

Defensa del Estatuto Provisional

ESTATUTO ORGANICO, CIRCULAR HACIENDO OBSERVACIONES

SOBRE EL

Ministerio de gobernacion.—Exmo. Sr.—El día 22 de diciembre de 1855 tuve la honra de dirigir á V. E. el programa administrativo formal por el ministerio y aprobado por el Exmo. Sr. presidente de la república. En él se ofreció la publicación de un estatuto y de una ley de garantías individuales: ambas disposiciones quedaron formuladas por la secretaría de mi cargo desde los últimos días de aquel mes, y prontas para ser presentadas al consejo de ministros, á fin de que en él se examinasen concienzudamente. Pero la reaccion, que en aquellos mismos momentos atacó, no solo la existencia del gobierno, sino la de la nacion, impidió, como era natural, la discusion de negocio tan grave; porque ocupado exclusiva y constantemente el gobierno en contrariar el movimiento reaccionario, no tenía materialmente el tiempo indispensable para otra cosa que no fuese arbitrar recursos pecuniarios en el deplorable estado en que se hallaba la hacienda pública, organizar la guardia nacional y el ejército que debía combatir a los rebeldes, conservar á toda costa la tranquilidad en la capital, incesantemente amenazada, y fortificar el vínculo de union nacional, siempre necesario, pero mucho mas entonces, puesto que aprovechándose los enemigos de la libertad del alarma general, se empeñaban sin tregua en difundir especies que ó produjeran disturbios, ó cuando menos entibiases el sentimiento de adhesion y sustituyesen la amarga duda á la benévola confianza con que la república había correspondido al llamamiento del gobierno supremo. Difícil era en estas circunstancias, por no decir imposible, una tan grave discusion; y al buen juicio de V.E. no puede ocultarse, ni la necesidad en que el ministerio se vió de suspenderla ni la inconveniencia de expedir en tales momentos unas disposiciones, que al mismo tiempo que embarazaban la marcha del gobierno, que mas que nunca debía ser expedita, armaban con nuevos elementos el brazo ya levantado de los reaccionarios, que habrian hecho de la ley un nuevo y fuerte muro, tras el cual pudieran conspirar mas cómodamente.

Pasaron así los meses de enero, febrero y marzo, durante los cuales toda la conciencia, toda la vida fisica y moral de los ministros, se consagró exclusivamente á salvar la situacion; porque primero es ser, que ser de un modo mas o menos conveniente. Cumplido este sagrado deber, el Exmo. Sr. presidente sustituto, luego que regresó de la campaña, dispuso abrir la discusion del estatuto; pero las gravísimas atenciones del momento, que imprescindiblemente han ocupado al gobierno, han sido causa de que ese exámen no haya podido hacer-

se con la brevedad que todos deseábamos; porque no debiendo ser discutidas someramente materias tan trascendentales á la felicidad de la república, era preciso aplazar la discusion, cuando de improviso se presentaba un negocio que requería pronta resolucíon; y así de uno en otro día se dilató la aprobacion final del estatuto hasta el 15 del corriente. Hoy tengo la honra de remitirlo á V.E. haciéndole acerca de él algunas indicaciones, que el Exmo. Sr. presidente ha creído muy á propósito, ya para explicar algunos de sus conceptos, ya para fundar la necesidad ó conveniencia de otros.

El estatuto es provisional; porque solo regirá el tiempo que tarde en sancionarse la constitucion. Mas como aunque esta, segun todas las probabilidades, se terminará muy en breve, no es imposible que dilate algunos meses, atendidas la naturaleza de la obra, que requiere largas discusiones, y la índole de los cuerpos deliberantes, que siempre ofrece dilaciones indispensables. El Exmo. Sr. presidente ha creído necesario por lo mismo, que el estatuto no solo comprenda la organizacion provisoria del gobierno general y de los locales, sino también todo lo relativo á los derechos y obligaciones de los habitantes de la república, de los mejicanos y de los ciudadanos, á fin de que en este período haya una regla fija que decida muchos casos que diariamente ocurren, en particular con los extranjeros, y que frecuentemente turban la armonía de las relaciones internacionales.

El estatuto en general está tomado de la Constitucion de 1824 y de las Bases orgánicas de 1843; porque en uno y otro código se encuentran consignados los principios democráticos. Se han introducido sin embargo pensamientos nuevos y se han hecho alteraciones importantes, porque las ideas de mejora y de progreso que forman el programa del gobierno, han exigido concesiones en favor de los extranjeros y mayores explicaciones en algunos puntos, que acaso no se habian considerado antes como necesarias. Las cuatro primeras secciones contienen, pues, verdaderos principios de libertad y de justicia. No entrará el ministerio al exámen de cada uno de ellos; pero tampoco dejará de explicar un punto en que puede argüírsele de contradiccion mismo.

