

# EL SISTEMA DE DOS CÁMARAS Y SUS CONSECUENCIAS

## NOTA INTRODUCTORIA

Dentro de la sección *Clásicos del Derecho*, del *Anuario Jurídico* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se publica en esta ocasión un importante ensayo de León Guzmán, aparecido en 1870, bajo el título: *El sistema de dos cámaras y sus consecuencias*.

Nos ha parecido conveniente dividir en dos secciones estas breves notas introductorias. En primer lugar, intentamos ofrecer una semblanza del autor, con la esperanza de que pueda auxiliar al lector en la ubicación del modo, tiempo, condición y motivo del trabajo que se ofrece, y, en segundo término, un perfil de la obra, con algunos comentarios laterales y nuestra impresión particular de ella.

### *A. Un perfil del autor*

El 5 de noviembre de 1821, en Tenango del Valle, Estado de México, nació Leonardo Francisco Antonio Guzmán Montes de Oca, conocido en la historia mexicana, simplemente, como León Guzmán.<sup>1</sup> Al estilo de la época, León Guzmán fue miembro de una familia muy numerosa. Tres de sus ocho hermanos fueron, como él, abogados.<sup>2</sup>

De 1836 a 1837 estudió gramática latina y posteriormente vino a la capital a realizar sus estudios de abogado en el Colegio de San Ildefonso; regresó a su estado natal y cumplió ahí su práctica forense hasta alcanzar el título profesional que le fue conferido por el Instituto Literario de Toluca.<sup>3</sup> Es de destacarse que en esta institución Guzmán tuvo como maestro y protector a Mariano Arizcorreta, quien años más tarde se convertiría en una de las personalidades más notables del Partido Conservador Mexicano, y, en consecuencia, un rival parlamentario de su discípulo en el Congreso Constituyente de 1856-1857.

Fue León Guzmán un destacado personaje de la pléyade de liberales mexicanos que impactaron nuestro siglo XIX. Jurista muy entendido,<sup>4</sup> orador elo-

<sup>1</sup> Cfr. Ríos, Enrique M. de los, *et al. Liberales ilustres mexicanos de la Reforma y la Intervención*, México. Imprenta del Hijo del Ahuizote, 1890, p. 183. La biografía de León Guzmán fue escrita por Luis González Obregón.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> González Obregón escribió que vicisitudes de fortuna lo hicieron regresar a su estado natal, pero no narra en qué consistieron éstas. *Ibidem*.

<sup>4</sup> Así lo califica Daniel Cosío Villegas en "Vida real y vida historiada de la Constitución de 57", *El liberalismo y la reforma en México*, México, UNAM, 1957, p. 544.

cuenta, político hábil y polémico, escritor apasionado, hombre honrado y congruente con sus convicciones. Ocupó los más variados cargos dentro de la administración pública: redactor de actas de la legislatura de su estado, diputado al Congreso de la Unión, diputado al Congreso Constituyente de 1856-1857, ministro de Fomento y de Relaciones Exteriores y Gobernación, gobernador interino y comandante militar del estado de Guanajuato, presidente del Tribunal Superior de Justicia de Puebla, procurador de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y general de brigada de las milicias auxiliares del ejército.

En cuanto a su personalidad dícese que era: "Muy moreno, de grandes ojos expresivos y dulces, menos cuando la ira o el entusiasmo relampagueaban en ellos, mestizo fuertemente dosificado de sangre indígena, muy inteligente, de elocuencia apasionada y viril, sensual como un girondino, pero de rígidas virtudes cívicas..."<sup>5</sup> "delgado como un cerillo, modesto como una dama... excesivamente bilioso y exaltado, resuelto en los peligros hasta la temeridad, con bien merecida reputación de honrado y consecuente".<sup>6</sup> Justo Sierra, congruente con su ideología positivista, lo describía como un "peligroso alucinado", "uno de esos que sueñan en la realización de la democracia en un país compuesto de masas de indios y mestizos condenados a vivir todavía un siglo en la servidumbre..."<sup>7</sup>

Cuéntase de Guzmán que,

en cierta época, en que funcionaba como juez del crimen, tuvo un caso evidente de pena capital; las circunstancias del delito eran atroces, las pruebas concluyentes, terminantísima la ley; así lo expuso el juez en los muy bien razonados considerando de su sentencia; apurado el razonamiento, agregó una simple línea: "Siendo el que suscribe enemigo profundamente convencido de la pena capital, fallo..." Falló que debía aplicarse al reo la pena inmediata a la capital. ¡Caso de gravísima responsabilidad, el juez dejaba voluntariamente y a sabiendas de ser el órgano de la ley, para serlo exclusivamente de su conciencia! El juez Guzmán tuvo que abandonar el puesto.<sup>8</sup>

Posiblemente, donde más destacó la figura de León Guzmán fue en su calidad de diputado por el Estado de México, al Congreso Constituyente de 1856-1857, del que fue vicepresidente, miembro de la Comisión de Constitución, miembro de la Comisión de Estilo, y primer diputado en jurar el código fundamental. Tenía Guzmán tal amor sublime y apasionado por la Constitución de 57, que Sierra, lo equipara al del Quijote con Dulcinea.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Esta descripción fue hecha por Juan Mateos y la reproduce Justo Sierra en: *Juárez, su obra y su tiempo. Obras completas del maestro Justo Sierra*, edición anotada por Arturo Armaiz y Freg, México, UNAM, 1956, tomo XIII, p. 272.

