

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 había 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

debe emplearse el medio ordinario establecido en la Constitucion; porque siendo lento y dilatado, determinaria un período de acefalia, durante el cual el Gobierno estaba sin cabeza. Es, pues, necesario que la eleccion provisional se haga de otra manera; y la prudencia y el patriotismo aconsejan que se procure darle toda la respetabilidad y todas las garantías posibles de acierto. Una eleccion hecha por la cámara popular llena esas condiciones; pero se obtendrán con mas amplitud encomendándola á ambas cámaras y á la Suprema Corte de Justicia, cuidando de que emitan sus votos separadamente y teniendo por electo al que reuna mayoría. Este modo de proceder es mas conforme á la índole del sistema y garantiza mejor el acierto en la eleccion.

Respecto de lo primero debo observar: que si bien la cámara de diputados representa el elemento popular, y por lo mismo es la mas apropósito para expresar el sentimiento nacional; de la misma manera la otra cámara, representante directo de los Estados, es el órgano mas adecuado para expresar el sentimiento federal. Y como el sistema de Gobierno es mixto, en su índole está que tengan participacion uno y otro elemento.

Es muy posible que las cámaras no estén de acuerdo en la designacion de personas, y esto haria imposible la eleccion definitiva. Para salvar ese inconveniente, de otra manera invencible, creo que debe darse voto á la Suprema Corte de Justicia, que es uno de los altos poderes de la federacion y que, como los otros, está formado de los elementos nacional y federal.

Contra esta intervencion de la Corte se puede objetar en primer lugar: que conferirle funciones electorales, es sacar al poder judicial de su natural esfera. Si se quiere la estricta y rigurosa observancia de los principios, el argumento es incontestable; pero tiene la misma fuerza y eficacia respecto del poder legislativo, porque este, como el judicial, no tiene por su naturaleza mision electoral. La verdad de las cosas es que, si se inviste en ciertos casos al poder legislativo con funciones electorales, no es porque en sí sea un poder electoral; sino porque altas consideraciones de interés público autorizan para atribuirle esa mision especial y verdaderamente anómala. Y como en este caso militan tambien esas razones respecto del poder judicial, no debe ponerse reparo para darle la misma mision especial.

Puede tambien decirse que, por la naturaleza de sus funciones, el poder judicial está llamado á ser meramente pasivo y abstenerse de toda participacion en la política. Esta objecion tiene dos contestaciones. En primer lugar: no es exacto que el supremo poder judicial de la federacion sea meramente pasivo: su calidad de intérprete final de la Constitucion, la facultad de definir graves dificultades políticas, y el aire marcadísimo de regulador supremo que ellas le dán, no hay duda que lo constituyen verdadero agente político. En segundo lugar: tampoco es exacto que, al ejercer funciones electorales, obre en calidad de poder político. Ojalá y estuviera sancionada la existencia libre y franca del supremo poder electoral. Pero entre nosotros apenas se halla en embrion; y lo que realmente tenemos es un uso imperfectísimo del sufragio popular. Entre nosotros se puede decir con toda propiedad, que, al elegir á sus mandatarios, el pueblo no constituye un poder político. Y siendo así ¿por qué hemos de considerar como mision política la de una ó mas corporaciones, llamadas á sustituir al pueblo, en un caso dado, en el

PARRAFO V.

EL PROCEDIMIENTO POLITICO.

La comision que formó el proyecto de Constitucion, al ocuparse del modo de corregir las faltas de los funcionarios públicos, quiso adoptar la institucion del *Impeachment*, que los americanos á su vez habian tomado de la legislacion inglesa.

Sabido es que Inglaterra tiene establecido, y viene practicando desde muy remotos tiempos, un modo especial de juzgar á los funcionarios públicos; y que semejante institucion ha sido un resorte poderosísimo, para el doble efecto de contener los abusos y estimular las virtudes de esos funcionarios. Sabido es tambien que los Estados-Unidos adoptaron la misma institucion, aspirando á iguales resultados, y que de hecho los han obtenido.

