

TERCERA PARTE

CUESTIONES CONSIGUIENTES AL ESTABLECIMIENTO DE DOS CÁMARAS

PÁRRAFO I

ORGANIZACIÓN DE AMBAS

Para que la division del poder legislativo en dos distintos ramos surta sus benéficos efectos, es preciso procurar, y con muy esquisito empeño, que cada cámara tenga la organizacion mas conveniente y adecuada al importante objeto de su mision. Diré ocasionalmente algo sobre la cámara popular, para ocuparme luego de la federal.

Admitido el principio de que la cámara popular representa el elemento nacional, es indispensable que su eleccion sea el resultado del sufragio universal: es necesario que á esa eleccion concurren con su voto todos los ciudadanos á quienes la Constitucion concede el derecho de emitirlo.

Seria imposible que todos los diputados fuesen electos por todos los ciudadanos. En primer lugar, porque seria empresa irrealizable que cada ciudadano designase mas de doscientas personas capaces de desempeñar las funciones de representantes del pueblo. Además, porque tal acumulacion de votos seria embarazosísima. En seguida, porque el cómputo seria escesivamente laborioso. Y todavía, porque seria casi imposible obtener mayoría.

Sin duda estas dificultades inspiraron el pensamiento de las elecciones indirectas, primeras que se han conocido en México. Al principio tenían tres grados: el pueblo nombraba electores primarios, estos secundarios, y reunidos los últimos, hacían la eleccion de funcionarios. Esta se verificaba en fracciones formadas de cada Estado ó departamento.

Despues se sintió la necesidad de que las elecciones fuesen directas; pero por te-mor, acaso exagerado del abuso, se comenzó preparando el terreno. Se dispuso para las elecciones de diputados que cada Estado dividiese su territorio en tantos distritos electorales, cuantos diputados le correspondían, y que cada distrito nombrase un diputado; pero se conservó la eleccion indirecta, es decir, los ciudadanos nombran electores, y estos, reunidos en colegio, hacen la eleccion. Para las elec-ciones en que debe concurrir el sufragio de toda la nacion, se

dispuso que votasen todos los colegios y se hiciese un cómputo general. Tal es el sistema establecido por la Constitución de 1857.

En el Congreso constituyente fui sobre esta materia de los menos liberales. Todavía algunos de mis respetables compañeros me recuerdan con cierta amargura que trabajé contra la elección directa; y debo confesar, aunque me sea penoso, que este punto es tal vez el único en que dije con los moderados: "todavía no es tiempo." No me empeñaré en probar que tuve razón; pero sí debo decir, que ya creo llegado el tiempo de establecer la elección directa. Tan lo pienso así, que tengo en obra y concluiré pronto un proyecto de ley, cuya base fundamental es el sufragio directo. Acaso verá la luz pública.

Respecto de la otra cámara pienso, que si se admite, como es lógico y preciso, que representa el elemento federal, hay necesidad de darle una organización adecuada al objeto. Partiendo de este principio creo, no solo que los Estados en su capacidad de entidades soberanas tienen derecho de nombrar a sus representantes; sino además que en la elección deben obrar con absoluta independencia y libertad. Yo redactaría la parte relativa de la Constitución en estos términos:

1ª. Cada Estado elegirá para la cámara federal dos representantes, que deben ser ciudadanos mexicanos en ejercicio de sus derechos, mayores de treinta años, é instruidos en derecho público y constitucional.

2ª. Cada Estado arreglará por una ley el modo de hacer la elección; y la constancia, certificada por la legislatura, de haber recaído en determinada persona, servirá á esta de credencial.

3ª. La cámara al revisar las credenciales solo se ocupará de examinar las cualidades de los electos.

Se vé desde luego que no estoy de acuerdo con la comisión del Congreso en tres puntos: 1º. El número de representantes que ha de nombrar cada Estado. 2º. Las cualidades de estos, y 3º. el modo de hacer la elección.

Respecto del primer punto, la razón en que me fundo es que no hay necesidad de formar un cuerpo muy numeroso: compuesto de personas inteligentes, patriotas y versadas en los negocios, es mejor que sea pequeño. Por esta misma razón exijo la calidad de instrucción, porque esta, y la rectitud de intenciones son la garantía que se debe buscar.

Se objeta que de este modo se forma una corporación aristocrática. Soy enemigo de todas las aristocracias, menos de la que se funda en la inteligencia y en la virtud: creo que los hombres de instrucción, de probidad y rectitud deben ser preferidos para miembros de una corporación tan elevada y de misión tan importante, como la cámara federal.

Respecto del tercer punto, es seguro que algunas personas se escandalizarán de la latitud que concedo á la eleccion; pero les ruego pesen mis razones, que son las siguientes:

No se debe tratar á los Estados como á los individuos particulares. Si son entidades políticas demasiado elevadas; si tienen una soberanía reconocida; si nadie les puede disputar el derecho á la vida propia y libre: ¿á qué fin, y con qué derecho se pretenderia tutorearlos en la eleccion de sus representantes? Tal empeño no podria esplicarse sino por ese funesto prurito de intervenir en todo, para influir en todo. No es este el buen camino. Cuando los Estados tienen derecho y aptitud para nombrar sus representantes, poner trabas en la elección, es coartar ese derecho y desconocer esa aptitud.

Los Estados-Unidos confirieron á las legislaturas de los Estados el derecho de elegir á los senadores: este sistema fué adoptado en parte por nuestras constituciones anteriores, y ahora la comision del Congreso lo acepta en todo. Yo no lo puedo admitir, porque no está conforme con los principios. El derecho de elegir á los individuos de la cámara federal, compete á los Estados en su calidad de entidades de la federacion; las legislaturas son el poder legislativo del respectivo Estado, es decir, su representante parcial; pero no el Estado mismo. ¿Con qué facultades se atribuye al mandatario parcial un derecho propio del mandante, y que sin disputa está fuera del mandato? - Las legislaturas no tienen mas facultades que las espresamente concedidas en las constituciones de los Estados: estas se las han dado legislativas, en las cuales no caben las funciones electorales con que ahora se pretende investir las. - Los legisladores constituyentes de los Estados, obraron bajo el supuesto preciso de que el legislativo de la Union residiria en una sola cámara. ¿Cómo podria sostenerse, no ya que quisieron, pero ni aun que imaginaron investir á las legislaturas con la facultad de nombrar á los individuos de otra cámara que no podia existir?

¿Se dirá que el artículo reformado va á conferir á las legislaturas ese derecho? Seria una usurpacion manifiesta. El legislador federal puede reconocer y declarar los derechos de los Estados, pero no atribuir su ejercicio á uno de los poderes. Esto toca al Estado mismo; porque de otro modo su derecho se convertiria en prerrogativa de uno de sus poderes; lo cual es falsear los principios.

Acaso se diga que, como en el plan propuesto por mi, las legislaturas han de dictar la respectiva ley electoral, el resultado viene á ser el mismo. Es cierto lo primero, pero de ninguna manera lo segundo. No es lo mismo ejercer actos electorales sin mision legal, que dictar en uso de sus facultades una ley electoral. Dictando la ley una legislatura ejerce la mision que el Estado le ha conferido; la ejerce conforme á su constitucion y sujetándose á las reglas y restricciones constitucionales; mientras que como colegio electoral es mero ejecutor de la ley federal, que le dá caprichosamente el ejercicio de un derecho que es del Estado. Creo, como los americanos y la comision del Congreso, que el medio más espedito de hacer la eleccion es encomendarla á las legislaturas; pero no convengo con ellas en que se las encomiende la ley federal: quiero que los

Estados las invistan de esa facultad. En el primer caso la cámara federal sería por voluntad de la ley federal el representante de las legislaturas: en el segundo representa á los Estados por voluntad de ellos mismos.

En cuanto á la organización del poder legislativo difiere de los americanos en otros puntos. Estoy por la Constitución mexicana en la supresión del cargo de vicepresidente de los Estados-Unidos; y por consiguiente no lo puedo aceptar como presidente perpetuo de la cámara federal. Prefiero que esta elija entre sus miembros, y que el período de duración sea un año. Pienso lo mismo respecto de la cámara popular, con la diferencia de que el presidente lo sea por un período de sesiones. No encuentro utilidad en que cada mes se estén repitiendo las luchas de partido. Preferiría en caso necesario una separación motivada.

Aunque para los actos propiamente legislativos debe exigirse la concurrencia de las dos cámaras, yo no establecerla la perfecta igualdad, como regla invariable; es decir, yo no admito que dos mayorías contrapuestas se destruyan mutuamente. La materia es muy delicada y acaso mi deseo demasiado atrevido. Bajo la impresión de temor que infunde esta doble consideración, voy á presentar y procuraré desarrollar mi pensamiento.