<sup>6</sup> Descripción hecha por Guillermo Prieto y reproducida por Luis González Obregón, *op. cit.*, p. 185.

<sup>7</sup> Sierra, Justo, *op. cit.*, p. 122.

<sup>8</sup> *Idem*, p. 273.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

Su actuación como único integrante de la Comisión de Estilo puso su nombre en boca de todos. Efectivamente, el Congreso Constituyente había nombrado una comisión para que revisara los aspectos gramaticales y de estilo de la Constitución. Originalmente, integraron también la comisión Melchor Ocampo y Joaquín Ruiz. Al poco tiempo, el primero de los citados presentó su renuncia a esta comisión, la que no le fue aceptada; a pesar de ello se retiró del Congreso y aun de la ciudad de México. El segundo nunca se presentó a realizar el trabajo encomendado. Ante esta situación, Guzmán pidió al Congreso que se designara una nueva comisión; la propuesta fue denegada, acordándose que únicamente el señor Guzmán realizara los trabajos de revisión.

Apenas abierta la sesión de 5 de febrero de 1857, "el señor Mata dio lectura a la Constitución y los secretarios anunciaron que estaba enteramente conforme al texto de los autógrafos".<sup>10</sup> A continuación la Constitución fue firmada por los más de noventa diputados presentes. Al final, todos los diputados puestos de pie, juraron el código fundamental.

Pronto se advirtió que el texto de la Constitución tenía diversas discordancias y omisiones respecto de las minutas aprobadas por el Congreso, que se referían fundamentalmente a los artículos 29 (que en el proyecto de constitución fue el 34), al artículo 102 (al que le fue suprimida una parte) y al artículo 104. Todos se apresuraron a responsabilizar a Guzmán por estas irregularidades.

En el año de 1879 *La Libertad* hizo cargos concretos a León Guzmán por las mencionadas discordancias y omisiones; el 5 de abril de ese año, en *La Verdad Desnuda*, Guzmán contestó los cargos, haciendo importantes aclaraciones y precisando los detalles del método que utilizó para revisar el estilo de la Constitución.<sup>11</sup>

Entre otras cosas, afirmó León Guzmán:

... Tenemos necesidad de confesar que aun en el caso de que León Guzmán, al extender la minuta, hubiera alterado algunos ó muchos artículos de la Constitución, su responsabilidad personal ha cesado, desde el momento en que el Congreso aprobó la minuta. A partir desde ese momento, León Guzmán no reporta más que la parte que le corresponda en la responsabilidad colectiva.

... No negamos que el miembro único de la comisión de estilo hizo algunos, muy pocos cambios en el texto de los artículos aprobados; pero ha tenido la lealtad de consignarlos por escrito, y ese escrito existe. Si nuestro acusador quiere ser leal, consulte dicho escrito y háganos cargos positivos, que le contestaremos y muy satisfactoriamente; pero convéznase de que, si algo ha oído decir contra el miembro único de la comisión de estilo en el Constituyente, no pasa de consejas, que los hombres de juicio recto deben despreciar, cuando existen en contrario datos irrecusables...

... Pero queremos ser más severos que nuestro acusador, arguyéndonos á

<sup>10</sup> Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1856 y 1857*, México. Talleres de la Ciencia Jurídica, 1901, tomo v, p. 392.

<sup>11</sup> Cfr. Vallarta, Ignacio L., *El juicio de amparo*, México, Imprenta de J. J. Terrazas, 1896, tomo v.

nosotros mismos de la manera siguiente: León Guzmán debió notar esa falta, debió reclamarla, debió exigir que se subsanara. Confesamos que no hizo tal reclamo, ni exigió la reparación del mal. ¿Por qué no lo hizo? Francamente, porque no se apercibió de la falta. Hé aquí su gran delito, que lamenta más que nadie, y respecto del cual no pide indulgencia, sino estricta severidad. Sabe muy bien que el mismo delito han cometido todos los diputados que aprobaron la minuta, pero está seguro de que han obrado de buena fé, y por lo mismo consiente en que se le "achaque" á él solo...

...Nos permitiremos agregar que, si hemos procurado vindicar nuestro buen nombre, es porque, en esta materia, se encuentra enlazado con la honra nacional. Añadiremos también que, si en este escrito se notare algo ó mucho de pasión y de injusticia, es nuestro más ardiente deseo que se tenga por no dicho, porque no entra en nuestro propósito ofender á nadie, pues para ello nos consideramos destituidos de todo derecho...<sup>12</sup>

Voluntarias o involuntarias, dolosas o culposas, no todas las omisiones y discordancias en que incurrió Guzmán fueron negativas; tan sólo recuérdese que si se ha considerado a Rejón y a Otero los padres del amparo mexicano, también se ha considerado a Guzmán su salvador, al haber suprimido el texto aprobado del artículo 102, en su parte relativa al jurado popular, que debía calificar el acto reclamado. De haber subsistido esta situación inevitablemente se hubiera llegado a la ruina de esta fundamental institución procesal.