En el programa de diciembre se dijo: Que la ley de guardia nacional tendria por base la libertad de los ciudadanos para inscribirse, menos en el caso de guerra extranjera. Tal era en efecto la opinion del gobierno; y así lo hubiera establecido, si observaciones fundadas en la experiencia no le hubieran hecho variar. El principio intrínsecamente considerado es incuestionable; pero como también lo es el de que todo mejicano tiene obligacion de contribuir á la defensa de su patria, la cuestion queda reducida á esta precisa alternativa: á esa obligacion se cumple en el ejército ó en la guardia nacional. Y como en una ley fundamental no se debe entrar en pormenores, que son propios de las secundarias, pareció mas conveniente establecer el principio absoluto y dejar á los reglamentos particulares la aplicacion. Queda, pues, establecido á los reglamentos el deber: el modo de cumplirlo se declara en la ley orgánica respectiva.

La seccion primera requiere tambien una franca explicacion. No conociéndose aún cuál será la forma de gobierno que la Constitucion declarará, el Exmo. Sr. presidente ha creído que lo único que el estatuto debia hacer, era consignar como artículo primero las palabras mismas del plan de Acapulco, que además de ser una verdad, dejan abierta la puerta para establecer la federacion ó el centralismo; porque ni á aquella ni á este se opone la declaracion de que la república es una sola, indivisible é independiente, puesto que la independencia de los Estados en la forma federativa solo debe ser en lo que corresponda á su régimen interior.

El artículo segundo conserva la division del territorio; y para dictarlo en esos términos, ha tenido presentes el gobierno dos razones de suma importancia. La primera es, que siendo el plan de Ayutla la ley suprema, y habiendo sido respetada por él la division territorial, no parece que el gobierno debe variarla; tanto mas, cuanto que en la formacion del consejo se consignó expresamente la representación especial de cada una de las localidades entonces existentes; principio reproducido despues en la convocatoria.

Es la segunda, que habiendo mil pretensiones sobre este particular, la resolucion pudiera producir conflictos que es preciso evitar, ínterin los representantes del pueblo deciden definitivamente de la suerte del país. No es esto decir que el gobierno esquite las dificultades: su conducta en los cinco meses que cuenta de existencia, es una prueba palmaria de que tiene la resolucion suficiente para arrastrar peligros de mas gravedad; pero cree que tiene obligacion de respetar la ley á que debe su origen, y entiende además que resolucion tan importante es mucho mas propia de la Constitucion que de un estatuto provisional puesto que á la formacion de aquella contribuyen con sus noticias y con su voto los representantes de los pueblos mismos, cuya localidad se varía, siendo en consecuencia mejor conocidas las necesidades y mucho mas probable el acierto en la resolucion que se dicte.

La seccion quinta es la ofrecida ley de garantías individuales, y en general está tomada del acuerdo aprobado por el último senado constitucional. Como en esta cámara fué escrupulosamente discutido el proyecto, el gobierno cree haber acertado, adoptándolo con las modificaciones que han parecido necesarias y que son la consecuencia de los principios de progreso y de justicia proclamados por la administracion. La libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad, están suficientemente garantias, y los ciudadanos pueden vivir tranquilos bajo la égida de la ley, que imponiendo reglas al poder supremo, asegura á la sociedad contra los avances del despotismo y pone freno á las pasiones, que muchas veces visten con su vergonzosa librea los actos que deben ser únicamente frutos de la razon y de la justicia. En esta seccion se proclama la abolicion de la esclavitud, se establecen bases para el servicio personal, se declara la libertad de la enseñanza, se prohíben todos los monopolios, las distinciones, los privilegios perjudiciales, las penas degradantes y los préstamos forzosos: se restringe la pena de muerte, ya por desgracia no se puede aún decretar su abo-

licion completa; se establecen las penitenciarias, se respeta la propiedad, y en suma, se hacen efectivos los principios de libertad, orden, progreso, justicia y moralidad que el gobierno proclamó desde el instante primero de su instalacion. La república verá si en cuanto ha sido posible, se han cumplido las promesas hechas en 22 de diciembre de 1855.

