

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.

Es preciso fijar la atencion sobre este punto; porque no solo se está obrando contra preceptos constitucionales espresos, sino ademas 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 sostiene 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 emitir las 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, sosteniendo 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 ocasion. 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 contradiccion, que la rivalidad asusa y el mal suceso suele enardecer. Dos cámaras en esa actitud, léjos 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 atencion, 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 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 liberacion 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 comunicacion 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 segun sus convicciones.

En cuanto á ventajas de la comun deliberacion, encuentro mas dificultad para enunciarlas, que para comprenderlas. Primeramente: si el espíritu de contradiccion, 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 dias; 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 corazon 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 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 paradividir 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 conviniéndose 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 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 escepcionarian 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.)

Quando, 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 extendidos 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 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

principal, sería 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 sería 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 exceptuarían de las reglas precedentes las leyes sobre impuestos y gastos y sobre admision ó formacion de nuevos Estados, para los cuales se necesitaría la mayoría de una y otra cámara. Respecto de gastos, si habia necesidad de hacerlos, el ejecutivo podría 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, podría esta última considerar de nuevo el negocio en el mismo período de sesiones. Si entonces aprobaba, su voto surtiría los efectos legales, menos en el caso de que la otra también cambiase, y salva siempre la diferencia establecida en cuanto al efecto de los votos principal y de contrapeso.

#### PARRAFO IV.

##### ELECCION 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 también, 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. } 970

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. También pudiera ser un aliciente para las aspiraciones de partido, y aun para las ambiciones personales. No es exagerado decir que sería 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 esenta 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 pretestos.

Otro inconveniente grave es la posibilidad de que este tercer funcionario falte también. Para tal evento sería 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 valdria 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