

REFLEXIONES SOBRE ALGUNAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA

Catherine Andrews*

Sumario: I. *Introducción: Lucas Alamán y Reflexiones sobre algunas reformas a la Constitución Federal de la República Mexicana.* II. *Contexto histórico de las propuestas constitucionales de Alamán.* III. *Las críticas de Alamán a la Constitución Federal de 1824.* IV. *Sobre los orígenes del pensamiento constitucional de Alamán en la década de 1830.* V. *Propuestas constitucionales de Alamán.* VI. *Reflexiones sobre algunas reformas a la Constitución Federal de la República Mexicana, 1835.*

I. INTRODUCCIÓN: LUCAS ALAMÁN Y REFLEXIONES SOBRE ALGUNAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA¹

El objetivo de este trabajo es dar a conocer un folleto poco conocido en la historia política mexicana. Se trata de *Reflexiones sobre algunas reformas a la Constitución Federal de la República Mexicana*,² publicado en la ciudad de México en 1835 durante los debates acerca del futuro de la carta federal de 1824. El panfleto apareció sin firma, aunque en el prefacio indica que se trata de la reedición de una serie de ensayos publicado en el periódico

* Universidad Autónoma de Tamaulipas.

¹ Este ensayo es una versión extensivamente ampliada del siguiente artículo: “In the Pursuit of Balance. Lucas Alamán’s Proposals for Constitutional Reform (1830-1835)”, publicado en *Historia constitucional—Revista electrónica*, núm. 8, 2007 [en línea] <http://www.historiaconstitucional.com>. La traducción al español del artículo corrió a cargo de Mercedes Guhl.

² México, reimpreso por Ignacio Cumplido, 1835.

Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos en 1830.³ Las investigaciones que hemos realizado demuestran que el autor es el editor del periódico y ministro de Relaciones del gobierno del vicepresidente Anastasio Bustamante (1830-1832), Lucas Alamán. Entre otras pruebas, la más convincente es la enorme similitud entre los argumentos presentados en este texto con los esbozados por Alamán en otro folleto publicado en 1835 con el título de *Examen imparcial de la administración del general vicepresidente D. Anastasio Bustamante*.⁴

Lucas Alamán (Guanajuato, 1792-Ciudad de México, 1853) desempeñó un papel protagónico en la vida política del México independiente. Al igual que muchos de sus contemporáneos, pasó varios años en Europa (1814-1820) y tuvo ocasión de leer a muchos de los principales autores de la Ilustración. Sus escritos demuestran que estaba familiarizado con la obra de *philosophes* franceses como Diderot, Montesquieu, Rousseau y Voltaire; de pensadores españoles como Jovellanos, y del escritor británico Edmund Burke. Durante su estancia en Europa formó parte de las restablecidas Cortes de España (1820-1821), de esa manera tuvo la experiencia de primera mano acerca de los intentos de este país de regirse por un gobierno constitucional. Como ministro de Relaciones Interiores y Exteriores (1823-1825), supervisó la redacción de la Constitución de 1824. Posteriormente volvió a ocupar este cargo en dos ocasiones (1830-1832 y 1853), y entre estos periodos fue representante en el Congreso General. Tras la desastrosa guerra contra los Estados Unidos (1846-1847), dirigió el periódico *El Universal* (1848-1850) y en 1849 fundó el primer partido político del México republicano: el Partido Conservador. Al mismo tiempo se dedicó a escribir los varios tomos de sus dos obras monumentales: *Disertaciones sobre la historia de la República Mexicana* (publicada en tres volúmenes entre 1844 y 1849),⁵ e *Historia de México* (publicada en cinco volúmenes entre 1849 y 1852).⁶

³ *Registro Oficial del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos* (en adelante RO-GEUM) vol. 3, núm. 2, 16 de septiembre de 1830 al vol. 3, núm. 30, 14 de octubre de 1830.

⁴ He consultado la versión que se encuentra en Lucas Alamán, *Documentos diversos (inéditos y muy raros)*, compilación de Rafael Aguayo Spencer, México, Editorial Jus, 1946, vol. 3, pp. 236-275.

⁵ *Disertaciones sobre la historia de la República Mexicana: desde la época de la conquista que los españoles hicieron a fines del siglo XV y principios del XVI de las islas y continente americano hasta la independencia*, México, impreso por José Mariano Lara, 1844-1849, 3 vols.

⁶ *Historia de Méjico: desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808, hasta la época presente*, México, impreso por José Mariano Lara, 1849-1852, 5 vols.

A pesar de la importancia de Alamán en la vida política de las etapas tempranas del México independiente, sus ideas políticas no han sido comprendidas a fondo y la historiografía nacional no ha logrado presentarlas en forma adecuada. Esto se debe en parte a que el análisis de su pensamiento se ha centrado casi exclusivamente en las opiniones que expresó en sus obras históricas y como director de *El Universal*, y a que su carrera política se suele juzgar por su colaboración con la última dictadura de Antonio López de Santa Anna (1853-1855), el antihéroe por antonomasia de la historia mexicana decimonónica. El resultado que presenta la historiografía tradicional es la imagen de un hombre con una misma ideología a lo largo de sus treinta y un años de carrera política e intelectual. Siempre lo muestran como conservador reaccionario; un firme enemigo del gobierno representativo y de la democracia, y un entusiasta partidario de la autocracia con simpatías monárquicas.⁷ Si bien historiadores como Charles Hale, Josefina Zoraida Vázquez y Will Fowler han cuestionado esta imagen de Alamán al señalar la evolución de sus opiniones a lo largo de su vida,⁸ y José Antonio Aguilar Rivera ha promovido la reedición del *Examen Imparcial* así como del folleto *Defensa del ex-ministro de relaciones* (ensayo que Alamán escribió para defender sus actos en el gobierno del vicepresidente Bustamante),⁹ el

⁷ Por ejemplo, Moisés González Navarro, *El pensamiento político de Lucas Alamán*, El Colegio de México, México, 1952; Alfonso Noriega, *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1972, vol. 1, pp. 69-80, y 108-115; Valadés, José C., *Alamán. Estadista e historiador*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, y Matute, Álvaro, “Presentación: Examen imparcial de la administración del general vicepresidente D. Anastasio Bustamante”, *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, vol. 15, 1992, pp. 141-167.

⁸ Charles A. Hale, *El liberalismo mexicano en la época de Mora*, 14a. ed., México, Siglo Veintiuno Editores, 1999 (1a. ed. en inglés, 1968); Zoraida Vázquez, Josefina, “Centralistas, conservadores y monarquistas, 1830-1853”, en Humberto Morales y Will Fowler, *El conservadurismo mexicano en el siglo XIX, 1810-1910*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/University of St. Andrews/Secretaría de Cultura-Gobierno del Estado de Puebla, 1999, pp. 115-133, y Will Fowler, *Mexico in the Age of Proposals*, Londres y Connecticut, Greenwood Press, 1998, pp. 75-84.

⁹ “Defensa del ex-ministro de relaciones D. Lucas Alamán, en la causa formada contra él y contra los ex-ministros de guerra y justicia del vicepresidente D. Anastasio Bustamante, con unas noticias preliminares que dan idea del origen de esta. Escrita por el mismo ex-ministro quien la dirige a la nación”, en Lucas Alamán, *Obras de D. Lucas Alamán, op. cit.*, vol. 3, pp. 33-234. Tanto *Examen imparcial* como *Defensa* están incluidos en *Examen imparcial de la administración del general vicepresidente D. Anastasio Bustamante*, estudio introductorio de José Antonio Aguilar Rivera, México, Conaculta, 2008. También véase del mismo autor, “Lucas Alamán y la Constitución”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, vol. 33, octubre de 2010, pp. 106-120.

pensamiento constitucional temprano de guanajuatense todavía es bastante desconocido.

En este ensayo se pretende continuar la tarea de remediar nuestra ignorancia sobre este periodo de la vida de Alamán. Se analizan sus ideas políticas presentadas en el texto que aquí se reproduce como las de su *Examen imparcial*, pues en mi opinión este ensayo debe considerarse una continuación del primero. Ambos textos se ocupan de manera preponderante de la cuestión de la reforma constitucional, e incluyen un análisis minucioso de los problemas considerados inherentes a la Constitución Federal, así como una serie de sugerencias para mejorarla. Sin embargo, sólo en las *Reflexiones* incluye una lista detallada de posibles modificaciones a diversos artículos de la Constitución. En consecuencia, en este estudio introductorio se presentarán tanto sus ideas generales como sus propuestas específicas de reforma. En la discusión que presentamos a continuación, se evidencia que Alamán defendía los principales pilares de la filosofía constitucional de carácter liberal: la separación de poderes y el gobierno representativo. Desconfiaba de la democracia y quería conceder la participación política sólo quienes tuvieran algún tipo de preeminencia en la sociedad. Sin embargo, se verá también que sus conocimientos constitucionales eran fragmentarios, pues desconocía los fundamentos de la teoría de frenos y contrapesos que cimentaba la Constitución de los Estados Unidos, por ejemplo. A raíz de lo anterior, a pesar de que se refería con admiración a las obras de Alexander Hamilton, James Madison y John Jay en los *Federalist Papers*,¹⁰ muchos de sus argumentos se asemejan más a los de los adversarios de éstos: los anti-federalistas. De hecho, su idea de la teoría constitucional parece derivarse de las obras de anglófilos franceses como Charles Secondat de Montesquieu y Jean Louis de Lolme, y posiblemente también del jurista inglés William Blackstone. Quizás a consecuencia de lo anterior, no veía con agrado los intentos franceses y españoles de introducir una separación pura entre las ramas del gobierno en sus constituciones de 1791 y 1812, pues consideraba que ambas concedían demasiado peso al Poder Legislativo que le permitían gobernar en forma despótica.

¹⁰ He consultado la siguiente edición en inglés: *The Federalist Papers*, con una introducción de Garry Wills, New York, Bantam Classics, 1982. Hay traducción en español de Gustavo Velasco, véase, *El federalista o la nueva Constitución*, prólogo de Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 1943.

II. CONTEXTO HISTÓRICO DE LAS PROPUESTAS CONSTITUCIONALES DE ALAMÁN

Durante las primeras dos décadas de vida independiente casi todo el pensamiento político en México se caracterizó por lo que el historiador Charles A. Hale definió como “la fe en la magia de las constituciones”.¹¹ Esta convicción tiene sus orígenes en el pensamiento liberal que dominaba el panorama político hispanoamericano de la época. En su versión constitucional, el liberalismo planteaba que la sociedad y su legítimo gobierno eran resultado de un pacto entre los individuos, quienes renunciaban a su soberanía personal en favor de un gobierno que velaría por los derechos de cada miembro de la colectividad. Con la elaboración de este acuerdo la comunidad establecía una lista de reglas —una Constitución— para dirigir el ejercicio del poder y organizar las instituciones del gobierno. El primer ejemplo histórico del establecimiento de una nación mediante la promulgación de una Constitución se vio en los Estados Unidos de Norteamérica en 1787, seguido por los varios ensayos de Francia a partir de 1791 y, más tarde, en España tras el secuestro del rey Fernando VII por parte del emperador de los franceses, Napoleón Bonaparte.

En las primeras constituciones francesas y española, el liberalismo se concibió como un sistema político opuesto al absolutismo, en el cual la soberanía estaba concentrada en una sola persona, generalmente el rey. Los liberales consideraban despótico a este tipo de gobierno, por consiguiente propusieron la creación de una estructura jurídica escrita que regulara el ejercicio de gobierno e insistieron en la separación de los tres poderes; es decir, el establecimiento de tres ramos de gobierno: ejecutivo, legislativo y judicial. Pensaban que de esta manera se impediría que los gobiernos se transformaran en tiranos y se garantizaría la protección de las libertades individuales, tales como la propiedad y la seguridad. Al mismo tiempo, y como consecuencia de la idea de un pacto social original, se asumió la idea de que la soberanía nacional se encontraba, no en el príncipe o gobernante, sino en la sociedad; de modo que un gobierno elegido a través de elecciones sería el único legítimo.

Tal fue el peso de esta tesis en Hispanoamérica que la primera tarea obligatoria de las nuevas naciones al independizarse fue la elaboración de su propia Constitución. México no fue la excepción. Todos los proyectos de gobierno que se ventilaron entre 1821 y 1841 estuvieron pensados en fun-

¹¹ Hale, *op. cit.*, p. 107.

ción de una Constitución escrita, un gobierno representativo electo popularmente y con división de poderes. A pesar de lo que tradicionalmente se ha sostenido en la historiografía mexicana, no hay evidencia alguna de que las ideas asociadas comúnmente con el conservadurismo de la segunda mitad del siglo XIX, la nostalgia por el orden colonial, la preferencia por un gobierno absolutista y el rechazo del gobierno representativo, estuvieran presentes en el discurso político de ningún grupo durante los años anteriores a 1840.

Huelga decir que no pretendo argumentar que los políticos mexicanos pensaban de manera uniforme en torno a la forma de gobierno que querían para México; simplemente deseo recalcar la idea que todas las discrepancias acerca de esta cuestión se establecieron dentro de un imaginario compartido, en el que la mejor —sino la única— opción para instaurar un gobierno que garantizara la estabilidad y prosperidad de la nación era el constitucionalismo liberal. No obstante, es pertinente recordar que el liberalismo no era ni es una filosofía homogénea, sino un crisol de diferentes ideas y opiniones sobre la manera más adecuada de defender, proteger y garantizar las libertades individuales. En el caso concreto de México podemos identificar cuatro puntos concretos de desacuerdo y conflicto en torno al constitucionalismo, que caracterizaron el debate entre 1821 y 1835: 1) la forma de organizar elecciones; 2) los requisitos necesarios para la ciudadanía (y para ejercer los derechos políticos); 3) la división de facultades entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y 4) la autonomía que debían gozar las entidades provinciales —los estados— dentro y fuera de sus territorios. Las discusiones acerca de estos puntos ocuparon largas horas tanto en los congresos constituyentes como en los ordinarios generales y fueron temas recurrentes en los textos periodísticos.

La Constitución Federal de 1824 representó el primer intento de la élite política por diseñar la forma que debía proporcionar la deseada estabilidad al gobierno mexicano. A pesar de las largas y tortuosas discusiones que acompañaron la redacción de la Constitución, su promulgación gozó de un apoyo más o menos generalizado, pues se pensaba que sería el inicio de una larga época de paz y prosperidad.¹² Empero, esta expectativa pronto se desvanecería. En los años siguientes, la clase política se dividió drásticamente en dos facciones organizadas en torno a los ritos masónicos; por un lado, quedaron los del rito escocés y, por el otro, los del yorkino. La rivalidad entre los grupos produjo la primera amenaza al orden constitucional en 1827,

¹² Fowler, *op. cit.*, p. 17.

cuando el líder escocés y vicepresidente, Nicolás Bravo, encabezó sin éxito una rebelión en contra del gobierno de Guadalupe Victoria, en cuyo gabinete predominaban los yorkinos. Un año más tarde, la Constitución enfrentó un peligro mucho mayor. En la elección de 1828 contendieron por la presidencia el candidato yorkino Vicente Guerrero y Manuel Gómez Pedraza apoyado por los *imparciales*, grupo constituido por escoceses, ex-yorkinos y otros oponentes al primero. Los resultados favorecieron a Gómez Pedraza, pero los yorkinos se negaron a reconocerlos y organizaron una rebelión para imponer a su candidato. Esta revuelta culminó en diciembre de 1828 con el motín y saqueo del Parián, el mercado más importante de la ciudad de México, ubicado frente al palacio nacional. En consecuencia, Gómez Pedraza renunció a su aspiración presidencial y el congreso nacional declaró presidente electo a Guerrero en enero del año siguiente.

Algunos meses más tarde, en diciembre de 1829, el vicepresidente, general Anastasio Bustamante, se pronunció desde Jalapa, en el estado de Veracruz, en contra de Guerrero. El objetivo declarado de la rebelión era restaurar el orden constitucional —“Constitución y Leyes” según el lema del Plan de Jalapa— que considerado ultrajado con los acontecimientos que habían llevado a Guerrero a la presidencia. Una vez en el gobierno, la administración bustamantista (1830-1832) intentó conseguir su propósito a través de políticas distintas, entre las cuales destacaba la sugerencia de una reforma a la Constitución misma; pues se argumentó que la manera en que la carta magna de 1824 organizaba el ejercicio del poder en el gobierno era el principal obstáculo para la consolidación del constitucionalismo.

Por una feliz coincidencia la Constitución señalaba que el Congreso General podría iniciar su modificación a partir de 1830, aunque explícitamente prohibía la participación del Poder Ejecutivo en dicho proceso. El artículo 166 confiaba a las legislaturas de los estados la responsabilidad de hacer las primeras sugerencias de reforma; luego, en el siguiente artículo, se estipulaba que el trabajo del Congreso General de 1830 sería considerar las propuestas de reforma y decidir si deberían o no ser aceptadas para su discusión en las cámaras. En caso afirmativo las sugerencias se presentarían al Poder Ejecutivo para su publicación. El artículo 167 también indicaba que, a diferencia de una iniciativa de ley, el presidente no podría comentar estos documentos ni devolverlos a las cámaras. La discusión de las propuestas de las legislaturas estatales se llevaría a cabo en el próximo Congreso General para evitar de esta manera que el mismo cuerpo calificara las observaciones de las legislaturas estatales y decretara las reformas. Para cualquier cambio constitucional posterior, el artículo 169 indicaba que las consideraciones

de las legislaturas se calificarían en el primer bienio del Congreso y las reformas se decidirían en el siguiente. Finalmente, el artículo 171 prohibía la reforma de ciertos artículos, a saber: los que “establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la federación y de los estados”.¹³

En vista de estas normas, el gobierno de Bustamante no podría enviar propuestas de modificaciones constitucionales a las cámaras ni interferir en el proceso de reforma. Sin embargo, sí podría expresar su opinión sobre el tema a través de otros medios como la prensa. Durante 1830 la cuestión de la necesidad de enmendar las leyes constitucionales de 1824 fue recurrente en los editoriales de la publicación oficial del régimen: el *Registro Oficial*, y en los periódicos que apoyaban al gobierno en la ciudad de México: *El Sol* y *El Observador de la República Mexicana*. Asimismo, cuando las legislaturas de México, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Michoacán y San Luis Potosí enviaron propuestas de reforma al Congreso General *El Sol* y el *Registro Oficial* no sólo las publicaron, sino que dedicaron largos espacios a discutir las, recomendarlas o desecharlas. Fue en este contexto que el ensayo de Alamán, *Reflexiones sobre algunas reformas a la Constitución Federal* vio la luz por primera vez.¹⁴

A finales de 1830 el Congreso General acordó pasar las recomendaciones estatales a la asamblea del próximo bienio que se reuniría en enero del siguiente año. Aquí las propuestas fueron promovidas por congresistas leales al gobierno de Bustamante, como Mariano Michelena, José Luciano Becerra y Carlos María de Bustamante. Sin embargo, aunque ambas cámaras elaboraron sus propios dictámenes sobre las propuestas en los siguientes dos años, ninguna reforma llegó a ser votada antes de la caída del gobierno de Bustamante y la disolución de aquella legislatura en diciembre de 1832. El Congreso General del bienio de 1833-1834 tenía sus

¹³ “Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso general constituyente”, en Villegas Moreno, Gloria y Porrúa Venero, Miguel Ángel (coords.), *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana. De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República Federal*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas/Cámara de Diputados, LXI Legislatura, 1998, vol. 1, p. 354.

¹⁴ Para una discusión a fondo de las diferentes propuestas de reforma que circulaban entre 1830 y 1832, véase Andrews, Catherine, “Discusiones en torno a la reforma de la Constitución Federal de 1824 durante el primer gobierno de Anastasio Bustamante (1830-1832)”, en *Historia Mexicana*, vol. 56, núm. 1, 2006, pp. 71-116.

propios planes de reforma constitucional, y por consiguiente, consignaron las iniciativas de 1830 al olvido.

Durante los siguientes dieciocho meses, los congresistas intentaron modificar la Constitución Federal de manera unilateral; es decir, sin respetar los términos de la Constitución. Presentaron, por ejemplo, proyectos para suprimir los fueros militar y eclesiástico (garantizados por el artículo 154) y para permitir la tolerancia religiosa (prohibida por los artículos 3 y 171). No llegaron a ser aprobados; pero provocaron un gran número de protestas y rebeliones que culminaron en la promulgación del Plan de Cuernavaca en mayo de 1834. En respuesta, el presidente, Antonio López de Santa Anna decidió cerrar por la fuerza este Congreso y convocó a nuevas elecciones. La convocatoria que publicó Santa Anna en julio de 1834 incluyó una cláusula mediante la cual se invitaba a las juntas electorales de los estados a instruir a sus diputados sobre los asuntos que deberían tratar en las próximas sesiones del Congreso General.¹⁵ La mayoría de las juntas facultó a sus representantes para que se ocuparan de la reforma constitucional de manera extraordinaria en el siguiente bienio, por lo que se volvieron a discutir varias iniciativas para modificar la Constitución Federal tanto en la asamblea como en la prensa.

Al mismo tiempo, se empezaron a oír propuestas en favor de la derogación completa de la Constitución y el sistema federal. Algunas juntas electorales de los estados otorgaron libertad absoluta a sus congresistas para reformar todos los aspectos de la carta fundamental, incluyendo las cuestiones que el mismo código prohibía tocar en el artículo 171, relativas a la forma de gobierno y la división de poderes. Otras autorizaron a sus representantes incluso para que elaboraran una nueva Constitución que reemplazara la carta de 1824.¹⁶ Asimismo, a partir de junio de 1835, inició a un movimiento en favor de la abolición del sistema federal y el establecimiento del sistema centralista. Centenares de ayuntamientos, encabezados por el de Orizaba, Veracruz, publicaron manifiestos en este sentido y los entrega-

¹⁵ Circular del Gobierno General a los estados, 9 de julio de 1834, citado en Sordo Ceño, Reynaldo, *El Congreso en la Primera República Centralista*, México, El Colegio de México-Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1993, p. 91.

¹⁶ Para un relato de los poderes otorgados por cada junta electoral, véase el “Dictamen de las Comisión Revisora de los Poderes Conferidos a los sres. diputados al Congreso General de la Unión, para reforma de la Constitución Federal”, *El Sol*, núms. 41-42, 13-14 de marzo de 1835, pp. 161-167.

ron al Congreso General.¹⁷ En 1835 las discusiones en las cámaras giraron principalmente en torno a los límites de sus facultades para reformar la Constitución. ¿Debían respetar el artículo 171 de la carta magna? ¿Podían adoptar facultades constitutivas que les permitieran derogar la Constitución Federal y establecer una nueva ley fundamental? Como resultado de este debate en septiembre de 1835 el Congreso General optó por transformarse en asamblea constituyente; anuló el Código Federal de 1824 y empezó a escribir las Siete Leyes.

A lo largo de la polémica de 1835 surgieron nuevamente las propuestas de reforma constitucional presentadas originalmente durante la administración de Bustamante; en muchos casos por las mismas personas. El periódico *El Sol*, que había cerrado tras la caída del gobierno de Bustamante en 1832, reanudó su publicación en enero de 1835 y retornó al tema, por ejemplo; publicando en su espacio editorial una serie de propuestas casi idénticas a las que había sugerido en 1830. Asimismo, se volvió a publicar en forma de folleto el proyecto de reforma constitucional de Lucas Alamán así como su segundo panfleto *Examen imparcial*. Otros ex simpatizantes bustamantistas también publicaron proyectos de reforma, como José Ramón Pacheco y Mariano Michelena.¹⁸

III. LAS CRÍTICAS DE ALAMÁN A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824

Durante los primeros cinco años de la década de 1830, Alamán parecía abrigar escasas dudas de que la principal causa de la inestabilidad crónica de la República Mexicana se encontraba en la Constitución de 1824. Tanto las *Reflexiones* como el *Examen imparcial* planteaban una teoría que explicaba este asunto por partida doble. En primer lugar, Alamán sugería que la dificultad del México independiente para mantener un gobierno estable se

¹⁷ Un gran número de los manifiestos se pueden consultar en el *Diario del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, vol. 2, de los meses de junio y julio. Sordo Cedeño ofrece un análisis de su procedencia en *El congreso, op. cit.*, pp. 179-181.

