



www.senado2010.gob.mx

www.juridicas.unam.mx

DOCUMENTO 14

El Sistema de dos Cámaras (fragmento 1870)

Se hace una comparación entre el uso de un sistema de una y dos cámaras, obteniendo así los inconvenientes y beneficios que puedan existir. Finalmente, se declara a favor de la restauración del Senado.

El Sistema de dos Cámaras y sus Consecuencias. (fragmento)

La cuestion de conveniencia.

Párrafo I.

Inconveniente 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 derivacion 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 situación y circunstancias normales. Si así no fuera, se necesitaria tomar en cuenta esa situación y esas circunstancias anormales; como me veré precisado á hacerlo cuando trate la cuestión especial y de aplicación respecto de México.

No es posible que las instituciones humanas alcancen la perfección absoluta; porque el hombre, ser imperfecto y limitado, no cuenta sino con una capacidad, ni puede disponer sino de medios, que también 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 e inconvenientes del sistema de dos cámaras con las ventajas e inconvenientes del de una sola; y espero demostrar que el primero es preferible, y con mucho, al segundo.

Como hay contraposición entre ambos sistemas, se pude 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 apreciación, y por eso he cuidado de restringir la regla llamándola casi general, que vale tanto como admitir diversas excepciones.

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

1º 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.

2º 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 mas absoluto despotismo. Tal abuso seria muy remoto en el sistema de dos cámaras; y la razon es clara. Una corporacion, por numerosa que sea, puede alucinarse, apasionarse, encapricharse; mas no es fácil que los dos cuerpos mas elevados y respectables 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 agena;" ha dicho Laboulaye: yo agrego que mucho menos puede serlo en su propio juicio. Se vé, pues, que las mismas cámaras se sirven de mútuo correctivo.

3º Una sola cámara puede ser arrastrada por un discurso brillante, por una impresion pasajera, 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 victimas de una misma alucionacion. Los resortes que pueden ser efficaces 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 discussion calmada, y en esta, la razon reposada buscará la verdad y procurará la armonia, únicas que pueden conducir al acierto.

4º La consideracion anterior es susceptible, bajo otro aspecto de un desarrollo importante. Basta conocer un poco el corazon humano, para convenirse 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, dificultades que allanar, y el único medio de lograrlo es tener razon y obrar en justicia; entonces 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 un a breve expresion la triste verdad, que la experiencia 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 circunspección, con mas estudio; y sobre todo las retrae de lanzarse en el campo de las injusticias.

5º 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 e inteligente de una buena politica. Una sola cámara que se renueva totalmente en cortos periodos, 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 e inconsistencia; es mas perjudicial todavía en lo que mira á las relaciones esteriores. Mucho se puede decir sobre tan importante materia; pero prefiero copiar á un autor americano, porque, refiriéndose á una época que fué delicada para los Estados Unidos, sus apreciaciones son exactamente 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 Confederacion la América sufrió los mas serios 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 instabilidad de sus consejos y con el embarazo de sus negocios.”

Sin contar estos inmensos peligros, bastaría considerar que las potencias extranjeras no entran de buena voluntad en conexiones permanentes, en formales tratados, con un país cuyas leyes no son estables, cuya tranquilidad no está asegurada, cuyo estado habitual es el desorden y la fluctuación.

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

6º La falta de educación 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 Union. Llegan á éste sin conocer la alta política, acaso sin tener nociones precisas sobre derecho constitucional, é ignorando del todo la táctica parlamentaria. Un número reducido de personas, que conocen el manejo de los negocios, que ya tienen una opinion formada, que acaso han celebrado compromisos y contraido conecciones 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 expresion 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 si puedo testificar que, cuando muchos de ellos llegan á espeditarse en el despacho, ya su tiempo está por concluir, y ya, sin pensarlo, se han 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 satisfaccion 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 federal, habria consentido en que la Constitucion fuese reformada por una ley secundaria. Pues tal cosa ha sucedido en la ley de amparos; porque la Constitucion dijo, que debía 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 Constitucion; sino que admitió y tiene pendiente una acusación contra siete Magistrados, que, considerando vigente el artículo 126 de la misma Constitución, han obrado segun su tenor literal.

Dígase tambien si esa segunda cámara habria consentido en que la soberanía de los Estados fuese invadida, como notoriamente lo fué, en la ley llamada de plagiarios. El Congreso de la Union 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 habria tolerado tan ruda invasión; y habria ahorrado la injusticia de que se llamase cómplices de los pla-

giarios á los que no han hecho mas que acatar el sentido comun, 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 habria trabajado sin descanso por establecer una política verdaderamente nacional, porque la Constitucion fuese una verdad, y la independencia de los Estados un hecho.

7º 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 población europea, que de años atrás está viiniendo 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 Unión, 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 tenian 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 creido 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, tendría explicación plausible. Las poderosas razones en que se funda-

ron los Estados Unidos, son aplicables á México, por mas que no haya proporcion entre la inmigracion que uno y otro recibe; y acaso esa misma diferencia sea una razon de mas, supuesto que México tiene obligacion y necesidad de ver el porvenir. Pero celebrar semejante tratado con los Estados Unidos, es uno de los mas 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 mas propiedad, desprecian la nacionalidad mexicana: casi todos los que vienen al país, cuidan mucho de estar diciendo siempre americanos; de manera que con toda seguridad puede decirse, que no hay un diez por ciento y 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; en que se naturalizan, ó tienen hijos ó adquieren bienes raíces en el país; y para no tener las obligaciones, basta, segun el tratado, que antes de cinco años se digan extranjeros, ó vayan a los Estados Unidos.

