

Cuestiones Constitucionales

El Sistema de dos Cámaras

y sus

CONSECUENCIAS

Opúsculo escrito por el

C. León Guzmán

Prólogo del Dr. Manuel González Oropeza

México, 2003

**EL SISTEMA DE DOS CÁMARAS
Y SUS CONSECUENCIAS**

**EL SISTEMA DE DOS CÁMARAS
Y SUS CONSECUENCIAS**

Cuestiones Constitucionales
El Sistema de dos Cámaras y sus Consecuencias

Primera edición 1870

Reimpresión. Cámara de Diputados. 2003. México

Junta de Coordinación Política

Tercer Año de Ejercicio Constitucional (2002-2003)

Dip. Fed. Eric Eber Villanueva Mukul
Presidente

Dip. Fed. Rafael Rodríguez Barrera
Coordinador del GPPRI

Dip. Fed. Alejandro Zapata Perogordo
Coordinador del GPPAN

Dip. Fed. Bernardo de la Garza Herrera
Coordinador del GPPVEM

Dip. Fed. Alberto Anaya Gutiérrez
Coordinador del GPPT

CONTENIDO

PRÓLOGO	8
EL SISTEMA DE DOS CÁMARAS Y SUS CONSECUENCIAS	
INTRODUCCIÓN	47
 PRIMERA PARTE	
 CUESTIONES PRELIMINARES	
PÁRRAFO I. LA CONVOCATORIA DEL 14 DE AGOSTO DE 1867	52
PÁRRAFO II. LA INICIATIVA PRESENTADA AL CONGRESO: SU PASE A COMISIÓN	56
PÁRRAFO III. CÓMO HAN TRATADO LA CUESTIÓN EL EJECUTIVO Y LA COMISIÓN	59
 SEGUNDA PARTE	
 SECCIÓN I	
 PRELIMINARES RELATIVOS AL MODO DE ESTUDIAR LA CUESTIÓN	65
 SECCIÓN II	
 CUESTIÓN FUNDAMENTAL	
PÁRRAFO I. INGLATERRA	70
PÁRRAFO II. ESTADOS UNIDOS DEL NORTE Y MÉXICO	74
 SECCIÓN III	
 LA CUESTIÓN DE CONVENIENCIA	
PÁRRAFO I. INCONVENIENTES DE LA CÁMARA UNITARIA	79
PÁRRAFO II. INCONVENIENTES DEL SISTEMA DE DOS CÁMARAS	90

TERCERA PARTE

CUESTIONES CONSIGUIENTES AL ESTABLECIMIENTO DE DOS CÁMARAS

PÁRRAFO I. ORGANIZACIÓN DE AMBAS	95
PÁRRAFO II. FACULTADES DE UNA Y OTRA CÁMARA	102
PÁRRAFO III. FORMACIÓN DE LAS LEYES	106
PÁRRAFO IV. ELECCIÓN DE PRESIDENTE PROVISIONAL	112
PÁRRAFO V. EL PROCEDIMIENTO POLÍTICO	115
PÁRRAFO VI. REFORMAS DE LA CONSTITUCIÓN	119

CUARTA PARTE

CUESTIÓN DE APLICACIÓN

PÁRRAFO I. LA CUESTIÓN EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE	123
PÁRRAFO II. CUESTIÓN DE ACTUALIDAD	133
CONCLUSIÓN	136

PRÓLOGO

León Guzmán: Forjador de instituciones

La vida política, de León Guzmán estuvo en contacto permanente con el Senado, aunque nunca fue Senador. Escuchó hablar de la Cámara y fue el primero en acudir a ella para buscar protección. Su recia personalidad y su conmovedora adhesión a los principios constitucionales le trajeron serias dificultades con hombres como Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada, Porfirio Díaz e Ignacio L. Vallarta, empero, una mirada retrospectiva lo sitúa más allá de las circunstancias problemáticas de fines del siglo XIX. Su pensamiento y actuación lo elevan a la categoría de un gran estadista, forjador de instituciones políticas.

Entender a León Guzmán es comprender las inquietudes del Constituyente de 1856-1857. Fue el primero en jurar la Constitución como vicepresidente del Congreso y, en un afán quijotesco, la defendió con un temple inusitado frente a todos los personajes de la época. Su carácter excedió su físico. Guillermo Prieto lo describe de la siguiente manera:

Es León delgado como un cerillo, modesto como una dama, y de una voz suavecita y amanerada con: que alinea los discursos más sentidos y lógicos que se pueden escuchar. Excesivamente bilioso y exaltado, resuelto en los peligros hasta la temeridad, con bien merecida reputación de honrado y consecuente...

Su figura representaba a un Quijote -de acuerdo con Juan A. Mateos- y, como tal, tuvo su Dulcinea, una muy especial -según Justo Sierra: la propia Constitución de 1857.

Nacido el 5 de noviembre de 1821, el personaje fue registrado tres días después en la parroquia de la entonces villa de Tenango del Valle. Datos orales recabados ahí permiten presumir la posibilidad de que Leonardo Francisco Antonio Guzmán Montes de Oca hay nacido realmente en el pueblo de Joquicingo, situado en la circunscripción de Tenango. Sin embargo, debido al incendio ocurrido en el archivo municipal impide encontrar documentos; no obstante el 6 de diciembre de 1889, después de fallecido León Guzmán, el Gobernador del Estado de México, José Vicente Villada, erigió a la nueva municipalidad de Joquicingo con el nombre de León Guzmán. El Gobernador porfirista actuó en uso de facultades extraordinarias concedidas el 15 de octubre de 1889 y no expresó ninguna justificación para nombrar Joquicingo como "de León Guzmán", en lugar de Tenango, conocido actualmente con el nombre de Arista.

Durante la infancia de León, el municipio de Tenango, al igual que otras partes del país, fue azotado por una gran epidemia de cólera, que provocó la

muerte de 421 personas en una población menor de mil habitantes. Era 1832 y León estudiaba la primaria en Tenango del Valle, la cual continuó hasta 1837. Los conservadores de la época, opositores al primer régimen liberal de Valentín Gómez Farías, habían aprovechado la epidemia para aseverar que era consecuencia de la ira divina por las medidas liberales adoptadas en ese año.

De sus tres hermanos, Mariano, Nemesio Santos y Simón, éste último logró descollar igualmente en el escenario político: llegó a ser Gobernador sustituto, magistrado del Tribunal Superior de Justicia y vicepresidente del Congreso del Estado de México, así como ministro de la Suprema Corte de Justicia. Simón Guzmán demostró igual carácter que su hermano; al suscribir el 12 de julio de 1862, en su carácter de diputado local, una protesta contra el establecimiento de una monarquía en México.

Durante sus estudios, iniciados en San Ildefonso y concluidos en el Instituto Científico y Literario de Toluca, León Guzmán trabajó en el Congreso del Estado de México como redactor de actas, con un sueldo de cuarenta pesos mensuales, labor que más tarde le sería de utilidad para el Congreso Constituyente. Obtuvo su título de abogado lo obtuvo en Toluca hacia 1849.

En ese mismo año León Guzmán inició su carrera política. El 7 de octubre de 1849 fue elegido diputado al Congreso de la Unión. Como compañeros en la Cámara y con la representación de distintos distritos del Estado de México, figuraron también personalidades como Nicolás Pizarro Suárez y Pedro Escudero y Echánove. Prisciliano Díaz González, el futuro político porfirista, fue el diputado suplente de León Guzmán.

León no pudo tener mejor iniciación en un Congreso como éste, que empezó a sesionar en 1851, pues fue blanco de la última gestión de Antonio López de Santa Anna. El presidente Mariano Arista, al salir de Palacio Nacional a la una y media de la mañana del 6 de enero de 1853, había renunciado ante Juan Bautista Ceballos -emisario de Santa Anna- quien como presidente de la Suprema Corte de Justicia sustituyó a Arista. Sin embargo, Ceballos no sólo sirvió de mero puente, ya que se adelantó y allanó el terreno político a Santa Anna al disolver el Congreso el 19 de enero de 1853, precisamente la Legislatura a la que León Guzmán pertenecía. Guillermo Prieto describió con su elegante prosa el golpe de estado:

El Sr. Ceballos mandó llamar al jefe de Marina, don Tomás Marín, a cuya persona dio instrucciones y puso a disposición cien hombres para que disolviese las Cámaras, al verificarse la sesión de la tarde.

La intimación a la Cámara de Senadores no ofreció gran resistencia, pero en la de diputados al oír descansar las armas de los soldados en el corredor, varios diputados protestaron con ardiente energía; el jefe militar entró solo en el centro del salón, ordenando que desalojasen sus puestos los diputados.

El presidente de la Cámara, D. Ezequiel Montes, desapareció y hubo un momento de confusión indescriptible. Entonces, el licenciado D. León Guzmán, hombre pálido, enfermizo y amarillento como una momia, que era el vicepresidente, ocupó el asiento supremo, agitó la campanilla y pretendió con extraordinaria decisión

restablecer el orden. Entonces, la tropa penetró en el interior de la Cámara y los diputados en su mayoría salieron de ella; pero hubo otros diputados que quisieron resistir, y hubo un momento de crisis peligrosa.

El desalojo de los integrantes del Congreso no les impidió continuar sesionando posteriormente, aunque fuera por poco tiempo. Así, los diputados prosiguieron las reuniones en la casa de Melchor Ocampo y los senadores en la de Francisco Olaguíbel. Sin embargo, Guzmán tenía que ir más allá y así lo hizo cuando, el 21 de enero de 1853, presentó acusación formal contra Juan B. Ceballos, en su carácter de presidente interino, y José Miguel Arroyo, Secretario de Relaciones. Aunque se dio trámite, evidentemente no prosperó la solicitud de responsabilidad política contra el presidente Ceballos, ya que el Congreso estaba desarticulado.

Su labor en el Congreso fue brillante: participó en la elaboración de la ley del 23 de mayo de 1851 sobre elecciones y apoyó en los debates respectivos los proyectos de comunicación interoceánica por el istmo de Tehuantepec, gran proyecto basado en las ideas del utopista Saint Simon que Guzmán reclamaba no para una concesión privada sino como un proyecto nacional. El 21 de mayo de 1852, el general Arista se presentó a clausurar el periodo de sesiones ordinarias y pronunció un discurso inocuo, en el cual apeló a la providencia para sortear las dificultades por las que atravesaba el país. Altamente contrastante fue la contestación de León Guzmán, quien se refirió sólo a la Constitución y efectuó un recuento de las labores realizadas en un verdadero informe de actividades del propio Congreso, no del Poder Ejecutivo, sin paralelo. El documento se reproduce en el apéndice de la obra.

La salida de Arista fue rápida. Paralelamente, dieron noticia de la vuelta de Santa Anna desde el 24 de diciembre de 1852, proveniente de Cartagena, Colombia, el *Diario de la Marina* y *El Eco del Comercio de Veracruz*. El 9 de enero de 1853, el Congreso depositó en Arista facultades extraordinarias para enfrentar la situación. Para el día 14 la confusión y la efervescencia eran tales, que el Senado y la Cámara de Diputados no llegaron a sesionar por falta de *quórum*.

Por otra parte, Ceballos -ya en el poder- trató de disfrazar su golpe de estado mediante la solicitud al Congreso de una iniciativa para que se declarara convocante de otro, el cual elegiría a un presidente interino. El 21 de enero de 1853 se precisó que se convocaría a una Convención Nacional, compuesta con representantes de todas las entidades. Las funciones de ésta serían reformar la Constitución, conservando la forma de gobierno, nombrar al presidente interino y convocar a elecciones.

A raíz de esta iniciativa, presentada ante la comisión especial en que figuraba León Guzmán, se dio curso a una solicitud de responsabilidad en la sección de gran jurado contra Ceballos, pues su iniciativa implicaba un ataque a las instituciones. De aquí su famosa acusación:

Acaban de consumarse unos de esos actos de despotismo y de inmoralidad de que hay pocos ejemplos. El presidente interino... ha disuelto la representación nacional, por la fuerza brutal de las armas...

Como Ceballos persistió en la necesidad de reformar la Constitución mediante un Congreso ad hoc, el 19 de enero de 1853, en uso de facultades extraordinarias, decidió disolver el Congreso y convocar a uno nuevo. El decreto respectivo se basó en la facultad del Congreso emitida el 11 de enero y otorgada al Presidente para que dictase las medidas que creyera conducentes a fin de restablecer la paz pública. Sin embargo, este mismo decreto limitaba al Presidente en el uso de las facultades extraordinarias para que no interfiriera el ejercicio de los Poderes de la Unión, lo cual se transgredió abiertamente al disolver el Congreso. Uno de sus ministros, el de Relaciones, Juan Antonio de la Fuente, renunció en protesta por tales medidas.

El Congreso continuó sesionando y exhortó a las guarniciones del país a que los apoyaran; sin embargo, el gobierno usurpador amenazó con aprehenderlos. Por ello, el 24 de enero dejó de funcionar el Congreso, no sin antes que el Senado, siguiendo la acción de León Guzmán, acusara a Ceballos ante la Suprema Corte de Justicia por ataque a las instituciones y eligiera -el 21 de enero- a Mújica y Osorio como presidente interino propietario, cargo que no fue aceptado y a Marcelino Castañeda como suplente.

Al tiempo de la revolución de Ayutla, se convocó un nuevo Congreso Constituyente y el cuarto distrito electoral en el Estado de México eligió como su representante a León Guzmán el 14 de febrero de 1856; tres días después de nombrado por el Congreso primer secretario, dejó el cargo el 21 de febrero por haber sido designado integrante de la Comisión de Constitución, que presidió Ponciano Arriaga.

Como integrante de la Comisión de Constitución, sustentó en múltiples debates el proyecto de texto constitucional con singular ahínco, sobre todo ante las contrapropuestas de Marcelino Castañeda, Santos Degollado, Ricardo García Granados y Mariano Arizcorreta (otrora profesor de León Guzmán), quienes en diversas etapas del Congreso Constituyente propusieron el retorno de la vigencia de la Carta Magna de 1824. Ésta planteaba un sistema presidencial distinto del que se propondría con la Ley Fundamental de 1857, pues en la segunda, el Poder Legislativo predominaría sobre el Ejecutivo.

Precisamente porque deseaba el control del Legislativo sobre el Ejecutivo, Guzmán apoyó la obligación de las Secretarías de Estado de concurrir al Congreso para informar acerca de sus actividades (sesión del 5 de marzo de 1856). Desechó asimismo, el veto por considerar que desequilibraba el principio de división de poderes y promovió en su lugar la opinión del Presidente en los proyectos de ley, como representativa de la "ciencia de los hechos", lo cual fue aprobado finalmente y operó de 1857 a 1874 (sesión del 22 de noviembre de 1856).

En materia de garantías individuales, Guzmán se declaró partidario de la doctrina jusnaturalista de los derechos y manifestó que no formularía ley que no tuviera como base y objeto el mantenimiento de los derechos que concediese la Constitución (sesión del 10 de julio de 1856). Con tan ardorosa defensa, no podía más que proscribir la pena de muerte, pues la sociedad "no tiene derecho sobre la vida del hombre" (sesiones del 21 y 26 de agosto de 1856); por tanto, no podía atentar contra el derecho primario: el de la vida. Justo Sierra narra que cuando León Guzmán enfrentó como juez penal un caso claro de aplicación de la pena de muerte, decidió imponer otra pena. Como sabía que al hacerlo se dejaba llevar por su convicción y no por el texto de la ley, inmediatamente renunció al cargo.

Durante sus participaciones en favor del Distrito Federal, y acerca de la elección indirecta del Presidente o de las obligaciones fiscales de los extranjeros, mostró siempre la fogosidad de su carácter; llegado a tal grado, que el 3 de septiembre de 1856, hizo explícito su deseo de abandonar el Congreso Constituyente por la arbitrariedad de los trámites de la Mesa en una sesión secreta, precisamente cuando se pretendía someter a discusión de nuevo el debate de la restauración de la Carta Magna de 1824. Algo similar ocurrió en la sesión permanente del Congreso efectuada del 28 al 31 de enero de 1857, cuando dejó el asiento de Presidente del Congreso, elegido para ese mes, porque Guillermo Prieto lo tachó de vanidoso. En la sesión permanente, Isidoro Olvera, vicepresidente de la Mesa en funciones, instó a Guzmán a que retomase la Presidencia.

Quizá el único aspecto en que León Guzmán no mostró convicción vehemente fue el relativo al Senado. Sus intervenciones al respecto fueron sin prejuicios y en ellas hizo expresa su decisión de respetar la voluntad de la mayoría. En la sesión del 10 de septiembre de 1856, Guzmán manifestó que no tendría inconveniente en modificar el proyecto en cuanto al Congreso, si el Constituyente votaba en favor del Senado.

Finalmente, conviene señalar que Guzmán aprobó el sistema del juicio de amparo *por jurados*, según se estableció en las actas del Congreso, aunque por una omisión -como veremos- no se incluyó en el texto aprobado de la Constitución. De esa manera, el 30 de octubre de 1856, llegó a sugerir una modificación: que se diga que los jurados estén compuestos por vecinos del distrito en que se promueva el juicio, no del distrito en que resida la parte actora.

El 5 de febrero de 1857, la Constitución se juró primero por León Guzmán, en su calidad de vicepresidente del Congreso, acompañado de Valentín Gómez Farías, como su Presidente. Francisco Zarco hace una descripción emotiva de la ceremonia y reproduce los discursos. Como Presidente de la República, Ignacio Comonfort emitió un llamado a la unidad y a la paz. Guzmán respondió con la advertencia de que el juramento de la Constitución es grave y solemne: "A vuestra lealtad queda encomendada la preparación del campo en que la semilla constitucional ha de fructificar". Por último, en la sesión de clausura del Congreso, el 17 de febrero de 1857, Guzmán resumió los objetivos de éste: formular una

Constitución y revisar las actas de la administración dictatorial de Santa Anna y del gobierno provisional que había sucedido hasta el de Comonfort. Cumplido el primer objetivo e imposible de concluir el segundo, el Congreso se retiró y sus integrantes retoman su carácter de ciudadanos comunes. Éste fue el anhelo de Guzmán, pero el Congreso Constitucional en su sesión del 18 de noviembre de 1857 lo eligió, por vez primera, Procurador de la República. Antes, Guzmán había solicitado licencia como juez para fungir como diputado, a lo cual la Suprema Corte de Justicia había asentido favorablemente desde el 17 de octubre de 1857.

La labor de Guzmán como constituyente lo ubica dentro del liberalismo más radical en la política mexicana; sin embargo, en su función de único integrante de la Comisión de Estilo del Congreso, la cual quedó integrada formalmente el 10 de noviembre de 1856 con él, Melchor Ocampo y Joaquín Ruiz, desempeñaría una función coyuntural muy importante.

Fue principalmente Ignacio Luis Vallarta quien denunció a partir de 1879 en el caso de José María Vilchis Varas de Valdés y en su libro sobre *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus*, así como mediante el periódico *La Libertad*, fundado por Justo Sierra, que León Guzmán había alterado algunos textos aprobados por el constituyente. La imputación, demasiado grave, tuvo que ser contestada en el periódico fundado en Puebla, por el biografiado con el escrito "*La verdad desnuda*".

Siempre asumiendo en tercera persona, Guzmán contestó argumentando por una parte que fue autorizado para efectuar algunos cambios y aceptando sinceramente equivocaciones al principio personales, que fueron refrendadas del todo por la asamblea constituyente al aprobar el texto constitucional con esas omisiones.

Las modificaciones que se imputan a Guzmán son fundamentalmente las siguientes: a) supresión de los jurados populares para impedir que en la enseñanza se ofenda la moral (artículo 3º); b) supresión de la palabra individuales para el caso de suspensión de garantías (artículo 29); y tal vez la más importante; c) supresión del jurado en los juicios de amparo (artículo 102).

Ninguna de estas omisiones operó en perjuicio del constitucionalismo. El jurado, contra el cual se concentraron los olvidos de Guzmán, nunca ha podido operar en México, a pesar del interés que hubo en su inserción desde los inicios de nuestra historia constitucional, y la frase "suspensión de garantías", sin necesidad de complementarla con el término individuales, ha sido suficientemente explícita, incluso interpretada por el propio Vallarta en el caso Dolores Quesada de Almonte, decidido el 25 de febrero de 1879.

Ante el desconocimiento que Comonfort hizo de la Constitución que había jurado respetar, Benito Juárez, en su carácter de Presidente de la Suprema Corte, sustituyó al golpista Comonfort y, el 19 de enero de 1858, declaró Guanajuato asiento de los poderes legítimos federales, al tiempo que a designó a sus

colaboradores. Entre ellos figuraba León Guzmán, como titular de la Secretaría de Fomento. Debido a las circunstancias, más que desarrollar su función ministerial, su obligación se concretó a auxiliar y acompañar a Juárez ante las difíciles situaciones que creaban los pronunciados por el Plan de Tacubaya. Tras defender a Juárez contra el pronunciamiento de Landa, que estuvo a punto de dar muerte al Benemérito de las Américas, lo acompañó a Veracruz el 4 de mayo, de donde surgieron las posteriores Leyes de Reforma. Guzmán, con espíritu conciliador, tuvo la función de conferenciar con generales para configurar el Ejército Liberal.

Mientras esto ocurría, en México, se apoyaba a Juárez y la causa de la Constitución de 1857. El 11 y el 14 de enero de 1858, la guarnición de Toluca suscribía actas de adhesión a la causa constitucionalista, comandada por Emilio Langberg y Faustino Vázquez. En sus disposiciones se proclamó que el Estado retornaba al orden constitucional y se nombraba como Gobernador interino a Sabás Iturbide, aunque en caso de no poder fungir en ese encargo, se designaría a León Guzmán. Sin embargo, Guzmán no llegó a ser Gobernador de su estado.