¹⁸ Para más detalles sobre el debate de 1835, véase Andrews, Catherine, “El debate político de la década de 1830 y los orígenes de las Siete Leyes”, en Noriega, Cecilia y Salmerón, Alicia (eds.), *México: un siglo de historia constitucional (1808-1917)*, México, Instituto José María Luis Mora-Suprema Corte de Justicia, 2009, pp. 111-134, y “¿Reformar o reconstituir? El debate en torno al destino de la Constitución Federal y el sistema de gobierno (1830-1835)”, en Landavazo, Marco Antonio y Sánchez Andrés, Agustín (coords.), *Experiencias republicanas y monárquicas en México, América Latina y España*, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2008, pp. 15-42.

debía al hecho de que las nuevas instituciones no se cimentaban en los usos y costumbres de gobierno que venían desde la época colonial. Con una alusión directa a la acusación de Edmund Burke contra la Asamblea Nacional Francesa en sus *Reflexiones sobre la Revolución Francesa* (*Reflections on the French Revolution*), Alamán sostenía en su *Examen imparcial* que México estaba en medio de la “anarquía” porque, al establecer una república federal, había decidido destruir “todo cuanto existía anteriormente” para construir “instituciones absolutamente diferentes o más bien enteramente contrarias a todo cuanto se conocía y había hasta entonces existido”.¹⁹

Para dejar aún más claro su planteamiento, compara la experiencia mexicana con la de su vecino del norte. Según Alamán, el éxito de los Estados Unidos en crear un entorno político estable no era resultado de la superioridad innata del sistema federal, como sostenían sus contemporáneos. En lugar de eso, consideraba que ese país había alcanzado la estabilidad porque su forma de gobierno en ese momento “dejó subsistente todo cuanto hacía la esencia de la Constitución primordial”.²⁰ Señalaba que las trece colonias siempre habían sido independientes entre sí. Cada una tenía su propio gobierno y sus propias leyes, basadas en los usos y costumbres que los colonos de cada una habían llevado desde Inglaterra, con las cuales se regían. En consecuencia, opinaba Alamán, las colonias habían gozado de un buen grado de autonomía respecto a las autoridades políticas de Londres, y tenían mucha experiencia de autogobierno. Por lo tanto, en los Estados Unidos el

¹⁹ Lucas Alamán, “Examen imparcial”, *op. cit.*, p. 245. Alamán señala estos comentarios citando abiertamente su fuente: “Edmundo Burke, en sus profundas reflexiones sobre la revolución de Francia ha anunciado con un espíritu que pudiera llamarse profético toda la serie de los acontecimientos que hemos visto en nuestro país [...] y como sus observaciones son tan adecuadas a nuestras circunstancias lo que tomaré de su brillante pluma enriquecerá y apoyará este papel”, *ibidem*, pp. 243 y 244. Obviamente, su diagnóstico de los males de México hace eco del planteamiento de Burke de que las bases del gobierno tradicional en Francia habían sido destruidas y el país había quedado sumido en el caos económico y político debido a la transformación del Tercer Estado en la Asamblea Nacional en 1789, a la subsiguiente proclamación de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, y a su decisión de abolir los privilegios tradicionales de la Iglesia y la nobleza. Hay innumerables ediciones de esta obra. Consulté la siguiente: Burke, Edmund, *Reflections On The Revolution In France And On The Proceedings Of Certain Societies In London Relative To That Event In A Letter Intended To Have Been Sent To A Gentlemen In Paris*, Londres, impreso para J. Dodsely en Pall Mall, 1790. Alamán usó una cita de Burke como epígrafe en su *Examen imparcial*. Y aparece en inglés y en español. Lo anterior sugiere que Alamán tuvo acceso a una versión original del texto. La primera traducción al español de Burke se publicó en México en 1826.

²⁰ Lucas Alamán, “Examen imparcial”, *op. cit.*, p. 245.

federalismo representaba una continuación de la forma de gobierno colonial, en el marco de la república independiente.²¹

Según el análisis de Alamán plasmado en las *Reflexiones* y el *Examen imparcial*, el segundo problema inherente a la Constitución de 1824 era que no establecía una división adecuada, o el equilibrio apropiado, entre las distintas ramas del gobierno. En ambos textos insinuaba que si bien la Constitución de 1824 se preciaba de tomar como modelo la estadounidense, en realidad se apegaba a las ideas de la primera Constitución francesa, de 1791, a través de su imitación española: la Constitución de Cádiz, de 1812.²² En su *Examen imparcial* parece dar a entender que estas cartas constitucionales habían sido incapaces de fundamentar un gobierno estable porque sus autores no habían seguido el ejemplo de los sistemas inglés y estadounidense, sino que se habían dejado seducir por “todos los extravíos metafísicos de los filósofos especulativos del siglo pasado”. En consecuencia, sostenía Alamán, ninguna de ellas había “distinguido debidamente los poderes” ni había establecido “un equilibrio conveniente” entre ellos.²³ La rama legislativa concentraba un poder excesivo, en su opinión, y la ejecutiva y la judicial no tenían suficiente. De esta manera, no se tomaban medidas para evitar ninguno de los abusos en los que podía incurrir el legislativo. Concluía diciendo que, al adoptar estas constituciones, Francia y España no habían hecho “más que pasar de la tiranía de uno a la tiranía infinitamente más insoportable de muchos”; un destino que México tenía la desgracia de compartir bajo la Constitución de 1824.²⁴

Los anteriores comentarios parecen sugerir que Alamán prefería la doctrina estadounidense federalista de una división parcial entre los poderes,

²¹ *Ibidem*, pp. 443-445, y *Reflexiones*, *op. cit.*, pp. 2 y 3.

²² En *Reflexiones*, por ejemplo, escribió: “Por más que intentábamos diversificar la nomenclatura, por más que queríamos acomodarnos íntegramente el traje de los Estados Unidos del Norte, la Constitución española de 1812 aparece disfrazada en todas nuestras instituciones federales”. Lucas Alamán, *Reflexiones*, *op. cit.*, p. 9. Por su parte, en el *Examen imparcial* afirma: “El modelo [...] que se tomó para constituir a la nación fue los Estados Unidos pero de este modelo apenas se tenía alguna tintura y lo que se había visto practicar de alguna manera era la Constitución española que en sí misma no era otra cosa que una imitación de la Asamblea Constituyente de Francia [de 1791]”, Lucas Alamán, “Examen imparcial”, *op. cit.*, p. 246.

²³ Lucas Alamán, “Examen imparcial”, *op. cit.*, p. 246.

²⁴ *Ibidem*, p. 247. Es importante señalar que Alamán no era el único que expresaba esas opiniones entonces. Para un análisis más amplio de la discusión política sobre las debilidades de la Constitución Federal en este periodo, véase Andrews, “Discusiones en torno a la reforma” *loc. cit.*, y Andrews, “El debate político de la década de 1830, *loc. cit.*

regulada por un sistema de frenos y contrapesos, a la teoría pura de la separación de poderes seguida por los revolucionarios franceses en 1791. Sin embargo, si examinamos los argumentos que desarrolló Alamán para demostrar la validez de su hipótesis, pronto nos damos cuenta de que no comprendía plenamente la doctrina de los frenos y contrapesos que fundamentaba la Constitución de los Estados Unidos. En realidad, su caracterización del sistema estadounidense se asemeja más al modelo de la Constitución británica equilibrada que al acuerdo constitucional establecido en la carta de Filadelfia de 1787.

Esto resulta evidentiísimo en la exposición de Alamán sobre la organización y las prerrogativas del Congreso General. Fue tajante al afirmar, por ejemplo, que la Constitución de 1824 no había copiado el esquema bicameral adoptado por su contraparte estadounidense, sino que había tomado la opción unicameral favorecida por la francesa en 1791 y por la española en 1812. Argumentaba que el Congreso General de la República Mexicana en realidad era una asamblea con una sólo cámara, pero “dividida en dos secciones,” con el mismo origen popular.²⁵ Era verdad que la Cámara de Diputados era elegida por voto popular, mientras que el Senado era escogido por las asambleas legislativas de los estados; pero estas últimas eran resultado del voto popular, de modo que el poder electoral original seguía siendo el mismo. Asimismo, como la única diferencia en los requisitos para ocupar un puesto en el Senado o en la cámara baja era una brecha de cinco años en la edad, Alamán consideraba que las dos cámaras del Congreso General estaban conformadas por el mismo tipo de hombres. En su opinión, tal situación implicaba que ambos grupos de representantes podían verse afectados “de unos mismos intereses”, y probablemente seguirían “iguales tendencias y preocupaciones” en sus debates.²⁶

Para Alamán, el “carácter popular” de ambas cámaras del Congreso significaba también que la Constitución de 1824 era incapaz de ejercer control sobre sí misma. Carecía de la voz moderadora de las clases acomodadas y propietarias de bienes. Para defender su punto de vista, citaba el siguiente pasaje de Burke:

Para que la representación de una nación sea completa y adecuada, es menester que represente tanto su ilustración como su propiedad. Pero como la ilustración es un principio activo y vigoroso, y la propiedad es [...] tranquila

²⁵ Alamán, *Reflexiones*, op. cit., p. 9.

²⁶ *Ibidem*, pp. 9 y 10.

inerte y tímida, no puede esta estar segura de los extravíos a que puede inducir la ilustración sino es predominante en la representación. El carácter esencial de la propiedad, compuesto de los principios combinados de los medios de adquirirla y conservarla es el ser *desigual*. Los grandes propietarios pues, que son los que excitan la envidia, y tientan a la rapacidad deben ser puestos fuera de toda posibilidad de peligro, y entonces ellos mismos forman un muro que naturalmente protege a los propietarios menores en todas las graduaciones de la propiedad.²⁷

A partir del principio de Burke de que los mejores guardianes del orden y la riqueza de carácter público son quienes tienen arte y parte en ambos, Alamán sostuvo que “la Sociedad política no es más que una compañía convencional, cada individuo debe representar en esta asociación según el capital que en ella haya introducido”.²⁸ De modo que era necesario que “los que han de imponer las contribuciones, sean los contribuyentes; que los que han de dar las leyes, que son la salvaguardia de la propiedad, sean propietarios; que los que han de regular el peso de los impuestos, sean los que han llevado este peso, y medido sus fuerzas para calcular la de los otros”.²⁹

Consideraba que los Estados Unidos eran la prueba fehaciente de estas ideas. Según sus *Reflexiones*:

²⁷ Burke, *Reflections*, *op. cit.*, pp. 74 y 75, citado en Alamán, “Examen imparcial”, *op. cit.*, pp. 264 y 265.

²⁸ Alamán, “Examen imparcial”, *op. cit.*, p. 263. Este planteamiento obviamente hace eco del famoso discurso de Burke sobre los derechos civiles y la igualdad: “Si la sociedad civil fue hecha para la ventaja del hombre, todas las ventajas para cuya consecución se creó aquélla, se convierten en derecho suyo. La sociedad es así una institución de beneficencia regulada. Los hombres tienen derecho a vivir de acuerdo con esta regla; tienen el derecho a la justicia entre sus conciudadanos, tanto si éstos desempeñan una función pública como si se dedican a las ocupaciones ordinarias. Tienen derecho a los frutos de su industria, y a los medios de hacerla fructífera. Tienen derecho a lo que han adquirido sus padres; a alimentar y educar a sus hijos, a la instrucción en la vida y al consuelo en la muerte. Un hombre tiene el derecho a hacer cualquier cosa que pueda lograr por su esfuerzo, sin lesionar los derechos de los demás. Y tiene también derecho a una porción justa de todo lo que la sociedad puede hacer en su favor por medio de todas sus combinaciones de habilidad y fuerza. En esta participación todos los hombres tienen iguales derechos; pero no a cosas iguales. El que no tiene en el fondo común más que cinco chelines, tiene un derecho tan bueno a su porción como quien tiene quinientas libras a una porción proporcionalmente mayor. Pero no tiene derecho a una parte igual del dividendo que produce el capital social, y por lo que respecta a la participación en el poder, autoridad y dirección que debe tener cada individuo en los asuntos estatales, tengo que negar que sea uno de los derechos directos y originales del hombre en la sociedad civil, porque pienso en el hombre social civil y no en otro. Eso es una cosa que debe decidirse por convención”. Burke, *Reflexiones*, *op. cit.*, p. 92.

²⁹ Alamán, *Reflexiones*, *op. cit.*, p. 17.

los norteamericanos *deben el mantenimiento de sus instituciones, su orden interior y su prosperidad*, a que los negocios públicos no han salido *de manos propietarias*: en Norte América el trabajo es la primera de las virtudes sociales, y su recompensa no sólo son los goces sino la opción, el llamamiento a los primeros puestos de la república: la sociedad americana es compuesta casi generalmente de propietarios, y lo era casi desde su fundación, y por eso ha podido conservarse y engrandecerse...

Más aún, para Alamán resultaba claro que si los Estados Unidos hubieran estado gobernados por “los que nada poseían”, tal como creía que era el caso en México bajo la Constitución Federal, este país vecino compartiría los problemas de los gobiernos locales mexicanos, y no podría presumir de “moralidad, ni instituciones libres, ni riqueza”.³⁰

Una lectura cuidadosa tanto de las *Reflexiones* como del *Examen imparcial* indica que Alamán tenía la idea de que la constitución estadounidense establecía requisitos de propiedad para los congresistas, aunque no menciona el tema en forma explícita. Por ejemplo, en sus *Reflexiones* plantea que la Constitución de los Estados Unidos “tomó las dos cámaras de la que Guillermo Penn dio a los pensilvanos; pero nosotros las hemos organizado a nuestra manera: no hemos exigido en los senadores sino la edad de 30 años, y hemos descuidado hasta la circunstancia precisa de poseer una propiedad: hemos tomado estos representantes de la misma masa de que tomamos a los individuos de la cámara de diputados”.³¹ Este comentario parece indicar que Alamán equiparaba los requisitos para ejercer la función pública establecidos en las constituciones de los estados, con los instituidos por la Constitución Federal, que sólo exigía a los congresistas nacionales la residencia en la entidad representada y una determinada edad. El primer código de gobierno de Pensilvania, conocido como *Frame of Government*, que data de 1682 y al cual probablemente se refería Alamán, establecía un gobierno compuesto por una Asamblea General, un Consejo Provincial y un gobernador. Especificaba que sólo un propietario, definido como aquél que poseía una determinada cantidad de tierras o que pagaba impuestos (llamados *scot and lot*), podía elegir o ser elegido para la asamblea o el consejo.³² Cien años después, la mayoría de las primeras constituciones de los estados de la Unión también exigían requisitos en cuanto a propiedad para desem-

³⁰ *Ibidem*, p. 17.

³¹ *Ibidem*, p. 12.

³² “Frame of Government of Pennsylvania, 5 May 1682” disponible en línea en <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/states/pa04.htm>, página consultada el 28 de febrero de 2007.

pañar cargos públicos, en una escala ascendente desde la cámara baja hacia arriba. Muchos de estos requisitos se eliminaron en las constituciones de finales del siglo XIX, pero seguían en vigor cuando Alamán escribió sus textos.³³

Alamán estaba convencido de que la Constitución mexicana, además de que no moderaba la democracia popular reservando los escaños exclusivamente para los propietarios, también cometía el error de no trazar una clara división de funciones entre las dos cámaras del Congreso General. En ambos textos subrayaba que las dos cámaras tenían potestad para proponer o revisar todo tipo de leyes y, en el *Examen imparcial*, se lamentaba de que las acciones del Congreso General no estuvieran sujetas a los controles internos que deberían caracterizar a un Poder Legislativo bicameral.³⁴ Como señalaba, ninguna de las dos cámaras podía evitar que se adoptara una ley a la cual se oponía por completo. Si una iniciativa aprobada en una de las cámaras era rechazada por la otra, aún era posible que el Congreso en pleno la sancionara. Una simple mayoría de las dos terceras partes en la cámara de origen en favor de la ley rechazada era suficiente para neutralizar las objeciones de la segunda³⁵. Desde su punto de vista, como escribió en las *Reflexiones*, semejante esquema no llenaba “los objetos de la institución de dos cámaras diversas”, es decir, no bastaba para “balancear el poder”.³⁶

Alamán también tenía objeciones a la manera en que el Poder Legislativo podía participar en las esferas judicial y ejecutiva del gobierno.³⁷ En este punto concentró sus ataques contra el Senado. Alegaba que, además de sus poderes legislativos, esta cámara también desempeñaba funciones ejecutivas porque aprobaba los nombramientos de los altos cargos federales y de autoridades militares.³⁸ Más aún, consideraba que también fungía

³³ Donald S. Lutz, “The Theory of Consent in the Early State Constitutions”, *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 9, núm. 2, 1979, pp. 11-42.

³⁴ Alamán, “Examen imparcial”, *op. cit.*, p. 271.

³⁵ Alamán, *Reflexiones*, *op. cit.*, p. 10, y “Examen imparcial”, *op. cit.*, pp. 269 y 270.

³⁶ *Ibidem*, pp. 9-13. La cita se encuentra en la página 10.

³⁷ *Ibidem*, p. 16.

³⁸ El artículo 110, que enumera las atribuciones presidenciales, plantea que el ejecutivo tiene potestad para “Nombrar los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarias generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del senado, y en sus recesos del consejo de gobierno, y “7. Nombrar a los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa y de las oficinas de la Federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes”. “Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada

como juez, al convertirse en jurado de acusaciones para oír los cargos de impugnación contra miembros de los otros poderes, los diputados y los gobernadores de los estados.³⁹ Tal como lo registra en sus *Reflexiones*, estaba convencido de que las facultades tripartitas del Congreso General iban en contra de “los principios” que cimentaban la doctrina de la división de poderes. Al parecer no estaba al tanto de que la Constitución estadounidense concedía a su Senado muchos de esos mismos poderes, y por eso concluía su exposición afirmando enfáticamente que el Congreso General mexicano tenía “un poder tan absoluto” que no tenía par desde Washington hasta Constantinopla.⁴⁰

Cuando retoma este tema en el *Examen imparcial*, Alamán describe la división de poderes que creía había establecido la Constitución de los Estados Unidos y cómo, en su opinión, esa distribución impedía que el Poder Legislativo se convirtiera en una fuerza absolutista en el gobierno. Identificaba dos maneras principales mediante las que el acuerdo constitucional mexicano difería del norteamericano: “el mayor poder” que concedía al Poder Ejecutivo, y “la organización y funciones de la Corte Suprema de Justicia”.⁴¹ Sobre el Poder Ejecutivo, anotó acertadamente, que el presidente disfrutaba de mayor libertad de acción en los Estados Unidos que en México, y que allá dependía menos del Poder Legislativo. Se quejaba, por ejemplo, de que el jefe de Estado mexicano no tenía la capacidad de destituir a sus altos funcionarios, mientras que el estadounidense sí. Según la Constitución de 1824, únicamente podía suspender hasta por tres meses a los funcionarios, y en ese periodo recibirían sólo la mitad de su salario.⁴² También señaló que el presidente estadounidense “tiene la facultad de conmutar o perdonar del todo las penas impuestas por los tribunales excepto en el caso de alta traición contra la nación,”⁴³ cuando en México esta era facultad del Congreso

por el Congreso general constituyente”, en Villegas Moreno y Porrúa Venero (coords.), *op. cit.*, p. 346.

³⁹ Alamán, *Reflexiones...*, p. 12.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 16.

⁴¹ Alamán, “Examen imparcial”, *op. cit.*, p. 258.

⁴² Artículo 110, sección 20, “Constitución federal”, *op. cit.*, p. 346.

⁴³ “[...] y estará facultado para suspender la ejecución de las sentencias y para conceder indultos tratándose de delitos contra los Estados Unidos, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales”. Artículo 2, sección 2, “Constitución de los Estados Unidos de América”, disponible en línea en <http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html>, página consultada el 12 de mayo de 2011.

General.⁴⁴ Alamán observó, además, que tanto el presidente de los Estados Unidos como el monarca británico podían rodearse de “una especie de asesores con título de abogados de la nación o de la corona” que aconsejaban en asuntos legales y de otro tipo⁴⁵, mientras que el presidente mexicano tenía que arreglárselas por sí mismo en las situaciones controvertidas. Desde su punto de vista, el Consejo de Gobierno que establecía la Constitución no podía desempeñar ese papel, pues era un organismo que se reunía únicamente durante los recesos del Congreso General. Lo peor era que el Consejo era en realidad un Senado en miniatura, sostenía Alamán, ya que estaba compuesto por un senador de cada estado de la república. Tampoco consideraba que los miembros del Poder Legislativo, que con frecuencia eran opositores del presidente, pudieran asesorarlo de manera imparcial e independiente. Según Alamán, incluso la Constitución de Cádiz, que permitía al rey escoger a los miembros de su consejo a partir de listados que recibía de las Cortes, era superior a la carta mexicana en este aspecto.⁴⁶

Después, Alamán observa que la Constitución de 1824 sólo permitía al presidente ejercer un veto de suspensión de las leyes que se aprobaran en el Congreso General, de modo que podía desestimarse si la iniciativa rechazada era ratificada en ambas cámaras con una mayoría mayor de tres cuartos partes de los miembros. A pesar de que esta situación imitaba exactamente las condiciones del veto presidencial en los Estados Unidos,⁴⁷ Alamán sostenía que semejante influencia “prepotente e independiente” se negaba al Poder Legislativo en la Constitución del vecino del norte. En cambio, afirmaba que “[l]a Constitución de la Asamblea constituyente de Francia [de

⁴⁴ Artículo 50, sección 25 establece que es prerrogativa exclusiva del Congreso General: “Conceder amnistías o indultos por delitos, cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación, en los casos y previos los requisitos que previenen las leyes”, en “Constitución federal” *op. cit.*, p. 341.

⁴⁵ Parece que hiciera referencia a los *attorney generals*: un fiscal especial e integrante del gabinete en Inglaterra y EU, titular del ministerio del mismo nombre cuyas funciones (entre otros) son encabezar la procuración de justicia y aconsejar al Poder Ejecutivo en material legal así como dictaminar proyectos e iniciativas de ley a petición del ejecutivo. Hoy día en México se divide el ejercicio de estas funciones entre la Procuraduría General de Justicia de la República que se encarga de dirigir el Ministerio Público y la Consejería Jurídica que asesora al Ejecutivo en materia legal. Véase Carbonell, Miguel (ed.), *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* (1917), México, Porrúa, 2010, artículo 102, y *Ley orgánica de la Administración Pública Federal* (1976), artículo 43 disponible en línea en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>, página consultada el 24 de mayo de 2011. Agradezco a Geraldina González de la Vega por facilitarme esta información.

⁴⁶ Alamán, “Examen imparcial”, *op. cit.*, pp. 251-254.

⁴⁷ Artículo 1, sección 7, “La Constitución de los Estados Unidos de América”, *loc. cit.*

1791] fue la primera que estableció la independencia de las operaciones del Poder Legislativo del veto del Ejecutivo”.⁴⁸ Estos comentarios sugieren que Alamán creía que el presidente norteamericano poseía un poder absoluto de veto, del tipo del que Montesquieu y Blackstone atribuían al rey en la equilibrada Constitución británica que habían idealizado.