La seccion sexta comprende la organizacion del gobierno general. Como sean cuales fueren las opiniones de las personas que forman el gabinete, hay un principio superior á ellas, que es el plan de Ayutla, dejándose como es debido á la Constitucion, declarar cuál haya de ser la forma de gobierno, el estatuto ha tenido que reconocer la dictadura que el citado plan concedió al presidente de la República. Por esto se previene en el artículo 81, que el jefe del Estado ejercerá todas las facultades que no se señalan expresamente á los gobernadores y jefes políticos; porque de otra suerte habrá treinta dictadores, lo cual seria en verdad el colmo del mal. La unidad del poder en las actuales circunstancias es de todo punto indispensable, á fin de reorganizar los diversos ramos de la administracion pública, que es el deber que al presidente impone el referido plan; y mal pudiera desempeñarlo si las localidades pudiesen obrar con una libertad absoluta. Si el congreso constituyente restablece la federacion, los Estados arreglarán su administracion interior, segun las facultades que para hacerlo les señale el pacto fundamental; pero entre tanto es preciso que se reconozca un centro de donde emanen todas las medidas que se crean convenientes para desarrollar la idea esencial de la pasada revolucion. Las importantes reformas que hay que introducir en todos los ramos administrativos, se frustrarian sin duda alguna, si la suma de poder que se halla depositada en las manos del supremo magistrado de la nacion, se erogase entre las autoridades locales; porque prefiriendo cada una de ellas, como es muy natural, el interés de sus ciudadanos, resultarian contradicciones monstruosas, que harian estériles las mejores medidas, y que produciendo necesariamente graves disgustos entre los habitantes de los distintos Estados, derramarian por todas partes un gérmen de desgracias que mas tarde nos hundiria en conflictos acaso irremediables.

¿Y á qué riesgo tan inminente no se expondría entonces la unidad nacional? Si el plan de Ayutla dispuso que cada Estado se organizara por sí solo, fué porque siendo indispensable levantar gobiernos libres al rededor del gobierno opresor para destruirlo, tambien lo era pasar momentáneamente por esa irregularidad que se opone abiertamente al artículo tercero del citado plan. Era un elemento revolucionario; era la dislocacion del poder tiránico; era una arma terrible para estrechar los límites del despotismo y ensanchar los de la libertad. Pero una vez establecido el gobierno, hijo de la revolucion, la dictadura que proclama el artículo referido, quedó en las manos del presidente de la república; porque de otra manera no se puede concebir cómo el jefe supremo del Estado puede, en uso de las amplias facultades de que se halla investido, reformar todos los ramos de la administracion pública, atender á la seguridad é independencia de la nacion, y promover cuanto conduzca á su prosperidad, engrandecimiento y progreso.

El continuo estado de alarma en que hemos vivido desde el mes de octubre, ha impedido esta designacion de las facultades que corresponden á los gobernadores; y si bien el buen juicio y el patriotismo de estos dignos funcionarios, han sido verdaderos elementos de orden que han conservado la tan necesaria armonia entre el poder general y los locales, V.E. conocerá que es indispensable un arreglo formal que cierre la puerta á diferencias siempre desagradables y muchas veces positivamente perniciosas.

Pero como el Exmo. Sr. presidente sustituto está muy distante de querer ejercer una dictadura sin limites, ha marcado la línea de sus atribuciones y señalado los derechos de los ciudadanos para los casos ordinarios. Sin embargo, como hay momentos de supremo peligro en que la salud pública debe ser la única ley, el artículo 82 declara, que para defender la independencia ó la integridad del territorio, para sostener el orden establecido ó conservar la tranquilidad pública, el gobierno puede usar del poder discrecional. Esto es tanto mas necesario, cuanto que de otra manera las garantías individuales servirian no mas de escudo á los revolucionarios, con positivo perjuicio de la sociedad. Esta tiene tantos derechos ó mas que los individuos para ser atendida; y aunque el deber y la voluntad del gobierno son no lastimar á los ciudadanos, como su primera obligacion es salvar á la comunidad, cuando por desgracia haya que elegir entre esta y aquellos, el bien público será necesariamente preferido.

