

CAPITULO XIII.

Del poder legislativo.

(Artículo 51 de la Constitución)

Dividido el ejercicio del poder supremo de la Federación en legislativo, ejecutivo y judicial, el artículo 51 dispone que « Se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión »

Las razones y fundamentos que se exponen en favor del sistema que confía el ejercicio del poder legislativo á dos cámaras, fueron precisamente las que sirvieron para establecer en la República un solo cuerpo legislativo, que es el Congreso de la Unión

Es necesario limitar al cuerpo legislativo, es necesario construirlo de modo que no pueda ceder á la influencia de sus pasiones, en una palabra, es necesario hacerlo lento, debilitarlo, por decirlo así, con la demora que exigen los trabajos de la discusión de las leyes en dos cámaras, es indispensable que si en la una domina el elemento popular, en la otra haya la representación de los Estados, el elemento federal. Estas y otras análogas son las razones que sirven de fundamento al sistema bi-camarista, que mas adelante se expondrá. Y estas razones precisamente, y las que les son análogas, decidieron la opinion en favor del poder legislativo, ejercido por una cámara sola

Era el momento en que acababa de triunfar la revolucion que habia derrocado á la dictadura, á la mas poderosa de las dictaduras que hubo ántes en el país. Era el momento en que la reaccion verificada en favor de la libertad, exigia incesantemente que se hicieran prácticas las reformas iniciadas y defendidas por los miembros del partido liberal. Era el momento en que se alzaban por todos los ángulos del territorio nacional

las voces de sus moradores, pidiendo el establecimiento de las grandes reformas sociales que exigía la situación del país, y que habían predicado á su vez los filósofos y los políticos mexicanos. Era el momento en que la revolución lo renovaba todo, en que se quería desechar lo antiguo para establecer lo nuevo, para establecer y cimentar la reforma. Era el tiempo en que los preceptos constitucionales habían de echar los cimientos de la libertad, para cuya empresa las leyes debían destruir en gran parte lo entonces existente. ¿Quién debía consumar esta obra de regeneración, quién había de dictar las reglas más útiles y convenientes para realizar los pensamientos y los deseos de los reformadores? Congresos expeditos en sus funciones, que no tuvieran obstáculos, que no se sintieran á cada paso detenidos en su marcha por las trabas que se pudieran oponer en una segunda cámara.

Las reformas graduales solo pueden verificarse en aquellos pueblos en que nada se opone á su marcha progresiva, por que las reformas, las mejoras de toda clase se van verificando á medida que su necesidad se va sintiendo, pero en una nación en que el progreso se ha detenido, en que la marcha del pueblo se ha sujetado, y para decirlo con toda claridad, en un pueblo como el mexicano, en que después de su independencia de la Metrópoli, se habían continuado con distintos nombres, aunque en la esencia siempre iguales, las mismas tradiciones de gobierno, las mismas doctrinas de administración, los mismos elementos de sujeción y dominación sobre el pueblo, la reforma debía ser rápida, violenta, pasando por encima de todas las trabas y obstáculos que hubieran de oponérsele. Si al curso de un río se opone un dique que lo encierre por todas partes, las aguas se detienen un momento, se condensan, se estrellan y se revuelven en inmensas olas de espuma, hasta que suben su nivel y saltan rugiendo sobre el dique que detenía su curso. Así son los pueblos sufren las dominaciones que los detienen en su marcha, en la marcha progresiva de la humanidad, y sufren durante la vida de algunas generaciones, hasta que las ideas de libertad los inspiran, y la opinión pú-

bhca se fermenta, y pasan los pueblos sobre los diques que los sujetaban. Entónces es preciso no intentar contenerlos, sino por el contrario, favorecer su marcha, facilitarles el camino, darles los medios de ir adelante para que no destruyan cuanto encuentren á su paso.

El poder legislativo depositado en una sola cámara, era al formarse la constitucion una necesidad, por que la reforma iba por todas partes. El Senado era considerado como el elemento conservador, y debia aparecer, en verdad, como una rémora para la reforma. Dos cámaras en una nacion que acababa de sacudir el yugo de la dictadura que se hacia fuerte, apoyada en todos los elementos que se han llamado conservadores, eran mucho! Saliendo la República de la dictadura del ejecutivo, nada era mas natural que robustecer al legislativo para debilitar á aquel poder que siempre se habia levantado sobre todos y que siempre habia ejercido la dictadura en mayor ó menor escala, pero siempre tambien, dominándolo todo.