No puedo ser partidario del *veto absoluto*, como derecho del ejecutivo; porque con él se deja á su discreción la existencia de las leyes: le basta decir "no quiero," para que una ley no llegue á serlo. Tampoco acepto el *veto suspensivo* concedido á solo el ejecutivo: porque una de dos cosas; ó el Congreso puede insistir á la simple mayoría en la ley observada, y entonces el veto es nominal, no haciendo más que dilatar el cumplimiento de la ley: ó para reproducirla se necesita más que la mayoría de votos en ambas cámaras, y en ese caso, se altera el principio de las mayorías absolutas, que es la esencia del sistema representativo.

Pero la opinión del ejecutivo es de mucho peso cuando se trata de calificar una ley que puede ser mala; y por este motivo su oposición debe ser atendida, si coincide con el voto de una cámara. Con todo, no creo que deba establecerse como regla general, que el voto de cualquiera de las dos cámaras y la opinión del ejecutivo, basten en todo caso para determinar ó impedir la expedición de una ley. A mi juicio, debe hacerse una distinción, que la naturaleza de las cosas está indicando; y consiste, en que el voto de una cámara tenga el carácter de directo y principal, y el de la otra se considere como mero contrapeso. Esta es la especialidad de mi sistema, que voy á ver si me es dado explicar.

Un proyecto de ley, sea el que fuere, rara vez puede afectar directa y principalmente á los dos grandes intereses, nacional y federal: lo regular es que afecte directamente á uno, y que el otro solo esté interesado en virtud de la invasión que puede resultarle por el desarrollo inconsiderado de aquel. Entonces podemos adoptar una clave que, obviando todas las dificultades, espedito notablemente el camino.

En el caso raro de que estén igualmente afectados los intereses nacional y federal, el acuerdo de ambas cámaras es seguro; porque, obedeciendo cada una á su principio, vienen á coincidir en el resultado. Si el interés directo y dominante es el nacional, á este toca obrar; y al federal solo le corresponde servir de contrapeso, para evitar las invasiones. Lo mismo debe decirse, en sentido inverso, cuando el interés directo y dominante es el federal.

Segun esta teoría, al tratarse del interés nacional, el voto de la cámara popular es el que espresa ese interés, y por lo mismo es el directo: el de la otra cámara no significa mas, en este caso, que el contrapeso concedido al interés federal. Lo mismo se debe decir en sentido inverso al tratarse del interés federal. Parece, pues, natural que en los negocios de interés nacional prevalezca el voto de la cámara popular, así como el de la federal en los de interés de este género.

Pero seria peligrosa una regla tan absoluta; y por otra parte el contrapeso perderia su carácter de tal, desde el momento en que no pudiera ser eficaz. Estas consideraciones me han sugerido la idea de que, en los negocios de intereses nacional prevalezca el voto de la cámara popular, solamente cuando no sea contrariado por el de la cámara federal, apoyado por el ejecutivo; y lo mismo en sentido inverso en los negocios de interés federal. Esta modificacion del veto lo restringe demasiado; pero lo hace muy respetable, dándole una razon legal de ser y una eficacia patente.

Estoy en la creencia de que nadie, ántes que yo, ha formulado este pensamiento; y sin embargo lo practican en parte Inglaterra y los Estados-Unidos.

Conforme á la Constitucion inglesa las leyes sobre impuestos y subsidios de cual-quiera clase deben iniciarse en la cámara de los comunes, y á esta corresponde otorgarlos; pero la concesion no surte los efectos de la ley, sino despues de aprobada por la cámara de los lores y por el rey. Hé aquí claramente indicado que los comunes tienen el voto directo y principal, y los lores el de contrapeso.

La Constitucion de los Estados-Unidos dispone espresamente: "Todos los bills "para imponer contribuciones tendrán origen en la cámara de representantes; pero "el senado puede proponer ó concurrir con enmiendas, como en los otros bills." La diferencia entre el precepto inglés y el americano consiste únicamente, en que el primero solo atribuye á la cámara de los lores la aprobacion de lo acordado por la de los comunes; miéntras que el segundo da al senado el derecho de proponer y votar enmiendas; pero en este resalta, con la misma claridad que en aquel, la siguiente verdad: En toda ley sobre impuestos la cámara de representantes emite el voto directo, y el senado el de contrapeso.

Ahora bien: lo que en un caso se ha hecho sin inconveniente, puede hacerse tambien en todos los de la misma especie, miéntras no haya una razon especial que determine diferencia. Estoy en la persuacion de que tal razon de

diferencia no existe; y esto me ha inducido á pensar que seria bueno y muy útil estender la regla á todos los casos.

Presiento que algunas personas calificarán de delirio este proyecto; y otras permitiendo la teoría, la creerán impracticable. Si las primeras se sirven combatir la idea, me ocuparé de sus razonamientos; y si no puedo contestarlos, me confesaré vencido. Para las segundas me voy á permitir una esplicacion.

Dado un proyecto de ley cualquiera, el buen sentido puede resolver si en él domina el interés nacional ó el interés federal. Una vez resuelto este punto, se ha logrado saber á cuál de las cámaras corresponde el voto principal y á cuál el de contrapeso. Podrá suceder que un proyecto en que domina en general un interés, contenga artículos en que prevalezca el otro; pero el remedio claramente indicado es aplicar la misma regla á esos artículos en particular.

La verdadera dificultad consiste en el hecho de la calificacion. Desde luego se ocurre preguntar ¿quién debe hacerla? Yo contesto que las mismas cámaras, prévia consulta de la comision respectiva y ántes de votar los proyectos en lo general.

Pero es natural, se dirá, que cada cámara vote en sentido favorable al interés que representa, y nunca llegarán á ponerse de acuerdo. Contestacion: no creo que las cámaras se permitan obrar contra el sentido comun; pero es posible que en algunos casos no estén de acuerdo en la calificacion. Para tales casos me atrevo á indicar un remedio, que me parece legal y escento de inconvenientes.

La cuestion se reduce á una apreciacion de hecho sobre puntos legales. Se vé perfectamente marcada la mision del poder judicial; y no debe parecer estraño que la Suprema Corte de Justicia pronuncie sobre una diferencia de esa especie. La resolucion no recae sobre las cámaras, sino sobre la apreciacion en que no están de acuerdo: no hay, pues, invasion de facultades; y por este medio se logra dar vida á un sistema, cuyas ventajas son evidentes; porque en él se reconoce á cada cámara la importancia del principio que representa.

Se pueden hacer varias objeciones, que á mi juicio tienen contestacion satisfactoria.

Se dirá en primer lugar: que con esta intervencion de la Suprema Corte se aumentan los trámites y se hace mas lenta la marcha del poder legislativo. Desde luego se comprende que no todos los proyectos de ley han de pasar á la Corte, sino solo aquellos en que las cámaras no estén conformes en la calificacion. Por otra parte la demora debe ser muy corta, porque no se necesita un gran estudio para hacer la calificacion; basta el buen sentido y un poco de atencion. Además se puede fijar un plazo corto y perentorio.

Se dirá tambien que, dar intervencion á la Corte de Justicia en la expedicion de las leyes, es violar el principio de la division de poderes. Esta objecion no es

mas que especiosa; porque la Corte para nada se ingiere en las facultades del Congreso: resuelve una diferencia de hecho y nada mas.

Se agregará que la Corte puede coludirse con una de las cámaras, adquiriendo esta así una preponderancia que, entre otras malas consecuencias, tenga la muy grave de falsear los principios y la índole del sistema. No es argumento contra una institucion el abuso que de ella puede hacerse. El riesgo de las colusiones es posible siempre que hay distintos agentes: en el caso presente podían coludirse el ejecutivo y la otra cámara, el ejecutivo y la Corte y aun todos á la vez. Lo que importa es evitar el abuso sin matar la institucion. Afortunadamente el peligro es muy remoto; porque no se concibe qué interés podría precipitar á la Corte en tan estraviado camino. Aquí se puede hacer una nueva aplicacion del epigrama de Laboulaye: "Nadie es egoísta ni irracional por cuenta agena." El interés de la Corte no está por cierto en que una cámara se sobreponga á la otra: su primera y mas noble mision es vigilar por la observancia esacta de la Constitución.

PÁRRAFO II

FACULTADES DE UNA Y OTRA CÁMARA

En un sistema representativo, lo mas importante y á la vez mas delicado, es la designacion de facultades del poder legislativo. Puede decirse con toda propiedad que esa designacion encierra las principales cláusulas del código fundamental. La esfera del poder legislativo es, por decirlo así, el tipo en que se amoldan las de los otros poderes; porque, si la ley es la voluntad que ordena, y los poderes administrativo y judicial no hacen mas que cumplir y ejecutar esa ley, es claro que la esfera de estos no puede estenderse mas allá de lo que alcanza el legislativo. Entonces, la medida del poder de un gobierno constitucional está en las facultades de su departamento legislativo; sin que obste la consideracion de que, el ejecutivo y el judicial ejercen actos, para cuya ejecucion no tiene aquel aptitud. Esto procede de que la diversa naturaleza de los actos y la division de esferas que en ella se funda, exigen que cada poder tenga, no solo un modo especial de obrar, sino también cierta série de actos cuya ejecucion le es exclusiva. Pero siempre las facultades de los departamentos ejecutivo y judicial tienen que reducirse á estas sencillísimas fórmulas: "Ejecución de la ley." "Su aplicacion."

