

En la misma sesion, el expresado Sr. Prieto, presentó otra:

Los empleados superiores de hacienda, nombrados con aprobacion del congreso, pueden ser removidos libremente por el ejecutivo. Admitida á discusion, y previo dictámen de la comision, mereció la aprobacion del congreso.

Bastá esta ligera reseña para conocer que la proposicion presentada por el Sr. Barrera fué presentada ántes y no admitida, y la contraria fué tambien presentada y admitida, y aprobada por el congreso.

Esta circunstancia y la consideracion de que lo propuesto por el Sr. Barrera es abiertamente contrario á los principios del derecho administrativo, obligan á la comision á consultar al congreso la siguiente proposicion:

No se aprueba la adicion presentada por el Sr. Barrera al artículo 86 del proyecto de constitucion, que dice:

Nombrar y remover al tesorero general.

Sala de comisiones del congreso constituyente. México, Enero 30 de 1857.—Guzman.—Cortés y Esparza.—Olvera.—Mata.»

El Sr. BARRERA impugna el dictámen, lo defiende el Sr. Mata, y recibidos los votos resulta que no hay número.

El dia 31 continuó la discusion del dictámen de la comision, en contra de la adicion del Sr. Barrera sobre nombramiento de tesorero general, y fué aprobado por 61 votos contra 28.

El Sr. PRIETO cree que esta disposicion estaria mejor en el reglamento interior del congreso.

Previo el permiso de la cámara, la comision retira esta fraccion.

La vigésimaséptima dice:

27. *Para crear y suprimir empleos públicos de la Federacion, señalar, aumentar ó disminuir sus dotaciones.*

El Sr. PRIETO opina que esta atribucion la ejerce el congreso al revisar el presupuesto.

El Sr. MATA replica, que en el presupuesto el ejecutivo inicia los gastos, pero que los empleos de nueva creacion resultan de la resolucion del congreso.

El Sr. PRIETO dice, que para proveer empleos muy subalternos seria embarazoso ocurrir al congreso.

El Sr. MATA contesta, que la provision corresponde al ejecutivo, y la creacion al legislativo.

La fraccion es aprobada por 72 votos contra 7.

La vigésimaoctava dice:

28. *Para conceder premios ó recompensas por servicios eminentes, prestados á la patria ó á la humanidad.*

La comision hace extensiva la facultad á la concesion de patentes de privilegio á los inventores y perfeccionadores de mejoras materiales, y con esta enmienda es aprobada la

1. Premios.—Brasil, artículo 179, § 28.—República Argentina, artículo 67, § 17.—Perú, artículo 59, § 28.—Ecuador, artículo 35, fraccion 7ª.—Bolivia, artículo 45, § 19.

fraccion por unanimidad de los 79 diputados presentes, levantándose la sesion por haber dado la hora de reglamento.

En 14 de Octubre de 1856 se puso á discusion la fraccion 29ª del artículo 64 del proyecto de constitucion, que dice:

29. *Para establecer postas y correos.*¹

La comision la reformó en estos términos:

Pará dictar leyes sobre vías generales de comunicacion, y sobre postas y correos.

Así fué aprobada por 77 votos contra 4.

Sin discusion, y por 78 votos contra 4, fué aprobada la fraccion 30ª, que dice:

30. *Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta constitucion á los poderes de la Union.*² (Artículo 72 de la constitucion.)

El artículo 65 dice:

ARTÍCULO 65.

*El derecho de iniciar leyes compete: al presidente de la Union, á los diputados al congreso federal y á las legislaturas de los Estados.*³

1. Postas y correos.—República Argentina, artículos 4º y 67, § 13.—Estados Unidos, artículo 1º, seccion VIII, § 7.—Colombia, artículo 18, fraccion 2ª.—Venezuela, artículo 43, seccion 5ª.

2. Declaracion general.—Estados Unidos, artículo 1º, seccion VIII, § 18.—Venezuela, artículo 44.—República Argentina, artículo 67, § 28.

En América tenemos cinco repúblicas federales, y por lo mismo existen en ellas dos clases de poderes legislativos: el de la Federacion y el de los Estados. El primero puede legislar en todos los negocios de interés general, y el segundo en todo lo relativo al gobierno interior de su Estado respectivo.