También correspondió a León Guzmán dar respuesta al discurso pronunciado por el entonces presidente de la República, general Ignacio Comonfort, en el acto del juramento de la Constitución, el 5 de febrero de 1857. En aquel memorable evento dijo Guzmán a Comonfort:

...Me es tan honroso como satisfactorio presentaros, á nombre de la Representación nacional, el Pacto Federativo que ha sido el fruto de sus meditaciones y sus constantes afanes. Recibid este depósito sagrado: medidad que él encierra nada menos que los derechos, las esperanzas y el porvenir inmenso de todo un pueblo: recordad que este pueblo os ha colmado de honores y de confianza; y trabajad con la fe que siempre acompaña al patriotismo puro, por hacer efectivos esos derechos, esas esperanzas y ese inmenso porvenir.

A vuestra lealtad queda encomendada la preparación del campo en que la semilla constitucional ha de fructificar. Y cuando el pueblo os deba este último beneficio, contad con sus bendiciones y con su inmensa gratitud...

Pero ese "depósito sagrado", esa "semilla constitucional", pronto quedó burlada y aplastada por el general Comonfort, quien al margen de cualquier norma jurídica, política y ética, desconoció el orden constitucional adhiriéndose al levantamiento de Zuloaga. Correspondió a Juárez, entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia, asumir interinamente la presidencia de la República y dirigir el movimiento restaurador de la Constitución; desde este

<sup>12</sup> *Idem*, pp. 466 y 470.

momento le acompañó León Guzmán y durante todo el tiempo en el que Juárez estuvo dentro de la legalidad y apegado a la norma fundamental; incluso, Guzmán estuvo al lado de Juárez en el pronunciamiento de Landa, en Guadalajara, cuando la energía, la elocuencia y el valor de Guillermo Prieto salvaron al presidente y a sus secretarios del fusilamiento. Integró León Guzmán el primer gabinete juarista.

Vencido el ejército conservador e instalado nuevamente el gobierno constitucional en la capital de la República, León Guzmán es nombrado secretario de Relaciones Exteriores y Gobernación, cargo que desempeña solamente por un mes: del 17 de mayo al 17 de junio de 1861.

Pero aún negros nubarrones amenazaban el futuro del país que, al poco tiempo, se desatarían en una furiosa tormenta que vendría a pisotear la soberanía nacional. En 1861 llegaron al puerto de Veracruz las flotas española, inglesa y francesa; venían a hacer efectivos, por medio de las armas, los créditos, algunos reales y otros ficticios, que había contratado o supuestamente aceptado el gobierno mexicano. El paupérrimo erario nacional, que no podía restablecerse en tan breve plazo de la guerra intestina, no estaba en posibilidad de satisfacer las exigencias extranjeras. Correspondió por un tiempo a León Guzmán fungir como negociador de la República ante los representantes de las naciones que amenazaban con la invasión, principalmente con Saligny; de cualquier forma, por lo que hace a Francia, la decisión estaba tomada. Durante la guerra contra el imperio le fue conferido a Guzmán el grado de general de brigada de las milicias auxiliares del ejército.

El 15 de julio de 1867 entraba Juárez victorioso a la ciudad de México, como el gran héroe nacional y benemérito de la patria. Parecía que por fin las circunstancias nacionales permitirían a la Constitución Federal de 1857 desplegar su positividad. Pero en el presidente Juárez y en algunos de sus secretarios de Estado existía la convicción de que era imposible ejercer el gobierno de conformidad con la organización y estructura que diseñaban las normas fundamentales de la Constitución: un órgano legislativo unicameral y poderoso; un órgano ejecutivo desprovisto del derecho de veto y muy débil; una Suprema Corte de Justicia independiente y vigorosa.

Un mes después de reinstalado el gobierno constitucional, el presidente Juárez expedía la *Convocatoria para la elección de los Supremos Poderes Federales*, de fecha 14 de agosto de 1867, a la que se acompañó una circular del ministro Sebastián Lerdo de Tejada. Esta llamada *Ley de Convocatoria*, fue, quizá, el más grave y sentido error de la administración juarista; señalaba que en cumplimiento del Decreto de 8 de noviembre de 1865, se convocaba a elecciones de diputados al Congreso de la Unión, de presidente de la República y de presidente, magistrados, procurador y fiscal de la Suprema Corte de Justicia, elecciones que, en ese año y por motivos de la guerra no se habían podido llevar a cabo. Nada extraño era lo anterior; sin embargo, la convocatoria hacía una "apelación al pueblo" para que éste se pronunciara con un "sí" o un "no" sobre una autorización para que el Congreso de la Unión reformara la Constitución en los siguientes aspectos:

*Primero.* Que el poder legislativo de la Federación se deposite en dos cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del poder legislativo.