Se habian destruido los fueros, se habia desamortizado la propiedad de corporaciones civiles y religiosas, se tocaba la cuestion de libertad de cultos, y era necesario continuar la obra, consumar lo que se habia ya ejecutado, verificar lo que aun faltaba. La reaccion en contrario era posible, porque aun habia elementos que le eran favorables, esparcidos por toda la República. Y todo esto aconsejaba dar grande robustez y animacion al cuerpo legislativo único, y no limitarlo, añadiéndole otro cuerpo. El recuerdo de los Senados que habian existido ántes en la República, parecia como contrario al progreso rápido que todos deseaban. Y el sistema de una sola cámara necesariamente triunfó.

«Pueblos como el nuestro (decia cerrando el debate el Sr. Ramirez, D. Ignacio, despues de una detenida discusion) necesitan una marcha expedita y reciben gravísimos males de toda institucion conservadora. La prueba es, que ahora son contadas las reformas que han podido conquistarse. Es un absurdo pensar en detener á cuerpos que deben ser el vapor de

la democracia; porque contenerlos, es oponerse á los progresos de la humanidad.»

El artículo 51 de la constitucion fué aprobado por cuarenta y ocho votos contra veintiocho.

Pasados algunos años, y por iniciativa del ejecutivo, se ha pensado de nuevo en la creacion de un Senado, ocupándose el Congreso en el exámen de este asunto, á cuya ilustracion se dedicaron en el mismo Congreso discursos verdaderamente notables y en la prensa escritos en verdad muy luminosos. El tema del pro y el contra ha sido casi igual en estas nuevas discusiones del Congreso y de la prensa, al que sirvió en las discusiones del Congreso constituyente: la conveniencia y necesidad de formar con el Senado un cuerpo que represente directamente los intereses de los Estados, no considerando en la cámara de diputados sino la representacion de la poblacion, y en que los Estados sean representados con estricta igualdad, lo que no puede verificarse en una sola cámara, en la cual unos Estados tienen mayor número de diputados que otros; sin que se salve la dificultad, porque en determinados casos se practiquen las votaciones por diputaciones y no por votos individuales, porque como opinaba el Sr. Zarco en el Congreso constituyente, esto podria ser motivo de intrigas y combinaciones numéricas.

El punto mas importante de esta cuestion es, que los cuerpos legislativos necesitan de restricciones para no absorber la soberanía nacional, mas ó ménos directamente, y mediata ó inmediatamente, por la preponderancia que pueden adquirir sobre los otros poderes. El peligro de esta preponderancia tiene su origen en la naturaleza misma, así como el peligro de la preponderancia del ejecutivo lo tiene en la posesion de la fuerza y en su necesaria intervencion en la ejecucion de las leyes. El pensamiento es sin duda alguna el acto fundamental, permítase esta frase, de las acciones del hombre. Recto ó extraviado, el pensamiento del legislador es casi siempre la fuente de los actos sociales. Del pensamiento á la accion no hay distancia apreciable, sino es en vista de las dificultades prácticas

para la ejecucion del pensamiento; y como los cuerpos legislativos no tienen que poner por sí mismos en práctica sus leyes, es muy posible que caigan en el extremo de la inconsideracion.

¿Es el sistema bi-camarista el único medio que hay de impedir el extravío ó las alucinaciones, ó acaso la tiranía del Congreso, y de dar representacion directa é igual á los Estados en los asuntos federales? Toca á la Federacion resolver esta cuestion, que hasta ahora está resuelta en el sentido que expresa el artículo 51 de la constitucion, por el cual se confia el ejercicio del poder legislativo á una sola cámara.

La historia nos presenta el espectáculo de graves reformas sociales, hechas por una asamblea sola, hija del pueblo, que inicia las reformas, que se siente como impelida por un torbellino que lo arrastra todo, que salta sobre todos los obstáculos, que no se detiene, que destruye lo pasado y lanza al mundo el gérmen del porvenir, y que víctima de su accion vertiginosa, se extravía y da origen á la reaccion que le es contraria, y acaba por producir para despues la libertad, para el momento inmediato la tiranía.