Por otra parte, parece que Alamán suponía que los miembros de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos eran escogidos exclusivamente por el presidente. Afirmaba que los miembros de la Convención de Filadelfia no habían considerado necesario garantizar que fuera una autoridad independiente la que nombrara a los magistrados, como sucedía en México, donde esta función estaba a cargo de los congresos de los estados.⁴⁹ Según su interpretación, los constituyentes norteamericanos habían confiado en que la naturaleza perpetua de los cargos de los magistrados sería garantía suficiente de su independencia del Poder Ejecutivo.⁵⁰

A pesar de este malentendido, Alamán sí comprendió que el Poder Judicial norteamericano tenía facultades innovadoras que le otorgaban un peso importante en el esquema constitucional estadounidense gracias a su poder para revisar la constitucionalidad de las acciones tanto de la rama ejecutiva como de la legislativa. En el *Examen imparcial* escribió en términos cargados de admiración sobre su potestad de revisión judicial, es decir, el derecho de anular las leyes que considerara inconstitucionales. En su reflexión sobre las diferentes leyes de expulsión y expropiación que el Congreso mexicano había aprobado durante la república federal, se preguntaba si tales actos de inconstitucionalidad se hubieran podido prevenir “si esta práctica existiese entre nosotros”. Al mismo tiempo, afirmaba que la Suprema Corte de los Estados Unidos también tenía la facultad de oír los casos de impugnación contra miembros del Poder Ejecutivo.⁵¹ En resumen, Alamán veía a la Corte Suprema como una especie de guardián o de árbitro constitucional, cuya principal función era garantizar que ninguno de los otros poderes se comportara de forma inconstitucional.

⁴⁸ Alamán, “Examen imparcial”, *op. cit.*, p. 271.

⁴⁹ Artículo 127, “Constitución federal”, *op. cit.*, p. 349.

⁵⁰ Lucas Alamán, “Examen imparcial”, *op. cit.*, pp. 258 y 259.

⁵¹ *Ibidem*, p. 258.

IV. SOBRE LOS ORÍGENES DEL PENSAMIENTO CONSTITUCIONAL DE ALAMÁN EN LA DÉCADA DE 1830

¿Cómo entender la raíz de la confusión de Lucas Alamán acerca de la división de poderes en la Constitución de los Estados Unidos?⁵² Para empezar, parece evidente que no tenía a la mano el texto de la Constitución de Filadelfia cuando escribió los textos aquí estudiados.⁵³ Alamán era un hombre inteligente y muy capaz; si hubiera confrontado los artículos norteamericanos con los mexicanos sobre las facultades de los poderes legislativo y ejecutivo habría visto, como hemos señalado aquí, que la Constitución Federal de 1824 copió en gran parte la organización estadounidense de pesos y contrapesos. No obstante, y de acuerdo a sus propias declaraciones en las *Reflexiones*, sabemos que sí había consultado a *The Federalist Papers*, pues los nombró explícitamente como fuente de sus conocimientos de la historia norteamericana a la vez que elogió las ideas de “los más sabios y más virtuosos ciudadanos Jay, Madison y Hamilton”.⁵⁴

Asimismo, la manera en que formulaba sus argumentos sugiere que también había leído algunas de las publicaciones de los opositores políticos de Jay, Madison y Hamilton, es decir, de los *Antifederalists*. De hecho, es de notar las similitudes muy marcadas entre las críticas de Alamán al Poder Legislativo federal y las críticas de los antifederalistas al mismo poder creado por la Convención de Filadelfia. Por ejemplo, el constituyente Patrick Henry declaró en un discurso del 9 de junio de 1787 que el arreglo significaba “que no hay frenos en este gobierno. El presidente, los senadores y los representantes todos son de elección popular”. Como consecuencia, argumentaba que la Constitución solamente contaba con “frenos hechos en papel”, pesos muy poco efectivos comparados con los indicados

⁵² Véase Aguilar Rivera, “Lucas Alamán y la Constitución”, *op. cit.*, pp. 116-120. En estos párrafos intento responder a los interrogantes que hace Aguilar Rivera acerca de este tema.

⁵³ Aunque parece que circulaba en México una traducción al español de dicha carta incluida en la obra *Compendio de historia de los Estados Unidos de América; puesto en castellano. Al que se han añadido la Declaración de su Independencia y la Constitución de su gobierno*, Nueva York, en la imprenta de Tompkins y Floyd, 1825. Una copia de dicho libro se encuentra en el Fondo Reservado de la Biblioteca Nacional de México. Por otra parte, sabemos que la Constitución también se podía obtener en inglés, pues el diputado del Congreso Constituyente de 1823-1824, José C. del Valle contaba con una copia en su biblioteca particular. Véase, Manuel Ferrer Muñoz y Juan Roberto Luna Carrasco, *Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, p. 111.

⁵⁴ Alamán, *Reflexiones*, *op. cit.*, p. 5.

por Montesquieu fundados en “el amor propio”.⁵⁵ Por su parte, el *Federalist Farmer* declaró en enero de 1788:

Para generar pesos y contrapesos, la Constitución propone dividir el legislativo en dos ramos; pero están conformados de tal manera que los integrantes de ambos serían el mismo tipo de hombre —hombres con intereses y opiniones similares, sentimientos y vínculos [compartidos] —hombres con igual posición en sociedad [...] Senadores y representantes que reunidos en esta situación, como hombres, aunque se reúnan en dos salas para hacer leyes, deben estar gobernados por los mismos motivos y opiniones, de modo que perseguirán el mismo sistema político. Las divisiones entre ambas ramas serán únicamente las del edificio en el que se alojan[.]⁵⁶

Entonces, ¿se trata de una confusión simple de Alamán acerca de los argumentos bosquejados durante 1787 y 1788 en los Estados Unidos? ¿Acaso leyó los documentos norteamericanos en algún momento, pero al escribir sus consideraciones acerca de la Constitución Federal no dispuso de ellos, por lo que se confundió los argumentos federalistas y antifederalistas?

No es una explicación muy convincente; aunque, desde luego, no se puede descartar. Es de dudar que Alamán se hubiera lanzado a criticar la Constitución Federal y presentar un proyecto muy completo de reformas, si no hubiera tenido claro lo que quería lograr. Esta explicación también deja a un lado otra interrogante importante ¿Por qué atribuyó los defectos que identificaba en la Constitución de 1824 a la carta gaditana? Aquí la respuesta se encuentra en el discurso anti-gaditano que se escuchaba en México desde la consumación de la Independencia. Durante el debate acerca de la ley electoral de 1821, por ejemplo, la Regencia (Agustín de Iturbide y el obispo Antonio Joaquín Pérez) hizo llegar a la Junta Gubernativa un escrito en el que señalaba que la Constitución de Cádiz había sido incapaz de asegurar el gobierno de sus “principales liberales” a causa de la organización unicameral del Poder Legislativo. En una referencia indirecta a la rebelión de los persas en España, argumentaba que la exclusión de “los fueros privilegiados” de este ramo de gobierno en el código gaditano había llevado a estas corporaciones a convertirse en “viles apoyos del despotismo” y a conspirar

⁵⁵ Patrick Henry, “Discurso de 9 de junio” citado en Bernard Manin, “Checks, Balances and Boundaries: The Separation of Powers in the Constitution Debate of 1787”, en Bianca-maria Fontana (ed.), *The Invention of the Modern Republic*, Nueva York, Cambridge University Press, 1994, p. 36.

⁵⁶ The *Federalist Farmer*, Letter XI, 10 de enero de 1788, disponible en línea en <http://www.constitution.org/afp/fedfar11.htm>, página consultada el 14 de mayo de 2011.

en favor de su destrucción. En su opinión, la forma unicameral del Poder Legislativo destruía “el equilibrio político” del reino, de ahí que sugiriera que la mejor manera de que España (y por lo tanto, el Imperio Mexicano) disfrutara “de los inmensos bienes de su excelente Constitución” sería la representación de los fueros eclesiástico y militar, así como de los ayuntamientos y audiencias.⁵⁷

Servando Teresa de Mier se opuso al proyecto de Constitución presentado por el Congreso Constituyente de 1823 con argumentos similares. El proyecto “del Valle” como se conocía mejor, Mier propuso un Legislativo unicameral y un Ejecutivo triunvirato electo por los diputados como lo había establecido la Constitución de Apatzingán en 1814.⁵⁸ Por otra parte, sugirió un Senado independiente en la arquitectura institucional, como un cuarto poder separado del Legislativo. A pesar de formar parte la comisión encargada de redactar el proyecto constitucional, Servando Teresa de Mier publicó un voto particular en que embozaba su oposición a este plan. Rechazaba el argumento de la comisión de que un Poder Legislativo bicameral era “un resto de la aristocracia” y postulaba que, en cambio, se debía considerar “la perfección del gobierno democrático representativo.”⁵⁹ Para fundamentar su posición, adoptó argumentos similares a los de la Regencia de 1821. Señalaba que “todos los países que han reducido el Poder Legislativo naufragaron, testigo Francia en su Asamblea Constituyente; testigo España [...]” cuya historia había oído de “Flores Estrada y cuantos dignos diputados conocí fugitivos en Londres”.⁶⁰ En cambio, los lugares de más estabilidad “que han prosperado y prosperan en la libertad” eran los que tenían legislativos bicamerales: Inglaterra, los Estados Unidos y Colombia.⁶¹ El modelo que más gustaba a Mier era el adoptado por los estadounidenses y colombianos en el que “una segunda cámara de ciudadanos nada más”, cuya situación hacía inmunes a la corrupción y cuya edad proporcionaba la experiencia para “moderar la impetuosidad de los jóvenes de la primera cámara.”⁶²

⁵⁷ *Indicación dirigida por la regencia del Imperio a Su Majestad la Soberana Junta Provisional*, México, Imprenta Imperial de don Alejandro Valdés, 1821, pp. 1-2.

⁵⁸ “Decreto constitucional para la libertad de Anahúac”, en Villegas Morenos y Porrúa Venero, *op. cit.*, pp. 163-182.

⁵⁹ “Voto particular del doctor Mier”, en Teresa de Mier, Servando, *Ideario político*, edición de Edmundo O’Gorman, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1978, p. 282.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 285.

⁶¹ *Idem*.

⁶² *Ibidem*, p. 283.

Parece posible, entonces, que Alamán se apoyara en las anteriores críticas a Cádiz para llegar a la conclusión de que copiar la división de poderes de la Constitución gaditana era el error más importante del constituyentes de 1824. No era el único que pensaba así. En 1830, esta idea se repitió a menudo en la prensa pro-Bustamante, sobre todo en *El Observador de la República Mexicana*, que editaba José María Luis Mora, y *El Sol*.⁶³ Por ejemplo, *El Observador* afirmaba en marzo de 1830 que la Constitución francesa de 1791 y la de Cádiz habían provocado, “el trastorno de todo el orden social y la más furibunda y sanguinaria anarquía” en sus países, y, por consiguiente, al copiar su estructura no era de extrañar que la Constitución mexicana, no “h[ubiera] podido establecer un gobierno sólido”.⁶⁴ Lamentaba que, como resultado de las deficiencias en la organización de los poderes “en todo nuestro periodo constitucional no h[ubiera] existido entre nosotros la división de poderes” sino que, los congresos generales y estatales, por creerse “con facultades superiores a las mismas constituciones”, se habían atribuido poderes no permitidos por la Constitución.⁶⁵ Para ilustrar su argumento, citó el decreto de exilio expedido por el Congreso en 1828 en contra del general Bravo y las leyes de expulsión de los españoles de 1827 y 1829, pues la Constitución no admitía la expulsión de individuos por la iniciativa de alguno de los poderes. En general, tanto *El Observador* como *El Sol* convinieron en que la omnipotencia de los cuerpos legislativos era tan perjudicial como la del Ejecutivo.⁶⁶

¿La crítica de los mexicanos al gaditanismo careció de influencia externa? Desde luego que es posible; aunque hay que señalar que argumentos de esta naturaleza ya habían sido presentados por el español José Blanco White, quien editaba el periódico *El Español* en Londres durante su exilio de España. White publicó entre 1812 y 1813 varios ensayos extensos en los que señaló las debilidades de la división de poderes establecida por la Constitución de Cádiz y recomendaba que España adoptara mejor el sistema inglés de equilibrio. Siguiendo a su vez las críticas que habían hecho Jacques Necker y el conde de Mirabeau a la Constitución francesa de 1791, sus

⁶³ Andrews, “Debates en torno”, *op. cit.*, pp. 90-93.

⁶⁴ “Ensayo filosófico sobre nuestra revolución constitucional”, *Observador de la República Mexicana*, segunda época, vol. 1, núm. 1, pp. 2-3.

⁶⁵ “Ensayo filosófico sobre nuestra revolución constitucional”, *Observador de la República Mexicana*, segunda época, vol. 1, núm. 1, 3 de marzo de 1830, p. 6. El mismo artículo también se publicó en *El Sol*, núm. 251, 8 de marzo de 1830, p. 1002.

⁶⁶ *El Sol*, núm. 292, 18 de abril de 1830, p. 1168, y *Observador de la República Mexicana*, segunda época, vol. 3, núm. 10, p. 317.

principales quejas eran contra el unicameralismo del Poder Legislativo y la debilidad del Ejecutivo frente a los diputados. Asimismo, en su periódico incluyó una extensa descripción de la Constitución británica así como una exposición de los diferentes frenos que garantizaba su equilibrio.⁶⁷ Sabemos que Servando Teresa de Mier hizo amistad con Blanco White en Londres y la influencia de éste en el pensamiento de Mier sobre la cuestión de la independencia hispanoamericana está bien documentada.⁶⁸ De modo que no es descabellado creer que también Mier y Blanco White hubieran discutido temas constitucionales. Por el momento desconocemos la penetración de *El Español* en México, aunque es muy probable que circulara en la década de 1820. Hasta ahora la única evidencia que tenemos son extractos del tratado de William Paley, *Principles of Moral and Political Philosophy*, que publicó *El Sol* en 1825 que provenían de la traducción de esta obra que publicó Blanco White en 1813.⁶⁹ Así que podemos especular que aunque Alamán no hubiera tenido la oportunidad de leer el periódico durante su estancia en Europa ante de la independencia, probablemente pudo consultarlo en México.

¿Cuál era el modelo inglés de equilibrio que recomendaba Blanco White? Generalmente se identifica con la forma de gobierno que elogió el barón de Montesquieu en su famoso tratado *El espíritu de las leyes* (1748).⁷⁰ Dicho modelo incluía los principios de la Constitución mixta, provenientes del pensamiento republicano clásico,⁷¹ mezclados con los de la tradición inglesa del gobierno equilibrado interpretados por Montesquieu a través de la lente de su teoría de la separación de poderes. El discípulo británico más conoci-

⁶⁷ Joaquín Varela Suanzes, “Un precursor de la monarquía parlamentaria: Blanco White y *El Español*”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 79, 1993, pp. 107-111.

⁶⁸ Roberto Breña, “José María Blanco White y la independencia de América: ¿Una postura pro-americana?” *Historia constitucional* (revista electrónica), núm. 3, 2002. Disponible en línea: <http://hc.rediris.es/03/index.html>.

⁶⁹ “Elementos de ciencia política del Dr. Paley. De la administración de justicia en Inglaterra”, *El Sol*, núms. 70 a 74, del 4 al 8 de enero de 1825. Se trata del capítulo 8, “On the Administration of Justice”, del libro seis que lleva por título “Elements of Political Knowledge”. Véase, William Paley, *Principals of Moral and Political Philosophy*, Indianapolis, Liberty Fund, 2002, pp. 351-373, y Varela Suanzes, “Un precursor”, *op. cit.*, p. 106.

⁷⁰ He consultado la siguiente edición: Charles Louis Secondat de Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, estudio preliminar de Daniel Moreno, México, Editorial Porrúa, 1990.

⁷¹ El estudio clásico en torno a los orígenes republicanos del constitucionalismo británico y estadounidense se encuentra en J. G. A. Pocock, *The Machiavellian Moment. Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton, Princeton University Press, 1975. Una discusión más reciente del tema se encuentra en Joyce Appleby, *Liberalism and Republicanism in the Historical Imagination*, Cambridge y Londres, Harvard University Press, 1992.

do de Montesquieu fue William Blackstone, cuyo trabajo *Commentaries on the Laws of England* (1765-1769)⁷² se estableció como texto de primera referencia acerca de la Constitución británica en el mundo angloparlante hasta la aparición del libro seminal de Walter Baghot, *The English Constitution* en 1867. En el mundo francófono, Jean Louis de Lolme (1771),⁷³ interpretó y popularizó las teorías de Montesquieu para la generación revolucionaria.

En términos generales, por Constitución mixta en la Gran Bretaña se entendía el ejercicio del gobierno compartido por los tres estados de la mancomunidad: Rey, Lores y Comunes, divididos institucionalmente entre el monarca y las dos cámaras del parlamento. De esta manera, se mezclaban las formas clásicas de gobierno: monarquía, aristocracia y democracia. A principios del siglo XVIII se desarrolló además la idea de que la división de facultades entre los diferentes estados garantizaba el buen gobierno porque impedía el dominio de uno de ellos. Según el célebre planteamiento de Henry Bolingbroke:

[C]onstituyen [los tres estados] una monarquía moderada [...] por la división de poder y las facultades. Si una de las tres partes que compone el gobierno usurpa en cualquier momento más poder del que la ley le otorga, o abusa de su poder legal, las otras dos partes pueden unirse para usar su fuerza y mantener este Poder dentro de los límites debidos, o para corregir el abuso; incluso, si en algún momento dos de estas partes concurren para usurpar o abusar el poder, el peso de la tercera puede al menos retardar el mal dando tiempo para poder prevenirlo [...] En una Constitución como la nuestra, el bienestar del todo depende del equilibrio entre sus partes.⁷⁴

La división de funciones se basaba en la idea del “*King-in-Parliament*”, producto de las revoluciones del siglo XVII. Como explica John Locke en *El Segundo Tratado de Gobierno* (1689)⁷⁵ la soberanía “suprema” del reino

⁷² He consultado la siguiente edición facsimilar: William Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, Londres, A. Strahan para T. Cadell y W. Davies, 1809 (Lexington, Forgotten Books, 2010).

⁷³ He consultado la siguiente edición: Jean Louis De Lolme, *The Constitution of England*, Indianapolis, Liberty Fund, 2007.

⁷⁴ Henry St. John Bolingbroke, *Remarks on the History of England*, London, impreso por R. Franklin, 1743, pp. 82-83. Disponible en línea en www.books.google.com (página consultada 1 de abril de 2011). Traducción personal.

⁷⁵ He consultado la siguiente edición: John Locke, “The Second Treatise of Government. An Essay Concerning the True Original, Extent and End of Civil Government”, en *Two Treatises of Government*, edición de Peter Laslett, Cambridge, Cambridge University Press, 1988 (Cambridge Texts in the History of Modern Thought), pp. 265-428.

se componía del rey con las cámaras del parlamento. Según este concepto, ninguna de estas instancias podría ejercer por sí sola el Poder Legislativo ni el ejecutivo: el monarca no tenía derecho a legislar de manera independiente, pero su aprobación era necesaria para crear la legislación. Al mismo tiempo, el parlamento tenía la obligación de supervisar la ejecución de las leyes e impugnar su mala aplicación.⁷⁶ Dentro de este sistema, se consideraba al Poder Judicial como una de las atribuciones de la soberanía gubernativa dividida entre los diferentes estados; el rey nombraba a los jueces pero los más graduados tenían derecho a escaños en la Cámara de los Lores como *law lords*. Este órgano de representación funcionaba como suprema corte de justicia.⁷⁷

En sus observaciones sobre la separación de poderes en la Constitución inglesa Montesquieu pasó por alto la idea de la soberanía encarnada en el *King-in-Parliament*. En consecuencia estableció una correlación entre Poder Ejecutivo/monarca y Poder Legislativo/parlamento, de tal modo que en su obra la interpretación equilibrista de las funciones gubernativas compartidas se transformaron en atribuciones distintas distribuidas entre las tres ramas de gobierno.⁷⁸ Fue así como atribuyó la potestad de juzgar (*la puissance de juger*) a jueces autónomos en tribunales independientes y no al monarca ni al parlamento, como habían hecho Locke y Bolingbroke.⁷⁹ De esta manera, Montesquieu concibió un Parlamento bicameral, formado por una asamblea de nobles (la cámara de lores) y otra de representantes de la población llana (la de los comunes); cuya relación, según su muy citada frase, aseguraba la presencia de “los puntos de vista e intereses distintos” e impedía los excesos en que podría caer cada una, garantizando de esta forma su buen proceder. Asimismo, según él, el Poder Ejecutivo tenía la facultad de veto absoluto a los proyectos de ley del legislativo, mientras que

⁷⁶ Vile, M. J. C., *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Indianapolis, Liberty Fund, 1998, p. 72, y Locke, *op. cit.*, cap. XII, pp. 364-366. No obstante, Locke planteaba que existía un tercer poder: el federativo, que consistía en la facultad de “hacer la guerra y la paz, ligas y asociaciones con todas las personas y comunidades fuera de la mancomunidad [república]”. Observa que “aunque deben ser poderes distintos [...] casi siempre están unidos” y su ejercicio debe estar en manos del poder Ejecutivo, pues necesita “la fuerza de la sociedad para su ejercicio”. La traducción es mía.

⁷⁷ Bolingbroke, *op. cit.*, p. 82.

⁷⁸ Vile, *op. cit.*, p. 101.

⁷⁹ Vile nos recuerda que Montesquieu no habla del Poder Judicial (*le pouvoir judiciaire*) sino siempre del poder de juzgar (*la puissance de juger*); no obstante, su aporte es la consideración de esta función del gobierno como independiente de los demás poderes y no como una de sus facultades. *Ibidem*, p. 95.

éste podía impugnar a los ministros si a su juicio se excedían en el ejercicio de sus funciones. Como es bien sabido, Montesquieu consideraba que esta distribución de roles entre los poderes garantizaba el buen gobierno y el respeto a la libertad en la Gran Bretaña.⁸⁰

Blackstone reconcilió la versión de Montesquieu con la teoría británica del gobierno equilibrado al reintroducir la idea lockeana de la soberanía suprema del *King-in-Parliament* en la división propuesta por el francés. Para el jurista inglés: “en Inglaterra, [el] poder supremo está dividido en dos ramas: el legislativo, a saber, el parlamento, que incluye al Rey, Lores y Comunes, y Ejecutivo, encarnado solamente por el rey”.⁸¹ De los dos poderes, el legislativo es “la autoridad suprema y absoluta” que no admitía restricción por persona ni ley alguna.⁸² Las diferentes funciones que realizan los tres partes constituyentes que nota Blackstone, por consiguiente, se transforman en propiedades internas del Poder Legislativo como representante máximo del gobierno del reino. En este sistema “todas las partes se controlan mutuamente” mediante una serie de “equilibrios”: que consisten —a juicio de Blackstone— principalmente en el poder real de veto absoluto sobre la legislación así como la facultad del monarca para convocar y disolver el parlamento contrastado con la facultad de las cámaras de crear la legislación.⁸³ En cambio, las otras facultades del rey, como por ejemplo, la autonomía para nombrar a sus ministros, jueces y dignatarios eclesiásticos se consideraban parte de su prerrogativa como ejecutivo. Los controles constitucionales que nota Blackstone en este caso son: el derecho del parlamento para impugnar a los ministros del rey, y, el derecho de los individuos de llevar sus quejas privadas a las cortes del rey (*Chancery Courts*; que presidía el *Lord Chancellor* en nombre del rey). En caso de abuso más severo, observaba que existía además el precedente judicial de 1689 que estableció el derecho del Parlamento a declarar el trono vacante en caso de que el rey rompiera el pacto original con sus vasallos al violar “las leyes fundamentales” y retirarse del reino.⁸⁴

Según el politólogo moderno M. J. C. Vile, la gran contribución de Blackstone al desarrollo de la teoría de la separación de poderes fue la descripción de un Poder Judicial autónomo cuyos jueces no simplemente tenían la

⁸⁰ Montesquieu, *op. cit.*, pp. 104-110.