*Segundo.* Que el presidente de la República tenga facultad de poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del poder legislativo, para que no se puedan reproducir, sino por dos tercios de votos de la cámara o cámaras en que se deposite el poder legislativo.

*Tercero.* Que las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, o los informes que el segundo tenga que dar al primero, no sean verbales, sino por escrito; fijándose si serán directamente del presidente de la República, o de los secretarios del despacho.

*Cuarto.* Que la diputación o fracción del Congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

*Quinto.* Que se determine el modo de proveer a la sustitución provisional del Poder Ejecutivo, en caso de faltar a la vez el presidente de la República y el presidente de la Corte Suprema de Justicia.<sup>13</sup>

Esta situación era contraria al procedimiento descrito por el artículo 127 constitucional para reformar la Constitución, que expresaba:

La presente constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas...<sup>14</sup>

Pero ni el gran prestigio de Juárez lograría que se aceptara tal medida anticonstitucional. Aquí regresa a la escena León Guzmán, quien apenas el 10 de febrero de 1867 había sido designado por el gobierno federal gobernador interino y comandante militar del estado de Guanajuato. Guzmán se negó a toda costa a publicar la "ley de convocatoria" en el estado; se trataba del primer gran enfrentamiento con Benito Juárez ¡el salvador de la patria!

León Guzmán dirigió a Lerdo de Tejada, entonces ministro de Gobernación, una nota fechada el día 3 de septiembre, por la que le comunicaba que no acataría los artículos de la convocatoria que se referían a las reformas constitucionales. Al parecer, Lerdo sólo recibió un texto impreso, que Guzmán había difundido profusamente, y que decía lo siguiente:

En cuanto a mí, y por lo que respecta a mis deberes de funcionario público, debo manifestar con absoluta franqueza: que mi conciencia se resiste

<sup>13</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1800-1976*, 7ª ed., México, Porrúa, 1976, pp. 684 y 685.

<sup>14</sup> *Idem*, p. 627.

a servir de instrumento a un procedimiento que no se conforma con las prescripciones constitucionales, y si no me equivoco, abre una puerta amplísima al desquiciamiento social y a una anarquía tal vez irremediable. La convocatoria ha sido solemnemente publicada antes de mi arribo al Estado y será exactamente ejecutada en todo lo relativo a elecciones de altos funcionarios. . . ; pero debo hacer constar en esta nota oficial que no daré curso y quedarán, por tanto, sin efecto los artículos que se refieren a votación extraordinaria sobre reformas constitucionales.<sup>15</sup>

Lerdo de Tejada contestó:

No se ha recibido en este Ministerio una comunicación que aparece dirigida por Ud. el día 3 (de septiembre); pero el gobierno ha tenido conocimiento de ella por los ejemplares impresos que ha hecho Ud. circular. . . No siendo Ud. sino un delegado del gobierno, ni teniendo Ud. más títulos que el nombramiento del mismo gobierno, quedaba Ud. sin ningún título en el acto de desobedecerlo. Desde ese momento, sólo podía Ud. figurar como un gobernador rebelde contra el gobierno que lo nombró y como un comandante militar nombrado por el gobierno y pronunciado contra él. No sólo ha desobedecido Ud. al gobierno, sino que ha usado Ud. de los mismos títulos recibidos de él para dirigirse a otros funcionarios y excitarlos a que lo desobedezcan. Ha manifestado Ud. el temor de la anarquía, siendo Ud. el primero en proclamarla.<sup>16</sup>

Junto a este oficio se acompañó el cese formal de Guzmán como gobernador y comandante militar de Guanajuato. Para sustituirlo se nombró al general Florencio Antillón, quien dio a Guzmán un plazo de veinticuatro horas para abandonar la ciudad y tres días para salir del estado.<sup>17</sup> Como es bien sabido, la intentona reformista de Juárez fracasó.

En las mismas elecciones de 1867 Guzmán fue electo procurador de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, repitiendo en el cargo en las elecciones generales de 1873. Desde aquí, y como es lógico suponer, Guzmán fue un natural opositor de la política y administración de Juárez. Al respecto declaraba:

. . . El gabinete actual marcha por una senda funesta de errores y extravíos; su desastrosa política es una constante amenaza al bienestar de México, a sus instituciones democráticas, a sus intereses materiales, a su porvenir y aun hasta (*sic*) su misma independencia.<sup>18</sup>

A la muerte de Juárez asumió la presidencia de la República Sebastián Lerdo de Tejada, en quien el pueblo tenía gran confianza. Sin embargo, y

<sup>15</sup> Cosío Villegas, Daniel, *Historia moderna de México. La república restaurada. Vida política*, México, Hermes, 1959, vol. 10, p. 166.

