el gobierno personal. En Francia, Mac Mahon por conservador y Grevy por sumiso e inerte, según distinguidos escritores, determinan el abatimiento del presidente y transmiten a sus sucesores un poder nominal, irremediamente nulificado, contra la letra y el espíritu de las leyes constitucionales de la tercera república.

Todos los presidentes mexicanos de la época constitucional han sido fuertes; pero no han influido en las instituciones, porque éstas no han vivido la vida propia que sólo puede darles la organización del gobierno por el sufragio popular. La influencia recíproca entre las instituciones y nuestros gobernantes, no puede, por mínima e indirecta, tomarse en consideración hasta ahora. ¿Cuál será al ponerse aquéllas en práctica mediante la elección efectiva del Congreso y el Presidente?

La debilidad del Ejecutivo en la Constitución lo pone al arbitrio del poder instintivamente invasor que en nuestra ley fundamental no encuentra las limitaciones que lo detienen. Un presidente de energías dominadoras, ante un congreso agresivo, irá al golpe de Estado y a la dictadura; pero esto no será definir un sistema de gobierno. Un presidente que acate la Constitución, ante un congreso designado por el voto público, tendrá que sufrir con mayor o menor resistencia, según la entereza de su carácter, la invasión de sus atribuciones, sobre todo si él llega también a la primera magistratura por la elección popular, que no confiere derechos de conquista ni engendra el sentimiento de superioridad propio del jefe revolucionario. Entonces (y tanto más pronto cuanto más pasivo sea el Presidente), se llegará a una forma híbrida de sistema parlamentario subrepticio, sin ninguna de las ventajas del sistema europeo, sin dignidad ni firmeza, y con más debilidades, incoherencias e incertidumbres.

El gobierno congresional se constituye por sí solo, sin necesidad de una declaración formal, por la fuerza de las cosas. Un congreso que domina, rechazando las iniciativas del Gobierno y negándole los recursos que ha menester, acaba por forzar la dimisión de los ministros; repite su agresión con los que los sustituyan, y al cabo de algún tiempo de semejante brega, si el Presidente no se va, tiene que tomar para su gabinete los hombres que le ofrezca la mayoría dominadora. Desde el momento en que el Presidente ha perdido de hecho la facultad de nombrar y remover libremente a sus secretarios, su autoridad está perdida y el gobierno congresional ha sustituido al presidencial; pero esto no es un gobierno parlamentario.

El sistema parlamentario o de gabinete no puede implantarse en este país, porque nos falta para él elementos que nunca hemos tenido y otros que todavía no tenemos.

No hemos tenido tradición monárquica, y es de la monarquía transformada por el advenimiento de la democracia de quien procede el sistema, que es originariamente inglés; un pueblo sin esa tradición no puede ver con respeto ni tolerar siquiera a un jefe de Estado sin responsabilidad ni funciones, especie de príncipe consorte de la República, del cual ya dijo un estadista distinguido que sirvió el cargo, Casimiro Perier, que "entre los poderes que se le suponen atribuidos, el único que el Presidente puede ejercer libre y personalmente es la presidencia de las fiestas nacionales". Quizá pueda decirse que el sistema parlamentario necesita, para ser institución sólida, no sólo la tradición, sino la monarquía. Sólo el monarca lleva suficientemente la representación de la nación y de su historia, para

ser no más representación y conservar el respeto y la veneración populares; esto no lo alcanza un burgués por mucho que valga como hombre. En Inglaterra, Italia, España, Austria, Bélgica, no se discute el parlamentarismo como en Francia; en aquellos países se atenta contra la vida del monarca; pero no se le befa dándole de bastonazos como al Presidente Loubet, o tirándole de las barbas como al presidente Fallières. En Francia, el gobierno parlamentario no tiene aún caracteres de estabilidad; hay partidos que proponen la presidencia plebiscitaria y fuerte; pero la tendencia práctica más bien conduce a la desaparición del Ejecutivo como en Suiza.

El elemento que no tenemos todavía y sin el cual el parlamentarismo es falso, es la cultura elevada en lo general, que el pueblo necesita para hacer una elección que sirva no sólo para enviar a la Cámara representantes libres, honorables o ilustrados, sino para resolver las cuestiones propuestas por la política del momento. Cuando en un conflicto se disuelve la Cámara, la convocación a elecciones es una consulta al pueblo para que él, como mediador y soberano, resuelva la dificultad en el sentido que quiera; es una forma de "referéndum" que se contesta eligiendo a los diputados por las ideas que tienen y que han de llevar en su voto a la asamblea. En México habremos ganado mucho si logramos que, restringido el sufragio, los electores sepan, en su mayoría, lo que es un diputado y el interés que su designación tiene.

Para el gobierno parlamentario se necesita una constitución preparada especialmente. El sistema tiene bases fundamentales que son las siguientes: 1ª. "Irresponsabilidad del jefe del Poder Ejecutivo". Para ser irresponsable, es preciso que no tome ninguna participación directa en la resolución de los negocios; que éstos sean llevados según la voluntad del gabinete, a fin de que la reprobación de la Cámara afecte sólo a los ministros, y al abandonar ellos el poder, no sea aquél arrastrado en la caída. Hasta para una simple opinión tiene que ser el titular del Ejecutivo muy discreto, porque si comparte la del Gabinete y éste fracasa en el debate, se verá embarazado con los ministros nuevos, que traen forzosamente la opinión contraria. En Inglaterra el rey tiene que presidir lo mismo un gobierno conservador que uno liberal; en Francia, el presidente radical debe conservarse en aptitud de presidir un gabinete progresista o socialista.- 2ª "Responsabilidad meramente parlamentaria de los ministros". No se trata de una responsabilidad por delitos políticos, que tienen sanción en el Código Penal; sino de la que procede de faltas, errores, extravíos en la dirección de los negocios públicos que ameritan la reprobación de la Cámara y tienen por sanción única, pero forzosa, la de abandonar las funciones, dimitir. Consecuencias de esta base son que el gabinete no se atenga a las opiniones del jefe del Gobierno, sino que obre con independencia de él, y que el gabinete no sea designado por él, sino por las circunstancias políticas de la situación, que en el caso se revelan por los jefes de grupo a quienes siempre se consulta. Otra consecuencia es la necesidad de la homogeneidad del gabinete o el concierto de los que han de constituirlo; lo que se consigue con no designar sino al jefe del gabinete, autorizándolo para escoger él los demás ministros. De todo lo cual resulta que el jefe del Ejecutivo no tiene, en suma, facultad ni para nombrar, ni para conservar, ni para remover a sus,

ministros.- 3ª Facultad de disolver la Cámara popular. Esta, que pudiera tenerse por la única, pero soberana, función del jefe titular del Ejecutivo, en realidad no obra sino por acuerdo del gabinete; pero notemos de paso, en confirmación de que sólo las monarquías pueden ser verdaderamente parlamentarias, que la disolución, con frecuencia usada en los países de instituciones monárquicas, sólo se ha empleado una vez en la tercera república francesa por el Mariscal Mac-Mahon, que tuvo que dimitir en seguida, desautorizado por el voto popular. Desde entonces el hecho de disolver la Cámara se considera en Francia como un atentado contra la nación, a quien aquélla representa. "El rey constitucional puede conservar sus funciones, a pesar de un mal éxito (en la nueva elección), porque representa a una dinastía, porque tiene derechos que proceden de su sangre y porque nada debe a la elección popular; pero el Presidente de la República, ¿podrá permanecer en funciones aun sometándose, cuando el pueblo de quien tiene sus poderes lo ha condenado? No tiene más que dimitir".<sup>28</sup>

Ya se ve, pues, que para formular el gobierno parlamentario en nuestra Ley suprema, sería necesario hacer en ella tan profundas modificaciones, que forzarían el cambio de la mayor parte de sus preceptos; y cuando lo hubiésemos formulado, tendríamos un sistema inaplicable en este país y que repugna a nuestras costumbres y a nuestro modo de concebir la organización política.

Como ensayo de parlamentarismo en América, tenemos el gobierno de Chile. La Constitución, sin ser precisamente adecuada a un gobierno de gabinete, conduce necesariamente a un sistema congresional. El Presidente no es enjuiciable durante su encargo; pero no es irresponsable tampoco, pues puede ser acusado por faltas graves durante el año siguiente a la conclusión del período; tiene facultad para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias y para prorrogar las ordinarias; pero no puede cerrar éstas cuando lo juzgue oportuno, ni disolver la Cámara popular. Gran parte de su acción está subordinada al Consejo de Estado, de cuyos miembros la mayoría son nombrados por las Cámaras y que él no puede remover; en cambio, el Congreso puede declararlo impedido para continuar en el desempeño de sus funciones, por una apreciación enteramente arbitraria, considerar permanente el impedimento y convocar a elecciones para sustituirlo. Los ministros pueden ser miembros de las Cámaras sin perjuicio de sus funciones; tienen atribuciones propias que los hacen más que secretarios del Presidente y responsabilidad solidaria de gabinete sobre lo que en consejo acuerden. No se necesitaba más para constituir el gobierno congresional, con votos de censura, dimisión determinada por actos del Congreso y por designación de ministros por las mayorías de la Cámara.

¿Cómo trabaja este sistema? Tan mal, que puede aplicarse a Chile la frase que Boutmy dedica a ciertos males de los Estados Unidos: vive con sus instituciones como la vna con la filoxera. El Poder Ejecutivo, subordinado al Congreso, deja a éste ejercer un poder anárquico absoluto; los partidos no constituyen una mayoría

---

<sup>28</sup> Barthélemy. Le role du pouvoir executif, pág. 658 y 668.

fuerte para el Gobierno, sus coaliciones son momentáneas y cada una da origen a un gabinete. "La presidencia de Errázuriz no fue sino una larga crisis ministerial: de 1896 a 1901 veinticinco gabinetes se sucedieron en el poder", dice Barthélemy, quien añade que aunque entonces la duración media no llegaba a tres meses para cada gabinete, en 1906 tendía a reducirse más aún. Se necesita que la nación chilena tenga grandes virtudes compensadoras para que pueda vivir con semejante sistema.

No hay temor de que en México pueda prosperar un intento de reformas constitucionales que lleven a la Constitución los principios fundamentales del gobierno parlamentario, salvo que las hiciera una revolución congresista radical, para la cual el país no tiene condiciones propicias. Si tal aventura se corriera, nuestra situación sería peor que la de Chile, porque aquí hay menos posibilidad que en la República sudamericana de formar grandes partidos de ideas, y sólo se disputarían el poder los pequeños grupos de diputados reunidos alrededor de personalidades de ocasión, sin más liga que un interés individual que puede satisfacerse lo mismo por un cabecilla que por otro, con tal que sea el vencedor.

De lo que sí hay peligro es de que lleguemos al gobierno congresional sin preparación en las leyes, que sería tan malo como el parlamentario y aun peor, porque tendría por origen la usurpación del Congreso, el despojo humillante para el Ejecutivo, que no podría tener por titulares sino a hombres de docilidad vergonzosa, y el desconocimiento de la ley fundamental en nombre de la representación del pueblo burlado.

El Congreso nacional, cada vez que ha podido, ha mostrado su tendencia agresiva e invasora contra el Ejecutivo. Está en la naturaleza de la institución. El Ejecutivo, previendo la amenaza, ha absorbido al Poder Legislativo y ha creado la dictadura. Las deficiencias de la Constitución colocan, pues, al país entre la dictadura presidencial y el despotismo anárquico del Congreso; y por eso las clases conscientes del pueblo, por algo como un instinto de conservación, han aceptado al Ejecutivo, que asegura la vida a costa de las libertades, lo han sostenido con un acuerdo tácito, y no han seguido al Congreso que, por su incoherencia, no da más que libertades teóricas y pone en peligro los intereses materiales y la existencia de la Nación.

Para obtener simultáneamente la seguridad y la libertad, es indispensable que los dos Poderes funcionen con amplitud y con independencia; pero dentro de límites infranqueables. Los dos son igualmente necesarios en el mecanismo del Gobierno, y para el nuestro, que es el único a que podemos avenirnos, la preponderancia del uno sobre el otro no es una solución, sino una destrucción.

