

CAPÍTULO XIII

EL VETO Y EL CONGRESIONALISMO

I

Los autores de la Constitución que desecharon el sistema bicamarista, sentían la falta del Senado como medio de moderar la actividad legislativa de una sola Cámara, y revelaron en diversas ocasiones, por preceptos limitadores o estorbos que propusieron, la inquietud que producía en ellos su desconfianza en el sistema unitario que habían hecho triunfar. Resultado de su intranquilidad fue el embarazoso procedimiento que inventaron para la formación de las leyes; en él había tres y hasta cuatro discusiones del proyecto, distanciando en diez días la primera de la segunda, y se consultaba que, con sólo pedirlo una diputación completa, además de votarse individualmente, el dictamen discutido se votara también por diputaciones. Hacían así, en cierto modo, un Senado de la misma Cámara única.

El sistema fue rudamente atacado; los mantenedores del bicamarismo volvieron a exponer sus argumentos en favor de la segunda Cámara; pero campeó sobre todo y como siempre en la discusión, la teoría de la función soberana de los representantes del pueblo, condensada en esta interrogación que Zendejas había lanzado cuando se discutió la unidad del Congreso: "¿Qué significa una Asamblea soberana con freno? No bastaba para la libertad del Legislativo quitarse el obstáculo de la división en dos cámaras; debía ser expedita su acción, y era forzoso que pudiera ser rápida. Por lo mismo se combatió en numerosos discursos el veto presidencial, porque la Comisión proponía que un proyecto objetado por el Ejecutivo no pudiese aprobarse sino por dos tercios de los votos presentes. Zarco, que fue el más empeñoso defensor del bicamarismo, era, antes que nada, enemigo del ministerio en general, del Gobierno, que siempre supuso parlamentario, y se declaró enemigo del veto, que rebajaba la soberana autoridad que él quería sólo en el Poder Legislativo. Ramírez, considerando que el Constituyente no estaba sometido al veto, decía estas palabras que revelan el espíritu de aquel cuerpo legislador y las ideas predominantes sobre democracia: "Pensar que sólo la asamblea constituyente ha de acertar es una presunción en extremo ridícula. ¿Por qué, pues, el Congreso constitucional ha de tener mayores trabas? ¿Por qué se ponen tantos embarazos en su acción? ¿Por qué se quiere que discuta tantas veces y que, desconfiando de sí mismo, vaya a pedir limosna de luces al ministerio, que ha de ser más sabio y más patriota? Porque no se tiene fe en el progreso de la humanidad, porque no se tiene la conciencia de la democracia".

Con esta clase de argumentaciones, que eran en la época las más convincentes, la Comisión tuvo que renunciar, como en muchos debates, al acierto, y redujo la importancia del veto a la simple reconsideración de los proyectos que objetara el Ejecutivo, pues propuso que la sola mayoría absoluta bastara para aprobarlos. Después el Congreso que introdujo el sistema bicamarista no hizo en este punto reforma alguna, probablemente porque nada le sugería la práctica de los Congresos anteriores, siempre dominados por una mayoría sometida al Gobierno.

Como en el juicio político, en el veto nuestros legisladores se apartaron de los precedentes propios y de los ejemplos que podían encontrar en la legislación de los pueblos de América. Tanto la Constitución de 1824, como las Leyes Constitucionales de 1836, requerían el voto de dos tercios de los miembros de cada cámara para confirmar una ley contra las objeciones del Ejecutivo. La regla se había sentado en la Constitución norteamericana, y la aceptaron nuestros viejos legisladores, como la tomaron también las leyes fundamentales de la Argentina y Chile, y posteriormente, al establecer la república, el Brasil.

