

## CAPÍTULO XII

### LAS ARMAS DEL CONGRESO

#### I

Las limitaciones del Poder Legislativo en su función, que por sólo ser la suprema es un amago constante, necesitan estar fuera de él; pero no pueden encomendarse a un poder especial encargado de revisar las leyes, como el Poder Conservador de 1836, porque entonces el revisor sería el supremo y la dificultad quedaría en pie. Tampoco pueden los medios de limitación ser absolutos en su efecto, porque bastaría para nulificar la acción del Congreso y se caería en mal mayor que el que debiera remediarse.

A efecto de impedir el abuso de la función legislativa, así para preservar las instituciones como para dar medios de defensa al Ejecutivo, se ha apelado a la renovación frecuente de los diputados, que pone a la opinión pública en ocasión de declararse en pro o en contra de su política, confirmándoles o retirándoles sus poderes. Los electores son los mejores jueces para resolver los conflictos entre el Presidente y las Cámaras; pero esto supone una opinión pública vigilante, celosa y activa, que para nosotros deja el remedio entre las teorías falaces en que ya abundamos. La ley inconstitucional cae bajo la acción de la justicia federal que restablece los principios violados; pero los medios de limitación que se buscan deben referirse a la función legislativa en el momento de trabajo y no a las leyes que han sido ya aprobadas.

Los medios ideados para influir en la acción legislativa, consisten en dar intervención en ella al Ejecutivo en forma tal que importe una participación suficiente para coartar la libertad absoluta; pero no bastante para reducirla a una apariencia, ni destructora de la autoridad del Congreso. Se refieren unos a la reunión y separación de los representantes para sus sesiones, y otros a la formación de los proyectos o a la expedición de las leyes.

El Presidente de la Unión americana tiene, con respecto a las sesiones del Congreso, dos facultades de gran valor. Puede por sí solo convocar a una o a las dos cámaras a sesiones extraordinarias, y como previamente se fijan las materias que han de tratarse en ellas, el Presidente, que carece de la facultad de iniciativa, puede por este modo, no sólo iniciar leyes, sino obligar al Congreso a estudiar y resolver un asunto de manera especial, como objeto único de su reunión. Puede también cerrar las sesiones ordinarias cuando lo juzgue oportuno contra la voluntad de la Cámara de Diputados, si el Senado

está de su parte; porque el Congreso no tiene día fijo para concluir sus trabajos, y si las dos cámaras no se ponen de acuerdo para determinarlo, el Presidente resuelve el conflicto. No hay para qué aquilatar la importancia que llega a asumir esta atribución para contener a una cámara en circunstancias difíciles, o cuando hay motivos para temer excesos legislativos u hostilidades apasionadas y crecientes. El abuso del Ejecutivo no es fácil, puesto que se ha de contar con la aquiescencia del Senado para dar fin al período de sesiones; pero este cuerpo, que raras veces se afecta con las agitaciones de la asamblea popular, no negará su concurso al presidente cuando obre inspirado por las exigencias de la tranquilidad pública o por intereses de política sana.

Nuestro sistema tiene el inconveniente de los períodos fijos de sesiones que ni el mismo Congreso puede reducir, aunque no haya materia para llenarlos. Esta necesidad de reunirse es casi una obligación de legislar, que provoca el deseo de discurrir iniciativas y estimula la facultad de invención en los representantes, amenazando con una fecundidad poco deseable.

Lo que sí puede nuestro Congreso es ensanchar el período de sus tareas, ya sea prorrogando los períodos ordinarios (hasta un mes el primero y hasta quince días el segundo), ya sea reuniéndose en sesiones extraordinarias sin tiempo determinado. Contando con ambas prórrogas, el Congreso puede permanecer reunido siete meses del año, y si le place, añadiendo una o dos convocatorias extraordinarias, puede estar en asamblea casi sin interrupción. El Ejecutivo es impotente para evitarlo, y parece que de ello hayan cuidado nuestros legisladores con una asiduidad bien meditada, tanto por los períodos fijos e inalterables de sesiones, como porque se ha apartado al Presidente de toda intervención en las prórrogas y la tiene muy restringida en las convocatorias. El decreto de prórroga no pasa al Ejecutivo para observaciones, como es regla general para todos los proyectos, por prohibición expresa del segundo párrafo, inciso H, del artículo 71 de la Constitución.

