

CAPITULO XIV.

De la eleccion é instalacion del Congreso.— De la iniciativa y formacion de las leyes.

(Artículos del 52 al 71 de la Constitucion.)

« Art. 52. El Congreso de la Union se compondrá de representantes, elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos. »

¿ Representantes de quién son los diputados? Lo son de los ciudadanos para ejercer el poder legislativo en aquellos casos que la constitucion determina como de la competencia de la Federacion, y de los Estados para aquellos casos en que los mismos Estados con este carácter tienen interes en las resoluciones del poder legislativo federal.

El deseo de dar todo el desarrollo posible al principio democrático, hace que los diputados sean elegidos en su totalidad cada dos años, para evitar cierta especie de oligarquía que pudiera originarse, dando mayor duracion al período de la diputacion.

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

« Art. 54. Por cada diputado propietario se nombrará un suplente. »

Divididas las opiniones en el Congreso constituyente, entre las cifras de cincuenta mil y de treinta mil habitantes para nombrar un diputado, la comision de constitucion propuso como término medio, y el Congreso aceptó, la cifra de cuarenta mil.

El Congreso adoptó como base para las elecciones, no solo la poblacion ni la ciudadanía solamente, sino que reunió estas

dos bases en una sola, que es bastante acertada. El diputado es electo por un grupo de cuarenta mil habitantes; pero de estos solamente los ciudadanos mexicanos tienen el derecho de dar su voto.

Como en el cómputo de la poblacion en cada Estado podrá resultar una fraccion que no llegue al número de cuarenta mil habitantes, fué preciso declarar que siempre que esa fraccion pase de veinte mil, tendrá derecho de elegir un diputado. De no ser así, resultaria que sumando las diversas fracciones que resultaran sobrantes en cada Estado, un número considerable de habitantes quedaria sin ser computado en la eleccion.

El territorio de California y algun otro que se formara, no tendrian acaso el número de habitantes requerido para la eleccion. ¿ Seria justo dejar á sus habitantes sin representacion en el Congreso? No, sin duda alguna, y por esto se dispuso que el territorio, cuya poblacion no llegue á la cifra fijada en este artículo, nombre sin embargo un diputado.

Parece innecesario probar la necesidad de elegir diputados suplentes, uno por cada propietario, porque siendo el Congreso un cuerpo que necesita para ejercer sus funciones de un número determinado de sus miembros, seria exponerlo á hallarse imposibilitado de ejercerlas si no puede suplirse la ausencia de los diputados propietarios con la presentacion de los suplentes.

« Art. 55. La eleccion para diputados será indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral. »

Contiene este artículo dos diversas garantías que los legisladores constituyentes juzgaron oportunas para el acierto y la verdad en la eleccion: que la eleccion sea indirecta en primer grado y que el escrutinio sea secreto, garantías que la experiencia dictaba como convenientes á fin de que no sean fáciles las suplantaciones del voto popular, y de que depurándose, por decirlo así, la eleccion en los preliminares que la hacen ser indirecta, por la calidad de los electores y por el menor número de ellos, la eleccion referida sea mas acertada.

Esta es la disposicion del artículo constitucional. Y sin em-

bargo, mas popular y mas genuina, mas verdadera es la eleccion directa. Si el pueblo se extravía en ella, el pueblo solo sabrá tener para lo sucesivo mejor criterio que cuando se extravió. No debe nunca desconfiarse del pueblo.

¿Pero bastan esas dos garantías para asegurar la legitimidad, la verdad de las elecciones? De ningun modo.—En lugar oportuno se demostrará la exactitud de esta aseveracion, tratándose de la ley electoral, cuyo defecto capital consiste en dejar á la autoridad tal intervencion en los actos preliminares de las elecciones, que estas han de ser siempre la expresion de la voluntad de las autoridades, mas bien que de la voluntad de los ciudadanos.

No aceptó el Congreso constituyente este artículo, sin que hubiera sido rudamente combatido por oradores que lo estimaron como un agravio á la democracia y como una injustificable desconfianza del pueblo; pero el temor de las intrigas y de la suplantacion del verdadero voto del pueblo triunfó no obstante que esas intrigas y esa suplantacion pueden existir, ya sea directa, ya sea indirecta la eleccion. En otra parte es en donde debe buscarse el remedio, que tal vez consiste, como se ha indicado ántes, en que las autoridades no ejerzan influencia en los preliminares forzosos del acto electoral.

Fija el artículo 56 las calidades que se requieren para ser diputado. Dice así el artículo: «Para ser diputado se requiere: «ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener «veinticinco años cumplidos el dia de la apertura de las sesiones, ser vecino del Estado ó territorio que hace la eleccion, y «no pertenecer al estado eclesiástico. La vecindad no se pierde «por ausencia en desempeño de cargo público de eleccion popular.»

