

conducta podrian estar seguros de no incurrir en responsabilidades.

Los cuerpos legislativos serian una aglomeracion de parásitos, una tumba de seres vivientes que se aprovecharian de los emolumentos y las consideraciones que la sociedad le concede, y dejarian para otros menos cautos y prudentes la peligrosa tarea de pensar, exponiéndose a que otro cuerpo declarara que no habian tenido libertad para hacerlo y habian por lo mismo incurrido en una responsabilidad.

Este inconveniente es sin duda mucho mas grave que el de asegurar a los cuerpos legislativos la libertad amplia e ilimitada que, conforme a su propia naturaleza, deben disfrutar para declarar lo que a su juicio sea lo verdadero, lo bueno, lo conveniente a los derechos e intereses de los particulares y de la sociedad.

Examinando la ley positiva, los preceptos de nuestra Constitucion, encuentro plenamente aceptada en principio, esta misma doctrina.

El art. 59 dice que los diputados y senadores son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus encargos, y *jamás* podrán ser reconvenidos por ellos.

Estos funcionarios al emitir su voto respecto de una ley o decreto, no hacen mas que manifestar su opinion respecto de ellos; y si por esta manifestacion *jamás pueden ser reconvenidos*, es claro que por ella *jamás* se les podrá exigir responsabilidad de ninguna clase.

Alguna vez he oido decir a persona respetable que la Constitucion garantiza a los diputados y senadores la libertad de manifestar sus opiniones; pero no la de votar, sino en el sentido que la Constitucion previene. No he podido tomar a lo serio este razonamiento, porque he creido

que seria una cosa de niños o de locos, decirle a un individuo: "Manifiesta libremente tus opiniones: procura convencer de ellas a los demas; pero tú y los que te escuchan estan obligados en ciertos casos a votar contra ellas."

La responsabilidad, por último, seria en estos casos un recurso ineficaz y ridículo, porque si los diputados y senadores fueran responsables por sus votos, es claro que en el momento de acabar de votar una ley o decreto, se harian acusar uno a uno de los que hubieran votado, y se irian haciendo absolver en el jurado de acusacion formado de la Cámara de diputados, por la misma mayoría que hubiera concurrido para la expedicion de la ley o decreto. Con esto quedaria definitivamente extinguida la responsabilidad.

Inzgo por consecuencia, que los diputados y senadores solo pueden incurrir en responsabilidad oficial por omision, por lo que no hayan hecho, teniendo el deber de hacerlo, cuya omision puede llegar a constituir un delito; pero nunca por sus opiniones ni por sus votos emitidos, aunque se crean o sean en realidad contrarios a las prescripciones constitucionales.

El correctivo natural y eficaz contra la extralimitacion de facultades, contra los excesos o arbitrariedades del Congreso, se encuentra en el poder judicial, y me ocuparé de él al tratar de los arts. 101 y 102.

Núm. 2.—Si la responsabilidad oficial de los miembros del cuerpo legislativo es contraria a la naturaleza de este mismo cuerpo y perjudicial a los intereses públicos, al mismo tiempo que ilusoria e imposible en la práctica, la de los individuos de la Corte de Justicia tiene todos los caracteres contrarios.

El supremo poder judicial de la Nacion tiene por objeto

decidir los puntos que se sometán a su jurisdicción, con total arreglo, con estricta sujeción a las leyes.

Si no lo hace así, si por corrupción, por seducción, por ignorancia o por negligencia, cualquiera de sus miembros falta a este deber, la sociedad tiene el más perfecto derecho para castigarlo porque clara, notoria y evidentemente ha dejado de cumplir la obligación que contrajo al aceptar funciones judiciales.

Respecto de las faltas u omisiones en que incurran, están en el mismo caso que los miembros del cuerpo legislativo y deben también por ellas, sufrir las penas que la ley designa.

Núm. 3.—Por lo relativo a la responsabilidad del Presidente de la República, el artículo constitucional emite un concepto inconcebible, y a mi modo de ver, eminentemente injusto.

Comienza el art. 103 declarando que son responsables los senadores, diputados, individuos de la Corte de Justicia y secretarios del despacho, por delitos y faltas oficiales y por delitos comunes. Dice luego que lo son los gobernadores de los Estados por infracción de la Constitución y leyes federales; y agrega después que “lo es también el Presidente de la República.”

El orden en que se menciona a los funcionarios públicos podría dar lugar a que se juzgara que el Presidente solo es responsable, como los gobernadores de los Estados, por infracción de la Constitución y leyes federales; pero como se agrega después, que durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y *delitos graves del orden común*, es indudable que la Constitución le impone responsabilidad tanto por delitos oficiales como por los del orden común.

Para determinar la aplicación práctica de este precepto es necesario resolver previamente esta cuestión. ¿Puede, en justicia, el Presidente de la República ser responsable alguna vez de actos oficiales?

