

En el núm. 1 de este mismo párrafo he manifestado ya la extension que a mi juicio tiene este precepto.

La otra garantía de que disfrutaran todos los altos funcionarios de la federacion, consiste en no poder ser encausados por delitos del orden comun, sin que el gran jurado nacional califique previamente si hay mérito para ello; y en no poder ser juzgados por delitos oficiales, sino por el mismo gran jurado en lo relativo a los hechos, y por la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la pena que debe imponérseles en caso de haber sido declarados culpables.

Estas garantías, como antes he indicado, * no importan una infraccion del principio de igualdad ante la ley. Tienen por objeto evitar que la accion de la justicia pueda, de buena o de mala fé, entorpecer o perjudicar la marcha política de la República, y hacer que la conducta oficial de los funcionarios públicos sea juzgada por los representantes del mismo pueblo de quien recibieron el mandato a cuyo cumplimiento se les acuse de haber faltado.

Respecto del modo práctico de hacer efectivas la responsabilidad de los altos funcionarios y las garantías que la Constitucion les otorga, basta para el objeto de este libro la simple lectura de los artículos constitucionales relativos, de la ley de 3 de Noviembre de 1870 y del reglamento del Congreso en la parte correspondiente a la materia.

* Tit. I, sec. I, cap. VI, § III, núm. 3.

CAPITULO III

ORGANIZACION DEL PODER LEJISLATIVO.

§ I

Núm. 1. Cuerpos en quienes se deposita.— Núm. 2. Individuos que deben formarlos. Observaciones.

Art. 51. *El poder legislativo de la Nacion se deposita en un Congreso jeneral que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.*

Art. 52. *La Cámara de diputados se compondrá de representantes de la Nacion....*

Art. 53. *Se nombrará un diputado por cada cuarenta mil habitantes, o 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.*

Art. 58 (SEC. A.) *El Senado se compondrá de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal....*

Núm. 1.—La simple lectura de los artículos que preceden da una idea clara de la organizacion del poder legislativo.

Su ejercicio debe depositarse en los representantes de

las diversas entidades a quienes puede afectar. Estas son los individuos y los Estados, y es por lo mismo necesario que unos y otros estén representadas en el cuerpo legislativo.

Los representantes del pueblo de cada Estado podrian ser a la vez representantes del mismo Estado; pero como la poblacion de estos es muy diversa, resultaria que algunos Estados tendrian quince o veinte representantes, mientras que otros solo contarian con dos o tres, de lo cual se seguiria que en las resoluciones que afectaran los intereses de las entidades federativas, triunfarian siempre las que tuvieran mayor poblacion. Esto no seria justo, porque los Estados, lo mismo que los individuos, tienen iguales derechos, y si los de un enano son idénticamente iguales a los de un gigante, los del Estado mas pequeño deben ser tambien idénticamente iguales a los del mas grande. Este principio solo puede hacerse efectivo por medio de la igualdad en la representacion.

La division del poder legislativo en dos Cámaras produce ademas el saludable efecto de que cada una de ellas sea revisora de los actos de la otra, evitando por este medio que cualquiera de ellas constituya un poder absoluto y que se den leyes con precipitacion y lijereza.

Núm. 2.—El número de individuos que debe formar cada Cámara, debe ser y es, conforme a la Constitucion, proporcional a las entidades a quienes representan.

La Cámara federal, ó de representantes de los Estados, se forma de dos individuos por cada Estado y dos por el Distrito federal.

La Cámara popular, o de representantes del pueblo, debe formarse de un individuo electo por cada cierto número de habitantes.

Este número no debe ser arbitrario. Para fijarlo es necesario tener en cuenta que debe estar en proporcion con los diversos intereses y necesidades de los pueblos. Si fuera posible que todos los de la República tuvieran un solo interes comun e idénticas necesidades, bastaria que ellos nombraran un representante comun.

Pero como el hecho es absolutamente contrario; como cada rejion, cada distrito, y a veces cada pueblo, tienen intereses encontrados y necesidades diversas, sin que en algunos casos sea posible satisfacer las unas sino a costa de las otras, es indispensable que cada grupo de individuos cuyos intereses y necesidades sean iguales, nombre un representante de esas necesidades, un defensor de esos intereses.

Nuestra Constitucion fija la base de un representante por cada cuarenta mil habitantes; base que en la situacion actual de la República es equitativa y prudente, si se atiende a que diseminada la poblacion en nuestro inmenso territorio, cada cuarenta mil habitantes ocupan una extensa rejion, cuyos productos y condiciones peculiares son forzosamente distintos de los de las otras rejiones habitadas por igual número de personas, lo que da por resultado que los intereses y necesidades de la una sean o puedan ser distintos de los de la otra.