Es natural suponer que los hombres públicos de 57 hubieran nutrido sus convicciones políticas y sus principios de gobierno con la lectura de los debates que en Francia sustentaba la Asamblea Constituyente de 1848, producto de la revolución republicana de que podían decirse testigos, y que era, por tanto, su más vivo e inmediato modelo; y es sabido que en aquella asamblea, en que abundaron los oradores de talento, dominó la discusión de las teorías y prevaleció el espíritu teórico en las resoluciones. Eso habría sido bastante para orientar las opiniones hacia la concepción del Ejecutivo subordinado o por lo menos apartado de toda intervención en la generación de la ley; pero lo cierto es que debieron de ser pocos los constituyentes que entraron en el estudio concreto de la posición del Presidente en el sistema representativo, penetrando en la cuestión debatida en la Asamblea de 48 de si es aquél o no un representante de la soberanía popular; y debieron de ser muy pocos, porque no se expuso la doctrina en ningún sentido en el curso de las diversas discusiones en que pudo haber. Los principios de nuestros legisladores eran más fáciles, por más amplios; no escasos representantes habían leído a Rousseau, y sabían, por el Contrato Social, que "la voluntad popular es siempre recta y tiende siempre a la utilidad pública"; por otra parte, nunca se puso en duda que el Legislativo era el genuino y único representante del pueblo; que era su reflejo, casi el pueblo mismo, y entonces el dogma de la infalibilidad popular debía cobijar a las resoluciones del Congreso, que se suponían siempre rectas y siempre en pro de la pública utilidad. Por eso el veto del Ejecutivo irritaba a los creyentes como una herejía, y entre los creyentes del dogma figuraban hombres que influían en la Cámara, como Zarco y Ramírez.

Y no es extraño que nuestro Congreso adoptara tan resueltamente el principio de la supremacía del poder que hace la ley, del poder creador, cuando trabajaba la obra de la revolución bajo el sentimiento congresista y antiejecutivista, que había

sido la fuerza del movimiento de Ayutla. Aun en la Convención americana de 1787, sajona y reunida en días serenos, reducida a corto número de delegados, en quienes se juntaba una gran sabiduría a una prudencia recelosa de todos los poderes amplios, surgió y tuvo adeptos la idea de un Ejecutivo simple agente de los mandamientos del Legislativo, basada en la representación exclusiva en éste de la voluntad de la Nación. Pero prevaleció el concepto fundamental de que el sistema de gobierno que establecían era un sistema de pesos y fuerzas balanceadas; la convicción de que todo poder supremo está condenado a ser un poder absoluto, inclinó a la Convención a prescindir de la lógica simple de las teorías y a resolver, no sobre la naturaleza del Ejecutivo como un problema de ciencia pura, sino sobre sus funciones y facultades como elementos complementarios de la organización en conjunto. En vez de nacer el Ejecutivo americano de una teoría, ha hecho reflexionar a los analizadores del sistema para extraer de él el principio que acredita; el Ejecutivo, interviniendo poderosamente en la formación de las leyes por medio del veto, se liga en la función legislativa con el poder legislador; son elementos coadyuvantes sin dejar de ser independientes, y esto en nada pugna con el principio de representación, que es el alma de los sistemas modernos republicanos; porque el Presidente, elegido por toda la Nación, es tan representante del pueblo por su origen, y obrando por determinación propia en todos los actos de la vida nacional, es tan representante de la voluntad popular, como el Congreso que viene de los comicios y que "quiere" en nombre de la voluntad de los ciudadanos.

En 57 se creía que el objeto de la Constitución era establecer la democracia, como una condición de dignidad y casi de orgullo; la democracia residía en el sufragio universal y en la supremacía del Congreso; después hemos ido entendiendo que la ley política tiene por objeto la organización nacional, que ésta no es viable sino cuando la sostiene la voluntad de la Nación misma, y cuando no hay ni puede haber en el organismo un elemento superior, absoluto, que destruya a los demás y con ellos las libertades públicas. Nuestros legisladores veían en el veto una humillación del Poder Legislativo, es decir, del pueblo, ante el Poder Ejecutivo, es decir, de la tiranía, y con una concepción semejante es todavía admirable que hubiese opiniones en favor de aquella limitación.

"Los fundadores de nuestra república, decía Madison,²² parecen haber creído ver siempre la libertad amenazada por la prerrogativa, siempre creciente y siempre usurpadora,... de un magistrado hereditario... No parecen haber recordado nunca el peligro de las usurpaciones legislativas que, reuniendo todos los poderes en las mismas manos, deben llevar a la misma tiranía de las usurpaciones del Ejecutivo". En otro lugar dice: "si entre estos departamentos (los tres poderes), no existe una liga y una unión que dé a cada uno de ellos un control constitucional sobre los otros, el grado de separación que requiere el principio, como esencial a un gobierno libre, no será nunca mantenido eficazmente en la práctica". Jefferson, citado por Madison, se expresa así: "Ciento sesenta y tres déspotas (los diputados), serían tan opresores como uno solo. Poco nos importa que sean

²² The Federalist. XLVII.

elegidos por nosotros. Un despotismo electivo no sería el gobierno que buscáramos".