Al condenar como usurpador o desorganizado el sistema congresional a que daría nacimiento la invasión a que tiende el Poder Legislativo, no queremos decir que el Congreso deba abstenerse de toda intervención en los actos del Ejecutivo. Ni puede ni debe impedirse esa intervención cuando las Cámaras estimen que

el Gobierno compromete al país o amaga a la Constitución con su conducta, o cuando por negligencia o malicia deje de hacer uso de facultades que le son propias o de cumplir obligaciones que no debe excusar. El Congreso tiene autoridad legítima para intervenir, no señalada en una fracción del artículo 72, sino emanada de su naturaleza como alta institución gubernativa, y expresa en la protesta solemne con que se asumen las funciones públicas, de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes; tiene la autoridad que procede de la responsabilidad que reporta y la obligación que le incumbe como poder director que, asociado al Ejecutivo, garantiza a la nación un gobierno no sólo constitucional, sino sabio y fuerte. Pero entonces, para ejercer esa autoridad, no tiene medios legislativos, sino políticos; no dicta un decreto usurpando facultades del Ejecutivo, sino que se pone en comunicación con él por los medios que la Constitución establece, para inducirlo a modificar su conducta, o dicta los acuerdos que demuestren la opinión del Congreso o de una de sus Cámaras, para arrojar sobre el Ejecutivo la responsabilidad de las consecuencias. A diferencia de un sistema congresional o del parlamentario, no tendrá tal acto del Congreso, por sanción, la dimisión del gabinete; pero sí tendrá eficacia para despertar la opinión pública y ponerla en guardia, así como para hacerla juez sin apelación de la conducta de los dos Poderes. Si ese medio no basta, queda el de la responsabilidad mediante el juicio político.

Hay que tener en cuenta, igualmente, que aunque el Ejecutivo en el régimen presidencial es representante de la Nación lo mismo que el Congreso, tiene atribuciones respecto a las cuales es simple agente de aquél. En tales casos, sólo le toca obedecer y el Congreso puede ordenar y exigir que sus mandatos se cumplan; sirvan de ejemplo la promulgación de las leyes, la declaración de guerra, la convocación a sesiones extraordinarias.

## CAPÍTULO XIV

### CARACTERES DE LA SUPREMA CORTE

#### I

"El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", dice la Constitución en su artículo 50, y en el 90 declara que "se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia y en los tribunales de Distrito y de Circuito".

Las constituciones posteriores a Montesquieu han aceptado la división clásica del poder supremo abstracto en los tres poderes que se ponen en ejercicio, mediante las atribuciones que la ley fundamental les confiere; algunas lo han hecho por una declaración enfática, como la nuestra; otras, como la americana, han excusado los riesgos de la teoría; pero la han seguido en la organización del gobierno con la ventaja, por lo menos, de no incitar a las deducciones lógicas que tanto mal hacen en materia de instituciones políticas. Entre nosotros hay que comenzar por persuadir a personas de ilustración no común, de que las declaraciones científicas de la Constitución no tienen valor ninguno, porque no se legisla sobre la naturaleza de las cosas; de lo contrario, partiendo de un error científico, que toman por mandamiento obligatorio, van por deducciones a errores nuevos de trascendencia, que se propagan con perjuicio del criterio general. Tal sucede con la declaración de los artículos citados, que contienen la teoría del Poder y su división teórica y simétrica; la Constitución debió limitarse a determinar las funciones de cada departamento, dejando a la ciencia el análisis de su naturaleza y de las condiciones peculiares de cada uno.

El Gobierno es una entidad creada por la sociedad para encomendarle las funciones de su actividad colectiva, con el fin superior de mantener su organismo. Para la vida permanente del organismo, la primera condición es el orden, cuya estabilidad es el objeto principal del Gobierno; y como la suma de autoridad depositada en éste ha sido siempre una amenaza de presión sobre la misma sociedad que lo erige, los pueblos han buscado los medios que mejor garanticen el funcionamiento uniforme y moderado de aquella entidad, de modo que sea fuerte para llenar sus fines, pero impotente para ir contra ellos. Este ha sido el problema de las constituciones, que cada pueblo ha tratado de resolver según las necesidades que revela su experiencia, y que quizá ninguno ha resuelto hasta hoy de manera satisfactoria.

El medio principal ha consistido en la separación de las funciones que la autoridad social tiene que ejercer por medio de sus órganos; de suerte que esa separación es una precaución que aconseja la experiencia y no una necesidad científica; se impone por la imperfección moral del hombre, no por la naturaleza de la entidad abstracta del Gobierno. Prueba de ello es que los pueblos europeos, tan superiores a los latinoamericanos en vida política, no tienen el rigor de separación de funciones que caracteriza a éstos, ni dan a su ley fundamental un origen distinto del de las leyes comunes. Suiza vive sin Poder Ejecutivo especial, y a ello tienden más y más cada día Francia, Bélgica y, en general, todas las naciones regidas por gobiernos parlamentarios. Inglaterra camina rápidamente, en los últimos tiempos, a la supresión del sistema bicamarista. En todos esos países, cuanto más se elevan los tribunales, menos idea hay de que la administración de justicia sea un poder. Para ellos las teorías llegaron tarde y no pudieron dominar a las ideas adquiridas en la práctica; pero para nosotros llegaron a tiempo para ser motivo imperioso de las instituciones.

La simetría, que en ciencia pura es tan fácil y que tiene una perfección matemática tentadora, suele ser inexacta y corruptora en las realidades de la vida social. El pueblo, se dice, tiene el poder supremo; cuando organiza su autoridad, constituye tres departamentos con funciones determinadas e independientes; entonces la teoría queda impecable continuándola con el principio de que el poder popular se divide, para su ejercicio, en tres poderes funcionales. La división es cómoda, pero es falsa; que el pueblo haga uso del poder para crear un departamento encargado de una forma de actividad concreta, no es forzosamente delegar un poder, sino encargar una función. Si la Constitución estableciera un departamento encargado de cumplir todas las leyes relativas a impuestos independiente del Ejecutivo, crearía un departamento del fisco; pero no un poder fiscal.

La idea de poder en general, de la que no puede estar dissociada la de poder político, implica necesariamente la idea de voluntad en ejercicio y por consiguiente la de libertad de determinación. Son poderes públicos los órganos de la voluntad del pueblo; es decir, los encargados de sustituir su determinación en lo que el pueblo puede hacer o no hacer; pero no los que tienen encomendada una función sin libertad, por más que la desempeñen en nombre y con apoyo de la autoridad del pueblo. Es poder el órgano que quiere en nombre de la comunidad social y ordena en virtud de lo que se supone que la comunidad quiere. El Legislativo es poder siempre que ejerce sus funciones propias; no lo es cuando desempeña una extraña, como la de jurado de sentencia, porque entonces no interpreta la voluntad de la Nación, sino las leyes penales. El Ejecutivo es poder cuando determina, por movimiento propio, las medidas de seguridad pública, de prosperidad económica, de acción diplomática, en las que consulta el bien de la Nación y presume su aquiescencia; no lo es cuando promulga una ley o convoca a sesiones extraordinarias, con obediencia ciega en que no interviene su voluntad. El departamento judicial nunca es poder, porque nunca la administración de justicia es dependiente de la voluntad de la Nación; porque en sus resoluciones no se toman en cuenta ni el deseo ni el bien públicos, y el derecho individual es superior al interés común; porque los tribunales no resuelven lo que quieren en

nombre del pueblo, sino lo que deben en nombre de la ley; y porque la voluntad libre, que es la esencia del órgano poder, sería la degeneración y la corrupción del órgano de la justicia.

Sin embargo, los escrúpulos de los teóricos son infundados, porque la justicia, en verdad, es una emanación del poder popular; pero no en su aplicación, sino en la determinación de los principios que la establecen; no en la sentencia que resuelve en caso particular, sino en la ley que dicta las reglas generales; no en cada tribunal que falla, sino en el Congreso que legisla. El error de la teoría está en confundir el *jus* con el *judicium* para dar a éste la calidad de expresión del poder soberano, que sólo tiene aquél.

Al órgano de la función judicial le faltan las condiciones esenciales de los órganos de poder. 1° INICIATIVA. El Legislativo y el Ejecutivo obran por sí solos en virtud de la acción espontánea que caracteriza la voluntad; pueden obrar o no obrar; promueven, transforman, dan orientaciones nuevas, ponen "el orden en movimiento", que es el progreso de las sociedades. El judicial no puede obrar sin excitativa; necesita el caso, cuando el caso se presenta no puede desdeñarlo, tiene que considerarlo y resolverlo; obedece a la iniciativa de las partes, que tienen el derecho de obligarlo a obrar; si no hubiera partes, no tendría que hacer; no transforma ni promueve; de un modo inmediato, su acción es nula por el progreso, porque sólo es su auxiliar en la condición estática, el orden; pero carece de la dinámica, el movimiento.- 2° UNIDAD. El Legislativo se compone de dos Cámaras y cada una de éstas de muchos representantes; pero la acción es una, aunque no ejerza por muchos; ninguna otra autoridad puede legislar, ni siquiera en categoría subalterna. El Ejecutivo está depositado en una sola persona; los secretarios de Estado son simples auxiliares, y en todo caso su intervención es concurrente, no divide la acción, que es una; debajo de los consejeros no hay más que agentes ejecutores. El departamento judicial comprende, además de la Corte Suprema, los tribunales inferiores con autoridad propia y cuyas resoluciones no siempre son revisadas y que pueden, en muchos casos, ser tan definitivas como las de la Corte.- 3° AUTORIDAD GENERAL. El Legislativo y el Ejecutivo establecen preceptos de observancia general que afectan a la comunidad entera o dictan disposiciones que comprenden a todo el que esté o se ponga en las condiciones previstas. Nunca tiene este alcance una resolución del órgano judicial; sus mandamientos sólo se refieren al caso controvertido y no afectan sino a las partes interesadas; la única extensión a que puede aspirar un fallo, consiste en la fuerza del precedente como interpretación legal que fija un principio jurídico; pero el precedente no tiene nunca la fuerza definitiva de un mandamiento invariable.

El mismo genio de Montesquieu sentía repugnancia en la concepción del órgano judicial igual a los otros dos, cuando decía: "de las tres potestades, la encargada de juzgar es en cierto modo nula"; pero se nota que su concepción de las tres potestades (*puissances*) del Estado no era equivalente a la que avanzó después hasta la teoría matemática que adoptó nuestra Constitución, y no habló de tres poderes (*pouvoirs*). Lo que él percibía casi como nulidad, no era sino la índole

diferente de la facultad de juzgar, comparada con la representación y ejercicio de poder que corresponden al Legislativo y al Ejecutivo; porque es imposible que su profundo espíritu desconociera la importancia de la función judicial, "tan terrible entre los hombres", según su propia expresión.<sup>29</sup>

Decir que el órgano de la justicia no es un poder público en el sentido de la ciencia constitucional, no es decir que no tenga poder: lo tiene, por cierto formidable; especialmente en los gobiernos constituidos sobre el sistema federal americano, y quizá en ninguno como en el nuestro. Aun excluyendo su intervención decisiva en la calificación de las leyes y los actos del Legislativo y el Ejecutivo, y considerándolo simplemente como autoridad que resuelve sobre derechos privados en una contienda entre individuos, es decir, la mera función de juez, su potestad merece la calificación de terrible que le aplicó el ilustre filósofo del siglo XVIII. Una ley mala se deroga; sus efectos pueden eludirse por los hombres evitando ponerse en el caso de su aplicación; los ya causados pueden generalmente repararse por un acto de justicia del legislador; las disposiciones del Ejecutivo tienen condiciones análogas y pueden ser modificadas por una ley; una sentencia mala causa efectos irreparables, aun para el mismo tribunal que la dicta, y ni él ni poder alguno tienen medio para cambiarla. La responsabilidad es difícilmente efectiva; casi nunca eficaz para la reparación del mal causado.

Pero no son las consideraciones generales a la administración de justicia las que interesan para este estudio, sino las que comprenden especialmente a la federal como intérprete de la Constitución, y como en esta función los tribunales inferiores no intervienen en realidad sino para preparar la materia sobre que en todo caso falla la autoridad superior, hablaremos sólo de la Suprema Corte.

## II

La Suprema Corte tiene la función más alta que pueda conferirse en el orden interior de una república: la de mantener el equilibrio de las fuerzas activas del gobierno; a ella está encomendada la labor de restablecer ese equilibrio cada vez que se rompe, sirviéndose para ello de su autoridad única de intérprete de la Constitución. Esta es su función política, puesto el adjetivo en su significación pura de "relativo a las instituciones de gobierno"; función que, sin embargo, mediante el procedimiento establecido en la Constitución americana y mejorado por la nuestra, no pierde su carácter de judicial y se ciñe al caso concreto que mueven los derechos privados.