El Presidente americano convoca, por su propia autoridad, a una o a las dos Cámaras para un período extraordinario de sesiones, determinando los asuntos que han de ser materia de sus tareas; la Constitución, al atribuirle esta facultad, le deja la responsabilidad de su ejercicio, precisamente porque no lo sujeta a condición ninguna; sólo indica que la convocación debe hacerse en extraordinarias ocasiones, es decir, en casos que justifique una necesidad de los negocios públicos y cuya calificación se encomienda al hombre que ha merecido la confianza de la Nación para el más elevado puesto. Pero nótese que no sólo hay en esto de importante que el Presidente obra en esta atribución por su propia autoridad y sin taxativas ni obstáculos, sino que hay impotencia constitucional en las cámaras para reunirse extraordinariamente por su propio acuerdo. Su soberanía consiste en la libertad de sus deliberaciones y en la independencia de su voto; pero el abuso legislativo y las confabulaciones para intrigas políticas no encuentran facilidades en medio de estas sabias disposiciones.

En nuestro sistema, las reglas están dictadas por un principio enteramente opuesto. Es el Congreso quien tiene a su voluntad la convocación, la declaración del programa de las sesiones, la duración de éstas; son para el Ejecutivo, las condiciones, la intervención estrecha y las dificultades. La Comisión Permanente puede, cuando guste reunir a las Cámaras, determinando el objeto de las sesiones; sólo debe oír al Ejecutivo antes de aprobar el proyecto de convocatoria, lo cual simplemente significa que anticipe un dictamen que tiene el Presidente el derecho de dar en todo proyecto de ley cuando se le comunica para que haga observaciones.

El Ejecutivo puede proponer a la Comisión Permanente la convocación del Congreso; pero es ella la que tiene la autoridad de aprobarla y puede negarle su aquiescencia o modificar a su arbitrio la materia de las sesiones, la fecha de la apertura o la duración del período. Y hay más todavía como obstáculos al Presidente: para aprobarse el proyecto de convocación, se requiere el voto de dos tercios de los miembros presentes, exigencia no difícil de satisfacer cuando la iniciativa es de la Comisión misma, que en reunión plena sólo cuenta veintinueve representantes, entre quienes, por lo mismo, el acuerdo es muy posible; pero que deja para las iniciativas del Gobierno muy escasas probabilidades de aceptación en épocas de soberbia congresionista o de relaciones no muy serenas entre los dos Poderes. En nuestra historia tenemos un caso elocuente: en julio de 1861, el Congreso se reunió en sesiones extraordinarias con el fin concertado de deponer al Presidente Juárez.

Cuando estas condiciones se estiman teniendo en cuenta la propensión natural del Congreso a suponerse el único representante de la voluntad de la Nación y a tomar de tal supuesto motivos de altivez y fueros de autoridad suprema, se comprende que es ésta una situación constitucional digna de considerarse muy seriamente. Nótese la gran diferencia que hay entre la posición que guardan, con relación a estos puntos, el Presidente americano y el de México, y recuérdese que en la Constitución sajona no hay línea que no sea obra consciente y meditada, ni expresión cuyo sentido práctico no fuese previsto y aceptado por los eminentes legisladores de Filadelfia.

Esta libertad excesiva del Congreso, que lo pone por encima del Poder Ejecutivo impotente, y que en días de desacuerdo puede costar muy cara a la Nación, surge desde luego el efecto moral de despertar la soberbia del poder más propenso a creer en su omnipotencia y a demostrarla en sus acciones. Es imposible que un congreso, armado por el voto de los distritos electorales, sienta y palpe su superioridad en la ley y se abstenga por moderación de ostentarla en el ejercicio de sus funciones.

## II

Tomada de la Constitución americana tiene la nuestra un precepto indispensable, que adoptaron también las de varias naciones del Sur, y que de seguro ponen en práctica en virtud de principios más generales aun las repúblicas que no lo

copiaron en su expresión concreta. Nos referimos a la amplia facultad legislativa que contiene la fracción XXX del artículo 72, y que autoriza al Congreso "para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes (las del Congreso mismo) y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

Suprimir esta facultad sería imposibilitar el desenvolvimiento de la Constitución y el perfeccionamiento del sistema administrativo, y dejar al arbitrio de cada departamento la interpretación de sus atribuciones especiales y los medios y formas que hubieran de emplear en su desempeño; pero da al Legislativo una amplitud de acción tal, que sirvió en 1867 al Congreso americano para dictar la ley conocida con el nombre de "Tenure of Office Act", que, entre otros, quitó al Presidente la libertad de remover a los Secretarios de Estado sin la aprobación de la Cámara de Senadores. Este verdadero atentado, que motivaron las desavenencias del Presidente Johnson con la mayoría republicana que prevalecía en el Congreso, no se sostuvo más que dos años en todo su valor; pero aunque suavizada en 1869, la ley no se derogó sino a los veinte años de su expedición. En una nación latina, el terreno ganado por el Congreso no se recupera por el Ejecutivo, sino por una revolución o una dictadura.