La carrera militar para un civil como León Guzmán fue emprendida por las circunstancias de nuestro país; el 15 de abril de 1859, Santos Degollado le expidió patente de General de Brigada de Auxiliares. Sin afán de privilegiarse con esa patente, solicitó su baja al año siguiente en Veracruz. Nuevamente para enero de 1867, Guzmán estaba al mando de la división de vanguardia del Ejército del Centro, que comandaba Nicolás Régules. El 10 de febrero de 1867, Juárez lo designó Gobernador y comandante militar del estado de Guanajuato, el cual había sido recuperado un día antes para la República gracias a las acciones de Florencio Antillón, con el fin primordial de proveer recursos a las fuerzas concentradas en el vecino estado de Querétaro, último reducto del ejército del Segundo Imperio. Participó en la batalla de San Jacinto de 1866, en San Luis Potosí y en Guanajuato en 1867, bajo las órdenes de Mariano Escobedo. No obstante, una vez restablecida la República, Guzmán abandonó el ejército.

En la etapa posterior a su desempeño como Secretario de Estado, emprendió una intensa actividad como mediador en las facciones de militares formadas en Nuevo León. En las elecciones para Gobernador del estado en 1860, resultó electo Santiago Vidaurri, destacado militar en la lucha contra Santa Anna. Sin embargo, la Legislatura no reconoció su autoridad y comenzó así una lucha de facciones entre Vidaurri, aliado con Juan Zuazua, y otros grupos, entre los que figuraban Aramberri, Ignacio Zaragoza y Mariano Escobedo. Después del asesinato del General Zuazua, acaecido el 30 de julio de 1860, León Guzmán trató de mediar entre Vidaurri y Aramberri, y sirvió en varias comisiones de Santos Degollado. Dejó testimonio escrito de su participación en estos eventos y al final, por supuesto, tuvo que tomar partido, en favor de Vidaurri. Esto provocó su alejamiento de ciertos círculos liberales, como Escobedo, y seguramente repercutió en un deterioro de sus relaciones con Juárez. Todavía en 1864, Guzmán ofreció sus nuevos oficios para arreglar las diferencias que dividían el ejército con un comisionado de la Comandancia Militar de Jalisco.

Por una carta de Ángel F. Cabrera fechada el 23 de agosto de 1860 se tiene noticias de que, además de la actitud mediadora de León Guzmán, el personaje había sido hecho prisionero al momento en que Miguel Miramón ascendió a la Presidencia de la República, apoyado por el Partido Conservador. Sin embargo, ya para noviembre del mismo año se encontraba libre y envuelto en un problema relacionado con la venta del Convento de San Francisco en Pachuca. Ésta venta fue aclarada debidamente por León Guzmán y José María Cortés y Esparza, ex-compañero en el Congreso Constituyente, quien a su vez informó al propio Juárez, lo que refleja la notoriedad del asunto. Para apoyar el movimiento del Partido Liberal, Guzmán había recurrido a un préstamo de 3 mil 300 pesos, cuyo acreedor original cedió sus derechos a un señor Campi, quien a su vez trató de compensar el crédito mediante la compraventa del convento; todo ello llevaba al personaje a ser el adquiriente virtual y putativo de un convento, lo cual no dejaba de ser paradójico para una figura de la Reforma.

Un tercer encuentro en el Congreso llevó a Guzmán a ocupar una curul por el tercer distrito electoral del Estado de México, en abril de 1861. Sin embargo, el 16 del mismo mes fue llamado por Juárez para ocupar la Secretaría de Relaciones, sin duda la más importante, porque conjuntaba las carteras de Relaciones Exteriores y de Gobernación. No obstante, su paso fue transitorio y sus objetivos incluyeron consolidar las relaciones internacionales con potencias europeas. El 15 de junio de 1861, al jurar como Presidente, Juárez remarcó la necesidad de contar con los buenos deseos para México de los países amigos y puso atención especial a los vínculos con España. Luis González Obregón fija la salida de Guzmán de esa secretaría hacia julio de 1861, aunque otros autores, como Ricardo Covarrubias, la prolongan hasta diciembre del mismo año. Al terminar el cargo de Secretario, fijó su residencia en Monterrey, en donde se dedicó a la vida privada.

En esa ciudad, el 16 de septiembre de 1862 dirigió un discurso que mereció comentarios elogiosos, pues más que retórica utilizó un análisis de la "cuestión mexicana". Su entonces reciente experiencia como Secretario de Relaciones se manifestó en cada aseveración. En lugar de pronunciar un discurso histórico, Guzmán describió los peligros de la intervención europea en ese año. El personaje señaló algunos errores causantes de la situación por la que atravesaba el país. El primer error cometido por México, en cuanto logró su independencia, fue haber aceptado tratados de paz, amistad y comercio desproporcionadamente favorables hacia los extranjeros; sus palabras son exactas:

Acordáronse al comercio amplias libertades y franquicias: pero México olvidó que aquellas naciones eran comerciantes e industriales, mientras ella sólo podía aspirar al triste rango de consumidora. Estipuláronse exenciones a favor de los ciudadanos de una nación residentes en territorio de la otra...

Hoy la situación del extranjero en México es tan superior a la del verdadero mexicano, que los primeros se verían perjudicados si se les igualase con los segundos.

El espíritu de la Reforma lo llevó a señalar como un segundo gran error consentir que el clero, el ejército y los "grandes señores" siguieran dominando el país y estuvieran insertos en la estructura de la propia Constitución de 1824. Para Guzmán, éstos fueron los "contraprinicipios que la hicieron impracticable".

Ése importante discurso constituye una respuesta honrosa a las acusaciones de Billault, ministro de Luis Napoleón. Éste había justificado ingenuamente la agresión francesa con el aserto que su ejército devolvería la libertad de sufragio al oprimido pueblo mexicano. Aun en el presente hemos luchado contra similares ataques a nuestro país. "¿Quién ha dado a vuestro amo y señor (Luis Napoleón) ese peregrino derecho, ante el que desaparecerían las nacionalidades? ¿Y quién os ha dicho que los Estados Unidos Mexicanos necesitan esa protección?"

Después de incorporarse a las armas y de quedar bajo las órdenes de Mariano Escobedo, el 10 de febrero de 1867 empezó para León Guzmán el episodio más importante de su vida política, como Gobernador y comandante militar de Guanajuato. Aunque el mandato fue breve, Guzmán estaba en la madurez política y tendría, como ocasión del encargo y de la circunstancia nacional, la oportunidad de templar sus convicciones frente a Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada. En la correspondencia que Juárez dirigió a Andrés Viesca, Gobernador y comandante militar de Chihuahua, destaca la carta, de fecha 7 de julio de 1866, en la que calma a Viesca y lo conmina a perseverar en la lucha:

Respecto al restablecimiento completo del orden constitucional en ese Estado es preciso en obsequio de la defensa nacional y de la unidad del mando militar que esperemos otro poco de tiempo, y que tenga usted otra poca de paciencia y abnegación. Llegamos al fin que nos hemos propuesto que es libramos del enemigo común, después todo volverá a su orden normal. *Afortunadamente ya no tenemos héroes que digan que nos han salvado y que por eso deben dominarnos a su arbitrio. Sólo tenemos leyes que hemos conquistado y esas leyes serán nuestra norma y a ellas solas debemos someternos.*

Y León Guzmán estaba convencido de esas palabras.

Guanajuato representó tal vez la entidad más importante para la causa republicana. Su cercanía con Querétaro fue decisiva para el triunfo final. Tomada la plaza de Guanajuato el 26 y 27 de enero de 1867 por Florencio Antillón y José Rincón Gallardo, tuvieron que huir del estado las fuerzas imperiales del estado, comandadas por Feliciano Liceaga. Durante los días subsecuentes, Antillón fungió como comandante militar interino y Encarnación Serrano como jefe político. Sin embargo, por rivalidades entre Antillón y Luis Benigno Canto, otro de los generales importantes en la toma del estado, sugirió que el gobierno de éste recayera en una persona ajena al antagonismo de los dos jefes militares. León Guzmán era esa persona, por su trayectoria política e incluso por sus participaciones militares, cuyo último mérito había sido precisamente la aprehensión (en Zacatecas) del rival de Juárez, Jesús González Ortega. Los objetivos principales de Guzmán consistieron en conservar la paz y el orden en el estado para proteger la retaguardia de los

ejércitos republicanos, así como para garantizar el suministro oportuno de hombres, armas, víveres y medicamentos.

Una vez como Gobernador, Guzmán seleccionó en forma objetiva y sin, compromisos personales a sus colaboradores. Designó a Albino Torres como Secretario de Gobierno, puesto que había desempeñado durante el mandato de Manuel Doblado, uno de los primeros gobernadores que habían reconocido a Juárez en 1858 a raíz del golpe de estado de Comonfort. Dirigió el 6 de mayo de 1867 a prestigiosos abogados para integrar la administración de justicia del estado como José María Lozano e Ignacio Ayala. Éste fue Procurador General y, por instrucciones de Guzmán, elaboró el proyecto de la primera Ley de Enjuiciamiento Civil, publicada el 5 de mayo de 1867, adelantándose así al gran movimiento codificador iniciado en México hacia 1870.

Los nombramientos realizados fueron el primer pretexto de sus enemigos para atacarlo ante Juárez. Antonio Hernández, por ejemplo, lo hizo mediante su carta del 27 de mayo de 1867 y el periódico *Fitituti*, de San Luis Potosí, en junio del mismo año. El segundo de los blancos de ataque fue su obligación de suministrar bienes a los combatientes republicanos; con este motivo, León Guzmán se enfrentó a Mariano Escobedo. A pesar de que Escobedo dirigió a Guzmán una carta laudatoria, el 19 de marzo de 1867, a raíz del combate exitoso del 14 de marzo, le expuso: "Para alcanzar este resultado ha tenido usted una gran parte, pues me ha estado auxiliando con cuanto le ha sido posible para el sostenimiento de mis tropas". La actitud no fue sincera y Guzmán empezó a sospechar desde la misiva del 2 de mayo que dirigió a Benito Juárez y en la cual textualmente le indicaba:

El general Escobedo me había hecho grandes ofrecimientos que no ha cumplido; y antes por el contrario, parece empeñado en entorpecer todo lo que yo emprendo en este sentido. No es esto todo; sino que adoptando una política que por ahora no intento calificar, ha estado mandando en comisión para levantar fuerzas, reunir caballos, suministrar semillas y cuanto se le ocurre, a personas de notoria mala conducta y que son partidarias decididas más del general Canto y otros de don Florencio Antillón

A juzgar por los hechos, no parece sino que el general Escobedo se ha propuesto debilitar el gobierno y ayudar a los que tantos males causaron a este pobre estado a levantar fuerzas considerables con las que, a primera oportunidad, transformarán el orden público.

En respuesta a la carta del 10 de junio, Escobedo escribió a Juárez otra en que daba cuenta de su verdadero punto de vista sobre la participación de Guzmán:

El estado de Guanajuato, en vez de estar gastando sus cuantiosos recursos con fuerzas irregulares que de nada sirven y en otras de nueva creación que ya no se necesitarán para cuando estuvieran en estado de ocuparse, podría y debería darnos estos recursos, pero con el señor Guzmán, que a todo hace una oposición obstinada y sistemática, nada se ha de poder conseguir... Protesto a usted que no tengo predisposición de ánimo contra el señor Guzmán, pero creo que este señor es incapaz,

con incapacidad moral, a juzgar por las extravagancias con que todo obra para administrar el estado.

No obstante esos testimonios, surgidos de sentimientos partidistas y de enemistades que seguramente surgieron desde 1860, los historiadores han reivindicado el importante papel de Guzmán.

La intriga de Escobedo fue grande, pues tres días antes ya había escrito a Juárez en los peores términos sobre León Guzmán:

Hoy dirijo al Ministerio de la Guerra una exposición documentada de la mala conducta observada durante las operaciones sobre esta plaza por el señor licenciado Guzmán y de los temores fundados que tengo de que el señor Guzmán traiga graves dificultades al gobierno por su descuidada conducta, pidiendo en consecuencia que se le renuncie del cargo de Gobernador y comandante militar del estado de Guanajuato...

Nunca he puesto en duda, señor Presidente, el patriotismo del señor Guzmán ni sus convicciones por la República, pero creo que es un hombre enfermo a quien acuso de sus ideas que lo ponen francamente en un estado que algo se asemeja a la demencia, solamente así puedo explicarme la irregularidad e inconsecuencia de su conducta, pero que ya usted comprenderá que siendo así, aun cuando no proceda con una deliberada intención, es siempre muy expuesto conservarlo en un puesto en el que por esta causa puede ocasionar graves males.

Guzmán no pudo contestar de otra manera que dimitiendo el 12 de junio de 1867, al encargo de Gobernador y al de general, decepcionado de la posición de Juárez, quien aparentemente escuchó a Escobedo y permitió su intromisión en la lucha de las facciones de Guanajuato, de la misma manera que oyó a sus enemigos, quienes rayaron en lo ridículo. Uno de ellos, Florencio Soria, escribió a Juárez en abril de 1867 lo siguiente:

No me gusta ser chismoso, pero no puedo contenerme por más que quiero y tomo la resolución de contar a usted todo lo que pasa por estos rumbos...

Con que será usted recibido por las mismas personas que recibieron a Maximiliano y que están siendo los héroes por fuerza, y por sinvergüenzas que son, pero no tiene la culpa más que don León Guzmán...

Estamos muy mal por estos rumbos, el señor don León no vale nada y lo peor que tiene es que las disposiciones generales las aplica como le convienen y no como debía...

Guzmán insistió en su renuncia mediante nota del 3 de julio de 1867, más Juárez no la aceptó. Sebastián Lerdo de Tejada, su Secretario de Gobernación, le escribió tres oficios en los que manifestaba el deseo de Juárez de que Guzmán permaneciera en el puesto. Estas Cartas, que se encuentran en el Archivo Histórico de Guanajuato, bajo el legajo de Gobierno de 1867, fueron del 27 y 28 de junio y del 4 de julio. Sin embargo, aunque los términos de los tres comunicados fueron laudatorios de sus servicios a la Patria, el mensaje iba en el sentido de no considerar aún las renunciaciones.

No se sabe si el "aún" que se repite en las cartas de Lerdo se refería a que, como Gobernador designado por Juárez, Guzmán tendría que renunciar irremisiblemente tan pronto como tomase la nueva legislatura del Estado, cuyas

elecciones se verificarían el 6 de octubre de 1867 y empezaría a sesionar el 20 de noviembre, o por otro lado si implicaba el deseo de Juárez de removerlo en su oportunidad antes de esa fecha, pero con posterioridad a sus escritos de renuncia.

¿Por qué el antagonismo de Escobedo y Guzmán? La problemática relación surgió desde el distanciamiento de Vidaurri y Escobedo verificada en 1860, precisamente a raíz de la gubernatura de Nuevo León. Asimismo resultaba claro que Escobedo habría querido ver a Florencio Antillón en el puesto de León Guzmán desde un principio pero, especulando, habría que agregar un posible motivo adicional: desde el 1º de mayo de 1867, Guzmán insistió ante Juárez en que Porfirio Díaz resultaba necesario para evitar un fracaso en el sitio de Querétaro sostenido por Escobedo. El enaltecimiento de Díaz ante Juárez por parte de Guzmán no debió de gustar a Escobedo, quien tenía fincadas sus esperanzas en adjudicarse, exclusivamente el triunfo de la República en Querétaro.

Pese a los debates y las críticas sobre su actuación en la gubernatura, León Guzmán cumplió sobradamente su encargo. Como Gobernador en tiempos de emergencia, habría bastado que conservara la tranquilidad en el estado y enviara los suministros necesitados en el sitio de Querétaro, objetivos que fueron satisfechos. Sin embargo, en los escasos meses que estuvo al frente del gobierno, además de superar una enfermedad que lo postergara durante marzo de 1867, Guzmán reorganizó la decisión territorial de los municipios, creando el 22 de marzo el de Purísima del Rincón, promulgando el primer Código de Procedimientos Civiles y como la Ley de Administración de Justicia en los tribunales y juzgados del fuero común el 5 de mayo, en la cual se estableció por primera vez la inamovilidad de los jueces; y también creó el periódico oficial del Estado, con el sugestivo título de *La voz de la ley*, el 9 de junio de 1867.

Sólo con una dedicación febril al trabajo Guzmán pudo realizar tantos objetivos. El 23 de abril dictó un Reglamento para sus acuerdos, en el cual se establecía que sus labores comenzarían a las siete de la mañana y "de cuatro a cinco de la tarde, y por la noche, a las horas de costumbre, recibirá el C. Gobernador a las personas que gusten honrarlo con visita particular". Durante su gestión, aplicó la ley fielmente, ya sea en materia de culto, mediante las Leyes de Reforma, como en el incidente del mismo día 23 en el que el presbítero Francisco organizó una procesión en León sin obtener la autorización correspondiente o cuando la Casa de Moneda, concesionada a un particular, no cumplió las disposiciones de policía y buen gobierno. Pero también supo exonerar a quienes habían sufrido violación de derechos humanos por las autoridades imperiales; así lo demostró con el indulto de 35 reos acusados de ciertos delitos y cuyo decreto promulgó el 21 de marzo, precisamente para conmemorar el natalicio del Benemérito de las Américas. Con relación a los delincuentes, apoyó la idea de que las cárceles tuvieran Escuela de Primeras Letras y de Artes y Oficios que permitiesen la educación de los internos. Al respecto, opinó:

Comprendo que si bien la justicia y la vindicta pública exigen el castigo de los miembros perniciosos de la sociedad, esta misma sociedad, la humanidad y la civilización del siglo quieren imperiosamente que el castigo no sea estéril, que el delincuente cumplida su condena no lleve en sí, al salir del presidio en que la extinguió, el germen de nuevos vicios de nuevos delitos, quieren en fin más que penas, moralización y más que delincuentes, castigados ya, pero no llenos de odio y despecho contra la misma sociedad que los castigó, (sino) hombres arrepentidos, regenerados en el trabajo, amantes de él, y útiles a sus semejantes en lo sucesivo.

Las rencillas políticas desencadenadas durante abril, mayo y junio de 1867 prepararon el terreno para una confrontación mayor y directa con el Presidente Juárez. El 11 de julio, Guzmán se ausentó del gobierno con el consentimiento del Benemérito para viajar a la Ciudad de México y tratar varios asuntos, entre los cuales seguramente estuvo su posición personal en los vaivenes anteriores. En esa misma fecha designó a Francisco de Paula Rodríguez Gobernador y Comandante Militar del Estado, encargo que desempeñó hasta el 1º de septiembre, cuando Guzmán se reincorporó al gobierno. Como Secretario de Gobierno fungió Manuel Leal.

Hacia el 25 de julio Rodríguez tuvo que enfrentar prematuramente un problema del ayuntamiento de Guanajuato. Además de algunas anomalías provocadas por Francisco Casanova, otros miembros como Clemente Mora tenían que ser rehabilitados, en el sentido de investigar su participación en el Segundo Imperio. Pero sobre todo, Francisco de Paula Rodríguez recibió la célebre Ley de Convocatoria para la elección de los Supremos Poderes del 14 de agosto de 1867. Rodríguez estampó al margen izquierdo del escrito la anotación: "Recibo y que este gobierno dará cumplimiento a lo prevenido en la presente nota".

Algunos historiadores consideran que la Ley de Convocatoria fue promovida fundamentalmente por Lerdo de Tejada, y su persistencia provocó la división de dos facciones en el Partido Liberal. El hecho es que esa convocatoria contenía una forma plebiscitaria de reformas constitucionales al margen de la Carta Magna de 1857, cuyo procedimiento de reforma era igual al de la Constitución vigente: ese procedimiento se había utilizado por vez primera en la elección de 1835 para renovar el Congreso de la Unión y mudar la Norma Fundamental de 1824 por las Siete Leyes de 1836.

La Ley de Convocatoria de 1867 reconocía que México había atravesado una grave crisis, por lo que era oportuno hacer una apelación especial al pueblo "para que en el acto de elegir a sus representantes, exprese su libre y soberana voluntad sobre si quiere autorizar al próximo Congreso de la Unión, para que pueda adicionar o reformar la Constitución Federal"; lo anterior, "sin necesidad de observar los requisitos establecidos en la propia Constitución", según se expresó en el considerado cuarto y en el artículo noveno de ese ordenamiento. En realidad, la Ley de Convocatoria excluía del proceso de reforma a la Constitución la aprobación de la Legislaturas de los Estados, quizá porque no existían o porque las asambleas existentes estaban todavía integradas por servidores del Segundo Imperio.

Como es sabido, la convocatoria preguntaba sobre la adopción de cinco reformas fundamentales para la mecánica de la división de poderes: 1. La reinstauración del Senado; 2. Establecimiento del veto suspensivo; 3. Relaciones entre los poderes por escrito; 4. Restricciones de la Comisión Permanente para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. 5. Previsión de la sustitución presidencial en caso de falta simultánea del Presidente de la República y de la Suprema Corte de Justicia. Todas éstas fueron consideradas en los Congresos que van de 1869 a 1874 y produjeron multitud de debates.

Rodríguez publicó la Ley de convocatoria el 28 de agosto, pocos días antes que León Guzmán dimitiera. El 4 de septiembre de 1867 dirigió una atenta y sincera pero enérgica carta a Juárez, donde le manifestó que era del dominio público su rechazo unánime a al "sistema de votación adoptado por el gobierno" para modificar sustancialmente la Constitución, por lo que trabajaría sólo para cuidar el desarrollo normal de las elecciones y que, respecto a la reforma constitucional, no contara con él. La dura misiva tiene frases y conceptos que ningún liberal se había atrevido dirigir a Benito Juárez y menos en la etapa máxima de su carrera política. Grave irreverencia sin duda, pero también muestra de una valerosa sujeción a las convicciones de lo que debía operar en momentos solemnes en que la vigencia constitucional recobraba sentido. Éste fue el inicio de la confrontación de dos prohombres. No obstante, una vez más Guzmán publicó el 12 de septiembre en el periódico oficial del Estado, lo relativo a las elecciones.

