

LECCION III.

CÁMARA DE DIPUTADOS.

PÁRRAFO PRIMERO.

DE LA ELECCION É INSTALACION DEL CONGRESO.

ARTÍCULO 52.

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

ARTÍCULO 52 REFORMADO.

La Cámara de diputados se compondrá de representantes de la Nacion, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos.

ARTÍCULO 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 fija en este artículo, nombrará sin embargo un diputado.

ARTÍCULO 54.

Por cada diputado propietario se nombrará un suplente.

Despues de lo que hemos expuesto en la leccion anterior, poca materia de estudio ofrecen los artículos presentes.

Desde luego llama la atencion que la reforma del artículo 52 no se limitó á referirse sólo á la cámara de diputados, que parecia ser lo indicado, supuesta la division del Congreso general en las dos corporaciones de que ahora se forma: la reforma agregó que aquella cámara se compone de los representantes *de la Nacion*. Se marcan con esta adiccion dos ideas: Primera, que los diputados no representan sólo al distrito que los elige, sino á la Nacion entera; así es que los intereses que deben vigilar, las medidas que deben dictar en busca del bienestar comun, son concernientes á todo el país y no á determinado Estado, ni ménos al distrito que ha votado en su favor. Si en la eleccion de cada diputado no concurren los electores de la Nacion entera, es porque la Constitucion ha tenido en cuenta que el trabajo electoral seria así dilatado y dispendioso, apartando á los ciudadanos de sus ocupaciones ordinarias, con gran perjuicio de parte de éstos y del comun del pueblo que está interesado en que no se paralice el movimiento de la riqueza pública. De aquí que las elecciones parciales en distritos, no son otra cosa que la division económica del mecanismo electoral.

La segunda idea de la diferencia entre ambos artículos, es la de establecer la distinta representacion de las dos cámaras, la una como representante de la Nacion y la otra como representante de los Estados.

Los representantes de la Nacion se eligen en su totalidad cada dos años.

A un Congreso no van solamente los hombres que tienen reputacion de sabios ó de políticos consumados. Los servicios que esta clase de personas prestan en los cuerpos colegiados no pueden desconocerse por nadie; pero la opinion pública, el elemento progresista, el apego más vírgen, digamos así, á la moralidad administrativa, está generalmente mejor representado en los

hombres que más en contacto se hallan con el pueblo, cualesquiera que sean, por otra parte, los alcances de su inteligencia y su instrucción en la ciencia política en su más alto desarrollo. Esos hombres son un elemento valioso en los cuerpos representativos, porque llevan á él las impresiones actuales del pueblo, impresiones que cambian cada día; porque representan con una conciencia producida por la vida práctica de la Nación, las aspiraciones hácia el progreso, siempre variables y crecientes. Y de aquí la notoria conveniencia de que la renovación de la cámara se verifique á cortos intervalos, para que el pueblo pueda no elegir á los que ya no lleven á la representación nacional aquellos preciosos elementos de progreso, de moralidad y de elevadas aspiraciones, pudiendo prolongar el ejercicio de su confianza en las personas que sigan mereciéndola: de aquí también la necesidad de que esos cuerpos sean numerosos hasta la medida en que se satisfaga la necesidad de que en la cámara estén representados los intereses y aspiraciones de la masa general del pueblo.

La elección de los diputados debe hacerse por los *ciudadanos* mexicanos. Aquí la Constitución acata la prerrogativa que reconoce la fracción I del artículo 35; pero al mismo tiempo declara que ha de ser *ciudadano mexicano* el que concurra á tomar participación en las elecciones. Pudiera ser que si alguien hubiese perdido los derechos de ciudadano, conforme á las leyes de la Federación, sin perderlos conforme á las leyes de su Estado, ó que, conforme á éstas los obtuviere ántes de la edad marcada por aquellas, quisiera votar en las elecciones de que venimos hablando. Si el Estado, para los asuntos concernientes á su régimen interior, tiene facultad de señalar las condiciones que han de poseer los que elijan á sus funcionarios, de la misma manera tiene esa facultad la Nación, y por eso se previene que sus electores han de ser *ciudadanos mexicanos*.

El número de diputados que deben componer la cámara de que nos ocupamos, no puede dejarse al arbitrio de una ley secundaria; porque un partido, enseñoreado del poder, jamás sería derrotado en las luchas electorales, supuesto que podría aumentar ó disminuir el número de los miembros del cuerpo legislativo, según cuadrara á sus intereses. La Constitución imposibilita estas maquinaciones, fijando la base de la población y cuidando de que los Estados en que sobre alguna fracción y los Territorios, en que la población sea escasa, estén sin embargo, debidamente representados.

