

En el ejercicio del poder legislativo deben tomar parte todas aquellas entidades a quienes afecta el ejercicio de este poder.

En las naciones constituidas bajo un sistema de unidad perfecta en que todas sus partes integrantes están subordinadas a un centro comun, las únicas entidades a quienes puede afectar el ejercicio del poder legislativo, son los individuos en lo relativo a sus intereses y derechos personales, y la nacion en su conjunto respecto de sus intereses jenerales, de sus relaciones mercantiles o internacionales, o de otros puntos semejantes que se refieren en jeneral a los intereses, al decoro, seguridad y respetabilidad de la nacion.

En estos casos es evidente que deben intervenir en el ejercicio del poder legislativo los representantes de los individuos y el o los de los intereses generales de la nacion, que son la persona o personas en quienes se deposita el poder ejecutivo.

Pero cuando una nacion está constituida bajo la forma federativa, conservando ciertas porciones de su territorio alguna independecia o soberanía, estas entidades cuyos derechos e intereses pueden ser opuestos entre sí, deben tomar parte tambien por medio de sus representantes en el ejercicio del poder legislativo jeneral de la nacion, porque los actos de este poder, ademas de ser de la aprobacion de la mayoría de los individuos que constituyen la nacion, deben serlo tambien de la mayoría de esas entidades que la constituyen como partes integrantes de ella.

La conclusion que de esto se deduce es que bajo el sistema republicano unitario o central, basta para el ejercicio del poder legislativo la intervencion de una cámara en que estén representados los individuos que forman la nacion,

y la del poder ejecutivo representante de los intereses generales de esta; mientras que, bajo el sistema federativo, se necesita ademas la intervencion de otro cuerpo formado de los representantes de las entidades que constituyen la federacion.

§ XVIII

Funcionarios que deben intervenir en la formacion de las leyes.

El modo práctico de que estos diversos representantes desempeñen sus funciones en la formacion y expedicion de las leyes, no presenta graves dificultades por lo relativo a los representantes del pueblo y a los de los Estados que constituyen la federacion. El principio fundamental de las democracias es que la voluntad de la mayoría sea la ley, y por consecuencia, cuando concurren la mayoría de los representantes del pueblo con la mayoría de los representantes de los Estados, la cuestion está definitivamente decidida.

Si alguna vez están en oposicion las mayorías de unos y otros representantes, la razon aconseja y una práctica prudente y filosófica ha establecido, que solo una mayoría de dos terceras partes de una de las cámaras de representantes, pueda oponerse válidamente a la voluntad de la simple mayoría que no llegue a dos tercios de los otros representantes.

Esto es lójico, porque no seria justo que se expidiera contra la voluntad de dos terceras partes del pueblo una

disposicion que solo fuera aceptable por la simple mayoría de los Estados, o que la simple mayoría del pueblo prevaleciera contra las creencias o intereses de dos terceras partes de los Estados.

Pero tratándose del poder ejecutivo, la cuestion se hace árdua y difícil, porque no es fácil determinar hasta qué punto el representante de los intereses jenerales de la nacion pueda influir con su voto a que se expida o deje de expedirse una ley.

Este representante es uno solo, y como los intereses de la nacion pueden ser de distinto jénero, no es posible determinar por el voto de este solo individuo si es mayor o menor el número de derechos o intereses nacionales que resultan beneficiados o perjudicados por la expedicion de una ley.

Si el poder ejecutivo se dividiera en tantos ramos cuantos son los órdenes de cosas que principalmente pueden afectar los intereses nacionales, habria representantes del comercio, de las relaciones internacionales, de la hacienda pública, del ejército, de la armada, de la policía, de la instruccion pública, de las mejoras materiales, y acaso de algun otro ramo de la administracion. Los jefes de estos departamentos podrian emitir sus votos en cada caso, y saberse mediante ellos cuáles eran los intereses nacionales perjudicados o favorecidos por la ley que tratara de expedirse.

Pero cuando los pueblos, ó mejor dicho, los hombres ilustrados y filantrópicos que expeculan con ellos no pueden prescindir de la idea de un monarca o de un personaje omnipotente bajo cualquiera otro nombre, acumulan en él una suma inmensa de representacion y de facultades que da por resultado necesario el de que ese monarca ó ese

hombre sustituya su representacion a la de las necesidades sociales y su voluntad a la voluntad del pueblo.