Sin embargo, la convocatoria y su propuesta de reforma constitucional plebiscitaria ya habían sido expedidas y se tenía que adoptar una posición a favor o en contra. El día en que escribió a Juárez, Guzmán recibió una protesta del Ayuntamiento de Puebla contra la Ley de Convocatoria, formulada desde el 22 de agosto. Igualmente, el Ayuntamiento de Sinaloa elevó su protesta el 8 de septiembre, publicada en *La Voz de la Ley* correspondiente el 15 de ese mes. Parecía que había una opinión razonable opuesta al procedimiento seguido por Juárez para reformar la Carta Magna porque los conservadores lo habían utilizado años atrás para destruir el régimen federal, y Guzmán estaba decidido a hacérselo patente. Para ello, el 5 de septiembre envió una nota a dichos gobernadores, cuyas respuestas fueron publicadas sobre todo en *La Voz de la Ley*. De las respuestas recibidas, sólo la del Gobernador de Sinaloa, Domingo Rubí, en contestación del 2 de octubre, fue concordante con Guzmán, ya que la Ley de Convocatoria "la considera dictada con infracción de los principios constitucionales", si bien no se deduce que haya tomado una acción concreta, pues ya que le informó que había publicado la convocatoria.

Las contestaciones de los gobernadores de Aguascalientes, Coahuila, Colima, Chiapas, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas fueron negativas y, algunas de ellas, fueron doblemente publicadas en el periódico oficial de Guanajuato, con la intención expresa de su sucesor, Florencio Antillón, de divulgar más la impopularidad de la actitud tomada por Guzmán, una vez que había salido del cargo.

La carta del Gobernador de San Luis Potosí, Juan Bustamante, fechada el 11 de septiembre, incluye algunos párrafos dignos de reproducirse:

La constitucionalidad de que se opone a las reformas, cuya introducción se solicita, desaparece ante el modo con que se propone y a quien se piden; además, no debemos perder de vista que estamos en circunstancias anormales y que en ellas el gobierno ha ejecutado otras operaciones iguales en contradicción a los preceptos constitucionales y no se ha protestado contra ellas, porque se conocía que el espíritu del siglo les pedía. Las Leyes de Reforma y otras muchas derogan preceptos constitucionales; pero conociéndose el beneficio que resultaba de ellas, fueron recibidas con general aplauso...

Recibida una vez la convocatoria, ya no podía ni debía suprimir u oponerme a una parte de sus preceptos. Para ambas cosas necesitaba ser superior al C. Presidente porque el proceder de la manera indicada revisaba y corregía las actas del primer Magistrado de la Nación.

¿Y quién ha concedido tales facultades a los gobernadores, nombrados por ese mismo Magistrado? En el estado de sitio, los gobernadores son unos delegados del Ejecutivo de la Nación, y si bien deben hacer las observaciones oportunas a las órdenes que reciban, nunca están autorizados para prevenir a los ciudadanos la desobediencia a las autoridades superiores. ¿Y adónde nos arrastraría esa conducta? Yo veo en ella la anarquía y la pérdida de la paz.

Al recibir Guzmán esta respuesta el 15 de septiembre, sin firma ni secretario, escribió una nota en ella: "Publíquese en el periódico oficial para que la Nación juzgue a mis funcionarios".

Andrés Viesca, Gobernador de Coahuila, también consideró que el procedimiento de las reformas previsto en la Ley de Convocatoria se debía a la situación crítica del país y, si acaso, resultaba una "innovación que, sin alterar los principios, modifica el desarrollo y aplicación de los preceptos que contiene nuestra Carta Fundamental". Ramón R. De la Vega, Gobernador de Colima, recordó a Guzmán que "el pueblo es el único de quien dimanar todas las autoridades, y quien tiene el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". Desiderio Pavón, Gobernador de Tamaulipas, le escribió el 17 de septiembre en términos drásticos: "El paso que usted ha dado provoca, a no dudarlo, una revolución", por lo que insta a Guzmán a dar curso en todo a los términos de la Ley de Convocatoria. "No obstante, si este proceder lo rechaza su conciencia, convendría más bien que usted presentare su dimisión que desobedecer al Supremo Gobierno y provocar la anarquía. Así lo espero al menos de los honrados antecedentes de usted, de su reconocida prudencia, de su privilegiada capacidad y de su muy acreditado patriotismo".

El 15 de septiembre de 1867, el Gobernador de Nuevo León, Manuel Z. Gómez, a quien Guzmán había atacado en 1860, le contestó: " puedo seguirlo en la vía que ha elegido, porque el pueblo y el Soberano Congreso son los que deben decidir sobre la apelación que se ha hecho al mismo pueblo: las reformas no están hechas, se proponen, y si el pueblo las rechaza o el Congreso no las admite, porque aún sea favorable la votación, ésta sólo debe, en mi concepto, entenderse como una facultad concedida al Congreso, de la que puede, de no usar, seguir a

la Constitución tal como está sin necesidad de ser renegada con actos que pueden ocasionar el trastorno de la paz y de la tranquilidad de la República". Posteriormente, afirma: "Si el gobierno ha sido el primero en provocar, contestemos a sus provocaciones con la voz del mismo pueblo a quien apela".

La reacción de Juárez y Lerdo fue violenta y pronta. El 11 de septiembre le comunicaron que quedaba removido del cargo y lo citaron para que se presentase ante Juárez. "Ha manifestado usted el temor de la anarquía, siendo usted el primero en proclamarla", le indicó Lerdo. El comunicado llegó el 15 de septiembre por la noche y Guzmán se dirigió de inmediato a la Ciudad de México. El 26 de septiembre, informó en México de su llegada al secretario Lerdo y le manifestó que estaba hospedado en el hotel Iturbide. Hasta el 15 de octubre Lerdo le contestó que con su salida del gobierno de Guanajuato se había remediado el mal y que el Presidente Juárez no creía necesario que respondiera de su conducta. Por esos días, Guzmán contestó con energía y tristeza combinadas en una nota: "Me sujeto pues a esperar una mejor época y quedo entretanto, porque el Supremo Gobierno lo quiere así, ciudadano sin derechos, militar sin ocupación, sin consideraciones ni haberes y hombre sin libertad ni garantía".

Una vez caído Guzmán, sus enemigos reforzaron los ataques. Escobedo escribió a Juárez, en una carta del 30 de septiembre, que el ex-gobernador debía responder por las violaciones cometidas; y José Guadalupe Lobato, en una misiva fechada un día antes, sugería inhabilitarlo para que no pudiera ser candidato a Gobernador. Todo eso demuestra la popularidad que dejaba tras de sí el personaje en el Estado. En vista de esa fama hubo asimismo epístolas de apoyo: Ramón Rodríguez, el 26 de septiembre, mencionó a Juárez que la separación de Guzmán había causado angustia en el Estado; y Encarnación Serrano, otrora colaborador de Guzmán manifestó también a Juárez que Guanajuato había recibido un fuerte golpe con su violenta destitución.

Mientras tanto, Florencio Antillón inició una campaña contra su predecesor, en la cual destaca la crisis económica en que Guzmán dejó el erario. El comisionado Manuel Bocanegra rindió el 20 de septiembre un detallado informe financiero, con un panorama triste según correspondía a la situación general del país. La bancarrota de Guanajuato no podría atribuirse a un hombre que, en las difíciles circunstancias de la República y durante escasos siete meses de gobierno, trató de hacer lo mejor que pudo. A esa campaña de desprestigio correspondió una respuesta en el *Boletín Republicano* que durante octubre y noviembre de 1867 emprendió contra Antillón. Este último dio noticia de los ataques en una carta que dirigió a Lerdo y que se publicó en *La Voz de la Ley* del 18 de noviembre de 1867. Encarnación Serrano y el coronel Esqueda fueron considerados los defensores más devotos de Guzmán. El prestigiado diario *El Siglo XIX* de México calificó el periódico oficial de Guanajuato como *La Voz de las Pasiones*, en lugar de *la Ley* bajo la redacción de Vicente Chacón, colaborador de Antillón, por sus apasionados ataques a Guzmán y sus allegados. Chacón realizó por su parte un recuento de la gestión del personaje y lo calificó como pésimo gobernante.

Sin embargo, en el editorial del 29 de diciembre de *La Voz de la Ley*, se llegó a tener cierta objetividad; cuando afirmó:

La Ley de Convocatoria no satisfizo todos los deseos republicanos y dio origen a nuevas gestaciones... Los guanajuatenses... repugnaron las reformas propuestas en la convocatoria, como lo demostró después el resultado de las votaciones: reprobaron la apelación directa al pueblo, como se vio por la respetuosa súplica que elevó la Convención progresista y las protestas de algunos pueblos y de algunas autoridades: comentaron que el Benemérito Juárez hubiera echado sobre su reputación de estricto observante de la legalidad una mancha que empañaba su gloria tan heroicamente conquistada...

León Guzmán quizá tuvo motivos personales para enfrentarse al Presidente Juárez. La insidiosa labor de desprestigio emprendida en su contra por Lobato, Soria, Escobedo y Antillón, entre otros, vició las buenas relaciones de Guzmán con Juárez. Él nunca atacó el fondo de las reformas sino tan sólo la forma de un procedimiento plebiscitario, y así lo hizo saber en un manifiesto publicado en los diarios de la ciudad de México. Habría de recordarse que, precisamente por la reforma constitucional hecha por procedimientos extraconstitucionales, Guzmán y el Congreso de 1853 habían acusado al entonces presidente interino Ceballos como traidor a la patria. En este proceder, Guzmán había sido consecuente con la tradición constitucional frente a una innovación que la historia demostró no ser viable, pues las reformas planteadas en 1867 no fueron resueltas de manera parcial sino hasta 1874, después de agotarse el ortodoxo procedimiento del Constituyente Permanente, en lugar del plebiscito.

Con ese enfrentamiento no hubo ganador ni perdedor, ni innovador frente a formalista. Esto representa un capítulo de nuestra historia constitucional rico en argumentos y reflexiones, en medio del cual está León Guzmán.

A pesar de ese descalabro político, Guzmán resurgió inmediatamente como Procurador de Justicia, cuando el cargo era por elección y no nombramiento, como sucede hoy, igual que los ministros de la Suprema Corte, según disposición del artículo 91 de la Constitución de 1857. El Reglamento de la Suprema Corte de Justicia expedido el 29 de julio de 1862 precisó que las funciones del Procurador General serían intervenir ante la Corte en los negocios en que se afectara la Hacienda Pública o de responsabilidad de los empleados hacendarios. Para la persecución de los delitos estaba el fiscal, auxiliado por los promotores fiscales adscritos a los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

El año de 1869 fue decisivo para el Poder Judicial en México, pues se promulgó la segunda Ley de Amparo, producto de la iniciativa del entonces Secretario de Justicia, Ignacio Mariscal. La discusión más álgida y prolongada en torno de ese ordenamiento correspondió al artículo 8º, que disponía: "No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales" Ese dispositivo no venía en el proyecto como apareció, sino que fue producto de la comisión correspondiente, persuadida por las argumentaciones de los diputados Ríos y Valles, Ezequiel

Montes y Rafael Dondé. Dichos razonamientos en favor del precepto podrían resumirse como sigue:

1. La Constitución no confiere facultades expresas al Poder Judicial Federal para revisar las sentencias definitivas de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados.
2. Permitir la procedencia del amparo contra esas sentencias sería crear una cuarta instancia en los juicios, lo cual para la materia penal está prohibido constitucionalmente en el antiguo artículo 24 y en el actual artículo 23.
3. El amparo revisa una sentencia de un Poder Judicial distinto del Federal y, por tanto, menoscaba la soberanía o autonomía del Estado.
4. Abierta la posibilidad de amparo, se abre una fuente de trampas judiciales que retrasaría la ya de por sí dilatada administración de justicia.
5. En el debate del Congreso Constituyente de 1856-1857 no se reparó en el amparo contra sentencias judiciales, lo cual demuestra que la Constitución es omisa al respeto y no previno ese tipo de recurso.
6. Admitir el amparo en esos términos sería menoscabar la cosa juzgada con las jurisdicciones locales, lo cual constituye un pilar del Derecho Público.

De esos argumentos, el más sostenido fue el correspondiente a la defensa de la soberanía de los Estados. A partir de la Constitución de 1857, el sistema federal adoptado había pasado por una rigurosa y abundante prueba histórica, plétórica de debates y justificaciones. Después de las urgencias que el país había soportado con invasiones y sublevaciones, el restablecimiento de la República representaba el alivio para el régimen interior de los Estados y una oportunidad para retomar su soberanía; en tiempos de paz había que defender primero ésta. Por ello se expresó con vehemencia en la sesión del 9 de enero de 1869: "El juicio de amparo otorgado con amplitud en negocios judiciales producirá forzosamente la nulificación de la justicia local y la subordinación de los Estados al poder federal, así como la libertad amplia y sin límites que se deje a los tribunales para aplicar la Constitución y leyes generales traerá consigo debilitación de la Unión hasta el grado de que queden rotas todas las ligaduras que mantienen hoy nuestra Federación y que no existe una ley general y única para todos los Estados de la República".

Durante el debate de la Ley de Amparo se resolvieron dos asuntos en los que, por vía del juicio de amparo, se revisaban posibles inconstitucionalidades en sentencias de tribunales superiores locales. En ambos, de gran repercusión ambos de índole penal, León Guzmán tuvo interés: en el de Domingo Benítez,

acusado de haber robado y dado muerte a Víctor Colonnier, se imponía la pena de muerte por homicidio con agravantes, según el artículo 23 de la Constitución de 1857; y León Guzmán, como Procurador en sustitución del fiscal, solicitó la conmutación de la pena. En el segundo caso, aunque no intervino Guzmán, se trataba del general Benigno Canto, uno de los militares que disputaron a Antillón el gobierno de Guanajuato y por lo cual León Guzmán había sido designado en el encargo. Canto estuvo involucrado en el homicidio del general José María Patoni e interpuso el recurso porque consideró que debían juzgarlo tribunales militares y no del fuero común.

El caso de Benítez había sido decidido por Ignacio L. Vallarta, como integrante de la Primera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal mas León Guzmán, como Procurador, consideró que la decisión era inconstitucional pues el artículo 23 entrañaba una promesa de abolir la pena de muerte: "El poder público no tiene más facultades que las conferidas por las asociadas; y para mí, es una cosa evidente que éstos no han querido, ni debido, ni podido darle la de disponer de sus vidas... Nadie da lo que no tiene, y basta una ligera idea de los preceptos naturales para ver con toda claridad que el hombre no tiene derecho para disponer de su propia vida. ¿Cómo, pues, podía trasmitirlo a otro, aunque éste sea el poder público o la misma sociedad?"

A más de 10 años del Congreso Constituyente, León Guzmán repetía con toda congruencia su crítica a la pena de muerte.

Por otra parte, la procedencia del juicio de amparo contra las sentencias definitivas de los tribunales locales, hoy está plenamente reconocida a través de la denominada garantía de la exacta aplicación de la ley, que fue sostenida en los debates de la Ley de Amparo por los diputados Báez, Velasco, Acevedo, Lama y Gómez Cárdenas, así como por el propio impulsor de la Ley, el Secretario de Justicia, Ignacio Mariscal. En la sesión del 9 de enero de 1869, Mariscal leyó una exposición en la cual distinguió: "Es claro que en negocios judiciales pueden ocurrir controversias de una u otra especie, y aún es más natural suponer que ocurran en ellas, pues el distintivo del terreno judicial es que en él se controvierte libremente cuanto puede afectar los intereses que se litigan. Todavía más: hay ciertas garantías, muy preciosas por cierto, que sólo en juicio o ante los tribunales, pueden llegar a ser violadas. Tales son las que el artículo 20 de la Constitución asegura a todo acusado en un juicio criminal".

El diputado Gómez Cárdenas resumió así su parecer: "La independencia de los Estados no es tal, que deba permitírseles la facultad de destruir las bases fundamentales de la sociedad, como son las garantías individuales, parafraseando el artículo 1º de la Constitución"; y "si el amparo contra el Poder Judicial de los Estados indujera un ataque a su soberanía, por iguales consideraciones debería juzgarse atacada ésta, por el amparo contra leyes o actos de sus poderes administrativos, supuesto que no hay razón para admitir que el Poder Judicial de un Estado deba gozar de mayor respetabilidad, de más independencia o de una

jerarquía más elevada que los demás en que está dividido el ejercicio del poder público".

Además, las definiciones del amparo en negocios judiciales dentro del Congreso y fuera de él, como León Guzmán, se sustentaron sobre todo en el texto constitucional, con base en su artículo 101, modificado ligeramente en el artículo 103 de la hoy vigente. Su fracción I que precisaba que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia suscitada por leyes o actos de *cualquier* autoridad que violen las garantías individuales. A través del término "cualquier", se interpretaba que los tribunales locales estaban en el supuesto de la procedencia del amparo. El diputado Acevedo señaló en la sesión del 2 de enero de 1869 que el amparo en esos casos no violaría la soberanía local, pues este implica otro juicio, cuyo objeto es proteger los derechos del hombre que son materia exclusiva federal y que deben tomarse con independencia respecto de la materia local propia del fuero común. Asimismo, Acevedo presentó un argumento de mayoría de razón, ya que mencionaba que si las leyes locales están sujetas a un control de la constitucionalidad, por fuerza las sentencias de los tribunales locales están bajo ese control.

La devoción por el respeto del artículo 101 constitucional llevó a León Guzmán y a otros Ministros de la Suprema Corte de Justicia, como su hermano, Simón Guzmán, Ignacio Ramírez, Vicente Riva Palacio y José María del Castillo Velasco, a dar trámite a los juicios de amparo contra sentencias de tribunales locales, en aplicación directa de la Carta Magna y en contra del artículo 8º de la Ley de Amparo que había sido expedida el 20 de enero de 1869. Una fracción del Congreso trató de fincarles responsabilidad por contravenir expresamente esta ley pero ello no prosperó, pues quedaba demostrado que dicho precepto desde su inserción por la comisión al Congreso era muy discutible incluso, tan pronto como el 11 de noviembre de 1869, empezó una propuesta formal ante el Congreso de la Unión, por la cual se consultaba la derogación del célebre artículo.

Luego, en 1878, León Guzmán aclaró teóricamente su postura frente a la garantía de la exacta aplicación de la Ley. En su escrito sobre el Artículo 14 publicado durante marzo de ese año en el periódico *Los Derechos del Hombre*, reconoció que el artículo 14 constitucional comprende tres elementos o estatutos, según la terminología clásica del Derecho Romano: el estatuto personal, el real y el relativo a procedimiento. Para que proceda el amparo en negocios judiciales, aclaraba, debe haber una violación de garantías individuales y sólo la hay cuando se afecta el estatuto personal previsto en el artículo 14, no los bienes o contratos.

Por otra parte, en mayo de 1869 ocurrió una controversia entre el Gobernador y la Legislatura de Querétaro, quizá la primera de su especie. León Guzmán escribió un artículo muy esclarecedor sobre la participación de la Federación mediante el denominado auxilio federal, prescrito en el artículo 116 de la Constitución de 1857, ahora con el numeral 122. El Gobernador Julio Cervantes había sido enjuiciado políticamente por la Legislatura estatal debido a supuestas violaciones de las leyes locales. El Gobernador recurrió al amparo contra dicha

resolución del Congreso, que prosperó en el juzgado de distrito, pero fue denegado en la Suprema Corte de Justicia. Mientras tanto, la Legislatura solicitó el auxilio federal ante el Congreso de la Unión por el trastorno interno que dicha situación provocó, el cual fue favorable. Contra éste, el Gobernador por conducto de su apoderado, Zacarías Oñate, promovió amparo por el que controvirtió esta resolución, con fundamento en el artículo 97, fracción I, de la Constitución que habla de "leyes federales".

En su estudio sobre la *cuestión de Querétaro*, Guzmán disintió del tribunal que aceptó dicho amparo, pues el acuerdo del Congreso de la Unión que otorga el auxilio federal no es ley. Apuntó además que el auxilio federal no es materia justiciable. Afirmó que la intervención de los Poderes Federales en asuntos locales debe ser explícita en la Constitución, que representa el pacto federativo. Por ello, no procede la intervención del Poder Judicial mediante el amparo porque el acuerdo impugnado no es ley pero, por otra parte, sí cabe la ejecución del acuerdo del Congreso de la Unión que proporciona a la Legislatura del Estado el auxilio federal necesario; una vez solicitado éste, conforme a la Constitución, el Poder Federal no tiene libertad para rehusar la protección pedida.

Coincidentemente, en 1869 se discutió en el Congreso otra controversia entre Veracruz y la Federación, planteada originalmente en el Poder Judicial Federal, por la cual el Estado se negaba a ejecutar la Ley Federal del 13 de abril del mismo año relativa a plagiaros y salteadores y que además permitía la aplicación de la pena de muerte. Veracruz promovía amparo, aunque como bien mencionó el diputado Garza Garza, un soberano no tiene derechos; no obstante, el conflicto es más serio, pues versaba sobre la posible invasión de competencia de la Federación a un Estado. El diputado Dondé sostuvo en la sesión del Congreso del 22 de octubre de 1869: que "Sería preciso que hubiese algún artículo en la Constitución que facultase al Poder Judicial para conocer de semejante juicio y ese artículo no existe. Si se cree en la necesidad de que lo haya, habrá que reformar la Constitución en este punto". Éste sería el surgimiento del actual artículo 105 de la Carta Magna que faculta a la Suprema Corte para dirimir controversias constitucionales. De tal manera, durante 1869 la idea de innovar medidas de conciliación entre los Poderes de los Estados o entre éstos y la Federación estuvo en la preocupación de las políticas mexicanas. En diciembre del mismo año volvió a tratarse el proyecto Juárez para restaurar el Senado y, desde entonces, Senado y Suprema Corte tuvieron la atención de tales controversias, que el amparo no se mostraba idóneo para dirimir.

