

El peligro de la Cámara única viene así envuelto en el predominio del Congreso, amenazando con todos los males que le son inherentes, y con la violación del sistema constitucional. Quizá la subordinación del Senado, en los países europeos regidos por gobiernos de Gabinete, dependa en mucho del origen hereditario ó menos popular de sus miembros; pero no es ese el motivo único ni probablemente el principal. La causa primera está en que un cuerpo, cuanto más numeroso, es más imprudente, más audaz y más irresponsable; el Senado tiene que acogerse á la prudencia para evitar fricciones de trascendencias graves, y la prudencia está siempre en las fronteras de la debilidad.

CAPITULO XII

Las armas del Congreso

I

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

A efecto de impedir el abuso de la función legislativa, así para preservar las instituciones como para dar medios de defensa al Ejecutivo, se ha apelado á la renovación frecuente de los diputados, que pone á la opinión pública en ocasión de declararse en pro ó en contra de su política, confirmándoles ó retirándoles sus poderes. Los electores son los mejores jueces para resolver los conflictos entre el Presidente y las Cámaras; pero esto supone una opinión pública vigilante, celosa y activa, que para nosotros deja el remedio entre las teorías falaces en que ya abundamos. La ley inconstitucional cae bajo la acción de la justicia federal que

restablece los principios violados; pero los medios de limitación que se buscan deben referirse á la función legislativa en el momento de trabajo y no á las leyes que han sido ya aprobadas.

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

El Presidente de la Unión americana tiene, con respecto á las sesiones del Congreso, dos facultades de gran valor. Puede por sí solo convocar á una ó á las dos cámaras á sesiones extraordinarias, y como previamente se fijan las materias que han de tratarse en ellas, el Presidente, que carece de la facultad de iniciativa, puede por este modo, no sólo iniciar leyes, sino obligar al Congreso á estudiar y resolver un asunto de manera especial, como objeto único de su reunión. Puede también cerrar las sesiones ordinarias cuando lo juzgue oportuno contra la voluntad de la Cámara de Diputados, si el Senado está de su parte; porque el Congreso no tiene día fijo para concluir sus trabajos, y si las dos cámaras no se ponen de acuerdo para determinarlo, el Presidente resuelve el conflicto. No hay para qué aquilatar la importancia que llega á asumir esta atribución para contener á una cámara en circunstancias difíciles, ó cuando hay motivos para temer excesos legislativos ú hostilidades apasionadas y crecientes. El abuso del Ejecutivo no es fácil, puesto que se ha de contar con la aquiescencia del Senado para dar fin al período de sesiones; pero este cuerpo,

que raras veces se afecta con las agitaciones de la asamblea popular, no negará su concurso al Presidente cuando obre inspirado por las exigencias de la tranquilidad pública ó por intereses de política sana.

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

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

El Presidente americano convoca, por su propia autoridad, á una ó á las dos Cámaras para un período extraordinario de sesiones, determinando los asuntos que han de ser materia de sus tareas; la Constitución, al atribuirle esta facultad, le deja la responsabilidad de su ejercicio, precisamente porque no lo sujeta á condición nin-

guna; sólo indica que la convocación debe hacerse en **extraordinarias ocasiones**, es decir, en casos que justifique una necesidad de los negocios públicos y cuya calificación se encomienda al hombre que ha merecido la confianza de la Nación para el más elevado puesto. Pero nótese que no sólo hay en esto de importante que el Presidente obra en esta atribución por su propia autoridad y sin taxativas ni obstáculos, sino que hay impotencia constitucional en las cámaras para reunirse extraordinariamente por su propio acuerdo. Su soberanía consiste en la libertad de sus deliberaciones y en la independencia de su voto; pero el abuso legislativo y las confabulaciones para intrigas políticas no encuentran facilidades en medio de estas sabias disposiciones.

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

El Ejecutivo puede proponer á la Comisión Permanente la convocación del Congreso; pero es ella la que tiene la autoridad de aprobarla y puede negarle su aquiescencia ó modificar á su arbitrio la materia de las sesiones, la fecha de la apertura ó la duración del período. Y hay más todavía como obstáculos al Presidente: para aprobarse el proyecto de convocación, se requiere el voto de dos tercios de los miembros presentes, exigencia no di-

ficil de satisfacer cuando la iniciativa es de la Comisión misma, que en reunión plena sólo cuenta veintinueve representantes, entre quienes, por lo mismo, el acuerdo es muy posible; pero que deja para las iniciativas del Gobierno muy escasas probabilidades de aceptación en épocas de soberbia congresionista ó de relaciones no muy serenas entre los dos Poderes. En nuestra historia tenemos un caso elocuente: en Julio de 1861, el Congreso se reunió en sesiones extraordinarias con el fin concertado de depouer al Presidente Juárez.