Las anteriores consideraciones son aplicables á todos los gobiernos constitucionales. Pero hay otras especiales respecto de las repúblicas federativas, que por su importancia merecen una particular atencion.

En una república federativa hay dos distintos agentes, cada uno de los cuales representa un principio fundamental. Lo regular es que obren unidos y en la posible combinacion; porque este ha sido el objeto con que se adoptó esa forma de gobierno. Con todo, hay casos en que la misma naturaleza está indicando que un elemento debe obrar solo; lo cual induce la necesidad de que cada cámara tenga sus facultades exclusivas. Semejante separación no altera la esencia mixta del sistema; porque es racional entender que la combinación solo se estiende a lo posible, y de ningun modo á aquello en que seria necesario alterar la naturaleza de las cosas.

Hay otra consideración de alta política. Aunque en los gobiernos representativos la base fundamental del orden público es la división de poderes, y la consiguiente separacion de sus esferas, á veces ese mismo orden público y la conveniencia nacional autorizan cierta confusion, cierta inmixtion de facultades, para la cual es preciso que un poder ó parte de él tenga cierta ingerencia en los actos de otro.

En esto se funda, por ejemplo, el precepto en cuya virtud se suele atribuir á una Cámara la inspeccion suprema en el ramo de Hacienda; no obstante que la administracion de esta corresponde al poder ejecutivo. Por igual razon se suele exigir que otra cámara ratifique los tratados; no obstante que su celebracion compete tambien al ejecutivo. En tales casos hay que resolver ademas la cuestion, sobre cuál de las cámaras es la que debe ejercer esa intervencion.

Estas indicaciones comprueban la necesidad de marcar separadamente: 1°. Las atribuciones económicas de cada cámara; 2°. Sus facultades exclusivas; y 3°. Las que ejercen en común. Dejando las primeras para la parte reglamentaria, paso á ocuparme de las otras.

Yo designaria á la cámara popular las siguientes facultades exclusivas:

1ª. Dictar las providencias necesarias para hacer concurrir á los diputados ausentes, y corregir las faltas ú omisiones de los presentes. (Art. 72 de la Constitucion, fraccion 28, part. 2ª.)

2ª. Nombrar y remover libremente á los empleados de su secretaría, y á los de la contaduría mayor. (Art. 72, fracción 29.)

3ª. Arreglar el régimen interior del Distrito Federal y Territorio; funcionando como poder legislativo de ambos, mientras la ley orgánica no disponga otra cosa. Dicha ley orgánica tendria por base: la eleccion popular de las autoridades políticas, judiciales y municipales; y la designacion de rentas propias.

4ª. Ejercer la suprema inspeccion en la administracion de la hacienda federal; teniendo al efecto una comision inspectora y una oficina especial denominada "Contaduría Mayor."

5ª. Ratificar los nombramientos de empleados superiores de Hacienda.

6ª. Computar los votos en las elecciones de Presidente de los Estados-Unidos y de Presidente y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia; y cuando del sufragio popular no resultare mayoría, hacer la eleccion entre los dos que respectivamente hayan obtenido mayor número de votos.

Las razones en que se fundan las fracciones 1ª. Y 2ª., son obvias. Una cámara no debe mezclarse en lo relativo a la concurrencia de los individuos de la otra, ni en la correccion de sus faltas ú omisiones. Tampoco debe ingerirse una en el nombramiento de empleados de la secretaría de la otra, ni en los de aquella ó aquellas oficinas que le están directa y especialmente sujetas.

El fundamento de la tercera es, que el arreglo del Distrito Federal y Territorio, corresponde á su respectivo régimen interior; y si bien hay razon plausible para atribuirlo á la cámara popular, como representante del elemento nacional; ninguna existe para dar intervención á la cámara federal. Por el contrario, así como los poderes de un Estado no pueden ingerirse en la

administración interior de otro; de la misma manera, los representantes de los Estados no deben mezclarse en la administración interior del Distrito y Territorio. La misión de esos representantes es federal, y el arreglo de que se trata meramente local.

Las fracciones 4ª y 5ª se refieren á casos en que la ley suprema del bien público autoriza que un poder intervenga en las atribuciones de otro. Esta intervención se debe dar á la cámara popular, por la razón fundamental de que, para decretar impuestos, el Gobierno de la Unión obra como nacional: no grava á los Estados en su calidad de tales, sino á los individuos, como miembros de la sociedad en general; ó al comercio extranjero en cuanto se enlaza con la vida nacional. Por esta razón las leyes sobre impuestos deben tener origen en la cámara popular; y á esta corresponde vigilar sobre la buena inversión de los caudales públicos.

Designaría yo á la cámara federal las siguientes facultades exclusivas:

1ª. y 2ª. (Las que corresponden á la primera, y 1ª. parte de la segunda de la cámara popular.)

3ª. Aprobar los tratados, convenios ó convenciones diplomáticas. (Art. 72, fracción 13.)

4ª. Ratificar los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos y cónsules; y de los coroneles y generales del ejército y armada nacional. (Art. 72, fracción 12.)

5ª. Dar su consentimiento para que el ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional de los Estados, dentro ó fuera de ellos; cuidando de fijar el máximun de la fuerza. (Art. 72, fracción 20.)

La razón de las fracciones primera y segunda es la misma que expresé al tratar de ellas respecto de la cámara popular. Las tres restantes son otros tantos casos, en que la ley suprema del bien público hace necesario que el poder legislativo tenga cierta ingerencia en los actos del ejecutivo. La razón para atribuir las á la cámara federal es la siguiente: El gobierno de la Unión, en su calidad de nacional, abraza solamente la parte de vida propia que los Estados quisieron consolidar en la Unión; y las relaciones internacionales no afectan á la vida propiamente dicha, sino al bienestar, por cuanto á que una nación viviría más trabajosamente sin el contacto de las otras. Una comparación aclarará más este punto. Un hombre no puede existir solo, porque su calidad de ente sociable y las necesidades que ella engendra, lo precisan á reunirse con sus semejantes; pero una nación, en que ya se ha llenado esta primera necesidad, puede vivir sin las otras; y si busca su contacto y sus relaciones, es únicamente para proporcionarse más goces y mayor seguridad. Si, pues, las relaciones internacionales no afectan á la vida íntima, no pueden referirse á la parte de soberanía que los Estados consolidaron; y por lo mismo se han encomendado á la Unión, no en su calidad de

gobierno nacional, sino en la de gobierno federal, que acumulando la fuerza moral y física de los Estados, los hace más respetables ante las otras naciones.

Hay otra consideración importante. La Unión, en su calidad de gobierno nacional, obra directamente sobre los individuos sin consideración a los Estados; porque el objeto de la consolidación en parte de la soberanía de estos, ha sido precisamente que, desapareciendo ellos en cuanto a la parte consolidada, la Unión opere en esa parte como gobierno nacional, es decir, sobre los individuos. De la misma manera, la Unión en su calidad de gobierno federal, obra sobre los Estados, sin consideración a los individuos; porque bajo este aspecto solo reconoce como entidades a los Estados que formaron el pacto federal. Ahora, como las relaciones internacionales se entienden de nación a nación, y no con los individuos; se sigue necesariamente que la Unión entiende en ellas en su calidad de gobierno federal. Entonces es claro que la participación del poder legislativo en los actos diplomáticos pertenece a la cámara federal.

Respecto a los nombramientos de generales y coroneles del ejército nacional, debe competir la ratificación a la cámara federal; porque los Estados tienen derecho para asegurarse, primero de la necesidad de hacer los nombramientos, y después de la aptitud y méritos de los nombrados.

En cuanto a la guardia nacional, siendo la que constituye la fuerza física propia de los Estados, no deben desprenderse de ella sino en caso de necesidad justificada; y nadie puede dudar de que la calificación compete a la cámara que representa los derechos de los Estados.

Respecto de las facultades propiamente legislativas entiendo que las contenidas en el art. 72 de la Constitución son las que han debido concederse; y solo me voy a permitir una indicación sobre el orden en que están colocadas. En unas predomina visiblemente el elemento nacional, en otras el federal y en otras se puede decir que ambos tienen igual importancia. Por este motivo propongo, como más ideológico, el siguiente orden de colocación: 1ª la 21ª -2ª la 24ª -3ª la 7ª -4ª la 8ª -5ª la 11ª -6ª la 23ª -7ª la 18ª -8ª la 25ª -9ª la 26ª -10ª la 9ª -11ª la 10ª -12ª la 22ª -13ª la 1ª -14ª la 2ª -15ª la 3ª -16ª la 4ª -17ª la 19ª -18ª la 14ª-19ª la 15ª -20ª la 16ª -21ª la 17ª -22ª la 5ª -23ª la 1ª parte de la 28ª -24ª la 27ª -y 25ª la 33ª que quedando suprimidas la 6ª 12ª 13ª 20ª 29ª y 2ª parte de la 28ª, por estar ya consignadas como exclusivas de una y otra cámara.