Con la cuestión de Querétaro, el Congreso de la Unión propuso el 29 de octubre de 1869 una solución que fue adoptada después para el caso de la declaratoria de desaparición de Poderes por parte del Senado: "El Ejecutivo, con aprobación del Congreso, nombrará un Gobernador provisional que se encargue de expedir la convocatoria para el nombramiento de los Poderes del Estado de Querétaro, que deben elegirse conforme a las leyes. Para expedir la convocatoria y gobernar al Estado, se sujetará a las prescripciones de la Constitución de 1825,

reformada en 1833, y Acta de Reformas de 1857, ley electoral y además disposiciones vigentes en el mismo Estado".

Las atribuciones del entonces Procurador General eran políticamente raquíticas. Tal fue el activismo de León Guzmán para denunciar e involucrarse en las grandes cuestiones nacionales, que el Diputado Sánchez Azcona propuso al Congreso en la sesión del 9 de octubre de 1869, el siguiente punto de acuerdo, que fue aprobado: "Ya por las controversias iniciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de la constitucionalidad o anticonstitucionalidad de algunas leyes, ya por haber pretendido el Procurador General constituirse en acusador oficial, se han creado conflictos en lo relativo a las atribuciones constitucionales de este funcionario", por lo que resultaba conveniente expedir una ley que definiera sus atribuciones y obligaciones. El hecho es que Guzmán mismo, ya se había anticipado a esa propuesta el 26 de diciembre de 1868. Con seguridad la defensa de los intereses de la Hacienda Pública no entrañaba suficiente reto para él y su objetivo era convertir al Procurador General en el defensor de la constitucionalidad y legalidad en el país, objetivo más acorde con sus intenciones. No obstante, el Congreso, en esa ocasión, no se replegó a tales deseos y, en su acuerdo aprobado el 5 de abril de 1870, consideró que una nueva ley no era necesaria, pues el Procurador ya tenía definidas sus funciones mediante la Ley de 29 de julio de 1862, con lo cual ataba el cargo a cuestiones relativas al erario público.

De 1869 a 1874 se consignan en el Semanario Judicial de la Federación diversas causas en las que intervino León Guzmán. Los litigios fueron fundamentalmente por fabricación, protección y circulación de moneda falsa, nacional y extranjera, así como por contrabando y decomiso de mercancías.

En dichos juicios, Guzmán mostró un cumplimiento estricto de la ley y de la Constitución e hizo notar cualquier irregularidad o violación de sus textos. Sin embargo, también fue equitativo, cuando pidió el sobreseimiento de la causa o la atenuación de la pena por minoría de edad, como en el caso de Anastasio Mares; o por las paupérrimas condiciones de los reos, como sucedió con María Regina Mares.

En el caso de José de la Cueva, ascendiente del gran maestro Mario de la Cueva, respecto al doble cobro de impuestos en la adquisición de una hacienda en el Estado de México, Guzmán criticó la doble imposición fiscal en su pedimento del 22 de mayo de 1869. Este, asunto resulta interesante porque De la Cueva propuso que la Federación demandase al Estado de México por haber infringido su competencia, lo cual es representativo de la mecánica de la futura controversia constitucional a que se refiere el artículo 105 de la Carta Magna vigente. En cuanto a la falsa amonedación, sentó el criterio de que su portación no es por sí un delito, sino que debía estar acompañada de la fabricación o circulación.

De esa labor, que posiblemente le resultaba rutinaria, León Guzmán se dio un descanso para fungir como miembro de la Comisión Mixta de Reclamaciones

entre México y Estados Unidos a partir del 29 de abril de 1872. Ésta surgió a raíz de la Convención para el arreglo de Reclamaciones, suscritas por ambas naciones el 4 de julio de 1868 a fin de dirimir las controversias entre particulares contra los gobiernos respectivos por reclamaciones debidas o perjuicios sufridos en sus personas o en sus propiedades, durante la inversión norteamericana a México en 1848.

Una de las paradojas de la vida del personaje, resulta de que gracias al trabajo un tanto rutinario de la entonces Procuraduría General, tuvo tranquilidad para escribir un ensayo sobre ambas Cámaras del Congreso, con una profundidad tal que resulta la mejor obra sobre el Poder Legislativo escrita hasta entonces y una pieza de singular importancia para el Derecho Constitucional, que ahora edita la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, publicada en 1870 con el título Cuestiones constitucionales. El sistema de dos Cámaras y sus consecuencias. Esta obra aparece en el año inicial de los textos sobre Derecho Constitucional en México, junto con el libro de José María del Castillo Velasco; ambos cultivarían el terreno para el desarrollo de las instituciones jurídicas y políticas del país. La obra de Guzmán debe entenderse en el contexto de ese renacimiento, pues muchos de los problemas cuyas críticas sostiene en ella apenas iban encontrando solución precisamente en 1870.

El orden constitucional quebrantado desde diciembre de 1857 ya estaba reinstaurado y parecía consolidarse. La formación y expedición de códigos, tan deseados y necesarios para el país desde el inicio de su vida independientemente, empezaban a verificarse y la legislación reglamentaría de las disposiciones constitucionales era discutida en el Congreso. En este contexto la obra de Guzmán representa una explicación autorizada sobre principios fundamentales de la Carta Magna de 1857. La doctrina no lo incomodó para describir las intenciones políticas que los integrantes de ese célebre Congreso Constituyente guardaron en el curso de los debates o definir su posición frente a la Ley de Convocatoria de 1867, que tanto problema le había ocasionado y que requería explicar.

A la vez, la obra lanzó un reto al Congreso. El Poder Legislativo había omitido expedir las leyes reglamentarias que el Constituyente determinó como su obligación para concluir la reforma social iniciada en 1857. Aquí, Guzmán apareció como el actor que, con conciencia histórica, analizara la obra de los prohombres de aquella Reforma, con mayúscula y diera testimonio de lo que es una Constitución: un programa de acción y legislación.

En su obra se declara partidario, por sentimiento y convicción, del restablecimiento del Senado. Afirma reiteradamente que un Poder Legislativo repartido en dos Cámaras es acorde con los "buenos principios". Sus argumentos sobre dicho restablecimiento pueden resumirse como sigue:

1. El Congreso de la Unión debe reconocer dos elementos distintos: el popular, el único representado en la Cámara de Diputados; y el federal, cuyo representante sería el Senado. Éste vendría, en consecuencia, a

consolidar el sistema federal, tema toral en la segunda mitad del siglo pasado.

2. Depositar el Poder Legislativo en una sola corporación tiene peligros de apasionamiento y de acuerdos trascendentes tomados por impresiones pasaderas; el Senado anularía estas decisiones, pues representa un nuevo ámbito que, con prudencia, contribuiría con una reconsideración de los acuerdos llegados de la Cámara de Diputados.

3. La Cámara de Diputados se renueva por periodos cortos, lo cual inhibe la estabilidad en la adopción de políticas, con la consiguiente variación de leyes. El Senado introduciría cierta estabilidad a las políticas legislativas por tener sus integrantes un lapso mayor en el cargo. Con una sola Cámara, el peligro de aprobar leyes inconvenientes aumenta, por lo que es necesario el Senado. Afirma Guzmán: "Entre dar una ley mala y no darla absolutamente, prefiero el segundo extremo".

4. El Senado previsto en la Ley de Convocatoria es acorde con el sistema federal. No se trata de revivir la corporación aristocratizante en que devino el Senado antes de 1853, sino de erigir una Cámara que represente el elemento federativo en los poderes de gobierno.

No conforme con destacar ésas y otras cualidades del Senado, Guzmán adelantó en su opúsculo la organización de éste y sus facultades. Después de desbordarse en elogios, Guzmán procede al final a justificar por qué votó en el Constituyente por el Congreso unicameral:

En un régimen constitucional, toda impulsión fecunda, toda dirección eficaz debe venir de la ley; por consiguiente, para marchar con rapidez es preciso desembarazar al Poder Legislativo, hasta donde la prudencia lo permite, de toda traba, de toda rémora que pudiera contenerlo o enervarlo... El término señalado para que el Congreso concluyese sus trabajos apenas bastaba para decretar la Constitución; y quedaba por expedir un número considerable de leyes orgánicas, sin las cuales era imposible la observancia de diversos preceptos importantes. Confiar la expedición de esas leyes a Congresos compuestos de dos Cámaras era dilatarlas demasiado; y la demora era tanto más grave, cuanto que sin la expedición de esas leyes diversos artículos constitucionales y no pocas garantías quedaban en calidad de letra muerta. Desgraciadamente, los hechos han venido a justificar esta previsión. Tales son las principales razones que me decidieron a trabajar por la Cámara unitaria...

Por lo anterior, la obra de Guzmán debe considerarse precursora del restablecimiento del Senado. Al lado de los clásicos americanos fungió como el único tratadista mexicano citado en los debates sobre las reformas que condujeron finalmente a la reinstalación del Senado. Con ese escrito demostró que no denostaba las reformas de Juárez, sino tan sólo el procedimiento que infringía al plasmado en la Constitución.

El último capítulo de la vida política de León Guzmán no podría ser el más tranquilo en su historial. Lo inició su rompimiento con Porfirio Díaz, a raíz de la

reorganización del Partido Liberal, empezada en los últimos años del periodo de Juárez. Fragmentado ese gran partido por las luchas internas de distintos caudillos, el personaje confirmó su posición en una carta del 6 de diciembre de 1871 que dirigió al diputado Ignacio Cejudo y que fue publicada en El Siglo XIX:

No tengo el más ligero inconveniente para contestar las preguntas que usted se sirve hacerme en su grata del día 4, que recibí hoy. Y voy a dar a esas preguntas contestaciones más claras y más explícitas de lo que usted desea.

He pertenecido y perteneceré siempre al Partido Radical Constitucional. He trabajado y trabajaré siempre por la práctica leal y exacta de la Constitución de 57. He creído y creeré que esa Constitución necesita algunas reformas en sentido liberal, y otras en que se desarrolle y haga efectivo el principio federativo; pero tengo la firme resolución de que unas y otras se hagan por el camino y en la forma constitucional. He estado de acuerdo en principios con el partido de oposición, hasta el momento en que designó como su candidato al C. general Porfirio Díaz. Yo no puedo aceptar esa candidatura por razones que ya conoce el público; y desde ese momento estoy completamente separado del partido que tomó el nombre de Porfirista. No tengo con éste conexión de ninguna especie.

Antes del Plan de la Noria, he reconocido los eminentes servicios del señor general Díaz; he admirado sus grandes virtudes, y lo he respetado como el primero de los hombres a quienes debemos la restauración de nuestra independencia. Después del Plan de la Noria, tengo la penosa necesidad de ver en el señor Díaz al hombre que, aceptando una dictadura militar, suplantando el sufragio popular y alterando todas las formas de la democracia y todos los fueros de la libertad, rompe el pacto fundamental, destruye las tradiciones de legalidad, imposibilita el camino de una restauración legítima y vuelve a hundir al país en el abismo de los motines, en el caos de las dictaduras y en el funesto imperio de la fuerza bruta. Demasiado notorio es que no soy partidario de la política actual.

Creo, por otra parte, que los partidarios de la reelección han lastimado intereses legítimos; y que la estricta legalidad no es el timbre de que puedan gloriarse los actuales Supremos Poderes de la Federación. Pero el Plan de la Noria es más ilegítimo a mis ojos, porque es atentatorio de las instituciones, porque mata en su propia fuente la legalidad, y porque arrojaría al país al torbellino de las aspiraciones personales. Una mala administración puede ser sustituida por otra buena. Pero una vez rotos los vínculos de la legalidad, no queda más porvenir que la arbitrariedad, los motines e incertidumbre que conducen a la muerte. Están, pues, dadas mis contestaciones. No soy partidario de la política actual; pero entre los Poderes existentes y el Plan de la Noria, sostendré sin vacilar a los primeros. No desconozco que pueda llegar a un caso extremo en que sea necesario reconstruir los Poderes Supremos; pero para dar ese extremo y

peligrosísimo, no concedo derecho más que a los Estados que, como altas entidades contratantes, constituyen el Pacto Federal.

Enjuiciando el pasado y, sin saber, condenando el futuro político de personajes como Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, las últimas funciones públicas de Guzmán llegaron a brillar aún más. En 1876, cuando Lerdo de Tejada pretendió reelegirse, contra la opinión pública, José María Iglesias, entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia y virtual vicepresidente de la República, lanzó una protesta en octubre de ese año exigía el respeto de la Constitución. León Guzmán apoyó a Iglesias no tanto por simpatía personal sino por afinidad de principios: ¡Sobre la Constitución, nada; sobre la Constitución, nadie! Ello lo separó todavía más de Díaz.

Tras la revolución de Tuxtepec, Guzmán se estableció en Puebla, donde fue elegido Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado. El Gobernador porfirista Juan Crisóstomo Bonilla y sus partidarios en el Congreso del Estado no podían profesarle simpatía. Cuando, en 1878 los partidarios de Bonilla, Ignacio Enciso, José de Jesús López y los legisladores, Alvarez, Mercado y Méndez, promovieron reformas a la Constitución local del 14 de septiembre de 1861, para consolidar el poder político en torno al Gobernador, Guzmán se opuso. Esas modificaciones fueron criticadas reciamente por León Guzmán, primero mediante contribuciones al periódico Los Derechos del Hombre y después en el folleto Algunas observaciones contra el monstruoso proyecto de reformas a la Constitución del Estado, que reúnen varios aspectos de interés para el Derecho Público. Por principio, ahí trata la unidad del Poder Ejecutivo. El Gobernador es el único que ejerce el Poder Ejecutivo y su ejercicio no lo comparte con los secretarios, jefes políticos ni demás ayudantes. La reforma propuesta por los diputados hacía "residir" ese Poder, además del Gobernador en sus colaboradores. Guzmán asevera que la unidad del Poder Ejecutivo conlleva la libre facultad para nombrar a sus auxiliares.

El proyecto de reformas planteadas en Puebla consolidó la figura más odiosa del porfirismo: el jefe político como superior jerárquico de los ayuntamientos. Contra esto, León Guzmán protestó airadamente en sus artículos de 1878 y en el folleto de 1879. Como precursor de las instituciones políticas, definió al municipio como una esfera de gobierno independiente del Estado y reprochó que el Plan de Tuxtepec lo proclamara libre sin haber dado pasos concretos para respetar su autonomía. Las Observaciones continúan con reflexiones sobre la representación popular, el fuero, el veto suspensivo, al cual condena, y la manipulación en el sufragio de los analfabetas: resulta, en consecuencia, toda una pieza doctrinaria de relevancia particular.

Una confrontación final se originaría en el Congreso Local. En la apertura de sesiones, el 13 de abril de 1879, se reunieran 15 diputados en junta preparatoria para designar la Mesa. El Presidente de dicha junta, Antonio Márquez, declaró que el legislador Pascual Luna Lara no podía ya concurrir a la sesión, pues lo habían elegido diputado Federal. De los presentes, ocho, que

constituían la mayoría, se opusieron al desconocimiento de Luna Lara, en virtud de que no se sabía oficialmente sobre su elección al Congreso de la Unión. Ante la oposición, Márquez y otros seis continuaron la junta preparatoria y excitaron al Gobernador Bonilla, de quien eran adeptos, a que los auxiliara a convocar a los suplentes de los propietarios que se habían retirado.

La junta preparatoria se reinstaló por la tarde del mismo día. Después circuló una hoja suelta en la que se indicaba que algunos suplentes habían sido llevados prácticamente por la fuerza al recinto del Congreso. Por otra parte, los diputados Márquez y Vicente López informaron al Gobernador acerca de las irregularidades cometidas y le solicitaron que no refrendara la ilegalidad ni se presentase a la apertura de sesiones de un Congreso inconstitucionalmente integrado. Bonilla, en colusión franca con los otros legisladores, contestó que no podía juzgar tales hechos y se apresuró a la instalación del Congreso. En ese momento Márquez y López acuden ante el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, León Guzmán, así como a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Guzmán convocó al Pleno del Tribunal para analizar los hechos, mientras que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión acordó simplemente archivar el escrito de los diputados locales. Consciente de la irregularidad del Congreso y de su conflicto con el Gobernador, el personaje entregó al Senado una petición.

El 15 de abril de 1878, León Guzmán, en su carácter de Presidente del Tribunal Superior de Justicia, acudió al Senado para realizar una pormenorizada relación de hechos. En su documento, calificaba de usurpadora a la Legislatura y de cómplice al Gobernador; por lo que en su consideración, había que declarar la desaparición de Poderes. Desafortunadamente, el 15 de mayo el Senado aprobó el dictamen respectivo, en el cual se declaraba incompetente para conocer las diferencias ocurridas en la Legislatura de Puebla. Resultaba la primera ocasión en que se acudía al Senado para dirimir tales controversias políticas. Si bien Guzmán consideró que procedía la declaratoria de desaparición de Poderes, en realidad lo que se planteaba era un conflicto entre Poderes, ya que tanto el Ejecutivo como una fracción del Legislativo estatal eran legítimos, y no había acefalía de Poderes legítimos: en la cuestión de fondo estaba la constitucionalidad y legalidad de la integración del Congreso y de sus actos, además de la actuación del Poder Judicial frente a ellos, todo lo cual sí entrañaba un conflicto político.

Era político y correspondía al Senado, pues de su decisión podía derivarse responsabilidad política del Gobernador y de los diputados involucrados, además de que se resolvería sobre la integración de un órgano político como la Legislatura. Aunque ya hubiera existido la facultad de la Suprema Corte para dirimir controversias constitucionales, no habría sido de su competencia pues, según ha manifestado la corte en sus decisiones, esa controversia sucede cuando sólo cuestiona la competencia de algún órgano de gobierno que emitió un acto sin estar facultado constitucionalmente. Guzmán insistió en sus argumentos, ya que no se conformó con la negativa del Senado. La reacción de un apasionado habría sido criticar la institución del Senado, al cual había apoyado por resentimiento ante

su negativa. Pero el personaje no era ese tipo de entusiasta, su férrea convicción lo mantuvo con la esperanza de que el Senado actuara. Sin reprocharle, aunque explicando de una manera que se antoja paternal, le explicó por qué no era correcta la negativa. Fijó la pauta que después se seguiría, pues propuso la formación de una comisión senatorial que investigara los hechos.

La inquietud y, a la vez, la impotencia de León Guzmán para restablecer el orden constitucional de Puebla están justificadas plenamente, aunque el Poder Judicial no haya tenido en general a su alcance medios para intervenir en esas cuestiones políticas. Quizá debido al caso del personaje, por lo que respecta a la desaparición de Poderes, se previno en el Congreso Constituyente de Querétaro la adición de esta facultad senatorial, para que procediera cuando todos los Poderes de un Estado desaparecieran como se mencionó; el Poder Judicial es un "resto de soberanía" que en ocasiones puede hacer algo para reconstruir el orden constitucional. Guzmán era el resto de soberanía que quedaba a Puebla para reordenarse en los Poderes de gobierno; sin embargo, aunque activo y promotor de las medidas para solucionar el conflicto político, el torbellino lo envolvió y, ante la lentitud del Senado y de la justicia Federal, tuvo que resistir calumnias y la suspensión en su encargo.

El Congreso Local en sesión secreta del 22 de abril de 1878, dio cuenta del rumor de esa petición de Guzmán ante el Senado. Los legisladores más agresivos hacia él fueron precisamente Méndez y Mercado, a quienes había atacado en sus últimos escritos. Mercado dejó constancia de que si León Guzmán desconocía los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado debería tratársele como revolucionario. Luna Lara calificó, los actos de Guzmán como "actos de rebelión". El diputado Díaz se levantó a defenderlo: "No deben olvidarse los honrosos antecedentes de ese ciudadano que hacen presumir que, afligido por las circunstancias del Estado, creyó deber dar ese paso en el que, repite, puede haber exagerado celo, pero no tal vez rebeldía".

El 11 de mayo de 1878, el Gobernador Bonilla comunicó a su Legislatura que las notas enviadas desde el 23 de abril, al Presidente del Tribunal Superior de Justicia no le habían sido contestadas, sobre todo con relación a la solicitud de remisión de la causa de Silverio Cuautli, por lo cual deducía que Guzmán de hecho desconoció los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Bonilla pidió que la Legislatura aprobara un acuerdo en el que se indicara al Presidente del Tribunal Superior que tenía obligación de continuar en relaciones oficiales con los demás Poderes del Estado. Así se hizo en la sesión del 15 de mayo y, además, se turnaron todas las comunicaciones respectivas a la comisión del Gran Jurado del Congreso a fin de fincarle responsabilidad política. Para entonces, el problema interno de la Legislatura había sido superado con la aparente expulsión de los diputados disidentes y ahora se centraba contra León Guzmán por haber acudido al Senado en demanda de intervención para solucionar ese conflicto político, el primero de nuestra historia constitucional.

En el mes de mayo, nuestro personaje lanzó un manifiesto en Puebla para explicar los acontecimientos y justificar su actitud. Al final del escrito proclamaba que su retiro del Tribunal Superior obedeció a que no podía ni debía entrar en relación con los usurpadores del Ejecutivo y del Legislativo. Además, el 12 de mayo interpuso el juicio de amparo contra los actos de la comisión del Gran Jurado que pretendía encausarlo. En los procedimientos del Gran Jurado, verificados el 20 de mayo de 1878, el diputado Daniel precisó por parte de la Legislatura algunos aspectos de interés para el caso de Guzmán. De la exposición se desprende que en realidad él no debió promover la declaratoria de desaparición, sino el conflicto político ante el Senado. La vía judicial intentada por Guzmán, aunque lo amparó, provocó que en la Suprema Corte de Justicia se estableciera la doctrina de Ignacio Vallarta sobre separación de la política del terreno jurisdiccional, mediante la incompetencia de origen.