⁸¹ Blackstone, *op. cit.*, pp. 146 y 147, y Vile, *op. cit.*, p. 114.

⁸² En esta materia Blackstone cita a Edward Coke. Blackstone, *op. cit.*, pp. 160 y 161.

⁸³ *Ibidem*, pp. 154-155, y 243.

⁸⁴ *Ibidem*, pp. 243-245.

facultad de juzgar, como en la versión de Montesquieu, sino que también gozaban de la facultad de realizar la futura interpretación de la ley mediante el establecimiento de precedentes, parte fundamental del derecho común consuetudinario británico. Para Blackstone, la fuerza de este poder funcionaba como el baluarte final que protegía “la libertad pública” contra los intentos tiránicos del poder supremo de usar la ley a su favor.⁸⁵ Finalmente, la autonomía del Poder Judicial estaba garantizada por el hecho de que los jueces eran vitalicios, a pesar de que el Poder Ejecutivo los nombraba en primera instancia. Vile identifica aquí el vínculo entre Blackstone y la creación de un Poder Judicial independiente en los Estados Unidos así como los antecedentes del proceso de *judicial review*.⁸⁶

Aunque De Lolme sigue a Blackstone en su descripción de la división de poderes de la Constitución británica, su enfoque era muy distinto. Si Blackstone quería insertar las ideas de Montesquieu en la tradición de la Constitución equilibrada, De Lolme, en cambio quería demostrar la superioridad del arreglo constitucional británico en comparación con “la forma de gobierno republicano y las demás monarquías europeas”, como rezaba el subtítulo del libro. Con este objetivo, en su análisis de la Constitución británica, a diferencia de Blackstone, no hace tanto hincapié en la impugnación y el derecho a queja como control a la prerrogativa real, aunque los señala en la sección que detalla los derechos del inglés.⁸⁷ En cambio, en su discusión de la potestad real, demuestra que el rey —como Ejecutivo— poseía amplias prerrogativas al igual que sus contrapartes absolutos continentales, pero la incapacidad de generar sus propios recursos significaba que vivía “en un estado de verdadera dependencia”. De modo que:

El Rey de Inglaterra [...] tiene la prerrogativa para comandar sus ejércitos y equipar sus armadas —pero sin el acuerdo del Parlamento, no puede mantenerlos. Puede repartir nombramientos y empleos —pero sin el Parlamento no puede pagar los salarios correspondientes. Puede declarar la guerra —pero sin el Parlamento no lo puede realizar.⁸⁸

⁸⁵ *Ibidem* p. 268.

⁸⁶ Vile, *op. cit.*, p. 114.

⁸⁷ De Lolme, *op. cit.*, p. 215. De hecho cita aquí a Blackstone: “Finalmente, para vindicar sus derechos cuando se violan o se atacan, los súbditos de Inglaterra tiene la facultad, en primer lugar, a la administración normal y libre curso de la justicia en los tribunales; en seguida, el derecho de petición para la recompensa de sus quejas ante el rey y el Parlamento, y últimamente, el derecho de llevar y usar las armas para su preservación y defensa”. Blackstone, *op. cit.*, p. 143.

⁸⁸ De Lolme, *op. cit.*, p. 65.

Es decir, De Lolme consideraba que los acuerdos codificados en el *Bill of Rights* de 1689 que explicitaban que el monarca no podía imponer contribuciones fiscales sin el acuerdo del parlamento era una de las bases principales que regulaba las relación entre ejecutivo y legislativo, y la principal explicación porque la Gran Bretaña no había caído en el absolutismo de las monarquías absolutas.⁸⁹

En México, el máximo defensor del modelo de gobierno equilibrado hasta este momento había sido el jalisciense Antonio José Valdés, diputado en el primer Congreso Constituyente e iturbidista leal. En 1822, Valdés presentó sus ideas mediante la publicación de un proyecto de Constitución y una defensa del mismo a través del folleto titulado *República Mexicana*.⁹⁰ En el folleto, Valdés rechazó para México tanto el modelo republicano norteamericano como la monarquía moderada gaditana. Con argumentos similares a los de Alamán, señaló que, de encontrarse en los Estados Unidos “sería tan republicano como Washington”,⁹¹ pero al encontrarse en México donde la situación histórica era distinta, donde el pueblo no está acostumbrado a la libertad sino a vivir “bajo una dominación suspicaz, avara y opresora” no podía favorecer tal modelo, pues era imposible que trajera la estabilidad al gobierno.⁹² Para florecer, entonces, era imperativo que México adoptara un sistema más conforme a su historia, por lo que recomendaba la monarquía moderada organizada con “tres votos de igual fuerza y permanencia en la composición del Poder Legislativo al modo que se observa

⁸⁹ Blackstone discute este asunto en el capítulo que dedica a las facultades del Poder Legislativo (pp. 169-170) así como en el que trata la cuestión de los ingresos del rey (pp. 307-337). No obstante, no le daba la misma importancia que De Lolme, quizás porque lo creía parte obvia del arreglo del gobierno por el que la soberanía se divide entre rey, lores y comunes. Prefería enfatizar, en cambio, que debido a que los impuestos gravaran al pueblo llano era más apropiado que la cámara de los comunes —y no los lores— tuvieran el privilegio exclusivo de establecer las contribuciones. En cuanto a las rentas privadas del rey, opinaba que la independencia del monarca —como Ejecutivo frente al legislativo estaba garantizada por la práctica del Poder Legislativo de otorgar una pensión vitalicia al nuevo rey después de su coronación. Para Blackstone, esta independencia —y no la autoridad moral de la figura real— impedía que la monarquía quedara a merced de los lores y los comunes (pp. 334-335).

⁹⁰ Valdés, Antonio José, “Constitución del imperio o proyecto de organización del Poder Legislativo por Antonio José Valdés, individuo de la comisión de Constitución de Congreso. México 1822”, Calvillo, Manuel, *La República federal mexicana. Gestación y nacimiento* México, Departamento del Distrito Federal, 1974, vol. 2, pp. 621-625, y A.[ntonio] J.[osé] V.[aldés], *República mexicana*, México, Impreso en la oficina de D. Pedro de la Rosa, 1822.

⁹¹ Valdés, *República*, op. cit., p. 22.

⁹² *Ibidem*, p. 19.

en Inglaterra”.⁹³ En lo absoluto había que copiar la Constitución de Cádiz con su Poder Legislativo unicameral y su Ejecutivo débil sin opción al veto absoluto, pues tal arreglo podía ocasionar confrontaciones peligrosas entre ambos poderes.⁹⁴

De acuerdo con este análisis, el proyecto de Constitución de Valdés proponía crear un Poder Legislativo estructurado por tres componentes: “un senado, una cámara de representantes” y el emperador, quien según el artículo 17 de su proyecto sería “una parte esencial” de él.⁹⁵ En su opinión las facultades legislativas del emperador consistirían en la sanción de las leyes, el poder de convocar y prorrogar independientemente las sesiones de ambas cámaras, así como la prerrogativa de disolver la de representantes. Al igual que el poder real descrito por De Lolme y Blackstone, el rey podría vetar cualquier acto legislativo de manera absoluta.

Además, Valdés propuso que la cámara de representantes fuera electa popularmente aunque a los electores de provincia se exigiría “un capital de mil pesos [...], un sueldo de más de quinientos pesos pagados por el Estado, o bien una profesión, industria o arte que les produzca la suma requerida”.⁹⁶ En cambio, el Senado sería un cuerpo permanente, compuesto de gente de distintas “clases, oficios o elecciones”. En este cuerpo sesionarían, entonces,

[L]os príncipes del imperio que tengan veinte y cinco años cumplidos, [...] todos los arzobispos del imperio [...] veinte y cuatro individuos nombrados por el emperador entre los secretarios de despacho, los consejeros de Estado, los obispos, embajadores, los generales del imperio, los títulos, los intendentes y los ministros togados [...] [y] un senador por cada provincia nombrado cada quinquenio por la diputación provincial, entre los hacendados, comerciantes, mineros, letrados y eclesiásticos”.⁹⁷

David Pantoja Morán afirma que la composición de este Senado se asemeja mucho a la institución descrita por la Constitución napoleónica de Bayona.⁹⁸ No obstante, la inclusión de los arzobispos y obispos como senadores vitalicios marca una diferencia clara con respecto al proyecto bona-

⁹³ *Ibidem*, p. 40.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 41.

⁹⁵ Antonio José Valdés, “Constitución del imperio o proyecto de organización del Poder Legislativo por Antonio José Valdés, individuo de la comisión de Constitución de Congreso. México 1822”, arts. 2 y 17. En Calvillo, *op. cit.*, pp. 621 y 622.

⁹⁶ Valdés, *op. cit.*, artículo 43, p. 624.

⁹⁷ Valdés, *op. cit.*, artículos 26 y 27, 623.

⁹⁸ Pantoja Morán, *op. cit.*, p. 299.

partista, que no contempla la representación del estamento eclesiástico en el Senado, y desde luego, evidencia otra similitud muy marcada con la Constitución británica. Además, a diferencia del modelo de la Constitución equilibrada y el proyecto de Valdés, la de Bayona imaginó un Senado distinto y separado del Poder Legislativo (las Cortes), al estilo del Senado Conservador de las constituciones francesas de 1799, 1802 y 1804 (que corresponden al periodo del dominio napoleónico); al mismo tiempo que estableció un Legislativo dividido rígidamente por los tres estamentos tradicionales españoles: nobles, clero y pueblo.⁹⁹

Es muy probable, entonces, que en algunos aspectos de su proyecto Alamán se inspirara tanto en los trabajos de Valdés como en los de Blanco White. No obstante, es preciso señalar que ni Valdés ni Blanco White confundía la Constitución equilibrada británica con los pesos y contra pesos norteamericanos. Por lo que volvemos a nuestra pregunta original, ¿de dónde nace la confusión de Alamán acerca de este tema? Desgraciadamente, aquí estamos frente a una falta de evidencia frustrante; por lo que sólo queda la especulación. Por nuestra parte, la hipótesis que mejor cuadra con sus argumentos presentados en la década de 1830 es que entre todas sus lecturas Alamán también estudió la obra *A Defence of the Constitutions of the United States of America* (1778),¹⁰⁰ de John Adams. En este tratado el autor ofreció una respuesta a las críticas que huzo Anne Robert Jacques Turgot a las primeras constituciones de los estados de la Unión Norteamericana. Como ha anotado acertadamente Joyce Appleby, la inspiración de esta obra fue el trabajo de De Lolme acerca de la Constitución inglesa y el entusiasmo que Adams sentía por los argumentos de esta obra le llevaron a “inventar paralelos norteamericanos” para las virtudes de esta Constitución, cuando en realidad “no existía ninguna”.¹⁰¹ De modo que Adams defendía el establecimiento de un Poder Ejecutivo independiente y un Poder Legislativo bicameral en la mayoría de los estados, y sostenía que sus constituciones representaban una continuación de los principios de gobierno equilibrado que había establecido la corona británica. Si en algunas secciones Adams afirmó que los

⁹⁹ “El estatuto de Bayona de 1808”, disponible en línea en http://bib.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/02585178888236328632268/p0000001.htm#I_8_.

¹⁰⁰ También existen muchas ediciones de esta obra, consulté la siguiente: John Adams, *A Defence of the Constitutions of the United States of America Against the Attack of M. Turgot in his Letter to Dr. Price Dated the Twenty-Second Day of March, 1778*, Piccadilly, Londres, impreso para John Stockdale, 1794, 3 vols. Disponible en línea en www.books.google.com (página consultada el 28 de febrero de 2007).

¹⁰¹ Appleby, *op. cit.*, pp. 199-202. La cita proviene de la p. 200.

estados no habían copiado la Constitución británica en todo —por ejemplo, se lamentaba que ninguno hubiera otorgado al ejecutivo el poder del veto absoluto—¹⁰² en otras partes de la obra no fue tan claro.¹⁰³ De hecho, la sección que sigue al lamento citado, dedicada a las “Repúblicas de la Antigüedad y opiniones de filósofos”, bien podría malinterpretarse en el sentido de que las constituciones de los estados habían adoptado un esquema en el cual el titular del ejecutivo tenía el poder de dar un “voto negativo absoluto frente a la legislatura”.¹⁰⁴

En su obra, Adams se esforzó mucho por defender la naturaleza bicameral del Poder Legislativo en las constituciones de los estados. Para hacerlo, tomó los argumentos de James Harrington y las teorías del gobierno de carácter mixto que predominaban en la tradición del republicanismo inglés.¹⁰⁵ Subrayaba la necesidad de equilibrar la rama legislativa mediante la creación de un organismo que representara a la gente del común y otro que hiciera lo mismo con quienes denomina “aristocracia natural”. Esta última estaría compuesta por quienes poseyeran atributos especiales que los diferenciaban del hombre común: riqueza considerable, ya fuera heredada u obtenida por sí mismos; educación o talento superior.¹⁰⁶ Sin embargo, el propio Adams había observado anteriormente que era notable cómo en los Estados Unidos el hombre común por lo general era pequeño propietario.¹⁰⁷ En su carta también citaba el criterio de Harrington al afirmar que los miembros de esta segunda cámara, o Senado, no deberían legislar sino actuar como “consejeros del pueblo”, a cargo de la discusión de temas que les presentaran para ese fin. Adams concluía afirmando que “la gente de la mayor parte de los Estados Unidos estaba de acuerdo con la división del Poder Legislativo en dos cámaras”, teniendo como base las ideas de Harrington y de los republicanos ingleses.¹⁰⁸ Nuevamente, sería difícil no interpretar esto de manera errónea, en el sentido de que los senados, o

¹⁰² Carta XX, *ibidem*, vol. 1, pp. 70 y 71.

¹⁰³ Por ejemplo en las cartas XXIV y XXV, *ibidem*, vol. 1, pp. 97-141.

¹⁰⁴ Carta XXV, *ibidem*, vol. 1, p. 117.

¹⁰⁵ Véase, Pocock, *loc. cit.*

¹⁰⁶ Vale la pena señalar que la idea principal de Adams no era moderar las acciones de la gente del común sino más bien evitar que la “aristocracia natural” dominara la legislatura. Carta XV en Adams, *op. cit.*, vol. 1, pp. 110-117.

¹⁰⁷ Carta XX, *ibidem*, p. 71.

¹⁰⁸ Carta XV, *ibidem*, p. 138.

segundas cámaras, establecidas por los diferentes estados de la Unión eran instancias dedicadas más al debate que a proponer leyes.¹⁰⁹

Ante la falta de otra explicación convincente, vale la pena preguntarnos si los equívocos de Alamán sobre la Constitución de los Estados Unidos derivaban de la aceptación de la tesis de Adams de que las constituciones de los estados se fundamentaban en las ideas del gobierno equilibrado, y de su ignorancia que la Constitución norteamericana de 1787 prefirió no adoptar este sistema. De este modo sería congruente de su parte sugerir un paquete de reformas precisas a la Constitución Federal mexicana en base a otro esquema de división de poderes. No se trataría así de una simple confusión de Alamán entre los argumentos de los federalistas y los antifederalistas, sino de una lectura equivocada de la obra de Adams acerca de la estructura y organización de los poderes en la Constitución norteamericana de 1787.

V. PROPUESTAS CONSTITUCIONALES DE ALAMÁN

Como se puede imaginar, las reformas que Alamán propuso para la Constitución de 1824 estaban pensadas para corregir lo que identificaba como sus debilidades más notorias. Entonces, no debería ser motivo de sorpresa el hecho de que, a pesar de sus críticas al sistema federal, se abstuviera de proponer cambios concretos al sistema de gobierno. Si el primer error de México como república independiente había sido destruir el sistema de gobierno que había estado en pie durante trescientos años, no era momento de repetir ese error, una vez que el federalismo había empezado a arraigarse. Más aún, afirmaba Alamán, el federalismo se había establecido por presiones regionales y respondía a intereses locales, y en consecuencia esto garantizaba el apoyo de parte de la población y lo hacía digno de preservarse. Por consiguiente, en sus *Reflexiones*, comienza su exposición sobre la Constitución Federal con las siguientes anotaciones:

Que el régimen federativo conviene a la república mexicana en su actual estado, no es ya una cuestión para los que se hayan dedicado a observar las creaciones de este sistema y las necesidades locales que produjeron su establecimiento. Seis años de ensayo deben influir necesariamente en un cambio de condiciones y de relaciones, y si el sólo deseo fue bastante eficaz para la

¹⁰⁹ Existe una recopilación de las primeras constituciones de los estados americanos compilada por el “Proyecto Avalon” de la Escuela de Leyes de la Universidad de Yale disponible en línea en <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/states/stateco.htm>, página consultada el 27 de febrero de 2007.

adopción de sistema, su práctica ha debido necesariamente hacerle prosélitos aun entre los que antes le resistieran, porque muchos de estos se han convencido por la lógica del interés, que sin duda es lo más fuerte y de mayor eficacia para hacer prosélitos [...] En efecto, este móvil, este resorte general obra y obrará constantemente en la adopción de los sistemas políticos, y en su conservación: enumerando los intereses que afecta cada régimen, es como pueden calcularse los elementos de su perpetuidad. —Intereses locales e intereses de persona, he aquí lo que reunido al interés de todos los hombres sensatos por evitar los cambios peligrosos, da a nuestras instituciones federales cierta sanción que equivale a la del tiempo.

En consecuencia, Alamán consideraba que cualquier intento de abolir el federalismo sería un error imperdonable, pues iría en contra de los intereses del pueblo mexicano y sólo podría provocar una amarga oposición y, probablemente, una guerra civil. Por lo tanto, desde su punto de vista, “[e]l mantenimiento del sistema federativo es para nosotros un precepto y un dogma nacional”.¹¹⁰

A ojos de Alamán, las insuficiencias de la Constitución debilitaban peligrosamente el sistema federal. Para promover la conservación de éste, creía que era necesario modificarlo tal como lo habían hecho los federalistas en los Estados Unidos al abandonar la organización confederal original para elaborar la Constitución de 1787. Argumentaba que México se encontraba en una situación similar a la de los Estados Unidos en 1786 cuando las disputas entre los gobiernos estatales y el nacional amenazaban con destruir la Unión. En este contexto —proseguía— los federalistas habían insistido acerca de “la necesidad de fortificar más al gobierno general,” pues consideraban que era importante “no sólo para el mantenimiento del orden público sino para la conservación del sistema federativo”. De modo que la mejor solución para México era adoptar el federalismo al estilo norteamericano e introducir en la Constitución de 1824 los principios fundamentales que entreveía tras la división de poderes establecida por la Convención de Filadelfia en 1787.¹¹¹

Debido a lo anterior, las reformas que proponía estaban destinadas a alterar radicalmente la estructura de la división de poderes en la que se cimentaba el gobierno de la República Mexicana. En primer lugar, se oponía a las propuestas de reforma presentadas por varias legislaturas de los estados en 1830 para estabilizar la presidencia al transformarla en un triunvirato.

¹¹⁰ *Ibidem*, pp. 1 y 2.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 7.

Quienes proponían esta idea sugerían que un consejo de tres personas podría acabar con las rivalidades partidistas por la presidencia, y permitiría que todos estuvieran representados en el ejecutivo.¹¹² En sus *Reflexiones*, Alamán manifestaba, en perfecta consonancia con su preferencia por una Constitución equilibrada, que la “esencia y principal fundamento” del Ejecutivo debería encontrarse en “la unidad de acción”.¹¹³ Si el ejecutivo estaba en manos de un comité, sostenía, nada sería más fácil “que introducir la discordia” entre sus integrantes, lo cual lo volvería del todo ineficaz. En su opinión, un ejecutivo dividido no sería capaz de controlar al Poder Legislativo ni de proteger los derechos civiles, tal como lo había demostrado ampliamente el Directorio establecido por la Constitución francesa de 1793. Alamán se preguntaba si el golpe del 18 brumario habría sido posible si el ejecutivo no hubiera estado dividido entre cinco miembros. Asimismo, creía que la única manera de alcanzar la unidad en un comité era a través de “la ignorancia y del servil sometimiento de la mayoría de los miembros a la opinión, al influjo, a la destreza, a la cábala y al espíritu dominante de uno de sus miembros”. ¿Cuál era entonces la ventaja de tener un Poder Ejecutivo colegiado entre tres o incluso cinco hombres?¹¹⁴ Por último, Alamán también planteaba que las diferentes facciones pasarían la mayor del tiempo en querellas alrededor de los nuevos puestos y constantemente estarían presionando para hacer otras elecciones. El resultado sería que el triunvirato caería víctima de “las combinaciones e intrigas” que siempre acompañaban esas confrontaciones. Según él, tales disputas por empleos habían sido los principales obstáculos para la consolidación del Estado.¹¹⁵

Para Alamán, la mejor manera de construir un Poder Ejecutivo estable y firme era el fortalecimiento de sus atribuciones y la disminución de su sometimiento al legislativo. Su principal propuesta era permitir al presidente más libertad en el nombramiento de funcionarios federales y cargos militares. Como hemos comentado, Alamán consideraba un ataque monstruoso a la idea de la separación de poderes la facultad del legislativo

¹¹² Véase, por ejemplo, “Observaciones de la legislatura de Michoacán sobre reformas de la Constitución general, que se sujetan a la deliberación del congreso” (1830), en Dublán y Lozano, *op. cit.*, vol. 2, pp. 303-307.

¹¹³ Alamán, *Reflexiones*, *op. cit.*, p. 26. Hay que recordar que Jean Louis De Lolme utiliza términos semejantes en *The Constitution of England*, véase, *op. cit.*, pp. 150-152. Claro está que los federalistas estadounidenses también eran de parecer semejante; ver el razonamiento de Alexander Hamilton en Federalist 70, en *The Federalist Papers*, *op. cit.*, pp. 426-434.

¹¹⁴ Alamán, *Reflexiones*, *op. cit.*, pp. 25 y 26.