PÁRRAFO III

FORMACIÓN DE LAS LEYES

La formación de las leyes es uno de los objetos de más interés. Sobre ella tengo que hacer dos observaciones que me parecen de vital importancia.

Es la primera. En el sistema adoptado por la Constitución y desarrollado en su art. 70, la mira principal fué suprimir el veto, así absoluto como suspensivo. Se quiso que el ejecutivo tuviera voz en las discusiones; pero no la voz imperativa que enerva, sino la voz informativa que ilustra, ministrando datos exactos y haciendo observaciones razonadas. A ese efecto se concedió á los Secretarios del despacho tomar parte en las discusiones del Congreso; y se dispuso además que, concluida la primera, se pase al ejecutivo copia del expediente para que manifieste su opinión. La intención clara y manifiesta de esta prevención es, que el ejecutivo espere su juicio, antes que el Congreso haya externado el suyo por medio de la votación. Así lo dispone la fracción 4ª del art. 70 antes citado; pero si alguna duda cupiera, el punto está resuelto de la manera más terminante en las fracciones 5ª y 7ª. Dice la 5ª: "Si la opinión del ejecutivo fuere conforme, se procederá, sin más discusión, á la votación de la ley." Luego la votación debe ser después de conocida la opinión del ejecutivo, y precisamente en atención á su conformidad. Luego votar un proyecto antes de pasarlo al ejecutivo es infringir las fracciones 4ª y 5ª. La 7ª habla del caso en que la opinión del ejecutivo discrepe en todo ó en parte, y dice: "El nuevo dictámen sufrirá nueva discusión; y concluida ésta, se procederá á la votación." luego esta no puede tener lugar, en el caso de la fracción 7ª, sino después de discutido el nuevo dictámen de que habla la 6ª. Luego votar antes es infringir á la vez las fracciones 4ª 5ª, 6ª y 7ª.

Lo grave del negocio es que, en virtud de una ley inconstitucional, se ha estado votando en lo general los proyectos de ley y declarando con lugar á votar los artículos en particular, ántes de pasar al ejecutivo copia de los expedientes. Para cometer esta irregularidad se ha alegado, que la verdadera votación se hace al aprobar los artículos, y que la votación en lo general solo expresa la voluntad de votar. Tal distinción, sobre ser metafísica, es también falsa. La votación en lo general significa la aprobación de la idea; y una vez hecha, ya no queda libertad más que para examinar los detalles. Por otra parte, las fracciones 5ª y 7ª del art. 70 hablan en términos absolutos; y nadie ignora que, cuando la ley no distingue, tampoco nosotros debemos distinguir.

Es preciso fijar la atención sobre este punto; porque no solo se está obrando contra preceptos constitucionales expresos, sino además se está frustrando el importante objeto que se propuso el legislador constituyente. Este quiso que el Congreso escuchara al ejecutivo precisamente ántes de esternar su

propia opinion: quiso que la voz del ejecutivo fuese espresada y oida sin prevencion: quiso evitar el antagonismo que siempre resulta, cuando se sostienen oficialmente opiniones encontradas.

La otra observacion se refiere á la manera de discutir y votar las leyes. Aunque las ideas que voy á presentar son á mi juicio obvias y sencillas, no tienen en su abono la práctica de ningun gobierno moderno, y ni aún la opinion de algun autor. Por eso al emitirlas siento el temor y desconfianza que ha debido inspirarme el conocimiento de mi pequeñez.

Al dividir en dos cámaras el ejercicio del poder legislativo, se ha cuidado siempre de organizarlas en cuerpos separados, cada uno de los cuales delibera y vota independientemente. Comprendo muy bien que, si de los dos ramos en que se comparte la representacion, se formara una sola corporacion, con ese mismo hecho quedaria nulificada la division; y por tal motivo reconozco la necesidad de que cada cámara sea por sí sola una entidad, una corporacion. Esta necesidad induce la de que las cámaras voten independiente y separadamente; porque sin esa separacion de votos, resultaria confundida la representacion especial de cada una y frustrado el objeto de la division. ¿Pero hay los mismos inconvenientes para que las cámaras deliberen juntas? Si no los hay, ¿resultarán ventajas de que deliberen en comun? Tales son las cuestiones que me propongo ventilar, osteniendo la siguiente proposicion: No hay inconveniente de ninguna especie, y sí inmensas ventajas, en que las cámaras tengan sus deliberaciones en comun.

En uno de mis anteriores artículos presenté como argumento contra el sistema de dos cámaras la observacion de que, toda asamblea se posee muy fácilmente de ese sentimiento de exclusivismo, que con tanta propiedad se ha llamado "espíritu de corporacion;" y la de que dos asambleas iguales, llamadas á entender en un mismo objeto y colocadas frente á frente, con la mayor facilidad convierten aquel espíritu en otro, que con igual propiedad se ha llamado "de contradiccion." Indiqué los peligros á que semejante antagonismo podria precipitar; y reconociendo que el argumento es poderoso, ofrecí ocuparme de él en otra ocasión. Es la presente y voy á desarrollar las ideas indicadas.

Está en la naturaleza humana (y la esperiencia de todos los tiempos lo viene acreditando), que en las reuniones duraderas de hombres se contraiga cierta uniformidad de miras, cierta comunidad de intencion, las cuales imprimen á esas reuniones un aire de exclusivismo, un tinte de especialidad vital, que con frecuencia las hacen degenerar en egoistas. Este defecto es mas marcado y tambien mas peligroso en las corporaciones organizadas.

Dos asambleas colocadas frente á frente y poseidas cada una de su propio espíritu, pronto acaban por convertirlo en una rivalidad sistemática. En semejante situacion el acuerdo entre ambas es estremadamente difícil: el buen pensamiento de una puede ser desdeñado por la otra, sin mas razon que la de no ser ella quien lo concibió y no querer reconocer este mérito á su rival: el mal pensamiento de una puede ser combatido con encarnizamiento por la otra, que así satisface su

propio orgullo y ostenta una superioridad, que suele halagarle demasiado: cada una estudia los defectos y deslices de la otra, para reprobárselos con acritud: en fin, se desarrolla un espíritu de contradicción, que la rivalidad asusa y el mal suceso suele enardecer. Dos cámaras en esa actitud, lejos de hacer la felicidad pública, son un amago constante á la paz, un obstáculo frecuente al progreso y acaso un dique á la vida regular de la sociedad.

Las anteriores observaciones me han parecido tan juiciosas y dignas de atención, que me decidí á hacer de ellas un estudio especial. No les doy una importancia tal que basten para desechar al sistema de dos cámaras; y no se las doy, porque, sin combatir la institucion en sí misma, solo revelan uno de los peligros á que puede estar sujeta. He pensado, entónces, que lo debido era conjurar ese peligro; y meditando sobre los medios de lograrlo, creo haber encontrado el remedio en la deliberacion comun. He aquí mis razones.

El punto que ante todas cosas conviene dejar esclarecido es, que, con el hecho de deliberar juntas, las cámaras no pierden su calidad de corporaciones independientes, ni sacrifican en lo mas pequeño su libertad de accion; y esta demostracion me parece fácil. Cuando dos individuos discuten entre sí, conservan su libertad de opinion: el objeto de la discusion no es otro que buscar la verdad por la mútua comunicaci3n de los pensamientos. Lo mismo sucede con las corporaciones: si se trata de ponerlas de acuerdo, el objeto será tanto mas fácil de lograr, cuanto mas íntima sea la comunicacion que se establezca. Si de ella resulta el acuerdo, el fin está logrado: en caso contrario cada una queda en posesion de su independenciam y libre para obrar según sus convicciones.

En cuanto á ventajas de la comun deliberacion, encuentro mas dificultad para enunciarlas, que para comprenderlas. Primeramente: si el espíritu de contradicción, corolario del de corporacion, nace y se fomenta por el hecho de colocar frente á frente á dos asambleas separadas; por la razon contraria debe cesar, ó al menos moderarse, poniéndolas en contacto íntimo, creándoles la necesidad de comunicarse.

Segundo. Si las rivalidades y las diferencias de opinion se fomentan con la falta de trato, habiéndolo, debe obrarse el efecto contrario. Así lo está acreditando la esperiencia de todos los días; así es natural que suceda, en atencion á que casi siempre esas rivalidades y diferencias proceden de malas inteligencias ó de falta de esplicaciones.