En la Confederacion de la Alemania del Norte tiene por objeto el indigenado, como: la proteccion al nacional respecto del extranjero; derecho de cambiar de domicilio, ejercicio de la industria; aduanas; comercio; impuestos federales; pesos y medidas; moneda; papel moneda; bancos; patentes de invencion; propiedad literaria; proteccion del comercio aleman; extranjero; navegacion; pabellon en la mar; representacion consular; caminos de fierro; vías por rios navegables, comunes á muchos Estados; portos y telégrafos; ejecucion de sentencias; requisitorias judiciales; documentos públicos; leyes relativas al derecho de las obligaciones, al derecho penal, derecho comercial y letras de cambio, procedimientos civiles; organizacion militar de la Confederacion y marina de guerra; medidas de policia medicinal y veterinaria.

La Confederacion Suiza tiene por objeto: asegurar la independencia; mantener la tranquilidad y el orden en el interior; proteger la libertad y derechos de los confederados; acrecentar su prosperidad comun.

Y comprende á la asamblea federal la facultad de decretar leyes penales; poner en vigor la constitucion; formar círculos electorales; reglamentar la organizacion y procedimientos de las autoridades federales, la formacion del jurado, la creacion de funcionarios federales, la eleccion del consejo, tribunal federal, del canceller, del general en jefe, del jefe del estado mayor y de los representantes federales; reconocimiento de gobiernos extranjeros; aprobacion de tratados en naciones extranjeras y de los cantones entre sí ó con los Estados extranjeros; medidas de seguridad exterior; declaracion de guerra y conclusion de tratados de paz; aseguramiento de constituciones y territorio de los cantones; seguridad interior; amnistia, indultos; organizacion del ejecutivo federal; contingente de los cantones; fondos federales, su cobro, presupuesto y cuotas, empréstitos; peajes; frutos; monedas; pesos y medidas; pólvora; establecimientos públicos; construcciones federales; expropiacion; vagos; policia de los extranjeros; medidas sanitarias; alta supervigilancia respecto de la administracion de policia; reclamaciones de los cantones contra las decisiones del cuerpo federal; diferencias de los cantones sobre derecho público; conflictos de competencia sobre si un negocio corresponde á la Confederacion ó á los cantones; al consejo federal ó al tribunal federal; por último, revision de la constitucion.

3. Iniciativa.—Las concordancias de este artículo sobre derecho de iniciativa, se encuentran en las siguientes constituciones:

El Sr. RUIZ queria que el derecho de iniciativa, se hiciera extensivo al poder judicial, y los Sres. Arriaga y Moreno contrariaron esta pretension.

El artículo fué aprobado por unanimidad de los 80 diputados presentes.

El Sr. RUIZ formuló una adición en el sentido que habia indicado.

Fué admitida por 42 votos contra 38, y pasó á la comision.

En 21 de Enero de 1857 la comision dictaminó, desechando la adición de las leyes.

Sr. Ruiz. Su dictámen fué aprobado.

Conforme al acuerdo dictado en la misma sesion, se pusieron á discusion en lo general los artículos que tratan de la formacion de las leyes, y son los 66, 67, 68 y 69 del proyecto de constitucion.

El Sr. GARCIA GRANADOS se reserva el uso de la palabra para cuando se trate en particular del primero de estos artículos.

El Sr. ZARCO se declara en contra de todo el sistema que la comision ha adoptado para la formacion de las leyes, porque le parece lento, embarazoso, á propósito para que el ejecutivo predomine sobre la asamblea, y para que las leyes nunca expresen la voluntad de las mayorías. Sujetar una misma ley á tres discusiones en una misma asamblea, no es mas que perder inútilmente el tiempo; fijar el intervalo de diez dias entre el primero y el segundo debate, es prolongar las moratorias sin ninguna necesidad; y disponer que no haya votacion, sino hasta despues de conocida la opinion del gobierno, tiene algo de humillante y establece el arte de ser ministerial, sin equivocarse jamas.

De que para insistir en una ley que no agrada al ejecutivo, se necesitan los dos tercios de votos de los diputados, resulta para y simplemente que se nulifica la mayoría, y que un gabinete anti-parlamentario que cuente con un tercio, frustrará las resoluciones de la asamblea y dará la ley al país, siendo mentira el sistema representativo.

