

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 disponia que se depositara el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominaría Congreso de la Unión.

Las razones y fundamentos que se exponen en favor del sis-

sistema que confia el ejercicio del poder legislativo á dos cámaras, fueron precisamente las que sirvieron para establecer en la República al formarse la constitucion un solo cuerpo legislativo, una sola cámara de diputados que se llamó Congreso de la Union,

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 discusion de las leyes en dos cámaras; es indispensable que si en la una domina el elemento popular, en la otra haya la representacion de los Estados, el elemento federal. Estas y otras análogas son las razones que sirven de fundamento al sistema bicammarista, que mas adelante se expondrá. Y estas razones precisamente, y otras análogas, ducidieron la opinion en favor del poder legislativo, ejercido por una sola cámara.

En aquellos momentos 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 exigia la situacion del país, y que habian predicado á su vez los filósofos y los políticos mexicanos. Era el momento en que la revolucion lo renovaba todo; en que se queria desechar lo antiguo para establecer lo nuevo, para establecer y cimentar la reforma. Era el tiempo en que los preceptos constitucionales habian de echar los cimientos de la libertad, para cuya empresa las leyes debian destruir en gran parte lo que éntonces existia. ¿Quién debia consumir esta obra de regeneracion, quién habia 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; porque las reformas, las mejoras de toda clase se van verificando á medida que su necesidad se va sintiendo; pero en una nacion 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 despues de su independendia de la Metrópoli, se habian continuado las antiguas tradiciones de gobierno, las antiguas doctrinas de administracion y subsistian los antiguos elementos de sujecion y dominacion sobre el pueblo, la reforma debia ser rápida, violenta, pasando por encima de todas las trabas y obstáculos que hubieran de oponérsele. Si al curso de un rio se opone un dique que lo encierre por todas partes, las aguas se detienen por un momento, se condensan, se estreñan y se revuelven en inmensas olas de espuma, hasta que suben su nivel y saltan rugiendo sobre el dique que detenia 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 opinion pública fermenta; entónces 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 del progreso y 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, porque la reforma hervia 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, consumir 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, aparecia 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.”

Pasados algunos años, y por iniciativa del ejecutivo, se pensó 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 pró 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 extrícta 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 motiv de intrigas y combinaciones numéricas.

El punto mas importante de esta cuestion es, que los cues

pos 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.

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 arrastrá todo, que pasa 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 dá 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 habia que conquistar y esta-

blecer 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 usurpación casi incesante de la soberanía nacional habían entorpecido el ejercicio de la libertad, y su establecimiento era una verdadera conquista, exigía una acción 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 impropriamente se han llamado conservadores, y de los cuales se diferencian mucho; en un pueblo, en el que las tradiciones tendían á sujetar su voluntad y realmente entorpecían su marcha de progreso, era indispensable dar al poder legislativo, no una libertad de acción contraria á la soberanía nacional; pero sí la rapidez en el ejercicio de sus funciones; cierta libertad para que no estuviera sujeto y contenido por un cuerpo que, como el Senado según los recuerdos que de él había, podía 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 acción prolongada del gobierno colonial y de las dictaduras que se habían sucedido.



Pasados algunos años las razones que en el congreso constituyente se habían hecho valer en pró de la institución del senado, adquirieron nueva fuerza y vigor. Había pasado ya la urgente necesidad de una cámara sola, con acción tan rápida y segura que nada pudiera oponérsele, como era indispensable para plantear las reformas que expresa la constitución. Los diversos conflictos que surgían en los Estados hacían necesaria la existencia de un Senado que compartiendo el poder legislativo, tuviera á su cargo la resolución de esos conflictos, que eran ya demasiado frecuentes y que podían dar lugar á ciertas invasiones

de poder por parte del ejecutivo ó á extralimitaciones en el ejercicio del legislativo. Llegó por fin el momento en que el Congreso despues de muy luminosas discusiones y las Legislaturas de los Estados, inspiradas en el interés de la nacion, aprobaron el establecimiento de una cámara, esencialmente federal, como lo demuestran los artículos especiales que se le confiaron.

Por esta causa el artículo 51 de la constitucion, que en el texto primitivo, disponia: " Se deposita el ejercicio del Supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Union," fué reformada en 6 de Noviembre de 1874, en los términos siguientes: " El poder legislativo de la Nacion se deposita en un Congreso general que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores."

Uno de los errores mas comunes en la República, y que de no observarse extricta 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 Republica, en aquella parte en que la constitucion le encomienda esta representación, 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; por que los fines de su institucion y los asuntos que lo han de ocupar, corresponden é interesan á la Union formada por los Estados.