

misión codiciosa de cientos de millares que quieren sustituirlos.

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

Sin embargo, la americana tenía menos que temer de la libertad legislativa, porque el veto presidencial es en ella tan fuerte, que modera la acción del Congreso y puede contener sus agresiones, en tanto que en la nuestra apenas si puede llamarse veto porque se asemeja y sustituye á esa alta prerrogativa. Lo cierto es que sólo se

salvan los dos escollos por medio de leyes que dicten el buen sentido, el interés del bien público y el sentimiento de justicia para con los que se consagran al servicio del Estado, y leyes así pueden esperarse de la cooperación de los dos Poderes; mas no del arbitrio de uno solo.

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

III

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

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

Es frecuente en las constituciones de los diversos países, la regla de que toda iniciativa que se refiera á impuestos se examine primeramente en la Cámara de Di-

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

El presupuesto de egresos se presenta por el Ejecutivo

á la Cámara el penúltimo día del primer período de sesiones; es decir, el 29 de Abril y pasa á una comisión especial de cinco miembros que la examinan durante el receso y han de presentar dictamen el 17 de Septiembre, segundo día del segundo período. Aprobado, pasa directamente al Ejecutivo para observaciones, sin intervención del Senado, cuyo espíritu de moderación y prudencia se considera innecesario cuando se trata de establecer la inversión de los fondos públicos, producto del sacrificio exigido á los contribuyentes.

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

Ignoramos en dónde fué á tomar el legislador inspiración para este precepto, que es, por otra parte, de una inconsecuencia que raya en contradicción. No se aviene

(*) Wilson.—Congressional Government.—Chap. II.

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

No sabemos de qué será capaz una Cámara de Diputados con independencia de acción respecto al Ejecutivo, y con los ojos vueltos de continuo á su distrito electoral de quien espera la renovación de sus poderes; pero tenemos, para conjeturas, el ejemplo de Francia, cuyo presupuesto, de año en año aumentado, toca ya en los cinco mil millones de francos, en mucho por razón de la solicitud que cada diputado manifiesta por favorecer las obras benéficas de su distrito, lo que produce una alza de gastos por concesiones recíprocas de los representantes. Y luego la Cámara popular, por su psicología de colectividad y sus procedimientos de oratoria efectista cede fácilmente á las insinuaciones de la piedad, que con frecuencia es generadora de injusticias y de ilegalidades, sobre todo cuando se la puede satisfacer con los fondos públicos (*). El Ejecutivo sin Senado que lo ayude ni veto que lo proteja, tiene que ceder y que aceptar.

(*) El año próximo pasado, la Cámara incluyó en el presupuesto tres-

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

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

Si con el presupuesto la Cámara popular tiene en sus manos el poder de trastornar todo el plan administrativo del Gobierno, necesariamente ligado con los gastos que se consultan para el año siguiente, si puede modificar todo el sistema del servicio público encomendado al Ejecutivo y en que la acción expedita y eficiente de éste se funda, en el examen de las cuentas que abarcan todo el movimiento de los caudales de la Nación (y de que es tan fácil hacer desconfiar á la opinión del vulgo), la honorabilidad de la administración y el prestigio de su jefe quedan á merced de la Cámara, que puede hacer sospechosa la conducta del Gobierno con sólo diferir la aprobación so pretexto de inversiones que no se explican, ó

cientos mil pesos para alimentar á los alumnos pobres de las escuelas primarias del Distrito Federal, sin tener cuenta de que los fondos son de la Nación y de que hay miserables en las escuelas de todo el país. Los creadores fueron muy aplaudidos por el auditorio emocionado.

puede hacer que resueltamente se condene de equívoca ó de culpable, consultando investigaciones maliciosas. En ningún otro caso se presenta el Ejecutivo en desamparo igual, frente á una Cámara hostil por disensiones políticas que son poderosas para hacer buenos todos los medios de ataque, ó frente á una asamblea que, aspirando á ser única en el mando, trate de sojuzgar á quien lo comparte con ella. No es legalmente posible la interposición del veto ineficaz que la Constitución le atribuye, porque la resolución se dicta en un simple acuerdo; y aun si lo fuera, moralmente no tendría valor sino para poner en ridículo al gobernante que con su propia oposición quisiera defenderse. La intervención del Senado es indispensable, como única garantía para el Ejecutivo, contra abusos posibles siempre, y ciertos en días de conflicto, á la vez que como una seguridad que se añade á la cuidadosa revisión de las cuentas. Es también útil para no alimentar en una asamblea el sentimiento de la superioridad de su poder y de la posibilidad de su imperio.

IV

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

Este punto dió mucho que trabajar y que discutir al Congreso Constituyente. La comisión especial consultó en su proyecto la creación de un tribunal de acusación, compuesto de un representante de cada Estado nombrado por las Legislaturas y que debía tener sesiones durante un mes de cada año. El capítulo, declarado sin lugar á votar, volvió á la Comisión, que presentó dictamen nuevo en la sesión del 27 de Noviembre, proponiendo como jurado de acusación un tribunal compuesto de doce diputados,

y reservando el juicio á la Cámara en pleno. Sólo se adoptó el primer artículo, y fué en vano que modificara su plan doblando el número de representantes para el jurado, pues el proyecto se desechó otra vez. En la sesión del 10 de Diciembre, el diputado Castañeda presentó un proyecto y al día siguiente propuso el suyo Villalobos; por último, Castañeda trajo de nuevo el que antes presentara, modificándolo en varios puntos, y el Congreso, quizá instado por la premura del tiempo ó cansado de discusiones que se repetían sobre cada proyecto, aprobó el de Castañeda en pocos minutos y sin discusión ninguna.