Los poderes públicos, los funcionarios y sus agentes tienen por límite común los derechos individuales que la Constitución consigna: la violación de uno de ellos autoriza la reclamación del ofendido y surte la competencia de la Corte que estimando el hecho e interpretando la Constitución, repara el mal y restablece el derecho. En estos juicios, no obstante que sólo pueden iniciarse a petición de la parte agraviada y por medio de procedimientos de orden jurídico, no obstante

---

<sup>29</sup> Espíritu de las Leyes.- Lib. XI. Cap. VI.

que la sentencia tiene que limitarse al caso concreto y que le está vedado hacer declaraciones generales sobre la ley o acto que los motive, pueden tratarse y resolverse en el fondo graves cuestiones de orden público, que afecten profundamente al organismo político. Por más que el fallo se refiera sólo a un caso especial, la Suprema Corte fija, al dictarlo, el alcance y sentido de un artículo de la constitución, y esto basta para que la resolución sea trascendente con respecto a la ley que la motive o a la repetición de actos como el que es su objeto. De hecho, la ley del Congreso o el reglamento o disposición general del Ejecutivo que originan el acto desautorizado por una sentencia, quedan destruidos por ella; la cuestión es, en último análisis, de competencia, y el fallo que la resuelve señala un límite de jurisdicción constitucional al Poder Legislativo o al Ejecutivo. He aquí un aspecto del papel equilibrador de la Corte, papel que puede tener el tribunal supremo en cualquier país regido por una Constitución escrita.

Propio del régimen federal es el que vamos a considerar ahora.

En nuestro sistema de gobierno, los Estados se rigen como pequeñas repúblicas independientes, libres para proveer a sus necesidades y mejoramiento interiores; pero subordinadas, en cuanto concierne al interés nacional, al Gobierno de la Federación. De aquí dos jurisdicciones que no sólo tienen un objeto de utilidad administrativa, sino el de la seguridad política que se busca, reduciendo la acción del poder central para que no llegue a ser excesivo. La Constitución establece los límites de ambas jurisdicciones; ella, como distribuidora de las competencias, es la ley superior, y declara que las leyes federales y los tratados que la Nación celebra son también superiores a las constituciones y leyes de los Estados, dejando así definido el orden jerárquico de los mandamientos legislativos.

Pero si la supremacía de la Constitución federal sobre la legislación de los Estados no puede prestarse a controversias, no es igualmente absoluto el principio con respecto a las leyes y tratados de la Nación, porque ni unas ni otras son invulnerables cuando invaden la jurisdicción de los Estados, que es la base consagrada en el pacto federal.

Con dos jurisdicciones y autoridad legislativa en cada una, el conflicto puede presentarse con frecuencia: la ley federal puede violar la Constitución invadiendo la esfera de acción local; la ley del Estado puede ser inconstitucional por invasora de la materia privativa de los poderes federales. La ley que infringe la Constitución debe ser nula; pero la autoridad que tenga el derecho de declararlo, tendrá el de aniquilar un poder y aun de destruir el régimen de gobierno. Este es el problema más grave del sistema federal y que era preciso resolver para constituir un gobierno estable y seguro.

Las leyes constitucionales de 1836 trajeron la infeliz invención del Poder Conservador, que tenía como su más elevado atributo el de declarar la inconstitucionalidad de las obras del Congreso; consejo de dioses que, a haber sido libre, habría hecho sentir, por destructor y despótico, todo lo absurdo de su

institución. El Acta de Reformas de 1847 tomó el sendero de la Constitución americana, encontró la fórmula para hacer efectivas las garantías individuales, y fundó de un modo magistral el juicio de amparo. Halló la manera de anular la ley inconstitucional que viola los derechos del hombre, sin crear un poder monstruoso superior al Legislativo; pero no imaginó que el mismo medio inventado podía servir para sustentar el equilibrio de la Federación, por el respeto de las jurisdicciones, y acudió para esto a un sistema casi tan inaceptable como el ideado en el año 36: el Congreso federal podía declarar inconstitucionales las leyes de las legislaturas, y la mayoría de las legislaturas podía anular por inconstitucionales las leyes del Congreso; es decir, por una parte se destruía la independencia de los estados, centralizando la autoridad legislativa, mientras por otra se aniquilaba la soberanía federal, sometiendo al Congreso a una autoridad superior. Dos poderes destructores en vez de una función de equilibrios.

Débase al Congreso Constituyente, que alcanzó en este punto uno o quizá el mayor de sus títulos al aplauso de la posteridad, la resolución del arduo problema; título que no se rebaja porque el medio adoptado estuviese ya en los usos de la nación vecina, ni porque su fórmula se tomara del Acta de 47. En los Estados Unidos no hay precepto constitucional que establezca y coordine el procedimiento, y como derivado de declaraciones indirectas, carece de precisión tanto como de amplitud; para derivarlo y fortalecerlo, necesitaron magistrados de una superioridad excepcional, que han hecho decir que la Constitución "no fue la obra de sólo los miembros de la Convención de Filadelfia, sino también de los jueces de la Corte y, sobre todo, del gran Presidente Marshall". La fórmula del amparo, ideada por el insigne legislador Otero, no enseñaba un camino sino a los hombre superiores; muchas veces la aplicación nueva de un principio conocido es tan admirable como el descubrimiento original.

La Constitución de 57 no hizo más que incluir dentro de los motivos de la querrela individual del juicio de amparo el agravio que resulte a una persona a consecuencia de leyes o actos de una jurisdicción que invada o restrinja la otra. Si una ley federal se entra en la materia privativa de los Estados, con menoscabo de su libertad interior, ninguna autoridad puede declararla nula por violatoria de la Constitución; pero mediante la queja de un particular perjudicado por un acto ejecutivo de la ley, la Suprema Corte invalida el acto e impide el cumplimiento de la disposición legislativa sin ostentar funciones de supremacía jerárquica; no en virtud de facultades que subordinen al primero de los poderes públicos, sino en nombre de la supremacía de la Constitución en el conflicto de leyes.

Lo mismo ocurre con las disposiciones generales dictadas por el Ejecutivo o los actos que por su mandamiento se cumplen. La Suprema Corte queda así como encargada de guardar las jurisdicciones que establecen la armonía del régimen constitucional, manteniendo a cada órgano del Gobierno dentro del círculo de su competencia estricta. Autoridad reguladora de la vida de la Nación, intérprete único de los mandamientos de la ley fundamental que define sus preceptos, declara su alcance e integra sus propósitos, la Corte, cumpliendo su objeto con

independencia, serenidad y firmeza, será la autoridad más alta de la República y la más propuesta al respecto de la sociedad que protege y de la nación cuya estabilidad garantiza. Todo lo que la desvíe de esa elevada función, sea por acción extraña que se la estorbe o por inclinación propia que la impela a ensancharla con la codicia de ensanche de toda autoridad activa, no hará sino rebajar su alteza y echarla al desprestigio.

La Corte guarda y vigila las jurisdicciones; pero ella, a su vez, tiene la suya; puede franquearla y hacerse invasora, romper la armonía, desconcertar todo el gobierno. No hay gran autoridad sin gran peligro, y la de la Corte, desprovista de medios de fuerza exterior, los tiene formidables de fuerza legal y de vigor moral. Tiene elementos para el abuso de poder; pero, por fortuna, no para sostenerlo contra los otros órganos del Gobierno; su despotismo sería efímero. Mas si no puede constituir ni conservar, tiene el poder de destruir y desorganizar con apariencias de uso legítimo de sus atribuciones, condición que la hace muy peligrosa para pervertir la opinión pública.

Ningún poder ejerce sobre la Corte la acción moderadora que ella emplea para poner a raya las extralimitaciones de las autoridades; la estabilidad, en cuanto a ella, sólo está defendida por la debilidad orgánica del alto tribunal, y sólo puede asegurarse por la prudencia que debe ser su primera virtud. Si en el ejercicio de sus funciones pretendiese una supremacía política que pusiera en peligro el orden constitucional, el remedio no podría aplicarse en casos especiales, y habría que acudir a la disposición general de las leyes por medio del Congreso; sería forzosa la intervención legislativa, modificando las reglas de funcionamiento en la forma que las necesidades aconsejaran. Pero esto sí pondría una autoridad frente a la otra, y ya se sabe que el Legislativo, con su espíritu de agresión y superioridad, va fácilmente a la exageración de su fuerza, y es probable que obtuviera la sumisión de la Corte, que es tan perjudicial como su predominio.

El equilibrador necesita equilibrarse por sí solo; debe tener en sus propias condiciones los elementos de fuerza para no ser abatido y de elevación de carácter para encerrarse voluntaria y dignamente en el círculo de sus altas funciones. Ahora bien, la Constitución ha dado a la Suprema Corte condiciones de origen y de subsistencia que la privan de fuerza y son propias para rebajar y corromper su carácter.

### III

Ninguna de las ramas del Gobierno tiene, según la ley, una libertad más completa ni independencia más absoluta que el departamento judicial. El fallo de la Suprema Corte no puede ser detenido ni estorbado por autoridad alguna; lo que importa y lo que han procurado con ahínco las leyes de los pueblos cultos, es asegurar a los tribunales la libertad para dictar sus sentencias, y el mismo empeño demostrado por las leyes es una indicación de que el fin es difícil de alcanzar. Para que la independencia teórica del tribunal sea un hecho, es preciso asegurar la independencia efectiva del magistrado; esta es la condición primera de

la buena administración de justicia; y si se toma en el alto sentido de falta de ligas con los Poderes, con los partidos y con el pueblo mismo, es la condición única de orden moral. ¿Cómo la procuró la Constitución? Por el medio de salud universal proclamado por las teorías revolucionarias: la elección popular. Con atribuir al sufragio del pueblo todas las virtudes posibles, forjar la ley suprema resulta ya tan fácil como realizar en un cuento de niños las maravillas más estupendas.

No es raro tropezar en las discusiones verbales con este desatinado silogismo: todo poder público dimana del pueblo (Artículo 39 de la Constitución); el Judicial es un poder público (Artículo 50); luego los ministros de la Corte deben ser designados por elección popular. Con la misma lógica debería exigirse la elección de los magistrados de circuito y jueces de distrito, que forman parte del Poder judicial según el artículo 90. Pero lo cierto es que tan falsa es la teoría de la Constitución, como vicioso el silogismo que la hace decir lo que no se propuso.

Esta forma de nombramiento de los ministros de la Corte, ni es una necesidad lógica, ni puede racionalmente llevarse a la práctica, y si se pudiera, conduciría a los peores resultados. La teoría la reprueba, porque la elección popular no es para hacer buenos nombramientos, sino para llevar a los Poderes públicos funcionarios que representen la voluntad de las mayorías, y los magistrados no pueden, sin prostituir la justicia, ser representantes de nadie, ni expresar ni seguir voluntad ajena ni propia. En los puestos de carácter político, que son los que se confieren por elección, la lealtad de partido es una virtud; en el cargo de magistrado es un vicio degradante, indigno de un hombre de bien. En la lucha electoral de diputados, senadores y Presidente de la República, los elegidos por la mayoría triunfante adquieren para con ésta las obligaciones que contiene el credo del partido o la plataforma aceptada; la designación de un juez no debe imponerle obligación que no esté en las leyes, ni compromisos con sus electores; porque para la administración de justicia no puede haber diversidad de programas, ni deben existir los intereses o tendencias antagónicas que dan vida a los partidos. El pueblo, cuando tiene educación cívica, es idóneo para escoger a los hombres que deben representarlo o gobernarlo, porque las condiciones de los candidatos son ostensibles, están al alcance de los electores, son precisamente populares y de aquellas que se exhiben por los candidatos mismos; pero ese pueblo no tiene a su alcance las virtudes de los hombres hechos para la magistratura y es incapaz de apreciarlas; el hombre probo, sereno, estudioso y de profundos conocimientos en ciencias jurídicas, no ostenta estas cualidades a la vista de las masas y es esencialmente impopular. Toda elección para funciones políticas va precedida de la campana electoral en que el candidato se exhibe, combate a sus adversarios, promete sobre un programa y encabeza a sus partidarios; la campaña electoral de un candidato a la magistratura no tendría sobre qué fundarse, salvo que tomara el tema de elogiar sus propias virtudes, su ilustración y su independencia de carácter; tal campaña sería vergonzosa y ridícula en un hombre que ha de tener la rectitud por resumen de sus deberes en el cargo.

La elección popular no se realiza en ningún país del mundo sino por partidos organizados; es inútil soñar con el sufragio espontáneo de cada elector por inspiración propia, que haría, además, imposible la reunión de una mayoría absoluta. Si los partidos luchan en la elección de magistrados, éstos tendrán siempre carácter y compromisos políticos incompatibles con la serenidad y la neutralidad requeridas en sus funciones. Pero aun suponiendo hacedera la elección sin partidos, caemos en otra imposibilidad que ha retraído a los países cultos de aplicarla a los magistrados: los cuerpos colectivos, como las Cámaras, se forman de miembros designados aisladamente por circunscripciones cortas; aun bajo el sistema de escrutinio de lista (sólo posible en pueblos muy adelantados), si es verdad que se designa un grupo de diputados a la vez, la elección no es nacional, sino de circunscripción.<sup>30</sup>

La elección de los quince ministros de nuestra Corte Suprema, encomendada a la Nación y sin campaña de partidos políticos, es irrealizable; y si no la hiciera el gobierno, como la ha hecho de 57 acá, daría un resultado de cómputo imposible para la comisión de la Cámara de Diputados encargada de descifrar la voluntad de la Nación.