Si vemos el negocio con relacion 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 interes en recobrar su nacionalidad americana; pero una vez adoptada, ¿se puede decir con seriedad que tenga interes 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 á vivir en una cabaña.

Méjico, 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 im-

posibles, las condiciones de igualdad. Esto está en la naturaleza humana, por mas que repugne á la justicia.

¿Qué debe, pues, esperarse de la comision 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 vice versa.

Como si esto no bastara, se cuidó de acordar que la comision 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, o gestionar sin resultado.

Aun no es esto todo: se ha nombrado para tan importante comision 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 decho 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 en favor de los americanos. . .?

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

1º La estricta reciprocidad, entre una nacion 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 pude 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 darian 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 a 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. Entonces, el deber de México es favorecer su propia producción, estimularla, crearle alicientes y facilidades; y no ahogarla, concediendo al extranjero privilegios, so pretesto de una mentida reciprocidad. Lo que México debe hacer es atraerse á los productores extranjeros, favorecerlos, aclimatártolos, asegurarles un porvenir mexicano.

Pero nuestros hombres parecen ignorar los mas óbviaos 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 acaso, 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 expresa en unas cuantas 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 apropián 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 politica internacional de México, debe consistir en *dar todo lo posible á los extranjeros que se hacen mexicanos y solo lo estrictamente necesario á las nacionalidades extrañas*.

2.^a 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 alarmaar 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 alemán no quiso ceder. ¡Qué razon es esta, Santo Dios! ¿Cónque México debe ceder cuando los extranjeros no ceden? ¿Cónque 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 alemán tocaba ceder; y que de seguro habría cedido ante una negativa, que pudo ser tan enérgica, como era justa y raciona.

México se hallaba en una brillante situación. Las naciones europeas habían cumplido los tratados anteriores á la guerra de intervencion: sus intereses las abian de precisar á celebrar otros nuevos; y esta era la ocasión de corregir los errores en que abundaban los antiguos. Para que la posición de México fuera mas expedita y desembarazada, la primera nación que se presenta es la Confederación del norte de Alemania, con quien no había 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 la 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 procederia con esa ligereza, con esa indolencia, con esa falta de atencion y de interes. Esa cámara estudiaria, 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, politicos experimentados arreglaron sabiamente sus relaciones internacionales; pero México, que no tenia 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 pais, concentradas en una cámara federal, se esfuerzen por lograr lo contrario.

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

La Union americana se formó, cediendo los Estados una parte de la soberania que poseían en toda su plenitud. La primitiva Union 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

Union americana tenia que vencer la resistencia de los Estados: la Union mexicana necesitaba educarlos para la vida independiente.

La causa principal de la caida de nuestra Constitucion de 1824 fué que los Estados no supieron comprender, ni menos llenar, su alta mision de entidades soberanas. Es que la raza mexicana ha tenido una marcada propension á la obediencia pasiva; y esta disposicion natural habia sido fomentada por tres siglos de opresion. 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 administracion 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 corazon hacia el sistema federal. La Constitucion de 1857 se formó ya con mejores elementos: se consideró á los Estados como entidades preexistentes, se les amplió é hizo mas fácil el ejercicio de la vida propia, se fué mas consecuente con los principios y con la índole del sistema.

A pesar de estos esfuerzos, el hábito de obedecer al centro en todo y para todo subsiste todavía; y es poderosamente impulsado, primero por la legislacion civil anterior, que es en parte monárquica y en parte central, y luego por la esplotacion antipatriótica que de esa misma propension han hecho los funcionarios federales.

Necesitamos, pues, dar impulso al principio federativo: necesitamos llevarlo hasta su último desarollo. El medio de lograr esto, es infiltrarlo en la vida del gobierno nacional, por medio de una segunda cámara, que sea el representante directo y activo de los Estados.

9º Otra última consideracion, tambien peculiar á México. Se ha observado en todas partes, y está 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 fácil de realizar en una que en dos cámaras: nadie dudará tampoco que es un grave peligro, para cuya conjuracion deben emplearse todos los medios que aconseja la prudencia. Este mal general, en México ha tomado proporciones muy alarmantes, y ha causado ya perjuicios de mucha trascendencia, que es preciso cortar de raíz. Designaré las cámaras, y ellas mismas indicarán el remedio.