Tercero. Una de las razones porque entre dos corporaciones suele haber diversidad de opiniones, es que casi siempre cada una vé las cuestiones bajo distinta luz. Deliberando juntas, desaparece esta dificultad; porque presentando cada una la cuestion bajo el aspecto en que la vé, el resultado es que se examina en ambos; y esto dá lugar, ó á percibir en qué terreno está mejor colocada, ó á llevarla á otro neutral.

Cuarto. Cuando de dos corporaciones llamadas á resolver una cuestion, la una pronuncia su voto sin oír las razones de la otra, al hablar esta, ya el ánimo de aquella está preocupado. Si contradice sus razones, hiere su amor propio, le recuerda su insuficiencia, le dice que se ha equivocado; y bien sabido es cuán pequeño suele mostrarse en estos casos el pobre corazón humano. Se hace cuestion de dignidad de decoro, y la susceptibilidad usurpa su lugar á la razon fria. Lo mismo sucede con la otra en su caso. Puede decirse casi con plena seguridad, que cuando dos corporaciones rivales han producido votos contrarios, el acuerdo posterior es un raro fenómeno. Entonces, si se desea la imparcialidad y el acierto, es preciso que las discusiones tengan lugar antes de que los ánimos puedan preocuparse, antes de que el amor propio pueda molestarse retrocediendo en una opinión externada.

Quinto. Omitiendo otras razones, voy á presentar la que, me parece tanto mas decisiva, cuanto que deriva rectamente de la índole de las instituciones.

He dicho varias veces, y es preciso repetirlo siempre que la ocasión se presente, que en una república federal, la razon fundamental para dividir en dos ramos el ejercicio del poder legislativo, es que en la formacion del gobierno entran los elementos nacional y federal. Tambien he dicho y no está por demás repetir, que siendo rivales esos elementos, al tratar de ensancharse, tienen que hacerlo el uno en perjuicio y menoscabo del otro. Síguese de aquí, que obedeciendo cada cámara al solo principio que representa, deben estar en oposicion constante. Tal oposicion es ciertamente un elemento que se puede aprovechar en sentido de poner dique á las invasiones; pero no se debe uno conformar con ese efecto negativo. No basta que la rivalidad evite el mal: es preciso explotarla para hacer el bien. ¿Y cómo? moviendo un resorte comun que es el patriotismo, el cual se desarrolla muy bien si es guiado por la rectitud, por la concordia y por una noble emulacion. Los agentes rivales solo tienen dos medios para ponerse de acuerdo: ó convenciéndose uno de que su interés no se perjudica al desarrollar el del otro, ó conviniéndose ambos en un medio que armonice los intereses respectivos. Pues bien, uno y otro resultado son mas fáciles de obtener en la deliberacion comun. Los pormenores de esta, una esplicacion oportuna, una interpelacion satisfecha con naturalidad, una reforma conveniente, y otros muchos incidentes, difíciles de enumerar, pero que pueden ser hábilmente explotados, son otras tantas oportunidades felices, que en vano se buscarían cuando cada cámara se recoje en sí misma y no se atiende mas que á su propio espíritu. Todos los dias tenemos ejemplos de hombres que, profesándose una enemistad capital, y dispuestos por ella á llegar hasta la última estremidad, la necesidad de comunicarse y obrar en comun los determina, no solo á tratarse con consideracion, sino tambien á proceder de acuerdo y con perfecta armonía en todo aquello en que el deber y la probidad lo exigen. Con mayor razon debe lograrse ese satisfactorio resultado entre corporaciones compuestas de los hombres mas notables del país; corporaciones que, si tienen el deber de sostener principios rivales, también sienten que su mision es armonizarlos, en bien de los mismos principios y en pró de la felicidad nacional.

Si este pensamiento de la deliberacion en comun mereciera el honor de la discusion, estoy seguro de que en ella se presentarian á toda luz y con una fuerza irresistible, las consideraciones que apenas me he permitido apuntar; y se aducirian otras que por fortuna abundan y son igualmente eficaces. En cuanto á dificultades no alcanzo á ver mas que las de ejecucion y de detalle, que están muy lejos de parecerme, no ya invencibles, pero ni aun de grande momento. Voy á permitirme indicar un proyecto de reglamentacion, sobre esta base y la que antes propuse de distincion de votos en directo y de contrapeso.

Una Parte de las horas destinadas para sesion puede dedicarse para que cada cámara evacue los actos que debe ejercer sola, destinando el resto para que se reunan á deliberar.

Las iniciativas del ejecutivo y de las legislaturas serian pasadas á comision en la cámara á que fuesen dirigidas, y se leerian en la otra al dia siguiente de su presentacion. Las de los representantes deberian ser presentadas en su respectiva cámara, y la lectura en la otra seria al dia siguiente de su admision.

Se esceptuarian de la regla anterior las que versen sobre impuestos y gastos, que siempre deberian tener origen en la cámara popular; y las que lleven por objeto admitir ó formar nuevos Estados, que lo tendrian siempre en la cámara federal.

El pase de una iniciativa á comision se entenderia á las del mismo nombre en cada cámara, para que juntas la examinaran y presentaran dictámen.

Habiendo mayoría de las comisiones unidas, se observarian las reglas establecidas para los dictámenes de mayoría y votos particulares.

Si la comision de una cámara estuviera en un sentido y la de la otra en otro, se observaría la siguiente regla: cuando la facultad que vá a ejercer el congreso fuere de la comprendida en las fracciones 18^a hasta la 9^a inclusive, 22^a, 23^a, 24^a ó 25^a del art. 72 de la Constitucion, preferiria el voto de la comision de la cámara popular; y si era declarado sin lugar á votar, se discutiria y votaria el de la otra. El mismo primer lugar tendria el voto de la comision de la cámara federal, cuando la facultad fuere de las comprendidas en las fracciones 10^a hasta la 21^a inclusive del mismo art. 72. (Estas citas se entienden segun el nuevo arreglo que doy á las fracciones del artículo espresado.)

Cuando, fuera de los casos anteriores, las comisiones unidas estuvieran fraccionadas por mitad, se observarla la misma regla, prefiriendo en el primer caso el voto en que esté la mayoría de comision de la cámara popular, y en el segundo en que esté la de la federal.

Los dictámenes y votos particulares serian estendidos en la forma que prescribe el reglamento; pero al comenzar la parte resolutiva deberia hacerse la siguiente anotacion: "Domina el elemento nacional" (ó bien) "el federal." Esto

serviria para determinar cual cámara emite el voto principal y cual el de contrapeso. Las cámaras votarian ante todas cosas esa calificacion.

Si, dominando en un proyecto un elemento, en alguno ó algunos de sus artículos dominare el otro, la comision haria al márgen la anotacion especial, que tambien seria votada por las cámaras; y se observarla respecto de ese ó esos artículos la misma regla establecida para los proyectos en general.

Si las cámaras no estaban de acuerdo en la calificacion, se pasaría el expediente á la Suprema Corte de Justicia, para que dentro de cuatro dias resolviese, como puntos de mero hecho, las diferencias de calificacion. La Corte se abstendria de espresar opinion sobre el fondo de las materias; y su resolucion serviria para clasificar el voto de cada cámara.

Votado un proyecto por la mayoria de ambas cámaras seria irremisiblemente una ley.

Un proyecto de ley, aprobado por la cámara cuyo voto habia sido declarado principal, seria ley; menos en el caso de que á la reprobacion de la otra cámara se agregase la negativa del ejecutivo.

Un proyecto de ley reprobado por la cámara del voto principal no seria ley, aun cuando concurrieran el voto afirmativo de la otra y la aprobacion del ejecutivo.

Respecto de los artículos en particular se observarían las mismas reglas establecidas en los tres casos anteriores.

Se esceptuarían de las reglas precedentes las leyes sobre impuestos y gastos y sobre admision ó formacion de nuevos Estados, para los cuales se necesitaria la mayoría de una y otra cámara. Respecto de gastos, si habia necesidad de hacerlos, el ejecutivo podria sujetarse al voto de la que consulta menor cantidad, mientras no logren ponerse de acuerdo.

Cuando una de las cámaras hubiere aprobado un proyecto y la otra reprobádolo, podria esta última considerar de nuevo el negocio en el mismo período de sesiones. Si entonces aprobaba, su voto surtiria los efectos legales, menos en el caso de que la otra tambien cambiase, y salvo siempre la diferencia establecida en cuanto al efecto de los votos principal y de contrapeso.

PÁRRAFO IV

ELECCIÓN DE PRESIDENTE PROVISIONAL

Uno de los vacíos que se notan en la Constitución, y que en caso dado puede ocasionar graves conflictos, consiste en no haber una persona que, á falta del presidente de los Estados-Unidos y del de la Suprema Corte de Justicia, entre á ejercer las funciones del primero. Este es uno de los puntos que abraza la iniciativa del ejecutivo y que la comision por su parte ha considerado tambien, proponiendo un medio de hacer eleccion provisional. La materia se enlaza con el establecimiento de dos cámaras; y por eso me propongo tratarla.