Se ha imaginado, para vencer esta dificultad, un medio que, por salvar la teoría de la elección de los poderes, sacrifica todas las demás: dividir la Nación en quince circunscripciones para que cada una elija un ministro; con lo cual, por más que las leyes dijeren lo contrario, cada ministro sería un representante o un delegado de su circunscripción, con los ojos vueltos siempre a ella como los vuelve todo elegido a su elector, llámese éste partido político, distrito electoral o gobierno. Los ilusos de los principios superiores quieren divorciar al funcionario del candidato, considerarlo puro y hasta inmaterial, suponerlo sin relación con la fuente de que emanó su poder, e ignoran que, a su nacimiento, el funcionario trae también la mancha de origen para la que no hay agua lustral conocida.

Es penoso tener que combatir una preocupación desechada y hasta olvidada ya en todo el mundo, porque la misma discusión descubre nuestro atraso lastimoso. En ninguna nación de Europa se eligen popularmente los magistrados. En América se nombran así. Estados Unidos, por el Presidente, con aprobación del Senado. Perú, por el Congreso, a propuesta en dos ternas del Ejecutivo. Chile, por el Ejecutivo a propuesta del Consejo de Estado. Bolivia, por la Cámara popular en terna del Senado. Venezuela, por el Congreso a propuesta en lista de las legislaturas locales. Ecuador, por el Congreso. Haití, por el Presidente, conforme a las reglas de ley orgánica. Uruguay, por la Asamblea general. Salvador, Nicaragua, Santo Domingo y Costa Rica, por la Asamblea legislativa. Brasil, Colombia y Paraguay, como en los Estados Unidos. Sólo están con nosotros Guatemala y Honduras en todo el mundo civilizado, y no podemos lisonjearnos de que tal compañía justifique nuestro sistema.

---

<sup>30</sup> En ellas intervienen los partidos, y de otro modo sería imposible. Lo mismo sucede con el nombramiento de electores en los Estados Unidos, que si bien se hace por lista en el Estado entero, es por medio de los partidos nacionales.

Un ejemplo edificante experimental de la magistratura electiva se encuentra en la historia y en la situación presente de la judicatura local en los Estados de la Unión americana. En los comienzos de su vida independiente, los magistrados y jueces eran nombrados por las legislaturas o los gobernadores. "Los anales de esta época han conservado en los Estados Unidos la memoria de magistrados de alto valer; la jurisprudencia que se debe a su sabiduría, se cita hoy aún para la instrucción de sus sucesores, que no valen ciertamente lo que aquéllos".<sup>31</sup> La invasión de las teorías puras de los Jefferson democrats, que no eran sino las teorías jacobinas, alentadoras de las codicias impacientes, y fáciles para deslumbrar a las masas, derramaron en el país las ideas de una democracia exaltada y enfermiza, con el sufragio popular sin límites como principio imperativo; se declaró que el nombramiento de los jueces era un atentado contra los derechos del pueblo, y comenzando la reforma por establecer la elección pública para los puestos inferiores, llegó a mediados del siglo XIX a implantarse en dos tercios de los Estados hasta en la magistratura superior. En la actualidad, todos los Estados del Oeste, más New York, Ohio y Pennsylvania, mantienen la elección popular, mientras los de la Nueva Inglaterra y el Sudeste conservan el sistema de nombramiento, ya de todos los jueces, ya de sólo los miembros de los tribunales superiores. La magistratura electiva en aquellos Estados ha degenerado espantosamente y ha perdido por completo su primer prestigio; las plazas, disputadas por los profesionales de la política, adjudicadas por la influencia del boss, no se confieren, por lo común, a hombres de ciencia ni de probidad; la elección se mancha con todos los fraudes y cohechos de la baja intriga; los candidatos pagan su contribución electoral para reunir fondos destinados a la campaña, contribución que ha llegado, para aspirantes a la magistratura de New York, hasta a 15,000 dólares; los puestos judiciales se conquistan con sumas de dinero, con sumisión obligatoria a los principales agentes de la elección, o más comúnmente con una y otra cosa.

A pesar de todo -observan Bryce y Nerinex- el sistema electivo no produce en los Estados americanos todo el mal que debía esperarse, merced a la defensa social de que se encargan algunos elementos poderosos, debidos al carácter superior de aquel pueblo. La opinión pública, expresada sobre todo por la prensa, persuade a los jueces que debieran ser malos, de que el camino mejor es el de la honradez; la Barra, alerta y activa, interviene para mejorar a los que pueden ser buenos y amaga a los que buscan el mal camino; la presencia de los jueces federales, por lo general honorables y aptos, es un freno y aun puede ser estímulo. Sucede en suma con la judicatura en los Estados americanos, lo que pasa con varias de sus instituciones dañadas: se corrigen hasta hacerse tolerables, gracias a la juventud potente y sana de la Nación que provee de fuerzas compensadoras. Pero nosotros no contamos con fuerzas parecidas.

En cambio, los Estados que conservan la judicatura de nombramiento son modelos de probidad y ciencia en sus jueces. Un magistrado federal decía a Nerinex, que

---

<sup>31</sup> Nerinex.- L'organization judiciaire aux Etats Unis. Pág. 208.

un abogado o juez americano coloca las decisiones de las cortes de Massachusetts y de New Jersey en el mismo rango que las de los grandes jueces de Inglaterra. No cabe elogio mayor.

#### IV

Ningún cargo de elección popular puede ser vitalicio, porque si confiere la representación y supone la voluntad del pueblo, es preciso que éste tenga ocasión de renovar su confianza de tiempo en tiempo, ya porque el funcionario puede cambiar de conducta, ya porque el pueblo no es el mismo en el transcurso de diez años. Lógicamente nuestra Constitución señaló a la suprema magistratura electiva un período de seis años.

Como además de las dificultades para la elección de todo cuerpo colectivo por una nación entera, tenemos nosotros el obstáculo de nuestro sufragio universal en un pueblo del cual un ochenta por ciento ignora que existe la Suprema Corte, la elección de los ministros resulta materialmente imposible, y la ha hecho y ha tenido que hacerla el Gobierno. La verdad, pues, de nuestra Constitución positiva, a diferencia del texto de la literal, es que los ministros de la Corte son nombrados por el Ejecutivo para un período corto. Este deplorable resultado es el fruto de las teorías jacobinas y jeffersonianas que han confundido la igualdad zoológica con la igualdad social; que del derecho uniforme a la protección de las leyes han inferido el derecho uniforme al ejercicio de las funciones políticas, y que del postulado de la soberanía nacional han deducido el dogma de la infalibilidad del sufragio del pueblo.

Con el sistema a que nos ha conducido este error constitucional, la independencia de la magistratura es imposible, y la del magistrado es rara, porque tiene que descansar en condiciones de carácter excepcionales en el hombre, y ya hemos dicho que las instituciones no deben exigir de los funcionarios sino lo meramente humano. Un ministro nombrado por el Presidente de la República no difiere en origen ni en libertad moral, de cualquiera de los agentes superiores cuya designación corresponde al Ejecutivo; y lo que tenga a su favor por la independencia que la ley le atribuye, se compensa de sobra con la ilegitimidad del procedimiento empleado para elegirlo. "En el curso ordinario de las cosas humanas, dice Hamilton, un poder sobre la subsistencia de un hombre equivale a un poder sobre su voluntad". Es inútil debatirse contra esta dura verdad, cuya aceptación es tan saludable para no bordar ilusiones sobre un cendal que vela el abismo. El que da, obliga; el que puede volver a dar, docilita por la esperanza; el que puede quitar, intimida por el temor. La hipocresía de las virtudes convencionales puede ofenderse o ruborizarse ante la desnudez que en la autopsia moral descubre los móviles de la conducta humana; para el investigador severo de la ciencia social, es tan indiferente como para el anatomista la desnudez del cadáver en el anfiteatro.

"El Judicial -dice "El Federalista"-, es sin comparación el más débil de los tres departamentos del poder...; y es necesario tener todo el cuidado posible

para ponerlo en estado de defenderse contra los ataques de los otros... Convengo en que no hay libertad si la potestad de juzgar no está separada de la legislativa y la ejecutiva (Montesquieu). Resulta en fin que, como la libertad no puede tener nada que temer del judicial solo, y tendría que temerlo todo de su unión con uno de los otros departamentos; que como la dependencia en que estuviera de cualquiera de estos dos últimos departamentos produciría los mismos efectos que su unión, a pesar de una separación nominal y aparente; que como en razón de la debilidad natural del Judicial, éste está expuesto continuamente al peligro de ser subyugado, intimidado o influenciado por las ramas coordinadas; y que como nada puede contribuir tanto a su fuerza y a su independencia como la permanencia en la función, esta cualidad debe ser considerada justamente como un elemento esencial de su organización y seguramente como la fortaleza de la justicia y de la tranquilidad pública".

Expone en seguida Hamilton que tal independencia es particularmente necesaria bajo una constitución que establece limitaciones al Legislativo con la inviolabilidad de las garantías individuales, que se ponen bajo la salvaguardia del Poder Judicial, y luego añade: "Este apego inflexible y uniforme a los derechos de la Constitución y a los derechos de los individuos, que hemos visto indispensables en los tribunales de justicia, no puede ciertamente esperarse de jueces que no tengan sus oficios sino como una comisión temporal. Los nombramientos periódicos, de cualquier modo que fuesen reglamentados, por cualesquiera persona que fuesen hechos, serían de todos modos fatales a su independencia necesaria. Si el poder de nombrar estuviese confiado al Ejecutivo o al Legislativo, habría que temer una complacencia lamentable de los jueces por la rama que poseyese ese poder; si ambos estuviesen investidos de él, los jueces no querrían correr el riesgo de desagradar a uno ni a otro; si el derecho de nominación estuviese reservado al pueblo, habría en el juez un deseo demasiado grande de adquirir popularidad para que pudiera esperarse que sólo se atuviera a la Constitución y a las leyes".

Estas verdades, que conquistaron hace ciento veinticinco años los votos de las convenciones provinciales en favor de la Constitución norteamericana, y que por más de un siglo ha acreditado la gran Corte de la Unión, no han encontrado cabida todavía en el Congreso federal de México. Nuestros legisladores siguen creyendo que es de superior interés mantener en la Constitución la promesa de la soberanía popular en la elección de magistrados, que asegurar, por medio de la justicia independiente, el goce efectivo de los derechos del hombre. Esto es comprar al pueblo mismo las garantías que lo defienden del atentado, por el precio de una superchería que lo adula.

La inamovilidad del magistrado es el único medio de obtener la independencia del tribunal. Está establecida en las principales naciones de Europa; en América la han consagrado en sus instituciones los países mejor regidos; Estados Unidos, Brasil, República Argentina y Chile, y además Colombia, Perú, Haití y Uruguay.

El nombramiento puede ser del Ejecutivo con aprobación del Senado, que es probablemente el procedimiento que origine menores dificultades y prometa más ocasiones de acierto. Poco importa que, confiado el poder de nombrar al Presidente de la República, éste haya de preferir a los hombres de su partido; la intervención del Senado añade alguna probabilidad de cordura; pero en todo caso, un presidente durante su período de seis años no hará sino muy pocos ministros, y concluido su sexenio, la influencia personal del nuevo presidente no encontrará obligados en la Corte. Sobre un alto juez vitalicio, no tienen ya su fatal influencia ni el temor ni la esperanza; aun para con el mismo que nombra, la inamovilidad confiere al ministro una posición digna, que no impone deberes de sumisión, aunque los conserve de agradecimiento; la designación ha sido legal y decorosa, limpia de sospechas de connivencias bastardas.

Las ligas de origen se rompen por la inamovilidad, porque el Presidente que confiere el nombramiento no puede ni revocarlo ni renovarlo; el magistrado vive con vida propia, sin relación posterior con el que tuvo la sola facultad de escogerlo entre muchos, y que no vuelve a tener influencia alguna ni en sus funciones ni en la duración de su autoridad. La responsabilidad se acrecienta y crea peligros mayores, porque la opinión pública (efectiva para los jueces, porque la forman primeramente el foro y los hombres de negocios), no tiene, para calmar su impaciencia, la perspectiva de la conclusión de un período breve, y obraría sobre las Cámaras legislativas para emplear la eficacia de una acusación vigorosa, si su clamor no fuese bastante para producir la enmienda u obligar la dimisión del funcionario indigno.