El ejecutivo tiene diversos recursos, que fácilmente puede convertir en medios de corrupcion. Aparte de los notoriamente inmorales, como son el cochecho, la colusion por intereses y otros semejantes; tiene los del favoritismo, la parcialidad, la colacion de empleos ó comisiones lucrativas, las influencias del poder y otros muchos, que se emplean cautelosamente segun las circunstancias. Pero á estos, que son de todo tiempo y lugar, hay que agregar otros de

que puede hacerse y se ha hecho una escandalosa esplotacion. 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 hábil, que casi es infalible por esos medios contar con una mayoría. Se procura hacer diputados á hombres sin patrimonio propio y cuyo porvenir está cifrado en depender del gobierno; ó se buscan jóvenes que comienzan á ejercer una carrera ó bien no la tienen, y estos vienen á hacer de la política una profesion lucrativa, un modo de vivir, y 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 á el interes personal dan por resultado la corrupcion. Sé que este cuadro nada tiene de consolador; pero la esperienza 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 orizonte político. Y si nos metemos á analizar todos y cada uno de los actos de nuestra pretendida vida constitucional. . . ;oh! tendriamos 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 aceptaría con gusto la dictadura de un solo hombre, si se me garantizara que este había 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, además de las 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 amplio 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 inspección debía 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 desorden y la anarquia mas completos. Si el choque es inneitable, si habia de venir despues de consumados los actos, y entonces era un mal grave; lo cuerdo, lo lógico, lo debido es abrir á los intereses un campo legal, antes de la expedicion de las leyes, y precisamente al tratarse de expedirlas. 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 expresion de la convencion nacional y de la armonia 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 díques 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, discussion 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. Ademas, 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 aristocrática: su base es la concentración de ciertas clases, de ciertas categorías, que tienden siempre á sobreponerse al comun de 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 mórmias 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 podia dejar de serlo cuando la aristocracia entra como elemento esencial en la forma politica 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 fantasía. No se puede tomar á lo serio 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 federal, es la mano con que los Estados intervienen en la administracion 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 Constitucion, es el baluarte de la libertad, es el centinela avanzado de la autonomia 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 ultimo, todos sin excepcion, les dirán que es la rueda mas importante de la máquina politica; todos les manifestarán el respeto mas profundo por esa admirable institucion, que reune hoy todas las simpatias. Aunque no fuera mas que esto ultimo: ¿no es mucha presuncion considerar como contraria á la democracia una institucion, que así venera el pueblo mas 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 Republica 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 clases privilegiadas que creó la

Constitucion 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 abrian la puerta solo á las móminas 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 separacion. Ilústrese la cuestión con cuantos ejemplos se crea convenientes; pero aplíquense con oportunidad y con criterio.— Yo difiero de la comision en diversos puntos que después expresaré: ella ó yo, tal vez ella y yo estamos equivocados; pero se equivocan más los que con los errores de una institución pasada, quieran combatir á una nueva, cuya más 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 razon, hablando de los individuos. La verdad de este principio es más 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 consagrare después en el lugar oportuno; pero de seguro no es tan poderosa, que por consideración á ella, debiera desistirse del sistema de dos cámaras.

Cuestiones consiguientes al restablecimiento de dos cámaras.

Párrafo I.

Organización de ambas.

Para que la división del poder legislativo en dos distintos ramos surta sus benéficos efectos, es preciso procurar, y con muy esquisito empeño, que cada cámara tenga la organización más 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 concurran 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 docientes personas capaces de desempeñar las funciones de representantes del pueblo. Ademas, porque tal acumulacion de votos seria embarazosísima. En seguida, porque el cómputo seria escesivamente laborioso. Y todavia, 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 tenian tres grados: el pueblo nombraba electores primarios, estos secundarios, y reunidos los últimos, hacian 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 temor, 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 correspondian, 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 elecciones 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 Constitucion de 1857.

En el Congreso constituyente fuí sobre esta materia de los menos liberales. Todavia 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: "todavia no es tiempo." No me empeñaré en probar que tuve razón; pero si 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 á sus representantes; sino ademas que en la elección deben obrar con absoluta inde-

pendencia y libertad. Yo redactaría la parte relativa de la Constitucion en estos términos:

1^a 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.

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

3^a 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 comision 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 eleccion.

Respecto del primer punto, la razon 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 razon exijo la calidad de instrucion, porque esta, y la rectitud de intenciones son la garantía que se debe buscar.

Se objeta que de este modo se forma una corporacion 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 instrucion, de probidad y rectitud deben ser preferidos para miembros de una corporacion tan elevada y de mision 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 pretendería tutorearlos en la eleccion de sus representantes? Tal empeño no podria explicarse 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 las elecciones, 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 federación; 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: esta se las han dado legislativas, en las cuales no caben las funciones electorales con que ahora se pretende investirlas. — Los legisladores constituyentes de los Estados, obraron bajo el supuesto preciso de que el legislativo de la Union residiría en una sola cámara. ¿Cómo podría 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 podía existir?

¿Se dirá que el artículo reformado va á conferir á las legislaturas ese derecho? Sería una usurpación 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 convertiría en prerrogativa de uno de sus poderes; lo cual es falsear los principios.

Acaso se diga que, como en el plan propuesto por mí, 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 misión legal, que dictar en uso de sus facultades una ley electoral. Dictando la ley una legislatura ejerce la misión que el Estado le ha conferido; la ejerce conforme á su constitución 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 comisión del Congreso, que el medio más expedito de hacer la elección 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 difiero 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

tiendo 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 establecería 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 a presentar y procuraré desarrollar mi pensamiento.