Conforme al art. 88 de la Constitución, los reglamentos, órdenes y decretos del Presidente *no serán obedecidos* mientras no vayan firmados por el respectivo secretario del despacho; luego el Presidente no puede por sí mismo mandar ni hacer oficialmente cosa alguna: luego el responsable de sus actos oficiales solo puede ser aquel sin cuya autorización nunca podrían tales actos surtir efecto alguno.

En términos de estricta justicia, solo puede ser responsable de un acto gubernativo aquel de cuya voluntad dependa su ejecución. Solamente de la voluntad del secretario del despacho depende el que cualquier acto del Presidente pueda ser válido y llevarse a efecto: luego solo el secretario puede ser responsable de él.

Este raciocinio se rebustece si se tiene en cuenta la práctica constante en los negocios administrativos, y algunos hechos que aunque remotos son posibles.

Todos sabemos que en la mayor parte de los negocios, los secretarios, sin acuerdo del Presidente, resuelven a nombre de este lo que creen conveniente.

Supóngase que en uno de tantos casos, el secretario de gobernación, por ejemplo, dicta en nombre del Presidente una orden que implique un verdadero ataque a la libertad electoral, que esta orden se ejecuta antes de que el Presidente tenga noticia de su existencia; y que llamados a juicio, el Presidente niega haber acordado aquella orden, sin poder probarlo por ser casi siempre imposible la prueba negativa, y el secretario afirma haberla recibido en acuerdo secreto. ¿Podría en justicia considerarse responsable

al Presidente de la República? creo y creará todo hombre sensato que no.

Podría suceder también que el Presidente dictara las providencias atentatorias que quisiera y que el secretario que las autorizara dijera en todo caso que había procedido sin autorización del Presidente, con lo que quedaría en todos casos perfectamente burlada la responsabilidad de este último.

Y no se diga que sería difícil que un secretario asumiera voluntariamente las responsabilidades del Presidente, porque este permaneciendo en el poder, realmente absoluto que ejerce, sabría compensar muy bien las consecuencias de la responsabilidad de su secretario.

Tenemos pues por una parte, que no es justo hacer responsable al Presidente, de actos oficiales porque no puede ejercer ninguno, sino por conducto y bajo la autorización y firma de otra persona; y que la responsabilidad que podría exigírsele por sus actos oficiales, es del todo ilusoria con solo que el ministro del ramo diga que ha procedido sin el acuerdo del Presidente.

Tenemos por otra parte, que si el Presidente no es responsable de sus actos se convierte en un déspota absoluto, tácitamente autorizado para infringir las leyes y cometer atentados de todo género en el orden público.

La Constitución por consecuencia está colocada en la terrible disyuntiva o de autorizar una notoria injusticia, haciendo responsable al Presidente por hechos que no son suyos; o de autorizar contra la sociedad los atentados que impunemente puede cometer un funcionario irresponsable revestido de inmensas autorizaciones y facultades.

Esta situación absurda debe nacer necesariamente de algún error capital en la naturaleza de las cosas o en las

consecuencias que se derivan de ella, porque bien examinada la una y lógicamente deducidas las otras son imposibles los absurdos y las contradicciones.

Así es realmente en el caso a que me refiero. El vicio capital, el error, consiste en investir a una persona de facultades y atribuciones que notoria y evidentemente no puede ni podrá desempeñar jamás un solo hombre.

Si cada uno de los ramos en que puede dividirse el poder ejecutivo se confiara a una persona, ella sería en justicia y en razón, absolutamente responsable de sus actos; pero cuando todos estos ramos se concentran en una persona, desconociendo los límites de la capacidad humana, es preciso o que esa persona sea irresponsable, lo que importa un terrible amago para la seguridad social y para la libertad individual, o que sea responsable de lo que necesariamente debe hacer otro porque él mismo no puede hacerlo, lo cual implica una flagrante y notoria injusticia.

Mientras se adopta en este punto la reforma conveniente, creo que lo justo y equitativo es no dar el carácter de delitos oficiales a los actos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución y ataque a la libertad electoral que pueda cometer el Presidente de la República.

Todos estos hechos importan verdaderos crímenes que las leyes castigan en cualquier persona que los cometa, con mucha más severidad que los delitos oficiales.

No quedarían impunes por lo mismo, cuando los cometiera el Presidente de la República, ni se cometería la injusticia de hacerlo responsable por actos oficiales, cuando conforme a la Constitución no puede ejecutar ni aun dictar por sí mismo actos oficiales.

Esta responsabilidad debe ser exclusiva y toda entera

de los secretarios del despacho, únicos que oficialmente pueden dictar órdenes o providencias en cualquier ramo de la administracion.

Núm. 4.—Los gobernadores de los Estados son responsables conforme al art. 103 por infraccion de la Constitucion y leyes federales.