<sup>16</sup> *Idem*, pp. 166 y 167.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *Idem*, p. 435.

contra todos los pronósticos, la administración de Lerdo causó una gran desilusión. León Guzmán resumía así el gran misterio:

El señor don Sebastián Lerdo de Tejada ha reunido dos veces el voto casi unánime del pueblo mexicano; la primera para ascender con aplauso a la presidencia de la República, y la segunda para descender vergonzosamente de ese elevado puesto.<sup>19</sup>

Pero el distanciamiento natural de Guzmán con Lerdo no lo convertía en porfirista. En 1871 declaró:

Después del plan de La Noria, tengo la penosa necesidad de ver en el señor Díaz al hombre que, aceptando una dictadura militar, suplantando el sufragio popular y alterando todas las formas de la democracia y todos los fueros de la libertad, rompe el pacto fundamental, destruye las tradiciones de legalidad, imposibilita el camino de una restauración legítima y vuelve a hundir al país en el abismo de los motines, en el caos de la dictadura y en el funesto imperio de la fuerza bruta.<sup>20</sup>

Además del opúsculo que aquí presentamos, León Guzmán es autor de otros importantes ensayos, dentro de los que destaca su estudio sobre el artículo 14 de la Constitución; <sup>21</sup> la mayoría de sus trabajos, polémicas y discusiones fueron publicados en los principales periódicos de la época.<sup>22</sup>

Al decir de Luis González Obregón, Guzmán, anciano, pobre y desengañado de las inconsecuencias de los hombres de la política, murió en el rancho de San Isidro (Nuevo León), de su propiedad, el 2 de mayo de 1884.<sup>23</sup>

## B. Un perfil de la obra

*El sistema de dos cámaras y sus consecuencias*, es un ensayo publicado en México, por la Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, en el año de 1870, precisamente cuando León Guzmán ocupaba el cargo de procurador general de la Nación.

El propio autor señala que dos objetivos fundamentales persiguió en la elaboración del trabajo: la explicación de los motivos que lo llevaron a sostener el unicameralismo en el Congreso Constituyente de 1856-1857, a pesar de estar convencido de que para la perfección del sistema era necesaria la con-

<sup>19</sup> *Idem*, p. 99.

<sup>20</sup> *Idem*, pp. 500-501.

<sup>21</sup> El estudio sobre el artículo 14 de la Constitución se publicó en la *Revista de legislación y jurisprudencia*, enero-junio 1889, pp. 296-315, y se reprodujo en el *Anuario jurídico*, 2-1975, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 455 a 478.

<sup>22</sup> Dentro de los trabajos más importantes de Guzmán se cuentan también: "La cuestión de Querétaro", *El derecho*, tomo III, núm. 16, p. 243, y "Observaciones a la iniciativa del Ministerio de Fomento para reformar la Ley de Amparo de 30 de noviembre de 1861", *El derecho*, tomo I, núm. 14, 1868, p. 283.

<sup>23</sup> *Cfr. Liberales ilustres mexicanos, cit.*, p. 186.

currencia de dos cámaras, y, el alentar una polémica sobre dicho sistema, entre los juristas de la época, cuando precisamente se debatía sobre ello en el Congreso de la Unión.

Por nuestra parte, creemos que puede adivinarse fácilmente un tercer objetivo, que aunque no se asienta expresamente en la obra, se revela en cada una de las palabras escritas por la apasionada pluma de Guzmán, que evidencian su denuncia de lo acontecido con motivo de la "ley convocatoria" que le correspondió sufrir en carne propia, cuando ocupaba el cargo de gobernador interino del estado de Guanajuato. Estos acontecimientos, a los que anteriormente nos referimos, deberán ser tomados muy en cuenta por el lector al analizar este trabajo de León Guzmán.

La ubicación temporal del trabajo coincide exactamente con la discusión en el Congreso de la Unión de la iniciativa de 13 de diciembre de 1867, presentada por el presidente Juárez, a través de su ministro de Relaciones, tendiente a reformar la Constitución Federal de 1857, en los puntos anunciados por la fracasada "ley de convocatoria", de 14 de agosto de ese año.

El ensayo general, que fue formándose a través de la publicación de sucesivos artículos, está dividido en cuatro partes.

En la primera parte, titulada "cuestiones preliminares", Guzmán empieza analizando, precisamente, la susodicha convocatoria de 14 de agosto de 1867. Huelga decir que aquí se muestra el autor particularmente agudo al resaltar la inconstitucionalidad y la impopularidad de la intentona reformista de Juárez. Más demoledor aún se muestra al analizar la iniciativa de diciembre de 1867, apartada por todos motivos de la forma legal para la presentación de una iniciativa de ley o de reformas, así como el indebido trámite que se le dio en su pase al Congreso. Punto por punto Guzmán va señalando por qué y en qué la iniciativa y su tramitación se apartan de la legalidad.

Es conveniente desde ahora señalar que Guzmán no estaba en desacuerdo necesariamente con el fondo de las reformas propuestas, que se referían fundamentalmente al establecimiento del bicammarismo, sino en la forma como se intentaba realizar las reformas, notoriamente al margen de la Constitución.

A dos cuestiones se aboca Guzmán en la segunda parte de su trabajo: primeramente, realiza un estudio de derecho comparado de la institución del bicammarismo en los sistemas políticos de la Gran Bretaña, de los Estados Unidos y de México. En cada caso el autor va señalando la génesis, la organización y el desarrollo de la institución, así como las causas por las que los benéficos resultados con que operaba el sistema en Inglaterra y en los Estados Unidos no se habían presentado en México; en segundo término, Guzmán analiza pormenorizadamente las conveniencias e inconveniencias del sistema unicamaral y del bicammarismo. Esta sección resulta de particular interés.