No puedo ser partidario del *veto absoluto*, como derecho del ejecutivo; porque con él se deja a su discreción la existencia de las leyes: le basta decir "no quiero," para que una ley no llegue a serlo. Tampoco acepto el *veto suspensivo* concedido a solo el ejecutivo porque una de dos cosas; o el Congreso puede insistir a la simple mayoría en la ley observada, y entonces el voto es nominal, no haciendo más que dilatar el cumplimiento de la ley: o 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 o 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 considera como mero contrapeso. Esta es la especialidad de mi sistema, que voy a ver si me es dado explicar.

Un proyecto de ley, sea el que fuere, rara vez puede afectar directa y principalmente a los dos grandes intereses nacional y federal: lo regular es que afecte directamente a 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, expedita 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 a su principio, vienen a coincidir en el resultado. Si el interés directo y dominante es el nacional, a 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.

Según esta teoría, al tratarse del interés nacional, el voto de la cámara popular es el que expresa ese interés, y por lo mismo es el directo: el de la otra cámara

ra 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. Esas 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 modificación del voto 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 cualquiera clase deben iniciarse en la cámara de los comunes, y á esta corresponde *otorgarlos*; pero la concesion no surte los efectos de ley, sino despues de aprobada por la cámara de los lores y por el rey. Hé aqui claramente indicado que los comunes tienen el voto directo y principal, y los lores el de contrapeso.

La Constitucion de los Estados Unidos dispone expresamente: "Todos los *bills* para imponer contribuciones tendrán origen en la cámara de representantes; pero el senado pude 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 teoria, la creerán impracticable. Si las primeras se sirven combatir la idea, me ocuparé de sus razonamientos; y si no pudo contestarlos, me confesaré vencido. Para las segundas me voy á permitir una esplicacion.

Dado un proyecto de ley cualquiera, el buen sentido puede revolver 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 calificación. Desde luego se ocurre preguntar ¿quién debe hacerla? Yo contesto que las mismas cámaras, previa 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 calificación. Para tales casos me atrevo á indicar un remedio, que me parece legal y esento de inconvenientes.

La cuestión se reduce á una apreciación de hecho sobre puntos legales. Se vé perfectamente marcada la misión del poder judicial; y no debe parecer extraño que la Suprema Corte de Justicia pronuncie sobre una diferencia de esa especie. La resolución no recae sobre las cámaras, sino sobre la apreciación en que no están de acuerdo: no hay, pues, invasión 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 contestación satisfactoria.

Se dirá en primer lugar: que con esta intervención 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 están conformes en la calificación. Por otra parte la demora debe ser muy corta, porque no se necesita un gran estudio para hacer la calificación; basta el buen sentido y un poco de atención. Además se puede fijar un plazo corto y perentorio.

Se dirá también que, dar intervención á la Corte de Justicia en la expedición de las leyes, es violar el principio de la división de poderes. Esta objeción 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 idole del sistema. No es argumento contra una institución el abuso que de ella puede hacerse. El riesgo de las colu-

siones es posible siempre que hay distintos agentes: en el caso presente podian 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 podria precipitar á la Corte en tan estraviado camino. Aquí se puede hacer una nueva aplicacion del epigrama de Laboulaye: "Nadie es egoista 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 Constitucion.

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 asi, 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 pude 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 en que ella se funda, exigen que cada poder tenga, no solo un modo especial de obrar, sino tambien cierta serie de actos cuya ejecucion le es esclusiva. Pero siempre las facultades de los departamentos ejecutivo y judicial tienen que reducirse á estas sencillissimas fórmulas: "Ejecucion 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 esclusivas. Semejante separacion no altera la esencia mixta del sistema; porque es racional entender que la combinacion solo se estiende á lo posible, y de ningun modo á aquello en que seria necesario alterar la naturaleza de las cosas.

Hay otra consideracion de alta politica, aunque en los gobiernos representativos la base fundamental del órden público es la division de poderes, y la consequente separacion de sus esferas, á veces ese mismo órden 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 este corresponde al poder ejecutivo. Por igual razon se suele exijir 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:

1º Las atribuciones económicas de cada cámara; 2º Sus facultades exclusivas; y 3º Las que ejercen en comun. Dejando las primeras para la parte reglamentaria, paso á ocuparme de las otras.

Yo designaria á la cámara popular las siguientes facultades exclusivas:

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

2º Nombrar y remover libremente á los empleados de su secretaría, y á los de la contaduria mayor. (Art. 72, fraccion 29.)

3º 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 politicas, judiciales y municipales; y la designacion de rentas propias.

4º Ejercer la suprema inspeccion en la administracion de la hacienda federal: teniendo al efecto una comision inspectora y una oficina especial denominada "Contaduria mayor."

5º Ratificar los nombramientos de empleados superiores de hacienda.

6º 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 mayoria, hacer la elección entre los dos que, respectivamente hayan obtenido mayor número de votos.

Las razones en que se fundan las fracciones 1^a y 2^a, son obvias. Una cámara no debe mezclarse en lo relativo á la concurrencia de los individuos de la otra,

ni en la correccion de sus faltas ó 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 intervencion á la cámara federal. Por el contrario, así como los poderes de un Estado no pueden ingerirse en la administracion interior de otro; de lá misma manera, los representantes de los Estados no deben mezclarse en la administracion interior del distrito y Territorio. La mision de esos representantes es federal y el arreglo de que se trata meramente local.