La base que señala nuestra Constitución—un diputado por cada cuarenta mil habitantes—era proporcionada al censo de la República en la época en que aquella fué expedida, buscando que al propio tiempo que el Cuerpo legislativo no se compusiese de un corto número de personas para que no faltase el contingente de saber y de opinión pública que hay en reuniones de un gran número de personas venidas de distintas partes, estuviese bien repartida la representación de los Estados en beneficio de los ménos poblados.

Pero las ventajas que resultan de que los cuerpos legislativos se compongan de reuniones numerosas, tienen sus límites. Si el número es excesivo irán llevando la representación del pueblo muchos de esos hombres que no forman, sino lo que de ordinario se llama muchedumbre, con las malas pasiones y los intereses mezquinos que las caracterizan; fuera de que la experiencia ha demostrado que una reunión muy considerable de hombres, fácilmente se vuelve tumultuosa. Este peligro pudiera amenazarlos ya, puesto que la población de México se calcula hoy en cerca de dos millones más que la que había en 1857. El Congreso para evitarlo, fijó en su ley de 17 de Mayo de 1871, el número de diputados que debe nombrar cada Estado. Esta es una de esas leyes inconstitucionales, pero válidas, de que hablamos al explicar el artículo 51: subsiste y se obedece, porque es una medida política que satisface á justas exigencias. Debieran, sin embargo, estas exigencias, traducirse en una reforma constitucional.

La importante conveniencia del artículo 54 es tan obvia que no nos detendremos en fundarla. Sólo diremos que si para cubrir las faltas de los diputados se ocurriese cada vez á nuevas elecciones, se fatigaría al pueblo; los ciudadanos tendrían que abandonar sus ocupaciones para dedicarse al trabajo electoral y se erogarian frecuentes gastos que desnivelarian los presupuestos.

LECCION IV.

ELECCION DE DIPUTADOS. REQUISITOS PARA SER DIPUTADO.

ARTÍCULO 55.

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

Preséntase aquí una de las cuestiones que han preocupado á los publicistas, que han dado mayor materia de disputa entre los adversarios y los defensores del sistema representativo: la cuestion del sufragio. Asunto de ilusiones exageradas para éstos, de mofa y de escarnio para aquellos. Los unos llevando su celo hasta pedir el sufragio directo para todos los funcionarios y empleados públicos; los otros, negando á la eleccion todo respeto y toda pureza, sin recordar cómo se hacen en los tiempos modernos las elecciones de los cónclaves y cómo se hacian por el pueblo romano las de los papas ántes de la creacion de los electores de capelo.

Nosotros debemos dejar aparte estas vistas, producto del espíritu de partido y meramente apasionadas, y estudiar la cuestion en el terreno de la ciencia política.

Puede definirse el sufragio, diciendo, que es la prerogativa del ciudadano para intervenir en el nombramiento de los fun-

cionarios, por medio de las elecciones y con el objeto de procurar una buena administracion pública.

Comunmente la palabra *sufragio* es sinónima de *eleccion* y así la consideraremos nosotros, empleando más á menudo la última.

En este sentido, las elecciones son *directas ó indirectas*. Llámense directas, cuando el ciudadano escribe ó hace escribir en su boleta los nombres de la persona ó de las personas que elige para funcionarios; es indirecta, cuando en su boleta nombra electores para que éstos elijan á las autoridades.

Hemos indicado que el hombre, ó debe ser considerado individualmente, y en este caso estudiamos su naturaleza y sus derechos; ó como miembro de la sociedad, y en este caso, no él, sino la sociedad entera, es la que debe estudiarse en su naturaleza y sus derechos.

Ahora bien; "el sufragio no puede ser un derecho natural del individuo, porque no existe para beneficio del hombre considerado aisladamente, sino para beneficio del Estado mismo. Su fin es conservar la continuidad del gobierno y mantener y perpetuar el orden público que tiene por objeto proteger los derechos individuales. Por lo tanto es público y general, no privado é individual. El sufragio reside en el individuo, no como un derecho natural, sino como una regla que el Estado establece para perpetuar su propia existencia y para asegurar en el pueblo los beneficios de la sociedad."¹

Ya hemos visto —art. 34— que la Constitucion no ha fijado más que dos requisitos para que un mexicano tenga el carácter de ciudadano: la edad y un modo honesto de vivir. Abre un ancho campo para la participacion del pueblo mexicano en el ejercicio del sufragio, dejando á los Estados que establezcan las condiciones que crean convenientes para el nombramiento de sus funcionarios, inclusive el de los que desempeñen los cargos municipales. Así es que, para ser elector en las elecciones federales, no se necesita que el ciudadano sea mexicano de nacimien-