La existencia de esas autoridades omnímodas y despóticas, desgraciadamente es todavía un hecho que la filosofía y la razon no han podido destruir, y por lo mismo, aceptando las cosas como son en el momento de nuestra existencia transitoria, debemos atenernos extrictamente a las consecuencias lógicas que dimanen de esos mismos hechos.

Si la sociedad constituye representante de todos sus intereses generales a un solo individuo, es indispensable que este, en nombre de los intereses que representa, concurra con su voto a la formacion de las leyes, y que este voto, en caso de ser contrario á la expedicion de alguna, surta el efecto de impedir ó cuando menos retardar su publicacion.

La facultad en cuya virtud el jefe del poder ejecutivo puede impedir o suspender la publicacion de una ley, es conocida por el nombre de *veto* y se llama absoluto o suspensivo, segun puede, o impedir absolutamente la expedicion de alguna ley, o solamente suspenderla mientras no sea aprobada por mayor número de representantes o haya trascurrido un tiempo determinado, insistiendo en su publicacion el mismo número de votantes.

Desde luego se comprende que el veto absoluto es contrario a las conveniencias sociales y a la sana razon, porque si una mayoría de dos tercios ó acaso mas de los individuos que representan los intereses del pueblo y los de los Estados bajo el sistema federativo, están conformes en la bondad de una ley y persisten en ella durante mucho tiempo, no hay razon ni fundamento alguno para que el representante de otros intereses restrinja y nulifique la opinion y el voto de los representantes del pueblo y de los Estados.

Me ocuparé por lo mismo solamente del veto suspensivo.

Comenzaré por impugnar las dos razones principales que a juicio de los publicistas que no aceptan esta institucion, la hacen contraria a los principios liberales y democráticos, y perjudicial en la práctica.

Bajo el punto de vista de los principios la creen inaceptable, porque juzgan que investido de ellas el jefe del ejecutivo, invadirá la esfera de accion del poder legislativo, haciendo ilusoria la division de poderes.

Esta razon se desvanece solo con tener presente que el ejecutivo en virtud del veto, no puede expedir ninguna ley, sino solamente impedir que se den las que a su juicio sean perjudiciales a los intereses de la nacion.

La independenciam con que deben funcionar los poderes públicos, lejos de comprometerse por el ejercicio de esta facultad, creo que se garantiza mejor y se hace mas práctica que cuando se priva de ella al poder ejecutivo, porque si este carece de facultad para impedir alguna vez la ejecucion de las determinaciones del legislativo, está de hecho sometido a él y bajo su mas absoluta dependencia, obligado a cumplir y ejecutar hasta sus resoluciones injustas o anticonstitucionales.

Los mismos publicistas a quienes vengo impugnando, aseguran que el veto es perjudicial en la práctica, porque el poder ejecutivo investido de tal derecho, haria imposible la expedicion de toda ley, abusando de esta importante facultad.

Tales temores carecen absolutamente de fundamento, tanto en la filosofía como en la historia.

No puede suponerse buenamente que el jefe del ejecutivo por solo un capricho o por el deseo pueril de poner en

ejercicio una de sus facultades, se oponga inconsideradamente a la expedicion de leyes sabias y justas. Tal cosa no está ni aun en sus conveniencias, pues siendo él el ejecutor de todas las que se expidan, cuanto mayor sea el número de ellas, tanto mayor será su esfera de accion.

La historia comprueba a su vez que los funcionarios investidos de esta facultad, jamás han abusado de ella.

Los presidentes de la Union Americana la han ejercido tan raras veces, que los casos en que han interpuesto el veto, casi forman época en los anales de aquel pueblo. Los reyes de Inglaterra, a pesar de su carácter monárquico y de la propension al despotismo que distingue siempre a los monarcas, usaron por última vez de esta facultad, el año de 1692. Se hallan investidos de ella todavía: durante este período de cerca de dos siglos, no la han ejercido ni una sola vez, y en opinion de Blackstone, de Lolme, Kent y otros publicistas ingleses y americanos, es probable que no la vuelvan a ejercer jamas.

Uno de los grandes bienes que esta institucion produce, consiste en que su efecto se siente no tanto en su ejercicio como en su influencia silenciosa y secreta, como un preventivo contra las ideas de usurpacion o extralimitacion de facultades que pudieran abrigar los depositarios del poder legislativo.