El veto tiene dos fines directos, que se refieren, en suma, a la seguridad de la Nación: dar una garantía de prudencia legislativa, mediante la intervención ilustrada por la experiencia y afianzada en la responsabilidad personal del Presidente; dar al Ejecutivo medios eficaces de defensa contra la invasión y la imposición del Legislativo, que "extiende por todas partes la esfera de su actividad y absorbe todos los poderes en su impetuoso torbellino."²³

En la república norteamericana, la experiencia no ha servido sino para demostrar la sabiduría de la Convención de Filadelfia. Los presidentes que han opuesto el veto a proyectos legislativos imprudentes o interesados, han tenido en su favor más de un tercio de votos para desecharlos; los presidentes ligeros o imprudentes han llevado la derrota de los dos tercios que se sobrepone a la observación del Ejecutivo. Washington usó sólo dos veces de su prerrogativa; sus sucesores hasta 1830, siete; Johnson la empleó con imprudencia y mal éxito repetidas veces; pero hasta 1885 sólo se había opuesto el veto 132 veces en un período de noventa y seis años. Cleveland lo interpuso contra 301 proyectos, en su mayor parte relativos a pensiones patrocinadas por diputados, y debió de tener la razón de su parte, cuando sólo en dos casos tuvo en contra la mayoría necesaria de dos tercios de votos.²⁴ Las poderosas Comisiones permanentes que dirigen las labores de las Cámaras han inventado medios para forzar el veto presidencial (lo cual demuestra cuán útil es), y el principal consiste en los llamados "riders". Consiste la artimaña en introducir en un bill que autoriza un gasto y en que el Ejecutivo tiene serio interés, otra disposición que interesa a sus autores, aunque sea de naturaleza extraña, para obligar al Presidente a aceptar la parte intrusa por no rechazar la que se necesita. Hayes echó abajo cinco proyectos con riders para conservar su prerrogativa, y posteriormente este abuso ha sido condenado por el Congreso.

Pero es todavía más importante el oficio del veto en la defensa de la esfera de acción del Ejecutivo. "El veto, dice Barthélemy, protege al Ejecutivo contra el peligro, quimérico es verdad, de ser suprimido por una sola ley; pero sobre todo contra el peligro más real de ser poco a poco despojado de sus atribuciones, por resoluciones sucesivas".²⁵

Ya hemos visto qué medios tan eficaces tiene el Legislativo dentro de nuestra ley constitucional, para avanzar sobre el terreno del Poder Ejecutivo y limitar hasta donde le plazca sus más necesarias facultades. Basta que ponga en ejercicio la atribución que tiene de dictar leyes para hacer efectivas las de los Poderes de la Unión. Sobre que toda reglamentación es necesariamente la limitación de un precepto general, la ley reglamentaria puede invadir inconsideradamente la esfera de acción del Ejecutivo y éste no tendrá más caminos para elegir que o

²³ Madison. Loc. cit.

²⁴ Bryce. The American Commonwealth.

²⁵ Le role du pouvoir executif. Pág. 118.

la desobediencia, declarándose juez de la constitucionalidad de la ley, o la sumisión. En el primer extremo, surge el conflicto entre los poderes, que hemos visto en Chile encender la revolución congresista contra Balmaceda; en el segundo, la prudencia del presidente originará la reducción de sus funciones hasta llegar a la subordinación de un poder y a la suplantación del sistema de gobierno que el país quiso darse.

Para resistir esa usurpación, que se solapa con las facultades legítimas del Congreso, no tiene el Ejecutivo medio legal que lo proteja, porque la inconstitucionalidad de una ley sólo puede considerarla (declararla no) la Corte Suprema en casos aislados, en forma de juicio y cuando por consecuencia de sus mandamientos se afectan derechos personales; y estos casos no pueden darse sino muy raras veces con motivo de leyes que invadan o desconozcan una facultad del Poder Ejecutivo. Y luego, ¿cuál es el límite de lo constitucional en las disposiciones de una ley de reglamentación? El Congreso tiene en este punto la ventaja de que maneja lo indefinido; y la latitud debe de ser muy amplia, cuando el americano pudo, burlando el veto por medio de un rider, privar a Johnson de su carácter constitucional de jefe de las fuerzas de mar y tierra, y conferirlo al Gral. Grant.