Sin embargo, con el aumento de poblacion que natural y necesariamente debe haber en el país, será preciso reformar esta base, tanto porque el aumento de habitantes en una rejion dada no altera gran cosa los intereses y necesidades de cada uno de ellos, cuanto para evitar que la Cámara de representantes sea demasiado numerosa: inconveniente cuya gravedad nos revela un sabio publicista americano.*

* A. Hamilton. *Federalista* núm. 58.

Hé aquí sus palabras:

“Cuanto mas numerosa es una asamblea, mayor es, como todos saben, el ascendiente de la pasion sobre la razon.”

“Es evidente que cuanto mas considerable sea el número de los representantes, mayor será tambien la proporcion de los menos instruidos o expertos. La elocuencia o la habilidad de ciertos individuos concentra sus esfuerzos sobre este lado débil del sistema. En las repúblicas de la antigüedad, en que el pueblo todo se reunia en cuerpo, comunmente solo aparecia un orador, un político hábil dominando con el imperio de un soberano.”

“Cuanto mayor número de personas contenga una asamblea, tanto más participará de la debilidad consiguiente a las reuniones populares. La ignorancia será víctima de la intriga, la pasion esclava de los sofismas y de la declamacion.”

“La experiencia universal nos dicta por el contrario, que se necesita cierta número de representantes en razon de los intereses públicos, de la comunicacion entre mandantes y mandatarios, del conocimiento de los intereses particulares; pero al mismo tiempo nos enseña que pasado este número, todo aumento va precisamente contra el objeto propuesto. La forma, la apariencia del gobierno puede volverse mas democrática, pero el espíritu que lo anima es mucho mas oligárquico.”

“La máquina se ensacha, pero los resortes que la mueven son menos numerosos y mas secretos.”

Si nuestra poblacion aumenta en la proporcion que todos esperamos, y se conserva la base de un diputado por cada cuarenta mil habitantes, la cámara llegará a contar con setecientos o novecientos miembros como la conven-

cion francesa en 1792 y el Congreso constituyente de la misma nacion en 1848. Téngase presente que la convenion fué la mas atroz de las tiranías y que al constituyente de 48 siguió el triste imperio de Napoleon III.

§ II

Núm. 1. Instalacion de las cámaras y lugar de su residencia.

Observaciones.—Núm. 2. Periodos en que deben funcionar.

—Núm. 3. Objetos de que deben ocuparse. Observaciones.

Art. 60. Cada Cámara califica las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas que hubiere sobre ellas.

Art. 61. 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 mas de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el dia señalado por la ley, y compeler a los ausentes bajo las penas que la misma ley designe.

Art. 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 jenerales.

Art. 71 (SEC. G.) Ambas Cámaras residirán en un mismo lugar, y no podrán trasladarse a otro, sin que antes convengan en la traslacion y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunion de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslacion, difieren en cuanto al tiem-

po, modo o lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los extremos en cuestion. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por mas de tres dias, sin consentimiento de la otra.

Art. 62. *El Congreso tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias; el primero prorogable hasta por treinta dias útiles, comenzará el dia 16 de Setiembre y terminará el dia 15 de Diciembre; y el segundo, prorogable hasta por quince dias útiles, comenzará el 1.º de Abril y terminará el último dia del mes de Mayo.*

Art. 68. *El segundo periodo de sesiones se destinará, de toda preferencia, al exámen y votacion de los presupuestos del año fiscal siguiente; a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revision de la cuenta del año anterior, que presente el Ejecutivo.*

Art. 71 (SEC. H.) *Cuando el Congreso jeneral se reuna en sesiones extraordinarias, se ocupará exclusivamente del objeto u objetos designados en la convocatoria; y si no los hubiere llenado el dia en que deban abrirse las sesiones ordinarias, cerrará sin embargo aquellas, dejando los puntos pendientes para ser tratados en estas.*

Núm 1.—La primera regla que debe establecerse para la instalacion de las Cámaras, es la relativa a la calificacion de las elecciones de sus miembros porque es indispensable, ante todas cosas, saber quiénes son los que lejítimamente han sido designados por el pueblo o por los Estados para representarlos.

Esta facultad no podria confiarse a nadie que fuera extraño a las mismas Cámaras, porque en este caso el que calificara las elecciones de sus miembros, podria excluir, declarando ilejítimos a todos aquellos con cuyas ideas u opiniones no estuviera de acuerdo, viniendo el Congreso por

consecuencia, a ser la expresion no de la voluntad del pueblo o de los Estados; sino de la del individuo o individuos que calificaran las elecciones de sus miembros.

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

Conforme al art. 61 las Cámaras no pueden instalarse ni ejercer sus funciones sin la concurrencia de dos terceras partes de los senadores y mas de la mitad de los diputados.

La razon de este precepto es obvia. Para la expedicion de las leyes debe buscarse el consentimiento de la mayoría de la Nacion y de los Estados o de sus respectivos representantes, y este consentimiento no puede obtenerse sino cuando se halle reunida la mayoría de esos mismos representantes.