De estas tres condiciones, que son las de mayor edad que las leyes fijaban en los veinticinco años, la de vecindad y la de no ser eclesiástico, la práctica de los congresos ha dispensado la relativa á la vecindad en muchos casos, usando del derecho que exclusivamente tiene el Congreso conforme á la constitucion para calificar las elecciones de sus miembros.

El requisito de «no pertenecer al estado eclesiástico» pareció conveniente en consideracion á que los eclesiásticos están sujetos y subordinados por sus votos á autoridades meramente eclesiásticas, que pudiendo hallarse en discordancia con las ideas políticas del Congreso, vendrian á ejercer indirectamente en las resoluciones del mismo Congreso una influencia indebida. Adoptada por otra parte la libertad de cultos, podrian pertenecer al Congreso ministros de cultos diferentes é ingerir en las cuestiones parlamentarias intereses de sus respectivos cultos, ocasionando dificultades y acaso hasta trastornos en las funciones del Congreso. Podria suceder tambien, que dando entrada en él á los eclesiásticos, quienes al discutirse la constitucion se hallaban en pugna abierta con ella, se abriera la puerta á exageradas é inconvenientes oposiciones á los preceptos constitucionales y á tendencias indebidas de obtener reformas que nulificaran la misma constitucion. Y finalmente, porque no habiendo religion de Estado, no seria prudente permitir que en el poder legislativo tuviesen entrada aquellos individuos que por la naturaleza misma de sus funciones sacerdotales no pueden desprenderse nunca de su carácter religioso.

Se ha tocado despues la cuestion de la justicia de dar voto activo y pasivo á los eclesiásticos, porque la verdad de las cosas es, que cuanto puede objetarse para la negativa, se puede objetar tambien para oponerla no solo á los eclesiásticos, sino á los creyentes de cada culto.

«Art. 57. El cargo de diputado es incompatible con cualquiera comision ó destino de la Union en que se disfrute «sueldo.»

Esta incompatibilidad se ha establecido para asegurar el buen servicio público, en razon de que no es posible desempeñar el cargo de diputado al mismo tiempo que otro destino ó comision. Tiende, ademas, la declaracion de esta incompatibilidad á asegurar la libertad de los Estados, que acaso no seria convenientemente atendida y sostenida si los diputados siendo empleados de la Union con sueldo, pudieran creerse

mas obligados á la Union que á los Estados que los nombraron sus diputados.

¿ Los militares quedan excluidos del derecho de ser elegidos diputados?—No; porque no son en realidad empleados de aquellos que se comprenden en las palabras comision ó destino de la Union.

No obstante que el verdadero espíritu del artículo constitucional es que no puedan ser electos diputados los empleados de la Union, y que así resulta de los razonamientos expuestos en la discusion de este artículo y de otros relativos en el Congreso constituyente, el poder legislativo, único juez en la calificación de las elecciones de sus miembros, puede admitir á los empleados electos diputados. Aprobada la eleccion, la incompatibilidad solo se reduce al desempeño del destino ó comision de la Union en que se disfrute sueldo.

« Art. 58. Los diputados propietarios desde el dia de su « eleccion, hasta el dia en que concluyan su encargo, no pueden aceptar ningun empleo de nombramiento del ejecutivo de « la Union por el que se disfrute sueldo, sin previa licencia del « Congreso. El mismo requisito es necesario para los diputados « dos suplentes, que estén en ejercicio de sus funciones. »

Establecida la division de los poderes como base esencial de las instituciones, era forzoso establecer que no pudieran confundirse los poderes ni directa ni indirectamente. Y habria una confusion, una reunion verdadera de los poderes legislativo y ejecutivo en una sola persona, si el ejecutivo llegara á dominar al legislativo aunque fuera indirectamente y no con toda claridad. Tal confusion y reunion de poderes seria aun mas peligrosa que hecha con impudencia, porque la indirecta es verdaderamente irresponsable y se oculta cubriéndose con la constitucion misma. La independencia de los diputados quedaria verdaderamente comprometida si pudieran aceptar algo del ejecutivo, ó surgirian por lo ménos conflictos desagradables y trascendentales para el bien público si el artículo constitucional no contuviera la prohibicion expresa que contiene.

Importa dicho artículo, ademas, una garantía de estabilidad

para el Congreso. Si el ejecutivo pudiera emplear á los diputados, sin licencia del cuerpo á que pertenecen, podria darse el caso de que empleara á tantos que, por su falta ó ausencia, no pudiera el Congreso ejercer sus funciones.