Este poder discrecional en ciertos momentos es de todo punto indispensable, aun en un régimen constitucional, y la historia de nuestras revueltas nos prueban en mil y mil páginas, que la falta de una autorizacion semejante en la Constitucion de 1824, ha sido la causa de la mayor parte de nuestros males. Fresca está aún la memoria de 1852, y V.E. podrá fácilmente recordar que todas las dificultades, todos los obstáculos con que tuvo que luchar el general Arista, fueron debidos á la falta de ampliacion de sus facultades. Preciso era emplear los medios legales para reprimir la conjuracion, que era dirigida desde el seno mismo del congreso, donde por una fatalidad habian entrado hombres, que con el corazon seco de honor y de lealtad, abusaban del puesto; que envueltos en la inviolabilidad de representantes del pueblo, á quien desdeñaban, habian convertido las cámaras en clubs revolucionarios; que negaban al gobierno cuanto pedia, y de mal en mal nos llevaron el hondo abismo en que estuvimos sumergidos durante veintisiete meses. Si el presidente hubiera podido obrar con mas libertad, es fuera de duda que no habria triunfado la revolucion de Jalisco.

Pero seria extenderse demasiado pretender demostrar lo que todos hemos palpado. No ha habido gobierno que no haya necesitado facultades extraordinarias; y este hecho indudable prueba, que en ciertas circunstancias es absolutamente necesario el poder discrecional. Y si esto es cierto bajo un gobierno normal, ¿qué deberá decirse cuando se trata de una administracion, que por su propia naturaleza tiene que usar de facultades omnímodas? El plan de Ayutla crió una dictadura; y si el Exmo. Sr. Presidente ha creído de su deber limitarla

para los casos ordinarios, quiere muy justamente conservarla para aquellos en que se interese la salvacion del Estado, que es la primera, la mas esencial, la mas sagrada de sus obligaciones. ¿Cómo podrá responder ante la historia el gobierno actual, á la acusacion que con sobrado fundamento se le haria, de haber dejado triunfar una reaccion, que acaso diera por resultado la pérdida de la nacionalidad, por haber observado hasta en sus últimos ápices las fórmulas legales? Las garantías que la sociedad concede á los individuos, no deben nunca convertirse en armas contra ella misma; porque ante el interés comun desaparecen los intereses particulares.

Pero si bien la suprema necesidad obliga al Exmo. Sr. presidente á conservar esa dictadura, quiere dar á los mejicanos una nueva prueba de su recta intencion, prohibiéndose la imposicion de la pena de muerte y de otras, aun en los casos extremos. Cree S.E. que solo la ley por sus órganos comunes pude disponer de la vida de los hombres; por consiguiente, aun en los casos en que conforme al artículo 82 use el gobierno del poder discrecional, esto es, aun cuando cesen las demás garantías, la de la vida será escrupulosamente respetada. De esta manera se combinan la seguridad pública y los derechos de los ciudadanos, en cuanto es posible, en las circunstancias excepcionales de que habla el artículo referido.

Las demás disposiciones de la seccion sexta, contienen principios de órden administrativo, que probaran á la república el deseo que anima al gobierno de hacer el bien del país que le ha confiado su destino. Una de ellas prohibe al presidente enagenar parte alguna del territorio: su simple lectura revela su importancia y da una nueva garantía. Otro declara la responsabilidad de los ministros; sobre este particular nada dijo el plan de Ayutla, pero la conciencia de los individuos que forman el gabinete, ha suplido esa falta, á cuyo fin se ha dispuesto que los juicios de responsabilidad que contra ellos se sigan, sean decididos por la suprema corte de justicia, prévia declaracion del consejo. Que el tribunal supremo deba conocer en estos casos, se comprende con solo considerar, que se trata de faltas oficiales; y en cuanto á la declaracion del consejo, el gobierno ha creido encontrar un precedente fundado en la ley de 23 de noviembre, que exige esa misma solemnidad cuando se trate de juzgar á los magistrados de la suprema corte. Por los delitos comunes los ministros serán juzgados por los tribunales ordinarios.

Poco tendré que decir respecto de la seccion sétima. El poder judicial, independiente en el ejercicio de sus funciones, será desempeñado conforme á las leyes vigentes, prohibiéndosele toda intervencion en los negocios administrativos; porque así debe ser para que conserve la imparcialidad que tan necesaria es para la buena administracion de justicia.