La fracción citada marca un límite al legislador, puesto que da a las leyes el objeto de "hacer efectivas" las facultades que la Constitución otorga; no es, pues, admisible que, a pretexto de dar medios de efectividad, la atribución constitucional se restrinja o se amplíe; pero todas las disquisiciones que sobre el precepto se hagan, por buenas que sean dentro de la doctrina exegética, se hacen a un lado en el momento de dictar la ley, mayormente si es en ocasión de malavenidas relaciones entre los dos poderes. Para desdeñar las exigencias de una interpretación estricta habrá siempre el pretexto (o quizá la buena razón), de que es imposible reglamentar el ejercicio de una atribución específica sin tocarla, dar medios para una acción sin que la acción se limite por los medios; y no será descaminado decir que necesariamente la ley que reglamenta una facultad deja menos libre a quien la tiene, que la frase breve y general que la expresa, entregada a la propia interpretación del funcionario.

Si el congreso, por motivos de desavenencia política o por resentimientos personales, llega a ser un adversario del jefe del Gobierno, y se entabla entre ambos la lucha, se propondrá expresamente abatirlo y lo conseguirá sin duda, con dictar leyes reglamentarias de intento restrictivas de las facultades del Presidente, como sucedió en el caso de Johnson; y como entonces, la renovación del Presidente vendrá a restablecer la armonía de los Poderes; pero el mal que se trató de hacer a un hombre persistirá en la ley, obrará sobre sus sucesores, sobre el funcionario, es decir, sobre las instituciones viciadas por pasiones y rivalidades de momento.

Pero no hay necesidad de casos tales (nada raros por cierto), para que la influencia de la facultad legislativa a que aludimos se haga sentir, falseando los principios cardinales de la organización constitucional; basta la acción libre del

Poder Legislativo, su vida real, que es toda iniciativa y deliberación y abarca desde los problemas más graves y las cuestiones más arduas que se presentan a la República, hasta las disposiciones más nimias de detalle, si en ellas le place intervenir. "Su vida es el trabajo y su placer es la acción", y esta acción es ardiente, progresiva, porque labora con la palabra, con la discusión que es lucha, y tiene los más enérgicos estímulos para alentar al hombre y empujar a una muchedumbre. En diez años de ejercer libremente la iniciativa un congreso de temperamento latino y tradiciones revolucionarias, habrá expedido un gran número de leyes sobre las atribuciones que el artículo 85 confiere al Presidente de la República, y sobre las que se encuentran diseminadas en el cuerpo de la Constitución, y no habrá probablemente una que no sea restrictiva. El Presidente se verá encerrado en un círculo de hierro, y cada día más desarmado, pasará a la condición de agente ejecutor de los mandamientos legislativos, para constituir un sistema de gobierno que ni quiso la Ley suprema, ni cuadra con nuestras necesidades, ni es sostenible por un pueblo sin educación política.

El Congreso puede también, a mayor abundamiento, "crear o suprimir empleos públicos de la Federación; señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones", y esta atribución es tan indispensable como la que hemos examinado; pero con ella el Legislativo puede desorganizar la administración encomendada al Ejecutivo y paralizar su acción en el ramo que le convenga por vía de amenaza o de ataque en ocasiones de rivalidad.

La fracción II del artículo 85 faculta al Presidente para nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión en general, siempre que su nombramiento o remoción no se determinen de otro modo en las leyes; lo que equivale a poner a discreción del Congreso la amplitud de la libertad que se da al Ejecutivo. La ley puede poner fuera del alcance de éste a todos los empleados que, por la naturaleza de sus funciones, deben estarle subordinados, y con un poco de imprudencia, de hostilidad o de prurito de mando, es posible que coloque a los subalternos en condiciones de relajar toda disciplina y aun de alzarse a la insolencia.

Esta disposición, en la extensión que tiene, no es, como las dos anteriormente expuestas, una necesidad imprescindible. Tal vez los constituyentes de 57 no pretendieron modificar a fondo la prescripción de la ley americana, que es mucho mejor; mas al emplear una expresión general, alteraron con desventaja el modelo. Según éste, el Congreso puede por leyes atribuir el nombramiento de los empleados inferiores al presidente solo, a los tribunales o a los jefes de Departamento, que son los Secretarios de Estado; y fuera de que en esta forma el Congreso tiene ya una regla fija que limita el alcance de sus leyes, si puede retirar al Presidente la facultad de nombrar a los empleados, la deja siempre a los Departamentos del Ejecutivo, con excepción de los de la administración de justicia.