León Guzmán cuidó bien de determinar la naturaleza de la incompetencia de origen que promovió, alejándola de asuntos electorales. En el escrito de Manuel Marchena, su abogado, ante la Suprema Corte de Justicia indicó que la mayoría de los juicios de amparo promovidos por incompetencia de origen, con fundamento en el artículo 16 constitucional, pretendían desconocer la legitimidad de las elecciones de las autoridades cuyos actos se impugnan. Guzmán aseveraba que él no era el caso, pues no desconocía la legitimidad de la Legislatura y del Gobernador por vicios de origen o nombramiento, sino por su integración. Por ello, el Juzgado de Distrito de Puebla sentenció el 27 de julio de 1878 amparando y protegiendo a León Guzmán contra los actos de la pretendida Legislatura. Ventilado el caso ante la Suprema Corte de Justicia los días 19, 20, 21 y 22 de agosto de 1878, se ratificó la sentencia del juzgado de distrito con los votos contra Vallarta, Antonio Martínez de Castro y Juan Vázquez.

Reinstalado Guzmán en el encargo, continuó desempeñando en sus funciones estrictamente jurisdiccionales, pero no efectuó un reconocimiento de las autoridades que había combatido sino hasta el nuevo periodo de sesiones del Congreso, verificado en 1879, por lo que el 15 de abril dirigió un comunicado en que realizaba ese reconocimiento y coincidía con el informe del Gobernador Bonilla.

En esa ocasión, Bonilla no dejó pasar su informe ante la Legislatura sin referirse al enfrentamiento con Guzmán:

La administración de justicia no ha recobrado aún su curso regular y perfecto, merced a la actitud adoptada por el Presidente del Tribunal Superior. En virtud del acuerdo que el 31 de octubre del año anterior expidió esta H. Legislatura, entró a desempeñar el cargo de dicho funcionario el suplente que determina la ley, mientras aquél desconociera, como lo había hecho, a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado; pero en virtud del amparo que contra el referido acuerdo solicitó el ya expresado funcionario, y de la suspensión del mismo acuerdo, decretada por el primer juez suplente de distrito, volvió a su puesto el Presidente propietario del Tribunal, persistiendo en desconocer la legitimidad de los poderes mencionados, por lo que la mayoría de los miembros del propio Tribunal se ha negado a concurrir a los actos en

que éste debe formar un cuerpo colegiado, mientras su presidente desconozca los poderes que dichos miembros acatan y reconocen, como es de su deber.

El Ejecutivo no ha podido permanecer indiferente ante esa situación que tan graves males origina a la sociedad, y ha puesto de su parte los medios que ha creído justos y convenientes para alcanzar una pronta solución en este asunto, sin que hasta ahora, por desgracia, haya podido corregirlo.

Guzmán salió fortalecido de su enfrentamiento con las autoridades porfiristas a pesar del momento; la historia, analizada con el paso del tiempo, no puede ser más que favorable a lo hecho por Guzmán. Siguió trabajando en favor de la administración de justicia del Estado, de lo que destaca la provisión del 12 de julio de 1879, donde exhortaba a los jueces de primera instancia a cumplir con los plazos legales para remitir los expedientes formados sobre responsabilidad de funcionarios estatales.

León Guzmán se retiró de Puebla a Nuevo León, donde tenía una hacienda pequeña llamada San Isidro. Se ha mencionado que después de un banquete que allí se le ofrecía en ocasión de su viaje a la Ciudad de México, para aceptar la candidatura a la Presidencia contra Porfirio Díaz, se sintió mal y, trasladado a Monterrey, falleció solo, en su casa, frente a la Plaza de Comercio, el 3 de mayo de 1884 a las 10 de la noche. En el acta de defunción levantada por el oficial D.M. Viteri, se estableció como causa de su muerte la pulmonía. La prensa porfiriana dio poca relevancia al deceso del ilustre reformador, pero la historia constitucional rescata su vida como ejemplo de los límites del respeto a la Constitución.

El debate respecto a una segunda Cámara en los Congresos que Guzmán planteó se ha circunscrito a escala Federal, pues en este ámbito se han planteado las argumentaciones con mayor ahínco, sobre la necesidad o inutilidad de una segunda Cámara, pero puede referirse sólo a ese nivel. Es bien sabido que el Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-57, suprimió al Senado, existente desde 1824, tras culparlo del rezago legislativo y de su composición conservadora; este error tuvo que subsanarlo el Constituyente Permanente, gracias a las reformas constitucionales formales del 13 de noviembre de 1874. A partir de entonces, el Senado funciona al amparo de justificaciones diversas que van desde la representatividad de las entidades federativas hasta la ponderación en la discusión de los proyectos de ley.

No obstante lo anterior, y quizá debido a ello, el debate sobre una segunda Cámara en las Legislaturas de los Estados ha sido olvidado y se ha considerado que el establecimiento de un Senado en los Estados sólo es factible como institución del Congreso Federal, pues ésta representa únicamente a las entidades federativas. Sin embargo, resulta claro que las razones detrás de una segunda Cámara no son privativas de la esfera federal y en nuestro país, así como en otras federaciones, se han creado segundas Cámaras también en las Legislaturas de las Entidades Federativas.

Pese a ello, la idea de establecer Senados locales parece original y atrevida a la vez, pero su rechazo no ha sido producto de razonamientos sino, más bien,

expresión del centralismo existente en nuestro país y de la actitud de no conceder a los Estados la posibilidad de crear instituciones que permitan su desarrollo político. Lejos está la época de la historia nacional en que los Estados eran los primeros en innovar instituciones que después recogía la Federación. El juicio de amparo no sería igual si no reconociéramos sus orígenes en la Constitución de Yucatán de 1841, o la reforma agraria si no comenzáramos con el reparto agrario en Durango durante 1913 o el mismo concepto social del Derecho si no partiéramos de las legislaciones preconstitucionales de los Estados de Jalisco, México y Yucatán.

Sin embargo, sorprenderá conocer que, en México, la segunda Cámara estuvo en las primeras Constituciones de cinco Estados, con el propósito de cumplir diversos objetivos políticos, además del común de concurrir en la aprobación de los proyectos de ley. El control político de la constitucionalidad, la solución de conflictos políticos, la ratificación de nombramientos, la supervisión de la administración pública y la representatividad política de las regiones, son algunas de las funciones políticas propias que podría tener una segunda Cámara, aparte de la concurrencia legislativa que daría mayor legitimidad a las iniciativas de ley discutidas y, en su caso, aprobadas.

El punto central contra una segunda Cámara en las Legislaturas Locales, podría radicar actualmente en la interpretación del párrafo final de la fracción II del artículo 116 constitucional, que dice:

Las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de acuerdo a lo que determinen sus leyes.

El precepto, recién reformado, no puede, en nuestra opinión, interpretarse de manera que evite a la soberanía de los Estados depositar su Poder Legislativo en dos Cámaras, como podría colegirse de una interpretación superficial. El mismo artículo que sirve de base para impugnar la creación de un Senado en los Estados encierra un lapsus demostrativo de su objeto: la fracción citada comienza con la frase "El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno", de lo cual puede inferirse que el lenguaje del constituyente no pretende tener el alcance de integrar las Legislaturas sólo con diputados, aun cuando en los párrafos siguientes se refiera a los "representantes" como diputados.

Como se aprecia en la fracción II del artículo 116 constitucional, la norma prevista se refiere a imponer a los Estados la obligación de integrar sus Legislaturas con "representantes" de mayoría relativa y de representación proporcional, pero no de imponer a los Estados el unicamarismo, pues de otra manera no se entiende el término de representantes. La palabra diputados se justifica porque, al promulgarse la Constitución, los únicos integrantes de las Legislaturas estatales eran precisamente los diputados. De ahí que el párrafo refrende esa tradición e inercia, pero consideramos que no puede interpretarse

que un Estado esté impedido desde el punto de vista constitucional para adoptar una segunda Cámara.

La Constitución Federal ha tenido diversos lapsus semánticos de esa naturaleza. Habrá que recordar que la fracción X del artículo 89 mantuvo la prescripción, hasta 1977, de que el Presidente de la República podría "dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federar", queriendo decir, por el contexto general de la propia Carta Magna, "del Senado".

Lo mismo sucedió con el artículo 29 constitucional cuando mantuvo durante muchos años un "Consejo de Ministros" inexistente, de consulta necesaria, para la suspensión de garantías en nuestro país. Ni que decir de los partidos políticos nacionales, que no eran siquiera nombrados en la Constitución sino hasta la reforma de los "diputados de partido" de 1963, a pesar de que las leyes los reconocían desde 1911. Y, por último, la "Guardia Nacional", todavía sometida a los gobernadores (artículo 76, fracción IV) si bien la Ley del Servicio Militar Obligatorio de 1940 la asimiló a una reserva del Ejército y, por tanto, sometida al Ejecutivo Federal.

De tal suerte, una sola disposición constitucional no basta para concluir un asunto tan importante para la estructura de los poderes de los Estados. Es nuestro propósito sentar las bases para un debate sobre el posible establecimiento de una segunda Cámara en los Estados que, en ejercicio de su soberanía, así lo determinen en sus Constituciones.

Basados en el ensayo de León Guzmán que se publica, el punto de partida de cualquier asunto de competencia entre la Federación y los Estados es la soberanía de los segundos determinada en el artículo 40 constitucional, "en todo lo concerniente a su régimen interior", siempre que no contravenga las estipulaciones de la Carta Magna. Una de ellas podía ser la del citado párrafo final de la fracción II del artículo 116. Pero, como hemos referido, esta norma determina la representación mayoritaria y de representación proporcional en las Legislaturas de los Estados, de manera genérica; para ello menciona a los "diputados" que serán electos por ambos principios, si bien quiere decir "representantes", como comienza esa fracción.

No hay interés federal o nacional para que ese precepto limite la soberanía de los Estados y éstos no puedan definir en cuántas Cámaras depositar sus Congresos o, incluso, en cuántos gobernadores hacer descansar su Poder Ejecutivo; define algunas "normas" o principios, contra los cuales las Entidades, no pueden prescribir disposiciones. Con relación al Poder Ejecutivo, habría que recordar que la misma Constitución Yucateca de 1841 propuso establecer un Ejecutivo depositado en dos gobernadores, conforme a las ideas de su proyectista: Manuel Crescencio Rejón.

Los Estados pueden organizar sus poderes como mejor decidan, sin contravenir -entre otros- los principios constitucionales siguientes:

- a) División de poderes;
- b) Plazos en el encargo;
- c) Elección popular directa;
- d) No reelección;
- e) Designación por el Congreso del Gobernador sustituto;
- f) Proporcionalidad poblacional en la representación popular;
- g) Presentación proporcional en las Legislaturas;
- h) Independencia de la judicatura;
- i) Incompatibilidades para el desempeño de ciertas funciones; y
- j) Remoción exclusiva mediante juicio político.

La soberanía de los Estados debería construirse a partir del artículo 124 constitucional, que les reserva facultades, por lo que no necesariamente las características de su soberanía y la integración de sus poderes deberían estar prescritas de manera explícita en la Constitución Federal, ya que la abierta y detallada determinación de la estructura de los órganos de gobierno es un atributo necesario sólo para los poderes federales. Por tanto, para que un Estado pueda organizarse a sí mismo, sólo observará las "normas" que limitan su soberanía, enunciadas ejemplificativamente en el párrafo anterior, o prohibírselo de modo explícito, como sucede con las hipótesis de los artículos 117 y 118 de la Constitución Federal, pero no es aceptable el principio de que ésta deba consagrar en forma expresa la estructura de los Poderes Estatales para permitirles la organización y el ejercicio de sus atribuciones competencia reservada a ellos, pues entonces se estaría aplicando equivocadamente el supuesto del artículo 124, que hace de la reforma explícita de la Constitución una condición para el gobierno federal, pero no para los Estados, que se han "reservado" su soberanía por todo lo que concierne a su régimen interior. Hacerlo implicaría desnaturalizar el Pacto Federal y violentar el principio de distribución de competencias.

El Senado fue una característica del Congreso Federal desde 1824. En el Constituyente Federal se razonaron los argumentos para adoptar el bicamatismo en las Legislaturas. Entre tales juicios se plantearon, en nuestra opinión, las dos justificaciones fundamentales para crear del Senado: rectificar la desproporción de la representación popular y crear un proceso legislativo más ponderado.

Respecto a la primera justificación, las Entidades poco pobladas, independientemente de su extensión, mostraron preocupación al ver que el Congreso Federal pudiera integrarse sólo por representantes populares, cuando la distribución poblacional era diferenciada y algunos Estados, como el de México, aglomeraban en su territorio la mayor parte de los habitantes de la República y, en consecuencia, dichos Estados tendrían muchos más representantes, haciendo prevalecer sus intereses en la legislación federal, en posible detrimento de los intereses de los Estados menos poblados.

El Federalismo mexicano se planteó como un sistema equitativo de Unión de Estados libres, soberanos e independientes, donde el individuo, igual que las entidades federativas, alcanzarían la igualdad mediante la Constitución y la ley. El Senado sería por tanto, una segunda Cámara, que neutralizaría la desproporción representativa de la población, por lo que el perfil del senador tendría que ser distinto del correspondiente al diputado, representante popular por antonomasia, siendo elegido de manera distinta por las Legislatura de los Estados, en un número idéntico por cada uno de éstos: dos senadores, sin importar su población, extensión u otra diferencia. El Senado sería así el garante de la igualdad política de las entidades que formasen la Unión Federal.

Por otra parte, la formación de las leyes es una preocupación constante en la ciencia política. El Contribuyente Federal de 1824, en voz de Fray Servando Teresa de Mier, manifestó que las leyes aprobadas por los Congresos serían por necesidad buenas, pues de lo contrario resultaba mejor no aprobar ninguna, ya que una mala norma perjudica más a la sociedad que la carencia de leyes; el principio lo repite Guzmán en la obra que se publica. El bicamatismo devendrían la garantía de que los procesos de discusión de leyes fuesen ponderados y meditados, alejados del control político de una facción o de las circunstancias retóricas del momento. Una sola Cámara propicia que las leyes se aprueben por coacción y con festinación, mientras que dos ofrecen la oportunidad de una segunda reflexión en los proyectos de ley. Si la característica principal de las Asambleas Legislativas es la deliberación, la división en dos Cámaras de éstas, integradas por representantes con distinto perfil, crea los elementos suficientes para mejorar la deliberación parlamentaria.

Esas ventajas de una segunda Cámara convencieron a varios Estados en sus primigenias Constituciones para adoptar un Senado en de sus Legislaturas:

1. Chiapas, en la del 7 de febrero de 1826;
2. Durango, en la del 1° de septiembre de 1826;
3. Oaxaca, en la del 10 de enero de 1825;
4. Veracruz, en la del 3 de junio de 1825;
5. Jalisco, en la del 18 de noviembre de 1824;
6. Puebla, en las reformas del 15 de diciembre de 1870 a la Constitución de 1861; y
7. México, en el decreto del 13 de octubre de 1832.

El liberalismo mexicano vio con escepticismo esa segunda Cámara, ya que el conservadurismo europeo, igual que el estadounidense también proponían el bicamatismo, por lo que personajes del liberalismo como José María Luis Mora eliminaron en varios Estados la posibilidad de su creación, pues “los revolucionarios” han preferido casi siempre una sola Cámara”.

Este ejercicio de la soberanía estatal no excluyó ni desnaturalizó al Senado como institución meramente federal, sino que dejó a las entidades federativas en plena libertad para adoptarlo o no, convencidos de que el Senado puede tener

varias consecuencias, según su ubicación en un Estado Federal o un Estado Unitario, o del Gobierno Federal y de los estatales.

En México, el Senado sobrevivió a la debacle del federalismo de 1836 y subsistió en el Estado centralista; desapareció paradójicamente, con la ratificación del sistema federal en 1857. Estas observaciones son pertinentes para el Senado Federal, al que se asigna la categoría de representante de los Estados en el Congreso de la Unión; es decir, símbolo del sistema Federal. Ello supone una falacia porque el Senado ha existido y existe en épocas y países centralistas y se le ha eliminado en épocas y países federalistas; además, en el México actual representa igualmente a la población, porque hay elección directa de sus miembros, así como a los partidos políticos por la representación proporcional.

La misma apreciación aparece en Francia, con Carré de Malberg, y en Italia, con F. Pierandrei, respecto al nexo entre los senadores electos por el pueblo o por las regiones de los diversos países, pues la representación política no es un mandato entre los elegidos y el elector, no asume la representatividad de intereses, sino que constituye una relación interorgánica, de contribución a la voluntad general o federal, por parte de los elementos integrantes de un Estado.

Las razones y funciones de los Senados históricos de las entidades mencionadas fueron distintas, según las características del Estado:

1. En Chiapas se previó el Senado tan pronto como las circunstancias económicas lo permitieran.
2. El artículo 22 de la Constitución de Durango creó el Senado con funciones exclusivas o económicas.
3. En Oaxaca, el Senado tuvo como principal objetivo la ponderación del proceso legislativo. En la exposición de motivos de su Constitución de 1825 se mencionó: "Para poner al cuerpo legislativo al abrigo de toda precipitación funesta, se ha dividido en dos Cámaras: por este medio no hay que temer que la elocuencia de un orador, el influjo de un individuo, un entusiasmo momentáneo, una circunstancia extraordinaria, arranquen de una sola asamblea deliberante decretos precipitados que pudieran hacer la ruina de la libertad, y de la felicidad del Estado (...) Todo manifiesta la necesidad de oponer un dique poderoso a la impetuosidad del cuerpo legislativo: este dique, según la experiencia de los pueblos sabios y amantes de su libertad, es la institución de dos Cámaras".
4. En Veracruz, la condición del Senado, además de ser Cámara Colegisladora, por disposición del artículo 17 de su primera Constitución, resultó ser el primer Estado en conferirle una facultad exclusiva de importancia, como la señalada en el artículo 41, consistente en dirimir los conflictos de competencia entre los

depositarios de los Poderes Ejecutivo y Judicial, lo cual es razonable porque dichos poderes están encargados de aplicar la ley a los casos concretos.

5. La Constitución de Jalisco conceptuó el Senado no como parte integrante del Poder Legislativo sino como un órgano de gobierno diferenciado y autónomo, a cargo de responsabilidades muy serias según el artículo 134 de la Carta Magna: a) Consultor del Gobernador; b) Contralor de la constitucionalidad en el Estado; c) Promotor de la economía y desarrollo del Estado; d) Proponente de las ternas para nombramientos en el Estado; y e) Revisor de la cuenta pública.

6. La Constitución de Puebla de 1861, reformada en 1872, estableció el Senado en la Legislatura Estatal, con múltiples funciones políticas y, fundamentalmente, de relación con los municipios.

Pocos vestigios quedan sobre la actuación de esos Senados; uno de ellos es el caso del Senado en Oaxaca, cuyo Libro de Actas del 7 de abril de 1825 al 11 de julio de 1829 se conserva en los archivos de la entidad. La sesión inicial del Senado fue precisamente la detallada en primer término en la oración anterior. Se integró con siete senadores: Santaella, Almogabar, Magro, Bustamante, Silva, Canseco y Fagoaga. Para desempeñar sus funciones, tuvo que superar varias prácticas de la Cámara de Diputados y abrirse paso en las ceremonias y comisiones del Congreso, donde los diputados se arrogaron la representatividad única del Poder Legislativo, sin tomar en cuenta al Senado. En la sesión del 13 de abril de 1825, el senador, por ejemplo, pidió que se conservase la armonía entre las dos Cámaras. Una de las facultades del Senado, según el artículo 125 de la Constitución de Oaxaca, era nombrar al Gobernador y al Vicegobernador, cada tres años, de una lista de seis candidatos aprobados por la Cámara de Diputados.

El 15 de julio de 1825 se presentó la lista para la elección de Gobernador y surgió el primer problema, relativo a la calidad de diputado suplente de uno de los candidatos, lo cual era en apariencia incompatible, por disposición de la fracción III del artículo 123 constitucional. El asunto revestía la mayor importancia, pues si bien se requería interpretar el artículo 123 sobre el significado de diputado cuando prohibiera incluirlos en la lista de candidatos del Poder Ejecutivo, era común, desde la Constitución de Cádiz, conferir al Poder Legislativo la facultad de interpretar las leyes, ante cualquier laguna, pero la cuestión era del resorte constitucional. La Cámara de Diputados tenía que intervenir en la labor interpretativa, pero la insistencia del Senado se creyó una negativa para considerar al candidato que presentaba la categoría de diputado suplente, por lo que la Cámara de Diputados persistió en sostenerlo. La solución fue tomar en cuenta las otras cinco candidaturas, a petición del senador Magro, excluyendo la problemática del candidato de apellido Ramírez.

Otra ocasión que el Senado tuvo para interpretar la Carta Magna: en la sesión del 2 de marzo de 1826, con motivo del debate sobre la Ley Orgánica del

Poder Judicial, se interpretó el artículo 192 constitucional, respecto del número de ministros que integrarían la Corte Suprema de Justicia de Oaxaca.

