

dir á este. Manifestar la necesidad de la ley no sería bastante; es preciso para completar el pensamiento, para hacer la manifestacion de la necesidad mas y mas precisa y práctica, explicar el medio de satisfacer esa necesidad, formular el proyecto de la ley que el Presidente de la Union estima conveniente.

El conocimiento de la sociedad y de sus necesidades es tan importante, que la constitucion exige y la razon natural dicta que se oiga siempre á quien posee ese conocimiento, para que la ley sea conforme con la necesidad de ella. Lo contrario sería solamente inventar teorías sin beneficio del pueblo, y en las cuales el acierto acaso vendria; pero únicamente por casualidad.

Por esta causa en aquellos casos en que no es el Presidente de la Union quien inicia la ley, el Congreso le pasa copia del expediente respectivo para que manifieste su opinion.

Ademas del presidente y de los diputados, que por razon de su encargo tienen la facultad de iniciar las leyes, otorga la constitucion este derecho á las legislaturas de los Estados. Son las legislaturas la representacion de sus respectivos Estados y no puede desconocerse que tienen naturalmente el derecho de iniciar aquello que juzguen conveniente para el país, como partes componentes de él.

Como se ve en este artículo, el poder judicial federal no tiene el derecho de iniciar leyes.

Hay algo en dicho artículo que parece un olvido constitucional, porque el poder judicial es enteramente igual en gerarquía á los otros con quienes comparte el ejercicio del poder público. Si no creyó la constitucion conveniente dar la iniciativa al poder judicial en toda clase de leyes, parece justo que se la hubiera concedido á lo ménos en lo relativo á la administracion de justicia. Pero estas y otras razones tan graves como conocidas desaparecen con la sola consideracion de lo que es el poder judicial federal. No le incumbe la administracion de justicia ordinaria que corresponde á los tribunales comunes. Sus funciones son verdaderamente relativas á la Federacion,

y especialmente referentes á la salvacion de las garantías individuales. Si como se verá en su lugar correspondiente, el poder judicial tiene que resolver sobre los actos de las autoridades y sobre las leyes mismas en casos particulares, con frecuencia no podría tener la imparcialidad debida para juzgar, porque acaso habria contribuido á la formacion de la ley, cuya no aplicacion solicitara el individuo agraviado por ella en sus derechos de hombre. Con frecuencia tambien los miembros del poder judicial externarian su opinion de jueces al formular las iniciativas. Y por último, es á todas luces conveniente que el poder que ha de resolver las cuestiones, aplicando leyes ya existentes, sea absolutamente neutral, por decirlo así, en las arduas contiendas de la discusion legislativa.

« Las iniciativas presentadas, dice el artículo 66, por el Presidente de la República, las legislaturas de los Estados ó las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego á comision. « Las que presentaren los diputados, se sujetarán á los trámites que designe el reglamento de debates. »

Estas tienen primera y segunda lectura, despues de las cuales el Congreso resuelve si se admiten ó no á la discusion, y admitidas pasan á comision. La preferencia que se da á las iniciativas del Presidente, de las legislaturas y de las diputaciones, consiste en la representacion de quien las presenta, que no tiene el diputado individualmente.

Como en el caso de ser desechado por el Congreso un proyecto de ley se ha manifestado en su contra la voluntad de la mayoría, que es la ley en los cuerpos colegiados, el artículo 67 de la constitucion previene que: « Todo proyecto de ley que fuere desechado por el Congreso, no podrá volver á presentarse en las sesiones del año. » De esta manera queda conciliada la conveniencia de que no se pretenda desconocer la voluntad de la mayoría, ni se invierta indebidamente el tiempo en discusiones inútiles, con la posibilidad de renovar, la iniciativa de una ley que puede no haberse juzgado oportuna cuando se presentó, y cuya oportunidad viene tal vez despues de algun tiempo. Desechar para siempre el proyecto una vez des-

echado por el Congreso, sin esperanza de volverlo á presentar, seria contrariar una verdad, como es la máxima de que las leyes son por su naturaleza variables, supuesta la constante é inevitable renovacion de la sociedad, de sus usos, de sus costumbres, de sus ideas.

La necesidad de esta renovacion se ve con toda claridad en la formacion de los presupuestos á que se refiere el artículo 68, que dice: « El segundo período de sesiones se destinará, de toda preferencia, al exámen y votacion de los presupuestos del año fiscal siguiente; á decretar las contribuciones para cubrirlos, « y á la revision de la cuenta del año anterior que presente el « ejecutivo. »

El precepto de formar los presupuestos no es una simple determinacion de órden y de método, determinacion que pudiera juzgarse meramente económica. El presupuesto es una de las primeras y mas importantes condiciones de la vida social. El presupuesto es el imperio de la moral: es el imperio de la justicia. Restrínjase cuanto se quiera el ejercicio del poder público, ensánchezese hasta donde se quiera el derecho individual, encadénese tambien al poder público; pero que no se formen los presupuestos de ingresos y de egresos, que no sean ellos una de las bases en que se apoya el decreto que cria los impuestos, y las mas bellas teorías, los sacrificios del hombre en sociedad, todo será inútil: el despotismo y la tiranía sofocarán á la moral, á la justicia y á la libertad.