La única razon que a mi juicio puede haber para exigir la concurrencia de dos terceras partes, y no solo la de mas de la mitad de los senadores, es verdaderamente de conveniencia pública, porque es peligroso y antidemocrático que los cuerpos legislativos sean muy reducidos, y debiendo constar nuestro Senado, en su totalidad de 56 miembros, su simple mayoría de 29 senadores seria un cuerpo muy reducido en que acaso nacerian funestas tendencias al despotismo.

La costumbre inconsiderada de conservar fórmulas tan ridículas como inútiles, determinó a nuestros legisladores constituyentes a disponer que a la apertura de sesiones asista el Presidente de la República y pronuncie un discurso en que manifieste el estado del país, a cuyo discurso conteste el Presidente del Congreso en términos jenerales.

Toda esta comedia no tiene objeto ni resultado práctico. Los informes que segun el art. 89 deben dar anualmente los secretarios del despacho al Congreso de la Union, son los que verdaderamente dan una idea del estado que guarda el país, siendo por consecuencia absolutamente inútil el hecho de que el Presidente de la República vaya a pronunciar ante las Cámaras un discurso que las mas veces nada dice y que casi siempre nadie escucha.

Ambas Cámaras deben instalarse y residir en un mismo lugar segun la prevencion del art. 71, seccion G. Basta examinar las funciones que deben ejercer para persuadirse de los graves entorpecimientos y dificultades que se suscitarian si residieran en lugares separados por distancias considerables.

El artículo sin embargo no es tan explícito como debería ser, pues no dice si ambas Cámaras deben residir en un mismo edificio, o en una misma ciudad, o en un mismo municipio, o en un mismo distrito, objetos todos a que en lengua castellana se da el nombre jenérico de *lugares*.

Racionalmente y buscando la uniformidad de ideas y de lenguaje que debe haber en toda ley y especialmente en la fundamental, parece que por *lugar* se entiende en este caso, el Distrito Federal, pues el art. 46 hablando del Estado del Valle de México, dice que se erijirá "cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro *lugar*."

Bajo este concepto, la seccion G. del art. 71 es enteramente inútil porque debiendo ser el Distrito Federal la residencia de los supremos poderes, y no pudiendo cambiarse sino por el Congreso (art. 72 fraccion V) es evidente que ninguna de las dos Cámaras puede por sí sola variar esta residencia.

Si el espíritu de la referida seccion G es que no pueda

cada Cámara, sin consentimiento de la otra elegir dentro del mismo Distrito federal el sitio o el edificio que mas le acomode para celebrar sus sesiones, me parece que tal prevencion es una verdadera puerilidad; y que la prevencion de autorizar al ejecutivo para dirimir las diferencias que sobre este punto pudieran suscitarse entre ambas Cámaras pudiera calificarse de una verdadera ociosidad.

Creo, y perdóneseme si soy lijero en mi juicio, que por esa funesta inclinacion a copiar las instituciones americanas sin criterio ni discernimiento, se implantó en las nuestras un artículo tan inútil e indiscreto como es provechoso y prudente el de la Constitucion americana de que fué tomado.

Este previene que "durante las sesiones del Congreso ninguna de las Cámaras pueda suspender sus sesiones por mas de tres dias ni celebrarlas en lugar distinto de aquel en que las dos Cámaras estén residiendo.

Como se ve, el artículo de nuestra Constitucion comienza por donde acaba el de la Constitucion americana de que fué tomado. Puede decirse que se le trastornó de piés a cabeza.

Conforme a la Constitucion de los Estados-Unidos, el Congreso no tiene un período fijo para celebrar sus sesiones. Debe reunirse el primer lunes de Diciembre, pero la Constitucion no le señala dia para terminar o suspender sus funciones pudiendo prorogarse cada período indefinidamente. Bajo este sistema era natural y necesaria la prevencion de que, durante las sesiones del Congreso ninguna de las dos Cámaras pudiera suspender las suyas por mas de tres dias.

Conforme a nuestra Constitucion, las sesiones del Congreso deben durar forzosa y necesariamente cinco meses

o a lo mas seis meses y medio, ni una ni otra Cámara puede suspenderlas ni cerrarlas durante ese tiempo, porque la Constitucion les impone el deber, la obligacion precisa de funcionar durante él. ¿Qué significa pues esa prevencion para que no puedan suspender sus sesiones por mas de tres dias las Cámaras que conforme al precepto terminante del art. 62 no pueden suspenderlas ni por uno solo?

Respecto del lugar de residencia previene la Constitucion americana que *durante sus sesiones* no pueda cambiarlo ninguna de las dos Cámaras. Precaucion oportuna y prudente porque una traslacion durante las sesiones causaria graves entorpecimientos y perjudiciales dilaciones en el jiro y despacho de los negocios. Todos sabemos que *una mudada equivale a una bancarota, y dos a un incendio*.