Ya para esa fecha, la armonía entre ambas Cámaras estaba superada y, en la sesión referida, recibió una comisión de la Cámara de Diputados para manifestar que el Gobernador se había negado a ejecutar un decreto por considerarlo inconstitucional, por lo cual se le mandó un ultimátum conjunto, de diputados y senadores, para que en el plazo de dos horas diera satisfacción inmediata al decreto aprobado por el Congreso, pues en caso contrario se integraría la sección del Gran Jurado a efecto de instruirle la responsabilidad política conducente. El resultado fue la remoción del Gobernador Morales, lo cual provocó un largo debate en el Estado, donde llegó a intervenir la Federación mediante excitativas del Congreso General y del Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Justicia, para reinstalar al ex-gobernador en el puesto y lograr así la concordia debida entre los Poderes del Estado. En la sesión del 2 de junio de 1826, el Senado recibió el anteproyecto de *Ley de Amnistía de las Infracciones Reales o Presuntas de las Leyes del Estado en que, con motivo de la publicación y ejecución de la Ley Reformatoria de la Corte de Justicia, haya incurrido cualquier funcionario e individuo*, (preparado por la Cámara de Diputados), aprobada en la misma sesión, olvidándose así, o "echando un velo al pasado", como se indicó en el acuerdo de la Cámara, de lo sucedido por la conducta del Gobernador.

También resalta el acuerdo del Senado por el cual desatendió una orden del Gobernador que no refrendaba el Secretario de Gobierno, con lo que se mantenía lo prescrito en el artículo 149 constitucional, según lo aprobó en la sesión del 27 de marzo de 1827. La orden del Gobernador era de por sí conflictiva, ya que contenía su negativa a rendir cuentas al Congreso sobre el estado que guardaba la administración de la Lotería de San Felipe Neri y de la imprenta del gobierno.

Otros asuntos sometidos a la consideración del Senado oaxaqueño a fines de 1827 fueron la expulsión del Obispo y de algunos ciudadanos españoles del Estado, lo cual presagiaba tanto la expulsión de españoles dictada en 1828 a escala nacional como las medidas de reforma.

En la sesión del 21 de enero de 1828, el Senado conoció de la petición de otorgamiento de facultades extraordinarias, que tendrían por objeto enfrentar la rebelión del Coronel Santiago García en el Estado. Ese levantamiento se originó en la expulsión de los españoles dictada previamente. Nuevamente, la amnistía se presenta y es aprobada como medida para disminuir las tensiones sociales originadas por dicha rebelión; la aprobación respectiva se dictó en la sesión del 22 de enero de 1828.

No todos los Estados de la Federación han aceptado el establecimiento de una segunda Cámara; sin embargo, el presente trabajo pretende remarcar que no existe impedimento constitucional expreso, único posible para respetar la

soberanía en el régimen interior de los Estados, para aceptar una segunda Cámara en las Legislaturas que deseen adoptarla.

Las mismas razones para aceptar o rechazar el Senado en el ámbito federal pueden exponerse a fin de implantarlo a nivel local. Pero lo insostenible es que el Senado resulte una institución exclusivamente Federal o que para que exista Senado en una Entidad Federativa deba autorizarse de manera expresa.

Los argumentos de León Guzmán son válidos también para implantar el Senado en una entidad federativa, pues éste ha sido garantía de la expedición de mejores leyes y de equilibrio en las relaciones con el Poder Ejecutivo. Si bien el Senado Federal integraba equitativamente los Estados de la Unión, el Senado Local integraría de modo equitativo regiones distantes y municipios, para la simetría de representación política entre electores.

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA
JULIO 2003

Cuestiones Constitucionales

CUESTIONES CONSTITUCIONALES

EL SISTEMA DE DOS CÁMARAS

Y SUS CONSECUENCIAS

INTRODUCCIÓN

RAZON POR QUE SE ESCRIBEN ESTOS ARTÍCULOS PLAN DE LA OBRA

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

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

Tuve la honra inmerecida de pertenecer al Congreso constituyente y á su comisión de Constitución. Esta misión popular es la que en toda mi vida he

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

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

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

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

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

Semejante resultado causó en el Congreso una impresion muy viva; pero esta, léjos de perjudicar á la idea, proporcionó la ocasion de preparar en su favor el ánimo de los diputados. Mi situacion especial como secretario, mi trato íntimo con la juventud del Congreso, las afecciones que entre los diputados foráneos pudo atraerme el amor decidido que siempre he profesado á las localidades, me

facilitaron mucho este trabajo. La opinion se formó muy pronto; y la cámara unitaria fué aprobada por una considerable mayoría.

Llamó mucho la atención que el debate se hubiese sostenido con poco vigor por los defensores del dictámen; mientras que sus impugnadores atacaron esforzada y valientemente. Algunos pretenden explicar este hecho con la seguridad de que se tenía del voto de la mayoría. Sin duda influyó algo esa confianza; pero la verdadera explicación es, que en aquella época tormentosa no era cuerdo ni político ser demasiado explícitos. -El partido reaccionario estaba en pié, poderoso aún, y con las armas en la mano. El clero todavía era rico y conservaba su prestigio; estaba ligado en intereses con las clases acomodadas; influía poderosamente en la casi totalidad del pueblo, por medio de ese resorte sobrenatural que se llama administración de los sacramentos. El Presidente provisional, liberal á medias, reformador meticulado y conservador por temperamento, con instintos de progreso, pero con una tendencia irresistible al statu-quo; lo mismo temía á la reacción que al partido progresista, y con igual satisfacción se hubiera desembarazado de ambos. Su gabinete y todo su círculo era de moderados; en su ejército figuraban algunos hombres de la revolución; pero era mayor el número de los que la odiaban y después la combatieron abiertamente. -Todas esas entidades, que se alarmaron y promovieron una asonada, por la sola enunciación de una verdad eterna, por el solo intento de reconocer que la libertad de conciencia es un derecho del hombre; ¿qué habrían hecho, á qué se habrían atrevido al oír en la tribuna nacional estas ó semejantes palabras: "Es un delirio aspirar á la perfección política, cuando falta la base indispensable, "que es la perfección social"? ¿Hasta qué extremo habrían llegado al escuchar estas otras: "Es preciso, es urgente, es indispensable seguir una marcha atrevida y "revolucionaria, para purgar á esta desgraciada sociedad de los inveterados abusos "que la están aniquilando"? De seguro, por una parte el partido reaccionario y el clero, con sus aliados los hombres del privilegio y del abuso; y por otra el gobierno provisional, con sus moderados y con su ejército, habrían explotado el temor, hasta cierto punto justificado, de que el país fuese precipitado en una pendiente rápida y erizada de escollos, única que podía conducir prontamente á la realización completa de la reforma social, entónces apenas iniciada.

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

Se dirá que ese sistema de reticencias y estudiadas reservas, no se aviene con la índole del partido liberal, que detesta el misterio y las tinieblas. Yo también amo la publicidad y quiero que las cosas buenas se hagan á la luz del día; pero toda regla tiene sus excepciones. Si los grandes hombres de la revolución francesa no hubieran sido tan ardientes apóstoles de su noble idea, no habrían alarmado á la Francia y á la Europa entera. Entonces la libertad del mundo habría sido el efecto inmediato de aquella grande empresa; y se habría ahorrado el

espectáculo de que un hombre de genio y de fortuna inquietara y pusiera en conflicto á todos los pueblos del viejo continente. Por el contrario, la Constitucion de los Estados-Unidos fué aceptada, porque la Convencion americana tuvo en secreto sus deliberaciones. Así el pueblo, (que por cierto no estaba dispuesto á sacrificar á la Union la soberanía de los Estados) no pudo exagerarse el riesgo de perder su libertad. Cuando se le presentó la obra completa, vió que todos los sacrificios estaban compensados, y que la Union haria la felicidad de los Estados, sin embarazar su marcha, ni menoscabar su libertad. Estos dos ejemplos prueban muy bien que los grandes reformadores deben cuidarse con esquisito empeño de no alarmar demasiado aquellos intereses que tratan de combatir.

Me he permitido estas indicaciones, como un testimonio de que no pretendo ocultar hasta que punto soy responsable del establecimiento de una sola cámara.

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

PRIMERA PARTE

CUESTIONES PRELIMINARES

PARRAFO I

LA CONVOCATORIA DE 14 DE AGOSTO DE 1867

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

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

En el orden constitucional el Ejecutivo de la Unión carece de facultades para expedir una convocatoria. Durante la guerra extranjera estuvo investido con autorizaciones amplísimas; pero el único motivo que tuvo el Congreso para dadas, y el único objeto para que las dió, fue el de salvar la independencia nacional. Por consiguiente, al quedar esta restablecida, las facultades extraordinarias ya no tuvieron razón de ser. Por otra parte, son cosas esencialmente distintas, la defensa de la independencia y la organización interior de la sociedad. Y de seguro, no ha estado en la mente del Congreso autorizar al Ejecutivo para este segundo objeto.

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

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

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

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

Desde luego se palpa que el peligro de semejante tentativa consistia, no solo en que el pueblo cayese una vez en la red que se le tendia, sino tambien muy principalmente en que se atentaba contra la vida misma de la Constitucion lo que asegura esa vida, lo que le dá consistencia, es el artículo 127 de dicho código, que garantiza su inviolabilidad. Desde el momento en que cuatro ó seis hombres, aunque se llamen Ejecutivo de la Union, puedan formular reformas y sujetarlas á una votación caprichosa, la Constitucion debe darse por muerta, porque le falta la garantía indispensable de estabilidad. Y si á esto se agrega el peligro de que sea falseado el voto público, y si hay motivo para temer que se tenga poco amor y

poco respeto á la Constitucion, habrá necesidad de convenir en que tal medio de reformarla, es un abismo en que corren riesgo de perderse no solo la legalidad, sino tambien la paz y el porvenir de la República.

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

PÁRRAFO II

LA INICIATIVA PRESENTADA AL CONGRESO: SU PASE A COMISIÓN

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

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

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

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

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

El artículo 47 del Reglamento del Congreso y la práctica invariable de nuestros parlamentos, están de acuerdo en que toda iniciativa que se presente al Congreso debe estar concebida en los mismos términos en que su autor pretenda que la ley sea espedida. Cierto es que el Reglamento habla de las proposiciones de los diputados; pero la razon en que se funda milita en todos los casos, y no podría alegarse un motivo plausible para exhonerar al Ejecutivo de esa obligacion. La circunstancia de que el artículo citado no mencione al Ejecutivo, nada prueba, porque si esto bastase para eximirlo de la obligacion que impone, por la misma razon deberia esceptuarse de la de presentar sus iniciativas por escrito y firmarlas, puesto que el artículo al exigir este requisito, solo habla de los diputados.

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

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

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

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

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

Esta induccion lógica, esta aplicación recta y genuina de los buenos principios, tiene ademas en su apoyo la práctica invariable de todos nuestros Congresos. Estos han tenido como mision principal la de legislar; y las comisiones ordinarias preparan las leyes. Funcionan alguna vez como colegios electorales; y la comision que les consulta ni figura entre las ordinarias, ni se nombra como ellas. Otras veces se erigen en Gran Jurado; y la seccion respectiva es distinta de las comisiones ordinarias, y se nombra de diversa manera. Tienen en el ramo de hacienda la inspeccion suprema, que no es una facultad legislativa; y la comision inspectora, especial por su objeto, lo es tambien en su nombramiento.

El Congreso constituyente presenta iguales ejemplos. Su mision principal era formar una Constitucion, y tuvo comision de Constitucion. Podia obrar como legislador comun; y tuvo comisiones ordinarias. Debia revisar los actos del gobierno provisional y de la dictadura que le precedió; y tuvo comisiones revisoras.

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

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

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

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

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

PÁRRAFO III

CÓMO HAN TRATADO LA CUESTIÓN EL EJECUTIVO Y LA COMISIÓN

La iniciativa del 13 de Diciembre de 1867, demandaba una parte espositiva tan estensa, tan razonada y luminosa, como son altas, graves y complicadas las cuestiones sobre que versa. Pero la empresa es demasiado laboriosa, demanda un estudio detenido y profundo, y su desempeño puede comprometer la reputacion de un hombre de Estado. El jefe del gabinete se conformó con hacer la declaracion siguiente: "Sin duda seria inútil repetir ahora los fundamentos ya conocidos y publicados, que el Gobierno ha tenido presentes para creer que estas reformas y adiciones serian una mejora muy conveniente en nuestra organización política."

Quedó, pues, notificado el Congreso de que el Ejecutivo, al iniciar ante él pensamientos muy graves y trascendentales creia inútil espresarle sus fundamentos; pero en fin, siquiera se le recordó que esos fundamentos eran conocidos y estaban publicados.

Supongo que el Congreso, y con mas interes la comision, habrá ocurrido como yo á los periódicos de la época. En ellos se encuentran como piezas oficiales la célebre Convocatoria de 14 de Agosto de 1867, la circular espedida en la misma fecha por el Ministerio de Relaciones y Gobernacion y un manifiesto del Presidente. Haré un rápido exámen de esos documentos.

Entre los considerandos de la Convocatoria solo hay que se refieran á las reformas: el 3° que reconoce la inviolabilidad de la Constitucion, pero recuerda que ella misma ha abierto una puerta legal á su adicion ó reforma: el 4° que confiesa que en tiempos normales las reformas ó adiciones deben hacerse por los medios que establece la Constitucion, pero pretende que en aquel caso tan escepcional parece oportuno hacer una especial apelacion al pueblo; y el 5°, que por iguales motivos, propone el mismo medio para reformar las constituciones de los Estados. Esta simple enunciacion basta para palpar que en la Convocatoria nada se ha dicho para fundar la teoría de las dos cámaras. El manifiesto solo contiene consideraciones generales, sobre el tema de que el primer magistrado ha acreditado su liberalismo y su amor á la patria, y es movido en el negocio de las reformas, como en todos los demas, por el deseo de consolidar las instituciones, el órden y la paz. La circular del ministerio es cosa muy diferente. Haciéndole estricta justicia, es preciso convenir en que ella revela el buen talento de su autor; aunque por otra parte pone tambien de manifiesto su falta de estudio. El autor de la circular ha comprendido la cuestion en su fondo y es muy capaz de desarrollarla en el terreno de la práctica; pero se ha conformado con hacer indicaciones tan generales, ha trazado tan á grandes rasgos algunas razones fundamentales y ha

adoptado un estilo tan dubitativo que parece haber presentado, mas bien que estudiado, la materia.

Por no hacer una anticipacion prematura de mis ideas, me reservo para considerar ese documento en su debida oportunidad. Básteme por ahora decir que, aunque concisa é incompleta, la circular del ministerio ha indicado las principales razones que fundan el pro y el contra de la cuestion.

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

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

La comision ha preferido copiar á Laboulaye; y yo insisto en lamentar su eleccion. Laboulaye es frances; y de seguro los franceses no son los que mejor comprenden las instituciones americanas, Laboulaye es historiador; y aunque la historia es uno de los mas poderosos auxiliares de la legislacion, no por eso se puede decir que los historiadores son los mejores publicistas. Laboulaye es un poco ligero: suele establecer principios arbitrarios y á veces tambien falsos.

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

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

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

Tercero. Dice Laboulaye en estilo de reproche, que, los franceses aman la unidad hasta el delirio. Si por esto entiende que la aman hasta la insensatez, la

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Laboulaye agrega como única razón: que se tenía una experiencia secular en Inglaterra y en los gobiernos de las colonias, y una lección reciente en los malos resultados de la confederación. La razón, aunque buena, no es del todo

exacta ni tampoco la única. Los americanos no imitaron servilmente á Inglaterra, ni es racional suponer que una democracia inteligente imite sin discernimiento á una monarquía. Los americanos vieron que el buen suceso del Cuerpo legislativo inglés, dependía de la participacion activa que en él tienen la aristocracia y la democracia, que son los elementos sociales de aquella nacion, é infirieron que, en un buen gobierno, los elementos cardinales deben ser agentes políticos. Estudiaron luego sus propios elementos, y encontrando que estos eran la democracia y la federacion, les dieron en la organización política la misma participacion que Inglaterra había dado á la aristocracia y la democracia. Así, pues, no hicieron una imitación servil de la misma institucion, sino una aplicación feliz del mismo principio.

Laboulaye se avanza á decir, que Franklin se contagió con las doctrinas francesas. ¿Se contagiaria Adams con las doctrinas inglesas? Con mas apariencia de razon podria decirse que Franklin y Jefferson contagiaron á algunos hombres de la revolucion francesa, como Laffayette habia sido contagiado en América. La verdad es que hombres como Franklin no corren riesgo de contagio.

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

SEGUNDA PARTE

SECCIÓN I

PRELIMINARES RELATIVOS AL MODO DE ESTUDIAR LA CUESTIÓN

La política es una ciencia; y como tal, pudiera ser meramente especulativa.

Conocidos los elementos sociales de un pueblo, comprendidas sus necesidades, estudiadas su índole y tendencias, se puede determinar, por medio de razonamientos exactos, cuáles son las instituciones políticas que mejor le convienen.

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

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

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

Como ejemplo de lo primero, se puede establecer una comparacion entre los Estados-Unidos y México. La Constitucion federal ha surtido en la primera nación resultados brillantes; mientras en la segunda el código de 1824 los dió pésimos. La razón de diferencia consiste en que los Estados-Unidos desarrollaron el sistema en todas sus consecuencias; mientras que México incurrió en monstruosos contraprincipios. México, por ejemplo, estableció una religion de Estado, y en consecuencia todos los estatutos de la Iglesia romana, eran respetados como ley del Estado. Esto bastaba para que fuese imperfecto y casi nulo el ejercicio de la soberanía popular. México dejó en pié al clero y al ejército como clases privilegiadas, y respetó sus fueros. Ni aquellas ni estos caben en el

sistema democrático; era, pues, preciso que se sobrepusiesen á las instituciones y acabasen por destruirlas.

Una comparación entre Inglaterra y Francia me servirá de ejemplo para lo segundo. En la primera, la institucion de dos cámaras hace que la monarquía constitucional sea un Gobierno perfecto y útil al país. En la segunda Luis Napoleon ha establecido un senado y una cámara legislativa; y sin embargo, ni Francia tiene una monarquía constitucional, ni esta es un buen gobierno, ni menos produce la felicidad de la nacion. Es que en Inglaterra cada cámara representa un elemento social; la una á la aristocracia que tiene vida propia, y la otra al pueblo que es la fuente de todo poder. Esas cámaras tienen participacion activa y eficaz en los negocios públicos; y la libertad de la eleccion en una, y el derecho de ingresar á la otra están tan bien garantizados, que siempre las cámaras son la espresion real y genuina del principio que representan.

En Francia es muy distinto: el Senado representa los intereses del Emperador, obra por su impulso y no espresa mas que su voluntad: la cámara legislativa no es la espresion, sino la falsificacion del voto público, y sus facultades son las de un cuerpo consultor que solo por sarcasmo puede llamarse poder legislativo. De ahí resulta que, cuando Inglaterra tiene una institucion perfecta y bien desarrollada, Francia no posée mas que las apariencias engañosas: Inglaterra presenta un ejemplo provechoso, mientras que el de Francia solo serviria para inducir en error.

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

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

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

Llamo gobiernos absolutos á los que conocen por base un solo principio; y en este sentido se dividen en monárquicos, aristocráticos y democráticos. Una monarquía absoluta no tiene de comun con las otras formas de gobierno, mas que

los principios de justicia universal y el supremo del bien público. Lo mismo debe decirse de una aristocracia ó de una democracia puras, cada cual en su caso.

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

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

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

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

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

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

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

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

La monarquía constitucional es un gobierno mixto, porque en su formación entran los elementos monárquico, aristocrático y democrático. Su tipo característico consiste en que el elemento monárquico es el principal y los otros dos solo obran como colaboradores parciales. El monarca tiene una parte activa en la formación de las leyes, es el encargado de ejecutarlas y la justicia se administra en su nombre por personas que él mismo designa.

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

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

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

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

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

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

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

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

He expresado dos veces la razón de la primera parte de esta regla, y es que el sistema democrático excluye los elementos monárquico y aristocrático. La segunda parte se funda en la consideración de que, la misma misión que en

ciertos casos ejercen la aristocracia y la democracia en una monarquía, puede ser ejercida en una República por elementos diferentes. Por ejemplo: así como la aristocracia y la democracia, representadas en Inglaterra por dos cámaras, sirven para contravalancear al poder real; así en los Estados-Unidos los elementos democrático y federativo sirven para equilibrar en su marcha al gobierno nacional.

La otra escepcion de la regla asentada arriba se funda en el gran principio de utilidad ó conveniencia pública. Toda institucion debe ser consecuente consigo misma: su desarrollo debe ser una derivacion lógica del principio en que se funda. Y sin embargo, hay casos en que la conveniencia ó la necesidad sancionan la infraccion de este precepto. Por ejemplo, los Estados Unidos, y México imitándolos, han establecido como base de su sistema, la division de los poderes públicos, cuidando de prohibir que el uno se ingiera en las atribuciones de los otros; y sin embargo, en ciertos casos han dado al legislativo facultades judiciales, en otros administrativas; y al Ejecutivo le han dado algun participio en la formación de las leyes y una gran influencia en el judicial. La razon es porque les pareció que, en esos casos, debian sacrificar la estricta observancia de los principios á intereses políticos de grande importancia.

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

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

SECCIÓN II

CUESTIÓN FUNDAMENTAL

PÁRRAFO I

INGLATERRA

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

Aduciré antes algunas consideraciones generales.

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

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

Otras naciones modernas han logrado suprimir del todo las diferencias sociales, librándose así de la necesidad de considerar á las clases como elementos políticos; y como era natural, estas naciones han adoptado el sistema democrático. Pero siendo este muy difícil de desarrollar por sí solo, han cuidado de asociarse el principio federativo. Así han formado de ambos la base fundamental del sistema político.

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

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

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

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

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

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

No era cuerdo ni prudente amalgamar á ambas entidades; porque ni ellas se habían prestado, ni la amalgama podía producir la unidad política indispensable. Tampoco era cuerdo ponerlas frente á frente, porque esto equivaldría á crear una colisión constante, una lucha sin tregua, cuyo solo porvenir posible era averiguar cuál de las dos lograría sobreponerse á la otra. El único recurso era, pues, armonizarlas. ¿Y cómo? Por el intermedio de una tercera entidad, que

moderarse sus respectivas pretensiones. Hé aquí la razón porque, en mi opinión, la monarquía constitucional es el único gobierno posible en Inglaterra.