Las fracciones 4^a y 5^a se refieren á casos en que la ley suprema del bien público autoriza que un poder intervenga en las atribuciones de otro. Esta intervencion se debe dar á la cámara popular, por la razon fundamental de que, para decretar impuestos, el gobierno de la Union 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 razon las leyes sobre impuestos deben tener origen en la cámara popular; y á esta corresponde vigilar sobre la buena inversion de los caudales públicos.

Designaria yo á la cámara federal las siguientes facultades exclusivas:

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

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

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

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

La razon 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 razon para atribuirlas á la cámara federal es la siguiente: El gobierno de la Union, en su calidad de nacional, abraza solamente la parte de vida propia que los Estados

quisieron consolidar en la Union; y las relaciones internacionales no afectan á la vida propiamente dicha, sino al bienestar, por cuanto á que una nacion viviria mas trabajosamente sin el contacto de las otras. Una comparacion aclarará mas 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 nacion, 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 mas goces y mayor seguridad. Si, pues, las relaciones internacionales no afectan á la vida íntima, no pueden referirse á la parte de soberania que los Estados consolidaron; y por lo mismo se han encomendado á la Union, 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 mas respetables ante las otras naciones.

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

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

En cuanto á 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 calificacion compete á 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 Constitucion son las que han debido concederse; y solo me voy á permitir una indicacion sobre el órden 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 mas ideológico, el siguiente órden de colocacion: 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 14a.—2a. la 15a.—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 esclusivas de una y otra cámara.

Párrafo III.

Formación de las leyes.

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

Es la primera. En el sistema adoptado por la Constitucion y desarollo en su art. 70, la mira principal fué suprimir el voto, 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 ademas que, concluida la primera, se pase al ejecutivo copia del expediente para que manifieste su opinion. La intencion clara y manifiesta de esta prevencion es, que el ejecutivo espese su juicio, antes que el Congreso haya externado el suyo por medio de la votacion. Así lo dispone la fraccion 4^a del art. 70 antes citado; pero si alguna duda cupiera, el punto está resuelto de la manera mas terminante en las fracciones 5^a y 7^a. Dice la 5^a: "Si la opinion del ejecutivo fuere conforme, se procederá, sin mas discusion, á la votacion de la ley." Luego la votacion debe ser despues de conocida la opinion del ejecutivo, y precisamente en atencion á su conformidad. Luego votar un proyecto antes de pasarlo al ejecutivo es infringir las fracciones 4^a y 5^a. La 7^a habla del caso en que la opinion del ejecutivo discrepe en todo ó en parte, y dice: "El nuevo dictámen sufrirá nueva discusion; y concluida ésta, se procederá á la votacion." Luego esta no puede tener lugar, en el caso de la fracción 7^a sino despues de discutido el nuevo dictámen de que habla la 6^a. Luego votar antes es infringir á la vez las fracciones 4^a, 5^a, 6^a y 7^a.

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 articulos en particular, ántes de pasar al ejecutivo copia de los expedientes. Para cometer esta irregularidad se ha alegado, que la verdadera votacion se hace al aprobar los artículos; y que la votacion en lo general solo expresa la voluntad de votar. Tal distincion, sobre ser metafisica, es tambien falsa la votacion en lo general significa la aprobación de la idea; y una vez hecha, ya no queda libertad mas que para examinar los detalles. Por otra parte, las fracciones 5^a y 7^a del art. 70 hablan en términos absolutos; y nadie ignora que, cuando la ley no distingue, tampoco nosotros debemos distinguir.

Es preciso fijar la atencion sobre este punto; porque no solo se está obrando contra preceptos constitucionales espresos, sino ademas se está frustrando el importante objeto que se propuso el legislador constituyente. Este quiso que el Congreso escuchara al ejecutivo precisamente ántes de esternar su propia opinion: quiso que la voz del ejecutivo fuese expresada y oida sin prevencion: quiso evitar el antagonismo que siempre resulta, cuando se sostiene 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 aun 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 si 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 un comun? Tales son las cuestiones que me propongo ventilar, sosteniendo la siguiente proposicion: No hay inconveniente de ninguna especie, y si inmensas ventajas, en que las cámaras tengan sus deliberaciones en comun.

En uno de mis anteriores articulos presenté como argumento contra el sistema de dos cámaras la observacion de que, toda asamblea se posee muy facilmente 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 ocasion. Es la presente y voy á desarrollar las ideas indicadas.

Está en la naturaleza humana (y la experiencia 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 situación el acuerdo entre ambas es estremadamente difícil: el buen pensamiento de una puede ser dedeñado 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 contradiccion, que la rivalidad asusa y el mal suceso suele enardecer. Dos cámaras en esa actitud, léjos 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 el 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, entonces, 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 todos 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 discussión no es otra que buscar la verdad por la mutua comunicación 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 comunicación que se establezca. Si de ella resulta el acuerdo, el fin está logrado: en caso contrario cada una queda en posesion de su independencia y libre para obrar segun sus convicciones.