Es de advertir, que por actos de diversos Congresos está reconocido que los empleos ó comisiones municipales, propiamente locales del Distrito federal, cuyas funciones no afectan á la Union, no están comprendidos en la incompatibilidad que expresa el artículo 57.

Es de advertirse tambien, que la prohibicion del artículo 58 es respecto del ejecutivo de la Union y no del ejecutivo en general, de manera que no abraza ni comprende al poder ejecutivo de los Estados. La razon es muy clara: las consideraciones expuestas anteriormente no pueden comprender mas que al ejecutivo de la Union.

« Art. 59. Los diputados son inviolables por sus opiniones « manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamas podrán « ser reconvenidos por ellas. »

La razon de este artículo es tan clara que, á la verdad, no necesita ni aun explicarse. Si las funciones del poder legislativo se ejercen por medio de la discusion, es imposible impedir la discusion, y no se comprende cómo pudiera haber discusion si el diputado hubiera de ser responsable de sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo.

Por una consideracion análoga dispone el artículo 60 de la constitucion que « El Congreso califica las elecciones de sus « miembros y resuelve las dudas que ocurran sobre ellas. »— Confiar la calificación á otro cuerpo ó poder, seria crear cierta supremacía sobre el legislativo, que hasta cierto punto avasallara su independencia. Si el Congreso computa los votos emitidos para las elecciones de Presidente de la República y magistrados de la Suprema Corte de Justicia, es porque no califica las elecciones, sino que computa solamente los votos y declara la eleccion ó la decide si no hay la mayoría exigida para declararla. Por otra parte, en nada se compromete la independencia de los poderes judicial y ejecutivo con la intervencion

del legislativo en sus elecciones, como se comprometería si estuviera en las atribuciones de otro poder admitir ó desechar á determinados diputados.

Si el Congreso al calificar las elecciones de sus miembros se desentiende de algun requisito legal, es preferible pasar por este acto, que no someter al poder legislativo á la intervencion de otro poder. La responsabilidad á que todos los funcionarios públicos están sujetos ante la opinion del pueblo es efectiva, siempre que se cometa una infraccion de ley, porque esa opinion censura la infraccion y reprende á quien la comete, siendo esta una muy grave pena para los ciudadanos que se estiman á sí mismos y saben estimar á su patria. Puede suceder, ademas, que haya consideraciones graves que determinen la voluntad del Congreso á aprobar ó desaprobado una eleccion, y ciertamente en casos tales el Congreso no comete una violacion de las leyes, aunque aparentemente exista, porque el artículo constitucional lo faculta para calificar, y no sería calificacion lo que practicara, si no pudiera atender á las graves consideraciones que pueden determinarle á obrar. Así es que merecerá la censura pública, que es la pena mas seria para un poder, solo en el caso de que proceda con ligereza y sin fundamentos sólidos para resolver.

De esta manera se llega á completar el número de diputados que se requiere para que haya lo que comunmente se llama *quorum*, y es el que determina el artículo 61, que dice: «El Congreso no puede abrir sus sesiones, ni ejercer su encargo, sin la concurrencia de mas de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler á los ausentes, bajo las penas que ella designe.

«Art. 62. El Congreso tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias; el primero comenzará el 16 de Setiembre y terminará el 15 de Diciembre; y el segundo, improrogable, comenzará el 1º de Abril y terminará el último de Mayo.»

Es un axioma universalmente recibido, que debe haber su-

ma sobriedad en la formacion y expedicion de las leyes. En los países monárquicos tiene su origen y fundamento en el empeño del soberano ó monarca de no ser restringido en sus atribuciones, cuyo círculo siempre procura ensanchar. Los cuerpos legislativos son allí concesiones que nunca hacen de buen grado los reyes, porque les son enojosas como todo lo que limita el poder, que es la ambicion de los políticos. En una República como la de México, el mismo axioma es verdaderamente acertado como todo lo que se funda en la contemplacion de la libertad, que es la expresion, la sinópsis, por decirlo así, de la organizacion del hombre creada por Dios. Las leyes no deben ser mas que la garantía de la libertad del hombre y del pueblo, de los derechos del hombre y de la voluntad de la sociedad; debiendo, en consecuencia, reprimir todo delito, todo abuso, todo atentado en contra de alguna de esas propiedades individuales ó sociales. Existente una legislacion, en fuerza de la cual se rige una sociedad, no hay necesidad de aumentarla inconsideradamente, sino de modificarla y alguna vez de aumentarla; pero solamente en casos que puedan juzgarse forzosos. Dejar funcionar incesantemente al poder legislativo, sería dar origen al abuso, al vicio, á la manía de legislar; y no siendo estrictamente necesario el acto, por fuerza el poder legislativo tendría que ocuparse en formar leyes innecesarias ó quizá perjudiciales. Las sociedades pueden hasta perecer por lo que debe considerarse como una plétora de leyes. Basta con reflexionar que á fuerza de tener que hacer leyes el cuerpo legislativo, empezaría por hacer las necesarias, las convenientes, y acabaría por hacerlas hasta contrarias á la libertad.