El Congreso tiene dos caminos, igualmente llanos, para abatir al Ejecutivo: reducir las facultades de éste al dar las leyes que han de hacerlas efectivas, o al reglamentar las suyas, ampliarlas sobre el terreno del otro poder. Su acción invasora, como de simple reglamentación, asume ante la opinión pública un aspecto pacífico y de presumible legalidad, en tanto que la resistencia del Ejecutivo tiene que mostrarse en forma de rebeldía, con manifestaciones ostensibles que siempre la harán suponer dañada de ilegalidad reprobable.

Aun inconscientemente y sin mala intención, el Congreso propende a ensanchar sus funciones. No podemos suponer un propósito deliberado en el nuestro, que ha ido siempre a una con el Ejecutivo, y sin embargo, en su reglamento estableció la obligación de los Secretarios de Estado de obedecer al llamamiento de las Cámaras para rendir los informes que se les pidan. Los pueblos de América que quisieron adoptar este sistema lo autorizaron en sus constituciones;²⁶ en México no es fácil encajarla ni siquiera como reglamentación de una facultad, porque no tiene conexión con ninguna de las concedidas a los Poderes federales; de suerte que es esta una obligación nueva impuesta al Ejecutivo, que bien pudiera ser seguida de otras que cambiaran el carácter genuino de nuestro sistema de gobierno.

Hay otro caso mucho más grave: una disposición de la ley electoral, que viene desde el Constituyente y que éste no insertó, como debía, en el cuerpo de la Constitución. Ordena la ley que cuando ningún candidato obtenga mayoría absoluta en la elección presidencial, la Cámara de Diputados elija un presidente de entre los dos ciudadanos que hayan reunido mayor número de

²⁶ Perú, art. 103.- Venezuela, art. 97.- Guatemala, art. 76 y otras.

votos. Se trata de prever un caso muy probable en elecciones libres; la disposición es necesaria para evitar una dificultad muy seria; pero importa una facultad nueva que se otorga a una cámara, y sólo la Constitución puede conferir atribuciones a los Poderes federales. Es singular que los constituyentes, que vieron esa disposición en la Constitución americana, no la tomaran para la nuestra y sin embargo la copiaran en la ley electoral, desautorizada para contenerla.

Dos veces se aplicó esa disposición para elegir a Juárez: en 1861 y en 1871; es extraño que la inconstitucionalidad del sistema no haya sido alegada, especialmente en el segundo caso, cuando una fuerte oposición se hacía oír en el Congreso. Para lo porvenir presenta un peligro serio, porque su ilegalidad es indiscutible y ni los precedentes pueden autorizarla. El Congreso nacional lo reconoció así en las reformas constitucionales de 13 de noviembre de 74, cuando en el inciso A del art. 58 facultó a las legislaturas para elegir al senador respectivo, si en la elección ningún ciudadano obtiene mayoría absoluta. No creyeron bastante los reformadores establecer el procedimiento en la ley electoral, tratándose de designar senadores, y sin embargo, se mantuvo la irregularidad en la elección mucho más grave de Presidente de la República.

No hay que ser pesimista para prever que un Congreso libre sería implacable con un Presidente desarmado, y el arma es el veto fuerte, sólo subordinado al voto de dos tercios de representantes en cada Cámara. "Por el veto el Presidente se constituye en guardián de los derechos del pueblo, como una especie de tribuno del pueblo con respecto a la legislatura; él lo salvaguarda del espíritu de facción, de la precipitación y de otros vicios contrarios al bien público de los que el Congreso no escapa nunca de un modo absoluto".²⁷

El veto que la Constitución establece, es, simplemente, el derecho del Presidente para que, reconsiderado el proyecto de ley, vuelva a votarse; y es fácil comprender que si las Cámaras cuentan con una mayoría adversa al Ejecutivo, o bien interesada en llevar adelante un propósito político o un interés de administración, la mayoría que votó la ley la confirmará sin duda.

La prerrogativa es irrisoria; sin embargo, en las discusiones de 57 se la llamaba veto absoluto para hacerla más odiosa.