¹ Cooley. Constitutional Law.

to, ni vecino del lugar en que se verifica la eleccion, bastando la residencia actual en la seccion que hace el nombramiento y quedando excluidos, solamente por razones de conveniencia política que tienden á asegurar la independenciam en el sufragio, los ciudadanos que no pertenezcan al estado seglar ó que ejerzan jurisdiccion ó mando político en la localidad del empadronamiento.¹

Si se ha debatido mucho sobre la bondad ó inconvenientes del sistema electoral, no ha sido ménos examinada la cuestion de si las elecciones deben ser directas ó indirectas. Ya hemos visto que el sufragio no es más de una regla establecida por el Estado: habrá países ó localidades en que por la corta extension del territorio, por la mayor instruccion entre sus habitantes, por ser muy reducido el número de funcionarios que deben elegirse, ó por otras consideraciones semejantes, sea conveniente la eleccion directa, como sucede en algunos Estados, respecto de las elecciones municipales; pero donde el territorio es extenso, el pueblo numeroso y donde hay que elegir á muchas personas: confiar la eleccion inmediatamente á los ciudadanos y no por la interposicion de electores, seria encargar al pueblo de un trabajo complicado y de muchos dias, con notable perjuicio de los intereses individuales.

El escrutinio secreto en las elecciones, es una garantía de independenciam. Y el principio establecido como precepto en la ley de que en los colegios electorales se tenga por legítimamente hecho todo lo practicado, es el reconocimiento del derecho que tiene la mayoría de que sus decisiones prevalezcan sobre las de la minoría, en otros términos, es la expresion de la democracia, y en un sentido más extenso, es la preeminencia del Estado.

El artículo 55 no hace más que consagrar estos principios, á propósito de la eleccion de Diputados.

¹ Artículo 16 de la ley de 12 de Febrero de 1857.

ARTÍCULO 56.

Para ser Diputado se requiere: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, tener veinticinco años cumplidos el día 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.

La ley de 23 de Octubre de 1872,¹ reglamentó este artículo, disponiendo que no pueden ser electos Diputados, el Presidente de la República, los Secretarios del Despacho y los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia. Tampoco pueden serlo los jueces de circuito y de Distrito, los Jefes de Hacienda Federal, los Comandantes militares, los Gobernadores, los Secretarios de Gobierno, los Jefes políticos, los Prefectos, los Subprefectos, los Jefes de fuerzas con mando, los Magistrados de los Tribunales Superiores y los Jueces de primera instancia en las demarcaciones donde ejerzan respectivamente los mencionados encargos. Estas restricciones comprenden á los que, en los días de la eleccion, ó dentro de los treinta días anteriores á ella, desempeñen ó hayan desempeñado las funciones á que se refiere el artículo.

¿Hasta qué punto se pudo en una ley secundaria establecer una limitacion en el nombramiento de Diputados? Contestarémolos por una parte, que el artículo constitucional no prohíbe esas limitaciones y ántes concede implícitamente la facultad de imponerlas en la ley electoral, cuando dispone en el artículo 55 que la eleccion de Diputados se hará en los términos que disponga dicha ley; y por otra, que las limitaciones establecidas sólo tienden á evitar los abusos ó la influencia del poder, dando á las minorías una arma para defender la independencia y libertad del sufragio.

Para ser Diputado se requiere: 1º, *ser ciudadano mexicano en*

¹ Esta ley reforma el artículo 34 de la ley electoral ántes citada.

ejercicio de sus derechos. Están excluidos en consecuencia los extranjeros no naturalizados en el país, y los mexicanos que, ó por no tener la edad competente ó por haber sido privados por sentencia de la autoridad judicial del ejercicio de la ciudadanía, están inhabilitados para obtener el encargo. La ley supone con razon que sólo el que está expedito en el ejercicio de sus derechos de ciudadano interviene ó tiene derecho de intervenir en la buena administracion pública.—2º *Tener veinticinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones.* Es de creerse que la ley haya fijado veinticinco años, porque á esa edad la experiencia y la reflexion han comenzado á producir sus frutos en el hombre: acaso se preocupó con el precepto de la ley civil que en aquella época concedia la mayor edad hasta la edad de veinticinco años. Cualquiera que haya sido el motivo, lo cierto es que la edad de veinticinco años es ya un factor de acierto en asuntos tan arduos como los que constituyen la accion legislativa de un pueblo. Bien puede decirse que un hombre está apto á los veintin años para dedicarse á sus asuntos privados, pero á esa edad no ha tenido aún tiempo de consagrar sus estudios prácticos á la vida política, y sólo esa práctica puede darle aptitud en la legislacion.—3º *Ser vecino del Estado ó Territorio que hace la eleccion.* Esta parte del artículo suscitó una acalorada discusion en el Congreso constituyente. La principal razon que alegaban sus defensores era la forma federal adoptada, que traia consigo la necesidad de que estuviesen representadas las entidades federativas, lo que se conseguia con exigir el requisito de vecindad en el electo. Habiendo llegado á este objeto con la institucion del Senado, y cuando como hemos dicho, el Diputado no representa al Distrito que lo elige, ni á un Estado determinado, sino que es representante del pueblo mexicano, el requisito de vecindad no deberia subsistir en la Constitucion. De hecho, no ha sido obsequiado, habiéndose admitido en el seno de la representacion nacional á personas que no tenian la vecindad del Estado en que habian sido electas. El principio es, sin embargo, conveniente, si se tiene en cuenta que si se