Dos modos hay de cubrir la vacante accidental de que se trata. Es el primero: designar con anterioridad un funcionario, que, al llegar el caso, se encargue de la presidencia, como á su vez lo hace el presidente de la Corte. Es el segundo: practicar un nombramiento provisional en el acto de ocurrir la vacante.

El primer medio tiene varios inconvenientes. Desde luego, la designacion de un funcionario, que esté avocado á la primera magistratura, pudiera dar origen á diferencias y oposiciones apasionadas. Tambien pudiera ser un aliciente para las aspiraciones de partido, y aun para las ambiciones personales. No es exagerado decir que seria un estímulo para los trastornos públicos, y un pretexto para las frecuentes perturbaciones de la paz. No creo que la designacion del presidente de la Corte esté escenta de esos inconvenientes; pero esto mismo me induce á pensar que no es cuerdo multiplicarlos: y como no cabe duda en que con la nueva designacion se multiplican, la prudencia aconseja evitar las ocasiones y escasear los pretextos.

Otro inconveniente grave es la posibilidad de que este tercer funcionario falte tambien. Para tal evento seria necesario designar otro y no sé cuantos mas; pues bien cabe en lo posible que vayan faltando el cuarto, el quinto y así sucesivamente. Esto no es admirable; porque tanto valdría como prolongar la cadena de peligros y de ambiciones.

Creo, por tanto, que el único medio aceptable es practicar una eleccion en el caso de faltar ambos funcionarios; pero lo importante es el modo de hacerla. No debe emplearse el medio ordinario establecido en la Constitución; porque siendo lento y dilatado, determinarla un período de acefalía, durante el cual el Gobierno estaba sin cabeza. Es, pues, necesario que la eleccion provisional se haga de otra manera; y la prudencia y el patriotismo aconsejan que se procure darle toda la respetabilidad y todas las garantías posibles de acierto. Una eleccion hecha por la cámara popular llena esas condiciones; pero se obtendrán con mas amplitud encomendándola á ambas cámaras y á la Suprema Corte de Justicia, cuidando de

que emitan sus votos separadamente y teniendo por electo al que reuna mayoría. Este modo de proceder es mas conforme á la índole del sistema y garantiza mejor el acierto en la eleccion.

Respecto de lo primero debo observar: que si bien la cámara de diputados representa el elemento popular, y por lo mismo es la más apropósito para expresar el sentimiento nacional; de la misma manera la otra cámara, representante directa de los Estados, es el órgano mas adecuado para expresar el sentimiento federal. Y como el sistema de Gobierno es mixto, en su índole está que tengan participacion uno y otro elemento.

Es muy posible que las cámaras no estén de acuerdo en la designacion de personas, y esto haría imposible la eleccion definitiva. Para salvar ese inconveniente, de otra manera invencible, creo que debe darse voto á la Suprema Corte de Justicia, que es uno de los altos poderes de la federacion y que, como los otros, está formado de los elementos nacional y federal.

Contra esta intervencion de la Corte se puede objetar en primer lugar: que conferirle funciones electorales, es sacar al poder judicial de su natural esfera. Si se quiere la estricta y rigurosa observancia de los principios, el argumento es incontestable; pero tiene la misma fuerza y eficacia respecto del poder legislativo, porque este, como el judicial, no tiene por su naturaleza mision electoral. La verdad de las cosas es que, si se inviste en ciertos casos al poder legislativo con funciones electorales, no es porque en sí sea un poder electoral; sino porque altas consideraciones de interés público autorizan para atribuirle esa mision especial y vedaderamente anómala. Y como en este caso militan tambien esas razones respecto del poder judicial, no debe ponerse reparo para darle la misma mision especial.

Puede tambien decirse que, por la naturaleza de sus funciones, el poder judicial está llamado á ser meramente pasivo y abstenerse de toda participacion en la política. Esta objecion tiene dos contestaciones. En primer lugar: no es exacto que el supremo poder judicial de la federacion sea meramente pasivo: su calidad de intérprete final de la Constitucion, la facultad de definir graves dificultades políticas, y el aire marcadísimo de regulador supremo que ellas le dán, no hay duda que lo constituyen verdadero agente político. En segundo lugar: tampoco es exacto que, al ejercer funciones electorales, obre en calidad de poder político. Ojalá y estuviera sancionada la existencia libre y franca del supremo poder electoral. Pero entre nosotros apenas se halla en embrion; y lo que realmente tenemos es un uso imperfectísimo del sufragio popular. Entre nosotros se puede decir con toda propiedad, que, al elegir á sus mandatarios, el pueblo no constituye un poder político. Y siendo así ¿por qué hemos de considerar como mision política la de una ó mas corporaciones, llamadas á sustituir al pueblo, en un caso dado, en el ejercicio de su derecho. No: el acto de practicar una eleccion no importa el ejercicio de un poder político; y por consiguiente es vano el temor de que la Corte tenga ingerencia en la política.

En cuanto al segundo punto: si en la eleccion provisional del Presidente se busca la mayor respetabilidad y la mas fundada esperanza de acierto, no es dudoso que dos corporaciones llenarán ambos objetos mejor que una; tres mejor que dos; y esto con mas razon, cuando la tercera, aunque menor en número, es nada menos que uno de los altos poderes federales.

Creo, por esto, que el medio propuesto es superior á cualquiera otro en punto a conveniencia y seguridad. En cuanto á rigorismo de principios repetiré, que, si se sale de su estricta observancia encomendando la eleccion á una cámara, debe preferirse que la hagan ambas y la suprema corte de justicia; porque el desvío de los principios es el mismo y las garantías aumentan:

Réstame solo indicar el siguiente sencillísimo plan de ejecucion. Al ocurrir una vacante, la cámara popular fijaria dia y hora para la eleccion. En ese dia y á esa hora las cámaras y la corte, cada una en su local respectivo, procederian á la votacion, levantando en el acto la respectiva acta. La corte en sesion permanente esperada las actas de las cámaras: si de estas y la de la misma corte resultaba eleccion, la declararia desde luego: si nadie habia reunido dos votos, la corte eligiria entre los dos designados por las cámaras, y el electo seria el Presidente provisional.

La mision de computar votos y elegir en caso de discordancia, se puede dar á cualquiera de las cámaras. Si he preferido darla á la corte, es porque, en caso de discordar los tres votos, debe escluirse uno; y he creido conveniente que se dé preferencia á los de las cámaras.

PÁRRAFO V

EL PROCEDIMIENTO POLÍTICO

La comision que formó el proyecto de Constitucion, al ocuparse del modo de corregir las faltas de los funcionarios públicos, quiso adoptar la institucion del Impeachment, que los americanos á su vez hablan tomado de la legislacion inglesa.

Sabido es que Inglaterra tiene establecido, y viene practicando desde muy remotos tiempos, un modo especial de juzgar á los funcionarios públicos; y que semejante institucion ha sido un resorte poderosísimo, para el doble efecto de contener los abusos y estimular las virtudes de los funcionarios. Sabido es tambien que los Estados-Unidos adoptaron la misma institucion, aspirando á iguales resultados, y que de hecho los han obtenido.

Sin embargo, entre el impeachment inglés y el americano, hay una diferencia muy sustancial, que es preciso consignar. El impeachment inglés es un verdadero juicio en que se aplica al funcionario culpable la pena del delito cometido: el americano es un procedimiento estrictamente político, que tiene por exclusivo objeto la remocion y descualificacion del funcionario; el cual, por lo relativo al delito, queda sujeto á la jurisdiccion comun, única que puede imponer la pena correspondiente. En Inglaterra el derecho de procesar á un funcionario compete á la cámara de los comunes; y la de los lores tiene la facultad de imponer toda clase de penas, por supuesto con arreglo á las leyes: en los Estados-Unidos la cámara de representantes formula los capítulos de acusacion y el senado pronuncia sobre ellos. En Inglaterra, despues del fallo de la cámara alta, no queda por hacer mas que ejecutar la pena: en los Estados-Unidos la declaracion del senado en contra del acusado, solo produce el efecto de separarlo y destituirlo; quedando á los tribunales del órden comun la mision de castigar su delito.

En el proyecto de Constitucion se quiso, como he dicho, adoptar el sistema americano; pero fue preciso retroceder ante dos dificultades invencibles. Fue la primera: que el impeachment americano supone como condicion precisa la existencia de dos cámaras; y aunque se intentó llenar la falta de una, mediante combinaciones ingeniosas, se vió claro que estas no darian resultados satisfactorios, ni en punto á respetabilidad de la institucion, ni en punto á garantías para los acusados. La segunda razon fué: que una considerable mayoría de diputados estaba firmemente adherida á las doctrinas españolas, las cuales, no conociendo el procedimiento estrictamente político, no sabian ver las faltas de los funcionarios públicos, sino como delitos que debian ser castigados conforme á las leyes; es decir, como meras responsabilidades.