¹¹⁵ *Ibidem*, pp. 23-30.

de ratificar a la mayoría de los nombramientos presidenciales. Asimismo, opinaba que la presidencia estaba debilitada por la incapacidad de poder despedir a militares y a funcionarios si no le obedecían. Por esta razón, en las *Reflexiones* propuso que las atribuciones del ejecutivo se modificaran para permitirle transferir libremente a los funcionarios en ese tipo de casos. Es cierto que prefirió retener la necesidad de aprobación del Senado para los nombramientos, aunque como veremos más adelante, quería que este organismo se convirtiera en una corporación cuya organización y estructura se apegaran más a los principios del equilibrio de poderes de la Constitución balanceada.¹¹⁶

Por encima de todo, Alamán quería asegurar que durante una rebelión el presidente tuviera suficiente poder para proteger su posición y defender su gobierno. En las *Reflexiones*, proponía que una de las atribuciones del ejecutivo fuera la facultad de “separar y remover a los empleados que no sean de su confianza” con libertad durante “los tiempos de insurrección, conspiraciones y desobediencia a mano armada”.¹¹⁷ A partir de la exposición de este tema en el *Examen imparcial* resulta claro que también estaba en favor de la institucionalización de la posibilidad de que el ejecutivo tuviera más poderes de emergencia en una situación semejante. Por ejemplo, alababa las previsiones de las leyes inglesas que permitían que el principio de *habeas corpus* quedara suspendido en momentos de crisis política.¹¹⁸ Señalaba que muchos de los primeros gobiernos de la república federal habían solicitado al Congreso General que en épocas de crisis pudieran entrar en acción sin consultar al legislativo. Se lamentaba de que, como no existía esta previsión en la Constitución de 1824, el Congreso resolviera estas peticiones cuando el Ejecutivo ya estaba muy debilitado y su resolución era inútil.¹¹⁹

A partir de los sucesos de 1828, cuando los partidarios de Vicente Guerrero desconocieron los resultados de la elección presidencial que favorecían a su rival, Manuel Gómez Pedraza, y lograron imponer a su candidato, Alamán recomendó reformar el procedimiento en que se elegía al ejecutivo. Según la Constitución de 1824, el presidente era escogido por las legislaturas de los estados. Hacían sus votaciones en agosto y en septiembre del año electoral enviaban sus resultados al Congreso General. Allí se escrutaban las votaciones y se declaraba al ganador en el siguiente mes de enero. El

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 43.

¹¹⁷ *Ibidem*, pp. 43 y 44.

¹¹⁸ Alamán, “Examen imparcial”, *op. cit.*, pp. 255-256.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 256.

recién elegido funcionario tomaba posesión del cargo el 1o. de abril. Como durante este prolongado periodo transicional tuvo lugar la rebelión en favor de Guerrero, Alamán buscaba reducirlo al mínimo necesario. Para esto, recomendaba que el Congreso General proclamara los resultados tan pronto como fuera posible, una vez acontecidas las elecciones en cada estado. De la misma forma, opinaba que el nuevo presidente debía tomar posesión “inmediatamente después” de que el Congreso hubiera anunciado los resultados, pues creía que podría arreglárselas mejor para consolidar su posición si tomaba las riendas del gobierno cuanto antes, en lugar de depender del presidente saliente y de su apoyo durante un periodo más largo. Como señalaba Alamán, el titular bien podría ser un opositor de su sucesor o sencillamente sentir indiferencia hacia él.¹²⁰

En consonancia con su preferencia por una Constitución equilibrada, la mayoría de las reformas propuestas por Alamán estaban planeadas para alterar radicalmente la estructura del Congreso General, y fundamentarla en los principios que, suponía, cimentaban el sistema estadounidense y el británico. Como primer punto, recomendaba dos cambios en la manera en que se elegía la Cámara de Diputados. Sugería que todo candidato a diputado debía gozar de un ingreso anual general de al menos 1,000 pesos o ser propietario de un terreno avaluado en 6,000 pesos o más, y proponía que dicha cámara no se renovara por completo cada dos años, sino únicamente la mitad de sus miembros.¹²¹ De esta manera, los diputados ejercerían por un periodo de cuatro años, en lugar de los dos que tenían en ese momento. Según lo planteado anteriormente, resulta evidente que la primera propuesta se hizo teniendo en mente a Burke y el esquema de los Estados Unidos. La segunda propuesta, en cambio, obedecía a su idea de que la Cámara de Diputados no lograba evacuar todas sus tareas y asuntos en un periodo de dos años. Esperaba que, al extender el tiempo de ejercicio de cada congresista, los miembros serían más capaces de cumplir con sus obligaciones.¹²²

¹²⁰ Alamán, *Reflexiones*, op. cit., pp. 29-30 y 42.

¹²¹ *Ibidem*, p. 39. También resulta evidente en ambos textos que Alamán además estaba en favor de hacer que el derecho al sufragio estuviera supeditado a ciertos requisitos en cuanto a ingresos. Sin embargo, no hizo propuestas con respecto al monto que debería imponerse. Se limitó a recomendar que el Congreso General fijara los requisitos para la ciudadanía, a nivel nacional, en lugar de que fueran los estados los que lo hicieran para su jurisdicción.

¹²² Por razones similares, Alamán también proponía que el Congreso General dedicara un mes de sesiones extraordinarias al final del periodo legislativo de cada año, para debatir los asuntos relacionados con el Distrito Federal y los demás territorios que no tenían su propia legislatura, y de cuyo régimen estaba encargado directamente el gobierno central de la Ciu-

En segundo lugar, Alamán quería modificar el procedimiento legislativo en el Congreso General. Las regulaciones existentes especificaban que las iniciativas de ley podían presentarse en cualquiera de las dos cámaras a partir de la propuesta directa de un congresista. Únicamente los proyectos de ley relacionados con impuestos debían iniciar en la Cámara de Diputados. Era prerrogativa del presidente entregar sus proyectos a la cámara baja, mientras que los congresos de los estados debían presentar sus iniciativas al Senado. Todos los tratados que se negociaran con potencias extranjeras debían ser aprobados por ambas cámaras. Alamán proponía quitar a los senadores la facultad para proponer leyes y recomendaba que los diputados estuvieran inhabilitados para hacer propuestas directas a su cámara. Pretendía que todas las iniciativas se fueran presentadas por escrito por “una gran comisión”: un comité de diputados elegido con ese objetivo por sus compañeros. El presidente debía tener el derecho de hacer propuestas a cualquiera de las dos cámaras, mientras que los congresos de los estados sólo podrían hacerlo ante el Senado. Esta cámara tendría la responsabilidad absoluta de ratificar tratados internacionales.¹²³

De esta manera, Alamán buscaba insertar nuevos elementos de equilibrio en el proceso legislativo. Con la creación de un comité especial, encargado de proponer leyes, se establecería un freno para la Cámara de Diputados. Al mismo tiempo, se transformaría al Senado en un organismo revisor, cuya principal función legislativa sería examinar los proyectos provenientes de otros cuerpos del gobierno, y no hacer sus propias propuestas. Es posible que también buscara fortalecer la posición del ejecutivo en el terreno de la política exterior. La necesidad de que ambas cámaras sometieran a debate los tratados dificultaba mucho su ratificación. La restricción del debate a una sola de las cámaras buscaba agilizar todo el proceso.¹²⁴

Sin duda alguna, los planes más ambiciosos de Alamán se relacionaban con el Senado, al cual buscaba transformar en una corporación claramente separada de la Cámara de Diputados tanto en su composición como en su organización. Como plantea en sus *Reflexiones*, las elecciones de un nuevo Senado deberían darse cada seis años, pero para reemplazar sólo a un tercio de los senadores. El primer Senado sería escogido directamente por las legislaturas de los estados, tal como lo establecía la Constitución de 1824.

dad de México. Ya antes había señalado que el Congreso nunca tenía tiempo para tocar esos temas. *Ibidem*, p. 42.

¹²³ *Ibidem*, p. 41.

¹²⁴ *Ibidem*, pp. 41 y 42.

Sin embargo, en las elecciones subsiguientes, los estados únicamente tendrían la potestad de presentar una lista de candidatos al Senado que seleccionaría los nombres para llenar las vacantes. Con esta reforma, Alamán buscaba darle mayor estabilidad al organismo. La Constitución Federal estipulaba que la mitad de la cámara alta se renovara cada dos años, lo que implicaba que cada senador ejercía su puesto durante un periodo de cuatro años. En el nuevo Senado, un miembro podría permanecer en su escaño durante dieciocho años. Además, esta cámara no tendría recesos como la de Diputados, sino que sesionaría en forma permanente.¹²⁵

Resulta evidente que el propósito de Alamán era también corregir el desequilibrio que había notado en la Constitución Federal. Pretendía garantizar que el Senado no proviniera de la misma fuente electoral que la Cámara de Diputados. Si la cámara baja debía representar a la democracia; la cámara alta debía encarnar los intereses y opiniones de un grupo diferente de personas. Según las ideas de la Constitución equilibrada, debía estar compuesta por la aristocracia; la elite de la sociedad. En el plan de Alamán, ese propósito no se lograba asignando los escaños entre los mayores terratenientes, sino que recomendaba que los candidatos a senadores cumplieran los mismos requisitos de propiedad e ingresos que proponía para los diputados. La aristocracia que Alamán quería representar en esta cámara era la de las clases profesionales. En consecuencia, en sus reformas estipulaba que los escaños del Senado sólo podrían ser ocupados por quienes tuvieran “alguna carrera pública literaria”, o hubieran hecho carrera en el Ejército o en la Iglesia. También opinaba que los candidatos debían tener experiencia de gobierno, es decir, que hubieran sido funcionarios en alguno de los tres poderes, ya fuera a nivel nacional o estatal.¹²⁶

A pesar de que Alamán proponía separar al Senado de la Cámara de Diputados, era partidario de otorgarle todas las atribuciones que la Constitución de 1824 le había asignado para controlar la acción del ejecutivo. Sin embargo, funciones como la aprobación senatorial, que aún se requeriría para los nombramientos del presidente, ya no sería una infracción grave de la división de poderes, porque los miembros de este Senado reformado no tendrían potestad para proponer leyes y, por lo tanto, no pertenecerían al Poder Legislativo como tal.¹²⁷ Asimismo, como el Senado sesionaría per-

¹²⁵ *Ibidem*, pp. 40-42.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 40.

¹²⁷ Proponía añadir una cláusula adicional a la Constitución, en la que se dejara en claro que estas atribuciones “no pertenecen a las facultades legislativas del Congreso General”, *ibidem*, p. 42.

manentemente, también podría desempeñar las diversas funciones del Consejo de Gobierno que ya existía y que, según las previsiones de la Constitución de 1824, sólo se reunía durante los recesos del Congreso General y ejercía la mayor parte de sus facultades normales, incluida la que le permitía nombrar un Poder Ejecutivo provisional en caso de necesidad.¹²⁸ En sus *Reflexiones*, afirmaba que era importante que el Senado asumiera la primera atribución del Consejo, “velar sobre el mantenimiento de la Constitución”, de forma permanente, aunque no especificaba de qué manera se lograría.¹²⁹

Sin embargo, este nuevo Senado no sería un organismo de consulta o consejo para el presidente, a la manera del consejo de gobierno español establecido en la Constitución de Cádiz; tampoco se comportaría como los *attorney-generals* en los sistemas anglosajones. Alamán recomendaba que el Consejo se estableciera como parte del Poder Ejecutivo, y fuera nombrado por el presidente a partir de una lista de candidatos presentada por el Senado.¹³⁰ Parece ser que, en la búsqueda de un gobierno perfectamente equilibrado, Alamán quería que su Senado fuera del todo independiente tanto de la Cámara de Diputados como del presidente. Esto resulta evidente en las reformas que propuso para los casos de impugnación. Tal como se anotó en la primera sección, a Alamán le molestaba en especial que cualquiera de las dos cámaras del congreso pudiera oír acusaciones contra miembros de otros poderes del gobierno y también contra sus propios integrantes. En las *Reflexiones* recomendaba que la Cámara de Diputados no tuviera derecho de audiencia en los casos de impugnación contra miembros del Poder Ejecutivo. Afirmaba que esa facultad sólo debía otorgarse

¹²⁸ El Artículo 116 especificaba las siguientes atribuciones para el Consejo de Gobierno: “Velar sobre la observancia de la Constitución, de la acta constitutiva y leyes generales, formando expediente sobre cualquier incidente relativo a estos objetos; 2. Hacer al presidente las observaciones que crea conducentes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes de la unión; 3. Acordar por sí solo, o a propuesta del presidente la convocación del Congreso a sesiones extraordinarias [...]; 4. Prestar su consentimiento para el uso de la milicia local [por parte del presidente] [...]; 5. Aprobar el nombramiento de los empleados que designa la atribución 6 del Artículo 110 [ver nota 31]; 6. Dar su consentimiento en el caso del Artículo 112, restricción 1 [peticiones presidenciales para tomar el mando personal de las Fuerzas Armadas]; 7. Nombrar dos individuos para que con el presidente de la corte suprema de justicia ejerzan provisionalmente el supremo Poder Ejecutivo [...]; 8. Recibir el juramento del Artículo 101 a los individuos del supremo Poder Ejecutivo en los casos prevenidos por esta Constitución [al tomar protesta] 9. Dar su dictamen en las consultas que le haga el presidente a virtud de la facultad 21 del Artículo 110 y en los demás negocios que le consulte [...]”. “Constitución federal”, *op. cit.*, p. 348.

¹²⁹ Alamán, *Reflexiones*, *op. cit.*, p. 15.

¹³⁰ Alamán, “Examen imparcial”, *op. cit.*, p. 254.

al nuevo Senado. Sus miembros debían ser acusados por la Suprema Corte de Justicia, cuyos ministros, a su vez, sólo podrían ser juzgados por la Cámara de Diputados.¹³¹ De esta manera, ninguno de los organismos podría chantajear a los demás, y cada uno podría controlar el desempeño únicamente de otro de los demás organismos de gobierno.

No hay duda de que las propuestas de Alamán para rediseñar el Senado muestran la influencia del pensamiento constitucional francés, en especial las ideas de Emmanuel Sieyès y Benjamin Constant. La facultad de revisar todos los asuntos legislativos hace eco de los planes de Sieyès para el Senado en la Constitución de 1799 (*l'an VII*), por ejemplo.¹³² Además, parece apoyar la institución de cuatro poderes de gobierno, uno de los cuales debía garantizar que los otros tres respetaran los lineamientos de la Constitución, tal como recomienda Constant. A pesar de eso, estas influencias posiblemente también estaban mediadas por su conocimiento de otras constituciones de América Latina en esa época y las ideas políticas que circulaban en México. Por ejemplo, en sus *Reflexiones*, se refiere con admiración a la Constitución Bolivariana de 1826, propuesta por Simón Bolívar para Bolivia. Este código, con clara influencia de las ideas de Sieyès, establecía un Poder Legislativo tricameral: los tribunos, los senadores y los censores. Los dos primeros serían elegidos por voto popular, y el tercero estaría compuesto por miembros vitalicios. La principal función de los censores sería garantizar el orden constitucional, la misma que Alamán quería para sus senadores. En México ya se habían propuesto instituciones con atribuciones semejantes a las que Alamán presentaba. Juan Wenceslao Barquera, en 1822, propuso la creación de un Tribunal Conservador para el Imperio, cuyas facultades incluirían asesorar al Emperador en el nombramiento de funcionarios y decidir si se había vulnerado la Constitución. Como hemos mencionado, el primer proyecto constitucional republicano que se presentó al Congreso General en 1823 también recomendaba otorgar al Senado facultades semejantes, así como servir de audiencia para las acusaciones de impugnación contra cualquier miembro del gobierno federal.¹³³

A pesar de lo anterior, la comparación que Alamán hizo entre los planteamientos de la Constitución mexicana y los que atribuyó a su contraparte estadounidense, así como su desprecio por “los extravíos metafísicos”

¹³¹ Alamán, *Reflexiones*, *op. cit.*, p. 15.

¹³² Véanse artículos 15 a 24 en “La constitution du 22 frimierean VIII (13 decembre 1799)”, disponible en línea en: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/constitution/c1799.htm>, página consultada el 1o. de marzo de 2007.

¹³³ Pantoja Moran, *op. cit.*, pp. 305-307.

del pensamiento constitucional francés,¹³⁴ deja entrever que en principio no estaba pensando en Constant y tampoco en Bolívar cuando propuso sus reformas para el Senado. De hecho, su rechazo explícito a este pensamiento sugiere que compartía la opinión ya señalada de Servando Teresa de Mier acerca de este tipo de arreglo. En cambio, si miramos su paquete de reformas en conjunto, resulta obvio que pretendía transformar la estructura de la división de poderes regulada por la Constitución de 1824 para que encajara mejor dentro del esquema de la Constitución equilibrada. Intentaba crear una estructura de poder en la que se suprimieran las perniciosas influencias francesa y española para reemplazarlas con los principios que habían contribuido al éxito de la Constitución estadounidense. Proponía que México adoptara una versión republicana del sistema británico en el cual la Cámara de Diputados, el Senado y el presidente tuvieran facultades similares a las que De Lolme, Blackstone y Montesquieu asignaban al rey, y a los integrantes de la Cámara de los Lores y la de los Comunes. Quería que el Senado quedara a cargo de la salvaguarda de la Constitución, pero su inclinación a dividir entre las cuatro instituciones de gobierno las responsabilidades de fungir como audiencia en las impugnaciones, en lugar de asignárselas todas al Senado como aconsejaba el proyecto de 1823, revela su simpatía por la idea del equilibrio de poderes.

A pesar de la posterior tendencia de Alamán hacia el monarquismo y el conservadurismo, es importante subrayar aquí que no hay nada en sus reformas que permita entrever que estuviera en favor de crear una monarquía o de restaurar una aristocracia hereditaria. No hay pruebas que sugieran que pretendiera reservar los puestos políticos para los más ricos y privilegiados de la sociedad. Como ya se anotó antes, sus propuestas se inclinaban más bien a promover a las clases profesionales: clérigos, doctores, abogados y militares, los llamados “hombres de bien”, que ya dominaban la escena política mexicana. Sus reformas se encaminaban a garantizar que México siguiera las enseñanzas de Burke y el ejemplo de los Estados Unidos, y a que los puestos públicos se reservaran para personas que tuvieran cierta importancia económica en la sociedad. Tampoco pretendía destruir los principios del gobierno representativo. Quería cambiar la manera en que se elegía al Senado, pero no planteó cambios para la Cámara de Diputados. En la década de 1830, Alamán era un republicano, aunque del tipo clásico. Su propósito era lograr un mejor equilibrio de poder entre las ramas del gobierno, y no cambiar su forma en sí.

¹³⁴ Alamán, “Examen imparcial”, *op. cit.*, p. 246.

Muchos historiadores han supuesto que Alamán fue el *factótum* del comité del congreso que redactó el texto definitivo de las Siete Leyes en 1836.¹³⁵ Esta investigación sugiere que probablemente no fue así. Además del hecho de que Alamán no era miembro de la comisión y que, a pesar de tener un escaño en el congreso, no asistió a muchas de las sesiones entre 1835 y 1836, resulta claro que las teorías que influyeron en las Siete Leyes se derivaban del pensamiento constitucional francés,¹³⁶ más que de su primo anglófilo. En consecuencia, debemos concluir que, aunque no cabe duda de que Alamán jugó un papel importante en los debates constitucionales en la década de 1830, es poco probable que fuera la voz dominante en 1836. Para entender plenamente los antecedentes de las Siete Leyes, es necesario examinar los demás planes de reforma que circularon en esta época.

VI. REFLEXIONES SOBRE ALGUNAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN
FEDERAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA, MÉXICO,
REIMPRESO POR IGNACIO CUMPLIDO, 1835¹³⁷

Cuando a fines de 1830 se ventilaban algunas importantes cuestiones relativas a las indispensables reformas de la Constitución Federal de la República, se presentaron por los editores del periódico oficial del gobierno, algunas observaciones que merecieron la aceptación y los elogios del público sensato. En un asunto que siendo de tan general trascendencia nada debe despreciarse de cuanto pueda contribuir a ilustrarlo, no dudamos será de alguna utilidad la reimpresión de ellas en la época en que van a ocuparse las augustas cámaras de este asunto, mucho más cuando estando divididas en varios artículos del *Registro oficial*, acaso no se podrán reunir fácilmente.

Aunque se comenzó hace algunos días esta reimpresión por las ocupaciones, no ha podido concluirse hasta ahora por las ocupaciones de la imprenta.

México 24 de septiembre de 1830

Que el régimen federativo conviene a la República mexicana en su actual estado, no es ya una cuestión para los que se hayan dedicado a observar las creaciones de este sistema y las necesidades locales que produjeron su esta-

¹³⁵ Por ejemplo, Noriega, *op. cit.*, vol. 1, p. 220.

¹³⁶ La obra de Pantoja Morán citada en la nota 78 demuestra este punto en gran detalle.

¹³⁷ El folleto original se encuentra en el Fondo Reservado de la Biblioteca Nacional de México en la Colección Lafragua, vol. 329.

blecimiento. Seis años de ensayo deben influir necesariamente en un cambio de condiciones y de relaciones, y si el solo deseo fue bastante eficaz para la adopción de sistema, su práctica ha debido necesariamente hacerle prosélitos aun entre los que antes le resistieran, porque muchos de éstos se han convencido por la lógica del interés, que sin duda es lo más fuerte y de mayor eficacia para hacer prosélitos: el divino fundador del cristianismo también ofreció a sus primeros discípulos ciertas sillas en el reino de su Padre celestial, y mientras no estuvieron en estado de conocer la naturaleza de estos puestos, y las condiciones de esta promesa, el espíritu de interés obró naturalmente en los discípulos.

En efecto, este móvil, este resorte general obra y obrará constantemente en la adopción de los sistemas políticos, y en su conservación: enumerando los intereses que afecta cada régimen, es como pueden calcularse los elementos de su perpetuidad. —Intereses locales e intereses de persona, he aquí lo que reunido al interés de todos los hombres sensatos por evitar los cambios peligrosos, da a nuestras instituciones federales cierta sanción que equivale a la del tiempo. ¡Desgraciado el que intente contrariar estos intereses! ¡Desgraciada la república que fuese el teatro de la lucha que producirían! Desgraciado el gobierno que se subrogase, y que sólo hubiese triunfado sobre los escombros y ruinas! El mantenimiento del sistema federativo es para nosotros un precepto y un dogma nacional.

Pero mil veces feliz la época en que legal y tranquilamente se puede llevar la mano a la perfección de una obra, que como todas las humanas es susceptible de mejoramiento y perfección, o que por mejor decir, exige enmiendas esenciales al bienestar social de los mexicanos. Ya hemos pagado el tributo a las teorías, ya hemos sacrificado lo sólido a lo bello: tiempo es de rendir a la verdad y a la experiencia el culto que les pertenece. Tomemos por guía y por fanal esas dos antorchas, y examinemos con ellas algunos puntos aislados que demandan imperiosamente su rectificación: no es nuestro objeto examinar el sistema en toda su extensión, a pesar del derecho con que nos consideramos para hacer este examen, que es el distintivo de un siglo destinado a la aplicación práctica de los principios y de las teorías establecidas y discutidas en los siglos precedentes; empero, es conveniente examinar cuáles fueron las causas creadoras del sistema federativo en la América del Norte, y cuáles las que a nosotros nos obligaron a copiarle, mezclándole sin sentido los errores del antiguo sistema colonial, y las grandes faltas y equivocaciones de los legisladores españoles de 1812, que son las que nos han conducido a una organización defectuosa en los cuerpos legislativos, a la creación de un ejecutivo a merced del Poder Legislativo, y

a otras faltas no menos esenciales que es preciso hacer palpables en la oportunidad que ofrece para repararlas, la ley fundamental.

Es sabido que las provincias de la América inglesa que después de su revolución forman los Estados Unidos del Norte, componían antes de esta época gobiernos muy distintos: cada provincia tenía su carta o Constitución particular, costumbres, leyes y religiones diversas: el presbiterianismo reinaba con toda su autoridad en la nueva Inglaterra: la Pensilvania fundada por Penn, no conocía otra religión que la de los cuáqueros: en Nueva York dominaba la religión episcopal, y el catolicismo prevalecía en el Maryland. Esto solo basta para explicar, que elementos heterogéneos no podían amalgamarse en uno para formar bajo unas mismas y únicas leyes un estado único, y que la naturaleza de sus condiciones y hábitos diversos les prescribía constituirse en estados diversos y unidos por un lazo común. Cada uno de estos estados antes de independizarse de su metrópoli gozaba por sus mismas constituciones de una libertad tan extensa, que el de Rhode Island no ha necesitado bajo un régimen republicano variar la carta constitucional que recibió del rey Carlos II, y consiguientemente las costumbres eran una emanación de las leyes, como estas lo eran de las leyes y de las costumbres inglesas.