La diferencia entre la simple mayoría y dos tercios de votos es considerable y hacía decir en aquella época que serviría para despojar al Congreso de la facultad legislativa. El privilegio del veto no tiene tal poder, porque es simplemente negativo. Es La facultad de impedir, no de legislar; y como una ley nueva trae la modificación de lo existente, la acción del veto, al impedirla, no hace sino mantener algo que ya está en la vida de la sociedad. El valor de los dos tercios de votos no puede calcularse simplemente por la aritmética, como ha hecho observar un escritor, porque es preciso agregar a los número la influencia moral del Presidente en el ánimo de cada una de las Cámaras, que tienen, hasta en los

²⁷ Barthélemy.- Op. Cit., pág. 107.

malos tiempos, una minoría de hombres sensatos, capaces de sobreponer a los sentimientos comunes el juicio superior del bien público.

Podrá decirse que el mal no se evitará si en ambas asambleas hay una mayoría de dos tercios contra el Ejecutivo. Probable es, si tal sucede, que sea el Congreso quien tenga razón; pero aun supuesto lo contrario, el caso es más remoto y todas las precauciones tienen un límite. Además, no hay que presumir que el Congreso sea indiferente a la opinión pública, ni que ésta (por negligente y reducida que sea en el país), deje de manifestarse y moverse ante la actitud resistente del Ejecutivo, que con el veto echa las responsabilidades sobre un congreso mal aconsejado por pasiones reprobables o mezquinos intereses.

Tachaban nuestros legisladores al veto de traer la confusión de poderes; sólo el diputado Villalobos dio muestras de entender y apreciar a fondo la prerrogativa. Precisamente los gobiernos parlamentarios, en los cuales se ha llegado casi enteramente a la unidad del poder, son los que no emplean el veto. El rey de Inglaterra lo tiene absoluto en la constitución; pero hace doscientos años que no lo usa; el presidente de Francia lo tiene en la forma de simple reconsideración del proyecto que objeta; pero tampoco lo emplea desde Mac-Mahon a nuestros días. En los gobiernos de Gabinete, en que cuando más el jefe nominal del Ejecutivo es una persona respetable para los ministros, sería extravagante conferir al Gobierno el derecho de veto que requiere dos tercios de votos, cuando la simple mayoría tiene el poder superior de derribar al Gobierno. En el sistema presidencial americano, el veto no es una amenaza para la separación de los poderes: es el medio indispensable para mantenerlo contra la tendencia absorbente del Poder Legislativo, que con el ensanche de su acción propende a ser el poder único.

II

El carácter accidental del Gobierno y aun la forma definitiva que adopta, dependen, por una fatalidad invencible, de las condiciones personales que reúne el titular del Ejecutivo. La Constitución "literaria" de un pueblo, es lo que los legisladores quisieron que fuesen las instituciones; la Constitución "real" es lo que resulta en la práctica, de la complejidad del Gobierno en que intervienen los distintos órganos que lo constituyen; pero, entre éstos, es el Ejecutivo el que ejerce mayor influencia y el Ejecutivo tiene por núcleo un hombre con educación individual, carácter determinado e intelecto propio. Bajo Harrison y sus predecesores, Wilson ve aparecer en los Estados Unidos un gobierno congresional por la pasividad de los presidentes; bajo Mac Kinley y Roosevelt, nota Barthélemy la inclinación definitiva del sistema americano hacia el gobierno personal. En Francia, Mac Mahon por conservador y Grevy por sumiso e inerte, según distinguidos escritores, determinan el abatimiento del presidente y transmiten a sus sucesores un poder nominal, irremediamente nulificado, contra la letra y el espíritu de las leyes constitucionales de la tercera república.

Todos los presidentes mexicanos de la época constitucional han sido fuertes; pero no han influido en las instituciones, porque éstas no han vivido la vida propia que sólo puede darles la organización del gobierno por el sufragio popular. La influencia recíproca entre las instituciones y nuestros gobernantes, no puede, por mínima e indirecta, tomarse en consideración hasta ahora. ¿Cuál será al ponerse aquéllas en práctica mediante la elección efectiva del Congreso y el Presidente?

La debilidad del Ejecutivo en la Constitución lo pone al arbitrio del poder instintivamente invasor que en nuestra ley fundamental no encuentra las limitaciones que lo detienen. Un presidente de energías dominadoras, ante un congreso agresivo, irá al golpe de Estado y a la dictadura; pero esto no será definir un sistema de gobierno. Un presidente que acate la Constitución, ante un congreso designado por el voto público, tendrá que sufrir con mayor o menor resistencia, según la entereza de su carácter, la invasión de sus atribuciones, sobre todo si él llega también a la primera magistratura por la elección popular, que no confiere derechos de conquista ni engendra el sentimiento de superioridad propio del jefe revolucionario. Entonces (y tanto más pronto cuanto más pasivo sea el Presidente), se llegará a una forma híbrida de sistema parlamentario subrepticio, sin ninguna de las ventajas del sistema europeo, sin dignidad ni firmeza, y con más debilidades, incoherencias e incertidumbres.