En la cuarta parte se cumple uno de los objetivos del trabajo anunciados por el autor: ¿Por qué estando Guzmán convencido del beneficio y la utilidad de dividir en dos cámaras al Poder Legislativo federal, votó y de alguna forma promovió el establecimiento del sistema unicamaral en la Constitución de 1857? Desde la introducción del trabajo el autor manifiesta que su opinión estaba decididamente formada por el establecimiento de una sola cá-

mara, pero que no se atrevió a presentarla de una manera oficial; después de todo, Guzmán era el más joven y el de menor prestigio de la Comisión de Constitución. La idea de Guzmán y de la mayoría de la Comisión de Constitución para el establecimiento del unicamarismo fue, según el propio autor, la de posibilitar y expeditar al máximo posible el surgimiento de la reforma social, inspirada en la *Revolución de Ayutla*, que debería engendrarse del cuerpo mismo de la Constitución que iban a expedir, y que se habría de concretar a través de la expedición, por un congreso ordinario, de toda una serie de leyes orgánicas y reglamentarias, sin las cuales sería imposible la observancia de diversos preceptos constitucionales. "*Confiar la expedición de esas leyes á congresos compuestos de dos cámaras, era dilatarlas demasiado; y la demora era tanto más grande, cuanto que sin la expedición de esas leyes, diversos artículos constitucionales y no pocas garantías quedarían en calidad de letra muerta.*"<sup>24</sup>

De cualquier forma, Guzmán estaba convencido de que el sistema unicamaral debía ser tan sólo transitorio y limitado a la expedición de las leyes que concretaran la reforma social; cumplido este objetivo, debería naturalmente surgir el bicamarismo.

Al final, amargamente se conduce el autor de que el Congreso unicamarista no hubiera expedido la ansiada legislación de reforma social. En un momento se muestra entusiasta por la creación de la segunda cámara y repentinamente se torna vacilante, como pidiendo una segunda oportunidad para que el Congreso ratificara que no había estado en el error al propugnar por el unicamarismo, desmintiendo con los hechos a sus críticos.

Como es bien sabido, tendrían que pasar aún cuatro años para que se convirtiera en realidad constitucional el restablecimiento del Senado; esto ocurriría con las reformas y adiciones de 13 de diciembre de 1874.

Jorge MADRAZO

## CUESTIONES CONSTITUCIONALES. EL SISTEMA DE DOS CAMARAS Y SUS CONSECUENCIAS.\*

### INTRODUCCION

*Razón por que se escriben estos artículos.  
Plan de la obra.*

La iniciativa presentada al Congreso para que, reformando la Constitución, se deposite el ejercicio del poder legislativo en dos cámaras, entraña cuestiones muy graves é importantes. El establecimiento de la segunda exige cambios muy radicales: habrá necesidad de alterar la estructura que hoy tiene el cuerpo

<sup>24</sup> Guzmán, León, *El sistema de dos cámaras y sus consecuencias*, *infra*, p. 627.

\* Es una transcripción fiel del original.

legislativo y hacer una nueva clasificación de sus facultades: la reforma puede comprender en parte al poder ejecutivo, y acaso al judicial: debe también afectar á otros puntos capitales de nuestro código político. Por estas consideraciones no es exagerado decir que la Constitución va á ser retocada en sus partes mas esenciales.

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

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

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

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

Tampoco era de esperar la aceptacion por parte de los segundos; porque no apetejian el progreso rápido; porque creian necesario poner un dique á la reforma que se desbordaba; porque, temiendo los arranques poco meditados del partido ultra-liberal, no podian consentir en abrirle un campo fácil y espedito.

Mi opinion estaba decididamente formada en el sentido de una sola cá-

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

Semejante resultado causó en el Congreso una impresion muy viva; pero esta, léjos de perjudicar á la idea, proporcionó la ocasion de preparar en su favor el ánimo de los diputados. Mi situacion especial como secretario, mi trato íntimo con la juventud del Congreso, las afecciones que entre los diputados foráneos pudo atraerme el amor decidido que siempre he profesado á las localidades, me facilitaron mucho este trabajo. La opinion se formó muy pronto; y la cámara unitaria fué aprobada por una considerable mayoría.

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

diente rápida y erizada de escollos, única que podía conducir prontamente á la realizacion completa de la reforma social, entónces apenas iniciada.