Fué preciso adoptar otro sistema, en que se hizo, por decirlo así, una amalgama de las legislaciones inglesa, francesa y española. Se estableció diferencia entre delitos oficiales y delitos comunes: de unos y otros conoce la cámara como jurado de acusación; pero con la importante diferencia de que, en los primeros pronuncia sobre la culpabilidad del acusado, mientras que en los segundos se ciñe á declarar que pueden proceder en su contra los tribunales. No hubo necesidad de establecer jurado de sentencia para los delitos comunes; porque el conocimiento en todo, incluso la sustanciación, corresponde á los tribunales. Para los delitos oficiales es jurado de sentencia la Suprema Corte de Justicia, la cual en tribunal pleno debe imponer al culpable la pena designada por la ley. Tal es el sistema sancionado por la Constitución de 1857. En su ejecución ha tropezado con la falta de la ley penal. Se han pronunciado algunas sentencias, ejerciendo el jurado el arbitrio judicial; pero esto es una infracción de la Constitución, que exige la aplicación de pena designada por la ley.

La comisión de puntos constitucionales propone ahora una reforma, contraída á que la cámara federal asuma las funciones que están encomendadas á la suprema corte de justicia. Es oportuno examinar esta materia á la luz de los principios y tal es el objeto de que me paso á ocupar.

Si se tratara de un procedimiento exactamente político, yo no tendría inconveniente en que se encomendase á ambas cámaras; siendo una jurado de sustanciación y la otra de resolución. No adopto en cuanto á detalles el sistema americano; pero aceptando el principio fundamental, daría á la cámara popular la facultad de instruir el proceso y proponer la destitución é inhabilitación del acusado, y atribuiría á la federal el derecho de acordarlas. La declaración no produciría mas efecto que esa destitución y esa inhabilitación; pero impondría á la justicia ordinaria la obligación de proceder de oficio (menos en el caso de ofensa privada) al encausamiento y castigo del culpable.

He dicho que aceptaría este sistema para un procedimiento estrictamente político; lo cual quiere decir tanto, como que separaría este del juicio criminal. He aquí mis fundamentos:

En las faltas de los funcionarios públicos hay que considerar separadamente dos distintos males: primero, el trastorno de la administración pública y la violación de los deberes oficiales: segundo, la ofensa á la sociedad en general, ó en términos jurídicos, el delito en sí mismo. Para lo primero debe usarse el procedimiento político: para lo segundo el enjuiciamiento criminal. El primero no es propiamente judicial, porque no envuelve ejercicio de jurisdicción: es una atribución anómala, que yo llamaría de policía política, y que sin duda tiene grande importancia para el orden público. El segundo entraña jurisdicción en su acepción propia y legítima, y por lo mismo entra exactamente en la esfera del poder judicial. Por esto creo que el procedimiento estrictamente político puede y debe ser atribuido á las cámaras; pero ponerlas á juzgar la causa criminal es, á mis ojos, tanto como infringir el principio de división de poderes.

Y no solo hay que considerar la infracción del principio, sino además sus malas y funestas consecuencias. Es condición indispensable del recurso político que sea muy expedito y de fácil ejecución: por el contrario la acción criminal debe ser seguida con arreglo á las formas y trámites legales; porque aquellas y estos constituyen la garantía, tanto de la sociedad como de los acusados. Por consiguiente, unir ambos procedimientos, es alterar la naturaleza y frustrar el objeto del primero; y es á la vez desvirtuar al segundo y acaso pervertir su marcha. Se desnaturaliza el primero, porque se le sujeta á las reglas comunes de los juicios, cuando no debe ser más que una apreciación política meramente prudencial, si bien fundada en consideraciones de justicia; y se frustra su objeto, porque el principal es la oportunidad, que de seguro se pierde por las demoras y dilaciones que son indispensables en el enjuiciamiento común. Se desvirtúa el segundo; porque la sola idea de ver un delito bajo su aspecto político excluye la calma é imposibilidad con que debe procederse á su averiguación y castigo; y se pervierte su marcha, porque la actividad y energía con que es preciso obrar en política, dan al proceso cierta precipitación, que no se aviene con el reposo y tranquilidad de ánimo que debe caracterizar á los jueces.

Medítese si es tan fácil obrar desapasionadamente en política; y cuales son las consecuencias de una marcha apasionada en el orden judicial. Sobre todo estimaría yo se meditase bastante, que la naturaleza ha establecido una gran diferencia entre la marcha política y la judicial, y por consiguiente entre la conducta que deben seguir los respectivos agentes. La marcha política es discrecional, sin más condición que la de obrar dentro de los límites constitucionales: la judicial debe estar sujeta á fórmulas, á trámites precisos, á reglas invariables. Esto prueba hasta la evidencia que un procedimiento político-judicial es un conato irrealizable de adunar la acción discrecional con la estricta reglamentación; pero en realidad no viene á ser más, que la desnaturalización de uno y otro principio.

Ahora: fijada la diferencia que real y positivamente existe entre el carácter político de una falta y su carácter criminal, se comprende muy bien que, considerada bajo el primero, sea examinada y reprimida por corporaciones estrictamente políticas, que obren en el orden discrecional que su naturaleza exige. ¿Pero en qué buena razón puede fundarse que conozcan á la vez de esas faltas, y, lo que es más, las castiguen en su calidad de delitos? En ninguna absolutamente.

Por el contrario: si el interés político consiste en cortar los males que con su conducta está causando un funcionario, é imposibilitarlo para que siga abusando, y esto se consigue con el procedimiento meramente político, la razón y la conveniencia pública aconsejan adoptarlo. Es justo que la conducta de ese funcionario sea examinada también como delito: esto es lo que harán los tribunales competentes, en ejercicio de su jurisdicción; y lo harán inmediatamente después de concluido el procedimiento político. Así se logrará la inmensa ventaja de que ambos medios sean eficaces y provechosos. Lo será el procedimiento político; porque libre de las trabas y moratorias de los juicios, expedito en su marcha y pronto en sus resultados, será, como su naturaleza lo exige, la expresión

de la conciencia pública, manifestada por los órganos mas respetables y caracterizados. El juicio criminal no saldrá de su natural esfera; no se complicará en la suerte azarosa de los actos políticos, ni servirá de rémora á la celeridad de estos.

En cuanto á los fueros de la justicia, no es lícito dudar que con esta separacion quedan mucho mejor asegurados. En el procedimiento político-judicial la justicia puede frustrarse por la elevacion, por el poder, por la influencia del acusado. No así despues del procedimiento político; porque ese acusado ya ha descendido de su puesto, bajado del poder y perdido ó al menos disminuido su influencia y su prestigio.

Por lo dicho se vé que no estoy de acuerdo con la comision. Su pensamiento tiene para mí, sobre el inconveniente que acabo de mencionar, el de investir á una de las cámaras con facultades propiamente judiciales; y este es otro inconveniente muy grave. Conforme á la Constitucion, la imposicion de penas propiamente tales es exclusiva de poder judicial. Es verdad que ella misma faculta al administrativo para imponer penas correccionales; pero ni unas ni otras permite al legislativo, por la razon poderosísima de que, reunir la facultad de decretar penas con la de aplicarlas, es crear la mas ruda y violenta de las tiranías. En el sistema de la comision la cámara federal reuniria ambas facultades; y con ese solo hecho quedarian nulificados, el art. 50 que establece la division de poderes y el 21 que declara exclusiva del judicial la facultad de imponer penas.

En el caso, que no espero, de conservar el procedimiento político-judicial, seria menos malo, y se acercaria mas á los principios, que la suprema corte de justicia continuase siendo jurado de sentencia. Se podria entonces formar con ambas cámaras el jurado de calificacion, cuidando de que en lo posible obrase en la sola esfera política; y se podria reformar al de sentencia, de manera que fuese y obrase, como debe ser y obrar el poder judicial. Esto no quitaria á la institucion su carácter equívoco y peligroso; pero se desviaria menos de los preceptos constitucionales y daria mas garantías.

Repetiré para concluir: que lo lógico, lo constitucional, lo justo y lo conveniente es que las faltas, en su aspecto político, sean vistas y corregidas política y prudencialmente; y en su carácter criminal juzgadas y castigadas conforme á las reglas judiciales y por los tribunales respectivos.