La ley puede en México someter muchos de los nombramientos del resorte del Ejecutivo a la aprobación de una Cámara, dejarle sólo la elección en terna que le

presenten los jefes de oficina, darle apenas una intervención secundaria en cualquier forma o conferir a autoridad distinta, sin noticia del presidente, la designación de los empleados; puede reducir, en términos análogos, la facultad de removerlas o negársela absolutamente, privándolo de un poder que, si absoluto amenaza a los empleados, debilitado desconcierta los servicios en que descansa toda la administración pública. Si se adoptan resoluciones como éstas, la posición del jefe del Gobierno llega a ser humillante y comprometida con sus propios inferiores, a punto de que si por este camino el Congreso se propusiera una campana de hostilidades, no es fácil que hubiese hombre que aun por apego al cargo se resolviera a resistirla.

El poder nombrar y remover, puesto con libertad absoluta en manos del Presidente, es de una inconveniencia innegable; pero el que tiene el Legislativo para someter al Presidente a un papel pasivo en cuanto se refiere al personal de las oficinas que del Ejecutivo dependen y que son los instrumentos de su labor, es absurdo y disolvente. Esta arma es bastante por sí sola, en momento de desavenencias entre ambos poderes, para determinar la supremacía del Legislativo, que no necesita de tanto para propender a la omnipotencia tentadora a que su naturaleza lo inclina y para cuya adquisición está singularmente dotado.

La facultad amplia del presidente, que la Constitución americana quiso limitar, surtió malísimos efectos mientras se mantuvo sin restricciones por falta de leyes reglamentarias. El principio proclamado y puesto en vigor en la época de Jackson, de que "los despojos de los vencidos pertenecen al vencedor", se realizó en forma brutal durante Mucho tiempo, removiéndose al triunfo presidencial de un partido a casi todos los funcionarios empleados de la administración anterior. El procedimiento no sólo era una práctica de irritante injusticia que privaba al bueno servicio de las ventajas del estímulo en los empleados inferiores, sino que fue la causa de que la codicia de los empleados se tomara como resorte para mover la política baja de la lucha electoral, poniendo de un lado a los millares de individuos que poseían los empleos y del otro a los más numerosos aún que esperaban, con el triunfo, su parte en el botín. La corrupción cundió en los servicios inficionados de política, y la política rebajó sus medios en la proporción en que rebajó sus móviles. La materia llegó a ocupar la atención especial de los hombres de gobierno; así las leyes han exigido exámenes de aptitud a los aspirantes a empleos de cierta clase, y en los comienzos del siglo, 43,400 de ellos estaban sometidos a esa regla de los 130,000 civiles que se calculaban en el Gobierno federal.<sup>18</sup> Aún quedan muchos sin esa garantía; pero aparte de la obra de las leyes, han ganado bastante las costumbres en pro de la moralidad antes desconocida en la distribución de los cargos.

Entre las sorpresas que a nosotros nos guarda la lucha electoral democrática, es muy probable que esté la aparición de los "despojos" a la americana, porque, más que una invención, son un producto espontáneo del sistema, cuyo crecimiento, antes que las leyes, estorban en los países cultos la moralidad social y la energía

---

<sup>18</sup> Bryce. The American Commonwealth. Vol. II, pág. 140.

siempre en vela de la opinión pública. Pero mientras la elección popular nos trae esas revelaciones, notemos que a realizarla se ha resistido siempre la fuerza preponderante del Ejecutivo, y que entre los elementos de su fuerza, es quizá el primero la facultad de remover a muchos millares de asalariados. El afán de conservar o de adquirir un cargo que asegure un sueldo, mueve aun ejército numeroso en todos los países, y mucho más en un país pobre de empresas y trabajos privados, falto de estímulos para la iniciativa personal y poblado por gentes que tienen, por tradición y por herencia, más apego a la tranquilidad con estrecheces que audacia para perseguir las mejores esperanzas eventuales. Este afán es el que produce la sumisión temerosa de la legión de empleados y la sumisión codiciosa de cientos de millares que quieren sustituirlos.

"Sin duda es peligroso, dice Bryce (y el sistema de los despojos lo demuestra) dejar todos los empleos públicos a disposición de un jefe del Poder Ejecutivo esclavo de su partido, que hace de su poder un uso exclusivamente político. Y sin embargo, por otra parte, es necesario reconocer que un presidente debería ser libre para escoger sus principales consejeros y ministros, y que le es bien difícil asegurar el buen funcionamiento de los servicios civiles, aun los más ínfimos, si no le es permitido revocar a los titulares sino por razones determinadas, tales como las que pueden invocarse ante un jurado". Mayor hubiera sido la perplejidad del notable escritor inglés, si el caso de la constitución mexicana se hubiese presentado en el problema, proponiendo la disyuntiva de abandonar los empleos al arbitrio del Presidente o entregarlos al Congreso como una prerrogativa sin condiciones y como arma posible contra el jefe del Ejecutivo. Los dos extremos son más graves de lo que parecen a una estimación superficial: el uno rinde a la discreción del Presidente las voluntades sumisas que cimentan el poder de las dictaduras; el otro pone a merced del Congreso los elementos de la acción ejecutiva para someter al jefe del Gobierno y establecer la tiranía parlamentaria. La Constitución americana se inclinó al primer extremo y la nuestra se puso resueltamente en el segundo.