No hay que insistir en las ventajas de un sistema que sólo se combate por apego a las viejas y desprestigiadas teorías que privaban en 57, cuando no por móviles menos respetables o por simples temores de momento a los cuales se sacrifica la suerte de la Nación. Compárese la justicia de los países en que los magistrados son inamovibles con la de aquellos en que ejercen temporalmente sus funciones; compárese sus gobiernos y su vida democrática. La inamovilidad anda siempre hermanada con la buena administración de justicia y con las libertades públicas. Hay una excepción: Suiza; pero Suiza es el único país del mundo en que la civilización moral es un hecho; con las instituciones de la República modelo, fracasaría cualquier otro pueblo de la tierra. Pero aun esta excepción es más aparente que real, porque el Consejo federal suizo es de hecho inamovible, y él desempeña, además de sus funciones ejecutivas, las más altas de la justicia, relacionadas con la Constitución de la República.

## CAPÍTULO XV

### LAS INVASIONES DE LA SUPREMA CORTE

#### I

Un departamento del Gobierno federal, a quien la Constitución da el título de poder, a la misma altura que los dos departamentos que representan la voluntad de la Nación, ya está por esto sólo inclinado a no permanecer excluido de la acción que conduce los negocios públicos; pero por más que se tomase en serio aquella declaración teórica respecto al Judicial, podría quedar sin efecto pernicioso alguno, si no fuera porque la misma Constitución se encargó de dar a la Suprema Corte los caracteres esenciales de un cuerpo político.

La elección popular para el nombramiento de los ministros y la repetición periódica y frecuente de esa elección, le dan claramente la índole de un mandato con poderes de representación o con delegación de facultades desprendidas de la soberanía popular, y estas son condiciones netamente de carácter político, que en nada difieren de las que tocan al Legislativo y al Ejecutivo. Esto quita a la opinión común la repugnancia para admitir que la Corte se inmiscuya en los asuntos de la política general; repugnancia que se haría sentir muy duramente en Inglaterra o en los Estados Unidos, por ejemplo, si su tribunal supremo dirigiera alguna vez su acción legal de corporación del Estado en relación con las cuestiones políticas. Y la opinión pública tendría razón, porque cualquiera intervención política de un tribunal rebaja y corrompe la dignidad de la institución y la hace inepta para cumplir su única pero alta función legítima.

El Senado de los Estados Unidos cortó muy temprano ese camino, no ya a la Corte en cuerpo, sino aún a los magistrados individualmente, sentando un precedente de severidad oportuna. En 1795, Washington nombró magistrado a Rutlege, que antes lo había sido ya y había dimitido para servir el cargo de gobernador de la Carolina del Sur; antes de la confirmación de su nombramiento, Rutlege pronunció discursos sobre temas que entonces preocupaban a la política nacional, y esto bastó para que el Senado, juzgando esa conducta como indigna de la severa discreción de la alta magistratura, negara su aprobación al nombramiento.

Pero el magistrado americano no tiene motivos constitucionales sino para considerarse excluido de los asuntos políticos, en tanto que nuestro juez los tiene para sentirse autorizado a mezclarse en ellos, y la importancia de sus atribuciones

lo alienta a esperar que encontrará en ellas la compensación a la debilidad de sus medios de fuerza.

Nuestras costumbres políticas, favorecidas admirablemente por las circunstancias que acompañan al mandato, no han podido confirmar mejor en la conciencia pública y en la de los mismos hombres de gobierno, la idea de que el magistrado no está impedido por el decoro de sus funciones para tomar participación en las luchas de partido. El hombre que ocupa un puesto que dura sólo seis años, no puede menos que considerar como transitoria su posición, como un grado en su carrera pública, al cual se llega después de otro cargo inferior de cualquiera índole, y del que, en trabajo ascendente, debe pasarse a alguno de mayor importancia, como el de secretario de Estado o aun el de Presidente de la República. La magistratura inamovible no presenta vacantes a la codicia sino de tarde en tarde, observación que ha hecho decir al experimentado pueblo americano que "el magistrado de la Corte nunca renuncia y rara vez se muere". La inamovilidad sustrae la magistratura del comercio de los puestos públicos, porque hace nulas la oferta y la demanda. Pero cuando además de las vacantes de accidente, se tienen las normales de quince por sexenio, la magistratura entra en el acervo común de los puestos que se disputan o que se conquistan con servicios señalados y del que se toman los despojos del vencido para recompensas de los capitanes del vencedor.

La historia de nuestro departamento judicial nos presenta ejemplos frecuentes de gobernadores que pasan a la magistratura, de ministros que ascienden a secretarios de Estado, de secretarios que son elegidos para la Corte, de magistrados que dimiten por necesidad política o a quienes se elige por obligaciones o conveniencias del mismo orden. Nos presenta en más de una vez el alto cuerpo integrado con literatos periodistas, con oradores del Congreso y hasta con generales victoriosos; nos muestra revoluciones que buscan el apoyo de la Corte a cambio de tácitas promesas, o que la desconocen y renuevan como elemento del Gobierno que combaten. ¿Qué puede quedar en ella, después de una vida así, de institución neutral a los ojos de la opinión pública? ¿Cómo puede surgir en el sentimiento de la sociedad la condenación severa de la injerencia de un magistrado en las agitaciones de la política, si está acostumbrada a ver a los altos jueces como actores, vencedores, vencidos, víctimas y hasta juguetes en la lucha de los partidos que se disputan el Poder?

Se ha creído que el carácter político de la Corte dependía de que la Constitución asignaba a su presidente la substitución interina de la República. Ciertamente ese grave error de la Ley fundamental contribuyó poderosamente a corromper la índole del Tribunal, sobre todo con la experiencia viva que mostró a dos presidentes de la Corte llegar a la sustitución interina y pasar definitivamente a la suprema magistratura de la Nación; pero no era esa condición la causa única de aquel carácter político, y si después de modificada la ley de sustitución, la Corte no volvió a figurar en las agitaciones de partido, fue porque desde 1882 no hubo ya ni partidos ni agitaciones, y porque el reclutamiento de magistrados se hizo en adelante con el criterio distinto que aconsejaba la seguridad.

Cuando entre el Ejecutivo y la Corte Suprema no hubo una inteligencia cabal (siempre dañosa para la justicia), tendió aquel cuerpo a ampliar su acción y amenazó al gobierno. Lo mismo sucederá en todas las épocas. Por más que la designación de los magistrados no sea en realidad hecha por elección, la teoría constitucional prevalecerá tan pronto como aquéllos se sientan por cualquier motivo desligados del Gobierno. Los mismos colegios electorales que nombran al Presidente de la República, eligen a los jueces de la Corte, el mismo artículo constitucional da a ambos departamentos el título de poderes federales, y los jueces tendrán el derecho de pensar y aun de decir como los nobles de Aragón, que juntos valen más que el rey.

De la influencia de la política no ha escapado la Corte americana, puesto que el partido que predomina durante un período largo, tiene ocasión de llenar las vacantes que ocurran con personas de sus ideas, por medio del Presidente y el Senado, como lo haría también si se proveyeran los cargos por elección popular. Prevalcieron en la primera época los federalistas; después de Jefferson dominaron los demócratas con una mayoría en la Corte, y el triunfo posterior de los republicanos ha dado la preponderancia a éstos hasta la época actual. Sucede en el alto tribunal lo que es de esperarse: predominan los principios que profesa el partido gobernante; pero hasta allí se detiene su influencia. La corte no toma participación en luchas de ningún género; no hace política; no se sirve de sus funciones para favorecer el triunfo de un candidato ni para debilitar o fortalecer al gobierno de sus correligionarios. Pero esto no es así por una virtud de raza, sino por efecto de sus leyes que fueron calculadas para producirlo, como se ve en los artículos de "El Federalista"; y la judicatura de los Estados del Oeste, electiva y periódica, persuade de que, si los magistrados americanos fuesen elegidos por el pueblo y para un período breve, estarían entregados a los vaivenes de la política, a los compromisos de partido y a las insinuaciones de los agitadores profesionales.

Si suponemos entre nosotros una elección popular de ministros de la Corte, y llevamos la pueril concesión hasta imaginarla espontánea y sin partidos que la vicien, tendremos como resultado una Corte con fuerza política, deseosa de ampliar su esfera de acción, agresiva en sus funciones, peligrosa por la facilidad con que el corto número de miembros se concierta y une. El afán de supremacía que atormenta al poder, sobre todo cuando se siente inferior a otros, excitaría al cuerpo judicial, que tiene en la extensión de sus facultades la promesa tentadora de abatir a los que representan mayor potestad.

Una preocupación que concita enemigos a la inamovilidad, consiste en creer que su resultado sería hacer perpetua una institución viciosa; cuando precisamente, porque se reconoce que el vicio está en la institución y no en los hombres que la sirven, se trata de modificarla para que funcione bien. Es evidente que no bastan leyes buenas para hacer buenos jueces; pero es imposible que haya buena administración de justicia cuando la instituyen leyes malas. Quince juristas probos,

diligentes y sabios, forman un pésimo tribunal si no tienen independencia o si toman participación en las agitaciones políticas, en los intereses de partido.

Las leyes que organizan los departamentos de la administración pública no pueden perder de vista, por seguir principios filosóficos, el instrumento de que tienen que servirse: el funcionario; es decir, el hombre. Y el hombre, por más que permanezca el mismo dentro de su carácter y sus tendencias propias, se modifica como funcionario según la investidura que las instituciones le dan y las condiciones en que lo colocan para el ejercicio de las virtudes que su cargo requiere. La magistratura inamovible que marca el final de la carrera de un hombre, que le asegura un puesto respetable y una situación tranquila, obra en la conducta efectos totalmente distintos (y hasta diametralmente opuestos), de los que produce la magistratura ganada en los comicios o debida al favor, y que sólo puede prolongarse después de un breve período por una nueva gracia o por una elección nueva. La primera despierta y levanta las virtudes del magistrado; la segunda enciende y atiza los intereses y las pasiones del político de combate.

## II

Los tratadistas norteamericanos señalaron desde hace mucho tiempo a la Corte Suprema como el órgano más peligroso para sus instituciones, y vieron en su facultad de intérprete de la Constitución un poder formidable, capaz de romper, con una obcecación o un abuso deliberado, el equilibrio que mantiene la existencia ordenada del Gobierno; pero las condiciones de su Corte federal, que la sustraen de la política, la fuerza vigorosa de los dos Poderes, la virilidad de los Estados para mantener su independencia, y las energías de la opinión pública, encarrilaron desde el principio al tribunal en una conducta de severa discreción y hasta de prudente desconfianza de sí misma.

Hay en el peligro de la Corte una circunstancia que lo hace más grave. El Legislativo y el Ejecutivo, cuando invaden las atribuciones extrañas, pueden suplir la función de la autoridad invadida; sojuzgan legalmente; pero sustituyen al órgano excluido u obran por medio de él imponiéndole su voluntad; su acción resulta ilegítima, atentatoria; pero no se suspende un elemento indispensable del mecanismo. La Corte, impotente para desempeñar funciones que no sean las suyas, cuando abusa de su poder destruye un órgano, aniquila una autoridad; pero no la reemplaza.

Los dos Poderes pueden usurpar en su provecho: la Corte destruye en provecho de la anarquía.

Cuando el Ejecutivo somete al Legislativo, él hace las leyes, que pueden hasta ser buenas; cuando somete a los jueces, les ordena las sentencias, que aun pueden tropezar con la justicia; pero si la Corte Suprema nulifica al Ejecutivo, no puede gobernar por su medio indirectamente; si acaba con la autoridad de un

governador o una legislatura, es impotente para sustituirlos en sus funciones. La acción invasora de la Corte destruye lo existente y abandona los despojos al acaso.

El ejemplo clásico de extensión de facultades de la Corte, que la invención no lograría mejorar para poner de bulto los peligros de la interpretación de un precepto, es la cuestión que se ha llamado de la competencia de origen, calurosamente debatida desde 1873 hasta 1881. Vamos a exponerla brevemente.