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

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

Cuanto á antecedentes en nuestra propia legislación

fundamental, los teníamos en el mismo sentido. La Constitución de 1824 daba competencia á cualquiera de las dos Cámaras para declarar con lugar á formación de causa por dos tercios de votos, dejando el juicio á la autoridad competente; las leyes constitucionales de 1836 exigían la acusación de la Cámara popular. ¿Por qué la Constitución de 57 rompió con el ejemplo de su modelo, que reproducía su inteligente comisión, y desechó los precedentes que tenía en las leyes del país? Probablemente por el espíritu congresista que dominaba en la asamblea. Contra el proyecto en estudio, que atribuía á una comisión la facultad de resolver sobre la procedencia de la acusación, dejando al Congreso la de fallar sobre culpabilidad, se pronunció Castañeda, proponiendo que la Asamblea resolviese sobre la culpabilidad y la Corte Suprema aplicase la ley penal. Ocampo, con la claridad de entendimiento que mostró siempre en los debates, marcó la diferencia entre los dos sistemas que parecía no entender el Congreso, y después de explicar que se trataba de dos temas distintos, dijo al terminar: "Si la Cámara desecha la idea del juicio político, la comisión estudiará el sistema propuesto por el señor Castañeda." El Congreso, pues, desechó á sabiendas el proyecto y á sabiendas adoptó la modificación. Así se separó del sistema conocido y adoptado en todas partes, y dejó en la Carta fundamental una innovación que nada tiene de recomendable. En las reformas de 1874, cuando con motivo de la creación del Senado hubo que retocar los artículos que hacen relación al juicio de responsabilidad política, pudo haberse enmendado el error; pero la costumbre de ver aquellas disposiciones como un ripio constitucional, hizo que no se fijara en ellos la atención de los reformadores y se dejaran como estaban en el original.

Conforme á nuestro sistema vigente, la Cámara po-

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

Véase lo que en la práctica puede significar este sistema. De los siete casos de responsabilidad política que han ocurrido en la República norteamericana, sólo uno se ha referido al Presidente de la República, como resultado de la tirantez de sus relaciones con una mayoría hostil en ambas Cámaras; tirantez que había sido extremada, que se mantuvo por dos años y que llegó á su período de crisis con motivo de una jira del Presidente por el país, en la que pronunció numerosos discursos poco comedidos para el Congreso. El acusado fué Andrew Johnson, contra quien se formularon once cargos de responsabilidad, entre los que figuraban: haber pretendido remover al Secretario de la Guerra Stanton, sustituyéndolo con el General Thomas, contra la ley llamada **Tenure of Office Act**, que sometía la remoción de los secretarios á la aprobación del Senado; haber intentado, por medio de órdenes

directas al General Emery, la violación de la misma ley, que, como dijimos antes, era producto de la rivalidad de los dos poderes y medio de ataque ideado por el Legislativo; haber procurado en sus discursos atraer sobre el Congreso el ridículo y el desprecio del pueblo, y otros semejantes que, como éstos, demostraban un origen de rivalidades y rencores enconados. El 3 de Marzo de 1868 la Cámara de Diputados aceptó los capítulos de acusación y dos días después pasó al Senado el expediente para el juicio. La votación se recogió el 16 del mismo Marzo con el siguiente resultado: treinta y cinco senadores votaron la condenación y diez y nueve la absolución; y como para dos tercios se necesitaban treinta y seis votos, Johnson quedó absuelto. Entre los que tuvo á su favor, siete fueron de senadores que pertenecían á la mayoría hostil y que, no obstante, fueron fieles á su conciencia y á su convicción de la inculpabilidad. "La Historia, ha dicho Foster, ha declarado ya en su veredicto que ellos salvaron al país de un precedente lleno de peligros y justificaron la sabiduría de quienes hicieron al Senado el tribunal del juicio político" (*). En efecto ¡cuánto hubiera perdido la nación sentando el precedente de deponer al jefe del Gobierno por el voto de un Congreso irritado por cuestiones políticas casi personales! ¡Cuánto ganó el prestigio de sus instituciones, manteniendo con su fuerza práctica el orden constituido y la serena tranquilidad de la nación!

¿Qué pasaría en México en un caso semejante? Una simple mayoría de la Cámara popular (como la que admitió en Wáshington la acusación contra Johnson) bastaría para deponer al Presidente. Tratándose del proyecto de la Comisión de 57 que, aunque exigía la declara-

(*) Benjamín Hárrison.—«This Country of ours».—Pág. 154.

ción previa de acusación hecha por una comisión especial, dejaba á la Cámara de Diputados como tribunal para el juicio, Olvera dijo en la tribuna: "Establecido entre nosotros el juicio político tal cual lo consulta el artículo, no puede haber orden; el Presidente estará expuesto á continuas acusaciones, los conflictos entre los Poderes serán frecuentes y acaso se recurrirá á golpes de Estado." No puede hacerse ni mejor ni más breve resumen de los frutos que deben esperarse del sistema que adoptó el Congreso de 57 y conservó el de 74. Si no se han cosechado todavía, es porque el cultivo ha sido artificial. Todos los Presidentes, de Juárez á acá, han tenido la salvaguardia de la elección ficticia; un Congreso elegido con independencia de los gobiernos central y de los Estados, llegará fácilmente al conflicto, del conflicto á la acusación, y del fallo condenatorio de una Cámara sola y apasionada, surgirá, si el Presidente es fuerte ó tiene siquiera algunos batallones fieles, el golpe de Estado, antes que el acatamiento á la sentencia.