exige el requisito de vecindad á los nombrados, estarán representadas en el Congreso las aptitudes y los elementos de opinion pública de todo el país;—y 4^o *No pertenecer al estado eclesiástico*. Esta restriccion que á primera vista parece antiliberal, tiene muy sólidos fundamentos. Hay algunas religiones que no respetan al Poder Supremo del Estado, sino que atribuyen la supremacía soberana á un poder extraño y exterior. Además, en todas las sectas, los ministros ó sacerdotes tienen la mision de hacer la propaganda y no es prudente poner en sus manos la influencia del Gobierno.

Es, pues, lógico en la Constitucion y conveniente en política, que los funcionarios públicos no pertenezcan al estado eclesiástico.

La vecindad de que habla el artículo se toma aquí como sinónimo de domicilio legal, y sus derechos deben regirse por el Código Civil. La Constitucion declara que la vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargo público de eleccion popular. De otro modo resultaria que un cargo público pudiera llegar á ser una pena ó un perjuicio irreparable para el que lo desempeñase.

LECCION V.

INCOMPATIBILIDAD DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. SENADORES Y DIPUTADOS.

FORMACION DE LA CÁMARA DE SENADORES.

ARTÍCULO 57.

El cargo de Diputado es incompatible con cualquiera comision ó destino de la Union en que se disfrute sueldo.

ARTÍCULO 57 REFORMADO.

Los cargos de Diputado y de Senador son incompatibles con cualquiera comision ó empleo de la Union por el que se disfrute sueldo.

La simple lectura del segundo de los artículos insertos, indica que la reforma consistió solamente en extender al cargo de Senador la incompatibilidad del Diputado para desempeñar cualquiera comision, destino ó empleo, por el que se disfrute sueldo de la Union.

Desde el momento en que un miembro del Congreso general se encuentre en ese caso, hay el peligro de que sea dócil á las influencias del Presidente de la República, de sus Ministros ó de cualquiera otro funcionario, y hasta cierto punto de que se eluda así el precepto consignado en el artículo 50. De esta manera el Ejecutivo podria deshacer una mayoría parlamentaria,

haciendo variar las opiniones de algunos individuos con el incentivo de una buena remuneracion.

El representante del pueblo que apreciara la dignidad de su encargo, no aceptaria empleo alguno y no necesitaria de la limitacion que establece este artículo, porque el patriotismo genuino es harto elevado en su honor y demasiado ilustrado en su objeto; pero la Constitucion ha querido alejar el temor de que la debilidad de carácter ó la codicia se sobrepongan á las virtudes cívicas.

Es muy comun en nuestro Congreso conceder permiso á los miembros de las Cámaras para desempeñar una comision del Ejecutivo; pero en este caso entra el suplente respectivo y el propietario deja de tener fuero, segun lo explicaremos en el lugar respectivo.

Cuando en el empleo no se disfruta sueldo, como sucede en los cargos concejiles, se deja en libertad á los Diputados ó Senadores para desempeñarlos ó para optar exclusivamente por el de miembros del Cuerpo Legislativo.

Hay una excepcion de la regla en favor de los que sirven algun destino en la instruccion ó beneficencia pública, tal vez por estimular así la noble mision del profesorado ó los filantrópicos servicios de la beneficencia.

ARTÍCULO 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 suplentes que estén en ejercicio de sus funciones.

ARTÍCULO 58 REFORMADO.

Los diputados y senadores propietarios, desde el dia de su eleccion hasta el dia en que concluya su encargo, no pueden aceptar ninguna comision ni empleo de nombramiento del Ejecutivo federal, por el cual se disfrute sueldo, sin previa licencia de su respectiva Cámara. El mismo requisito es necesario para los diputados y senadores suplentes en ejercicio.