En cuanto á ventajas de la comun deliberacion, encuentro mas dificultad para enunciarlas, que para comprenderlas. Primeramente: si el espíritu de contradiccion, corolario del de corporación, 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 experiencia de todos los días; así es natural que suceda, en atención 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 dis-

tinta 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 corazon 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 opinion 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 ocasion 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 aqui, 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 esplotarla 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 esplotados, son otras tantas oportunidades felices, que en vano se buscarian cuando cada cámara se recoje en sí misma y no se atiene 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 exige. 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, tambien 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 ha permitido apuntar; y se aducirian otras que por fortuna abundan y son igualmente efficaces. 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 evague 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 exceptuarian 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 mayoria de las comisiones unidas, se observarian las reglas establecidas para los dictámenes de mayoria y votos particulares.

Si la comision de una cámara estuviera en un sentido y la de la otra en otro, se observaria la siguiente regla: cuando la facultad que vá ejercer el congreso fuere de la comprendida en las fracciones 1.^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 expresado.)

Cuando, fuera de los casos anteriores, las comisiones unidas estuvieran fraccionadas por la mitad, se observaria la misma regla, prefiriendo en el pri-

mer caso el voto en que esté la mayoría de la comision de la cámara popular, y en el segundo el en que esté la de la federal.

Los dictámenes y votos particulares serian estendidos en la forma que prescibe 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 articulos dominare el otro, la comision haria al márgen la anotacion especial, que tambien seria votada por las cámaras; y se observaria 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 pasaria el expediente á la suprema Corte de Justicia, para que dentro de cuatro dias resolviese, como puntos de mero hecho, la diferencia de calificacion. La Corte se abstendria de expresar opinion sobre el fondo de las materias y su resolucion serviria para clasificar el voto de cada cámara.

Votado un proyecto por la mayoría 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 observarian las mismas reglas establecidas en los tres casos anteriores.

Se exceptuarian 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 reprobá-dolo, 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 cambiase, y salva siempre la diferencia establecida en cuanto al efecto de los votos principal y de contrapeso.

Cuestion de Aplicacion.

Párrafo I.

La cuestion en el Congreso constituyente.

He presentado y procurado encarecer la mayor parte de las razones que funden la division del poder legislativo en dos cámaras. Voy á ocuparme ahora de esplicar 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 invenerados abusos que la estaban aniquilando. He dicho en fin: que el pais iba á ser precipitado en una pendiente rápida y erizada de escollos, única que podia conducir prontamente á la realizacion completa de la reforma social, entonces apenas comenzada. Voy á desarrolar estos pensamientos, con el fin de justificar que el establecimiento de una sola cámara ha sido un paso politico, conveniente y necesario.

¿Qué se entiende por régimen político de una nacion? Vista la cuestion en el terreno de la práctica, debe entenderse: la combinacion 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. Mas todavia: no todas las formas son adaptables á todas las materias; ni todas las materias son aptas para rebibir 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 si, sobre una institucion social bien arraigada, se quiere fundar una institucion politica

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 organización social. ¿Y qué deberá hacerse si en el orden social existen vicios capitales, que lo alejan de la perfección? Como no es justo contemporizar con los abusos, solo quedan dos caminos: ó esperar el cambio gradual que la civilización 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 situación social de México en el año de 1856. El país acababa 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 revolución, cuyo elemento principal y acaso único, era la opinión pública.

Nótese, porque es muy importante, que el triunfo definitivo de la revolución de Ayutla, no ha sido consumado en los campos de batalla. El dictador disponía 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 combatía: los descalabros que sufrió en la frontera del Norte, la ocupación de Zapotlán y otros azares de esa especie, no eran por cierto bastantes para intimidar al hombre mas diestro y avezado en nuestros motines militares, al 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 desmoralización del jefe cundió 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 mas había confiado; y cuando el prófugo levó anclas para dirigirse al extranjero, la ciudad de México y casi todas las de la República habían secundado el glorioso plan de Ayutla. ¿Habían cambiado de opinión, se habían 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 a justificarlo. ¿Cuáles fueron, pues, las causas que indujeron al numeroso ejército de Santa-Anna a abrazar la causa de la revolución? El despecho de verse abandonado por su héroe; el aturdimiento causado por una situación anómala que sus jefes no pudieron prever; el hábito inveterado de plegarse a las circunstancias, para después conspirar a mansalva. El ejército que después 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 simpatia 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: esta eran las principales monstruosidades, en cuya destrucción 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 demás.

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 habian usurpado, de infinidad de procesos civiles, á titulo de capellanías, de imposiciones, de censos, de obras pías, 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 organizacion, 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 bendecia, para que, no pudiendo ser tocadas de cofres afuera, tuvieran de cofres adetro una admirable virtud atractiva; que habia formado de ellas una inmensa red, en que tarde ó temprano venian á aprisionarse todas las propiedades; que tuvo la habili-

dad de sustraerlas al comercio lícito, reservándose la libertad de prodigarlas, comprando la deslealtad, premiando la perfidia y espesando las azonadas y motines. Tal fué el monstruo cuyos millones de cabezas se propuso cortar la ley de desarmotizacion 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 la 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? ¿Seria 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. ¿Seria 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 viñiese antes á fijar el estado definitivo de la sociedad.

Este pensamiento es para mí tan capital, y me inspiró desde entonces un convencimiento tan profundo, que todo lo habria propuesto al interés 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 huiera de ejecutarse á mi voluntad, solo he apelado á esa hipótesis para poner de manifiesto que mis convicciones en aquella época eran, como todavia 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 realizable por tres consideraciones poderosas.