Si se tiene en cuenta que este poder está compuesto de representantes del pueblo, es necesario a la vez tener presente que tambien el jefe del ejecutivo es representante de ese mismo pueblo, y que si cada miembro del poder legislativo ha sido electo por el voto de cuarenta o cincuenta mil individuos, el jefe del ejecutivo lo ha sido por el de la mayoría de toda la nacion.

Este representante distinguido del pueblo, este ciudadano

no a quien la sociedad inviste tal vez inconsideradamente de un poder enorme, de inmensas facultades, y a quien hace responsable muy principalmente de la paz y prosperidad de la república, es un verdadero rey de burlas cuando su voto y opinion se menosprecia y nulifica como muchas veces se ha visto por el voto de un simple diputado electo por cuarenta mil habitantes de pequeños pueblos o aldeas, representante de sus pequeños intereses y poco conocedor de los de la República en general.

El peligro de que el jefe de la nacion suspenda alguna vez la expedicion de una buena ley, es mucho menor que el mal que puede causar la expedicion de una mala, o de una legislacion inestable y vacilante.

Es necesario por último tener presente que cuando uno de los poderes públicos está sujeto absolutamente a otro y no tiene ningun remedio legal que oponer a sus actos tiránicos o arbitrarios, el oprimido puede verse obligado a usar de medios ilícitos de seducción o de corrupcion para contrariar la fuerza opresora. Desde este momento, las relaciones del ejecutivo con el legislativo se convierten en un tráfico infame y degradante, en que una omnipotencia inmoral pone precio a sus acciones, y una impotencia que contra ellas no tiene recurso alguno legal, paga este precio con la sangre del pueblo convertida en onzas de oro, con el oprobio y la vergüenza de la República y con su propia degradacion.

Mientras se conserve esa autoridad suprema, ese monarca disfrazado con el nombre de presidente de una república, es preciso, es lógico facultarle para que en ciertos casos pueda suspender la expedicion de las leyes.

Investido el ejecutivo de esta facultad, el congreso no intentará siquiera abusar de las suyas, y si lo hace, el pre-

sidente de la república, comprometiendo su responsabilidad con la dignidad y decoro de un alto funcionario, interpondrá públicamente su veto sin verse obligado jamas a emplear, en una vergonzosa oscuridad, medios reprobados y degradantes para contrariar las pretensiones ilegítimas del cuerpo legislativo.

§ XIX

Organizacion del poder ejecutivo.

Se ha discutido casi hasta agotar la materia, si el ejercicio del supremo poder ejecutivo de una nacion debe depositarse en una o en varias personas.

Casi todos los publicistas han convenido en que debe ser uno el depositario del poder ejecutivo, sin que falten sin embargo algunos que sostengan que deben ser varios.

Yo he opinado mucho tiempo como los primeros, pero el estudio, la observacion y la experiencia, me han demostrado que para definir esta cuestion es indispensable resolver previamente otra de mucho mayor importancia y trascendencia.

¿Es indispensable en la organizacion pública la existencia de un supremo poder ejecutivo? ¿O basta para los fines de la sociedad que la administracion pública y la ejecucion de las leyes se confie a diversos funcionarios, encargándose cada uno de ellos de un ramo especial, y sin dar a ninguno el carácter de una autoridad suprema?

Esta cuestion pudiera parecer alarmante y hasta im-

prudente y escandalosa a personas tímidas que no se atreven, no solamente a reformar, pero ni aun a tocar una sola piedra de los edificios que les ha legado la antigüedad.

Desde los tiempos de que se tiene noticia hasta nuestros dias, venimos encontrando al frente de todos los pueblos que han tenido organizacion política, un monarca, un jefe supremo que de derecho o de hecho, absorbe todo el poder social y es el árbitro de los derechos personales.

Las tendencias de la razon humana a la abolicion de este poder supremo, han venido luchando con las preocupaciones seculares y con los intereses bastardos empeñados en la conservacion de esta supremacía.