En cuanto á la votacion por diputaciones, debe restringirse á aquellos asuntos que interesen á uno ó mas Estados, pues si se deja con tanta amplitud, como la que le da el artículo 69, se prestará á combinaciones numéricas de que resulte el triunfo de las minorías sobre las mayorías, lo cual es de todo punto anti-democrático.

Tales son, en su concepto, las razones que hay para que los cuatro artículos sean declarados sin lugar á votar.

El Sr. MATA extraña que los defensores de la institucion del senado sean los que ataquen á la comision por haberse aprovechado de las ventajas que ellos encontraban en que hubiera dos cámaras. Se decia que la cámara única procedería con extraordinaria precipitacion, y para evitar este mal, que es posible, el proyecto estableció tres discusiones, mediando

- República Argentina, artículo 68. — Brasil, artículos 86, 87, 82 y 83. — Estados Unidos, artículo 12, seccion VII, fraccion 1.ª — Uruguay, artículos 26, 27, 28, 29, 30 y 31. — Venezuela, artículos 45 y 46. — Colombia, artículo 54. — Chile, artículo 40. — Bolivia, artículo 37. — Perú, artículo 67. — Ecuador, artículo 36.
- Austria, ley fundamental sobre la representacion del imperio, artículo 12.
- Baden, artículo 67. — Baviera, título 6.º, artículo 18 y título 7.º, artículo 19. — Bélgica, artículo 27. — Dinamarca, artículos 23 y 44.
- Francia, constitucion de 1852, preámbulo, 4.º. — Decreto de 19 de Febrero de 1857, artículo 24, 2.º y 3.º. — Gran Bretaña. Véase Coleccion de La Ferriere, artículo 76, 2.º, y 121. — Grecia, artículo 36. — Italia, artículo 19. — Noruega, 2.º 76. — Países-Bajos, artículos 63, 105 y 110. — Portugal, artículo 36. — Prusia, artículo 64. — Rumanía, artículo 33. — Suecia, 2.º 89. — Suiza. Canton de Ginebra, artículos 49, 51 y 81. — Wurtemberg, artículo 172.

entre las dos primeras el término de ocho dias, y fijando la tercera para cuando fuera conocido el parecer del ejecutivo.

Es práctica constitucional en muchas naciones, y lo ha sido en la nuestra, dar un grave peso al voto del ejecutivo, porque tiene la ciencia de los hechos, porque conoce mejor los inconvenientes prácticos; y así se ha establecido, que cuando un proyecto de ley, cuando un bill es devuelto con observaciones; para ser ley, necesita ser votado por los dos tercios del congreso.

Que se vote hasta que sea conocida la opinion del ejecutivo, ofrece la ventaja de evitar que se encuentren en choque los dos poderes, que se hiera el amor propio y se susciten conflictos y enemistades.

El plazo de ocho dias para que el ejecutivo haga ó no observaciones, es el mismo que ántes estaba establecido. Así, pues, el cargo de moratoria, solo puede ser fundado contra el plazo de diez dias que ha de mediar entre las dos primeras discusiones.

La votacion por diputaciones se funda en el principio federativo, en la necesidad de dar equilibrio parlamentario á los Estados, y no es de esperar que á este arbitrio se recurra, sino cuando estén vivamente afectados los intereses de las localidades.

Se habla de combinaciones numéricas, que puedan falsear el sufragio de la mayoría; pero quien las teme no las explica, y el orador confiesa francamente, que no alcanza á verlas.

El sistema ideado por la comision, á pesar de los defectos que pueda tener, es mucho mas expedito que el de las dos cámaras.

El Sr. OLVERA dice que en la formacion de las leyes es donde mas se palpa la falta que hace el senado en la organizacion constitucional; pero una vez suprimido, vale mas dejar expedita á la asamblea única, y no nulificarla oponiéndole el veto.

Nada satisfactorio se ha contestado en este punto al Sr. Zarco, y es indudable que el sistema de la comision conduce á que el ejecutivo sea el que dé las leyes, contando con un tercio, y en contra de la mayoría de la asamblea.

La votacion por diputaciones no llenará el objeto con que se propone, sino que á ellas se apelará para hacer triunfar cualquiera intriga, sin tener en cuenta el principio federativo.