Dice el artículo 16: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento"... Tanto el precepto de la Constitución americana de que éste procede, como el que proponía el proyecto de la Comisión del Constituyente y como la discusión a que dio motivo, conducen a interpretar nuestro artículo con la sencillez con que D. José María Lozano lo hace en su tratado sobre "Los derechos del hombre", a que nos remitimos por no ser de este lugar ni de nuestro intento hacer el comentario de la asendereada garantía. De origen inglés, adoptado en una de las enmiendas de la ley americana, recogido por todas las constituciones modernas, el precepto quiso corregir los atropellos arbitrarios que bajo un régimen despótico cometen los agentes de la autoridad ejecutando aprehensiones, cateos, embargos, registros de correspondencia, principalmente en averiguación de conspiraciones y para amedrentar con el abuso; todo ello sin formalidades protectoras ni responsabilidad de los ejecutores obedientes o perversos. Tanto las leyes extranjeras como los antecedentes en nuestra legislación constitucional, demuestran que el mandamiento a que aludimos no pretendió mayor alcance, y a la verdad, no lo necesita para merecer un lugar entre los más preciados derechos individuales, ni para ser objeto de la competencia del más alto tribunal de la República. En los Estados Unidos no ha dado ocasión a trastornos en la jurisdicción ni a amenazas en la armonía de los órganos gubernativos. No tenemos noticia de que en otros países se haya dado ni pretendido dar, al sencillo precepto, una extensión trascendental.

Nuestro artículo, entregado a la interpretación cavilosa de las palabras aisladas, bajo el concepto contradictorio expresado en alguna sentencia de que para entender la Constitución "no importa la intención del legislador cuando sus palabras son terminantes", llegó a poner en peligro toda la organización de los gobiernos de la Federación y los Estados.

En 1871 se movió el primer caso de competencia de origen ante el juez de Distrito de Hidalgo, en juicio de amparo contra actos de un juez conciliador de Pachuca, fundado en que éste, nombrado por la Asamblea municipal contra algún decreto del Estado, era una autoridad ilegítima, y que siendo ilegítima, no tenía competencia para conocer del asunto en que había dictado cierta resolución. La Corte Suprema, en su ejecutoria, resolvió con la sencillez y el acierto de la interpretación ingenua que suele ser resultado de la primera impresión, ajena a las prevenciones que vienen después; dijo que "Los Estados, en uso de su soberanía, son los únicos que pueden decidir sobre la legitimidad de las

autoridades en el régimen interior; que no toca a los Juzgados de Distrito examinar, ni menos decidir, sobre la legalidad de las autoridades que funcionan, pues esta injerencia violaría el artículo 40 de la Constitución". La resolución, breve y dictada por unanimidad de votos, revela no haber encontrado contradicciones en el seno de la Corte: fue la cuestión tenida por obvia.

En junio de 1872 la Corte amparó a un quejoso contra actos de un juez de Yucatán, que, elegido por dos años, prolongaba sus funciones en virtud de una reforma constitucional que daba al período de los jueces una duración de cuatro. Pero la ejecutoria se fundó en violación del artículo 14, considerando retroactiva la aplicación de la reforma a jueces elegidos antes de que la modificación legal se hiciera.

Poco después, en el mismo año, la Corte admite que hay casos en que puede examinarse el origen de la autoridad ejecutora de un acto. Una ejecutoria de noviembre de 72, declara la incompetencia de un magistrado de Querétaro, fundándose en que, según la Constitución local, los magistrados debían ser elegidos popularmente, condición que no tenía el funcionario cuya resolución se objetaba. Comienza la interpretación forzada: la sentencia de un magistrado se encaja en las palabras del artículo 16 "orden escrita"; la legitimidad se equipara con la "competencia"; ya no es el artículo 40 el atendible, aunque vaya de por medio la soberanía del Estado, sino el 41; éste dice que "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de los Estados, por lo que toca a su régimen interior, en los términos establecidos en sus constituciones particulares", y la Corte, en lugar de ver en esta disposición la confirmación de la libertad interior que se garantiza a los Estados, infiere de ella la obligación de éstos de someterse a sus constituciones bajo la férula de la autoridad federal, y la facultad de la Corte para interpretar y exigir el cumplimiento de la constituciones locales. Cuando se destaca la Constitución local, se viola la federal en su artículo 41...! Dos días después (Noviembre 14), otro caso de Querétaro contra actos de un juez de letras obtiene la misma resolución por fundamentos parecidos.

Picado en el juego el foro de aquel Estado, tomó el hilo de la lógica que iba a enredarse en las manos del tribunal de la nación, y presentó a éste un caso cuyas consecuencias hicieron retroceder a los ministros de la justicia suprema. Se promueve un amparo contra exacción de impuestos que dos decretos establecen; uno de la Legislatura, otro del Gobernador. Contra el primero se alega que fue votado por un congreso que se instaló sin quórum legal; contra el segundo, que es obra de un gobernador ilegítimo, porque ha sido reelecto, siendo que la Constitución local prohíbe la reelección. La Corte no acepta la responsabilidad de una declaración tan grave y niega el amparo, porque "si en la elección de un diputado hubo vicios, sólo a la Legislatura toca calificarlos", y porque "si ésta, al declarar elegido un gobernador, infringió la Constitución local, esto no es materia de amparo, sino de apreciación de la misma Legislatura". La Corte prefirió ser inconsecuente a destruir la organización de los Estados.

La lógica sobre los principios de las ejecutorias contradichas recobró su imperio en 1874. Un caso muy semejante al que precede fue resuelto en sentido contrario y sirvió de base a la jurisprudencia que había de mantener la Corte hasta 1876. Enablóse juicio de amparo contra la Ley de Hacienda de Morelos de 12 de octubre de 73 con motivo de exacción de impuestos. La queja se fundó: 1o., en que la Legislatura, al votar la ley, integraba el quórum legal con un diputado que, siendo jefe Político al tiempo de su elección, había sido ilegalmente electo; 2o., en que el Gobernador que promulgara la ley era ilegítimo por haber sido reelecto, siendo que la Constitución primitiva prohibía la reelección, y si bien la Constitución había sido reformada, no se habían llenado en los procedimientos reformativos los requisitos legales. El Juez de Distrito negó el amparo en una sentencia breve, que trajo ya los fundamentos capitales de la teoría negativa: el respeto a la soberanía interior del Estado y la diferencia entre el concepto jurídico de la competencia y el de la legitimidad.

La Corte revocó la sentencia y otorgó el amparo. Una mayoría de los ministros adoptó nuevamente la interpretación favorable a la amplia facultad de la Corte para examinar la legitimidad de las autoridades; la cuestión atrajo la atención de la prensa, del foro y del Gobierno, tanto por aquel caso como por otros que le siguieron, y se publicaron artículos y folletos en pro y en contra de la opinión de la Corte.

Sostuvo la Corte que tenía la facultad de desconocer como legítima a la autoridad que, debiendo ser popularmente elegida, no lo hubiese sido, o si en su elección se hubiese violado la constitución general o faltado a las prescripciones de la del Estado. Encontraba extraño que esta doctrina pareciera peligrosa, puesto que nada tenían que temer las autoridades legalmente elegidas; mas no tomaba en cuenta que el peligro estaba precisamente en que ella se arrogara el derecho de calificar aquella legalidad. La doctrina de las ejecutorias relativas a Querétaro era otra vez consagrada; puesto que el art. 41 dice que los Estados se regirán en su gobierno interior por las Constituciones particulares, la infracción de éstas es una violación de la federal. Además, si el art. 109 dice que los Estados adoptarán la forma de gobierno representativo popular, las irregularidades en las elecciones de los Estados violan también este artículo; de suerte que de la obligación de adoptar la forma de gobierno se deducía la injerencia federal en cada caso de elección.

Natural era inferir de estas afirmaciones, emanadas de una interpretación sutil, el peligro que corrían con la acción de la corte los mismos Poderes federales; pero no había necesidad de inferencias, porque los hechos hacían con claridad las declaraciones necesarias. En uno de los considerandos de la ejecutoria de Morelos se reconocía la competencia exclusiva de los colegios electorales superiores para decidir sobre las elecciones de sus miembros, sin revisión posible por parte de la Corte; pero cuatro ministros no estuvieron conformes con esa salvedad, pues profesaban la doctrina de que podía la justicia federal desconocer, por ejemplo, la legitimidad de la elección de un diputado que no tuviese el requisito de vecindad. Esta opinión extrema no contó con la mayoría; pero

supuesto que la excepción única que hacía la ejecutoria era la calificación del Colegio electoral respecto a la elección de sus miembros, no quedaba salvado el Presidente de la República, cuya legitimidad podría desconocer la Corte por los mismos fundamentos que la del Juez de Letras de Querétaro, aunque la nación cayese en un abismo. Por otra parte, el hecho de que la teoría extrema no contara sino con cuatro votos en el tribunal, no bastaba para tranquilizar a nadie; si la persuasión ganaba unos cuantos votos, la Corte podría echar abajo al Congreso y anular todas sus leyes.

En pro de la intención del Alto Tribunal, se aducía también el espacioso argumento de que, suponiendo que fuese dudosa la competencia de la Corte para declarar la ilegitimidad de las autoridades, sólo ella podía resolver la duda, como último intérprete de la Constitución. Los Poderes amagados contestaron desconociendo ese principio, con el decreto de 19 de mayo de 1875, para prevenir la disolución con que se amenazaba a los Poderes públicos de la nación y los Estados. El decreto declaró que sólo los colegios electorales resuelven sobre la legitimidad de los nombramientos que deben hacerse popularmente, y que ningún poder, autoridad o funcionario de la Federación, puede revisar ni poner en duda los títulos de un funcionario federal o de los Estados, procedentes de aquellas resoluciones. Los infractores serían castigados con las penas del capítulo VII, tít. XI del Código Penal.

Sin contar los males que la aplicación de la teoría de la Corte pudiera causar, ya desde luego su enunciación y adopción había producido este demasiado grave: los órganos del Gobierno nacional estaban en completa discordia, sosteniendo principios opuestos y apercebidos para una lucha de que la autoridad suprema no había de sacar nuevos prestigios a los ojos de una nación que tanto los necesita en los funcionarios superiores.

La Corte no hizo caso del estorbo que se ponía en su camino y desdeñó la amenaza de la pena. En su ejecutoria de 10 de agosto de 75, declaró ilegítimas a las autoridades de Puebla por el origen inconstitucional de los representantes de los Poderes locales, considerando que la Corte Suprema "está en la imprescindible obligación, sobre todo miramiento, de cuidar que no sean violados los derechos del hombre, que son base y objeto de nuestras instituciones, y a resolver toda controversia que se suscite sobre la competencia de las autoridades cuando procedan sin legítima investidura". El juez de Distrito de Puebla dictaba, justamente un día antes, un fallo en que decía lo mismo, declarando, además, que el decreto de 19 de mayo era inconstitucional y por tanto inatendible; y la Corte confirmó la sentencia, por sus propios fundamentos, en ejecutoria de 2 de octubre.

Y ciertamente, el decreto era inconstitucional; a la expansión funcional de la justicia, el Congreso había querido oponer el abuso legislativo, imponiendo bajo penas la interpretación de la Ley fundamental. La Corte, aceptando el reto, conservaba su actitud agresiva ante la amenaza de los dos Poderes. El conflicto

prometía consecuencias tan graves, que los tres actores debieron de sentir el peso de su enorme responsabilidad.

Rompióse esta situación por el triunfo de la revolución de Tuxtepec, que cambió el personal de la Corte. Entró en la presidencia del Tribunal de la Nación el Lic. D. Ignacio Vallarta, hombre en quien, sin menoscabo del jurisconsulto, predominaba el estadista, y en cuyas convicciones ocupaba lugar superior un federalismo arraigado, que se muestra frecuentemente en sus estudios y en sus votos de juez federal. La mayoría de la Corte se alineó con él en las más importantes cuestiones que se trataron bajo su presidencia; entre ellas, la tan debatida de la competencia de origen, que rechazó en repetidos casos. Uno de ellos, objeto de esfuerzos poderosos de la parte quejosa, volvió a dar motivo a amplias y notables discusiones, y obligó a Vallarta a escribir un estudio para fundar su voto, que fue también el voto definitivo de la Corte Suprema para condenar la doctrina y transformar la jurisprudencia de los tribunales.

En éste, a nuestro parecer, el trabajo más notable y más meritorio de los que el Presidente Vallarta produjo para enriquecer nuestra literatura constitucional y fijar algunos principios de nuestro derecho público. Trató de volver el artículo 16 a sus sencillos términos, negándoles la extensión supuesta, y limitándose a verlo como una garantía contra las violencias y atropellos de la autoridad y sus agentes. Negóse a extremar la interpretación literal de las palabras que en nombre de la garantía individual, ensanchada por la sutileza, destruía todas las garantías que la sociedad encuentra en la estabilidad de la organización gubernativa, y sostuvo que la extensión del derecho individual no puede destruir la independencia de los Estados y debe detenerse ante la soberanía local, que también está consignada en un precepto de la Constitución y que es también una garantía necesaria.