El gobierno congresional se constituye por sí solo, sin necesidad de una declaración formal, por la fuerza de las cosas. Un congreso que domina, rechazando las iniciativas del Gobierno y negándole los recursos que ha menester, acaba por forzar la dimisión de los ministros; repite su agresión con los que los sustituyan, y al cabo de algún tiempo de semejante brega, si el Presidente no se va, tiene que tomar para su gabinete los hombres que le ofrezca la mayoría dominadora. Desde el momento en que el Presidente ha perdido de hecho la facultad de nombrar y remover libremente a sus secretarios, su autoridad está perdida y el gobierno congresional ha sustituido al presidencial; pero esto no es un gobierno parlamentario.

El sistema parlamentario o de gabinete no puede implantarse en este país, porque nos falta para él elementos que nunca hemos tenido y otros que todavía no tenemos.

No hemos tenido tradición monárquica, y es de la monarquía transformada por el advenimiento de la democracia de quien procede el sistema, que es originariamente inglés; un pueblo sin esa tradición no puede ver con respeto ni tolerar siquiera a un jefe de Estado sin responsabilidad ni funciones, especie de príncipe consorte de la República, del cual ya dijo un estadista distinguido que sirvió el cargo, Casimiro Perier, que "entre los poderes que se le suponen atribuidos, el único que el Presidente puede ejercer libre y personalmente es la presidencia de las fiestas nacionales". Quizá pueda decirse que el sistema parlamentario necesita, para ser institución sólida, no sólo la tradición, sino la monarquía. Sólo el monarca lleva suficientemente la representación de la nación y de su historia, para

ser no más representación y conservar el respeto y la veneración populares; esto no lo alcanza un burgués por mucho que valga como hombre. En Inglaterra, Italia, España, Austria, Bélgica, no se discute el parlamentarismo como en Francia; en aquellos países se atenta contra la vida del monarca; pero no se le befa dándole de bastonazos como al Presidente Loubet, o tirándole de las barbas como al presidente Fallières. En Francia, el gobierno parlamentario no tiene aún caracteres de estabilidad; hay partidos que proponen la presidencia plebiscitaria y fuerte; pero la tendencia práctica más bien conduce a la desaparición del Ejecutivo como en Suiza.

El elemento que no tenemos todavía y sin el cual el parlamentarismo es falso, es la cultura elevada en lo general, que el pueblo necesita para hacer una elección que sirva no sólo para enviar a la Cámara representantes libres, honorables o ilustrados, sino para resolver las cuestiones propuestas por la política del momento. Cuando en un conflicto se disuelve la Cámara, la convocación a elecciones es una consulta al pueblo para que él, como mediador y soberano, resuelva la dificultad en el sentido que quiera; es una forma de "referéndum" que se contesta eligiendo a los diputados por las ideas que tienen y que han de llevar en su voto a la asamblea. En México habremos ganado mucho si logramos que, restringido el sufragio, los electores sepan, en su mayoría, lo que es un diputado y el interés que su designación tiene.

Para el gobierno parlamentario se necesita una constitución preparada especialmente. El sistema tiene bases fundamentales que son las siguientes: 1ª. "Irresponsabilidad del jefe del Poder Ejecutivo". Para ser irresponsable, es preciso que no tome ninguna participación directa en la resolución de los negocios; que éstos sean llevados según la voluntad del gabinete, a fin de que la reprobación de la Cámara afecte sólo a los ministros, y al abandonar ellos el poder, no sea aquél arrastrado en la caída. Hasta para una simple opinión tiene que ser el titular del Ejecutivo muy discreto, porque si comparte la del Gabinete y éste fracasa en el debate, se verá embarazado con los ministros nuevos, que traen forzosamente la opinión contraria. En Inglaterra el rey tiene que presidir lo mismo un gobierno conservador que uno liberal; en Francia, el presidente radical debe conservarse en aptitud de presidir un gabinete progresista o socialista.- 2ª "Responsabilidad meramente parlamentaria de los ministros". No se trata de una responsabilidad por delitos políticos, que tienen sanción en el Código Penal; sino de la que procede de faltas, errores, extravíos en la dirección de los negocios públicos que ameritan la reprobación de la Cámara y tienen por sanción única, pero forzosa, la de abandonar las funciones, dimitir. Consecuencias de esta base son que el gabinete no se atenga a las opiniones del jefe del Gobierno, sino que obre con independencia de él, y que el gabinete no sea designado por él, sino por las circunstancias políticas de la situación, que en el caso se revelan por los jefes de grupo a quienes siempre se consulta. Otra consecuencia es la necesidad de la homogeneidad del gabinete o el concierto de los que han de constituirlo; lo que se consigue con no designar sino al jefe del gabinete, autorizándolo para escoger él los demás ministros. De todo lo cual resulta que el jefe del Ejecutivo no tiene, en suma, facultad ni para nombrar, ni para conservar, ni para remover a sus,