Sin embargo, la americana tenía menos que temer de la libertad legislativa, porque el veto presidencial es en ella tan fuerte, que modera la acción del Congreso y puede contener sus agresiones, en tanto que en la nuestra apenas si puede llamarse veto porque se asemeja y sustituye a esa alta prerrogativa. Lo cierto es que sólo se salvan los dos escollos por medio de leyes que dicten el buen sentido, el interés del bien público y el sentimiento de justicia para con los que se consagran al servicio del Estado, y leyes así pueden esperarse de la cooperación de los dos Poderes: mas no del arbitrio de uno solo.

Las otras dos atribuciones de que hablamos antes y que consideramos tan indispensables en el Poder Legislativo como peligroso contra el Ejecutivo, tienen también este único medio de moderación: el veto.

### III

Cuando de 1870 a 74 se hicieron las reformas necesarias en la Constitución para establecer el sistema bicamarista, podía esperarse que, alejados los días de las revoluciones triunfantes en que el espíritu público se vuelve extremadamente congresista, hubiese predominado el deseo de equilibrio que demostraba el establecimiento de la segunda Cámara; pero parece que, a pesar de las conocidas opiniones de Lerdo de Tejada, hubiese predominado un espíritu de preferencia y hasta de parcialidad a favor de la Cámara de Diputados.

Sólo por una inclinación celosa del poder de ésta puede explicarse que entre las facultades exclusivas que se le asignaron, figuren las que expresa la fracción VI, inciso A, del artículo 72: "Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél". Vamos por comodidad a invertir el orden en que están expuestas.

Es frecuente en las constituciones de los diversos países, la regla de que toda iniciativa que se refiera a impuestos se examine primeramente en la Cámara de Diputados, siguiendo la concepción de que, aunque las dos constituyen el cuerpo legislativo, aquélla representa, por su origen, la voluntad de los ciudadanos, a diferencia de la de Senadores, que tienen una delegación de la personalidad de los Estados, y es al pueblo directamente, y no a las fracciones políticas de la Nación, a quienes interesa y afecta toda ley que imponga y distribuya las cargas del impuesto. También es propio que en esta materia los senadores no tengan el derecho de iniciar que en general les concede el artículo 65, ni las Legislaturas tampoco; los primeros, porque su facultad de iniciativa se tiene que ejercer ante su Cámara y nunca ante la colegisladora; las segundas, porque aisladas en su localidad, no es probable que tengan el especial conocimiento de la difícil materia de las finanzas generales, y porque sus miras, limitadas al interés particular de sus pueblos, las hacen sospechosas de una parcialidad que no promete idoneidad para proyectos viables y dignos de ocupar la atención del Congreso de la Unión. Pero no hay sino razones en contra respecto a excluir al Ejecutivo, puesto que está, por su experiencia, en condiciones de calcular mejor los productos del impuesto y conoce a fondo y con detalles las circunstancias de la materia imponible en todo el país, la posición del contribuyente, los sistemas de exacción y el efecto moral que un impuesto nuevo o la modificación de los existentes puede causar a la nación. De hecho la comisión respectiva del Congreso es incapaz de hacer una obra siquiera mediana en esta materia sin informes muy minuciosos y aun sin la inspiración del departamento hacendario del Ejecutivo; será éste, en el fondo, el autor del proyecto, y en tal caso es más sencillo dejarle su iniciativa constitucional que, por lo demás, no produce inconveniente visible.

El presupuesto de egresos se presenta por el Ejecutivo a la Cámara el penúltimo día del primer período de sesiones; es decir, el 29 de Abril y pasa a una comisión especial de cinco miembros que la examina durante el receso y han de presentar dictamen el 17 de Septiembre, segundo día del segundo período.

Aprobado, pasa directamente al Ejecutivo para observaciones, sin intervención del Senado, cuyo espíritu de moderación y prudencia se considera innecesario cuando se trata de establecer la inversión de los fondos públicos, producto del sacrificio exigido a los contribuyentes.