Su fundamento jurídico principal no era nuevo: la diferencia entre la competencia y la legitimidad; pero lo expuso con gran lucidez y erudición. Destruyó el error que atribuía a la jurisprudencia norteamericana precedentes favorables a la competencia de origen, y presentó, sobre todo, en forma enérgica y con vivos colores, las consecuencias desastrosas a que conduciría a las instituciones la facultad de la Corte para desconocer la legitimidad de los funcionarios públicos, deponer gobernadores, disolver congresos y derribar al mismo Presidente de la República. Con razón decía, como corolario de estas ideas, que si el recurso de amparo conducía a semejantes consecuencias, lejos de ser un medio de mantener los derechos humanos, debía considerarse como una institución anárquica, indigna de conservarse en el Código supremo de una nación culta. Esta fue, en realidad, la palabra decisiva que dio cuenta de la pretendida competencia de la Corte para examinar los títulos de todas las autoridades de la República.

Es singular: la Corte parece no haber pensado nunca en que también ella tenía títulos que podían examinarse, por más que hubiese de quedar encomendada la tarea al juicio de la Corte misma; olvidó también que si un congreso puede ser de origen ilegítimo y nulos sus actos, uno de éstos es el cómputo de los votos en las elecciones de los altos jueces federales. De modo que, continuando el camino de las

sutilezas lógicas, había que admitir el suicidio del Tribunal de la Nación, el caos de la administración pública. Y todo porque "nadie puede ser molestado sino por orden escrita de la autoridad competente"; garantía que pasa, de defensa contra el abuso de los agentes, a amenaza de destrucción del orden en que descansan todas las garantías, todos los derechos, la vida de la sociedad y la existencia de la Nación.

La Suprema Corte, al declararse el Poder de los Poderes, como árbitro irresponsable e indiscutible de las competencias, olvidaba también su impotencia constitucional para la organización, y absorta en la contemplación de su poder negativo, no veía que, así como su único papel recto es equilibrar, su único abuso posible sólo es capaz de destruir. Podría declarar malas todas las elecciones de todos los funcionarios electivos, y a buen seguro que, ahondando en los procedimientos del sufragio universal, no habría encontrado un solo nombramiento legalmente puro; nunca hubiera podido encontrar a las masas analfabetas votando con libertad el nombramiento de un diputado, pero mucho menos el de un ministro de la Corte; y sobre el sólo considerando de la ignorancia absoluta de la mayoría de los electores, hubiera podido negar el origen legítimo de todas las autoridades de la República. En cambio, le habría sido imposible hacer elecciones buenas, ni habría hallado medio de hacer cumplir la Constitución en los comicios; pero aun supuesta la maravilla de dar con él, la Corte habría sido, de derecho y de hecho, impotente para ponerlo en práctica.

A tales extremos llegó una Corte compuesta de hombres probos, que contaba con talentos de primer orden, con juristas de reconocida instrucción, probidad y notoria buena fe. Y es que el mal está en la institución viciosa del Tribunal de la Nación que desvía los más sanos criterios. Por esto mismo no hay que confiar en que la peligrosa cuestión de la competencia de origen esté definitivamente muerta. Mientras la Corte Suprema tenga el título y los caracteres esenciales de un poder político, tenderá a la expansión de su fuerza y a ensanchar, a expensas de los otros Poderes, el campo de su jurisdicción.

### III

Si algo hay de razón en el sistema federal para suponer que la libertad interior de cada pequeña república favorece la felicidad de los pueblos que la forman, porque provee mejor a sus necesidades y mejor sigue las condiciones peculiares de su población regional; si adoptar el sistema federativo es aceptar como buena aquella razón, debe en él ser sagrada la independencia de los Estados, principalmente en cuanto concierne a su derecho común, base de la vida interior de las sociedades y norma de las relaciones privadas de sus miembros. Sin embargo, nuestros Estados, a quienes se reconoce y no se estorba la libertad de legislar en las materias del derecho común, están sometidos a la tutela federal en la aplicación de sus propias leyes. El Congreso de la Unión no puede derogar las leyes de una legislatura so pretexto de que las encuentre malas; pero la Corte puede revocar todas las sentencias de los tribunales de un Estado, si cree que éstos no aplicaron bien sus propias leyes.

No vamos a tratar aquí de una cuestión que en otro libro hemos estudiado con amplitud;<sup>32</sup> pero no podemos dejar de consagrar breves páginas a los efectos de un artículo de la Constitución que ha acabado con la independencia de los Estados en una de sus más importantes manifestaciones, supuesto que lo exige el tema del presente libro.

La independencia judicial es uno de los elementos esenciales de la libertad interior de los Estados, sin el cual el régimen federal es una falsa promesa de la Constitución, desmentida en sus disposiciones concretas. Esta sola consideración fundamental debió inclinar siempre a la Suprema Corte a dar una interpretación seriamente restrictiva al artículo 14, pues si éste pone entre las garantías individuales la de que las leyes han de ser exactamente aplicadas en las sentencias, el 40 garantiza a los Estados el gobierno federal y su libertad de régimen interior, y si es preciso no considerar nulo el primer artículo, es mayor la necesidad de no destruir con él el segundo.

El Presidente Vallarta, el juez federal que ha mostrado más respeto a la organización constitucional del Gobierno, quiso restringir, como atentatoria del sistema federal, la amplitud que al artículo 14 habían dado los litigantes que buscaban recursos extremos y los jueces fáciles al ensanche de su jurisdicción; la misma recta intención lo había hecho volver a sus quicios el artículo 16, combatiendo victoriosamente la incompetencia de origen; pero quiso limitar sus teorías a la materia civil en cuanto al 14, por escrúpulos en la penal que afecta la libertad y la vida, y su argumentación fue débil, porque era falsa. En vez de fundar en las exigencias del régimen federal la restricción prudente de la interpretación del precepto, sostuvo el vigor absoluto de éste en los juicios criminales, y su anulación absoluta en los civiles. Su interpretación convencional no le sobrevivió; sus sucesores dieron al artículo la mayor amplitud posible, sin cuidarse de la independencia local vulnerada y destruida.

Hay en la Constitución americana un precepto del que pudo hacerse tan mal uso como del nuestro. "Ningún Estado, dice, puede privar a una persona de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal". Las condiciones de un proceso legal son todas las de la aplicación correcta de las leyes que rigen el juicio y el derecho de que se trate. ¿Qué efectos ha causado en los Estados Unidos esta expresión de la ley? No vamos a decirlo nosotros, para ceder la palabra a una autoridad de peso: "No hay litigante descontento de sus jueces, dice Boutmy, que no pueda sacar de ese texto los medios de una apelación a la Corte federal. La magistratura suprema presintió el abuso y percibió el peligro, y no se prestó al papel que se le invitaba a atribuirse. Se iba nada menos que a erigirla en protectora de todos los derechos privados y a constituirla Corte de revisión de casi todas las leyes de Estado. Si se hubiese dejado tentar, el Congreso no habría resistido la tentación, mucho más fuerte aún, de valerse de la quinta Sección de la enmienda: "el Congreso podrá asegurar la ejecución de este artículo por

---

<sup>32</sup> "El artículo 14", 1896.

medio de una legislación apropiada", y habría federalizado todo el derecho civil, que en el fondo no es más que un conjunto de garantías para las personas y las propiedades. La Corte no se empeñó en facilitar semejante extensión de competencia; consintió en declararse garante de los privilegios e inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; protectora de su vida, de su libertad, de su propiedad, de su igualdad ante la ley; pero solamente en tanto que estos derechos están enunciados y definidos en el resto de la Constitución federal... En suma, estos derechos, encomendados de tiempo inmemorial a la salvaguardia de las autoridades de los Estados, han continuado sin más garante que ellas, y sin ninguno contra ellas".<sup>33</sup>

Todo lo contrario sucedió en México: la Corte cedió a la tentación de extender su poder y se empeñó en ampliarlo; consintió en declararse garante de todos los derechos civiles; federalizó el derecho común, y mediante las reglamentaciones sucesivas, multiplicadas y minuciosas que se prestó a hacer el Congreso, se arrebató a los jueces locales su jurisdicción privativa y a los Estados la garantía superior de la independencia federal.

El párrafo de Boutmy es la más ingenua censura de nuestras leyes y del espíritu que ha guiado la interpretación del artículo 14, porque no se refirió a ellos, ni los conoce, probablemente, el publicista que la hace. Elogiar la conducta de la Corte americana por esos motivos, es condenar la de la nuestra.

La Constitución de 1824 contenía un artículo que los constituyentes de 57 no pudieron desechar por malo, sino que suprimieron porque lo creyeron redundante en una organización federal. Disponía que los juicios comunes se seguirían y fenecerían en cada Estado conforme a sus leyes, hasta su última instancia y la ejecución de la sentencia. Esta es regla elemental en toda nación federada, menos en México. La Constitución brasilera dice, en su artículo 62, que "la justicia federal no puede intervenir en cuestiones sometidas a los tribunales de los Estados, ni anular, alterar o suspender las decisiones u órdenes de éstos"; la Argentina confiere al Congreso federal la legislación común, y sin embargo, deja la jurisdicción independiente y autónoma a los jueces de los Estados.

Pero hay más para ejemplo de lo que importa en las buenas instituciones federales la independencia judicial de los Estados: la Constitución del Brasil previene que, "en los casos en que hubiere de aplicar leyes de los Estados, la justicia federal consultará la jurisprudencia de los tribunales locales". Tal precepto surge por sí solo del régimen federal cuando hay el propósito de consolidar la organización que requiere y necesariamente supone; así la justicia de la Unión americana lo tiene como regla invariable, aunque no está expreso en la Constitución. "Al aplicar la ley de un Estado, dice Bryce, los tribunales federales tienen la obligación de seguir la jurisprudencia de los tribunales del Estado. ¿No constituyen estos tribunales, ciertamente, en cada Estado la más alta autoridad en materia de derecho? Esta doctrina está hoy tan bien cimentada, que

---

<sup>33</sup> Boutmy.- Psychologie Politique du Xeupe Americain.

acontece a la Corte Suprema volver sobre sus decisiones anteriores concernientes a puntos de derecho local, a fin de poner su jurisprudencia de acuerdo con la del tribunal superior del Estado".<sup>34</sup>

¿Qué pasa entre nosotros? Precisamente lo contrario: en virtud del derecho de revisión que se atribuyó la justicia federal, es lógico que sea la Corte quien fije la jurisprudencia, pues no puede concebirse un tribunal revisor obligado a acatar la jurisprudencia de sus inferiores. "Los Estados son soberanos para dictar leyes en materia de derecho común; pero no para aplicarlas". Esta es la extravagante fórmula de nuestro principio federal en materia de justicia.

La tímida adición que en 1908 se hizo al artículo 102 con el objeto de disminuir el número de los negocios de amparo, se limitó a poner por condición a la querrela, que se interponga en materia civil contra la sentencia que da fin al litigio. En cambio, hizo constitucional la interpretación del artículo 14, cuyos efectos atentatorios difícilmente podrá moderar en lo sucesivo la Corte mejor intencionada. No cabe ya más remedio que la supresión del precepto o su atinada modificación.

Los Estados, sin el espíritu de independencia que no tienen por tradición ni puede inyectarles el artículo constitucional que la declara, vieron con indiferencia el cercenamiento de su libertad interior; los litigantes descontentos de sus jueces, lo vieron siempre con satisfacción; los abogados lo sostuvieron como una fuente pródiga de fuertes y fáciles lucros; la Corte lo acogió satisfecha como un don que se hacía a su poder. Ninguno, no obstante, ha ganado nada, salvo los abogados, que nada tienen en ello que perder, aun cuando pierdan el pleito. Para los litigantes, el amparo en asunto civil es arma de dos filos, y siempre que el uno lo bendice tiene que maldecirlo el otro. Para la Corte, lo que mediante él ha ganado en extensión de facultades, lo ha perdido en alteza de funciones; de intérprete soberano de la Ley suprema ha pasado a intérprete discutido del derecho común, y si no ha logrado levantar el Código civil a la altura de la Constitución, sí ha conseguido asumir ella el papel de tribunal de provincia.

Es este uno de los defectos más graves de nuestra organización constitucional, y sin embargo, el apego a él se ha extendido en las gentes con los caracteres de una preocupación difícil de desarraigar. Será una verdadera desgracia para nuestras instituciones, que hayan perdido definitivamente los Estados su independencia judicial y la Nación la majestad de su justicia.

---

<sup>34</sup> Bryce. The American Commonwealth. Vol. 1. Cap. XXII.

