

---

## LECCION VI.

### INVOLABILIDAD DE LAS OPINIONES.

---

#### ARTÍCULO 59.

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

#### ARTÍCULO 59 REFORMADO.

Los diputados y senadores son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus encargos, y jamas podrán ser reconvenidos por ellas.

El Sr. Lozano, en su importante obra sobre los derechos del hombre,<sup>1</sup> dice que la independencia de los diputados en el libre ejercicio de sus funciones elevadas, exige que ningun poder tenga el derecho de pedirles cuenta de sus opiniones con el carácter de diputados; pero cuando atacan el derecho individual en la vida privada, la moral, las instituciones ó el orden público, puede la ley impedir ó castigar esos hechos. Así es en efecto, y tanto el reglamento de debates<sup>2</sup> como el Código penal, previenen esos casos y disponen lo conveniente y lo justo<sup>3</sup> para evitar el mal.

1 Lozano. Derechos del hombre, números 39, 40 y 41.

2 Véase el Reglamento del Congreso.

3 Art. 49, fraccion III del Código penal.

Se ve por esto, que el artículo no ha tratado de conceder al Diputado ó Senador una impunidad por los delitos contra el individuo ó contra la sociedad, que pueda cometer al hacer uso de la palabra en las sesiones. El principio que establece es más elevado: tiene por objeto asegurar la libertad del debate; pero este privilegio se limita estrictamente al curso de los procedimientos parlamentarios, sin cubrir lo que se haga fuera del lugar y de los límites del deber.

Por lo tanto, aunque un discurso pronunciado en una de las Cámaras goce del privilegio, y el Diputado ó Senador que lo pronuncie sea inviolable por las opiniones en él emitidas, sin embargo, si se publica el discurso y puede ser calificado como libelo infamatorio, el autor es responsable de sus ideas y cae bajo la acción de las leyes penales.<sup>1</sup>

Y esto es claro, porque todo hombre tiene el derecho de ser protegido por las leyes, aun contra los altos funcionarios que las hacen.

---

1 Story. On the Constitution, núm. 886.



---

---

## LECCION VII.

### VALIDEZ DE LAS ELECCIONES DE DIPUTADOS Y SENADORES. COLEGIOS ELECTORALES.

---

#### ARTÍCULO 60.

El Congreso califica las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas que ocurran sobre ellas.

#### ARTÍCULO 60 REFORMADO.

Cada Cámara califica las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas que hubiere sobre ellas.

“La primera regla que debe establecerse para la instalacion de las Cámaras, dice Rodríguez,<sup>1</sup> es la relativa á la calificacion de las elecciones de sus miembros, porque es indispensable, ante todas cosas, saber quiénes son los que legítimamente han sido designados por el pueblo ó por los Estados para representarlos.

“Esta facultad no podria confiarse á nadie que fuera extraño á las Cámaras, porque en este caso el que calificara las elecciones de sus miembros, podria excluir, declarándolos ilegítimos, á todos aquellos con cuyas ideas ú opiniones no estuviera de acuer-

1 Derecho Constitucional.

do, viniendo el Congreso, por consecuencia, á ser la expresion, no de la voluntad del pueblo ó de los Estados, sino de la del individuo ó individuos que calificaran las elecciones de sus miembros.

“Para evitar este inconveniente y para asegurar la absoluta independencia de que deben disfrutar los cuerpos legislativos, la Constitucion ordena que cada Cámara califique las elecciones de sus miembros.”

Supuesto el sistema de la eleccion indirecta en primer grado, hay que considerar: I. Si la persona que se dice elegida ha reunido la mayoría de votos, cuya declaracion corresponde al colegio electoral que actúa por autoridad propia en el acto del sufragio; y II si la eleccion es válida, es decir, si ha recaido en persona que no tenga prohibicion de ser elegida, y como ésta consideracion pertenece de derecho, ó al pueblo todo ó á la reunion de Estados, segun que los electos sean Diputados ó Senadores, es claro que la competencia para declarar la validez ó la nulidad de una eleccion corresponde á las Cámaras que representan á los Estados ó al pueblo.

Respecto del primer punto, es decir, de la declaracion que hace el colegio electoral de Distrito de que tal ó cual persona ha reunido la mayoría de votos, y la que despues hace la cámara respectiva, erigida en colegio electoral, recuérdese que ha de tenerse por legítimamente hecho todo lo practicado.