Este exclusivismo de la Cámara inquieta y propensa a la discusión fogosa y a la resolución apasionada, en materia que exige reposo y estudio de detalles, no se encuentra en la constitución de ninguna de las naciones importantes del Continente. La de la Argentina, la del Brasil y la de Chile someten el examen de los gastos anuales al Congreso, como todas las leyes propiamente tales. En cuanto a los Estados Unidos, no sólo se hacen pasar las leyes de egresos por las dos Cámaras, sino que, en la práctica, sucede que el Senado toma una participación tan principal en la discusión, que influye quizá más que la Cámara popular en el resultado definitivo. Es común que el Senado, tardo en sus procedimientos, concluya la revisión en los últimos días de las sesiones, y la otra asamblea, ante la premura del tiempo, adopte el camino de las transacciones, a las que se llega por comisiones de las dos cámaras, que tratan y concluyen las diferencias por medio de concesiones en que siempre obtiene el Senado muchas de las reformas que acordó.<sup>19</sup>

Ignoramos en dónde fue a tomar el legislador inspiración para este precepto, que es, por otra parte, de una inconsecuencia que raya en contradicción. No se aviene con la fracción XI del artículo 72, porque el presupuesto de egresos crea y suprime empleos, señala sus dotaciones y las aumenta o disminuye muchas veces, y aquella fracción señala estas atribuciones al Congreso general; de modo que pudiera sostenerse que en el presupuesto anual no puede hacerse modificación con respecto a empleos, lo que sería extravagante, o que todo lo que con relación a ellos contenga debe pasar a la revisión del Senado, lo que sería infringir la fracción VI del inciso A, que es terminante. La otra inconsecuencia, si no es legal es científica: imponer al Senado la responsabilidad de decretar los impuestos necesarios para cubrir gastos en cuya adopción no tiene injerencia; lo que vale tomar parte en la acción legislativa que más lastima a los pueblos, sin tenerla en la que puede aliviarlos; dar su aquiescencia al gasto sin poder hablar de economías.

No sabemos de qué será capaz una Cámara de Diputados con independencia de acción respecto al Ejecutivo, y con los ojos vueltos de continuo a su distrito electoral de quien espera la renovación de sus poderes; pero tenemos, para conjeturas, el empleo de Francia, cuyo presupuesto, de año en año aumentado, toca ya en los cinco mil millones de francos, en mucho por razón de la solicitud que cada diputado manifiesta por favorecer las obras benéficas de su distrito, lo que produce una alza de gastos por concesiones recíprocas de los representantes. Y luego la Cámara popular, por su psicología de colectividad y sus procedimientos de oratoria efectista cede fácilmente a las insinuaciones de la piedad, que con frecuencia es generadora de injusticias y de ilegalidades, sobre

---

<sup>19</sup> Wilson.- Congressional Government.- Chap. II.

todo cuando se la puede satisfacer con los fondos públicos.<sup>20</sup> El Ejecutivo sin Senado que lo ayude ni veto que lo proteja, tiene que ceder y que aceptar.

Pero su situación es más grave todavía por lo que se refiere a las cuentas que debe presentar juntamente con el proyecto de presupuestos, que pasa al estudio de la misma comisión especial, y sobre la que el voto exclusivo de los diputados resuelve en los mismos días en que los gastos se decretan. Hasta la simultaneidad de los dos trabajos concurre a juntar la solicitud de la aquiescencia con la amenaza del desquite.

Tampoco contienen esta facultad exclusiva las constituciones que antes citamos. En la Argentina, el Brasil y Chile, la revisión de las cuentas es atribución del Congreso general. Lo mismo pasa en los Estados Unidos, en donde la experiencia ha revelado por añadidura que la Cámara de Senadores pone mayor asiduidad en esa importante tarea que su colegisladora, pues es aquélla la que ha descubierto los grandes peculados que ésta pasó inadvertidos en su revisión.

Si con el presupuesto la Cámara popular tiene en sus manos el poder de trastornar todo el plan administrativo del Gobierno, necesariamente ligado con los gastos que se consultan para el año siguiente, si puede modificar todo el sistema del servicio público encomendado al Ejecutivo y en que la acción expedita y eficiente de éste se funda, en el examen de las cuentas que abarcan todo el movimiento de los caudales de la Nación (y de que es tan fácil hacer desconfiar a la opinión del vulgo), la honorabilidad de la administración y el prestigio de su jefe quedan a merced de la Cámara, que puede hacer sospechosa la conducta del Gobierno con sólo diferir la aprobación so pretexto de in versiones que no se explican, o puede hacer que resueltamente se condene de equívoca o de culpable, consultando investigaciones maliciosas. En ningún otro caso se presenta al Ejecutivo en desamparo igual, frente a una Cámara hostil por disensiones políticas que son poderosas para hacer buenos todos los medios de ataque, o frente a una asamblea que, aspirando a ser única en el mando, trate de sojuzgar a quien lo comparte con ella. No es legalmente posible la interposición del veto ineficaz que la Constitución le atribuye, porque la resolución se dicta en un simple acuerdo; y aun si lo fuera, moralmente no tendría valor sino para poner en ridículo al gobernante que con su propia oposición quisiera defenderse. La intervención del Senado es indispensable, como única garantía para el Ejecutivo, contra abusos posibles siempre, y ciertos en días de conflicto, a la vez que como una seguridad que se añade a la cuidadosa revisión de las cuentas. Es también útil para no alimentar en una asamblea el sentimiento de la superioridad de su poder y de la posibilidad de su imperio.