## **CAPÍTULO XVI**

### **LOS ESTADOS**

#### **I**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## II

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### III

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### IV

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **CAPÍTULO XVII**

### **PROBLEMA ACTUAL**

Ninguna situación política es permanente mientras no esté de acuerdo con la ley, puesto que ésta es la que conserva la unidad de dirección y movimiento al través del cambio de hombres; pero ninguna ley es durable ni puede servir para la adaptación de la política práctica, si no es la representación del espíritu y de las condiciones sociales. El buen legislador (ha hecho observar un tratadista de cuenta) hace un trabajo, más que de creación, de interpretación del espíritu público y de la época en que hace la ley. Y en verdad, sólo hay que pedir por agregado que su obra vaya por delante del estado de los pueblos, y al interpretarlo lo presida y lo estimule al avance, abriendo el camino para facilitararlo.

La ley de 57, en desacuerdo con el espíritu y condiciones orgánicas de la Nación, no podía normar el gobierno, porque el gobierno resulta de las necesidades del presidente y no de los mandamientos teóricos incapaces de obrar por sugestión o por conquista sobre las fuerzas reales de los hechos. Así, la situación política en que ha vivido la Nación, divorciada por completo de la ley, ha sido y seguirá siendo transitoria, hasta que entre el Gobierno y la sociedad, la ley sea un vínculo en vez de ser un obstáculo, norma de conducta para el primero y base de los derechos de la segunda.

Los desencantados del régimen constitucional por los resultados que acusa, mas no por los principios que sustenta, han creído encontrar una solución al conflicto de sus preocupaciones, declarando que la Constitución es muy adelantada para el pueblo que ha de regir. Nada más erróneo, por más que esa afirmación tenga visos de sabia y gane cada día terreno en la opinión de los que no quieren parecer ilusos. La Constitución, en lo que tiene de mala y de impracticable, obedeció a errores del pasado que ya estaban demostrados y desechados en 1857; porque se fundó en teorías del siglo XVIII, cuando ya la ciencia en general seguía las concepciones positivas, y cuando la del gobierno buscaba sus fundamentos en la observación y la experiencia. Los principios fundamentales de que nuestra organización constitucional emana, son dos: la infalibilidad incorruptible de la voluntad del pueblo, siempre recta y dirigida al bien público; la representación única, igualmente incorruptible e inmaculada de aquella voluntad, en la asamblea legislativa. Estos dos principios tienen siglo y medio de haber estado en boga, y más de media centuria de desprestigio absoluto. Una Constitución que se funda en ellos, es una ley lastimosamente atrasada.

Si la ley que funda el gobierno en la quimera de un pueblo ideal es una ley adelantada, habrá que convenir en que el niño que construye sus aspiraciones

sobre los cuentos de hadas y encantadores está más cerca de la perfección que el hombre que ajusta sus propósitos a las realidades de la vida.

Vuelve aquí a mostrarse la confusión de los principios de organización constitucional, que nada tienen de adelantados, con la obra revolucionaria de la Reforma, que constituía un real progreso; pero que, lejos de estar en la Constitución, pugna con su espíritu moderado. En la obra de 57, fuera de las garantías individuales y del juicio federal que les dio realidad jurídica, muy poco habrá que pueda estimarse como un avance. En cambio, hay mucho que, como derivado de los dos viejos principios jacobinos, no debe envanecernos ni por su novedad ni por su acierto.

Por encima de la Constitución que debía unirlos, el gobierno desconcertado con ella, y el pueblo que no lograba coordinar, tenían el concierto real, sin el que ninguna situación puede mantenerse ni como transitoria; las dos grandes dictaduras que llenan la época constitucional tuvieron la aquiescencia y el concurso de la Nación que sentía su utilidad. La de Juárez, llamada a hacer la transformación social y política y a romper con la tradición secular, para fundar el gobierno en la conciencia nueva; consagrada a echar las bases de la organización del gobierno en un pueblo que las había removido todas y no encontraba ninguna firme; la de Juárez, que no tuvo límite de poder ni freno en la audacia heroica, obró sus maravillas de triunfo mediante el concurso de la Nación, que lo aplaudió en vida, y muerto ensalzó su memoria. La del Gral. Díaz, que tomó la tarea de desenvolver las fuerzas todas del país y proteger su acción para crear el trabajo olvidado y la riqueza desconocida; de asentar la vida de la nación en los principios económicos que sustentan a los pueblos civilizados de la tierra, arrancándola de la mera lucha política que constituye los estados anárquicos; de fundar en el interior, por el interés y el sentimiento, la unidad de todos los pueblos en la comunión de la República, de la que debe surgir la vida democrática, y en el exterior el crédito financiero por la riqueza, y la confianza política por la paz; la del Gral. Díaz, que sobre las bases de la dictadura anterior, levantó la organización de pueblos que nunca la habían tenido, y que pudieron respirar, vivir y prosperar protegidos por el poder público y libertados de la tiranía del desorden, tuvo, para realizar su empresa, la cooperación de la sociedad, que vio durante muchos años sin recelos aquel poder enorme, y le hizo tácitamente la concesión de todas las facultades que hubiese menester para garantizar su tranquilidad.

La dictadura desde 1857 sirvió para satisfacer las necesidades del desenvolvimiento nacional, que la Constitución era incapaz de impulsar ni de proteger; y el pueblo, que con su instinto de las realidades sigue a quien le hace bien, desoyó la voz de los políticos mientras los dictadores lo servían, y en tanto que la dictadura laboraba a diario el beneficio de la comunidad, la protegía, y a semejanza de los señores feudales, dormía, para defenderla, con la armadura puesta y apercebido el caballo de combate.

La profunda observación de Taine tiene una aplicación general a todas las instituciones cuyo papel ha concluido. Los reyes de la línea de Capeto habían

sido temibles jefes en la guerra; fueron los libertadores de las Comunas contra los señores, y distribuyendo la justicia con San Luis, hicieron que la encina de Vincennes proyectara su sombra sobre toda la Francia; en cada rey tuvo el pueblo un jefe para la guerra, un libertador y un juez. Pero cuando ya no mandó los ejércitos, ni las Comunas lo necesitaron, ni la justicia se hizo por su boca ¿qué era el rey? ¿de dónde emanaban sus privilegios? <sup>35</sup> Bajo las ficciones del derecho divino y al través de las apariencias de un despotismo por voluntad propia, los reyes habían tenido en realidad su poder y sus privilegios de la fuerza popular que era su aliada. Cuando ellos no eran ya útiles, la alianza se rompió y el pueblo les negó su apoyo.

Hecha la Nación mexicana por obra de una dictadura de medio siglo, severa y fuerte, pero de evolución y de mejoramiento, los dictadores han concluido su tarea y no tienen ya sus privilegios ni razón en que ampararse ni fuerza popular que los sostenga. Habrá dictadura de accidente, de que ningún pueblo está exento; pero como régimen, ha muerto con la etapa histórica que debía presidir por ley ineludible.

La etapa constitucional debe seguirla. Antes de los estudios históricos y sociológicos que han venido a esbozar, por lo menos, las leyes que encauzan las evoluciones sociales, el avance quedaba encomendado a una como generación espontánea de los hechos, difíciles, incierta y penosa; pero hoy las fuerzas conscientes de la sociedad pueden y deben concurrir para enderezar el movimiento y acrecentar su impulso.

No pretendemos nosotros, con optimismo de teorizantes, que baste acordar la Constitución con la estabilidad del Gobierno para que comience y se afirme el reinado de la democracia. La Ley no tiene el poder de hacer la democracia; pero lo tiene absoluto para impedirla. La Constitución, depurada de sus errores, hará posible la intervención popular en el régimen de la Nación; tal como está, hace imposible la estabilidad de un gobierno legal. La situación de la República queda en tal caso peor que nunca: la dictadura, necesaria para no llegar a la desorganización de todos los elementos de gobierno, pero inútil ya para el bien, sin apoyo en las fuerzas sociales y repugnada por la opinión pública; la democracia, indispensable, urgente como régimen único que la Nación puede aceptar; pero incapaz por su organización constitucional de sostener el gobierno que ella misma destruye. Imposible la dictadura, imposible la democracia; el gobierno que se establezca, apelando por necesidad a la una; el pueblo, reclamando por necesidad la otra; el antagonismo permanente como situación inevitable entre la Sociedad y el Poder, y la incompatibilidad de hace cincuenta años entre la libertad que la una reclama y el orden que el otro exige.

En estas condiciones, cualquiera situación política que aparente estabilidad es falsa, porque es en realidad un estado de revolución latente, pronto a pasar al de lucha sangrienta y destructora. La revolución que triunfa establece un gobierno, y

---

<sup>35</sup> Luis Madelin.- La Revolution, Chap. 1.

después de prometer la democracia, tiene que convertirse en mantenedora del orden, que sólo encuentra en la dictadura; así, su único efecto es cambiar los papeles: los revolucionarios se hacen mantenedores del gobierno dictatorial, y los que eran defensores del Gobierno, se hacen partidarios de una nueva revolución democrática. Y esta situación es indefinida, porque sus causas viven ocultas e ignoradas.

Mientras tanto, las condiciones de la vida internacional han cambiado en el mundo a influjo del acercamiento de todos los pueblos y del cosmopolitismo de todos los países; la solidaridad humana progresa día a día, y cada nación tiene ya una responsabilidad de su conducta ante los pueblos civilizados, que son espectadores constantes de sus actos. Ya no nos aíslan, como antaño, los mares y los desiertos; nuestras conmociones se sienten, molestas y dañosas, en los países de cultura occidental; y ellos, que no han de entrar en el estudio minucioso y delicado de las causas que las producen, llegan a la conclusión, cada día más firme, de nuestra incapacidad de raza para la vida autónoma. La única manera de hacernos inviolables en nuestra debilidad material, es hacernos respetables por el cumplimiento de nuestras leyes, por el afianzamiento del gobierno institucional, por el establecimiento inmutable del orden y de la paz interior. Esta es la obra que reclama imperiosamente el verdadero patriotismo.

Si la Constitución se modifica, adaptándola a las necesidades de la organización del gobierno legal y estable, no llegaremos a la democracia de los sueños en que el pueblo todo aúna sus anhelos y su voluntad en la acción y aspiración comunes del bien, la justicia y la verdad. Ningún pueblo de la tierra ha logrado ni logrará nunca tal perfección. No alcanzaremos tampoco el régimen ampliamente popular que ya da sus frutos en los países de más alta moralidad cívica, como Suiza e Inglaterra. Pero sí nos será dado llegar a esa suerte de oligarquía democrática en que entran y figuran todos los elementos populares aptos para interesarse e influir en los negocios de la república; en que el reclutamiento de los ciudadanos depende de calidades que cada hombre puede adquirir por el propio esfuerzo que lo dignifica; en que no hay exclusivismos odiosos, sino condiciones en nombre del decoro nacional, y en que la clase gobernante acrece todos los días su número por el procedimiento automático y libre de la riqueza que se multiplica, la educación que se difunde y la moralidad que se extiende.

## ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
Rabasa y su tiempo .....	V

### LIBRO PRIMERO

#### LA DICTADURA EN LA HISTORIA

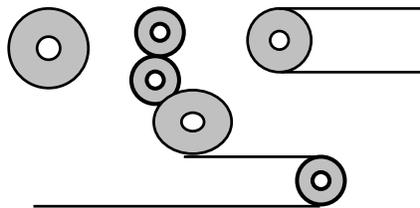
Capítulo	I. El desprestigio de los sistemas .....	3
Capítulo	II. La lucha de los partidos históricos .....	13
Capítulo	III. Formación y trabajos del constituyente .....	23
Capítulo	IV. Concesiones y derrotas de los progresistas .....	35
Capítulo	V. La obra del constituyente .....	43
Capítulo	VI. El prestigio de la constitución .....	53
Capítulo	VII. La constitución y su modelo .....	61
Capítulo	VIII. Comonfort .....	67
Capítulo	IX. La dictadura democrática .....	75

### LIBRO SEGUNDO

#### LA DICTADURA EN LAS INSTITUCIONES

Capítulo	X. La elección .....	89
Capítulo	XI. Supremacía del poder legislativo .....	104
Capítulo	XII. Las armas del congreso .....	114
Capítulo	XIII. El veto y el congresionalismo .....	127
Capítulo	XIV. Caracteres de la Suprema Corte .....	139
Capítulo	XV. Las invasiones de la Suprema Corte .....	152
Capítulo	XVI. Los estados .....	165
Capítulo	XVII. Problema actual .....	179

Esta obra se acabó de imprimir  
El día 19 de mayo de 1999, en los talleres de



OFFSET UNIVERSAL, S. A.  
Calle 2, 113-3, Granjas San Antonio,  
09070, México, D. F.