Las legislaturas de los Estados, que conforme a la Constitucion no son responsables ante los poderes de la Union pueden dar una ley que de alguna manera contrarie a la Constitucion o leyes federales. Si el gobernador no cumple con el deber de publicar y hacer cumplir en el Estado aquella ley, contrae una responsabilidad e incurre en alguna pena que con seguridad le hará efectiva la misma legislatura. Si por el contrario, publica y hace cumplir la ley, contrae una responsabilidad e incurre en una pena que la harán efectiva los poderes de la Union.

Luego que se nota la posibilidad de un absurdo semejante, es seguro, es evidente que hay algun error en los principios o en su aplicacion, porque las cosas del orden moral en su marcha racional y filosófica, no producen ni pueden producir jamas el absurdo.

Ya en otro lugar * he manifestado que es innecesario e inconveniente que los gobernadores de los Estados tengan la obligacion de publicar y hacer cumplir las leyes federales.

† México no es una confederacion; es una federacion y la naturaleza de esta implica la necesidad de que haya en cada Estado, como las hay en realidad, autoridades federales encargadas de ejecutar y hacer cumplir las leyes de la Union.†

Conferir estas atribuciones a una autoridad local es des-

* Tit. II, cap. III, § II.

conocer la naturaleza de las instituciones, y el desconocimiento de la naturaleza de las cosas llega forzosamente a producir consecuencias absurdas y resultados desastrosos.

Con verdadera sorpresa noto que en 18 años que lleva de promulgada la Constitucion, no haya habido un solo gobernador que promueva la reforma conveniente a los preceptos constitucionales, que en un momento dado pueden colocarlos en la absurda situacion de tener que faltar forzosamente a alguno de sus deberes, incurriendo en una grave responsabilidad.

Creo que tales reformas no tardarán en iniciarse; pero mientras se adoptan, es indispensable que el poder federal encargado de juzgar a los gobernadores de los Estados, tenga presente en cada caso las extrañas circunstancias en que por errores de nuestra legislacion pueden encontrarse los gobernadores, y usando de la libertad amplísima de que goza el gran jurado nacional, absuelva a los que sean acusados de hechos que no hubieran podido dejar de ejecutar sin incurrir en una responsabilidad igual a la que se les exige.

La misma consideracion deben tener en su caso las legislaturas de los Estados, y tanto ellas como el Congreso nacional, procurar por los medios posibles que se corrijan los errores de que proceden tan lamentables consecuencias.

Núm. 5.—La mas importante de las garantías que la Constitucion otorga a los funcionarios públicos, es la consignada en el art. 59, en cuya virtud los miembros del cuerpo legislativo son inviolables por sus opiniones manifestadas en ejercicio de su encargo, y nunca podrán ser reconvenidos por ellas.

En el núm. 1 de este mismo párrafo he manifestado ya la extension que a mi juicio tiene este precepto.

La otra garantía de que disfrutaran todos los altos funcionarios de la federacion, consiste en no poder ser encausados por delitos del orden comun, sin que el gran jurado nacional califique previamente si hay mérito para ello; y en no poder ser juzgados por delitos oficiales, sino por el mismo gran jurado en lo relativo a los hechos, y por la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la pena que debe imponérseles en caso de haber sido declarados culpables.

Estas garantías, como antes he indicado, * no importan una infraccion del principio de igualdad ante la ley. Tienen por objeto evitar que la accion de la justicia pueda, de buena o de mala fé, entorpecer o perjudicar la marcha política de la República, y hacer que la conducta oficial de los funcionarios públicos sea juzgada por los representantes del mismo pueblo de quien recibieron el mandato a cuyo cumplimiento se les acuse de haber faltado.

Respecto del modo práctico de hacer efectivas la responsabilidad de los altos funcionarios y las garantías que la Constitucion les otorga, basta para el objeto de este libro la simple lectura de los artículos constitucionales relativos, de la ley de 3 de Noviembre de 1870 y del reglamento del Congreso en la parte correspondiente a la materia.

* Tit. I, sec. I, cap. VI, § III, núm. 3.

CAPITULO III

ORGANIZACION DEL PODER LEJISLATIVO.

§ I

Núm. 1. Cuerpos en quienes se deposita.— Núm. 2. Individuos que deben formarlos. Observaciones.

Art. 51. *El poder legislativo de la Nacion se deposita en un Congreso jeneral que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.*

Art. 52. *La Cámara de diputados se compondrá de representantes de la Nacion....*

Art. 53. *Se nombrará un diputado por cada cuarenta mil habitantes, o por una fraccion que pase de veinte mil. El territorio en que la poblacion sea menor de la que se fija en este artículo, nombrará sin embargo un diputado.*

Art. 58 (SEC. A.) *El Senado se compondrá de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal....*

Núm. 1.—La simple lectura de los artículos que preceden da una idea clara de la organizacion del poder legislativo.

Su ejercicio debe depositarse en los representantes de