Debe entenderse que las dudas que hubiere sobre las elecciones serán las que ocurran á propósito de determinada credencial, pues que ninguna de las cámaras, ni las dos juntas, tienen facultad por la Constitucion de decidir sobre una eleccion en general.



## LECCION VIII.

### QUORUM DE LAS CÁMARAS.

#### ARTÍCULO 61.

El Congreso no puede abrir sus sesiones, ni ejercer su encargo, sin la concurrencia de más 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.

#### ARTÍCULO 61 REFORMADO.

Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su encargo sin la concurrencia, en la de senadores, de las dos terceras partes, y en la de diputados de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler á los ausentes bajo las penas que la misma ley designe.

El principio contenido en los artículos insertos es el de que los cuerpos deliberativos no funcionen, sino teniendo lo que se llama *quorum*, en acatamiento á la ley de las mayorías.

Un *quorum* es el número de personas que se requiere por la ley ó por el reglamento de la asamblea, para que pueda ocuparse de los negocios. Generalmente ese número es de la mitad y uno más del total de los individuos que la componen. En determinados cuerpos deliberativos se establece una regla especial. Por ejemplo, el *quorum* del Senado es de dos tercios de los

senadores. La razon en este caso es que, representando esa cámara á los Estados de la Federacion, y siendo dos los senadores por cada Estado, si bastase para formar la mayoría la mitad y uno más de los miembros de la cámara, habria mayoría de senadores, pero en la decision de los asuntos pudiera apénas estar representada la mayoría de los Estados, y á veces decidirse esos asuntos por una minoría de sus representantes.

Además de esta razon, hay la que ya hemos visto sobre la conveniencia de que un cuerpo deliberativo no se componga de un número muy reducido de miembros; lo que sucederia con el Senado que, formado de 56 individuos. Si se observase la regla comun de la mitad y uno más, el *quorum* de sólo 29 senadores estaria expuesto á influencias exteriores, y no contaria siempre con los elementos del saber, talentos, experiencia y demas cualidades que deben reunirse en un cuerpo encargado de tomar participacion en la estructura de las leyes. La mayoría para las resoluciones, en este caso, podria ser de sólo quince senadores, que de ninguna manera serian mayoría de Estados.

La importancia y necesidad de que en las cámaras estén representadas la mayoría del pueblo y de los Estados, explican la última parte del artículo que confiere poder al más pequeño número de los que se reunan, para compeler á los ausentes á que ingresen al cuerpo, bajo las penas que designe la ley. Estas penas son económicas para las faltas que no ameritan sino una ligera correccion; ó son materia de una sentencia, si la falta constituye una verdadera omision por negligencia ó inexactitud en el desempeño de las funciones anexas á sus respectivos encargos. En el primer caso se castigan conforme al reglamento para el gobierno interior del Congreso General; en el segundo caso, segun los preceptos de la ley de 3 de Noviembre de 1870, sobre delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federacion.



Después de escrito este libro se ha iniciado, como reforma constitucional, que el *quorum* del Senado se forme de la mitad y uno más del número total de senadores. Los autores de la iniciativa la fundan principalmente en la facilidad de que se abran las sesiones, por ser más reducido el número que se requiere para el *quorum*.

---



---

## LECCION IX.

### PERÍODOS DE SESIONES.

---

#### ARTÍCULO 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.

#### ARTÍCULO 62 REFORMADO.

El Congreso tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias: el primero, prorogable hasta por treinta días útiles, comenzará el 16 de Setiembre y terminará el 15 de Diciembre; y el segundo, prorogable hasta por quince días útiles, comenzará el 1º de Abril y terminará el último día del mes de Mayo.

Uno de los vicios en que suelen incurrir los cuerpos legislativos es, como ántes hemos indicado, el de expedir innumerables leyes que por lo comun son derogatorias ó simplemente modificatorias las unas de las otras. Y aunque este defecto, en gran parte se corrige con el establecimiento del Senado como cámara colegisladora, la Constitucion ha conservado el tenor del artículo primitivo, limitando los períodos de sesiones á dos veces por año en épocas diversas, para conseguir el objeto indicado, y para que por otra parte no pase mucho tiempo en que esté suspenso el ejercicio del Poder legislativo. Pueden ser, sin



embargo, tan graves ó tan importantes los asuntos de que se ocupe el Congreso, que no baste el tiempo fijado, y la ley provee á esta necesidad, permitiendo la próroga de las sesiones por un período corto y limitado. Si trascurriera éste sin despacharse los asuntos pendientes se abriría un período de sesiones extraordinarias, en el que sólo se tratarían los negocios señalados, de carácter urgente, limitándose puramente á ellos la tarea legislativa.