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

Se dirá que ese sistema de reticencias y estudiadas reservas, no se aviene con la índole del partido liberal, que detesta el misterio y las tinieblas. Yo tambien amo la publicidad y quiero que las cosas buenas se hagan á la luz del dia; pero toda regla tiene sus escepciones. Si los grandes hombres de la revolucion francesa no hubieran sido tan ardientes apóstoles de su noble idea, no habrian alarmado á la Francia y á la Europa entera. Entonces la libertad del mundo habria sido el efecto inmediato de aquella grande empresa; y se habria ahorrado el espectáculo de que un hombre de genio y de fortuna inquietara y pusiera en conflicto á todos los pueblos del viejo continente. Por el contrario, la Constitución de los Estados-Unidos fué aceptada, porque la Convencion americana tuvo en secreto sus deliberaciones. Así el pueblo, (que por cierto no estaba dispuesto á sacrificar á la Union la soberanía de los Estados) no pudo exagerarse el riesgo de perder su libertad. Cuando se le presentó la obra completa, vió que todos los sacrificios estaban compensados, y que la Union haria la felicidad de los Estados, sin embarazar su marcha, ni menoscabar su libertad. Estos dos ejemplos prueban muy bien que los grandes reformadores deben cuidarse con esquisito empeño de no alarmar demasiado aquellos intereses que tratan de combatir.

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

## PRIMERA PARTE.

## CUESTIONES PRELIMINARES.

## Párrafo I.

*La convocatoria de 14 de Agosto de 1867.*

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

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

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

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

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

Por desgracia, el Ejecutivo traslimitó la única mision que la necesidad le

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

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

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

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

## Párrafo II.

*La iniciativa presentada al Congreso: su pase a comision*

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

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

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

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

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

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

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

El Congreso no ha debido consentir esa infracción; pero el hecho es que tanto el Presidente como la Secretaría, la dejaron pasar desapercibida, y la

comision ha abierto dictámen sobre la iniciativa. Esto último equivale á sancionar la infraccion.

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

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

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

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

legislativa; y la comision inspectora, especial por su objeto, lo es tambien en su nombramiento.

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

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

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

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

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

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

### Párrafo III.

#### *Cómo han tratado la cuestion el Ejecutivo y la comision.*

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

creer que estas reformas y adiciones serian una mejora muy conveniente en nuestra organizacion política." Quedó, pues, notificado el Congreso de que el Ejecutivo, al iniciar ante él pensamientos muy graves y trascendentales creia inútil espresarle sus fundamentos; pero en fin, siquiera se le recordó que esos fundamentos eran conocidos y estaban publicados.

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

Entre los considerandos de la Convocatoria solo hay que se riferian á las reformas: el 3º que reconoce la inviolabilidad de la Constitucion, pero recuerda que ella misma ha abierto una puerta legal á su adicion ó reforma: el 4º que confiesa que en tiempos normales las reformas ó adiciones *deben hacerse por los medios que establece la Constitución*; pero pretende que en aquel caso tan escepcional *parece oportuno* hacer una especial apelacion al pueblo; y el 5º, que por iguales motivos, propone el mismo medio para reformar las constituciones de los Estados. Esta simple enunciación basta para palpar que en la Convocatoria nada se ha dicho para fundar la teoría de las dos cámaras. El manifiesto solo contiene consideraciones generales, sobre el tema de que el primer magistrado ha acreditado su liberalismo y su amor á la patria, y es movido en el negocio de las reformas, como en todos los demas, por el deseo de consolidar las instituciones, el órden y la paz. La circular del ministerio es cosa muy diferente. Haciéndose estricta justicia, es preciso convenir en que ella revela el buen talento de su autor; aunque por otra parte pone tambien de manifiesto su falta de estudio. El autor de la circular ha comprendido la cuestion en su fondo y es muy capaz de desarrollarla en el terreno de la práctica; pero se ha conformado con hacer indicaciones tan generales, ha trazado tan á grandes rasgos algunas razones fundamentales y ha adoptado un estilo tan dubitativo que parece haber presentido, mas bien que estudiado, la materia. Por no hacer una anticipacion prematura de mis ideas, me reservo para considerar ese documento en su debida oportunidad. Básteme por ahora decir que, aunque concisa é incompleta, la circular del ministerio ha indicado las principales razones que fundan el pro y el contra de la cuestion.

Pasemos al dictámen de la comision de puntos constitucionales. El personal de ésta daba derecho á esperar una obra luminosa y (como suele decirse) acabada. El señor Montes, jurisconsulto notable por su ciencia; adquirida en estudios tan dilatados como comprensivos; que ha hecho un exámen comparativo de diversas legislaciones; que ha perfeccionado y consolidado sus conocimientos con observaciones prácticas durante su permanencia en Europa y en los Estados-Unidos. El Sr. Dondé, jurisconsulto tambien notable, de un talento fácil a la vez que profundo, de una instruccion no comun, de un genio elevado y observador. El Sr. Alcalde, jóven tambien jurisconsulto, talento vasto, atrevido y convenientemente cultivado, genio emprendedor y perseverante. Es seguro que, cualquiera de los tres habria sabido plantear las cues-

ciones en su mejor terreno, tratarlas de la manera mas luminosa y resolverlas en el sentido mas satisfactorio. Su dictámen nos revela que han consultado, entre otros, al gran Montesquieu, que bien merece ser llamado el fundador de la legislacion moderna; á los publicistas ingleses, que tan bien han sabido esplicar las ventajas de los gobiernos constitucionales, cuya base principal es la conveniente separacion en el ejercicio de los poderes públicos; á los estadistas americanos, que con tan buen éxito han adoptado y sabido practicar la feliz combinacion de los principios democrático y federativo en un régimen constitucional. Con tan buenos elementos, repito que cualquiera de los individuos de la comision habria ejecutado una obra perfecta y muy digna de atencion.