¿Cómo se pueden imponer con justicia las contribuciones con que el hombre paga la parte que le corresponde en los gastos públicos, si se ignora cuáles han de ser sus gastos y á cuánto ascienden? ¿Cómo puede haber justicia en un gasto público, si se ignora cuál sea él para pagarlo? Una nacion sin presupuesto, es el caos. Un gobierno sin presupuesto, es la ocasion perpetua é inevitable del despilfarro, del desórden, y hasta de los vicios y de los crímenes. En donde el pueblo ignora cuáles y cuántos son los gastos públicos, cuánto han de producir los impuestos para cubrir esos gastos, se relajan y desaparecen todas las ideas de respeto á la ley y á la autoridad,

en la cual se ve ya no al encargado del poder público, sino al tirano que absorbe en su provecho los sacrificios y la sangre del pueblo contribuyente. En donde no hay presupuestos hay anarquía en la hacienda, y en donde hay anarquía en la hacienda hay el germen de la muerte, mas ó ménos próximo; pero siempre inevitable.

El complemento del presupuesto es el exámen de la cuenta que el ejecutivo ha de presentar del año fiscal anterior.

¿Exige la constitucion solamente que se formen los presupuestos, aunque no se busque el nivel entre ellos? Verdad es que el artículo 68 no lo exige expresamente; pero tambien es verdad que el precepto es claro: se destina el período al exámen y votacion de los preceptos, y á decretar las contribuciones para cubrirlos, es decir, para que queden pagadas todas las partidas del presupuesto de egresos. Aunque la razon natural indica que tal es el deber del Congreso, los términos del artículo no dejan lugar á duda ninguna respecto de la obligacion de nivelar absolutamente los ingresos con los egresos.

Al prevenir la constitucion que se decreten las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos del egreso, y no disponer que este presupuesto se reduzca al nivel de las contribuciones existentes, es porque no podia ser conveniente restringir los gastos públicos hasta la miseria, que es la gangrena de toda administracion que en algo se estima y que estima en algo tambien el buen servicio público y el progreso de la sociedad. Así es que queda á cargo de la conciencia de los diputados el no entorpecer las funciones de la máquina administrativa por causa de una economía que raye en miseria, y el no gravar al pueblo con la imposicion de contribuciones exageradas, para cubrir gastos inútiles, superfluos, ó que se hagan para el lucro y provecho de individuos particulares.

La mas estricta moralidad debe presidir en la discusion y votacion del presupuesto, de las contribuciones y de la cuenta del ejecutivo. El gasto debe ser el verdaderamente necesario, y la contribucion la que baste para cubrir el gasto; mas si para

cubrirlo la contribucion toca en el extremo de insoportable, es sumamente gravoso ó quizá entorpece la produccion del capital ó del trabajo, el gasto debe reducirse aun á ménos del necesario, porque de otra manera la sociedad seria contraria al interes de los hombres, y semejante situacion implica un absurdo.

Conforme á esta fraccion del artículo constitucional, no se puede admitir la idea de un deficiente en el presupuesto de gastos, porque el Congreso debe revisarlo para aprobarlo, y debe decretar las contribuciones necesarias para cubrirlo. Aceptar la idea de un deficiente como lícita constitucionalmente, seria nulificar lo dispuesto en esta fraccion del art. 72, seria aceptar el desórden y la quiebra, que es precisamente lo que quiso evitar la constitucion. El deficiente en un año es la gangrena que invade todo el cuerpo social, porque exige un gasto duplicado para el año siguiente, y la repeticion del deficiente en este segundo año exige que se declare que no ha de pagarse lo adeudado, lo cual es inmoral, y como todo acto inmoral, ruinoso para la República, ó que se impongan contribuciones insoportables para el pueblo, supuesto que hay que pagar una cantidad triplicada por el adeudo del primer año. ¿Hasta dónde puede llevar á la República la condescendencia legislativa respecto del deficiente? A la completa ruina del país, que sucumbiria abrumado por el descrédito y por la conciencia de su propia inmoralidad. Si no hay posibilidad de establecer contribuciones bastantes para cubrir el presupuesto, redúzcase este sin vacilacion. Esta es la única manera de salvarse que queda á un pueblo como el mexicano, á quien circunstancias puramente accidentales hacen pobre y que pronto será rico.