El orador se excusa de repetir las objeciones presentadas que le parecen incontestables, y termina diciendo que la comision no ha podido encontrar el medio de llenar el hueco que en el orden constitucional ha dejado la supresion del senado.

El Sr. MORENO asienta, que en esta vez la comision ha perdido la brújula que la guiaba en defensa de las ideas democráticas, y se ha apartado hasta del plan de Ayutla, que impuso al congreso el deber de desarrollar en la constitucion las teorías de la democracia.

Está en contra del veto, porque no comprende la razon de que el gobierno en un sistema republicano tenga un voto de calidad que lo hace superior á la representacion nacional.

La votacion por diputaciones falsea la ley de las mayorías, hace que un Estado como el de Jalisco valga tanto como la Baja-California, y ofrece el inconveniente de que las diputaciones muy numerosas rara vez podrán ponerse de acuerdo para apelar al recurso que les da el artículo 69.

Presentará otras objeciones si los artículos llegan á discutirse en lo particular.

El Sr. PRIETO renuncia la palabra.

El Sr. VILLALOBOS se la reserva para consultar despues la reforma de los artículos que se discuten.

El Sr. BARRERA expone algunas dudas acerca de las tres discusiones por que ha de pasar toda ley, y encuentra muy poca claridad en los artículos.

El Sr. GUZMAN explica que la primera discusion tendrá lugar cuando lo determine el presidente del congreso; la segunda diez dias despues de concluida la primera; y la tercera cuando se sepa la opinion del gobierno, y que hasta entónces no habrá votacion, bastando la mayoría, si el parecer del ejecutivo es favorable, y necesitándose dos tercios, si es contrario al proyecto.

El orador está por todo el sistema de la comision, exepto en la cuestion del veto, pues en este punto opina, que basta la simple mayoría, y que nunca deben exigirse los dos tercios, porque la expedicion de las leyes es atribucion del congreso, y en ella la influencia del gobierno no debe ser tan decisiva, que nulifique á la mayoría de la asamblea.

Dada la hora de reglamento, se levanta la sesion, quedando pendiente el debate.

En 15 de Octubre de 1856, siguiendo el debate en lo general sobre la formacion de las leyes, el Sr. GARCIA GRANADOS, aunque persuadido de que los artículos volverian á la comision, expuso las dificultades que en su concepto presentan. Tantas moratorias para la expedicion de las leyes, harán imposible la accion legislativa en casos urgentes, como son los de invasion extranjera, los de amnistías políticas y otros muchos que no pueden preverse. Las leyes de muchos artículos estarán sujetas á muchas votaciones sin objeto, y el amor propio hará acaso que nadie cambie de parecer. Como hay diputaciones que constan de un solo individuo, un solo diputado ejercerá siempre que quiera una especie de veto para frustrar la voluntad de la mayoría, y lo frecuentes que serán en la práctica los triunfos de las minorías, echarán por tierra todo principio democrático.

El Sr. ZARCO dice que la comision, si quiere ser consecuente consigo misma, no debe apoyar su sistema en las razones alegadas por los que defendieron la subsistencia del senado, puesto que entónces las tuvo por insuficientes. Se decia que el senado era una garantía de acierto que evitaria la precipitacion en la expedicion de las leyes, y la comision replicaba que se necesitaba la mayor actividad, y que en este país las moratorias eran el origen de todos los males. Se decia que en el senado tendrian igual representacion los Estados, y se salvaria el principio federativo, y la comision contestaba, que en esta idea habia algo de aristocrático, y que no habia mas ley que la de la mayoría; que se apartaba del pueblo el equilibrio de los Estados que no son iguales en poblacion. Y ahora la comision triunfante con su cámara única, le quiere poner mil trabas para evitar la precipitacion por que ántes abogaba, y recurre en la votacion por diputaciones, al equilibrio parlamentario que ántes calificaba de idea aristocrática.

Ahora ofrece mil moratorias, y quiere que las acepten los amigos del senado; pero los que defendieron esta institucion, queriendo que se derivara del pueblo para que fuera enteramente democrática, no buscaban la garantía de acierto en los trámites ni en la demora, sino en que la revision la ejercieran otras personas investidas tambien del carácter de representantes del pueblo. En esto consistia la garantía, y no en perder inútilmente el tiempo; con que un mismo funcionario revise sus mismos actos, nada se gana, porque la vanidad humana es tal, que hoy creemos que es bueno lo que hicimos ayer, y lo mismo pensaremos mañana de lo que hagamos hoy.