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

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

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

Primero. Los escritores franceses han sabido adquirir y conservan en el mundo ilustrado una justa y muy alta reputacion; pero por su origen, por su educacion, por sus tradiciones, por sus hábitos, y sobre todo, por estraños á la política del país, no son los mas á propósito para estudiar las instituciones americanas y mucho menos para analizarlas, determinar sus causas y

apreciar sus resultados prácticos. En este punto los americanos han debido ser y de hecho han sido mas felices. En este punto las obras americanas son incontestablemente superiores á la obra de Laboulaye.

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

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

Atribuye á ese amor á la unidad el que los franceses hayan preferido establecer una sola cámara. También esta apreciación es falsa. La prefirieron porque son lógicos, porque cuando establecen un principio lo aceptan con todas sus consecuencias. El gran secreto para combinar un buen gobierno consiste en conocer los elementos sociales del país que se va á constituir, convertir esos elementos en agentes políticos, darles la actividad conveniente y emplearlos de manera que todos conspiren á hacer efectivo y provechoso el movimiento social. Esto supuesto, se comprende muy bien que en una monarquía, en que entran como elementos la nobleza y la masa común de ciudadanos, el ejercicio del poder público esté distribuido entre el monarca, la aristocracia y el pueblo. En una república federativa, si bien solo figura el elemento democrático, la vida política está compartida entre el gran todo y sus partes componentes. Por eso se comprende bien que en el gobierno federal tengan participación y actividad el elemento nacional, que es la voluntad

colectiva del pueblo, y el elemento federal, que es la representación directa de los Estados. Pero los franceses han querido fundar su república sola y exclusivamente con el elemento democrático; y es estrictamente lógico que, cuando el agente es único, una y sola sea la representación. El error de los franceses consiste, no en pensar que la unidad se representa por la unidad; sino en creer que el elemento democrático puede por sí solo servir de base sólida para el gobierno de una estensa nación.

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

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

Es cierto que los representantes en la Convención francesa se creyeron investidos de facultades amplísimas; pero no porque pensasen que ellos eran la nación; sino porque, no habiéndoles limitado esta su poder, lo reputaron absoluto. Ahora, si fuera cierto que entre los franceses se cree que los representantes de la nación son la nación misma, el error subsistiría lo mismo habiendo una que habiendo dos cámaras; porque si estas unidas representan á la nación, unidas se crearían la nación misma. Luego ni el amor á la unidad, ni la falsa idea de que los representantes son la nación, han podido retraer á los franceses de establecer dos cámaras. Por lo demás, no hay que inquietarse sobre lo que harán en lo sucesivo. La experiencia propia y la ajena los ha aleccionado bastante. Cuando logren, (y ojalá sea muy pronto) establecer una República, buen cuidado tendrán de hacerla federativa; y habrá dos cámaras y unidad legislativa.

Dice Laboulaye que "en la Convención americana, ni siquiera se tuvo la idea de proponer una sola cámara." No parece sino que ha olvidado la historia de esa Convención. Una de las cuestiones que mas se agitaron dentro y fuera de ella fué, si el nuevo gobierno sería exactamente nacional, ó estrictamente federal, ó mixto: es decir, si la soberanía de los Estados se consolidaría por completo, ó si el centro federal solo sería el representante de los intereses comunes de los Estados; ó si en fin, se promediaria el ejercicio de la soberanía.

La cuestion fué tan debatida y llegó á enardecerse tanto, que la confederacion estuvo á punto de disolverse.

Pues bien: si hubiera prevaletido la segunda opinion, solo habria podido existir una asamblea federal: la cámara popular no podia representar ningun principio, ni tenia mision que llenar. Lo mismo habria sucedido en el evento improbable de prevalecer la primera: el senado entonces no habria tenido razon de ser; porque desapareciendo la soberanía de los Estados, no tenia principio que representar. Se vé, pues, que la cuestion era fundamental, y así fué considerada.

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

Laboulaye agréga como única razon: que se tenia una esperiencia secular en Inglaterra y en los gobiernos de las colonias, y una lección reciente en los malos resultados de la confederacion. La razon, aunque buena, no es del todo exacta ni tampoco la única. Los americanos no imitaron servilmente á Inglaterra, ni es racional suponer que una democracia inteligente imite sin discernimiento á una monarquía. Los americanos vieron que el buen suceso del Cuerpo legislativo inglés, dependia de la participacion activa que en él tienen la aristocracia y la democracia, que son los elementos sociales de aquella nacion, é infirieron que, en un buen gobierno, los elementos cardinales deben ser agentes políticos. Estudiaron luego sus propios elementos, y encontrando que estos eran la democracia y la federacion, les dieron en la organizacion política la misma participacion que Inglaterra habia dado á la aristocracia y la democracia. Así, pues, no hicieron una imitacion servil de la misma institucion, sino una aplicacion feliz del mismo principio.

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

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