Es la primera: que si de dictadura se hubiera tratado, la elección no hubiera recaido en un progresista. La persona que mas probabilidades tenía de obtenerla, era el general Comonfort; cuyo prestigio en aquella época era indiscutible. Y Comonfort era mas á propósito para venerar, que para combatir las instituciones de cuya destrucción se trataba. Su plan favorito de organizar un partido nacional, contentando y halagando todos los intereses; sobre ser irre- alizable, era la antítesis de la reforma. Su espíritu conciliador, su temple suave y su ánimo timorato en el sentido místico, lo habrían conservado siempre en el propósito de hacer del gobierno nacional un hijo obediente y sumiso de la Iglesia romana; siempre habría insistido en que el estado de las personas y otros actos importantes de la vida civil estuviesen á discreción del clero católico; ja- mas habría desistido de que la religión 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 apetecía una dictadura. Así lo había expre- sado con claridad en el hecho de elegir un congreso constituyente. No se habría, pues, prestado á elegir un dictador; y el congreso tampoco podía hacerlo por falta de facultades. Por consiguiente la dictadura solo podía ser obra de una nueva revolución, sin título legítimo y sin probabilidad de resultado.

Es la tercera: que el plan de Ayutla, entonces ley suprema del país, había da- do al congreso la misión expresa de formar una Constitución. 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 entonces había necesidad de aplazar la misión del congreso y cambiar el térmi- no de su duración; y después de todo esto siempre el general Comonfort hu- biera sido el dictador.

He entrado en estas consideraciones, para poner de manifiesto la delicada situación en que se encontró el congreso constituyente. No podía establecer una dictadura transitoria, que con acción expedita y pronta consumarse la re- forma social; porque su misión era constituir desde luego al país. Tampoco podía diferir sus trabajos para mas tarde; porque estaba corriendo el año impropio que le fijó la convocatoria. Menos podía declarar que la si- tuación social del país hacia imposible el buen desarrollo del sistema democrá- tico 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 revolución. Tenía, pues, la necesidad indispensable de formar una Constitución democrática federal: y he aquí lo que ha debido tener, como de hecho tuvo, á los diputados en constante tortura. Sabían perfectamente que la organización política de un país es la forma especial que se daba á sus elemen- tos sociales: comprendían muy bien que esa organización 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 tra- diciones y mas aun las instituciones sociales existentes, no eran á propósito pa-

ra la democracia ni para la federacion. No les quedaba mas recurso que el de suponer consumada la reforma, anticipando con la imaginacion el nuevo estadio social que ella debia crear; y sobre esta base hipotética formar la Constitucion. Asi la han formado; y por lo mismo no es extraño si contiene defectos y vacíos, que entonces 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 acequible la perfeccion en el orden político; pero fatalmente precisado á decretar una Constitucion, el único recurso que le quedaba era facilitar en esta la marcha y la consumacion de aquella. El medio mas aproposito era expedir 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 impulsion fecunda, toda direccion 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 consumar la reforma en un corto periodo; y esa es la razon porque el legislativo de la Union tiene mas bien el aire de una convencion, 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 orden político.

Se tuvo otra razon tambien muy poderosa. El término señalado para que el congreso concluyese sus trabajos apénas bastaba para decretar la Constitucion; y quedaba por expedir un número considerable de leyes orgánicas sin las cuales era imposible la observancia de diversos preceptos importantes. Confiar la expedicion de esas leyes á congresos compuestos de dos cámaras, era dilatarlas demasiado; y la demora era tanto mas grave, cuanto que sin la expedicion de esas leyes, diversos artículos constitucionales y no pocas garantías quedarian 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 institucion 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 algún 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 expresado secretario ha herido en este punto la parte delicada de la cuestión.

Réstame esplicar porque se dió á la cámara la organizacion que hoy tiene, y porque se cuidó de imposibilitar al ejecutivo, no solo para impedir, sino tambien para enervar la expedicion de las leyes. Despues 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 debia prevalecer; y lo importante era resolver, primero, á qual se daba la preferencia; y segundo, que especie de contrapeso ejerceria el otro; porque no era justo escluirlo 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 intención de que consumando prontamente la reforma, fijase á la mayor brevedad posible el definitivo estado social del país. No es dudosos 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 remediararse 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 si 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 concurriere 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 destrucción 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 Unión, que, hijos de los Estados, y ligados con ellos por afición 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 períodos cortos y en los Estados, en mano de estos está nombrar representantes que, al cumplir su misión nacional, no pierdan de vista el interés especial del Estado. Tiene en fin ese espíritu de unión, 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 más razón el conjunto, dan por resultado que en una cámara popular siempre sea atendido y acatado el interés federal.

Para quitar al ejecutivo toda acción enervante en la expedición 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 expresa, 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 más que el derecho y la obligación de ejecutarlas. Dar voto absoluto es violar en su misma esencia el principio de la división de poderes; porque es dejar al arbitrio del ejecutivo la existencia de las leyes. Dar voto 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 razón 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 elección de presidente constitucional recaería en el general Comonfort, debió presumirse que este seguiría su misma política; y si, como era de esperarse, el nuevo congreso era progresista, ó tenía que ceder, ó su marcha hubiera sido muy lenta y trabajosa.