Generalmente se dice que los diputados y senadores deberían permanecer en la Capital, durante los recesos, con el doble objeto de estudiar los negocios y de estar prontos para el caso de que se citase á sesiones extraordinarias. Creemos que esta opinion es infundada. El estudio de los negocios pendientes en las Cámaras es el principal objeto de la Comision permanente: sus dictámenes facilitan á los miembros de las Cámaras el examen de las cuestiones, y los ponen en aptitud de hacer el estudio particular: en cuanto á las sesiones extraordinarias, siempre se fija un término para su apertura, que es bastante para que se logre el concurso de los miembros que deben asistir á ellas. Más ventajas hallamos en que los diputados y senadores vuelvan en los recesos á los lugares de su residencia, para ponerse en contacto con el pueblo en las diversas partes del territorio, estudiar sus aspiraciones, examinar las necesidades públicas, y traer á las Cámaras ese contingente valioso de la opinion pública.

---

## LECCION X.

### DISCURSOS DE APERTURA DE SESIONES.

---

#### ARTÍCULO 63.

A la apertura de 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.

Algunos han creído que la prescripcion de este artículo es inútil, supuesto que el 89 dice que los Secretarios del despacho tienen la obligacion de dar cuenta al Congreso, en el primer período de sesiones, del estado de sus respectivos ramos. Veremos más adelante cuál es el objeto de esos informes extensos y detallados. Por ahora dirémos que el discurso del Presidente informa periódicamente del estado que guarda el país. Este informe abraza, en un todo uniforme, las relaciones con las potencias extranjeras, los puntos más importantes de los departamentos de Estado, y constituye un verdadero exámen de las necesidades del país ó una relacion de sus progresos; así es que estos documentos son de mucha utilidad para los hombres de Estado, y en general para cuantos siguen la marcha del país, no sólo en el seno de las Cámaras, sino en toda la Nacion, y en el Extranjero, en donde por medio de la lectura de aquel docu-



mento, puede formarse, á cortos intervalos de tiempo, un juicio exacto de la situación de México.

Es siempre majestuoso é imponente el acto en que el primer Magistrado de la Nación da cuenta de cómo dirige la administración pública. "El verdadero trabajo de las leyes; los defectos en la naturaleza y arreglos de los sistemas generales de comercio, hacienda pública y justicia; los establecimientos militares, navales y civiles de la Union, son más conocidos por el Ejecutivo, están más constantemente á su vista, que á la de ningun otro departamento del poder. Hay, por lo tanto, una grande sabiduría, no solamente en permitir, sino en exigir que el Presidente informe al Congreso de todos los hechos que puedan influir en sus deliberaciones y ponerlo en capacidad de conocer el mal y señalarle su remedio."<sup>1</sup>

Para la apertura de sesiones y para los actos en que protestan el Presidente de la República y los individuos de la Suprema Corte de Justicia, se reúnen las dos Cámaras en el salon de la de diputados, y el Presidente de éstos preside la reunion, y es tambien el que contesta en términos generales el discurso de apertura.

1 Story On the constitution. II, pág. 367.

## LECCION XI.

### RESOLUCIONES DEL CONGRESO.

#### ARTÍCULO 64.

Toda resolución 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 sólo dos secretarios.

#### ARTÍCULO 64 REFORMADO.

Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley ó de decreto. Las leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados-Unidos Mexicanos, decreta:"  
[*Texto de la ley ó decreto.*]

Hemos dicho lo que es una ley y que ésta debe proceder siempre del Congreso; pero los cuerpos legislativos no sólo expiden disposiciones de carácter general; algunas veces proveen á una necesidad del momento, otras se refieren á asuntos meramente económicos ó á materia de poca importancia, ó relativas á un punto determinado. Estas disposiciones se llaman *decretos*. En este sentido, la palabra tiene una significacion más amplia que la de acuerdo económico, y se emplea tambien para expresar las mismas ideas, tratándose de algunas disposiciones del Poder Ejecutivo ó del Judicial. En el sentido estricto en



que usa la palabra el artículo que estudiamos debe entenderse una disposición que tenga alguno de los caracteres expuestos, pero que obligue á todos. Por esto la Constitución establece la fórmula de la promulgación de la ley ó decreto, diciendo que "el Congreso de los Estados-Unidos Mexicanos *decreta*:" el texto de la ley ó decreto).