ministros.- 3ª Facultad de disolver la Cámara popular. Esta, que pudiera tenerse por la única, pero soberana, función del jefe titular del Ejecutivo, en realidad no obra sino por acuerdo del gabinete; pero notemos de paso, en confirmación de que sólo las monarquías pueden ser verdaderamente parlamentarias, que la disolución, con frecuencia usada en los países de instituciones monárquicas, sólo se ha empleado una vez en la tercera república francesa por el Mariscal Mac-Mahon, que tuvo que dimitir en seguida, desautorizado por el voto popular. Desde entonces el hecho de disolver la Cámara se considera en Francia como un atentado contra la nación, a quien aquélla representa. "El rey constitucional puede conservar sus funciones, a pesar de un mal éxito (en la nueva elección), porque representa a una dinastía, porque tiene derechos que proceden de su sangre y porque nada debe a la elección popular; pero el Presidente de la República, ¿podrá permanecer en funciones aun sometándose, cuando el pueblo de quien tiene sus poderes lo ha condenado? No tiene más que dimitir".²⁸

Ya se ve, pues, que para formular el gobierno parlamentario en nuestra Ley suprema, sería necesario hacer en ella tan profundas modificaciones, que forzarían el cambio de la mayor parte de sus preceptos; y cuando lo hubiésemos formulado, tendríamos un sistema inaplicable en este país y que repugna a nuestras costumbres y a nuestro modo de concebir la organización política.

Como ensayo de parlamentarismo en América, tenemos el gobierno de Chile. La Constitución, sin ser precisamente adecuada a un gobierno de gabinete, conduce necesariamente a un sistema congresional. El Presidente no es enjuiciable durante su encargo; pero no es irresponsable tampoco, pues puede ser acusado por faltas graves durante el año siguiente a la conclusión del período; tiene facultad para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias y para prorrogar las ordinarias; pero no puede cerrar éstas cuando lo juzgue oportuno, ni disolver la Cámara popular. Gran parte de su acción está subordinada al Consejo de Estado, de cuyos miembros la mayoría son nombrados por las Cámaras y que él no puede remover; en cambio, el Congreso puede declararlo impedido para continuar en el desempeño de sus funciones, por una apreciación enteramente arbitraria, considerar permanente el impedimento y convocar a elecciones para sustituirlo. Los ministros pueden ser miembros de las Cámaras sin perjuicio de sus funciones; tienen atribuciones propias que los hacen más que secretarios del Presidente y responsabilidad solidaria de gabinete sobre lo que en consejo acuerden. No se necesitaba más para constituir el gobierno congresional, con votos de censura, dimisión determinada por actos del Congreso y por designación de ministros por las mayorías de la Cámara.

¿Cómo trabaja este sistema? Tan mal, que puede aplicarse a Chile la frase que Boutmy dedica a ciertos males de los Estados Unidos: vive con sus instituciones como la vna con la filoxera. El Poder Ejecutivo, subordinado al Congreso, deja a éste ejercer un poder anárquico absoluto; los partidos no constituyen una mayoría

²⁸ Barthélemy. Le role du pouvoir executif, pág. 658 y 668.

fuerte para el Gobierno, sus coaliciones son momentáneas y cada una da origen a un gabinete. "La presidencia de Errázuriz no fue sino una larga crisis ministerial: de 1896 a 1901 veinticinco gabinetes se sucedieron en el poder", dice Barthélemy, quien añade que aunque entonces la duración media no llegaba a tres meses para cada gabinete, en 1906 tendía a reducirse más aún. Se necesita que la nación chilena tenga grandes virtudes compensadoras para que pueda vivir con semejante sistema.