La seccion octava comprende las bases para la organizacion de la hacienda pública. En ella se dividen los bienes y rentas entre la nacion, los Estados y las municipalidades: pronto se expedirá la ley que clasifique esas rentas, y en ella

se cuidará de señalar á las localidades las que basten para cubrir sus gastos particulares, y se fijarán tambien los fondos comunales, para que evitándose así la confusion sirvan todas á sus peculiares objetos y no se distraigan nunca de las atenciones á que estén destinados. El gobierno supremo, convencido hasta la evidencia de que el desarreglo de la hacienda ha sido el cáncer que ha destruido todos los elementos de buena administracion, se empeñará con eficacia en organizar el sistema tributario conforme á los principios proclamados; pero procurando no cegar una fuente antes de tener preparada otra. Conocidas son las opiniones del Exmo. Sr. presidente en esta materia: no dude por lo mismo V.E. de que consagrará á este ramo tan vital todo su esfuerzo, a fin de librar el poder público de esa terrible necesidad de buscar hoy los recursos para mañana. Grandes son los medios que la república ofrece; pero grandes tambien las dificultades que presenta una buena combinacion rentística. El gobierno emprenderá la obra con resolucion, la seguirá con constancia y la ejecutará con toda la buena fe que caracteriza al jefe del Estado. S.E. espera del patriotismo de los dignos gobernadores, que le auxiliarán en tan delicada empresa, de la cual pende en su mayor parte la consolidacion del orden público, y por consecuencia natural el triunfo completo y duradero de la libertad, el progreso y la prosperidad de la república.

La última seccion detalla las facultades de los gobiernos locales: ellas sin duda son las que bastan para la administracion interior en el presente período; y si respecto á las mas esenciales se previene que se dé cuenta al gobierno supremo, V.E. conocerá que esta prevencion es consecuencia precisa del plan de Ayutla, y que además es indispensable para uniformar la marcha administrativa. La conocida rectitud del Exmo. Sr. presidente, y su ardiente deseo de hacer el bien de la patria, aseguran plenamente á las autoridades locales de la eficacia con que serán atendidas las necesidades de los Estados, y del paternal empeño con que el gobierno general cuidará de la mejora y del progreso de todos y cada uno, combinando sus varios intereses, y estableciendo entre ellos las diferencias que exigen su situacion topográfica, sus producciones agrícolas, su industria ó sus giros mercantiles, circunstancias que requieren modificaciones indispensables en muchos de los actos administrativos. V.E., con el conocimiento práctico de los negocios de ese Estado, podrá facilmente indicar los medios mas á propósito para desarrollar los elementos de riqueza que encierra el territorio cuya felicidad le está confiada, seguro de que el Exmo. Sr. presidente recibirá agradecido las noticias que V.E. le comunique; porque así pondrá en sus manos los medios de llevar á gloriosa cima la noble tarea de hacer próspera y feliz á nuestra amada patria.

Tales son los fundamentos en que descansa el estatuto. El gobierno ha debido obrar conforme con la situacion en que se encuentra colocado; y por lo mismo se promete que los pueblos vean el sistema administrativo que establece, si no como una obra perfecta, porque no lo es seguramente, á lo menos como un testimonio auténtico del empeño con que quiere combinar los principios de libertad y progreso con los de justicia, orden y moralidad. Corta será la

duracion del estatuto; porque la Constitucion vendrá muy en breve á decidir definitivamente de la suerte de la nacion; mas entre tanto habrá una norma segura que guie á las autoridades y á los ciudadanos; que marque á las primeras la órbita de sus facultades, y á los segundos la de sus derechos: que señale á aquellas sus deberes y á estos sus obligaciones; y que asegure á las unas el respeto y la obediencia de la sociedad, y garantice á los otros contra los excesos de la arbitrariedad y contra el extravío de las pasiones.

Terminada felizmente la guerra civil, tiempo es ya de que todos pongamos nuestra piedra en el grande edificio de la prosperidad nacional. El gobierno llama á su derredor á todos los mejicanos, y les exhorta el olvido de las pasadas rencillas, para que consagrándose cada uno en la esfera en que le haya colocado la Providencia, al adelantamiento público, se emprendan las mejores materiales, que son las pruebas vivas de la prosperidad de las naciones, y se fecunden tantos y tan admirables elementos como la mano del Criador derramó espléndidamente en la república mejicana. El Exmo. Sr. presidente lo espera así del patritismo de sus conciudadanos, y no olvidando nunca que es todo de su patria, defenderá á todo costa la independencía, conservará á toda costa la unidad nacional, y tambien á toda costa sostendrá la causa santa de la libertad y de la justicia, y reprimirá el desórden donde quiera que se encuentre; porque convencido de la suma inmensa de poder que el pueblo ha depositado en sus manos, le impone inmensos deberes, está resuelto á medir su conducta con la nacion por el tamaño de la confianza que de ella ha merecido.

Reitero á V.E. mi aprecio y consideracion.

Dios y libertad. Méjico, mayo 20 de 1856.

Lafragua