

CAPÍTULO VII

LA CONSTITUCIÓN Y SU MODELO

Como este estudio no se propone la crítica general de la Constitución, sino el análisis de los vicios que, estando dentro de ella, imposibilitan su observancia, la enumeración de sus aciertos estaría fuera de lugar y sería impertinente; pero ya que hemos llamado la atención sobre las causas perturbadoras de la serenidad y rectitud del criterio de los legisladores constituyentes, como fuente principal de que dimanaron sus errores, vamos a llamarla también sobre cargos generales que se les han hecho y que han pasado a la categoría de verdades que sin examen se admiten y que nadie cree útil discutir.

Don Ignacio Ramírez dijo de la Constitución de 1824 que no era sino una mala traducción de la norteamericana, y varias veces censuró a la Comisión de 57 por su apego al modelo que presentaba un país en que "se usa la ley Lynch y se habla mal el inglés"; pero Ramírez, aunque fuese insigne hombre de letras, no parece haber estado muy provisto en materia de instituciones políticas, y aunque pronto para el ataque, que era su natural inclinación, poco ayudó en la obra de bien público que los miembros de la Comisión procuraban.

Sea por aquella opinión, que no fue sólo de Ramírez entre los constituyentes, sea porque las clasificaciones y comparaciones vulgares se hacen siempre a bulto y groseramente, quedó desde entonces sentado que la Constitución de 57 es una copia, con ligeras modificaciones, de la norteamericana. Este cargo (si por cargo se da) es enteramente gratuito, porque nuestros legisladores no cometieron el desacierto de copiar instituciones que habrían sido en mucho opuestas a lo que requerían nuestros antecedentes, nuestras propensiones y nuestros vicios. Ni la Constitución de 57 ni la de 24, de que aquélla tomó la mayor parte de la organización política, son copias de su modelo.

Si los legisladores mexicanos de una y otra época tenían que constituir una república representativa, popular y federal, bases de la nación del norte, natural era y hasta racional y aun obligatorio que estudiaran las leyes de los Estados Unidos; propio era que sintieran la inclinación de tomarlas por modelo, dado el buen éxito que había tenido, y sobre todo, su obra no podía menos que resultar en muchos puntos igual, supuesto que igual era el propósito que se perseguía. Sólo un prurito vanidoso de originalidad podía haber aconsejado a los autores de la ley de 57 el esfuerzo bien difícil de hacerlo todo nuevo, fin que no habrían conseguido sino haciendo mucho malo. Puesto que había que constituir una república, con la base de la representación del pueblo, era

indispensable un Parlamento electivo de que emanasen las leyes, un Poder Ejecutivo con sus funciones propias de acción gubernativa y de administración, tribunales independientes encargados de la aplicación de las leyes que mantienen el orden social establecido; y como se imponía el sistema federal, precisaba establecer la separación e independencia de los Estados con su libertad interior y su subordinación al pacto federal para los intereses comunes. En estos puntos generales, la semejanza forzosa podía llegar a la identidad, y en muchos preceptos que son corolarios de aquellos principios tenía que suceder lo mismo; pero sólo desconociendo la idea capital que guía y la importancia de los detalles que la revelan, e ignorando su trascendencia práctica, se puede creer, por aquellas semejanzas, que el organismo que creó nuestra Constitución es igual, ni por asomo, al que instituyó la americana.

La concepción de una y otra difieren absolutamente, prevalecían en el espíritu de los legisladores mexicanos la idea abstracta de una Constitución y la supuesta virtud de los principios generales para hacerla buena. Colocados en un punto de vista superior y fuertes con los poderes que ejercían en nombre de un pueblo de antemano sometido, dictaban preceptos de organización para que fuesen declarados, no para ser discutidos; tenían, en consecuencia, una libertad amplia para echarse por el campo de las teorías y una tendencia fácil a considerar su tarea como la resolución de un problema abstracto. Como ella abarcaba el conjunto del poder, que se ponía en sus manos con la autoridad sin límites del árbitro elegido entre la autoridad anónima y el pueblo pasivo, su labor era como de simple distribución: partir la fuerza directiva entre los departamentos del poder, adjudicando funciones y enumerándolas; asignar a las personas garantías inviolables, para formar la fuerza y el tipo individuales que no existían; dar derechos políticos a los mayores de edad para armarlos ciudadanos; conferir la personalidad jurídica a las provincias para hacerlas Estados libres. Así la obra se resolvía en aplicación de la justicia distributiva y los problemas eran simplemente de cantidad: ¿debe darse al individuo tal facultad hasta diez o hasta veinte?; el sacrificio de tal otra para el orden social ¿debe ser de treinta ó de cuarenta? ¿los Estados deben ceder cinco a la Federación o es ésta la que ha de perder seis a favor de aquéllos? En tal tarea, quien la cumple se contenta con llevar la conciencia tranquila, que es el galardón de los jueces; pero los legisladores no llenan la suya a tan poca costa, porque la tranquilidad de su conciencia no organiza las sociedades ni satisface la necesidad de armonía de los pueblos.