La última razón fué, que la existencia de la cámara unitaria debía ser transitoria y de corta duración; 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: 1º Que el establecimiento de la cámara unitaria ha sido una desviacion de los buenos principios; pero autorizada por el alto interéss nacional de llevar pronto al término deseado la reforma social del país 2º 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 pude ser resulta sin 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 nacio 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 establecio la cámara unitaria. Ninguna ley, ninguna proyecto importante se ha presentando 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 accion normal del poder legislativo, la reforma no solo se habria estacionado en lo que puedo hacer antes de espesida la Constitucion; sino que, suriendo la pena á que están irremediablemente sujetos los reformadores inactivos, habria retrocedido. En este 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 pude 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 heroica 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 tambien 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

debía 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 podía pedir al mas liberal, al mas inteligente y mas patriota. Sería también 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 ocupación de los bienes del clero, declarando que dichos bienes eran y siempre habían sido propiedad de la nación.

En Veracruz la reforma fué un hecho consumado: lo que allí quedó por hacer, debía 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 también á que, por un lado la fuerza irresistible de los hechos consumados, por otro los resortes del interés privado, y por otro el fin, la falsa política de Maximiliano, han cooperado eficazmente á desalentar al partido reaccionario. El resultado es que las resistencias serias casi han concluido; y las conquistas de la reforma adquieren cada día 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 aún 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 y irrevocablemente consumadas. Aún 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 llamados á llenar, no pueden quedar por más 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 institucion, la pruedencia aconseja meditar, si, mas bien que abolirla, convendria darle actividad y eficacia. Esta consideracion es bastante atendible en el sentido de emplazar para un poco mas tarde la nueva organizacion del poder legislativo.

Pero hay otras razones que fundan el estremo 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 dia, ó de mejoras propiamente materiales.

Por otra parte, para nadie es dudoso que, en la marcha normal, la cámara unitaria, sobre ser un contraprincipio, tiene mil peligros y mil inconvenientes. La Constitucion se resolvió á pasar por ellos, con la sola mira de dar pronta cima á la reforma social y perfeccionar, tambien prontamente, las instituciones politicas; pero si ni una ni otra cosa se consigue, ¿á qué fin prolongar los sacrificios? ¿Por qué seguir corriendo los peligros? ¿Con qué pretesto 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 esactamente los contrarios. El gran peligro de la cámara unitaria consiste en que el poder legislativo, por ser demasiado espedito y no tener diques efficaces, se sobreponga al ejecutivo y puede nulificarlo. Entre nosotros, ¡cosa singular! el ejecutivo se ha sobrepujado 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 dominacion del poder legislativo sobre el ejecutivo es un grave mal, la de este sobre aquel constituye una monstruosidad sin nombre; porque es la subversion completa de todo instinto de orden, de toda nacion 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 comparar la subsistencia de la cámara unitaria, es preciso abolirla sin demora.

Estamos en una grave alternativa. El interes nacional bien entendido dicta, que, subsistiendo algun tiempo mas 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 expedicion 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 debe 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 espero 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, encargando su ejercicio á dos cámaras. Si al discutir el proyecto de una sola, se le hubiera podido convencer de que esta no se ocuparía de la reforma, ni de las leyes orgánicas; indudablemente no la habría votado." Despues 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 espesar 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 conclusión 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 misión; entonces, ciudadanos diputados, lo mas pronto es lo mas provechoso; votad la segunda cámara, y que se establezca sin demora. La infracción 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 seres racionales, ni menos de los que tienen la alta misión de trabajar por el bien y felicidad de una nación.

La cámara unitaria fué votada, con conocimiento de que era una desviación de los buenos principios; pero con la persuasión profunda de que era el único medio de dar vida á la Constitución, convirtiendo pronto en base real y efectiva la muy falsa que solo puede darse con la imaginación: Se votó, con la fun-

dada 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 mejores 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 crada, 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.

Conclusion.

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 extraño es, pues, y sí muy natural que haya incidido en frecuentes y acaso indisculpables 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, esplicar los motivos por qué en el congreso constituyente trabajé por una sola cámara, no obstante que tenía desde entonces 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 de 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 ensalzan con la alta política, con la legislacion en su parte mas elevada y con el órden social en lo que tiene de mas interesante y delicado, he debido darles cierta amplitud, cierta generalidad, que solo corresponden á los trabajos serios. 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 hemos manifestado: no presento mi obra como perfecta, sino como un estímulo para que otras lo sean.

Segunda explicacion. Precisado á fundar mis razonamientos sobre el conocimiento de los hechos, he entrado á hacer apreciaciones que expresan 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 agenos, 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 si 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 inicios que emito, las calificaciones que hago, son el resultado de mis estudios, son la especie 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 victoriamente; y este servicio á la razon y á la justicia será recibido por mi como un favor, porque de tal reputo el abrirme un camino hacia la verdad.

Tercera explicacion. No me he conformado con exponer la doctrina 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 á mis indicaciones un poco de atencion. Reconociendo que los pensamientos deben ser malos, por el solo hecho de ser mios; 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 esplicito: cuando un hombre que goza de reputacion dice algo nuevo, el nombre del autor es motivo suficiente, si no para adoptar sus ideas, si 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 Union 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 ha 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 la ciencias sociales y politicas.

León Guzmán