Pero dadas las tres entidades políticas ¿cómo combinarlas? ¿qué participación darles en el gobierno? El primer medio que se ocurre, es encomendar á cada entidad un ramo de la administración pública; pero desde luego se comprende que esto sería tanto como crear el desconcierto y la anarquía. Si, por ejemplo, se daba el poder legislativo al pueblo, el judicial á la nobleza y el ejecutivo al rey; el primero podía buscar en las leyes su solo y exclusivo provecho, y resistido abiertamente por los otros, la marcha del gobierno era imposible. Además, y no siendo de presumir que se coligasen el pueblo y la nobleza, porque á ello se oponen sus encontrados intereses, resultaría necesariamente, ó el completo aislamiento de cada uno de los poderes, ó una alianza, bien entre el rey y la nobleza en perjuicio del pueblo, bien entre el rey y el pueblo en perjuicio de la nobleza.

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

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

He entrado en estas explicaciones para patentizar: que el establecimiento de las dos cámaras no es en Inglaterra una institución arbitraria y caprichosa, sino

el resultado lógico y preciso, por una parte de la naturaleza del sistema, y por otra de la necesidad de convertir en agentes políticos á los dos grandes elementos sociales que no era posible destruir ni amalgamar.

PÁRRAFO II

LOS ESTADOS-UNIDOS DEL NORTE Y MÉXICO

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

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

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

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

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

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

reducían al objeto especial de la alianza. La representación era una sola: la división en cámaras había sido inconducente y absurda.

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

La experiencia demostró muy pronto que la confederación, tal cual había sido establecida, era un gobierno imposible; y se trató de constituirlo bajo nuevas bases. Pero todavía no existían más que los Estados como entidades soberanas, y sin más vínculos entre sí, que el deseo de hacerse fuertes por la unión y procurar con ella la felicidad común. Por eso la asamblea que formó la Constitución, debió ser, como fué unitaria.

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

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

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

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

Dividido el poder público en los departamentos legislativo, ejecutivo y judicial, asignaron á cada uno las atribuciones que estimaron convenientes: dictaron además ciertas disposiciones generales, cuyo objeto era definir más

claramente, la estension del poder federal: y establecieron ciertas restricciones á que los Estados tenían obligacion de sujetarse. De este modo las facultades espresamente consignadas en la Constitucion son todas y las solas que competen al gobierno nacional; y queda á los Estados la plenitud de las demas, esceptuando solo las restricciones espresamente consignadas y las reservas que el pueblo se hizo en las constituciones de los mismos Estados.

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

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

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

Se dirá que este modo de compartir no es proporcional ni equitativo; porque el elemento nacional abarca por completo dos poderes y la mitad del otro, mientras el federal solo tiene la mitad restante. Aunque la cuestion no es de este lugar, indicaré varias contestaciones satisfactorias. En primer lugar: en una república el legislativo es el primero y mas importante de los poderes: él es quien

imprime movimiento y dá dirección á la política; los otros tienen necesidad de seguir ese impulso y esa dirección. Por consiguiente, tener parte en el poder legislativo, es tanto como influir eficazmente en todos los ramos de la administración. En segundo lugar: el poder legislativo, por la misma naturaleza de sus facultades, interviene en la formación de los otros, porque dicta las leyes electorales y pronuncia el último resultado sobre la legalidad de los actos. En tercer lugar: siendo todos los funcionarios federales originarios y ciudadanos de algún Estado, tienen afecciones por este, y por consiguiente llevan en sí mismos el elemento federal. Sobre todo: la experiencia ha demostrado que con esa distribución se consigue un perfecto equilibrio; y ésta es la prueba más convincente que se puede desear.

Volviendo á la cuestión de dos cámaras, podía combatirse el origen que les doy, haciendo el siguiente raciocinio: El fraccionamiento de la soberanía no es una ficción, sino un hecho real y efectivo, que naturalmente induce la separación é independencia en el ejercicio de cada ramo. Por consiguiente así como los poderes federales ninguna participación tienen en el régimen interior de los Estados; de la misma manera y por la misma razón, estos no deben tenerla en la organización federal. -Voy á patentizar que este razonamiento se funda en una equivocación y por lo mismo es sofisticado.

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

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

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

dos grandes elementos de este compuesto debían tener en la Union una representacion directa y eficaz.

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

SECCIÓN III

LA CUESTIÓN DE CONVENIENCIA

PÁRRAFO I

INCONVENIENTES DE LA CÁMARA UNITARIA

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

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

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

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

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

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

2°. Todo poder tiende á ensancharse. Esa mala propension no tiene dique posible en el sistema de una sola cámara: esta puede llegar sin obstáculo hasta el más absoluto despotismo. Tal abuso seria muy remoto en el sistema de dos cámaras; y la razón es clara. Una corporacion, por numerosa que sea, puede su juicio. Este convencimiento hace que ambas obren con mas circunspeccion, con alucinarse, apasionarse, encapricharse; mas no es fácil que los dos cuerpos mas elevados y respetables de una nacion se dejen arrastrar á la vez por esas malas pasiones. -Pero ademas el abuso es imposible. En el sistema de dos cámaras cada una representa y sostiene un principio; y como esos principios son rivales solo podian ejercer su tendencia expansiva el uno sobre el otro. Esto es imposible; porque necesitan ponerse de acuerdo, y ninguno ha de consentir en su propio menoscabo. "Nadie es irracional ni egoista por cuenta ajena;" ha dicho Laboulaye: yo agrego que mucho ménos puede serlo en su propio perjuicio. Se vé, pues, que las mismas cámaras se sirven de mútuo correctivo.

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

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

5°. Una de las condiciones mas importantes de un buen gobierno es la estabilidad; por la cual entiendo, no la permanencia de las personas, sino la continuacion firme é inteligente de una buena política. Una sola cámara, que se renueva totalmente en cortos períodos, no garantiza bien esa preciosa condicion; porque las tradiciones no se continúan, porque el impulso comenzado se altera ó cambia de rumbo, porque la nueva asamblea no está animada del mismo espíritu que su predecesora, y nada hay que la contenga en la vía de las innovaciones peligrosas ó poco meditadas.

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

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

Sin contar estos inmensos peligros, bastaria considerar que las potencias extranjeras no entran de buena voluntad en conecciones permanentes, en formales tratados, con un pais cuyas leyes no son estables, cuya tranquilidad no está asegurada, cuyo estado habitual es el desórden y la fluctuacion.

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

6°. La falta de educacion política y de tradiciones permanentes es otro de los grandes peligros para la cámara unitaria. Pocos, muy pocos son los individuos que hacen de la política un estudio profesional. Nuestros hombres públicos se forman regularmente, comenzando por servir cargos municipales, en los que casi

siempre su única guía son el sentido común y el conocimiento práctico de las necesidades locales: luego sirven cargos secundarios del orden administrativo, y de allí salen para diputados á las Legislaturas ó al Congreso de la Unión. Llegan á este sin conocer la alta política, acaso sin tener nociones precisas sobre derecho constitucional, é ignorado del todo la táctica parlamentaria. Un número reducido de personas, que conocen el manejo de los negocios, que ya tienen una opinión formada, que acaso han celebrado compromisos y contraído conexiones anteriores, se apoderan de las comisiones y pueden precipitar el despacho de los mas graves asuntos. Para ello son eficazmente auxiliados por el Ejecutivo, que siempre está dispuesto á aprovechar las oportunidades y de este modo las leyes, lejos de ser la expresión de la opinion nacional, corren el riesgo de no servir mas que para proteger ciertos intereses, ó realizar ciertas miras de partido, que no son por cierto el interés ni la mira nacional.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Si México hubiera celebrado el tratado de ciudadanía con las potencias de Europa, tendria esplicacion plausible. Las poderosas razones en que se fundaron los Estados-Unidos, son aplicables á México, por mas que no haya proporcion

entre la inmigración que uno y otro recibe; y acaso esa misma diferencia sea una razón de más, supuesto que México tiene obligación y necesidad de ver el porvenir. Pero celebrar semejante tratado con los Estados-Unidos, es uno de los más lamentables y perjudiciales errores; porque todas las circunstancias son adversas para México, y el resultado le será necesariamente fatal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pero nuestros hombres parecen ignorar los mas óbvios principios; y lo que es peor, nada hay que descubra su deseo de aprenderlos. Personas versadas en economía política se han cansado de repetirles en todos los tonos, que caminan al

ocaso, sin programa, y sacrificando los intereses nacionales. Yo, que no soy un economista, he hecho hace mas de ocho años la siguiente comparacion, que bien pudiera tomarse por un aforismo, y que espresa en unas cuentas palabras toda la bondad de la diplomacia americana y todos los defectos de la mexicana: “Los Estados-Unidos, he dicho, mirando con desden á las naciones se apropian á sus individuos: México haciendo esfuerzos inauditos por complacer á las naciones, es esclava hasta de sus individuos.” Si con un sincero amor al país se estudia su situacion y se procura comprender sus intereses, no se puede mirar sin asombro esa reciprocidad tan inconsideradamente prodigada. El simple buen sentido y un poco de meditacion sobre los hechos pasados, bastan para comprender que la base de la política internacional de México, debe consistir en dar todo lo posible á los extranjeros que se hacen mexicanos y solo lo extrictamente necesario á las nacionalidades extrañas.

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

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

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

México se hallaba en una brillante situacion. Las naciones europeas habian roto los tratados anteriores á la guerra de intervencion: sus intereses las habían de precisar á celebrar otros nuevos; y esta era la ocasion de corregir los errores en que abundaban los antiguos. Para que la posicion de México fuera mas espedita y desembarazada, la primera nacion que se presenta es la Confederacion del norte de Alemania, con quien no habla tratados anteriores. Era la oportunidad de acreditar con hechos esa proverbial inteligencia, esa versacion admirable, esa diplomacia sin igual, de que tanto hablan algunos, sin que hasta hoy haya un solo acto que tienda á comprobarlas.

El tratado con Alemania del norte no ha hecho mas, que incidir en los capitales errores, que ya tan caro han costado á México: “La reciprocidad de

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

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

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

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

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

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

La causa principal de la caida de nuestra Constitucion de 1824 fue que los Estados no supieron comprender, ni menos llenar, su alta mision de entidades soberanas. Es que la raza mexicana ha tenido una marcada propensión á la obediencia pasiva; Por eso el pensamiento de centralizacion no encontró resistencia y pudo sobreponerse temporalmente al principio federativo.

Pero el pueblo habia comenzado á sentir los beneficios, que solo una administraci3n propia puede proporcionar, á estos siguieron los rigores y las arbitrariedades, en que tan fecundas han sido todas nuestras dictaduras; y ese pueblo, aleccionado por el infortunio, volvio de nuevo los ojos y el coraz3n hacia el sistema federal. La Constituci3n de 1857 se form3 ya con los mejores elementos: se consider3 á los Estados como entidades preexistentes, se les ampli3 é hizo mas f3cil el ejercicio de la vida propia, se fue mas consecuente con los principios y con la 3ndole del sistema.

A pesar de estos esfuerzos, el h3bito de obedecer al centro y en todo y para todo subsiste todav3a; y es poderosamente impulsado, primero por la legislaci3n civil anterior, que es en parte mon3rquica y en parte central, y luego por la explotaci3n antipatri3tica que de esa misma propensi3n han hecho los funcionarios federales.

Necesitamos, pues, dar impulso al principio federativo: necesitamos llevarlo hasta su 3ltimo desarrollo. El medio de lograr esto, es infiltrando en la vida del gobierno nacional, por medio de una segunda c3mara, que sea el representante directo y activo de los estados.

9°. Otra 3ltima consideracion, tambien peculiar á M3xico. Se ha observado en todas partes, y est3 en la imperfeccion de la naturaleza humana, que el poder ejecutivo se empeña siempre por ejercer influencias indebidas en los actos del legislativo. Nadie puede dudar que este abuso es mas f3cil de realizar en una que en dos c3maras: nadie dudará tampoco que es un grave peligro, para cuya conjuraci3n deben emplearse todos los medios que aconseja la prudencia. Este mal general, en M3xico ha tomado proporciones muy alarmantes, y ha causado ya perjuicios de mucha trascendencia, que es preciso cortar de ra3z. Designare las c3maras, y ellas mismas indicarán el remedio.

El ejecutivo tiene diversos recursos, que f3cilmente puede convertir en medios de corrupcion. Aparte de los notoriamente inmorales, como son el cohecho, la colusion por intereses y otros semejantes; tiene los del favoritismo, la parcialidad, la colacion de empleos 3 comisiones lucrativas, las influencias del poder y otros muchos, que se emplean cautelosamente segun las circunstancias. Pero a estos, que son de todo tiempo y lugar, hay que agregar otros de que puede hacerse y se ha hecho escandalosa explotacion. Tales como las preferencias en los pagos, los adelantos á buena cuenta, los auxilios extraordinarios, las liquidaciones contra ley y justicia, las recomendaciones eficaces para que tales y cuales personas resulten electas. Se suele mover estos resortes de una manera tan tristemente h3bil, que casi es infalible por esos medios contar con una mayor3a. Se procura hacer diputados á hombres sin patrimonio propio y cuyo porvenir est3 cifrado en depender del gobierno; 3 se buscan j3venes que comienzan á ejercer una carrera 3 bien no la tienen, y estos vienen á hacer de la pol3tica una profesi3n lucrativa, un modo de vivir, y en una escala para altas ambiciones: se coloca á unos y otros en la alternativa entre la miseria y el favor, y

en muchos casos la debilidad ó el interes personal dan por resultado la corrupcion. Sé que este cuadro nada tiene de consolador; pero la esperiencia responde de que tampoco es exagerado. Y lo peor de todo es que la generacion actual parece inquietarse poco con la necesidad de un pronto remedio.

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

PÁRRAFO II

INCONVENIENTE DEL SISTEMA DE DOS CÁMARAS

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

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

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

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

Segundo argumento. -En el sistema de dos cámaras se abre un campo mas ámplio á la diversidad de opiniones; se dá intencionalmente pábulo al choque de intereses y casi se les obliga á entrar en lucha abierta. Todo esto es cierto; pero lejos de producir malas consecuencias, los resultados tienen que ser satisfactorios. ¿Qué se entiende por abrir el campo á las diversas opiniones? No puede entenderse sino colocarlas en el terreno de la discusion; y esto es

precisamente lo que se necesita, lo que se desea. Es una verdad trivial, mas no por eso menos importante, que de la discusion nace la luz. Si en dos discusiones de una cámara se encuentra mas garantía que en una; en las discusiones de dos cámaras la hay mayor que en las de una. Una sola cámara es guiada por un mismo espíritu, vé las cosas bajo la misma luz no es fácil ni sucede regularmente que dos distintas cámaras tengan el mismo espíritu y el mismo modo de ver. Luego la ventaja en el sentido de la mejor discusion y del acierto, está por el sistema de dos cámaras.

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

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

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

Tercer argumento.-El exámen, discusion y resolucion de un mismo negocio por dos distintas cámaras, exige trámites multiplicados, produce grandes demoras y motiva frecuentes complicaciones. -Esta objecion es, en el fondo, de muy poco

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

Cuarto argumento.-Todo senado, se dice, tiene que ser una corporacion aristo-crática: su base es la concentracion de ciertas clases, de ciertas categorías, que tienden siempre á sobreponerse al común de los ciudadanos. Esto, se agrega, es una violacion flagrante del principio de igualdad, base de la democracia.

Para reforzar el argumento se apela á la historia, citando á los senados de Roma, de Venecia, á la cámara inglesa de los lores, á la muy transitoria en Francia de los ancianos; se lleva la injusticia hasta zaherir al senado de los Estados-Unidos, y se concluye diciendo que el de México no ha sido mas que un archivo de notabilidades desprestigiadas, un museo de mómias políticas. Se dá la última mano al cuadro diciendo que todos los senados han sido verdugos de la libertad, y han traicionado á la causa nacional.

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

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

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

La cámara francesa de los ancianos fué una creacion caprichosa, una obra de fan-tasía. No se puede tomar á lo sério que sus defectos, prueben que en los sistemas mixtos no deba haber dos cámaras.

¡El senado de los Estados-Unidos aristocrático! Oh! esto no es tolerable. Espero demostrar mas adelante que al determinar el modo de elegir al senado, los Estados-Unidos se han salido de los estrictos principios, dándole una derivacion hasta cierto punto espúrea; pero á pesar de esto, no es una corporacion

aristocrática. Para los que acostumbraban llamar las cosas con sus nombres, el senado en los Estados-Unidos es el representante necesario del principio federativo, es la mano con que los Estados intervienen en la administración federal; y los Estados no son una aristocracia. Para los que ven las cosas como realmente son, el senado de los Estados-Unidos es el guardian celoso de la Constitución, es el baluarte de la libertad, es el centinela avanzado de la autonomía nacional. Si los que tan mal juzgan al senado americano se sirven consultar la historia de ese gran pueblo, en cada página encontrarán testimonios de que le debe su estabilidad, su progreso y su respetabilidad ante el mundo: si preguntan á los americanos, desde el primero hasta el último, todos sin excepción, les dirán que es la rueda mas importante de la máquina política; todos les manifestarán el respeto mas profundo por esa admirable institución, que reúne hoy todas las simpatías. Aunque no fuera mas que esto último: ¿no es mucha presunción considerar como contraria á la democracia una institución, que así venera el pueblo más libre, el pueblo modelo de libertad y democracia? No necesito insistir mas en este tema; porque creo haber demostrado en otro lugar que, sin cámara federal, la República federativa seria un contrasentido.

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

Quinto argumento.-“Cada cual abunda en su propio sentido:”se ha dicho con mucha razón, hablando de los individuos. La verdad de este principio es mas palpable tratándose de corporaciones. Se ha observado siempre que estas contraen cierta tendencia, cierto espíritu que con toda propiedad se ha llamado de corporación. Dos asambleas, poseidas cada una de su propio espíritu, y colocadas frente á frente, casi por necesidad tienen que ser rivales; y esa rivalidad será mayor cuando además está determinada por la misión respectiva de cada asamblea. En este caso tienen que encontrarle las dos cámaras; porque representando una el principio nacional y la otra el federal, y siendo tales principios rivales entre sí, deben comunicar ese carácter á las respectivas cámaras; y de esta manera el espíritu de corporación corre un inmenso riesgo de convertirse en espíritu de contradicción. Esta objeción me parece muy seria y

digna de un estudio detenido, que le consagraré despues en el lugar oportuno; pero de seguro no es tan poderosa, que por consideracion á ella, debiera desistirse del sistema de dos cámaras.

TERCERA PARTE

CUESTIONES CONSIGUIENTES AL ESTABLECIMIENTO DE DOS CÁMARAS

PÁRRAFO I

ORGANIZACIÓN DE AMBAS

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

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

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

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

Despues se sintió la necesidad de que las elecciones fuesen directas; pero por te-mor, acaso exagerado del abuso, se comenzó preparando el terreno. Se dispuso para las elecciones de diputados que cada Estado dividiese su territorio en tantos distritos electorales, cuantos diputados le correspondían, y que cada distrito nombrase un diputado; pero se conservó la eleccion indirecta, es decir, los ciudadanos nombran electores, y estos, reunidos en colegio, hacen la eleccion. Para las elec-ciones en que debe concurrir el sufragio de toda la nacion, se

dispuso que votasen todos los colegios y se hiciese un cómputo general. Tal es el sistema establecido por la Constitución de 1857.

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

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

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

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

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

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

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

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

Respecto del tercer punto, es seguro que algunas personas se escandalizarán de la latitud que concedo á la eleccion; pero les ruego pesen mis razones, que son las siguientes:

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

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

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

Acaso se diga que, como en el plan propuesto por mi, las legislaturas han de dictar la respectiva ley electoral, el resultado viene á ser el mismo. Es cierto lo primero, pero de ninguna manera lo segundo. No es lo mismo ejercer actos electorales sin mision legal, que dictar en uso de sus facultades una ley electoral. Dictando la ley una legislatura ejerce la mision que el Estado le ha conferido; la ejerce conforme á su constitucion y sujetándose á las reglas y restricciones constitucionales; mientras que como colegio electoral es mero ejecutor de la ley federal, que le dá caprichosamente el ejercicio de un derecho que es del Estado. Creo, como los americanos y la comision del Congreso, que el medio más espedito de hacer la eleccion es encomendarla á las legislaturas; pero no convengo con ellas en que se las encomiende la ley federal: quiero que los

Estados las invistan de esa facultad. En el primer caso la cámara federal sería por voluntad de la ley federal el representante de las legislaturas: en el segundo representa á los Estados por voluntad de ellos mismos.

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

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

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

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

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

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

Segun esta teoría, al tratarse del interés nacional, el voto de la cámara popular es el que espresa ese interés, y por lo mismo es el directo: el de la otra cámara no significa mas, en este caso, que el contrapeso concedido al interés federal. Lo mismo se debe decir en sentido inverso al tratarse del interés federal. Parece, pues, natural que en los negocios de interés nacional prevalezca el voto de la cámara popular, así como el de la federal en los de interés de este género.

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

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

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

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

Ahora bien: lo que en un caso se ha hecho sin inconveniente, puede hacerse tambien en todos los de la misma especie, miéntras no haya una razon especial que determine diferencia. Estoy en la persuacion de que tal razon de

diferencia no existe; y esto me ha inducido á pensar que seria bueno y muy útil estender la regla á todos los casos.

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

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

La verdadera dificultad consiste en el hecho de la calificacion. Desde luego se ocurre preguntar ¿quién debe hacerla? Yo contesto que las mismas cámaras, prévia consulta de la comision respectiva y ántes de votar los proyectos en lo general.