En tanto que los legisladores de México estaban investidos de poder absoluto para imponer una ley suprema a sus pueblos, los norteamericanos tenían el encargo de proponer un proyecto de unión a las colonias libres. Las colonias vivían con vida propia, que no tomaban de sus débiles gobiernos, sino de la energía individual, que era como el protoplasma de aquellos organismos acabados; habían celebrado su primera alianza en los Artículos de Confederación, y mientras el peligro del ataque exterior las inducía a concertar unión más estrecha, el temor de la tiranía interior las hacía recelosas para admitir la unidad. La concepción de la ley fundamental tenía así elementos reales a

que había de someterse y que quitaban a la tarea toda libertad, alejándola, por lo mismo, de ensayos de teorías y de subordinación a principios abstractos. La realidad áspera de las necesidades que tenían que satisfacer, obligaba a aquellos hombres, ya de por sí prácticos, a no atenerse sino a los datos concretos, materiales, que les presentaban los casos y los hechos, y sólo sobre ellos debía laborar su sabiduría sin mostrarse, para quedar en su obra como una fuerza latente. Los representantes de los Estados que concurrieron a la Convención, eran como plenipotenciarios que concertaban un compromiso *ad referendum*, y aun era menor su autoridad, puesto que podía un artículo aprobado por la mayoría haber sido rechazado por la delegación de un Estado. La ley debía, pues, estar concebida de modo que se llegara a la unidad de gobierno; pero en forma tal que los Estados pudiesen aceptarla sin recelos para su cuerpo político ni para la libertad individual, que era su fuerza de cohesión. Este era el punto de vista de los constituyentes de la Convención americana; su idea fundamental tuvo que ser, constituir la menor cantidad posible de gobierno central para restar a los Estados y a los individuos la menor suma posible de autonomía; y, dentro del gobierno federal, la dislocación del poder de los departamentos del Gobierno, llevada hasta donde fuese dable sin imposibilitar la armonía de funciones, a fin de impedir tanto la colusión como la subordinación, que funden las fuerzas autoritarias y constituyen la tiranía.

Tomar semejante base para la Constitución mexicana habría sido un absurdo, y nuestros legisladores, a pesar de la tentación del modelo, no incurrieron en tan craso error. El cuerpo político norteamericano se formó y subsiste por la acción de fuerzas moleculares; el de los pueblos latinos, en general, por una fuerza de presión que tiende a reunir las moléculas dispersas. Nuestros pueblos por historia, por herencia y por educación descansan en la vieja concepción del Estado y se derivan de esta noción abstracta que no corresponde a ninguna entidad real, en tanto que el americano, que partió de la realidad del individuo y de su rudo derecho para constituir el township, el bourg, el condado, no ha llegado, después de siglos de progreso institucional, al concepto del Estado, ni es probable que a él llegue, porque alcanzó el concepto real de la Nación, que basta para explicar todos los fenómenos políticos y para fundar todos los deberes del individuo para con el conjunto de los pueblos que liga un gobierno.

Al revés de la ley americana, la nuestra tenía necesidad de constituir un gobierno central fuerte en su acción, para lo cual era indispensable no escasear las facultades a sus departamentos ni privarlos de una relación frecuente, capaz de mantenerlos ligados para una tendencia común. La dislocación de los diversos órganos de gobierno, a la americana, habría producido, entre nosotros, una anarquía inmediata de todas las fracciones del poder; facultades mínimas en cada departamento de los gobiernos federal y locales, habrían llevado a la disolución del cuerpo político y a la dispersión de sus elementos, puesto que no teníamos la fuerza individual que los une y estrecha. Eran éstas necesidades superiores que debían satisfacerse aun a costa del peligro de recaer en los gobiernos absolutos y centralizados, y así lo estimaron nuestros legisladores, acudiendo a la precaución hasta donde lo

creyeron posible por la garantía del derecho individual y la institución independiente de los gobiernos locales.

En los pueblos americanos el problema era llegar lentamente a la solidaridad; para los nuestros, llegar lentamente a la emancipación. Ambos sobre constituciones escritas, invariables, de las que propiamente se han llamado rígidas, tenían que obrar por la transformación de las tendencias y la fuerza de las costumbres para forzar la flexión y llegar al fin; los americanos han caminado mucho, y sin alterar la letra de sus instituciones, han fortalecido a su Gobierno; nosotros no hemos practicado las nuestras sino en parte y hemos caminado muy poco.

La diferencia de situación en los legisladores de ambos países, que les dio distintos puntos de vista y bases diversas para sus leyes, se tradujo en diferencias de detalle que produjeron instituciones sin semejanza en la práctica efectiva. Por vía de ejemplo, pero también como muy principal, vamos a señalar un punto. Los legisladores y los pueblos americanos tenían terror de todo el poder central, pero especialmente del Ejecutivo, en el que veían una tendencia monárquica irremediable; nuestros constituyentes veían en el Ejecutivo a Santa Anna en persona, el despotismo sin freno. Unos y otros quisieron conjurar el peligro que igualmente los espantaba; los americanos, como precaución, redujeron las facultades del Ejecutivo y lo aislaron enteramente del Legislativo, negándole el derecho de hacer iniciativas; los mexicanos, que no podían hacerlo débil, lo llenaron de todas las atribuciones que lo hacen director de los negocios públicos; pero por precaución lo sometieron al Congreso, destruyendo así toda su fuerza y toda su autoridad. Nuestros legisladores tenían una fe ciega en el Congreso, nacida de las teorías puras de la representación popular; los americanos desconfiaron de todo poder superior y buscaron siempre el equilibrio de las debilidades.