Nosotros hemos sido formados y regidos por principios, por leyes y costumbres muy diversas, y en la época de nuestra independencia no podíamos estar preparados para adoptar sin variaciones muy notables y esenciales un régimen que no era producido por nuestro estado anterior, un régimen que teníamos que crear por nosotros mismos, un régimen que las diversas distancias e intereses de las que se llamaban provincias hacía necesario, y que la experiencia de la prosperidad de nuestros vecinos del Norte nos impulsaba a adoptar para la felicidad de nuestra patria. Pero como todo lo que se conoce y adopta por la primera vez puede ser susceptible de algunas introducciones que lo hagan imperfecto; cautamente dispusieron nuestros legisladores constituyentes que pasado cierto tiempo dentro del cual podía experimentarse lo que faltaba o sobraba a la Constitución, se reformase. Sin duda que para proceder a las reformas con acierto, es preciso conocer cuales puedan ser los principios de que hayan procedido las faltas, y para ello es indispensable recurrir al modelo que se tuvo presente para formar la ley fundamental, y ver si en este modelo ha manifestado la experiencia que hay cosas dignas de corregirse. También es necesario tener presente las circunstancias en que se dieron uno y otra, los fundamentos que estaban echados, o si fue preciso abrir de nuevo los cimientos, porque en el régimen federal es esencial que haya un equilibrio y armonía perfecta entre los po-

deres generales y particulares, pues de lo contrario todas sus ventajas van por tierra. Sus mayores bienes nacen de esa perfecta conformidad, y su destrucción y los males del pueblo son una consecuencia forzosa de la ruptura del lazo que debe unirlos. Tampoco ese nudo puede estrecharse tanto que el poder no sea sino uno solo en realidad aunque conserve nombres distintos; ambos extremos deben unirse, y para ello es necesario atender el origen de nuestro pacto federal y el estado político que guardaba nuestra sociedad al celebrarlo, lo mismo que al origen del de nuestros vecinos y estado en que se hallaban antes de su independencia.

La América inglesa, a pesar del feliz resultado de sus instituciones, a pesar del tiempo que las afirma, y de la prosperidad que las acredita más y más, no han cesado de retocar esta obra, de enmendar la combinación de esta máquina, y mucho menos de forzar sus ejes y de docilitar las ruedas subalternas, para que no el embarazo del uno paralice el todo de la gran máquina, o la trastorne en su totalidad, rompiendo los enlaces que hacen corresponder las partes al todo, y a este todo dar fuerza y movimiento a las partes, atenuando los movimientos acelerados de las unas, y activando los de las otras. Para corresponder a estos objetos grandes y difíciles, la experiencia enseñó a los anglo-americanos, que la admirable y profunda concepción del sistema federativo, exigía reformas y rectificaciones, porque si en general los gobiernos son de las obras de los hombres las más difíciles y las menos perfectas, las combinaciones sociales del federalismo son las más complicadas y difíciles, y no era posible que a pesar de las causas que lo produjeron, saliese perfecto desde el primer ensayo.

El Federalista se escribió con este objeto por los más sabios y más virtuosos ciudadanos del Norte, Jay, Madison y Hamilton, cuyos trabajos contribuyeron en gran parte a la reforma de la Constitución federal del Norte. La doctrina política de estos hijos de la experiencia, era la de consolidar el poder del gobierno general concediéndole la mayor autoridad compatible con las libertades públicas, no obstante que en la América del Norte la Constitución tiene más poder que la nuestra al gobierno general. Sin embargo, en las circunstancias difíciles la experiencia ha probado que el gobierno general de los Estados Unidos del Norte no tiene toda la fuerza necesaria: algunos hechos apoyan este concepto. Algún tiempo después de la declaratoria de la última guerra contra la Gran Bretaña, muchos estados del Norte, el de Massachusetts, Maine y New Hampshire formaron una convención, cuyo evidente objeto era paralizar las operaciones del gobierno general, osaron declarar en sus asambleas que *el gobierno de los Estados Unidos no era propio ni para la guerra ni para la paz*: un observador de

este hecho dice, que la audacia de semejante declaración y la impunidad de los culpables en los momentos de esperarse una invasión de parte de los ingleses, justificaba en alguna parte aquella declaratoria. Ella indignó a todos los buenos ciudadanos, y la opinión designó a los culpables como traidores dignos de la pena capital; pero la autoridad permaneció impotente y muda.

Otro hecho puede atestar el poco poder del gobierno general: las tropas americanas al mando del general Vanaazlaer tuvieron orden de invadir el Canadá, atravesaron el Niágara, y marcharon contra Queenstown: los ingleses batidos al principio y vencedores después en favor de un refuerzo, arrojaron a los americanos hasta las orillas del río; de la otra parte de él se hallaba un cuerpo de milicias del estado de Nueva York, y estas milicias eran espectadoras tranquilas de la derrota de sus compatriotas; el general viendo sus tropas próximas a sucumbir, pasó el río con la esperanza de decidir a la milicias al socorro de sus compañeros, empleó sucesivamente la amenaza y la súplica; pero ellas rehusaron a obedecer, apoyadas en el artículo constitucional que les exime de la obediencia a los oficiales de los Estados Unidos fuera de los casos de invasión.

Las disputas crecientes de la Georgia con el gobierno general, parecen probar de una manera más convincente las imperfecciones de las leyes norteamericanas. Habiendo los georgianos arrojado de sus tierras a los indios establecidos sobre la frontera de la Georgia imploran estos la protección del presidente Mr. Adams: deseando terminar estas diferencias, envió ingenieros para reconocer los límites de Georgia. Mr. Tropo, gobernador de este estado, echó a los trabajadores bajo el pretexto de que se habían introducido en los límites de su gobierno: después de haber empleado los medios de dulzura y persuasión, Mr. Adams amenazó con tropas al gobernador, y éste en un tono más amenazante respondió al presidente, que a la cabeza de sus milicias se hallaría siempre en la frontera, a fin de recibir las tropas de los Estados Unidos. Este hecho también quedó impune, y si se hubiese llevado a efecto la amenaza del gobierno general, la guerra civil habría sido el resultado, pues Mr. Tropo estaba apoyado por la legislatura, y las milicias del estado le eran adictas.

Sobre estos y otros hechos apoyan los publicistas angloamericanos la necesidad de fortificar más al gobierno general, no sólo para el mantenimiento del orden público, sino para la conservación del sistema federativo. En efecto, con un ejecutivo que dependa de los caprichos parlamentarios, no hay equilibrios en los poderes, no hay la independencia que cada uno debe tener en el giro perpetuo dentro de su órbita respectiva: sin la acción necesaria para hacer respetar en los estados las leyes generales, no hay un

lazo fuerte que los una, y el pacto de la confederación está expuesto, especialmente en las grandes crisis, a disolverse por las pretensiones excesivas y ambiciosas de uno o más estados, que desobedeciendo las leyes se hagan superiores a ellas o quieran romper la unidad.

Entre nosotros no han ocurrido hasta hoy sucesos tan desagradables; pero las constituciones no son para uno o dos años: cuanto más tiempo rigen a los pueblos, más profundas raíces echan y más se identifican con las costumbres. Y si aquello pudo suceder en una república federal como la del Norte, donde el uso anterior de la libertad y las costumbres son las mejores garantías del orden sociales y de las instituciones que lo reglan, ¿qué deberá suceder entre nosotros, donde las antiguas costumbres y la antigua legislación colonial estaban tan distantes de lo que exige nuestro nuevo ser político, y necesitamos más que ningún otro pueblo, un poder compensador que regle los movimientos de esta máquina de ruedas diversas y de diversas dimensiones? En la peligrosa transición de la esclavitud a la libertad, la existencia de los pueblos está amenazada incesantemente de movimientos convulsivos: la primera lección que se aprende es la del derecho, la última que se quiere escuchar es la del deber: los medios de recobrar la libertad, largo tiempo perdida, o antes no poseída, son los movimientos insurreccionarios [*sic*]: durante la lucha, todos los resortes de la obediencia se relajan, la moral no puede fundarse entre los combates de una guerra civil: por el contrario, se pierde la que se ha recibido envuelta entre los dogmas de la esclavitud y los preceptos del despotismo: se pierde el hábito de obedecer: con la caída del antiguo coloso, cae la magia de la respetabilidad, y no favorece al poder nuevo: el poder de las leyes cayó con él, y unas nuevas leyes necesitan de una nueva fuerza, de un prestigio nuevo para el órgano por donde deben pronunciarse.

Tal es nuestra situación cuando emprendimos la obra de constituirnos por los principios de un sistema nuevo que partiendo la sociedad en muchas sociedades, y el estado en diversos estados, lo que era uno se convirtió en partes separadas. Los intereses debieron complicarse, la marcha debió ser lenta, y a veces interrumpida por los embarazos que necesariamente debieron encontrarse en un cambio nuevo y desconocido: la acción del gobierno general debió entorpecerse al dividirse lo que era uno, y al entrar los gobiernos particulares a la posesión de lo que les pertenecía: la demarcación de los límites del poder no fue exacta: el contrapeso de los poderes no fue calculado con prudente exactitud: se creyó que la tiranía y el despotismo sólo podía hallarse en el ejecutivo, y que los cuerpos deliberantes, porque eran la representación nacional de los estados, no podía ejercerla, y se reunieron los

elementos principales del poder en los congresos: se quiso contrapesar estos mismos congresos, dividiéndolos en dos cámaras, y no se hizo otra cosa que componerlas de los mismos principios tomados de un propio origen, renovables, mutables, alterables, y juzgables de una manera igual, y afectados de los propios intereses y sentimientos. Por más que intentábamos diversificar la nomenclatura, por más que queríamos acomodarnos íntegramente el traje de los Estados Unidos del Norte, la Constitución española de 1812 aparece disfrazada en todas nuestras instituciones federales. Sí, no hay que dudar, aquel congreso español de una sola cámara, copia imperfecta de la Constitución francesa de 1791, aquel inmenso congreso está metamorfoseado en nuestras dos cámaras. Casi la misma organización, casi la misma elección, la misma manera de legislar, las mismas atribuciones, las propias facultades, y el ningún equilibrio, el ningún compensador o moderador del movimiento rápido y activo de los legisladores, que a su vez reúnen en sus manos facultades administrativas, y el formidable Poder Judicial sobre los depositarios de los otros poderes. Así el ejercicio de estos poderes, sobre no ser libre en su demarcación respectiva, viene a ser también en cierto modo usurpado a la voluntad nacional, y su duración podría medirse, no por esta misma voluntad pronunciada en la ley, sino por la voluntad del legislador, en cuyas manos está la acusación, el juicio y la destitución de los colaboradores del ejecutivo, y a veces del ejecutivo mismo.

Es preciso no engañarnos sobre la organización de nuestros cuerpos legislativos, es preciso confesar que no tenemos dos cámaras sino una sola dividida en dos secciones: la una y la otra tiene, como dijimos antes, casi el mismo origen: la una se compone de diputados que se nombran por los electores que eligen los pueblos; la otra es compuesta de senadores que se eligen en los congresos de los estados, compuestos de representantes que se nombran como los del congreso general: el que no puede ser diputado no puede ser senador, y para ser senador sólo se exigen cinco años más de edad que para ser diputado. La cámara de diputados se renueva cada dos años en su totalidad; la de senadores se renueva por mitad cada dos años. No hay diferencias esenciales en su organización de las dos cámaras; ambas pueden ser alguna vez afectadas de unos mismos intereses, de iguales tendencias y preocupaciones, y de un propio espíritu. La ley puede tener origen en cualquiera de ambas por la proposición e iniciativa de cualquiera de sus miembros; la otra cámara en este caso tiene el derecho de revisión, y si la ley no pasa en ella, vuelve a la cámara de su origen donde se discute de nuevo, y si obtiene un cierto número mayor de votos se entiende dada y se publica, si el presidente no la devuelve con observaciones. Cualquiera

de las dos cámaras puede conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones que se hagan al presidente de la república, a los individuos de la corte suprema de justicia, a los secretarios del despacho, y a los gobernadores de los estados.

Para llenar los objetos de la institución de dos cámaras diversas para balancear el poder, era preciso no hacerlas iguales, porque entonces no son sino un cuerpo solo separado en dos salones; era preciso organizarlas con elementos también diversos y por medios diferentes. Los franceses en la Constitución de 1791 se resintieron de sus temores por todo lo que pudiera dar alguna influencia como cuerpo o como clase a la aristocracia de cualquiera género que fuese, y al fin se decidieron por un cuerpo único. Lally-Tollendal quería un Senado vitalicio que no fuese tomado de la antigua nobleza, pero que sirviese de contrapeso a la asamblea legislativa moderando la acción popular, para hacer más duraderas las instituciones; pero aunque este senado vitalicio se habría podido obtener con la cooperación de los partidos que tenía la aristocracia en la asamblea constituyente, estos creyeron que el mejor medio de destruir por sí misma la Constitución de 1791 era dejar el cuerpo legislativo en una sola cámara que se abrogaba todos los poderes, y que cargándose de electricidad debía volar por sí misma, debía volar en la primera explosión política: los partidarios de la aristocracia calcularon bien sobre la poca duración de las instituciones, pero se engañaron cruelmente sobre las consecuencias.

Los convencionistas conocieron mejor la necesidad de dividir el cuerpo legislativo; pero el espíritu de vértigo y de exageración que reinaban entonces no permitió organizar las cámaras de una manera que correspondiesen a los objetos que el legislador se proponía. Hubo consejo de los quinientos y consejo de los ancianos, y al fin se reconoció la necesidad de componer una y otra cámara de elementos diversos: puede decirse que las canas fueron la excepción de este celo suspicaz, que todo lo aristocratizaba, hasta la virtud y los talentos: al fin se exigió una edad más madura para templar las exageraciones del fermento popular representado en el consejo de los quinientos.

A los españoles en 1812 les acomodó mejor la Constitución de 1791, que imitaron a su manera de ver las cosas; por que restringía el Poder Ejecutivo hasta hacerlo esclavo de las cortes; sin embargo conocieron también la necesidad de un cuerpo intermedio, y abortaron el consejo de estado, a cuya formación concurrían los dos poderes, y que no podía moderar ni al uno ni al otro. Así se desplomó la Constitución española por falta de cimiento y enlace en sus partes: ella debía necesariamente ser la víctima o del Congreso, o del Ejecutivo: en la segunda época constitucional, la omnipotencia de

las cortes aguijoneada por las facciones había reducido al ejecutivo a una nulidad completa, de suerte que las cortes eran una verdadera tiranía oligárquica, que dentro de poco habría degenerado en otra forma de gobierno si la invasión de las tropas francesas no hace mudar la faz política de España restableciendo el absolutismo. Tal fue el amarguísimo fruto de la inexperiencia y de la suspicacia de los constituyentes de Cádiz.

Nuestra Constitución en ciertos puntos es un extracto de aquellas instituciones, engañándonos nosotros mismos cuando creíamos copiar exclusivamente la de los Estados Unidos. Ésta tomó las dos cámaras de la que Guillermo Penn dio a los pensilvanos; pero nosotros las hemos organizado a nuestra manera: no hemos exigido en los senadores sino la edad de 30 años, y hemos descuidado hasta la circunstancia precisa de poseer una propiedad: hemos tomado estos representantes de la misma masa de que tomamos a los individuos de la cámara de diputados. Temporales como aquellos en su ejercicio, los renovamos periódicamente, y los hacemos elegir por los congresos de los estados: es decir, que creyendo que los tomamos de la masa popular, no hacemos otra cosa que alejarles cuanto nos es posible de su verdadero origen, privando al pueblo de un nombramiento más inmediato o directo, y a las instituciones de un verdadero compensador que falta en nuestra máquina social y que ha querido suplirse con una rueda más, que produce el mismo efecto que otra igual que ya había.

Si la organización de las dos cámaras es defectuosa, sus atribuciones pecan contra todos los principios de divisibilidad de poderes, que son los primeros rudimentos del sistema representativo. El senado legisla, administra y juzga: es el consejo de gobierno, y es el juez del mismo gobierno, así como es por su primer atributo el legislador de la Unión. Esto es monstruoso, y las complicaciones que resultan en la práctica de estas diversas funciones, se hacen sentir al modo de una demostración metaética. El senador legisla, porque no puede haber ley sin su concurrencia, porque inicia la ley o la revé. Gobierna, porque aprueba los nombramientos que para diversos empleos de la federación hace el gobierno general, porque la mitad de sus individuos forma el consejo de gobierno en los mismo recesos cuando faltan el presidente y el vice-presidente, y por último, acusa y juzga en calidad de gran jurado a los individuos de la cámara de representantes, al presidente y vice, a los magistrados de la suprema corte, a los secretarios del despacho, a los gobernadores de los estados, y estos mismos funcionarios pueden ser acusados y juzgados en la otra cámara.

Examinemos más detalladamente al senado como consejo de gobierno. Ya dijimos que es en los recesos cuando toma este carácter la mitad del se-

nado, y como los miembros que componen el consejo han intervenido en la formación de la ley, sus dictámenes serán siempre afectados de la opinión que sostuvieron como legisladores: si han sido contrarios a la ley, el gobierno se encontrará sin apoyo cuando busque consejo para su mejor ejecución: si fueron favorables, los argumentos que inspira la inclinación a un parto propio, impedirán ver las leyes por el punto de vista en que debe tomarlas el encargado de su ejecución. Cuando el presidente para usar con más acierto del derecho de iniciativa quiera consultar con el consejo, los consejeros verán el proyecto de ley como legisladores, y no será fácil que olvidándose de este carácter y de las antipatías de los poderes, se contraigan solamente a los intereses del ejecutivo. En ambos casos el gobierno se halla sin consejo, y éste no podrá nunca prescindir de que es una fracción del cuerpo legislativo, sin que le afecte hacia el Ejecutivo ninguna especie de simpatías, ni el interés del acierto del gobierno, porque los intereses parlamentarios en cuerpo afectados de las condiciones esenciales a una representación popular, casi siempre se declaran contra el gobierno como un medio de popularizarse o de sobresalir en la tribuna. Estas son condiciones inseparables del carácter de los representantes, que casi siempre se hacen superiores aun a las relaciones personales.

Por otra parte, el ejecutivo no puede ver como su consejo a un cuerpo que ejerce en los recesos cierta superioridad sobre él, puesto que le aprueba los nombramientos que hace, y que después constituido en senado se erige en su acusador y su juez. Supóngase que el ejecutivo no obra con arreglo a los dictámenes del consejo, y debe concluirse que en aquellos negocios en que se consultó, puede contar el senado otros tantos votos prevenidos en contra, cuantos fueron los dictámenes en el consejo. Lo mismo puede decirse, si el ejecutivo logra prevenir a los consejeros favorablemente, y de todos modos la institución del consejo no llena los objetos del legislador. Éstos cesan desde el momento en que las cámaras abren sus sesiones: desde entonces no hay consejo de gobierno, y entonces es precisamente cuando el gobierno necesita más de consejo, porque puede devolver las leyes con observaciones, puede iniciarlas, y debe dar los reglamentos para su ejecución, las más veces perentoria y urgente. ¿Con quién se aconseja en estos casos el ejecutivo? Legalmente con nadie, así como los dictámenes del consejo de gobierno en los recesos no cubren su responsabilidad, y de aquí debe concluirse que la institución no solamente parece ideada para deprimir y embarazar al gobierno sin ningún resultado evidente en favor del sistema administrativo, sino que tiene vacíos que no se pueden llenar sin descomponer las demás instituciones en el orden legislativo.

Forzosos es convenir en que un cuerpo intermedio es de absoluta necesidad al equilibrio de los poderes; pero que no se llena este objeto sino creando este cuerpo de manera que sea independiente de la cámara de representantes y del ejecutivo: las calidades que se exigiesen a los senadores formarían esta independencia: la edad, la propiedad, los anteriores servicios en los cuerpos literarios, en los legislativos, en los gobiernos de los estados, en la carrera diplomática, en la alta judicatura, en el ejército, en los ministerios, serán condiciones indispensables para obtener la dignidad senatorial, siempre bajo la base de cierta propiedad superior a la que se exija al diputado. Esta práctica de los negocios públicos antes de venir al senado es indispensable, pues el acierto de las resoluciones no puede partir de otro principio. Todas las artes tienen su aprendizaje; ¿sólo carecerá de él la difícil ciencia del gobierno? No es necesario que este cuerpo sea tan numeroso; bastaría un senador por cada uno de los estados: después de la primera creación, el senado mismo nombraría para llenar las vacantes a propuestas de las legislaturas respectivas, que se haría por los dos tercios de votos, y la duración debería ser, si no vitalicia, a lo menos muy prolongada. Así las funciones de los senadores, a más de su concurrencia a la formación de la ley, serían perpetuas para velar sobre el mantenimiento de la Constitución. A este cuerpo debería pertenecer exclusivamente la atribución de constituirse en gran jurado para conocer de las acusaciones que se hiciesen contra aquellos funcionarios que hoy pueden ser acusados ante cualquiera de ambas cámaras, y que a la vez reconocen dos tribunales, cuyos fallos podrían ser el uno favorable y el otro adverso. Los senadores sólo podrían ser acusados en la corte suprema de justicia. El senado convocaría las sesiones extraordinarias, y proveería con arreglo a la ley a la sucesión no interrumpida del gobierno cuando ocurriese vacante en los recesos: a él solo pertenecería el conocimiento y aprobación de las transacciones diplomáticas que celebrase el gobierno con las naciones extranjeras, y no podría por sí iniciar la ley, no teniendo origen en su cámara sino las que el gobierno iniciase en ella, y la misma cámara adoptase por todas las solemnidades prescritas en la Constitución y en el reglamento de debates, y al mismo senado se daría cuenta con los nombramientos que hiciese el gobierno, y con los asuntos graves y de gran trascendencia que ocurriese cuando las cámaras no estuviesen reunidas, especialmente en casos de insurrección, en las desavenencias de un estado con otro, o en la de desobediencia a las leyes y al gobierno general por alguno o algunos de los estados de la Unión.

A estas solas funciones deberían circunscribirse las del senado, cuyos miembros no serían los consejeros del gobierno, que si se quiere podrá tener

un consejo compuesto a lo más de ocho individuos, elegidos por el senado entre una lista triple que le presente el ejecutivo.

Agréguese a las complicaciones dichas facultades legislativas, administrativas, judiciales, consultivas, las que tiene el senado, así como la cámara de diputados, con el nombre de económicas: estas pueden ser tanto más extensas cuanto que no están exactamente circunscritas ni definidas, y como para su ejercicio no se requiere el acuerdo de la otra cámara, y el ejecutivo no puede ni aun hacer observaciones sobre lo que en virtud de ellas se decreta, estas facultades con el modesto título que llevan, dan a cada cámara en su uso y por el abuso de que ellas puede hacerse, un poder tan absoluto que no se conoce ninguno que lo sea más en la larga y diversificada escala de los principios que arreglan el ejercicio de la autoridad desde Constantinopla hasta Washington. Ciertamente que si se presenta este cuadro de facultades a un estadista que haya hecho un estudio especial de las instituciones que deben regir a los pueblos, le será imposible adivinar que ellas son las de un cuerpo que debe ser puramente legislativo, y creará más bien encontrar la copia de aquellas reuniones que con varios nombres regían las repúblicas de Italia del siglo XVI.