La comision en sus artículos descende á detalles puramente reglamentarios, que no es conveniente establecer como preceptos constitucionales. Tales son el dictámen de la comision, el intervalo de diez dias entre los dos primeros debates, las adiciones ó reformas al

proyecto, puntos todos de que debe ocuparse el reglamento interior del congreso y no la constitucion, pues si se adopta el segundo extremo se imposibilita la accion legislativa en casos urgentes que no son demasiado raros. Si nunca se puede acortar el intervalo de los diez dias, nunca podrá expedirse á tiempo una ley de órden público, ni votarse un gasto extraordinario, ni autorizar al ejecutivo á contratar un empréstito, ni aprobarse un tratado, ni hacer una declaracion de guerra, ni aumentar la fuerza armada, ni disponer de la guardia nacional, ni siquiera prorogar las sesiones, porque cuando todo esto se haga, todo será tardío, y las demoras que la comision establece harán que se pierda el país.

No solo hay que perder diez dias, sino que para la tercera discusion han de pasar otros ocho, y si hay objeciones del gobierno, ha de haber un cuarto debate, que puede prolongarse muchísimo cuando haya artículos reformados ó adicionados, y así bien puede calcularse que con tantas idas y venidas, y con tantos trámites en cada período de sesiones, á lo mas podrán votarse tres leyes que serán muy caras para el país, muy conformes con la voluntad del gobierno, y que en verdad no valdrán la pena de mantener el sistema representativo.

Fuera de los detalles reglamentarios, los artículos envuelven las gravísimas cuestiones del veto y de la insistencia.

Han sido atacados los artículos como anti-democráticos, porque segun ellos un gobierno que cuente con un tercio, número que no puede faltar al ministerio mas anti-parlamentario, impondrá la ley á la mayoría falseándose el mismo dogma que tantas veces ha defendido la comision. Y á esto contesta el Sr. Mata no con razones de conveniencia, sino alegando que el veto es de práctica constitucional en muchos países y lo ha sido en el nuestro, y que el veto del gobierno debe ser de muy grave peso en las asambleas deliberantes. Extraña respuesta en un demócrata tan progresista como el Sr. Mata, que tan bien ha comprendido la necesidad de abandonar las tradiciones de la rutina, que no tienen mas fundamento que la misma rutina.

Cierto es que el gobierno tendrá la ciencia de los hechos; pero de aquí no se infiere que sea mas ilustrado ni mas patriota que los representantes del pueblo, ni mucho ménos que deba tener el veto absoluto. Lo mas que puede concedérsele es el suspensivo; pero para la insistencia debe bastar la simple mayoría. Otra cosa es salirse de los principios democráticos, confundir la division de poderes y arrancar del congreso la facultad legislativa para conferírsela á un gobierno que puede estar en minoría.

El ejecutivo tiene ya el derecho de iniciar, puede tomar parte en los debates, dando así á conocer su opinion sin necesidad del plazo que establece el proyecto, y cuando devuelva una ley con observaciones, si ellas son fundadas, no es de suponer que el congreso sea una turba de insensatos que se empeñen en estrellarse ante cualquier dificultad. Cuando haya obstáculos invencibles, no será deshonoroso para los diputados cambiar sus votos, ceder á las circunstancias y retardar el logro de sus aspiraciones.

Si se teme la tiranía parlamentaria y que el congreso aspire á la dictadura, este temor es muy exagerado, y en verdad carece de fundamento. En los futuros congresos estarán representados todos los partidos, porque las elecciones ya no se harán bajo la influencia de una revolucion triunfante como se hicieron las del actual; los gobiernos, ademas de sus influencias legítimas, pondrán en juego las que todos conocemos, y así será imposible la dictadura parlamentaria.

Que haya luchas entre el congreso y el ministerio, está en la esencia del sistema representativo; de esto no hay que alarmarse, y tales luchas no deben parar en enemistades sino en cambios ministeriales en el sentido de la mayoría.