El Congreso comunica estas disposiciones al Ejecutivo, firmadas por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, á fin de autenticar que la ley ó decreto ha recibido la aprobación, tanto de la Cámara popular, como de la del Senado, ó de una sola de ellas, en los casos de su exclusiva competencia. Los funcionarios del orden legislativo certifican ante el Presidente de la República la existencia de la ley, y el Primer Magistrado la certifica á su vez ante el pueblo. Esto es la promulgación, cuyo acto se da á conocer á todos, por medio de la publicación, que hace á la ley ó decreto obligatorios.

## LECCION XII.

### DERECHO DE INICIATIVA.

#### PÁRRAFO SEGUNDO.

#### DE LA INICIATIVA Y FORMACION DE LAS LEYES.

#### ARTÍCULO 65.

El derecho de iniciar leyes compete:

- I. Al Presidente de la Union.
- II. A los diputados al Congreso federal.
- III. A las legislaturas de los Estados.

#### ARTÍCULO 65 REFORMADO.

El derecho de iniciar leyes ó decretos compete:

- I. Al Presidente de la Union.
- II. A los diputados y senadores al Congreso general.
- III. A las legislaturas de los Estados.

La facultad de iniciar leyes por parte de los diputados, senadores y legislaturas, es tan evidente que no nos detendremos mucho tiempo en la explicación de estas fracciones del artículo. El poder de legislar sería imposible si los miembros del cuerpo legislativo no tuviesen el derecho de iniciativa.

Al contrario, algunos han dicho que ellos y sólo ellos debieran tener esa facultad para que fuese práctico el principio absoluto



de la division de poderes, pues parece que desde el momento en que se concede la misma facultad al Ejecutivo se le da alguna participacion en el ejercicio de la tarea legislativa.

Discurriendo de esta manera, seria lógico decir tambien que la facultad del Ejecutivo para hacer observaciones á las leyes, es igualmente un acto legislativo, supuesta la intervencion que ejerce en la expedicion de las leyes.

La iniciativa no consiste en otra cosa que en someter un proyecto al debate y aprobacion del cuerpo legislativo. Pero éste tiene el exclusivo derecho de examinar el proyecto, de aprobarlo ó reprobalo: no es ley, sino en virtud de su autoridad exclusiva en el ejercicio de esta parte de la soberanía.

En la esfera del poder Ejecutivo están el conocimiento práctico de las necesidades que atañen á la República y el de los medios de satisfacerlas. El estudio de estas necesidades y de estos medios sólo puede hacerse investigando las relaciones que existen entre los intereses individuales y el interes público. Cada uno de los miembros de los cuerpos representativos lleva al seno de las cámaras un contingente de ese estudio más ó ménos valioso, pero pudiéramos decir que en detalle; mientras que el Ejecutivo lo tiene en complejo, clasificados sus trabajos en los diferentes departamentos de Estado. La Constitucion le atribuye el deber de reglamentar las leyes para su exacta ejecucion, y esta atribucion no tiene otro fundamento que lo que acabamos de decir. Ahora bien: la ejecucion de las leyes, cabe toda entera en lo que se llama ciencia administrativa; y si bien la accion administrativa se desprende de la evolucion y cumplimiento de las leyes, el acto de administrar corresponde exclusivamente al Ejecutivo. Nuestras instituciones administrativas, ó lo que es lo mismo, nuestro derecho administrativo, se encuentra disperso en los diversos reglamentos, órdenes, decretos, circulares, oficios é instrucciones, expedidos por los gobiernos sobre los diferentes ramos de la administracion pública.<sup>1</sup> Re-

<sup>1</sup> Lares. Derecho Administrativo, página 7.

sulta de aquí que conceder la iniciativa de las leyes al Ejecutivo, no es otra cosa que aprovechar el conocimiento práctico que el gobierno tiene, con el objeto de expedir leyes de buena administracion pública.