PÁRRAFO VI

REFORMAS DE LA CONSTITUCIÓN

Entre los buenos pensamientos que la Constitución mexicana tomó de la de los Estados-Unidos del Norte, debe contarse el contenido en el artículo 127 de la primera. Como las obras de los hombres no son perfectas; y como los cambios de circunstancias pueden inducir la necesidad de alterar ó modificar las instituciones políticas, nada es mas justo que dejar abierta una puerta para las reformas de la Constitución. Pero como toda alteracion provoca una crisis; y como de dar muchas facilidades puede resultar el grave mal de que se estén cambiando con frecuencia las instituciones; de ahí la necesidad de establecer ciertos requisitos, que, dificultando las reformas, solo permitan que sean hechas cuando las reclama la opinion de una manera inequívoca. México adoptó en general el pensamiento de los Estados-Unidos; pero en su desarrollo ha establecido diferencias sustanciales, que es preciso marcar.

En los Estados-Unidos hay dos modos de proponer reformas, y dos tambien de acordarlas. La iniciativa puede partir, ó del congreso de la Union, ó de la legislatura de los Estados. Cuando el congreso, por dos tercios de votos, acuerda una reforma, necesita ser aprobada por tres cuartas partes de legislaturas. Cuando dos tercios de legislaturas están de acuerdo en la necesidad de hacer una reforma, el congreso tiene que convocar una convencion que la formule; y acordada por esta, debe ser ratificada por tres cuartas partes de convenciones de los Estados.

Este doble modo de iniciar y de acordar reformas á la Constitución, se funda en la mas estricta justicia y tiene ademas en su apoyo la conveniencia y la equidad. Si la Union y los Estados tienen igual derecho para aspirar á la perfeccion del sistema, deben tener igual aptitud para proponer reformas que tiendan á ese objeto. Si la Constitución es un pacto que contiene obligaciones y derechos de la Union para con los Estados y viceversa; de aquí se sigue que las reformas acordadas por el congreso deben ser ratificadas por las legislaturas de los Estados. Se sigue tambien que las acordadas por las legislaturas se ratifiquen por el congreso, y así lo habria establecido la Constitución americana; pero tropezó con una dificultad invencible. Las legislaturas pueden estar de acuerdo en un mismo pensamiento, pero siendo posible y casi seguro que lo expresen de distintas maneras, ó que difieran en circunstancias ó en condiciones, el congreso no podria votar los distintos textos. Entiendo que por esta razon se dispuso, que una Convencion general formulase las reformas y las ratificaran Convenciones particulares de los Estados. Lo que principalmente he querido observar es, que en los Estados Unidos, tanto el congreso de la Union como las legislaturas de los Estados tienen derecho de proponer reformas.

Comparando este sistema con el nuestro, resultan las siguientes diferencias: 1ª. Nosotros, á diferencia de los americanos, solo al congreso de la Union hemos concedido el derecho de introducir reformas. 2ª. Como consecuencia de la anterior, nos son desconocidas las convenciones generales y particulares. 3ª. Nosotros exigimos la ratificacion de la mayoría de legislaturas, mientras los americanos requieren la de tres cuartas partes. 4ª. Aunque como los americanos exigimos dos tercios de votos en el congreso, hay la diferencia de que ellos tienen dos cámaras y nosotros solo una.

No tengo embarazo para confesar que el sistema americano es mas lógico, mas justo y ofrece mayores garantías. Es natural se me pregunte: como, con este convencimiento, he votado el nuestro. Contesto francamente: que es uno de los sacrificios hechos ante el interés de completar y consolidar la reforma social. Diversos principios importantes, derechos preciosísimos, y entre ellos la libertad de conciencia, no están reconocidos en la Constitucion: los esfuerzos que se hicieron para darles en ella el lugar preferente que deben ocupar, fracasaron ante una resistencia invencible. Ya veremos adelante como con la mira de conquistarlos, se dió al poder legislativo la estructura, mas bien de una convencion, que de un poder normal. Para aprovechar un tiempo preciosísimo, era preciso aventurar algo: para disminuir las trabas, era lógico aumentar las facilidades. Esto no debe parecer extraño; porque se tenia fé en que, consumada pronto la revolucion, habria tiempo para perfeccionar la marcha normal. Ahora ya es oportuno: y supuesto que se trata de mejorar las instituciones, no debe olvidarse este punto importantísimo.

Me atrevo á proponer que se haga al artículo 127 de la Constitucion la siguiente reforma. En lugar de las palabras "mayoría de las legislaturas" se pondrá: "dos terceras partes de las legislaturas."

Tambien propongo la siguiente adicion: "Cuando dos terceras partes de legislaturas estuvieren de acuerdo en la necesidad de hacer alguna adicion ó reforma, el Congreso de la Union la formulará; y si la reforma fuere aprobada por el Congreso siguiente y las Legislaturas, en los términos arriba prescritos, formará parte de la Constitucion."

Reformado así nuestro sistema, difiere del americano, en que la mision dada por el segundo á las convenciones general y particulares, se encomienda por el primero al congreso y á las legislaturas. Pero conviene fijar la atencion en que un congreso formula la reforma y el siguiente la vota. Esto dará por resultado que el segundo venga ya con la mision especial de votar la reforma; lo cual hasta cierto punto, es darle para ese objeto, el carácter de convencion. Entre tanto, es natural que se renueven las legislaturas, y las nuevas vendrán tambien con la misma mision especial; resultando así que, en el fondo, siempre se ejecuta el pensamiento americano.

Otra diferencia consiste en que la Constitución americana exige la ratificación de tres cuartas partes de legislaturas, y yo propongo dos terceras. Me fundo para esto en la consideración de que, exigiendo tres cuartas partes, el acuerdo es estremadamente difícil, y una insignificante fracción puede frustrar el pensamiento de la inmensa mayoría. Dos tercios es una garantía bastante, y es también el mayor sacrificio que racionalmente puede imponerse á la opinión general.

Con la presente materia se enlaza otro punto de grave interés, y sobre el cual se ha guardado hasta hoy completo silencio. Es el siguiente: ¿Cómo debe entenderse la aprobación de las legislaturas? ¿Tienen precisión de votar sencillamente sí o no sobre las reformas formuladas por el congreso, ó pueden hacer enmiendas? La cuestión es grave, porque uno y otro extremo tienen sus inconvenientes; pero ateniéndome á los principios, estoy por el segundo. Diré en compendio de mis razones: La manera de presentar un pensamiento entra por mucho en la bondad del pensamiento mismo. Una idea amplia, expresada con restricciones, pierde esa amplitud. Una idea, que por sí es limitada, no puede expresarse con amplitud, sin alejarse de la verdad. Sobre todo, un voto obligado no expresa bien el juicio de quien lo emite: si se estrechara á las legislaturas á votar simplemente por sí o no, sucedería en muchos casos, ó que votasen en pró ideas cuyo desarrollo no les parecía bueno, ó que por no aceptar ese desarrollo votasen contra ideas en cuyo fondo estaban de acuerdo. Si se aspira á la perfección y se cree que ella está en el acuerdo entre el congreso y las legislaturas, es preciso que este sea real, efectivo y completo. De otro modo el voto de las legislaturas deja de ser libre; porque no expresan su pensamiento tal cual es.

No es esta una mera opinión mía. En los Estados-Unidos las legislaturas, ó bien las convenciones, tienen el derecho de hacer enmiendas; y la reforma no surte sus efectos; sino cuando se ha logrado un perfecto acuerdo. De esto tenemos un ejemplo muy notable en la ratificación de la Constitución. Suscitada la cuestión sobre si debía ser ratificada en su conjunto, ó si las convenciones podían hacer enmiendas, se reconoció que los Estados tenían ese derecho; y si se consintió en ratificarla toda, ha sido un sacrificio convencional, fundado en la necesidad de no esponer á mas azares el establecimiento del gobierno nacional. Este mismo sacrificio está probando la verdad del principio, que por otra parte no se puede desconocer sin injusticia.

PÁRRAFO ADICIONAL

En vista del empeño con que el congreso de la Unión precipita el negocio de las reformas, es de temer que no se dignen considerar las cuestiones contenidas en esta tercera parte; pero confiando en que las legislaturas no estarán tan de prisa, me atrevo á esperar que les consagren toda la atención y estudio que reclaman. Si las creen graves é importantes, como realmente lo son, tienen

expedito su derecho; y no dudo que, sin consentir en que se hagan las reformas (como suele decirse) de golpe y zumbido, se esforzarán porque con ellas se consiga armonizar las instituciones, llenar sus vacíos y corregir sus defectos. Creo que aspirarán, como es justo, á que estas reformas sean las últimas, al menos por muchos años, para no estar conmoviendo á cada paso los cimientos del edificio político.

Mucho sentiré que esta alusion hiera la suceptibilidad de algunos ciudadanos diputados; pero aunque con igual sentimiento, necesito explicar, que solo puedo comprender su apresuramiento, suponiendo que se desea ocupar la mayor parte del presente período de sesiones, tratando materias distintas de los presupuestos. Para esto deben tener sus razones: lo que yo alcanzo á ver claro es, que se precipitarán las reformas, á pretesto de dejar tiempo para los presupuestos; y estos se votarán precipitadamente en muy pocos días, porque el período es improrrogable.