Sin embargo, entre el impeachment inglés y el americano, hay una diferencia muy sustancial, que es preciso consignar. El impeachment inglés es un verdadero juicio en que se aplica al funcionario culpable la pena del delito cometido: el americano es un procedimiento estrictamente político, que tiene por esclusivo objeto la remocion y deseualificacion del funcionario; el cual, por lo relativo al delito, queda sujeto á la jurisdiccion comun, única que puede imponer la pena correspondiente. En Inglaterra el derecho de procesar á un funcionario compete á la cámara de los comunes; y la de los lóres tiene la facultad de imponer toda clase de penas, por supuesto con arreglo á las leyes: en los Estados-Unidos la cámara de representantes formula los capítulos de acusacion y el senado pronuncia sobre ellos. En Inglaterra, despues del fallo de la cámara alta, no queda por hacer mas que ejecutar la pena: en los Estados-Unidos la declaracion del senado en contra del acusado, solo produce el efecto de separarlo y destituirlo; quedando á los tribunales del órden comun la mision de castigar su delito.

En el proyecto de Constitucion se quiso, como he dicho, adoptar el sistema americano; pero fué preciso retroceder ante dos dificultades invencibles. Fué la primera: que el impeachment americano supone como condicion precisa la existencia de dos cámaras; y aunque se intentó llenar la falta de una, mediante combinaciones ingeniosas, se vió claro que estas no darián resultados satisfactorios, ni en punto á res-

ejercicio de su derecho? No: el acto de practicar una elección no importa el ejercicio de un poder político; y por consiguiente es vano el temor de que la Corte tenga ingerencia en la política.

En cuanto al segundo punto: si en la elección provisional del Presidente se busca la mayor respetabilidad y la mas fundada esperanza de acierto, no es dudoso que dos corporaciones llenarán ambos objetos mejor que una; tres mejor que dos; y esto con mas razon, cuando la tercera, aunque menor en número, es nada menos que uno de los altos poderes federales.

Creo, por esto, que el medio propuesto es superior á cualquiera otro en punto á conveniencia y seguridad. En cuanto á rigorismo de principios repetiré, que, si se sale de su estricta observancia encomendando la elección á una cámara, debe preferirse que la hagan ambas y la suprema corte de justicia; porque el desvío de los principios es el mismo y las garantías aumentan.

Réstame solo indicar el siguiente sencillísimo plan de ejecución. Al ocurrir una vacante, la cámara popular fijaría día y hora para la elección. En ese día y á esa hora las cámaras y la corte, cada una en su local respectivo, procederían á la votación, levantando en el acto la respectiva acta. La corte en sesión permanente esperaría las actas de las cámaras: si de estas y la de la misma corte resultaba elección, la declararía desde luego: si nadie había reunido dos votos, la corte elegiría entre los dos designados por las cámaras, y el electo sería el Presidente provisional.

La misión de computar votos y elegir en caso de discordancia, se puede dar á cualquiera de las cámaras. Si he preferido darla á la corte, es porque, en caso de discordar los tres votos, debe escluirse uno; y he creído conveniente que se dé preferencia á los de las cámaras.

petabilidad de la institución, ni en punto á garantías para los acusados. La segunda razón fué: que una considerable mayoría de diputados estaba firmemente adherida á las doctrinas españolas, las cuales, no conociendo el procedimiento estrictamente político, no sabían ver las faltas de los funcionarios públicos, sino como delitos que debían ser castigados conforme á las leyes; es decir, como meras responsabilidades.