En cuanto a la cámara de representantes, se observará que en nada queremos defraudarla del carácter popular de debe tener, aunque sí deseamos con todos los hombres que han logrado batirse las cataratas políticas, que para mayor garantía del orden y de las libertades públicas se exija la calidad de propietarios en los elegibles. Confiérase que los norte-americanos *deben el mantenimiento de sus instituciones, su orden interior y su prosperidad*, a que los negocios públicos no han salido *de manos propietarias*: en Norte América el trabajo es la primera de las virtudes sociales, y su recompensa no sólo son los goces sino la opción, el llamamiento a los primeros puestos de la república: la sociedad americana es compuesta casi generalmente de propietarios, y lo era casi desde su fundación, y por eso ha podido conservarse y engrandecerse: si las fortunas de los propietarios hubiesen estado allí a merced de leyes formadas por los que nada poseían, es fácil persuadirse que el país no tendría ni moralidad, ni instituciones libres, ni riqueza.

Empero ya hemos explicado otras veces que no entendemos por propietarios a los poseedores de grandes capitales, o a los que vulgarmente se llamaban *ricos y señores*; nada de eso: hay diversas clases de propietarios: la propiedad raíz y la propiedad industrial, que es tan extensa como son las profesiones que contribuyen a la riqueza común y a las necesidades físicas, a las intelectuales, y a las de medianeros entre Dios y los hombres para las ofrendas del culto público. A nadie queremos excluir del alto destino de

representante del pueblo; pero queremos que los que han de imponer las contribuciones, sean los contribuyentes; que los que han de dar las leyes, que son la salvaguardia de la propiedad, sean propietarios; que los que han de regular el peso de los impuestos, sean los que han llevado este peso, y medido sus fuerzas para calcular la de los otros. Sin embargo, para ser diputado se exigirá menor capital que para ser senador, así como se exige menos edad.

Observamos que nuestra Constitución en el artículo 9 comete a las legislaturas de los estados la facultad de reglamentar las elecciones populares para el nombramiento de los diputados al congreso de la Unión, y creemos que ésta es gran falta cometida contra la uniformidad de las mismas elecciones federales, porque un estado podría hacerlas directas, otros indirectas, y en ambos casos adoptarse formas diversas, sin más que observar las bases con respecto a los diputados que corresponden al estado y a las calidades que deben tener los elegibles. Que los estados reglamenten como les parezca las elecciones de sus autoridades propias, se entiende muy bien; pero que sus reglamentos se extiendan a las que tienen unas funciones tan extensas que comprenden a la federación entera, no se halla la razón de este desprendimiento. Los objetos o atribuciones de las supremas autoridades de la Unión, se reducen a mantener la unión federal, o evitar la dislocación o desmembración del centro general. Dictar las leyes para toda la nación pertenece al congreso general, y dictar reglas para la organización de este congreso, corresponde a la nación toda. Las elecciones son la base de las organizaciones, y es extraño que las partes den la ley al todo que se ha de organizar. Si el congreso de la Unión hubiese dado desde el principio una ley general de elecciones como la que acaba de darse para el distrito y territorios, ¿cuántos males se hubiesen ahorrado a la república desde 1824 hasta la fecha? Compárese la legalidad, la tranquilidad y la libertad de las últimas elecciones, con las cábalas, las intrigas, los insultos, las infracciones escandalosas de ley, la usurpación y la coacción empleadas en muchas de las autoridades, y compárese el resultado de las unas y de las otras, para deducir si aquel artículo necesita o no reformarse con respecto a las elecciones federales.

Es verdad que en muchos estados se han reformado últimamente las leyes reglamentarias sobre este punto; pero ni son uniformes estas reformas, ni se han practicado en todos los estados. La misma de que acabamos de hablar, dada para el distrito y territorios, es susceptible de más perfección: por supuesto que lo más esencial, esto es, la de exigir la propiedad en los elegibles, no podía hacerse por la actual legislatura, porque era una adición

al título 3o., sección 2a. de nuestra carta fundamental; pero es propia de la legislatura próxima, y la opinión pública está harto pronunciada para que no sea este punto uno de los más preferentes.

Muchas de las atribuciones que hoy ejerce el congreso general podrían cometerse a sólo el senado como cuerpo permanente, así como se hace ya con respecto a la retención y pase de los rescriptos pontificios: serían pues de solo su resorte las dispensas de edad, de cursos, y otras que tanto embarazan al cuerpo legislativo, que le quitan un tiempo tan precioso y que debían emplearse precisamente en objetos de más alto interés; por ejemplo, en todas las leyes relativas a la hacienda federal, al comercio marítimo, a los códigos, al arreglo del ejército, a la instrucción pública, colonización y a otros tantos grandes y primeros objetos de una legislatura general, de la representación de uno de muchos estados, de su paz interior y de su prosperidad en todos los cuerpos.

En efecto, apenas puede concebirse que el cuerpo legislativo en los tres meses de sus sesiones ordinarias y en el de prórroga, pueda llenar tantos objetos, aun en la hipótesis de que se empleasen las cuatro horas diarias de sesión que previene el reglamento, y de aquí proviene que no ocupándose las sesiones ordinarias de los primeros objetos, ni de los de mayor interés general, casi siempre hay una necesidad de convocar las extraordinarias para determinados asuntos que no tuvieron lugar en ellas y que eran perentorios y urgentes. ¿Cómo, pues, ha de subsistir el cuerpo legislativo sobrecargado de tantas y tan pequeñas atenciones, que no siendo de resorte ni de interés general, le quitan el tiempo tan necesario y tan debido a los objetos grandes y generales de la legislación? La experiencia nos ha acreditado que las sesiones del congreso general son casi permanentes por las convocatorias extraordinarias, y a pesar de eso, (preciso es decirlo con dolor) los 365 días del año, no han bastado después de seis legislaturas, sino para los asuntos muy urgentes, de circunstancias, y siempre para llenar las exigencias momentáneas. Mientras que se han multiplicado hasta el infinito los decretos que tienen un interés individual, empleándose en ellos y en escuchar proposiciones e iniciativas también de circunstancias, todas las sesiones ordinarias: es preciso fijar al legislador en las extraordinarias y contraerle a los objetos de interés general. A pesar de esto, no hay todavía una ley que organice el gobierno, ni en el distrito ni en los territorios: los tribunales de la federación no están reglamentados; los códigos federales no se han formado. Se sabe quien juzga a un ministro, pero se ignora por qué leyes se exige la responsabilidad, y cuál es la pena que le corresponde; mientras tanto, hay asuntos sometidos al conocimiento del congreso desde el año de 1823 que no se

han resuelto, sobre los cuales no han extendido dictamen las comisiones, y acaso ni se han visto en ellas; pero no sucede así con las proposiciones del momento, de interés personal o local, con las solicitudes repetidas por dispensaciones de edad, de recursos de práctica, de ley, por conmutaciones de penas y por indultos. Sobre estos puntos nos hemos extendido otra vez tratándolo expresamente en varios de nuestros artículos, y particularmente sobre el perjuicio que resulta de la facilidad con que se hacen, se admiten y se decretan las proposiciones. Todo prueba la necesidad de que el congreso general, o más bien la cámara de representantes se desprenda del conocimiento de ciertos ramos que bien examinados no pertenecen estrictamente al orden legislativo, y que distraen al legislador de sus primeras y más importantes funciones. Siendo permanentes las sesiones del senado pueden ser de su resorte multitud de negocios subalternos que hoy roban el tiempo al cuerpo legislativo en general, y que bajo ningún concepto pudiera decirse que se usurpaban a sus conocimientos, pues que los grandes objetos de la legislación están muy especificados y conocidos.

Los cuerpos legislativos deben prescribirse a sí mismos límites y reglas que les impidan extraviarse: es la primera, marcar bien la línea que separa a cada poder, y observar religiosa e intolerantemente aquellas leyes que determinen la regla interior de su conducta. Guardémonos de tomar por garantía de las libertades públicas, la usurpación de los otros poderes y la dispensación de las formalidades prescritas a la formación de las leyes: guardémonos de pensar que la libertad consiste en que un congreso entienda y disponga de todo, esta es la idea que los ultra-absolutistas se formaron en otro tiempo de la monarquía. Guardémonos de pensar que los congresos son infalibles como los concilios ecuménicos, y curémonos también de ocurrir a ellos por todo, como antes se ocurría a Roma. Que el legislador legisle, que el gobierno administre, y que el juez juzgue: he aquí la ley y los profetas del sistema representativo; he aquí el sano y rígido liberalismo del que se rige por principios y no por el espíritu de partido. Siempre que queramos poner al ejecutivo como subalterno del legislativo y destituible a su voluntad, o como el agradecido y favorecido de los legisladores, digamos que no hay más que omnipotencia parlamentaria o un cuerpo oligárquico.

El gobierno es la autoridad pública establecida para regir la nación. *La política es una ciencia, y la administración una ciencia y un arte: son de su esencia la actividad, la unidad y la celeridad*, y los medios de manifestarse deben ser apropiados a estas condiciones esenciales. “Se puede avanzar sin ligereza”, dijo Mr. Necker, “que en la Constitución del Poder Ejecutivo consiste la principal y acaso la única facultad de todos los sistemas de go-

bierno". Este poder, aunque aparezca el segundo entre los poderes políticos, hace en la combinación de aquellos un papel principal, y si mediante una ficción se personificasen por un momento los poderes legislativo y ejecutivo, el último, hablando del primero, tomaría del esclavo ateniense esta expresión que ha llegado hasta nosotros: *Yo haré todo lo que éste ha dicho*. En efecto, las leyes no serían sino consejos, máximas más o menos sabias, sin la autoridad activa y vigilante que asegura su imperio y que trasmite a la administración el rápido movimiento de que necesita. Este poder cuando traspasa ciertos límites, amenaza las libertades y puede poner en peligro la misma Constitución, y cuando se le despoja de las prerrogativas que componen su fuerza, se hace incapaz de llenar sus importantes destinos, y su lugar queda como vacío en medio del edificio social.

Basta en la organización de nuestro ejecutivo para garantía de las libertades públicas, su elección popular, su temporal ejercicio, la responsabilidad personal, la acusación y el juicio sobre su conducta administrativa por magistrados popularmente electos, y cuya carrera y ascensos no dependan del gobierno. Basta que no pueda nombrar ciertos agentes sin propuesta o sin aprobación, que no pueda juzgar, que deba dar cuenta a las cámaras del estado de la administración pública en todos sus ramos, y que dando cuenta de la inversión del tesoro público, no puedan exceder sus gastos de los aprobados o decretados en el presupuesto.

Es bastante la sobrevigilancia de dos cámaras y la de diez y nueve estados, que cada uno tiene su legislatura, su gobierno, y que todos son otras tantas centinelas que no faltan nunca a sus puestos para vigilar sobre los avances del poder. Tal organización no es seguramente la más propia para causar celos: más fácil era a los reyes sobreponerse a los diversos y complicados intereses de los señores feudales, y sin embargo estos fueron siempre un contrapeso al triunfo de la monarquía sobre el feudalismo; sobreponerse en un corto periodo una autoridad electiva, responsable y temporal, a los intereses diversos y constituidos del sistema federativo, y tiranizar bajo este sistema, requiere precisamente una de dos cosas: primera, que los pueblos no quieran el feudalismo, ni quieran darse leyes ni gobernarse los estados: segunda, un genio extraordinario capaz de sobreponerse a todos los intereses locales y a todos los sentimientos liberales, y capaz de preparar y obrar este cambio en el corto periodo de cuatro años, dirigiendo la opinión y las elecciones de veinte legislaturas diversas, de otros tantos gobernadores, y de todos los que aspiran y se preparan a ocupar la primera silla de la república. Examinando la organización del gobierno y los embarazos que se oponen a su marcha legal y corriente, es como pueden tranquilizarse los

espantadizos en sus temores de imitación: y llamamos de *imitación*, porque los que afectan estos temores es porque los han leído en los publicistas con respecto a estos colosos de monarquías antiguas, y a estos hombres que la naturaleza produce raras veces, y que a lo que deben a la misma naturaleza añaden lo que gratuitamente les ofrecen las peculiares circunstancias de cada revolución, y el genio, leyes y costumbres de cada país. Bolívar no ha hecho en Colombia lo que Napoleón hizo en Francia, y Colombia debía a su libertador más gratitud que la Francia al conquistador de Italia y de Egipto. Sea cierto que Bolívar aspirase a perpetuarse en el poder, o que sólo quisiese dar a los colombiano una Constitución más sólida, lo cierto es que en esta parte no pudo triunfar su voluntad de las voluntades de la nación [*sic*], cuyos resortes estaban en sus manos por el largo tiempo de cerca de veinte años. Cuando ha caído el poder de Bolívar, el régimen administrativo de Colombia no era el federal; pero el espíritu federativo agitaba los departamentos y les aspiraba resistencias y pretensiones, todas diversas y cada una afectada de diversos intereses locales, encontrados como los vientos de Eolo: contra esos intereses fuertes para resistir y débiles para procurarse una existencia duradera, se rompió aquel poder fuerte que hizo a independencia de tres repúblicas, y que produjo en su misma patria una nueva creación. ¿Y cuáles habrían sido las contradicciones que hubiera experimentado la omnipotente voluntad de Bolívar, si su apogeo político hubiese tenido lugar bajo un sistema federativo como el nuestro?

Hay temores ridículos, y estos temores nos conducen al círculo de las imperfecciones orgánicas: por ellos no damos a los poderes lo que les pertenece, y en circunstancias difíciles les damos lo que no deben tener ni temporalmente: por ejemplo, el gobierno no es enteramente libre en los nombramientos de sus agentes, ni en su destitución, y por esto no puede prevenir o evitar las insurrecciones, y cuando éstas se verifican, investimos al ejecutivo con facultades omnímodas y extraordinarias. Apenas se había decretado nuestra Constitución política, cuando se le comenzó a desacreditar, concediéndose al ejecutivo facultades extraordinarias: apenas los españoles pisaron nuestras costas, cuando se consideró que el gobierno que habíamos constituido no era bastante fuerte para repelerlos, y se le invistió hasta con lo que no debía tener, porque se le hizo legislador y juez, y todo lo que puede ser un gobierno absoluto. ¿Por qué es todo esto? Porque conocemos y confesamos que el ejecutivo no tiene facultades y prerrogativas que debe tener para llenar su gran destino; pero esta confesión sólo la hacemos en los grandes peligros, y después queremos ver y tratar al gobierno como al enemigo natural de las libertades públicas.

La fuerza que queremos para el ejecutivo es la que le corresponde por su institución, es la que debe tener para el lleno de su destino, y aquellas sin la cual no habría ejecutivo, ni división de poderes, sino una oligarquía parlamentaria, cuyo órgano sería un simulacro de gobierno. Quisieran algunos que para disminuir los peligros de la época siempre tumultuaria de la elección de presidente, se compusiese el ejecutivo de tres o cinco personas, y a la verdad que los que sostienen esta opinión no están enteramente desnudos de razones; pero es preciso pesar las conveniencias y las inconveniencias de esta medida.

Es cierto que el interés individual y la codicia que excita la plaza de presidente se disminuiría algún tanto haciendo del ejecutivo un cuerpo colegiado, porque el poder se dividía, y la representación y el prestigio distribuidos lo mismo que el sueldo entre tres o cinco personas, dejaba de ser el objeto de las grandes ambiciones; sin embargo hay hombres para todo, y si se intriga y se combate tanto por una silla en el congreso entre más de cien votos, ¿dejaría de apetecerse la quinta lo mismo que la primera, en el cuerpo ejecutivo? Cada sección, cada partido, cada estado querría componerlo en su mayoría según sus intereses: las intrigas y las cábalas serían dobles, y más exquisitas las combinaciones de los partidos: lo hemos visto, el interés no sería menor, ni se lucharía menos en la elección por obtener la mayoría entre los nombrados. Éstos por su parte lucharían entre sí mismos afectándose de todas las condiciones inseparables de los cuerpos deliberantes, con perjuicio de la unidad, la celeridad, la rapidez, la reserva y la energía, que son y deben ser los atributos del Ejecutivo: cuando fuera necesario obrar, se discutiría: cuando fuera necesario adoptar un plan, un sistema administrativo, no podría hacerse sin grandes oposiciones y debates, y sin exponerse a la infidelidad de alguno de los individuos que lo descubriría a su partido. Esta reserva, tan precisa en un gobierno cuando hay facciones y cuando el orden público peligra, no puede guardarse entre tres, si uno solo no es de entera confianza, si no está unido íntima y perfectamente a la mayoría, de suerte que forme unanimidad; aun formándola, no todos tienen igual sentido, igual discreción, ni un mismo tacto y prudencia para conducirse en las épocas peligrosas. Nada es más fácil en ellas que introducir la discordia en el seno mismo del ejecutivo, cuya esencia y principal fundamento es la unidad de acción: cuando esta unidad se obtiene de un cuerpo colegiado, es a costa de la ignorancia y del servil sometimiento de la mayoría de los miembros a la opinión, al influjo, a la destreza, a la cábala y al espíritu dominante de uno solo de los individuos.

Si no hay este sometimiento de todos a uno, no hay unidad, y no se puede ejecutar con celeridad; si hay tal sometimiento ¿qué se gana en que sean tres o cinco en vez de uno? Nada más que multiplicar las combinaciones y las intrigas, porque todos los recursos que hoy ponen en uso la ambición y el espíritu de partido para obtener la presidencia, se pondrán en ejercicio para colocar en el gobierno un hombre diestro con arrimos [*sic*] nulos y manejables, de suerte que para lograr este resultado se emplearán las mismas intrigas, el mismo calor, la misma exaltación y el mismo espíritu turbulento y agitador que se manifiestan con todos sus peligros en las épocas de renovación del ejecutivo. Dos cónsules tenían los romanos; pero siempre era uno el que daba el tono a los negocios y energía al mando, sin que el otro fuese un contrapeso: los triunviratos no han sido de larga duración ni favorables a la libertad, no hacen más que multiplicar por tres las pretensiones ambiciosas y convertir los acuerdos del gobierno en transacciones de interés mutuo de los triunviratos.

La historia de la dictadura y del triunvirato de Roma está escrita con sangre, y en sus páginas es donde debe buscarse la proscripción y la muerte de los más ilustres ciudadanos. El directorio ejecutivo fue en Francia una de las causas inmediatas del 18 brumario: no estando acordes los directores entre sí mismos, el gobierno se halló sin unidad y sin energía, y no pudo ser la salvaguardia del cuerpo legislativo ni de las libertades públicas: en el gran conflicto de aquella jornada unos directores hicieron su dimisión y el gobierno quedó disuelto de hecho: entonces la fuerza disolvió a los representantes y sobre sus escombros descolló el poder consular que bien pronto se hizo perpetuo para recoger y soldar los restos de una corona despedazada por la revolución y reconstruida para el engrandecimiento de un coloso extraordinario. Si la Constitución republicana decretada por la convención, en vez de un cuerpo deliberante como era el directorio, hubiese constituido un verdadero gobierno, puede ser que el 18 brumario no hubiese trastornado en un momento la situación política de Francia; pero el directorio no era un gobierno, y por su misma organización se vio reducido a solicitar el apoyo y el favor de uno de sus generales, que en circunstancias tan complicadas no quiso seguir la suerte de ninguno de los partidos que le solicitaban, sino formar el suyo propio, obrando según sus intereses. ¿Qué podría el dividido directorio contra esta unidad de interés, de acción, de fuerza y de prestigio? Luego también debemos convenir en que un ejecutivo compuesto de más de una persona no es una garantía contra un ambicioso de prestigio, que haya resuelto pasar el Rubicón y decir como César.

“Si se pueden violar las leyes patrias,
Sólo al fin de reinar deben violarse”.

Tampoco es una garantía en favor del orden que peligra en las elecciones de presidente, porque nunca puede faltar un partido con interés directo en la organización del gobierno, ya se componga de uno, ya de tres o cinco individuos, porque además de que cada partido querrá colocar a sus partidarios, es del interés de los facciosos y turbulentos que el gobierno esté falto de luces, de fuerza, de respetabilidad y de energía, porque de este modo no sólo se perpetúan las agitaciones, sino que las renovaciones se hacen frecuentes por necesidad, y el aspirantismo siempre está procurando que haya vacantes. El mayor enemigo que hemos tenido para constituirnos es la *empleomanía*: ella es la causa de los sucesos más desgraciados y más escandalosos que hemos resentido: ella la que ha multiplicado las creaciones, y a medida que las ha multiplicado han crecido las ambiciones, y mientras más plazas haya a que aspirar mayor será el número de aspirantes: tal hombre que no se creía capaz de concurrir con los candidatos a la presidencia, se juzga sin embargo capaz de obtener una plaza en el cuerpo ejecutivo, y este hombre nulo no lo será para poner en movimiento a la nación a fin de obtener la silla adocenada: se sabe lo que es la ambición desde el trono hasta la cabaña, en el claustro y entre los mismos que hacen voto de renunciar las ambiciones.

Los partidos que ahora solicitan para uno, solicitarán para cinco: serán más felices las transacciones en los momentos de una elección; pero serán perpetuos los combates y los debates en el cuerpo ejecutivo durante todo el periodo que haya de gobernar, y la división nacional partirá desde el gobierno hasta la última clase del pueblo, sembrando por todas partes el descontento y la discordia. Por otra parte, nosotros por nuestro carácter y genio nacional propendemos a la inacción, y necesitamos un gobierno activo y vigoroso que nos ponga en acción, sacándonos de la apatía: esta apatía se ha percibido en los movimientos revolucionarios; pero en el estado de un orden habitual volveremos a ella y domina las más veces en los agentes del gobierno y en los cuerpos administrativos. Siendo el gobierno un cuerpo colegiado, necesariamente se afecta del espíritu de discusión, de debate y de moratoria de que están afectados todos los cuerpos deliberantes, y este espíritu se comunicará a los últimos agentes del gobierno, de suerte que toda la administración caerá en una especie de inacción letárgica, en que apenas se dará el más pequeño indicio de vida civil.

Se ha visto en algunas repúblicas hispanoamericanas, donde el ejecutivo provisorio se ejercía por más de dos personas, que la que perdía capítulo en los acuerdos escribía secretamente a los agentes que debían ejecu-

tarlos en las provincias para que pusiesen embarazos en la ejecución de las órdenes que se les comunicaban, y de aquí han resultado guerras civiles y anarquía en las mismas provincias. Es preciso convenir en que aun cuando la experiencia no hubiera justificado este gran peligro con hechos que pueden citarse y especificarse, la razón natural dicta que se busquen precauciones contra un futuro posible de la mayor consecuencia, y de los más peligrosos resultados, especialmente en la dirección de la fuerza armada, planes de campaña y en las medidas políticas en tiempos turbulentos y de facciones.