La historia nos presenta pueblos en situaciones normales, dirigidos por el poder legislativo dividido en dos cuerpos que se completan y se compensan recíprocamente; que representan intereses diversos, si no es que á veces contrarios; que elaboran sus actos con detenimiento, combinando todos los intereses y sacrificando á veces parte de esos mismos intereses para llegar á pronunciar la fórmula de la opinion pública, de la voluntad general.

Las asambleas constituyentes han sido siempre únicas, y aunque es posible, casi no se comprende cómo pudiera formarse una constitucion por dos cámaras.

En la República de los Estados-Unidos del Norte, el Senado fué adoptado sin dificultades, porque allí, ademas de estar en las tradiciones del pueblo, no había que conquistar y establecer libertades que los colonos tenían ya como verdades indisputables. En los Estados-Unidos Mexicanos, si la libertad era conocida y deseada por el pueblo, la práctica casi constante

de la dictadura, la usurpacion casi incesante de la soberanía nacional habian entorpecido el ejercicio de la libertad, y su establecimiento era una verdadera conquista, exigia una accion constante y rápida, que se creyó incompatible con la existencia de dos cámaras.

En un pueblo enervado por la tiranía; en un pueblo en que dominaban los elementos de retroceso, que impropiamente se han llamado conservadores, y de los cuales se diferencian mucho; en un pueblo, en el que las tradiciones tendian á sujetar su voluntad y realmente entorpecian su marcha de progreso, era indispensable dar al poder legislativo, no una libertad de accion contraria á la soberanía nacional, pero sí la rapidez en en el ejercicio de sus funciones; cierta libertad para que no estuviera sujeto y contenido por un cuerpo que, como el Senado segun los recuerdos que de él habia, podia comprometer la estabilidad de las reformas que el país conquistaba y que era necesario afirmar y desarrollar.

En la República del Norte la actividad y la energía individuales estaban plenamente desarrolladas. En la República Mexicana, esa actividad y esa energía estaban casi muertas á causa de la accion prolongada del gobierno colonial y de las dictaduras que se habian sucedido.

Quizá la cuestion de adopcion del sistema bi-camarista en México pueda resolverse, resolviendo ántes si México ha llegado ya á la vida normal, en la que no cabe duda que es conveniente limitar, retardar, casi debilitar la accion legislativa, que inconsideradamente desarrollada es un mal para los pueblos, porque se convierte en tiranía y despotismo.

Hay que observar, sin embargo, tratándose de los poderes legislativo y ejecutivo, que todo lo que debilita al uno robustece al otro, y que hay tambien peligro, y grave, en robustecer demasiado á alguno de esos dos poderes. Ambos son depositarios de la accion pública y de la iniciativa, y mientras mas accion ó iniciativa se dé al uno ó se quite al otro, mayor será la proponderancia del un poder sobre los otros, y mayores los peligros para la libertad.

Es de esperarse que las legislaturas de los Estados y el Congreso de la Union pesarán detenidamente todas las razones que hay en favor y en contra del sistema bi-camarista aplicado á nuestras instituciones, y que resolverán lo mas acertado, sin preocuparse con la autoridad de las teorías expuestas por los escritores partidarios ó enemigos de ese sistema, sino atendiendo solamente á los resultados probables que haya de producir ante la República la iniciada reforma constitucional.

Uno de los errores mas comunes en la República, y que de no observarse estricta y severamente los preceptos de la constitucion puede acarrear males de suma trascendencia, es el concepto de que el Congreso es soberano y que por sí solo constituye la representacion nacional. El Congreso no ejerce la soberanía nacional, que no puede ni conviene nunca delegarse, ni representa por sí solo á la República. Ejerce el poder legislativo federal en aquellos casos y con aquellos fines que la constitucion determina, y está sujeto á importantísimas restricciones. Representa á la República en aquella parte en que la constitucion le encomienda esta representacion, así como el poder ejecutivo ejerce sus funciones administrativas y representa á la República, y el poder judicial pronuncia sus resoluciones, ejerciendo las funciones que le encomienda la constitucion, y representa á la República en aquello que corresponde á esas funciones. Por esto el artículo constitucional no ha dicho mas, sino que se deposita el ejercicio del poder legislativo en una asamblea que se denomina Congreso de la Union; porque los fines de su institucion y los asuntos que lo han de ocupar, corresponden é interesan á la Union formada por los Estados.