Fué preciso adoptar otro sistema, en que se hizo, por decirlo así, una amalgama de las legislaciones inglesa, francesa y española. Se estableció diferencia entre delitos oficiales y delitos comunes: de unos y otros conoce la cámara como jurado de acusación; pero con la importante diferencia de que, en los primeros pronuncia sobre la culpabilidad del acusado, mientras que en los segundos se ciñe á declarar que pueden proceder en su contra los tribunales. No hubo necesidad de establecer jurado de sentencia para los delitos comunes; porque el conocimiento en todo, inclusa la sustanciación, corresponde á los tribunales. Para los delitos oficiales es jurado de sentencia la Suprema Corte de Justicia, la cual en tribunal pleno debe imponer al culpable la pena designada por la ley. Tal es el sistema sancionado por la Constitución de 1857. En su ejecución ha tropezado con la falta de la ley penal. Se han pronunciado algunas sentencias, ejerciendo el jurado el arbitrio judicial; pero esto es una infracción de la Constitución, que exige la aplicación de pena designada por ley.

La comisión de puntos constitucionales propone ahora una reforma, contraria á que la cámara federal asuma las funciones que están encomendadas á la suprema corte de justicia. Es oportuno examinar esta materia á la luz de los principios y tal es el objeto de que me paso á ocupar.

Si se tratara de un procedimiento exactamente político, yo no tendría inconveniente en que se encomendase á ambas cámaras; siendo una jurado de sustanciación y la otra de resolución. No adopto en cuanto á detalles el sistema americano; pero aceptando el principio fundamental, daría á la cámara popular la facultad de instruir el proceso y proponer la destitución ó inhabilitación del acusado, y atribuiría á la federal el derecho de acordarlas. La declaración no produciría mas efecto que esa destitución y esa inhabilitación; pero impondría á la justicia ordinaria la obligación de proceder de oficio (menos en el caso de ofensa privada) al encausamiento y castigo del culpable.

He dicho que aceptaría este sistema para un procedimiento estrictamente político; lo cual quiere decir tanto, como que separaría este del juicio criminal. He aquí mis fundamentos.

En las faltas de los funcionarios públicos hay que considerar separadamente dos distintos males: primero, el trastorno de la administración pública y la violación de los deberes oficiales; segundo, la ofensa á la sociedad en general, ó en términos jurídicos, el delito en sí mismo. Para lo primero debe usarse el procedimiento político: para lo segundo el enjuiciamiento criminal. El primero no es propiamente judicial, porque no envuelve ejercicio de jurisdicción: es una atribución anómala, que yo llamaría de policía política, y que sin duda tiene grande importancia para el orden público. El segundo entraña jurisdicción en su acepción propia y legítima, y por lo mismo entra exactamente en la esfera del poder judicial. Por esto

creo que el procedimiento estrictamente político puede y debe ser atribuido á las cámaras; pero ponerlas á juzgar la causa criminal es, á mis ojos, tanto como infringir el principio de division de poderes.

Y no solo hay que considerar la infraccion del principio, sino ademas sus malas y funestas consecuencias. Es condicion indispensable del recurso político que sea muy espedito y de fácil ejecución: por el contrario la accion criminal debe ser seguida con arreglo á las formas y trámites legales; porque aquellas y estos constituyen la garantía, tanto de la sociedad como de los acusados. Por consiguiente, unir ambos procedimientos, es alterar la naturaleza y frustrar el objeto del primero; y es á la vez desvirtuar al segundo y acaso pervertir su marcha. Se desnaturaliza el primero, porque se le sujeta á las reglas comunes de los juicios, cuando no debe ser mas que una apreciacion política meramente prudencial, si bien fundada en consideraciones de justicia; y se frustra su objeto, porque el principal es la oportunidad, que de seguro se pierde por las demoras y dilaciones que son indispensables en el enjuiciamiento comun. Se desvirtúa el segundo; porque la sola idea de ver un delito bajo su aspecto político excluye la calma é impassibilidad con que debe procederse á su averiguacion y castigo; y se pervierte su marcha, porque la actividad y energía con que es preciso obrar en política, dan al proceso cierta precipitacion, que no se aviene con el reposo y tranquilidad de ánimo que debe caracterizar á los jueces.