#### IV

---

<sup>20</sup> El año próximo pasado, la Cámara incluyó en el presupuesto trescientos mil pesos para alimentar a los alumnos pobres de las escuelas primarias del Distrito Federal, sin tener en cuenta de que los fondos son de la Nación y de que hay miserables en las escuelas de todo el país. Los oradores fueron muy aplaudidos por el auditorio emocionado.

Veamos ahora cuáles son las facultades de la poderosa Cámara en su más importante función, en el juicio de responsabilidad política de los altos funcionarios.

Este punto dio mucho que trabajar y que discutir al Congreso Constituyente. La comisión especial consultó en su proyecto la creación de un tribunal de acusación, compuesto de un representante de cada Estado nombrado por las Legislaturas y que debía tener sesiones durante un mes de cada año. El capítulo, declarado sin lugar a votar, volvió a la Comisión, que presentó dictamen nuevo en la sesión del 27 de Noviembre, proponiendo como jurado de acusación un tribunal compuesto de doce diputados, y reservando el juicio a la Cámara en pleno. Sólo se adoptó el primer artículo, y fue en vano que modificara su plan doblando el número de representantes para el jurado, pues el proyecto se desechó otra vez. En la sesión del 10 de Diciembre el diputado Castañeda presentó un proyecto y al día siguiente propuso el suyo Villalobos; por último, Castañeda trajo de nuevo el que antes presentara, modificándolo en varios puntos, y el Congreso, quizá instado por la premura del tiempo o cansado de discusiones que se repetían sobre cada proyecto, aprobó el de Castañeda en pocos minutos y sin discusión ninguna.

Los dos de la comisión daban a la resolución del primer jurado la sola autoridad de declarar si habría o no lugar a formación de causa (the power of impeachment), que la Constitución americana confiere a la Cámara de Diputados y reservaba a la Asamblea en pleno el juicio en forma (the power to try the impeachment), que corresponde en los Estados Unidos al Senado. Exigían, por otra parte, dos tercios de los votos para condenar. El proyecto de Castañeda, que se adoptó, no contenía ninguna de las dos disposiciones, y nuestra Constitución, en esta materia, resultó inferior al proyecto, como sucedió casi siempre que fue derrotada la Comisión.

La ley americana pone en la Cámara de Diputados la facultad de autorizar la formación de causa y en el Senado la de instruir el proceso y dictar la sentencia por dos tercios de votos. La Constitución chilena confiere la acusación a la Cámara popular; el juicio sigue las reglas americanas. La brasileña establece las mismas dos condiciones. La argentina requiere que la Cámara popular se constituya acusadora y que el Senado condene por dos tercios.

Cuanto a antecedentes en nuestra propia legislación fundamental, los teníamos en el mismo sentido. La Constitución de 1824 daba competencia a cualquiera de las dos Cámaras para declarar con lugar a formación de causa por dos tercios de votos, dejando el juicio a la autoridad competente; las leyes constitucionales de 1836 exigían la acusación de la Cámara popular. ¿Por qué la Constitución de 57 rompió con el ejemplo de su modelo, que reproducía su inteligente comisión, y desechó los precedentes que tenía en las leyes del país? Probablemente por el espíritu congresista que dominaba en la asamblea. Contra el proyecto en estudio, que atribuía a una comisión la facultad de resolver sobre la procedencia de la acusación, dejando al Congreso la de fallar sobre culpabilidad, se pronunció Castañeda, proponiendo que la Asamblea resolviese sobre la culpabilidad y la Corte Suprema aplicase la ley penal. Ocampo, con la claridad de entendimiento

que mostró siempre en los debates, marcó la diferencia entre los dos sistemas que parecía no entender el Congreso, y después de explicar que se trataba de dos temas distintos, dijo al terminar: "Si la Cámara desecha la idea del juicio político, la comisión estudiará el sistema propuesto por el señor Castañeda". El Congreso, pues, desechó a sabiendas el proyecto y a sabiendas adoptó la modificación. Así se separó del sistema conocido y adoptado en todas partes, y dejó en la Carta fundamental una innovación que nada tiene de recomendable. En las reformas de 1874, cuando con motivo de la creación del Senado hubo que retocar los artículos que hacen relación al juicio de responsabilidad política, pudo haberse enmendado el error; pero la costumbre de ver aquellas disposiciones como un ripio constitucional, hizo que no se fijara en ellos la atención de los reformadores y se dejaran como estaban en el original.