En el sistema político europeo, en que el Ejecutivo puedé hacer todo aquello que no le prohíbe la Constitucion, la facultad administrativa corresponde exclusivamente al gobierno, y por eso no es raro encontrar algunos países en que la iniciativa es una atribucion propia solamente del monarca, dirémos en más amplio sentido, es exclusiva del poder Ejecutivo, no reservándose á los cuerpos legislativos, más facultad que la de discutir y aprobar los proyectos que les envía el gobierno.

Entre nosotros, en el sistema político americano, el principio es el contrario. El gobierno no puede hacer sino aquello que la Constitucion expresamente le manda ó le permite hacer. Y como la administracion es una ciencia positiva de experiencia y de observacion, el gobierno, es decir, el Ejecutivo, más que ningun otro de los poderes, es el que está en aptitud de aprovecharse de esa experiencia y de esa observacion para trasmitirlas al Legislativo en forma de iniciativa, sin que el gobierno en esta materia pueda hacer por sí sólo, otra cosa que expedir reglamentos para la mejor y más eficaz ejecucion de las leyes.

En el lenguaje político, la palabra *administracion* se aplica á aquella parte del poder que comprende entre sus atribuciones, la reparticion de los impuestos, el empleo de los caudales públicos, la sobrevigilancia y la proteccion á los establecimientos públicos, colegios, hospicios, escuelas de artes, museos, la construccion y conservacion de los caminos, fuentes, canales, muelles; el uso y cuidado de los rios y sus playas; el embellecimiento de las ciudades, el ensanche y libertad del comercio y de la industria; la organizacion, disciplina y mantenimiento de la fuerza armada; la policia de seguridad y de salubridad, monumentos y paseos públicos. Todos estos asuntos constituyen ó una accion legislativa, federal ó de los Estados ó una accion municipal.

El conjunto de leyes y disposiciones que forman la administra-



cion particular de una nacion, es lo que se llama *derecho administrativo*.<sup>1</sup>

Tal vez parezcan fuera de lugar estas explicaciones; pero creemos que entre nosotros la accion administrativa corresponde tanto al Legislativo como al Ejecutivo y que éste la ejerce, no sólo en la ejecucion de las leyes, sino muy importantemente al hacer uso del derecho de iniciativa que le concede la Constitucion. Cuando sea tiempo volverémos á ocuparnos de la accion administrativa, no ya en el terreno de la ciencia especulativa que sirve para formar un proyecto de ley, discutirlo y votarlo, sino en el terreno práctico de los hechos, en que se descende á los detalles de la ejecucion, en que se remueven las resistencias que se le oponen, en que se desarrolla, en fin, un plan político de la más vasta extension.

Las legislaturas de los Estados disfrutan igualmente del derecho de iniciativa ante el Congreso de la Union, ya sea porque están interesadas las entidades federativas en la buena marcha de la administracion pública, ya porque juzgten necesaria la expedicion de alguna ley que favorezca el desarrollo del régimen interior de los Estados ó que simplemente mantenga en ellos el equilibrio conveniente.

El poder judicial de la Federacion carece de la iniciativa, y esto nos parece propio de la mision que ejerce. Si pudiese proponer leyes, á lo ménos en lo relativo á la administracion de Justicia, se desarrollaria en los jueces la tendencia de juzgar de las leyes y no conforme á ellas.

<sup>1</sup> Castillo Velasco. Derecho Administrativo. Tomo I, capítulo I.

## LECCION XIII.

### TRÁMITES DE LA INICIATIVA. PROYECTOS DESECHADOS.

#### ARTÍCULO 66.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, las Legislaturas de los Estados ó las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego á comision. Las que presentaren los diputados se sujetarán á los trámites que designe el reglamento de debates.

#### ARTÍCULO 66 REFORMADO.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados ó por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego á comision. Las que presentaren los diputados ó senadores se sujetarán á los trámites que designe el Reglamento de debates.

La materia de este artículo es meramente económica, y aunque pudiera haberse dejado al reglamento interior de cada una de las cámaras, la Constitucion quiso que no se alterase, por medio de un acuerdo económico, el breve sistema concedido á las iniciativas del Presidente de la República, á las de las Legislaturas de los Estados ó á las de las diputaciones de los mismos, de no someterse á todos los trámites del Reglamento, sino privilegiándolas con que inmediatamente pasen al estudio de la comision correspondiente. La razon es que esas iniciativas han sido