A.—El Senado se compondrá de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal. La eleccion de senadores será indirecta en primer grado. La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos, y elegirá entre los que hubieren obtenido mayoría relativa, en los términos que disponga la ley electoral. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

B.—El Senado se renovará por mitad cada dos años. Los senadores nombrados en segundo lugar, cesarán al fin del primer bienio, y en lo sucesivo los más antiguos.

C.—Para ser senador se requieren las mismas calidades que para ser diputado, excepto la de la edad, que será la de treinta años cumplidos el dia de la apertura de las sesiones.

El fundamento en que descansan el artículo 58 primitivo y la primera parte del reformado ha sido ya explicado al estudiar el artículo anterior. Nos ocuparemos ahora de los incisos A, B y C que forman la segunda parte, estableciendo la manera de formar el Senado y la eleccion de los senadores.

Hemos dicho que la base para el nombramiento de diputados es el censo. En cuanto al Senado, se compondrá siempre de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal. Los Territorios carecen de representacion en la Cámara Federal, porque están del todo sujetos al Gobierno general, no teniendo, en consecuencia una personalidad que les dé asiento en la Union de los Estados. Pudiera decirse que el Distrito Federal se halla en el mismo caso de sujecion, pero tiene un carácter definitivo y permanente, es una entidad en la Federacion: no puede nunca llegar á ser un Estado, mientras que los Territorios están destinados á esa categoría, cuando posean los elementos de que nos ocuparemos luego. Téngase presente tambien, que uno de los más importantes objetos del Senado, es dar una representacion igual á los Estados, y como los Territorios no son iguales á los Estados, no hay motivo para que tengan la misma representacion.

Ya hemos demostrado la conveniencia de que los cuerpos legislativos se compongan de un número de miembros; ni demasiado pequeño, para evitar las influencias exteriores, ni muy

considerable, para impedir que se conviertan en muchedumbres tumultuosas y apasionadas.

Bastaría un representante por cada Estado, para dejar acreditada la personalidad de las entidades federativas; pero como el Senado tiene además el carácter de Cámara colegisladora, es obvio que, á fin de asegurar el conocimiento y habilidad competentes para el desempeño de las funciones confiadas al Senado, debe formarse de un número suficientemente grande para que haya en su seno variedad de talentos, experiencia y aptitudes prácticas en el desempeño de sus deberes. En consecuencia, el Senado necesita ser también algo numeroso, aunque no tanto como la Cámara popular, en donde, por las razones ya expuestas, debe haber mayor número de representantes.

La elección de senadores será indirecta en primer grado. Lo que hemos dicho respecto de este particular, á propósito de la elección de diputados, debe entenderse también respecto de los senadores. Agregaremos solamente que las elecciones de estos funcionarios se hacen conforme á una ley especial que debe considerarse como complementaria de la de 12 de Febrero de 1857.¹

La Legislatura de cada Estado es la que hace la computación de los votos para senadores, y si no hubiere mayoría absoluta, elige entre los que han obtenido la relativa, en los términos que dispone la ley.² Esta intervención de las Legislaturas proviene del carácter federal del Senado.

Los senadores duran en su encargo cuatro años, renovándose por mitad cada dos. Tal sistema de renovación tiene por objeto mantener en la Cámara federal la historia de los antecedentes en el despacho de los asuntos diplomáticos y de otros de la misma importancia que le están exclusivamente encomenda-

¹ Ley de 15 de Diciembre de 1874.

² Ley de 15 de Diciembre de 1874, artículos 5, 6 y 10.

dos; al mismo tiempo que el de llevar allí el contingente de lo nuevo, es decir, del progreso y de las necesidades de actualidad del pueblo, pues el voto de los senadores generalmente es individual y no por Estados, así es que ningún inconveniente ofrece la diferencia de opinión entre los dos senadores que representan á cada Estado. Al contrario, parece como que de esa mezcla del espíritu conservador y de la tendencia á lo nuevo, resulta el fruto de más madura reflexión en la expedición de las leyes. La consideración que tuvo el constituyente para exigir en el senador la edad de treinta años, es la de la mayor práctica en los negocios y la mayor importancia de la representación, pues el Senado ejerce facultades exclusivas de la más alta importancia, como la de aprobar los tratados que celebre el Ejecutivo.

Por cada senador propietario se elegirá un suplente, á fin de que no llegue el caso de que los Estados se queden sin representación, privados de su voto, tal vez en las más importantes decisiones, ó de que el mismo Senado carezca de *quorum*.