Las repúblicas modernas han venido restringiendo con timidez y lentitud la inmensa suma de facultades que antes ejercian los jefes de las naciones; pero no han llegado todavía al punto decisivo de la cuestion. No han llegado a persuadirse de que las naciones no necesitan jefes, sino administradores de las cosas públicas; de que los pueblos no necesitan un amo o un tutor, sino verdaderos dependientes y servidores que ejecuten sus órdenes.

Para nada de esto es menester poner a disposicion de un solo individuo la fuerza armada, el tesoro público y todos los elementos de que la nacion puede disponer para su existencia, para su conservacion, para su perfeccionamiento moral y material, para el cultivo de sus relaciones con los países extranjeros, para el fomento y desarrollo de su comercio, para la administracion de la justicia, y en una palabra, para todos los actos de la vida pública de la nacion y muchos de la vida privada de cada uno de los individuos que la constituyen.

Si se tienen presentes todas las flaquezas y debilidades de la especie humana, se convendrá en que es una irrisión

y un sarcasmo dividir en tres ramos el ejercicio del poder para asegurar las libertades públicas, y depositar el ejercicio de uno de ellos en un solo individuo, poniendo a su disposicion todos los elementos de riqueza, de comodidad, de fuerza, de halago y hasta de corrupcion de que puede disponer la república.

Bajo el punto de vista de la conveniencia social, es evidente que la existencia de un poder a quien se confian todos los elementos enumerados, es un amago para las libertades públicas, para la moralidad de la nacion y para la seguridad individual.

Aunque esta consideracion seria bastante para modificar la organizacion de ese poder que por su propia naturaleza se convierte en omnímodo y absoluto, es conveniente tambien examinar la cuestion bajo el punto de vista de los principios, porque es siempre peligroso que estén en desacuerdo con las prácticas.

El poder ejecutivo, como en otro lugar hemos visto, es la representacion de la voluntad social puesta en accion, equivalente a la libertad individual que pone al hombre en posibilidad de ejecutar todos aquellos actos que su inteligencia califica de buenos o su conciencia de justos.

La voluntad en el individuo le faculta para hacer o no hacer, para querer o no querer, sean cuales fueren los dictados de su razon o su conciencia.

Al ser representada esta facultad individual en el ser colectivo que se llama sociedad, sufre necesariamente una modificacion que la perfecciona, corrijiendo los defectos en que el individuo puede incurrir al ponerla en ejercicio.

Es un defecto y un verdadero abuso el que un individuo comete cuando quiere lo que la razon le indica que es malo, y rechaza lo que la misma razon le señala como

bueno; cuando ejecuta lo que su conciencia le dice que es injusto y se abstiene de ejecutar lo que su misma conciencia le impone como un acto de justicia.

La sociedad, en una palabra, debe representar en su organizacion al hombre para quien está formada; pero no en lo que este tiene de imperfecto y abusivo, sino en sus facultades, conforme al uso que rectamente debe hacer de ellas segun los principios eternos de la razon, de la moral y de la justicia.

Bajo este concepto, el representante de la voluntad social no puede ni debe tener la facultad irregular y monstruosa que por un verdadero abuso ejerce la voluntad del individuo, queriendo a sabiendas lo que es malo o haciendo deliberadamente lo que es injusto.

La voluntad social no debe ser ejercida de esta manera deforme, sino que por el contrario, debe querer siempre lo que es bueno segun los dictados de la razon, y hacer siempre lo que es justo segun las determinaciones de la conciencia.

La intelijencia de la sociedad está representada por el poder legislativo, y su conciencia por el poder judicial; luego el poder ejecutivo representante de la voluntad social, debe estar exstrictamente sujeto a cumplir y ejecutar lo que el primero acepte como bueno y lo que el segundo determine como justo, sin poder jamas incurrir en ese abuso tradicional de la voluntad del hombre que viene consignado desde la mas remota antigüedad, y que se concreta en estas palabras:

Video meliora proboque, deteriora sequor.

Veo lo bueno, lo apruebo, y acepto lo malo.

La sociedad, que en todo lo posible debe procurarse que

sea perfecta, no puede tener una organizacion en que se autorice tan enorme monstruosidad.

En lo relativo a la conveniencia pública considerada bajo el punto de vista de la expedicion, actividad y algunas veces reserva, con que debe funcionar el ejecutivo, se exponen poderosas razones para fundar la necesidad de que se conserve bajo la forma que hoy tiene, y que es la misma que ha tenido entre los persas y los tártaros en Oriente, entre los galos y la vándalos en Europa, y entre los iroqueses y apaches en América.

