

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: 1º Las atribuciones económicas de cada cámara; 2º Sus facultades exclusivas; y 3º Las que ejercen en comun. 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, fraccion 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 á 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 intervencion á la cámara federal. Por el contrario, así como los poderes de un Estado no pueden ingerirse en la administracion interior de otro; de la misma manera, los representantes de los Estados no deben mezclarse en la administracion interior del Distrito y Territorio. La mision 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 intervencion se debe dar á la cámara popular, por la razon fundamental de que, para decretar impuestos, el Gobierno de la Union 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 razon las leyes sobre impuestos deben tener origen en la cámara popular; y á esta corresponde vigilar sobre la buena inversion de los caudales públicos.

Designaria 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, fraccion 13.)

4ª Ratificar los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos y cónsules; y de los coroneles y generales del ejército y armada nacional. (Art. 72, frac. 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 máximo de la fuerza. (Art. 72, fraccion 20.)

La razon de las fracciones primera y segunda es la misma que espresé 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 razon para atribuir las á la cámara federal es la siguiente: El gobierno de la Union, en su calidad de nacional, abraza solamente la parte de vida propia que los Estados quisieron consolidar en la Union; y las relaciones internacionales no afectan á la vida propiamente dicha, sino al bienestar, por cuanto á que una nacion viviria mas trabajosamente sin el contacto de las otras. Una comparacion aclarará mas 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 nacion, 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 Union, 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 mas respetables ante las otras naciones.

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

Respecto de los nombramientos de generales y coroneles del ejército nacional,

debe competir la ratificación á la cámara federal; porque los Estados tienen derecho para asegurarse, primero de la necesidad de hacer los nombramientos, y despues de la aptitud y méritos de los nombrados.

En cuanto á 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 á 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 á 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 mas 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.

PARRAFO III.

FORMACION DE LAS LEYES.

La formación de las leyes es uno de los objetos de mas interes. 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 opinion. La intención clara y manifiesta de esta prevención es, que el ejecutivo espese 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 mas terminante en las fracciones 5ª y 7ª. Dice la 5ª: "Si la opinion del ejecutivo fuere conforme, se procederá, sin mas discusión, á la votación de la ley." Luego la votación debe ser despues de conocida la opinion 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 opinion 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 despues 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 espresa 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 mas 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 espresos, 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 opinión: quiso que la voz del ejecutivo fuese espresada y oída sin prevención: quiso evitar el antagonismo que siempre resulta, cuando se sostiene oficialmente opiniones encontradas.

La otra observación 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 ningún gobierno moderno, y ni aún la opinión de algún 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 representación, se formara una sola corporación, con ese mismo hecho quedaría nulificada la división; y por tal motivo reconozco la necesidad de que cada cámara sea por sí sola una entidad, una corporación. Esta necesidad induce la de que las cámaras voten independiente y separadamente; porque sin esa separación de votos, resultaría confundida la representación especial de cada una y frustrado el objeto de la división. ¿Pero hay los mismos inconvenientes para que las cámaras deliberen juntas? Si no los hay, ¿resultarán ventajas de que deliberen en común? Tales son las cuestiones que me propongo ventilar, sosteniendo la siguiente proposición: No hay inconveniente de ninguna especie, y sí inmensas ventajas, en que las cámaras tengan sus deliberaciones en común.

En uno de mis anteriores artículos presenté como argumento contra el sistema de dos cámaras la observación de que, toda asamblea se posee muy fácilmente de ese sentimiento de exclusivismo, que con tanta propiedad se ha llamado "espíritu de corporación;" 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 contradicción." Indiqué los peligros á que semejante antagonismo podría 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 experiencia de todos los tiempos lo viene acreditando), que en las reuniones duraderas de hombres se contraiga cierta uniformidad de miras, cierta comunidad de intención, las cuales imprimen á esas reuniones un aire de exclusivismo, un tinte de especialidad vital, que con frecuencia las hacen degenerar en egoístas. Este defecto es más marcado y también más peligroso en las corporaciones organizadas.

Dos asambleas colocadas frente á frente y poseídas cada una de su propio espíritu, pronto acaban por convertirlo en una rivalidad sistemática. En semejante situación el acuerdo entre ambas es estremadamente difícil: el buen pensamiento de una puede ser desdeñado por la otra, sin más razón 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 el sistema de dos cámaras; y no se las doy, porque, sin combatir la institución en sí misma, solo revelan uno de los peligros á que puede estar sujeta. He pensado, entonces, que lo debido era conjurar ese peligro; y meditando sobre los medios de lograrlo, creo haber encontrado el remedio en la deliberación común. 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 más pequeño su libertad de acción; y esta demostración me parece fácil. Cuando dos individuos discuten entre sí, conservan su libertad de opinión: el objeto de la discusión no es otro que buscar la verdad por la mútua comunicación de los pensamientos. Lo mismo sucede con las corporaciones: si se trata de ponerlas de acuerdo, el objeto será tanto más fácil de lograr, cuanto más íntima sea la comunicación que se establezca. Si de ella resulta el acuerdo, el fin está logrado: en caso contrario cada una queda en posesión de su independencia y libre para obrar según sus convicciones.

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

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

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 cuestión 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 cuestión, 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 cuestión 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 molestar retrocediendo en una opinion 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 ocasion 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 explicacion 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 buscarian 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, tambien 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 detall, 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 exceptuarian 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 observaria la siguiente regla: cuando la facultad que vá ejercer el congreso fuere de la comprendida en las fracciones 1ª hasta la 9ª inclusive, 22ª, 23ª, 24ª ó 25ª 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 10ª hasta la 21ª 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 observaria 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 el 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 resolutive 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 observaria 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 pasaria 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 mayoría de ambas cámaras seria irremisiblemente una ley.

Un proyecto de ley, aprobado por la cámara cuyo voto habia sido declarado