El descrédito de las naciones como el de los individuos no proviene de que deban poco ó mucho, que el mucho deber suele ser prueba de buen crédito, sino de la falta de regularidad en los pagos y del exacto cumplimiento en las obligaciones contraidas. Esta falta es el abismo en que se hundan todas las instituciones y todos los países que la cometen, y en

México ha sido una de las causas, y casi siempre, el pretexto de los trastornos políticos.

Con el objeto de que haya el tiempo y los datos necesarios para el exámen y votacion del presupuesto y de la cuenta del ejecutivo, el artículo 69 de la constitucion previene que: «El « dia penúltimo del primer período de sesiones, presentará el « ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año « próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otra « pasarán á una comision compuesta de cinco representantes « nombrados en el mismo dia, la cual tendrá obligacion de examinar ambos documentos y presentar dictámen sobre ellos, « en la segunda sesion del segundo período.»

«Las iniciativas y proyectos de la ley, dice el artículo 70, « deberán sujetarse á los trámites siguientes:

«I. Dictámen de comision.

«II. Una ó dos discusiones, en los términos que expresan « las fracciones siguientes:

«III. La primera discusion se verificará en el dia que designe el presidente del Congreso, conforme á reglamento.

«IV. Concluida esta discusion se pasará al ejecutivo copia « del expediente, para que en el término de siete dias manifieste « su opinion, ó exprese que no usa de esa facultad.

«V. Si la opinion del ejecutivo fuere conforme, se procederá « sin mas discusion á la votacion de la ley.

«VI. Si dicha opinion discrepare en todo ó en parte, volverá el expediente á la comision, para que, con presencia de las « observaciones del Gobierno, examine de nuevo el negocio.

«VII. El nuevo dictámen sufrirá nueva discusion, y concluida esta se procederá á la votacion.

«VIII. Aprobacion de la mayoría absoluta de los diputados « presentes.

«Art. 71. En el caso de urgencia notoria, calificada por el « voto de dos tercios de los diputados presentes, el Congreso « puede estrechar ó dispensar los trámites establecidos en el « artículo 70.»

Se discutió con esfuerzo en el Congreso y con tal empeño la

question de la necesidad y conveniencia de adoptar el sistema bi-camarista, que aun despues de haberse decidido el mismo Congreso por una sola cámara, con frecuencia se volvia á promover el exámen de la conveniencia del Senado; pero habia una conformidad absoluta de ideas tanto en los defensores como en los adversarios del Senado, en este principio: es necesario y conveniente evitar la precipitacion en la formacion de las leyes, moderar la accion legislativa, impedir la fascinacion de un momento de excitacion, sea cual fuere la causa de ella. Estas eran verdades admitidas sin réplica. Así es que desechada la idea del establecimiento de un Senado, de un cuerpo colegislador, que moderase la accion y la precipitacion legislativa, fué indispensable fijar tales trámites para la discusion y votacion de las leyes, que impidieran esa precipitacion que todos convienen en que es dañosa.

¿Se busca con el Senado que haya dos entidades que juzguen del proyecto de ley? Hay el Congreso y el ejecutivo, quien tiene que emitir su opinion en un término de siete dias.

¿Se quiere la calma que producen dos discusiones? Hay las dos cuando el ejecutivo disiente del proyecto, y la comision respectiva abre nuevo dictámen.

Así se procuraba instituir con una cámara sola, la tranquilidad y el reposo de la accion sucesiva de dos cámaras.

Pero huyendo de la lentitud del Senado, de su accion conservadora, del carácter de rémora y obstáculo para las reformas y el progreso que se echaba en cara á la institucion del Senado, se cayó en un extremo mas grave aún. La constitucion ha querido dar al ejecutivo ingerencia en la formacion de las leyes, porque tiene el deber de poseer la ciencia de los hechos, el conocimiento de las necesidades sociales y de los medios de satisfacerlas; pero esta ingerencia ha de ser segun el espíritu de la constitucion, solamente de opinion: para que «manifieste su opinion,» dice la fraccion IV del artículo 70. Y, sin embargo, el resultado es que el ejecutivo puede influir poderosamente en la formacion de las leyes. Tiene el derecho de iniciativa é inicia: si el dictámen de la comision le es favo-

nable, la ley se vota sin dificultad, porque es seguro que no se opondrá el ejecutivo á sus propias ideas, que ha iniciado. Si la iniciativa no proviene del ejecutivo, sufre el exámen de la comision, el exámen del ejecutivo; y si este se opone, sufre otra vez el exámen de la comision, y dos discusiones. De manera que le es mas fácil al ejecutivo legislar con la conformidad del Congreso, que á las legislaturas y á los diputados.