Pero es preciso no caer en el extremo contrario, y por esto la constitucion estableció dos períodos de sesiones, facultando al Congreso para tenerlas extraordinarias cuando sea conveniente.

De esos dos períodos el uno se ha de dedicar á la formacion de los presupuestos de ingresos y de egresos, sin los cuales no puede haber orden, ni moralidad, ni conocimientos verdaderos

en la hacienda federal, ni pueden ser justos los impuestos, sino absolutamente arbitrarios.

La designacion de las fechas que hace el artículo 62 para los períodos de sesiones del Congreso, les da el carácter de fatales, de manera que no queda al arbitrio del poder legislativo cambiarlos, ni alterarlos; pero en circunstancias verdaderamente graves y anormales, los Congresos han preferido con fundamento de justicia y de razon, el objeto de la constitucion á la forma del precepto. Y por esto los Congresos referidos resolvieron celebrar sus sesiones en dias diversos de los determinados en el artículo constitucional, con acquiescencia del pueblo y por el convencimiento de la imposibilidad absoluta de cumplir con sus prevenciones. Suelen las naciones aceptar variaciones de este género en la ley; pero solamente cuando la conciencia pública reconoce la fuerza de la necesidad. En cualquier otro evento el espíritu y la letra de la ley deben ser estrictamente cumplidos.

Se declara improrogable el segundo período de sesiones para evitar la inconveniente fecundidad legislativa, porque para el caso en que haya necesidad de que funcione el poder legislativo, se le convoca á sesiones extraordinarias que se limitan á los asuntos para que se hizo la convocatoria.

Debiéndose emplear un período de sesiones ordinarias preferentemente en el estudio y formacion de los presupuestos, en realidad queda útil para legislar el otro, y de esta manera se obtiene la sobriedad legislativa, que es útil y casi indispensable para la conservacion de la libertad individual y social.

Como punto de partida para las resoluciones del Congreso le es necesario el conocimiento del estado que guarda el país, y por esto el artículo 63 dice: «A la apertura de las sesiones «del Congreso asistirá el Presidente de la Union, y pronunciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el «país. El presidente del Congreso contestará en términos generales.» Y no puede hacerlo de otro modo, porque las resoluciones del Congreso son el resultado de la discusion y del voto, que el presidente del mismo Congreso podrá presumir,

mas no asegurar: una contestacion determinada y pormenorizada solamente podria darse si el Congreso discutiera el proyecto de contestacion al discurso del Presidente de la Union.

El artículo 64 hace desaparecer la nomenclatura antigua de la legislacion que estableció leyes y decretos segun que el objeto de la ley era general ó particular. Siendo la ley obligatoria para todos los mexicanos, no hay razon para crear categorías de leyes, y por esto dice el artículo: «Toda resolucion «del Congreso no tendrá otro carácter que el de ley ó acuerdo «económico. Las leyes se comunicarán al ejecutivo firmadas «por el presidente y dos secretarios, y los acuerdos económicos por solo dos secretarios.»

No carece de importancia la determinacion de qué sean los acuerdos económicos. Sin duda alguna que son aquellas resoluciones que no afectan directamente mas que al Congreso mismo. El nombre lo demuestra así: económico, es decir, aquello que toca á la economía del Congreso, á su vida interior, y no á la Federacion ni al hombre. La diferencia que hace el artículo constitucional es bien clara: leyes ó acuerdos económicos. Las leyes tocan á la sociedad en su conjunto ó en sus partes, los acuerdos económicos únicamente al Congreso.

Como este se compone de varios individuos, no se puede concebir cómo se formaran las leyes si álguien no propone la idea, el proyecto de cada ley. A esta proposicion se llama iniciativa.

«El derecho de iniciar las leyes, dice el artículo 65, compete:

«I. Al Presidente de la Union.

«II. A los diputados al Congreso federal.

«III. A las legislaturas de los Estados.»

El Presidente de la Union, que ejerce el poder ejecutivo, por la naturaleza misma de su encargo, conoce los sucesos y las necesidades públicas; su deber es proveer á la satisfaccion de esas necesidades en lo que está dentro del círculo de sus atribuciones; pero fuera de ellas y siempre que con tal objeto sea necesario el ejercicio del poder legislativo, tiene que acu-