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

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

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

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

Se dirá tambien que, dar intervencion á la Corte de Justicia en la expedicion de las leyes, es violar el principio de la division de poderes. Esta objecion no es

mas que especiosa; porque la Corte para nada se ingiere en las facultades del Congreso: resuelve una diferencia de hecho y nada mas.

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

PÁRRAFO II

FACULTADES DE UNA Y OTRA CÁMARA

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

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

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

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

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

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

Yo designaria á la cámara popular las siguientes facultades exclusivas:

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

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

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

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

5ª. Ratificar los nombramientos de empleados superiores de Hacienda.

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

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

El fundamento de la tercera es, que el arreglo del Distrito Federal y Territorio, corresponde á su respectivo régimen interior; y si bien hay razon plausible para atribuirlo á la cámara popular, como representante del elemento nacional; ninguna existe para dar intervención á la cámara federal. Por el contrario, así como los poderes de un Estado no pueden ingerirse en la

administración interior de otro; de la misma manera, los representantes de los Estados no deben mezclarse en la administración interior del Distrito y Territorio. La misión de esos representantes es federal, y el arreglo de que se trata meramente local.

Las fracciones 4ª y 5ª se refieren á casos en que la ley suprema del bien público autoriza que un poder intervenga en las atribuciones de otro. Esta intervención se debe dar á la cámara popular, por la razón fundamental de que, para decretar impuestos, el Gobierno de la Unión obra como nacional: no grava á los Estados en su calidad de tales, sino á los individuos, como miembros de la sociedad en general; ó al comercio extranjero en cuanto se enlaza con la vida nacional. Por esta razón las leyes sobre impuestos deben tener origen en la cámara popular; y á esta corresponde vigilar sobre la buena inversión de los caudales públicos.

Designaría yo á la cámara federal las siguientes facultades exclusivas:

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

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

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

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

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

gobierno nacional, sino en la de gobierno federal, que acumulando la fuerza moral y física de los Estados, los hace más respetables ante las otras naciones.

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

Respecto a los nombramientos de generales y coroneles del ejército nacional, debe competir la ratificación a la cámara federal; porque los Estados tienen derecho para asegurarse, primero de la necesidad de hacer los nombramientos, y después de la aptitud y méritos de los nombrados.

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

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

PÁRRAFO III

FORMACIÓN DE LAS LEYES

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

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

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

Es preciso fijar la atención sobre este punto; porque no solo se está obrando contra preceptos constitucionales expresos, sino además se está frustrando el importante objeto que se propuso el legislador constituyente. Este quiso que el Congreso escuchara al ejecutivo precisamente ántes de externar su

propia opinion: quiso que la voz del ejecutivo fuese espresada y oida sin prevencion: quiso evitar el antagonismo que siempre resulta, cuando se sostienen oficialmente opiniones encontradas.

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

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

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

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

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

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

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

El punto que ante todas cosas conviene dejar esclarecido es, que, con el hecho de deliberar juntas, las cámaras no pierden su calidad de corporaciones independientes, ni sacrifican en lo mas pequeño su libertad de accion; y esta demostracion me parece fácil. Cuando dos individuos discuten entre sí, conservan su libertad de opinion: el objeto de la discusion no es otro que buscar la verdad por la mútua comunicaci3n de los pensamientos. Lo mismo sucede con las corporaciones: si se trata de ponerlas de acuerdo, el objeto será tanto mas fácil de lograr, cuanto mas íntima sea la comunicacion que se establezca. Si de ella resulta el acuerdo, el fin está logrado: en caso contrario cada una queda en posesion de su independenciam y libre para obrar según sus convicciones.

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

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

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

Cuarto. Cuando de dos corporaciones llamadas á resolver una cuestion, la una pronuncia su voto sin oír las razones de la otra, al hablar esta, ya el ánimo de aquella está preocupado. Si contradice sus razones, hiere su amor propio, le recuerda su insuficiencia, le dice que se ha equivocado; y bien sabido es cuán pequeño suele mostrarse en estos casos el pobre corazón humano. Se hace cuestion de dignidad de decoro, y la susceptibilidad usurpa su lugar á la razon fria. Lo mismo sucede con la otra en su caso. Puede decirse casi con plena seguridad, que cuando dos corporaciones rivales han producido votos contrarios, el acuerdo posterior es un raro fenómeno. Entonces, si se desea la imparcialidad y el acierto, es preciso que las discusiones tengan lugar antes de que los ánimos puedan preocuparse, antes de que el amor propio pueda molestarse retrocediendo en una opinión externada.

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

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

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

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

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

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

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

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

Si la comision de una cámara estuviera en un sentido y la de la otra en otro, se observaría la siguiente regla: cuando la facultad que vá a ejercer el congreso fuere de la comprendida en las fracciones 18^a hasta la 9^a inclusive, 22^a, 23^a, 24^a ó 25^a del art. 72 de la Constitucion, preferiria el voto de la comision de la cámara popular; y si era declarado sin lugar á votar, se discutiria y votaria el de la otra. El mismo primer lugar tendria el voto de la comision de la cámara federal, cuando la facultad fuere de las comprendidas en las fracciones 10^a hasta la 21^a inclusive del mismo art. 72. (Estas citas se entienden segun el nuevo arreglo que doy á las fracciones del artículo espresado.)

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

Los dictámenes y votos particulares serian estendidos en la forma que prescribe el reglamento; pero al comenzar la parte resolutiva deberia hacerse la siguiente anotacion: "Domina el elemento nacional" (ó bien) "el federal." Esto

serviria para determinar cual cámara emite el voto principal y cual el de contrapeso. Las cámaras votarian ante todas cosas esa calificacion.

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

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

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

Un proyecto de ley, aprobado por la cámara cuyo voto habia sido declarado principal, seria ley; menos en el caso de que á la reprobacion de la otra cámara se agregase la negativa del ejecutivo.

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

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

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

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

PÁRRAFO IV

ELECCIÓN DE PRESIDENTE PROVISIONAL

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

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

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

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

Creo, por tanto, que el único medio aceptable es practicar una eleccion en el caso de faltar ambos funcionarios; pero lo importante es el modo de hacerla. No debe emplearse el medio ordinario establecido en la Constitución; porque siendo lento y dilatado, determinarla un período de acefalía, durante el cual el Gobierno estaba sin cabeza. Es, pues, necesario que la eleccion provisional se haga de otra manera; y la prudencia y el patriotismo aconsejan que se procure darle toda la respetabilidad y todas las garantías posibles de acierto. Una eleccion hecha por la cámara popular llena esas condiciones; pero se obtendrán con mas amplitud encomendándola á ambas cámaras y á la Suprema Corte de Justicia, cuidando de

que emitan sus votos separadamente y teniendo por electo al que reuna mayoría. Este modo de proceder es mas conforme á la índole del sistema y garantiza mejor el acierto en la eleccion.

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

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

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

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

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

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

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

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

PÁRRAFO V

EL PROCEDIMIENTO POLÍTICO

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

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

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

En el proyecto de Constitucion se quiso, como he dicho, adoptar el sistema americano; pero fue preciso retroceder ante dos dificultades invencibles. Fue la primera: que el impeachment americano supone como condicion precisa la existencia de dos cámaras; y aunque se intentó llenar la falta de una, mediante combinaciones ingeniosas, se vió claro que estas no darian resultados satisfactorios, ni en punto á respetabilidad de la institucion, ni en punto á garantías para los acusados. La segunda razon fué: que una considerable mayoría de diputados estaba firmemente adherida á las doctrinas españolas, las cuales, no conociendo el procedimiento estrictamente político, no sabian ver las faltas de los funcionarios públicos, sino como delitos que debian ser castigados conforme á las leyes; es decir, como meras responsabilidades.

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

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

Si se tratara de un procedimiento exactamente político, yo no tendría inconveniente en que se encomendase á ambas cámaras; siendo una jurado de sustanciación y la otra de resolución. No adopto en cuanto á detalles el sistema americano; pero aceptando el principio fundamental, daría á la cámara popular la facultad de instruir el proceso y proponer la destitución é inhabilitación del acusado, y atribuiría á la federal el derecho de acordarlas. La declaración no produciría mas efecto que esa destitución y esa inhabilitación; pero impondría á la justicia ordinaria la obligación de proceder de oficio (menos en el caso de ofensa privada) al encausamiento y castigo del culpable.

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

En las faltas de los funcionarios públicos hay que considerar separadamente dos distintos males: primero, el trastorno de la administración pública y la violación de los deberes oficiales: segundo, la ofensa á la sociedad en general, ó en términos jurídicos, el delito en sí mismo. Para lo primero debe usarse el procedimiento político: para lo segundo el enjuiciamiento criminal. El primero no es propiamente judicial, porque no envuelve ejercicio de jurisdicción: es una atribución anómala, que yo llamaría de policía política, y que sin duda tiene grande importancia para el orden público. El segundo entraña jurisdicción en su acepción propia y legítima, y por lo mismo entra exactamente en la esfera del poder judicial. Por esto creo que el procedimiento estrictamente político puede y debe ser atribuido á las cámaras; pero ponerlas á juzgar la causa criminal es, á mis ojos, tanto como infringir el principio de división de poderes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PÁRRAFO VI

REFORMAS DE LA CONSTITUCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

Otra diferencia consiste en que la Constitución americana exige la ratificación de tres cuartas partes de legislaturas, y yo propongo dos terceras. Me fundo para esto en la consideración de que, exigiendo tres cuartas partes, el acuerdo es estremadamente difícil, y una insignificante fracción puede frustrar el pensamiento de la inmensa mayoría. Dos tercios es una garantía bastante, y es también el mayor sacrificio que racionalmente puede imponerse á la opinión general.

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

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

PÁRRAFO ADICIONAL

En vista del empeño con que el congreso de la Unión precipita el negocio de las reformas, es de temer que no se dignen considerar las cuestiones contenidas en esta tercera parte; pero confiando en que las legislaturas no estarán tan de prisa, me atrevo á esperar que les consagren toda la atención y estudio que reclaman. Si las creen graves é importantes, como realmente lo son, tienen

expedito su derecho; y no dudo que, sin consentir en que se hagan las reformas (como suele decirse) de golpe y zumbido, se esforzarán porque con ellas se consiga armonizar las instituciones, llenar sus vacíos y corregir sus defectos. Creo que aspirarán, como es justo, á que estas reformas sean las últimas, al menos por muchos años, para no estar conmoviendo á cada paso los cimientos del edificio político.

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

CUARTA PARTE

CUESTIÓN DE APLICACIÓN

PÁRRAFO I

LA CUESTIÓN EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE

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

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

¿Qué se entiende por régimen político de una nación? Vista la cuestión en el terreno de la práctica, debe entenderse: la combinación que se dá á los elementos de esa nacion, para que llene con mas facilidad y eficacia su mision de sociedad organizada. No se debe confundir el órden político con el órden social; pero se puede decir con absoluta propiedad, que el primero es la forma especial, el modo particular de obrar que se dá al segundo.

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

Se pretende que el órden político puede cambiar el órden social. Creo que lo puede hacer de una manera indirecta, lenta y muy trabajosa; pero sí, sobre una

institucion social bien arraigada, se quiere fundar una institucion polfítica, contraria, ó siquiera discordante, el resultado no es dudoso; la primera prevalecerá sobre la segunda; y esta no habrá conseguido mas que provocar una lucha estéril y perjudicial para ella misma: logrará desprestigiarse, despues de haber sido impotente.

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

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

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

La desmoralizacion del jefe cundio en las filas de todo su ejército. Mientras Santa-Anna caminaba para Veracruz, (puede decirse que entre una doble balla de soldados), sobre sus pasos se iban pronunciando los cuerpos en que más habia confiado; y cuando el prófugo levó anclas para dirigirse al extranjero, la ciudad de México y casi todas las de la República habian secundado el glorioso plan de Ayutla. ¿Habían cambiado de opinion, se habian convertido lealmente en campeones de la libertad, los mismos que tan rudamente acababan de combatirla y conculcarla? No, por desgracia; y los hechos vinieron muy pronto á justificarlo. ¿Cuáles fueron, pues, las causas que indujeron al numeroso ejército de Santa-Anna á abrazar la causa de la revolucion? El despecho de verse abandonado por su héroe; el aturdimiento causado por una situacion anómala que sus jefes no pudieron prever; el hábito inveterado de plegarse á las circunstancias, para despues conspirar mansalva. El ejército que despues fué llamado reaccionario solo hizo *un cambio de frente*, preparándose así para *tomar posiciones*; y no dilató en tomarlas.-Pero sigamos la historia.

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

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

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

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

Pero el mas grave y trascendental de los abusos era la acumulacion de inmensas riquezas en una mano avara é insaciable, que las bendecía, para que, no pudiendo ser tocadas de cofres afuera, tuvieran de cofres adentro una admirable virtud atractiva; que había formado de ellas una inmensa red, en que tarde ó temprano venían á aprisionarse todas las propiedades; que tuvo la habilidad de sustraerlas al comercio lícito, reservándose la libertad de prodigarlas, comprando la deslealtad, premiando la perfidia y espensando las azonadas y

motines. Tal fué el monstruo cuyos millones de cabezas se propuso cortar la ley de desamortizacion de bienes eclesiásticos.

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

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

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

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

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

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

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

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

hipotética formar la Constitución. Así la han formado; y por lo mismo no es extraño si contiene defectos y vacíos, que entónces no era fácil advertir y hoy se pueden corregir ó llenar.

Pero el congreso constituyente no podia conformarse con que su obra fuese un mero castillo en el aire. Profundamente convencido de que, sin la reforma social, no era asequible la perfeccion en el órden político; pero fatalmente precisado á decretar una Constitución, el único recurso que le quedaba era facilitar en esta la marcha y la consumacion de aquella. El medio mas apropósito era espeditar la accion del nuevo gobierno, haciéndola pronta á la vez que fácil. El congreso no vaciló en adoptar esa idea, y he aquí como procedió.

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

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

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

Réstame explicar porque se dió á la cámara la organización que hoy tiene, y por que se cuidó de imposibilitar al ejecutivo, no solo para impedir, sino también para enervar la expedición de las leyes. Después de tratar estos puntos, entraré á

examinar si la cámara única ha llenado los objetos especiales con que fué establecida.

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

El primer punto era fácil de resolver. Desde luego, la razon principal que se tuvo para establecer una sola cámara fué la necesidad de dar al poder legislativo una accion fácil y espedita; y esto con la deliberada intencion de que, consumando prontamente la reforma, fijase á la mayor brevedad posible el definitivo estado social del país. No es dudoso que la obra de la reforma correspondia al elemento nacional: los vicios orgánicos no lo eran de este ó aquel Estado, ni los afectaban en su calidad de tales; eran vicios de que adolecia la sociedad entera, y que debian remediarse por completo, estableciendo un perfecto nivel: por consiguiente en este punto, mas que en cualquiera otro, resalta con evidencia la necesidad de que el agente sea propiamente nacional.

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

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

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

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

No sucede lo mismo cuando la cámara es popular. Desde luego, el elemento federal tiene su natural representante en los Estados, que poseen

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

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

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

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

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

De lo dicho resulta: 1° Que el establecimiento de la cámara unitaria ha sido una desviacion de los buenos principios; pero autorizada por el alto interés nacional de llevar pronto al término deseado la reforma social del país. 2°. Que la

estructura y modo de obrar que se le dió, no eran los mas á propósito para garantizar una marcha reposada y tranquila; pero era el único modo de facilitar el pronto cambio de nuestro imperfecto estado social.

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

Pero causa cierta pena, cierta amargura profunda recordar, que casi todos ellos parecen no haber comprendido el principal objeto con que se estableció la cámara unitaria. Ninguna ley, ningun proyecto importante se ha presentado que revele el ánimo de poner una mano firme é inteligente en la grande obra de la reforma social. Si nos hubiéramos atenido á la acción normal del poder legislativo, la reforma no solo se habria estacionado en lo que pudo hacer antes de es pedida la Constitución; sino que, sufriendo la pena á que están irremediamente sujetos los reformadores inactivos, habria retrocedido. En ese sentido creo que podemos culpar á nuestros congresos: son responsables, no por no haber consumado, sino por no haber siquiera intentado.

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

decirse, el golpe de gracia á la ocupacion de los bienes del clero, declarando que dichos bienes eran y siempre habian sido propiedad de la nacion.

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

PÁRRAFO II

CUESTIÓN DE ACTUALIDAD

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

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

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

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

Además: hay la fatalidad de que, precisamente aquellas causas que por muy conocidas deben producir determinados efectos, entre nosotros producen exactamente los contrarios. El gran peligro de la cámara unitaria consiste en que

el poder legislativo, por ser demasiado espedito y no tener diques eficaces, se sobreponga al ejecutivo y pueda nulificarlo. Entre nosotros, ¡cosa singular! el ejecutivo se ha sobrepuesto al congreso, hasta el grado de hacerlo instrumento pasivo de sus miras, y ejecutor celoso de sus pensamientos. Esto procede, es verdad, de causas accidentales que ya indiqué arriba, y por eso me ahorro la pena de repetirlas; pero no debo abstenerme de observar que, si la dominación del poder legislativo sobre el ejecutivo es un grave mal, la de este sobre aquel constituye una monstruosidad sin nombre; porque es la subversión completa de todo instinto de orden, de toda noción de verdad y de toda regla de justicia. Donde el poder ejecutivo prepara y determina las revoluciones legislativas, el orden constitucional, el sistema representativo y la soberanía popular son una mentira. Si á precio tan alto y peligroso se ha de comprar la subsistencia de la cámara unitaria, es preciso abolirla sin demora.

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

Qué debe, pues, hacerse en situación tan delicada? Ya he dicho que mi opinión está indecisa; y ahora debo explicar que mi vacilación procede de que no está en mi arbitrio cambiar las opiniones ajenas. El congreso tiene necesidad de resolver la cuestión; y espera que la resolverá en el sentido más patriótico, más ilustrado y que mejor asegure los intereses nacionales. No debo dudar que los ciudadanos diputados, escuchando á su conciencia, han hecho ya el siguiente raciocinio: "El congreso constituyente consintió, á su pesar, en establecer una sola cámara con la mira, por cierto muy importante, de concluir la reforma social y dar complemento á la organización política. Si hubiera tenido arbitrio para crear una dictadura ó una convención extraordinaria, que llevase ambos objetos; de seguro habría organizado el poder legislativo normal, encomendando su ejercicio á dos cámaras. Si al discutir el proyecto de una sola, se le hubiera podido convencer de que esa no se ocuparía de la reforma, ni de las leyes orgánicas; indudablemente no la habría votado." Después de estas observaciones, es natural que los ciudadanos diputados, entrando en sí mismos, se hayan penetrado bien de los que les prescribe y exige su deber. Les dicta desde luego, votar en sentido de que haya dos cámaras; porque los principios, las conveniencias, el orden, la seguridad, las garantías, todo conspira á fundar la bondad de ese sistema. ¿Pero deben plantearlo desde luego? Resuelva antes su conciencia de hombres públicos y de hombres honrados las siguientes preguntas: ¿Se han de dedicar de toda preferencia á consolidar la reforma social y expedir las leyes orgánicas ofrecidas en la Constitución? ¿Se comprometen á no legislar en el orden común, sino solo sobre aquellos puntos en que haya absoluta necesidad de hacerlo? ¿Se forman el

propósito de esquivar las cuestiones de partido, y sobre todo aquellas que tienen un carácter personal ó de bandería? ¿Acuerdan desde hoy tener períodos extraordinarios de sesiones, en que solo se trate de cuestiones sociales y de leyes orgánicas? Si las contestaciones son afirmativas, harían muy bien en diferir el establecimiento de la segunda cámara, para la conclusion de las legislaturas que ha de seguir á la presente; bien entendido que entre ambas han de llenar en todas sus partes los dos grandes objetos mencionados. Pero si las cosas han de seguir como hasta aquí, si el congreso se empeña en desconocer su mision; entonces, ciudadanos diputados, lo más pronto es lo más provechoso; votad la segunda cámara, y que se establezca sin demora. La infraccion de los principios puede ser disculpada y hasta santificada, cuando se tiene seguridad de que va á servir para grandes fines sociales, políticos ó humanitarios; pero infringidos sin objeto, no es digno de séres racionales, ni menos de los que tienen la alta mision de trabajar por el bien y felicidad de una nacion.

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

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

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

CONCLUSIÓN

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

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

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

Segunda explicacion. Preciso á fundar mis razonamientos sobre el conocimiento de los hechos, he entrado á hacer apreciaciones que espresan mi inconformidad con la marcha de la cosa pública; y como hay la circunstancia de que desde la célebre convocatoria de 14 de Agosto de 1867 he desaprobado alta, si bien lealmente, la política oficial, pudiera creerse que las apreciaciones á que aludo eran un arma de partido, un medio poco digno y nada noble de satisfacer ódios políticos. No está en mi arbitrio cambiar los pensamientos ajenos, y ménos los de aquellas personas que por sistema se apartan del terreno de los principios, para no ocuparse sino de zaherir á los individuos; pero sí está en mi mano protestar, como lo hago bajo la fé de hombre honrado, que al tomar la pluma he

procurado despojarme de todo sentimiento apasionado, de toda aspiracion de partido. Los juicios que emito, las calificaciones que hago, son el resultado de mis estudios, son la espresion leal de mis convicciones, son si se quiere la manifestacion de mis deseos; pero con la mano sobre mi conciencia aseguro que he hecho todos los esfuerzos posibles para acallar la voz de mis pasiones. Si me he equivocado, lo cual es muy fácil, se me puede combatir victoriosamente; y este servicio á la razon y á la justicia será recibido por mí como un favor, porque de tal reputo el abrirme un camino hácia la Verdad.

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