Por todo concluimos, que el gobierno debe permanecer como se halla por nuestra ley fundamental en una sola persona; más se deben tomar precauciones para que el acto grande de su renovación no degenera en desorden, en facciones ni en su usurpación. Creemos que hay peligro en la distancia que media entre la elección y la posesión, porque mientras ésta verifica el descontento no abandona sus esperanzas, ni deja de conspirar para que no se verifique la posesión, siendo ésta la que cierra las esperanzas y la que reviste al nombrado con la fuerza y el poder necesario para sostener la mayoría de las voluntades que le confiaron los destinos de la patria. Esto sucede aun cuando el poder es usurpado, porque es muy difícil derrocar al que está apoyado por el ejercicio de la primera magistratura, y que puede personificar la ley. El que cesa en el ejercicio del gobierno no tiene igual interés: si no ha de continuar en él, le es indiferente la persona que le suceda, cuando no se interese en que sea ésta mayor que aquella, y su indiferencia o su interés anima las facciones o las apoya con su tolerancia. Esto lo hemos visto prácticamente y es preciso precauciones para lo sucesivo. El día señalado para que sufraguen las legislaturas debe estar muy inmediato al en que las cámaras reunidas escruten los votos de cada estado, y de esta operación a la instalación del nombrado, o del vice-presidente si aquél no se halla en la capital, o en el mismo caso de quien deba subrogarle, todo ha de ser acto continuo. El voto de la legislatura que no hubiese llegado en el tiempo oportuno sólo se contará para formar la base de los que toda la nación tiene derecho a emitir; pero no invalidará la elección que se haga sin su concurrencia, sea cual fuese el motivo que causó su demora. Podríamos citar algunos ejemplos de grandes infracciones de ley y de revoluciones ocasionadas por lo que a falta de leyes claras y terminantes han decidido los cuerpos legislativos en casos semejantes. Centro América ofrece dos hechos contradictorios en este orden en la elección del primero y segundo presidente constitucional, y en que por razones contradictorias ha sido excluido en ambas elecciones un mismo candidato. Regularmente los cuerpos

legislativos tienen interés en declarar que no hay elección popular para hacer ellos mismos el nombramiento, y esto también ha sucedido entre nosotros del modo más chocante y escandaloso. Es preciso, pues, que las leyes fundamentales prevean todos los casos posibles en este orden, y que ninguna especie de cuestión ponga en duda la legitimidad del que haya de ejercer el gobierno.

Hemos expuesto los puntos más esenciales de nuestra ley fundamental que a nuestro juicio exigen reformarse, rectificarse y adicionarse, y antes de concluir reasumiéndolos todos, nos será permitido examinar de paso algunos otros menos esenciales, o por mejor decir, menos fundamentales, aunque no de menor interés y resultados para la más recta administración de la República.

Contamos en este número la necesidad de que las cámaras se constituyan en cierto tiempo en una legislatura particular al distrito y territorios federales. Como estos pertenecen a toda la federación y no a ninguno de los estados, no tienen legislatura propia, y su interés se confunde y olvida en el cúmulo de los negocios e intereses generales, sin que estos puedan satisfacer las peculiares necesidades locales del distrito y de los territorios. Así es que hasta ahora no hay una ley reglamentaria para estos gobiernos subalternos ni para el ejercicio del poder municipal en cada uno de ellos: multitud de negocios y de buenos y útiles proyectos están pendientes sobre artículos de población, administración y prosperidad de los territorios, sin que el gran cúmulo de los negocios generales haya permitido el despacho de aquéllos en las sesiones ordinarias de las cámaras, y menos en las extraordinarias, que siempre se consagran a asuntos determinados y especificados. Por esto nos parecía, que después de concluidas las sesiones ordinarias, se continuasen por treinta días útiles para el despacho de los negocios peculiares del distrito y territorios, constituidas así las cámaras en una especie de legislatura particular del distrito y territorios, sin que en estas sesiones pueda tratarse de otro asunto general de los que pertenecen por sus atribuciones al congreso de la Unión. Al fin de estas sesiones podría hacerse la clausura solemne de las cámaras, para evitar dos actos de apertura y de clausura; pero al comenzarse las sesiones dedicadas al distrito y territorios, el gobierno por los ministerios respectivos, haría un mensaje o memoria, exponiendo a las cámaras la situación de los negocios peculiares, y las iniciativas y recomendaciones que juzgase oportunas.

En cuanto a los códigos generales, aunque su formación no pertenezca a las reformas constitucionales, nos será permitido tratar esta materia que tan frecuentemente sirve de argumento contra lo que se ha trabajado y se trabaja en el orden legislativo. No nos constituimos nosotros en acusadores de nuestros representantes pasados y presentes, por no haber formado estos códigos;

creemos sí, que debieron organizarse desde 1824, por órdenes del cuerpo legislativo, comisiones de fuera de su seno para trabajar en los proyectos de cada código, y que estas comisiones se compusiesen de los hombres más distinguidos de la república, cuyos nombres y el día en que debieran comenzar sus trabajos se publicarían por un decreto para interesar su patriotismo y comprometer el concepto de los nombrados en el desempeño de tan honrosa confianza. Magistrados y jurisconsultos de la mejor reputación y los más ejercitados en el foro, en la judicatura y en los altos tribunales, profesores y catedráticos de derecho, y los hombres más sobresalientes por su aplicación a esta ciencia, y que se hubiesen hecho superiores a las añagazas de la antigua escuela, serían los más propios para formar los proyectos de los códigos civil, penal y de procedimientos, formando tres secciones. Economistas, comerciantes, y jurisconsultos los más versados en la legislación a consultar, en los negocios de bancarrotas, y en todos los que se relacionan con la jurisprudencia mercantil, formando la cuarta sección para el código del comercio, y la quinta sería la del código marcial formado por generales, jefes y letrados que hayan servido auditorías y asesorías militares y la magistratura superior en los tribunales superiores de guerra.

El cuerpo legislativo daría a estas comisiones la base y los problemas para sus trabajos, y en nuestro concepto la primera base debería ser el examen y la recopilación de aquellas leyes de los antiguos códigos que estén vigentes y rijan en la república por no estar en oposición con los principios constitucionales, arreglándolas por materias y tratados, compilándolas con las nuevas leyes que en cada materia hayan dado nuestras legislaturas generales después de la independencia. De este trabajo resultaría la contradicción, derogatoria, desuso de muchas leyes antiguas, así por su oposición con los principios fundamentales, como por la que tenga con las leyes de circunstancias y secundarias dictadas ya con sujeción a las bases constitucionales. Este primer trabajo presentado a las cámaras sería el más útil y de mayor importancia, y examinando en ellas para satisfacerse del método y de la exactitud de él, el congreso mandaría publicar esta compilación, expidiendo al efecto un decreto para su observancia provisional hasta la publicación de los códigos nacionales; debiéndose entender que las compilaciones que hemos indicado serán cada una en su ramo: la que pertenece al código o la legislación civil: la que corresponde al penal; la de procedimientos, la de comercio y el código militar.

Después de este primer trabajo, ímprobo seguramente, seguirán los proyectos de los nuevos códigos, deducidos del sistema de gobierno, y arreglados y conformes en todas sus partes a los principios constitucionales,

de suerte que no sea preciso entrar al laberinto de la legislación vigente, ni andar buscando en él las leyes existentes, las derogadas, las desusadas; ni consultar para este examen las opiniones de los compiladores y comentaristas para recibirlas como otras tantas leyes, ni menos formar diccionarios de concordancias como las tienen los libros santos, y como eran necesarios para una nación como la española, cuyos códigos pertenecen a naciones y siglos diversos, conexionándose con las decretales y con el digesto las leyes hechas en cortes y las voluntades de los reyes, expresadas en reales órdenes y como voluntades de los reyes las *cartas y autos acordados* de los consejos y de las chancillerías. Todo este examen y toda esta preparación exige la obra grande de formar nuestro código, porque si bien parecería esta una facultad y una operación de las legislaturas de los estados, es preciso considerar sin embargo la naturaleza de nuestra organización social para convenirse de que deben darse códigos generales, puesto que ha sido necesario establecer en la Constitución federativa poderes supremos federales, cuyos depositarios son responsables con arreglo a las leyes, y deben ser juzgados por unas leyes que no están formadas unas, otras no están en coherencia y otras se hallan a medio formar. Donde hay tribunales nuevos que no conocía la antigua legislación, debe haber leyes que arreglen detalladamente sus funciones: donde hay un distrito y unos territorios que no están sujetos a la jurisdicción particular de los estados, debe haber leyes que sean peculiares de los estados: donde los poderes federales manejan una hacienda federal, debe haber leyes fiscales: donde estos poderes arreglan el comercio extranjero y les es propio legislar sobre las bancarrotas, debe haber un código mercantil, y donde hay un ejército y debe haber una armada naval, se debe suponer la existencia de un código militar terrestre y marítimo, mucho más cuando este último ramo comprende la delicada materia del corso y la de la piratería.

De todas suertes la formación de los proyectos de códigos por los hombres más ilustrados y distinguidos de la república es tan necesaria, que servirán de base uniforme para los códigos particulares de los estados, y de guía en la carrera difícil del desarrollo constitucional. Por todo esto hemos juzgado que ha llegado el tiempo de una indicación tan necesaria, y que acaso la república ha ganado mucho en que no se hubieran dado los códigos en otra época y bajo el doble dominio de las preocupaciones por lo añejo, y del entusiasmo por lo nuevo, y estas causas nos servirán de excusa por haber ingerido esta materia en unos apuntamientos que sólo tenían por objeto exponer nuestras opiniones sobre las reformas que exige nuestra ley fundamental.

Volviendo a nuestro principal asunto, nos resta solamente observar, que los medios designados en la Constitución para sus reformas sucesivas, podrían ser más amplios y más fáciles. Algunos publicistas quisieran que a

efecto de reformar las leyes constitucionales y de perfeccionarlas, se reuniesen periódicamente asambleas constituyentes o convenciones; otros con más razón hallan peligroso este medio, y a la vez innecesario, porque sucedería que la Constitución no tuviese necesidad de ser revisada en las épocas en que debiera reunirse la asamblea de revisión, y sería una gran falta provocarla sin necesidad: se ofrecería a los intrigantes y conspiradores una ocasión feliz para el trastorno, y a los ciudadanos pacíficos un motivo de inquietud y de alarmas. Para esto hemos dicho otra vez, que es preciso que estas verdaderas revoluciones se efectúen sin sacudimientos y se manifestasen sin obstáculos, pronunciándose de un modo pacífico y reglado por la ley la voluntad del pueblo.

Las solemnidades que prescriben nuestra ley fundamental para las reformas, están reducidas a la iniciativa u observaciones que sobre determinados artículos dirijan las legislaturas de los estados al congreso general, cuyas funciones están reducidas a calificar las observaciones, sometiéndolas a las deliberaciones del congreso siguiente, de suerte que no sea una misma legislatura la que califica las observaciones y la que pronuncia sobre ellas, observándose en la deliberación todas las solemnidades prescritas para la confección de las leyes, y no pudiéndose jamás hacer alteraciones ni observaciones sobre los artículos fundamentales relativos. Primero: la libertad e independencia de la nación. Segundo: su forma de gobierno. Tercero: su religión. Cuarto: libertad de imprenta y división de poderes. Estamos de acuerdo en todas estas solemnidades; quisiéramos solamente que no fuese un derecho exclusivo de las legislaturas de los estados hacer las observaciones e iniciativas para las reformas y adiciones. ¿Por qué no tendrían esta facultad los delegados de los pueblos, constituidos por el pueblo mismo para representarlo en el congreso general? No hallamos la razón, puesto que la ley fundamental entre sus precauciones ha tomado la de someter a distinta legislatura el examen, de lo que calificó y en cierta manera adoptó o hizo suyo la primera. ¿Cuántas observaciones dejarán de hacerse porque choquen con algunos intereses locales? Fíjese si se quiere un número de diputados en la cámara de representantes, para iniciar o presentar proyectos de reforma; establézcanse más solemnidades para examinarlos y admitirlos; pero no se prive a los representantes del derecho de representar a sus comitentes ni de expresar sus voluntades.

Se dijo en una ocasión importante, que la organización social de un gran pueblo no puede salir perfecta de las manos de un corto número de hombres; no se extrañe, pues que osemos nosotros examinar nuestra ley fundamental y hacer observaciones sobre algunas inconveniencias y vacíos, que no sólo

están en oposición con los principios conocidos del sistema representativo, sino que la práctica ha demostrado de una manera incontestable que deben revisarse, enmendarse y perfeccionarse: críticos muy medianos y espíritus improductivos por sí mismos, pueden censurar con exactitud las obras maestras, y los ingenios creadores no se han desdeñado de enmendar una línea, ni de corregir una sombra por sus observaciones. En materias de organizaciones sociales y de legislación, se cometen más errores de práctica que de teoría, y ésta las más veces es la primera causa de los males que resienten los pueblos; por el grito dolorido de la experiencia en la mejor solución de los problemas, y es la guía que hemos tomado en nuestras observaciones. Las habríamos omitido seguramente, desconfiados de nuestras fuerzas para una empresa que exige tantos conocimientos, si no nos animasen a manifestar nuestras ideas las iniciativas que sobre esta grave materia se han hecho por algunas legislaturas, que en nuestra opinión no han tocado las principales cuestiones por limitarse a algunos artículos de poca importancia.

Sin duda se ha creído que se atacaba la forma de gobierno descomponiendo algunas de sus partes para combatir las de distinta manera; sin duda se ha temido la acusación del descontento, que para desacreditar y hacer sospechoso el orden de cosas existentes, anticipó a la época de las reformas la especie alarmante y calumniosa de que se trataba de centralizar el gobierno. ¿Hasta cuándo dejaremos que una nación entera sea regida por los argumentos odiosos del espíritu de partido? ¿Hasta cuándo influirán tan poderosamente sobre ella la chismería despreciable de los ignorantes, y las especies alarmantes de los hombres turbulentos? ¿Hasta cuándo veremos el buen juicio, la ilustración y el verdadero patriotismo negarse resueltamente a transigir con la ignorancia, con la pasión, con las estupidez, con la ambición, y a veces hasta con la inmoralidad de hombres miserables, que están ya acostumbrados a paralizar por la calumnia la carrera del bien? Este reinado de la razón, de la justicia, de la rectitud y de la energía, no se obtiene momentáneamente; pero es necesario poner los medios para obtenerle alguna vez. Cada generación está obligada a hacer algo de su parte para la mejora de la condición humana: llenamos nosotros nuestro destino sobreponiéndose al fango que infecta una sociedad la más dócil, para dejarse conducir a lo mejor posible. ¿Qué puede ser difícil cuando una mayoría inmensa por el solo instinto del orden reclama lo más pacífico, lo más seguro, lo más estable, lo más duradero? ¿Qué puede ser difícil cuando no es la masa de los pueblos quien lucha con sus mandatarios, sino los ambiciosos los que luchan entre sí por la posesión del poder? Nada, por el contrario, todo nos anima a mejorar nuestra condición social. En este concepto hemos aventurado nuestras indicaciones; preciso es reasumirlas terminando un artículo demasiado difuso.

Presentamos redactadas en artículos reformas que nos han parecido convenientes que se hagan en la Constitución.

Recapitulación general

Las elecciones generales se arreglarán por leyes reglamentarias de la federación, reformándose el artículo 9º, título 3o., sección 2a. de la Constitución, en los términos siguientes: “Las calidades de los electores se prescribirán por una ley reglamentaria que dará el congreso general conforme a los principios establecidos en esta Constitución”.

El artículo 8o. del mismo título y sección serán igualmente reformado en los siguientes términos: “La cámara de diputados se compondrá de representantes elegidos por los ciudadanos de los estados, y que se renovararán por mitad cada dos años: la primera legislatura designará el modo con que han de salir los que hayan de renovarse en el año siguiente: en lo sucesivo se verificará saliendo los de nombramiento antiguo”.

En vez del artículo 20 del mismo título y sección, se pondrá el que sigue:

Los no nacidos en el territorio de la nación mexicana, para ser diputados deberán tener además de ocho años de vecindad en él, ocho mil pesos de bienes raíces en el territorio de la república, o una industria que le produzca lo menos 200 pesos cada año, y los nacidos en el territorio de la república, para ser electos diputados, deberán tener en bienes y raíces 6000 pesos, o una industria que les produzca mil anuales.

En el final del artículo 21 se añadirá: “y los requisitos de los artículos 19 y 20”.

En la sección tercera del mismo título 3o. se harán las reformas y adiciones siguientes: “Artículo 25: El senado se compondrá de un senador por cada uno de los estados de la Unión, a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas en la primera vez, y en las renovaciones sucesivas, que serán por tercios cada seis años, las mismas legislaturas presentarán al senado listas triples para que por los dos tercios de votos elija el mismo senado los que hayan de nombrarse, tanto por las renovaciones periódicas como en las vacantes que ocurran. El senado sólo puede elegir entre los designados por la legislatura respectiva, y sólo en el caso de que las dos terceras partes de los propuestos o designados no tengan las calidades prescriptas por la ley, podrá el senado devolver la propuesta”.

Artículo 26: “El senado en su primera organización se dividirá con la mayor exactitud posible en tres clases, de suerte que los de la primera sean renovados cumplidos los dos primeros años, los de la segunda a los cuatro, y los de la tercera a los seis. En lo sucesivo saldrán los más antiguos, pudiendo ser reelectos sin intervalo”.

Artículo 27: “Cuando falte algún senador por muerte, destitución u otra causa, la legislatura respectiva hará la propuesta para llenar la vacante, y si no estuviere reunida, verificará la propuesta en su primera reunión; el nombrado en este caso sólo llenará el tiempo que faltaba al senador a quien se subroga”.

Artículo 28: “Para senador se requiere, Primero: las calidades que exige la sección anterior para ser diputado. Segundo: treinta años cumplidos de edad. Tercero: Tener alguna carrera pública literaria, o haber servido judicaturas, magistraturas, gobiernos políticos, mandos militares, o desempeñado comisiones importantes en secretarías del despacho del gobierno general o de los estados, diputaciones en las legislaturas de los mismos estados y en la de la Unión, cura de almas, gobiernos y dignidades eclesiásticas, con tal que al tiempo de la elección no ejerzan los empleos de que trata el artículo 23. El capital en bienes y raíces, o el producto de industria designados en el artículo 20 será respecto de los senadores de...”.

En la sección 4a. del título 3o., artículo 38: “Sólo la cámara de senadores podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones hechas en las cámaras de diputados y admitidas por la misma: Primero: del presidente de la federación por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, y por el cohecho o soborno cometidos durante el tiempo de su empleo. Segundo: del mismo presidente por actos cometidos, etc. Tercero: de los secretarios del despacho por delitos cometidos durante el ejercicio de sus empleos. Cuarto: de los gobiernos de los estados por infracciones de la Constitución federal, leyes de la Unión, y órdenes del presidente de la federación que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y a las generales de la Unión y también por la publicación de las leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos estados contrarias a la misma Constitución y leyes generales. Quinto: de los diputados de la cámara de representantes por delitos cometidos durante su ejercicio. Sexto: del vice-presidente en todo el tiempo de sus funciones”.

Artículo 39: “La cámara de representantes hará exclusivamente de gran jurado en las acusaciones que se intenten contra los individuos de la corte suprema de justicia, y este supremo tribunal será el jurado respectivo de los senadores arreglándose en las leyes las formas de proceder en dos conceptos

de gran jurados y tribunal de hecho y derecho, de suerte que unos mismos magistrados no pronuncien ambos conceptos”.

Artículo 41: “Sólo una gran comisión de la cámara de diputados podrá hacer por escrito proposiciones y presentar proyectos de ley o decreto en su respectiva cámara; la de senadores no iniciará la ley, ni tendrá origen en su cámara, sino los proyectos de ley que en ella inicie el Poder Ejecutivo”.

El artículo 43: Debe suprimirse.

Sección 5a., del título 3o., artículo 5º o atribución 13, se reformará del modo siguiente: “13. A la cámara de senadores corresponde exclusivamente aprobar los tratados de paz, alianza, amistad, federación, neutralidad, armada, y cualesquiera otros que celebre el presidente de los Estados Unidos Mexicanos con las potencias extranjeras”.

Sección 6, título 3o., artículo 51. “La formación de las leyes y cámaras, a excepción de las que versaren sobre contribuciones o impuestos, que sólo tendrán origen en la cámara de diputados: en la de senadores lo tendrán únicamente en los demás asuntos que en ella inicie el Poder Ejecutivo general, o las legislaturas de los estados”.

Artículo 52. Primero. “Las propuestas que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos tuviere por conveniente al bien de la sociedad, y como tales recomendaré a cualquiera de ambas cámaras”.

Sección 79 título 3o. Al final del artículo 71 se hará esta adición: “Las sesiones del senado serán permanentes para el desempeño de las demás atribuciones que le concede esta Constitución, y no pertenecen a las facultades legislativas del Congreso general”.

En el artículo 72 se hará esta otra adición: “Si el congreso general no hubiere acordado prorrogar sus sesiones los treinta días que expresa el artículo anterior, se emplearía este tiempo exclusivamente en el despacho de los negocios legislativos del distrito federal y territorios, como legislatura particular y ordinaria, y si el Congreso se prorrogare para los asuntos generales, siempre empleará treinta sesiones útiles exclusivamente en los negocios particulares del distrito y territorios, como legislatura particular”.

Título 4º, sección 1a., artículo 80: “Concluida la votación, remitirán las legislaturas al presidente del senado, el pliego certificado, testimonio del acta de la elección, para el curso prevenido en el reglamento respectivo”.

Sección 2a., artículo 95: “El presidente y vice-presidente de la federación entrarán a ejercer sus respectivas funciones inmediatamente después que se haya hecho y publicado los nombramientos por la cámara de representantes, y si no se hallaren presentes los electos, o no estuvieren en disposición de instalarse, cesarán en el mismo día los antiguos, depositándose el

supremo Poder Ejecutivo en el presidente interino, que nombrará la cámara de diputados, votando por estados, entre los que hubieren obtenido más votos de las legislaturas después de los electos, si se hallaren en disposición de entrar inmediatamente al ejercicio del gobierno; si no los hubiere en aptitud, la elección será libre”.

(El artículo 96 se suprimirá).

En el artículo 97, donde dice, “consejo de gobierno”, subróguese “senado”. Lo mismo en el 99.

En el 101, donde dice “1º de abril”, subróguese “el 1º de enero”.

El 104, donde dice, “consejo de gobierno”, subróguese “senado”.

13. Sección 3a., artículo 105: Añádase al fin... “o la de senadores”.

En el artículo 107: “El presidente, durante el tiempo de su encargo, no podrá ser acusado sino ante la cámara de senadores, etc.”

Artículo 108. “Tampoco podrá ser acusado sino ante la misma cámara, etc.”

Artículo 109. “El vice-presidente, en los cuatro años de su destino, podrá ser acusado solamente ante la cámara de senadores por cualquiera delito cometido durante el tiempo de su empleo, ya ejerza o no el Poder Ejecutivo”.

Artículo 110, atribución 6a. – Suprímase al fin, “y en sus recesos del consejo de gobierno”.

Atribución 11 del mismo artículo al fin... y no estando este reunido, el senado prestará el consentimiento y hará la expresada calificación.

En la atribución 14 del mismo artículo al fin, en lugar “del Congreso general”, subróguese, “deberá preceder la aprobación del senado”.

En la 17 del mismo artículo donde dice “consejo de gobierno”, subróguese “senado”: hágase la misma subrogación en la atribución 18.

Al fin de la facultad o atribución vigésima del mismo artículo, añádase: “y en los tiempos de insurrección, conspiraciones y desobediencia a mano armada a las leyes y órdenes emanadas de los poderes generales, separar y remover a los empleados que no sean de su confianza, y en todo tiempo trasladar a unos destinos equivalentes en rango y goces empleados que los obtienen”.

Sección 5a., artículo 113: “Durante el receso del Congreso general continuará el senado sus seis sesiones, en las que no podrá tratarse ni disolverse sobre objeto alguno legislativo de los que no estuvieren especialmente mencionados en esta Constitución”.

Se suprimirán los artículos 114 y 115.

Artículo 116. Las atribuciones del senado serán las que siguen: (todo como en la Constitución del consejo de gobierno) y además: “10. Resolver sobre las solicitudes que se hagan por dispensas de edad para administrar bienes hereditarios, cursos literarios y práctica de las profesiones científicas que tienen señalado tiempo por los reglamentos peculiares”.