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

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

II

Tomada de la Constitución americana tiene la nuestra un precepto indispensable, que adoptaron también las de varias naciones del Sur, y que de seguro ponen en práctica en virtud de principios más generales aun las repúblicas que no lo copiaron en su expresión concreta. Nos referimos á la amplia facultad legislativa que contiene la fracción XXX del artículo 72, y que autoriza al Congreso "para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes (las del Congreso mismo) y todas las otras concedidas por esta Constitución á los Poderes de la Unión."

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

La fracción citada marca un límite al legislador, puesto que da á las leyes el objeto de "hacer efectivas" las

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

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

Pero no hay necesidad de casos tales (nada raros por cierto), para que la influencia de la facultad legislativa á que aludimos se haga sentir, falseando los principios cardinales de la organización constitucional; basta la acción libre del Poder Legislativo, su vida real, que es to-

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

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

La fracción II del artículo 85 faculta al Presidente "para nombrar y remover libremente á los empleados de la Unión en general, siempre que su nombramiento ó remoción no se determinen de otro modo en las leyes; lo que equivale á poner á discreción del Congreso la ampli-

tud de la libertad que se da al Ejecutivo. La ley puede poner fuera del alcance de éste á todos los empleados que, por la naturaleza de sus funciones, deben estarle subordinados, y con un poco de imprudencia, de hostilidad ó de prurito de mando, es posible que coloque á los subalternos en condiciones de relajar toda disciplina y aun de alzarse á la insolencia.

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

La ley puede en México someter muchos de los nombramientos del resorte del Ejecutivo á la aprobación de una Cámara, dejarle sólo la elección en terna que le presenten los jefes de oficina, darle apenas una intervención secundaria en cualquier forma ó conferir á autoridad distinta, sin noticia del Presidente, la designación de los empleados; puede reducir, en términos análogos, la facultad de removerlos ó negársela absolutamente, privándolo de un poder que, si absoluto amenaza á los empleados, debilitado desconcierta los servicios en que descansa toda la administración pública. Si se adoptan resoluciones como éstas, la posición del jefe del Gobierno llega

á ser humillante y comprometida con sus propios inferiores, á punto de que si por este camino el Congreso se propusiera una campaña de hostilidades, no es fácil que hubiese hombre que aun por apego al cargo se resolviera á resistirla.

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

La facultad amplia del Presidente, que la Constitución americana quiso limitar, surtió malísimos efectos mientras se mantuvo sin restricciones por falta de leyes reglamentarias. El principio proclamado y puesto en vigor en la época de Jackson, de que "los despojos de los vencidos pertenecen al vencedor," se realizó en forma brutal durante mucho tiempo, removiéndose al triunfo presidencial de un partido á casi todos los funcionarios empleados de la administración anterior. El procedimiento no sólo era una práctica de irritante injusticia que privaba al buen servicio de las ventajas del estímulo en los empleados inferiores, sino que fué la causa de que la codicia de los empleados se tomara como resorte para mover la política baja de la lucha electoral, poniendo de un lado á los millares de individuos que poseían los empleos y del otro á los más numerosos aún que esperaban, con el triunfo, su parte en el botín. La corrupción cundió en los servi-

cios inficionados de política, y la política rebajó sus medios en la proporción en que rebajó sus móviles. La materia llegó á ocupar la atención especial de los hombres de gobierno; así las leyes han exigido exámenes de aptitud á los aspirantes á empleos de cierta clase, y en los comienzos del siglo, 43,000 de ellos estaban sometidos á esa regla de los 130,000 civiles que se calculaban en el Gobierno federal (*). Aún quedan muchos sin esa garantía; pero aparte de la obra de las leyes, han ganado bastante las costumbres en pro de la moralidad antes desconocida en la distribución de los cargos.

Entre las sorpresas que á nosotros nos guarda la lucha electoral democrática, es muy probable que esté la aparición de los "despojos" á la americana, porque, más que una invención, son un producto espontáneo del sistema, cuyo crecimiento, antes que las leyes, estorban en los países cultos la moralidad social y la energía siempre en vela de la opinión pública. Pero mientras la elección popular nos trae esas revelaciones, notemos que á realizarla se ha resistido siempre la fuerza preponderante del Ejecutivo, y que entre los elementos de su fuerza, es quizá el primero la facultad de remover á muchos millares de asalariados. El afán de conservar ó de adquirir un cargo que asegure un sueldo, mueve á un ejército numeroso en todos los países, y mucho más en un país pobre de empresas y trabajos privados, falto de estímulos para la iniciativa personal y poblado por gentes que tienen, por tradición y por herencia, más apego á la tranquilidad con estrecheces que audacia para perseguir las mejores esperanzas eventuales. Este afán es el que produce la sumisión temerosa de la legión de empleados y la su-

(*) Bryce. The American Commonwealth. Vol. II, pág. 140.