

via 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 extraño 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 podian 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 podria precipitar á la Corte en tan extraviado camino. Aquí se puede hacer una nueva aplicacion del epigrama de Laboulaye: "Nadie es egoista ni irracional por cuenta ajena." 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 Constitucion.

## PARRAFO II.

### FACULTADES DE UNA Y OTRA CAMARA.

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 tambien cierta serie de actos cuya ejecucion le es exclusiva. Pero siempre las facultades de los departamentos ejecutivo y judicial tienen que reducirse á estas sencillísimas fórmulas: "Ejecucion 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 separacion no altera la esencia mixta del sistema; porque es racional entender que la combinacion solo se estiende á lo posible, y de ningun modo á aquello en que seria necesario alterar la naturaleza de las cosas.

Hay otra consideracion de alta política. Aunque en los gobiernos representativos la base fundamental del orden público es la division de poderes, y la consiguiente separacion de sus esferas, á veces ese mismo orden público y la conveniencia nacional autorizan cierta confusion, cierta inmixon 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: 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 asistentes, 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 máximun 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 mas 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 después 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 después 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 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 espresa la voluntad de votar. Tal distinción, sobre ser metafísica, es tambien 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.