Confieso sin vacilar que en algunos casos suelen necesitarse determinadas condiciones de actividad, enerjía, secreto y tal vez otras semejantes para que el poder ejecutivo pueda desempeñar debidamente algunas de sus funciones.

Confieso tambien que para llenar estas condiciones, es conveniente y alguna vez puede ser necesaria esa unidad de accion que parece ser la razon decisiva en que se funda la organizacion del poder ejecutivo tal cual hoy existe. Pero basta considerar que las facultades con que se le autoriza corresponden a objetos absolutamente distintos y diversos, para persuadirse de que la unidad de accion que se toma como un pretexto para justificar la existencia de un poder absoluto, es una cosa enteramente distinta de la unidad de accion que racionalmente debe buscarse para la buena marcha de los negocios públicos, en un orden de cosas determinado.

Un ejemplo patentizará mejor esta verdad.

Las relaciones internacionales son sin duda el tipo de los objetos en que la accion del poder público debe ser mas uniforme, y en que el encargado de cultivarlas debe tener el conocimiento mas perfecto del jiro que se ha dado

a las de cada una de las naciones con quienes se han celebrado tratados o se tiene cualquiera otra clase de relaciones pacíficas u hostiles.

¿Será necesario para esto que el encargado de dirigir las relaciones internacionales, nombre tambien a los jueces de primera instancia? ¿Será necesario que esta misma persona esté encargada tambien de pagar sus haberes a las viudas o huérfanos que disfrutan pensiones del Estado?

¿Habrá por ventura necesidad de que el mismo funcionario ejerza ese derecho que podria llamarse de vida y de muerte, y que consiste en poder indultar a los reos sentenciados por los tribunales?

Todas estas cosas son tan ajenas, tan extrañas a las relaciones internacionales y a la unidad con que deben dirijirse, que no puede buenamente tomarse a lo serio la necesidad de confundirlas en un solo individuo.

La naturaleza de este curso no me permite dar mas amplio desarrollo a estas ideas; pero las pocas razones que llevo apuntadas me parecen suficientes para demostrar que es peligrosa para las libertades públicas e individuales, e innecesaria para su objeto, la organizacion del poder ejecutivo bajo la forma que hoy tiene entre nosotros y en todas las naciones conocidas bajo el nombre de civilizadas.

Advierto para concluir este párrafo, que la organizacion del poder ejecutivo, depositando su ejercicio en una asamblea, seria a mi juicio mucho mas peligrosa e inconveniente, si a esta asamblea se invitiese de las mismas facultades que hoy se acumulan en el presidente de la República o en el individuo a quien bajo cualquiera otro nombre se confiere el ejercicio del poder ejecutivo.

Lo justo, lo racional y lójico es, que los diversos ramos que son objeto de este poder se dividan en el sentido que indican su propia naturaleza y las necesidades de una buena administracion, y que se confie a distintos individuos la direccion de cada uno de ellos, sin confundir jamas las facultades de uno con las de los otros, y sobre todo sin dar a los encargados de los diversos ramos del poder ejecutivo ninguna autorizacion en cuya virtud puedan ejercer una influencia decisiva en los depositarios de los otros poderes.

Con la adopcion de este sistema tan expeditivo, y sobre todo tan en armonía con los principios democráticos, moriria para siempre ese espíritu de turbulencia que hace siglos viene ajitando al mundo y que ha tenido en constantes conmociones a la República Mexicana, sin mas fin ni objeto que el de asaltar ese codiciado poder que ha sido y es el punto de mira de todos los ambiciosos.

Si su ejercicio se divide entre diversas personas, es evidente que nadie promoverá un motin ni una rebelion con el objeto de apoderarse de uno de los muchos ramos que hoy comprende el poder ejecutivo; y si hubiera quien lo intentara, es tambien evidente que no contaria con prosélitos ni partidarios, porque el número de las gracias que pudiera dispensar despues de apoderado del puesto objeto de su ambicion, seria tan escaso y tan limitado, que no bastaria para satisfacer sino las aspiraciones de un reducidísimo número de personas, y está demostrado matemáticamente que los ambiciosos no satisfacen sus bastardos deseos cuando solo cuentan con un escaso número de partidarios.