Conforme a nuestro sistema vigente, la Cámara popular hace de jurado de acusación en los juicios de responsabilidad política; pero en realidad tiene en sus manos la suerte del acusado, porque debe declarar si éste es o no culpable, y queda al Senado, como jurado de sentencia, el papel secundario del presidente de debates en jurado común, de aplicar la pena que senale la ley. Por añadidura, la trascendental e inapelable resolución de la Cámara de Diputados se dicta por simple mayoría absoluta de votos. La del Senado, que en todas las constituciones mencionadas se dicta por dos tercios, porque es la que declara la culpabilidad, que aquí corresponde a la otra Cámara, debería en nuestro sistema votarse por mayoría absoluta, puesto que se refiere sólo a la aplicación de la ley penal. De todo esto resulta que el Presidente de la República está a merced de una simple mayoría de la Cámara popular, que tiene en el juicio de responsabilidad política el medio más eficaz para humillarlo o deponerlo.

Véase lo que en la práctica puede significar este sistema. De los siete casos de responsabilidad política que han ocurrido en la República norteamericana, sólo uno se ha referido al Presidente de la República, como resultado de la tirantez de sus relaciones con una mayoría hostil en ambas Cámaras; tirantez que había sido extremada, que se mantuvo por dos años y que llegó a su período de crisis con motivo de una jira del Presidente por el país, en la que pronunció numerosos discursos poco comedidos para el Congreso. El acusado fue Andrew Johnson, contra quien se formularon once cargos de responsabilidad, entre los que figuraban: haber pretendido remover al Secretario de la Guerra Stanton, sustituyéndolo con el General Thomas, contra la ley llamada Tenure of Office Act, que sometía la remoción de los secretarios a la aprobación del Senado; haber intentado, por medio de órdenes directas al General Emery, la violación de la misma ley, que, como dijimos antes, era producto de la rivalidad de los dos poderes y medio de ataque ideado por el Legislativo; haber procurado en sus discursos atraer sobre el Congreso el ridículo y el desprecio del pueblo, y otros semejantes que, como éstos, demostraban un origen de rivalidades y rencores enconados. El 3 de Marzo de 1868 la Cámara de Diputados aceptó los capítulos de acusación y dos días después pasó al Senado el expediente para el juicio. La votación se recogió el 16 del mismo Marzo con el siguiente resultado: treinta y cinco senadores votaron la condenación y diez y nueve la absolución; y como

para dos tercios se necesitaban treinta y seis votos, Johnson quedó absuelto. Entre los que tuvo a su favor, siete fueron de senadores que pertenecían a la mayoría hostil y que, no obstante, fueron fieles a su conciencia y a su convicción de la inculpabilidad. "La Historia, ha dicho Foster, ha declarado ya en su veredicto que ellos salvaron al país de un precedente lleno de peligros y justificaron la sabiduría de quienes hicieron al Senado el tribunal del juicio político".<sup>21</sup> En efecto ¡cuánto hubiera perdido la nación sentando el precedente de deponer al jefe del Gobierno por el voto de un Congreso irritado por cuestiones políticas casi personales! ¡Cuánto ganó el prestigio de las instituciones, manteniendo con su fuerza práctica el orden constituido y la serena tranquilidad de la nación!

¿Qué pasaría en México en un caso semejante? Una simple mayoría de la Cámara popular (como la que admitió en Washington la acusación contra Johnson) bastaría para deponer al Presidente. Tratándose del proyecto de la Comisión de 57 que, aunque exigía la declaración previa de la acusación hecha por una comisión especial, dejaba a la Cámara de Diputados como tribunal para el juicio, Olvera dijo en la tribuna: "Establecido entre nosotros el juicio político tal cual lo consulta el artículo, no puede haber orden; el presidente estará expuesto a continuas acusaciones, los conflictos entre los Poderes serán frecuentes y acaso se recurrirá a golpes de estado". No puede hacerse ni mejor ni más breve resumen de los frutos que deben esperarse del sistema que adoptó el Congreso de 57 y conservó el de 74. Si no se han cosechado todavía, es porque el cultivo ha sido artificial. Todos los Presidentes, de Juárez a acá, han tenido la salvaguardia de la elección ficticia; un Congreso elegido con independencia de los gobiernos central y de los Estados, llegará fácilmente al conflicto, del conflicto a la acusación, y del fallo condenatorio de una Cámara sola y apasionada, surgirá, si el Presidente es fuerte o tiene siquiera algunos batallones fieles, el golpe de Estado, antes que el acatamiento a la sentencia.

---

<sup>21</sup> Benjamín Harrison.- ó This Country of ours".- Pag. 154.