¿Pero es este un mal positivo? ¿No sirve tal combinacion de trámites para evitar la precipitacion legislativa? ¿No es el deseo de evitarla, entre otras causas, lo que sirve de fundamento al proyecto de institucion del Senado, y no han estado conformes en la misma idea casi todos los diputados al Congreso constituyente? — Todo esto es cierto, y sólo queda un peligro; pero peligro muy grave. Si el ejecutivo tiene influencia en el Congreso, él es quien ha de legislar, y la division de poderes casi desaparece en la realidad: la absoluta separacion del ejecutivo y del legislativo, el estado de hostilidad entre ambos poderes es, por otra parte, un peligro tambien, y muy grave, para las instituciones, para la libertad, y para los derechos del hombre.

Se infiere de esto, que ningunas instituciones son buenas, por excelentes que sean en la teoría, si no se apoyan en las virtudes de los gobernantes, de los encargados de las funciones del poder público, y sobre todo en las costumbres del pueblo.

Estas costumbres, las convenientes, no existian aún hace pocos años, y su falta fué la causa de la inestabilidad de las instituciones políticas. La guerra civil, la invasion extranjera, los mil dolores y sufrimientos que han desgarrado las entrañas del pueblo, le han creado las costumbres convenientes para sostener las instituciones que estableció la Constitucion de 1857, y ella se apoya con seguridad ya en esas costumbres.

En los casos notoriamente urgentes que califican los dos tercios de los diputados presentes, el Congreso puede estrechar ó dispensar los trámites establecidos, y de este modo queda combinada la conveniente lentitud normal en la accion legislativa con la prontitud necesaria en circunstancias anormales y apremiantes.

Es preciso tener siempre presente, en la consideracion de estos puntos constitucionales, que el Congreso constituyente cumpla con el encargo de los pueblos cuando la conciencia pública y la opinion general exigian el pronto establecimiento de las reformas que se consideraban indispensables para el progreso del país, y que acaso no se habrian verificado con la lentitud de accion de dos cámaras legislativas.

CAPITULO XV.

De las facultades del Congreso.

(Artículo 72 de la Constitucion.)

« El Congreso tiene facultad:

« I. Para admitir nuevos Estados ó territorios á la Union federal, incorporándolos á la nacion. »

Esta facultad habrá de ejercerse cuando alguna entidad no perteneciente á la Federacion mexicana solicite ser admitida en ella.

« II. Para erigir los territorios en Estados cuando tengan una poblacion de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer á su existencia política. »

La condicion de los territorios, de los cuales no hay ya mas que uno, el de la Baja-California es verdaderamente anómala y penosa. Viviendo bajo la tutela de los poderes federales sufren todos los inconvenientes del centralismo, y su administracion interior debe resentirse de la dependencia de un centro excesivamente lejano. El Congreso tiene facultad de erigirlos en Estados tan pronto como los territorios tengan la poblacion y elementos necesarios de existencia independiente; de manera que, propiamente hablando, el Congreso tiene la facultad de

juzgar si esa poblacion y esos elementos son los requeridos; pero existiendo aquella y estos no puede rehusarse á erigir el territorio en Estado.

« III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siempre que lo pida una poblacion de ochenta mil habitantes, justificando tener los elementos necesarios para proveer á su existencia política. Oirá en todo caso á las legislaturas de cuyo territorio se trate, y su acuerdo solo tendrá efecto, si lo ratifica la mayoría de las legislaturas de los Estados. »

La facultad del Congreso en el caso que expresa esta fraccion del artículo 70, es la misma que respecto de la anterior. El Congreso juzga si hay la poblacion y elementos correspondientes á la solicitud del nuevo Estado, y habiéndolos no puede dejar de acceder á la ereccion del Estado; pero necesita, ademas, oír lo que expongan las legislaturas de los Estados, de cuyo territorio se trate, porque la ereccion del nuevo Estado pudiera causar una desmembracion tal del ya existente, que lo redujera á la incapacidad de seguir subsistiendo como Estado independiente, en cuyo caso no podria accederse á la solicitud de erigir uno nuevo. La resolucion del Congreso acerca de la solicitud y de los informes del Estado ó Estados de cuyo territorio se trate, se somete á la decision de las legislaturas de los demas Estados de la Federacion que tienen un derecho claro y evidente de intervenir, supuesto que ellos son las partes integrantes de la Union y deben considerar hasta qué punto puede interesar á esta la desmembracion de uno ó mas Estados, que es consiguiente á la ereccion del nuevo. El respeto á la soberanía de los Estados exigió la ratificacion de la mayoría de las legislaturas como una taxativa á la facultad concedida al Congreso, para evitar que pueda decretar indebidamente la mutilacion de un Estado.

« IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcacion de sus respectivos territorios, ménos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso. »