No hay temor de que en México pueda prosperar un intento de reformas constitucionales que lleven a la Constitución los principios fundamentales del gobierno parlamentario, salvo que las hiciera una revolución congresista radical, para la cual el país no tiene condiciones propicias. Si tal aventura se corriera, nuestra situación sería peor que la de Chile, porque aquí hay menos posibilidad que en la República sudamericana de formar grandes partidos de ideas, y sólo se disputarían el poder los pequeños grupos de diputados reunidos alrededor de personalidades de ocasión, sin más liga que un interés individual que puede satisfacerse lo mismo por un cabecilla que por otro, con tal que sea el vencedor.

De lo que sí hay peligro es de que lleguemos al gobierno congresional sin preparación en las leyes, que sería tan malo como el parlamentario y aun peor, porque tendría por origen la usurpación del Congreso, el despojo humillante para el Ejecutivo, que no podría tener por titulares sino a hombres de docilidad vergonzosa, y el desconocimiento de la ley fundamental en nombre de la representación del pueblo burlado.

El Congreso nacional, cada vez que ha podido, ha mostrado su tendencia agresiva e invasora contra el Ejecutivo. Está en la naturaleza de la institución. El Ejecutivo, previendo la amenaza, ha absorbido al Poder Legislativo y ha creado la dictadura. Las deficiencias de la Constitución colocan, pues, al país entre la dictadura presidencial y el despotismo anárquico del Congreso; y por eso las clases conscientes del pueblo, por algo como un instinto de conservación, han aceptado al Ejecutivo, que asegura la vida a costa de las libertades, lo han sostenido con un acuerdo tácito, y no han seguido al Congreso que, por su incoherencia, no da más que libertades teóricas y pone en peligro los intereses materiales y la existencia de la Nación.

Para obtener simultáneamente la seguridad y la libertad, es indispensable que los dos Poderes funcionen con amplitud y con independencia; pero dentro de límites infranqueables. Los dos son igualmente necesarios en el mecanismo del Gobierno, y para el nuestro, que es el único a que podemos avenirnos, la preponderancia del uno sobre el otro no es una solución, sino una destrucción.

Al condenar como usurpador o desorganizado el sistema congresional a que daría nacimiento la invasión a que tiende el Poder Legislativo, no queremos decir que el Congreso deba abstenerse de toda intervención en los actos del Ejecutivo. Ni puede ni debe impedirse esa intervención cuando las Cámaras estimen que

el Gobierno compromete al país o amaga a la Constitución con su conducta, o cuando por negligencia o malicia deje de hacer uso de facultades que le son propias o de cumplir obligaciones que no debe excusar. El Congreso tiene autoridad legítima para intervenir, no señalada en una fracción del artículo 72, sino emanada de su naturaleza como alta institución gubernativa, y expresa en la protesta solemne con que se asumen las funciones públicas, de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes; tiene la autoridad que procede de la responsabilidad que reporta y la obligación que le incumbe como poder director que, asociado al Ejecutivo, garantiza a la nación un gobierno no sólo constitucional, sino sabio y fuerte. Pero entonces, para ejercer esa autoridad, no tiene medios legislativos, sino políticos; no dicta un decreto usurpando facultades del Ejecutivo, sino que se pone en comunicación con él por los medios que la Constitución establece, para inducirlo a modificar su conducta, o dicta los acuerdos que demuestren la opinión del Congreso o de una de sus Cámaras, para arrojar sobre el Ejecutivo la responsabilidad de las consecuencias. A diferencia de un sistema congresional o del parlamentario, no tendrá tal acto del Congreso, por sanción, la dimisión del gabinete; pero sí tendrá eficacia para despertar la opinión pública y ponerla en guardia, así como para hacerla juez sin apelación de la conducta de los dos Poderes. Si ese medio no basta, queda el de la responsabilidad mediante el juicio político.

Hay que tener en cuenta, igualmente, que aunque el Ejecutivo en el régimen presidencial es representante de la Nación lo mismo que el Congreso, tiene atribuciones respecto a las cuales es simple agente de aquél. En tales casos, sólo le toca obedecer y el Congreso puede ordenar y exigir que sus mandatos se cumplan; sirvan de ejemplo la promulgación de las leyes, la declaración de guerra, la convocación a sesiones extraordinarias.