Medítense si es tan fácil obrar desapasionadamente en política; y cuales son las consecuencias de una marcha apasionada en el orden judicial. Sobre todo estimaría yo se meditase bastante, que la naturaleza ha establecido una gran diferencia entre la marcha política y la judicial, y por consiguiente entre la conducta que deben seguir los respectivos agentes. La marcha política es discrecional, sin mas condicion que la de obrar dentro de los límites constitucionales: la judicial debe estar sujeta á fórmulas, á trámites precisos, á reglas invariables. Esto prueba hasta la evidencia que un procedimiento político-judicial es un conato irrealizable de adunar la accion discrecional con la estricta reglamentacion; pero en realidad no viene á ser mas, que la desnaturalizacion de uno y otro principio.

Ahora: fijada la diferencia que real y positivamente existe entre el carácter político de una falta y su carácter criminal, se comprende muy bien que, considerada bajo el primero, sea examinada y reprimida por corporaciones estrictamente políticas, que obren en el orden discrecional que su naturaleza exige. ¿Pero en qué buena razon puede fundarse que conozcan á la vez de esas faltas, y, lo que es mas, las castiguen en su calidad de delitos? En ninguna absolutamente.

Por el contrario: si el interés político consiste en cortar los males que con su conducta está causando un funcionario, é imposibilitarlo para que siga abusando, y esto se consigue con el procedimiento meramente político, la razon y la conveniencia pública aconsejan adoptarlo. Es justo que la conducta de ese funcionario sea examinada tambien como delito: esto es lo que harán los tribunales competentes, en ejercicio de su jurisdiccion; y lo harán inmediatamente despues de concluido el procedimiento político. Así se logrará la inmensa ventaja de que ambos medios sean eficaces y provechosos. Lo será el procedimiento político; porque libre de las trabas y moratorias de los juicios, espedito en su marcha y pronto en sus resultados,

será, como su naturaleza lo exige, la expresion de la conciencia pública, manifestada por los órganos mas respetables y caracterizados. El juicio criminal no saldrá de su natural esfera; no se complicará en la suerte azarosa de los actos políticos, ni servirá de rémora á la celeridad de estos.

En cuanto á los fueros de la justicia, no es lícito dudar que con esta separacion quedan mucho mejor asegurados. En el procedimiento político-judicial la justicia puede frustrarse por la elevacion, por el poder, por la influencia del acusado. No así despues del procedimiento político; porque ese acusado ya ha descendido de su puesto, bajado del poder y perdido ó al menos disminuido su influencia y su prestigio.

Por lo dicho se vé que no estoy de acuerdo con la comision. Su pensamiento tiene para mí, sobre el inconveniente que acabo de mencionar, el de investir á una de las cámaras con facultades propriamente judiciales; y este es otro inconveniente muy grave. Conforme á la Constitucion, la imposicion de penas propriamente tales es exclusiva del poder judicial. Es verdad que ella misma faculta al administrativo para imponer penas correccionales; pero ni unas ni otras permite al legislativo, por la razon poderosísima de que, reunir la facultad de decretar penas con la de aplicarlas, es crear la mas ruda y violenta de las tiranías. En el sistema de la comision la cámara federal reuniría ambas facultades; y con ese solo hecho quedarían nulificados, el art. 50 que establece la division de poderes y el 21 que declara exclusiva del judicial la facultad de imponer penas.

En el caso, que no espero, de conservar el procedimiento político-judicial, seria menos malo, y se acercaría mas á los principios, que la suprema corte de justicia continuase siendo jurado de sentencia. Se podría entonces formar con ambas cámaras el jurado de calificacion, cuidando de que en lo posible obrase en la sola esfera política; y se podría reformar al de sentencia, de manera que fuese y obrase, como debe ser y obrar el poder judicial. Esto no quitaría á la institucion su carácter equívoco y peligroso; pero se desviaría menos de los preceptos constitucionales y daría mas garantías.

Repetiré para concluir: que lo lógico, lo constitucional, lo justo y lo conveniente es que las faltas, en su aspecto político, sean vistas y corregidas política y prudentialmente; y en su carácter criminal juzgadas y castigadas conforme á las reglas judiciales y por los tribunales respectivos.