Nuestros legisladores no acertaron siempre que copiaron preceptos de la Constitución americana, ni siempre tuvieron tino cuando se apartaron de ella; pero si alguna vez sintieron la necesidad de reparar en que su obra no era de filosofía especulativa, sino de adaptación de mandamientos a un pueblo de existencia real y carácter propio; si alguna vez estuvieron plenamente en las realidades de su labor, fue cuando abandonaron la organización política americana, hecha adrede de fracciones inconexas, y adoptando el sistema opuesto, establecieron la correlación de las funciones y el engranaje de las partes que hacen de los distintos elementos de autoridad un gobierno coherente para una nación sólida.

Pero este acierto, ya se deba a la observación justa del pueblo para quien se trabajaba la ley, ya a que el camino adoptado era también el de las teorías de la ciencia política, de la cual se apartaban los legisladores del Norte, se malogró por el error inverso, que marca todavía más la diferencia de organización establecida por ambas Constituciones. La nuestra no sólo rebajó la fuerza que en facultades había dado al Ejecutivo, sometiéndolo al Legislativo, sino que, al

depositar éste en una sola Cámara y expeditar sus trabajos por medio de dispensas de trámites que de su sola voluntad dependían, creó en el Congreso un poder formidable por su extensión y peligrosísimo por su rapidez en el obrar. Pero nuestros constituyentes creían que los diputados reunidos en el Congreso pueden tener todos los derechos del pueblo que representan; que el pueblo no se equivoca ni se tiraniza a sí mismo, o que se equivoca y tiraniza porque tiene el derecho de hacer cuanto quiera, hasta de cometer errores y de ser su propio tirano; de modo que, censurando a los conservadores que habían inventado el Poder Conservador en 1836, instituían ellos por jacobinismo, y sin darse cuenta, un poder más absoluto y más peligroso en su Cámara unitaria. ¡Cuán lejos está este sistema del sistema receloso y desconfiado de la Constitución americana!

No insistiremos más en este punto. Las opiniones que llegan a hacerse generales y pasan a verdades indiscutibles, se convierten en preocupaciones nocivas para el criterio en asuntos en que importa mucho que sea sano; pero, por ventura, basta señalar la preocupación, cuando no afecta el sentimiento, para que se desvanezca su engaño. Compárense las facultades de los órganos del Poder público en las dos Constituciones; considérese juiciosamente la trascendencia de los puntos en que se separan y aun se oponen, y se verá que nuestra ley fundamental no es una copia, ni buena ni mala, de la del Norte, y que nuestros legisladores erraron algunas veces en lo que tomaron, erraron otras por no tomar lo que debieron y acertaron mucho por imitar con tino o por pensar con sabiduría. El cargo de copiar sin discernimiento, que es el que se ha hecho siempre a nuestros legisladores, es el más duro de todos, porque implica ignorancia, sumisión intelectual vergonzosa y falta de patriotismo. Sus mismos errores desmienten tan gratuita imputación.

La Constitución americana se elaboró en circunstancias y con procedimientos singularmente favorables. La Convención reunida diez años después de adoptados los Artículos de Unión Perpetua, trabajó en medio de la paz, a la vista de un pueblo que esperaba su obra para examinarla y juzgarla; los delegados eran sólo cincuenta y cinco, cuya serenidad no turbaba pasión alguna. Las sesiones, a puerta cerrada, se llenaban con la discusión del bien público, no con disputas de partido.

Compárense esas condiciones con la del Congreso de 57, reunidos por convocación de una revolución triunfante, que trabajó en medio de la lucha armada, rodeado de peligros y cargado de pasiones. El entusiasmo tenía el lugar del reposo; la audacia proponía los principios y en la discusión le contestaban el rencor o la preocupación. Las galerías repletas tomaban participación en los debates, no sólo con aplausos y siseos, sino con injurias y amenazas, influyendo en las votaciones. No podía exigirse ni de los más distinguidos diputados un acierto contra el cual conspiraban las circunstancias todas.

Hasta aquí la Constitución tal cual salió del Congreso de 57. Nuestro estudio no se contrae a ella, sino a la Constitución nacional como rige hoy, después de mejorada por algunas de las reformas que se le han hecho. Debíamos examinar sus orígenes y su formación; pero no entra en nuestro propósito la crítica general de la obra primitiva, sino en cuanto puede ser útil para el examen de las instituciones vigentes, en lo que tienen de obstruccionistas para el desenvolvimiento de la democracia.