Pero si durante el receso, cualquiera de las dos Cámaras quiere mudar el lugar de sus sesiones sin salir del territorio designado para residencia de los supremos poderes federales, la Constitucion americana no les pone impedimento ni dificultad alguna.

El artículo de la nuestra a que vengo refiriéndome, parece que no tuvo presente u olvidó la poderosa razon que llevo indicada, única que sirve de fundamento al de la Constitucion americana, y adoptándolo en términos jenerales prohibió absolutamente que aun en tiempo de receso pudiera una Cámara, sin acuerdo de la otra cambiar el lugar de su residencia, entendiéndose por supuesto que sin salir del Distrito federal porque para esto es necesaria una ley que ninguna de las dos Cámaras puede dictar por sí sola.

Lo natural, justo y conveniente es que durante las sesiones ni una ni otra Cámara pueda trasladar su residencia a otro lugar, ni con acuerdo de la otra ni sin él porque

semejante traslacion seria perjudicial al servicio público; pero que en tiempo de receso cada una pueda trasladarse a donde lo crea conveniente para su seguridad, independencia o comodidad, sin salir del territorio designado por la ley para residencia de los supremos poderes.

Núm. 2.—El Congreso debe tener anualmente dos períodos de sesiones ordinarias. El primero prorogable hasta por treinta dias útiles, comenzará el 16 de Setiembre y terminará el 15 de Diciembre. El segundo prorogable hasta por quince dias útiles, comenzará el 1.º de Abril y terminará el 31 de Mayo.

Encuentro muy impropio el que todos los funcionarios públicos ejerzan sus funciones en todo tiempo y que solo al cuerpo lejislativo, al pueblo lejítimamente representado, se le señalen y limiten los dias en que debe funcionar.

Lo único que es conforme con la naturaleza esencialmente libre e independiente del cuerpo lejislativo, es que se le señale el dia en que debe comenzar sus funciones dejando a su prudente arbitrio el suspenderlas cuando lo juzgue conveniente o necesario.

De otro modo, hay necesidad y alguna vez se ha dado el caso de que al otro dia de cerrado un período de sesiones ordinarias se convoque a extraordinarias que se abren al siguiente perdiéndose el tiempo en vanas fórmulas que podrían y deberian evitarse dejando al Congreso en la libertad, que por su naturaleza y carácter le corresponde, para prorogar o acortar el período de sus sesiones segun lo demanden las circunstancias.

Núm. 3.—El Congreso puede ocuparse de todos los objetos que se sometan a su consideracion, sin mas restricciones que las consignadas en los arts. 58 y 71, seccion H.

Conforme al primero, durante el segundo período de se-

siones debe ocuparse de toda preferencia en el exámen y votacion de los presupuestos, en decretar las contribuciones para cubrirlos, y en revisar las cuentas que debe presentarle el ejecutivo.

Conforme al segundo de los artículos citados, cuando el Congreso se reuna en sesiones extraordinarias no podrá ocuparse mas que del objeto u objetos designados en la convocatoria.

No es fácil concebir una idea mas antidemocrática, mas caprichosa y permítaseme la palabra, mas disparatada que la que implica este precepto.

La comision permanente, única que tiene la facultad para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias (artículo 71, frac. II) debe constar de 30 individuos (artículo 73.) Puede funcionar con la mitad y uno mas de sus miembros, esto es con diez y seis. Para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias se necesita la concurrencia de votos de dos terceras partes de los miembros presentes, bastando por consecuencia en el caso, el voto de once miembros. Estos convocan al Congreso y le designan el objeto u objetos de que debe ocuparse.

El Congreso se reune y durante la sesion ocurren negocios de grave y trascendental importancia para el bien público, negocios cuya resolucion, tal vez no sea posible diferir sin graves perjuicios de la Nacion o de los intereses públicos. ¿Qué se haria para salvar este conflicto?

Lo único posible seria que la comision permanente hiciera una convocatoria supletoria para tratar de aquellos negocios. Pero es el caso que ya no hay comision permanente, porque esta sola funciona *durante los recesos del Congreso* (art. 73) y el Congreso está funcionando.

Seria necesario que el Congreso cerrara sus sesiones

nombrando una comision permanente: que esta expidiera nueva convocatoria y que en su virtud volviera a instalarse el Congreso.

Prescindiendo de las dilaciones injustificables a que da lugar esta serie de ficciones extravagantes, podria ocurrir que once de los treinta individuos que formaran la comision permanente se opusieran a la expedicion de la nueva convocatoria, mas aun, si solo concurrían la mitad y uno mas de los miembros de la comision permanente, esto es, diez y seis individuos, bastaria que seis se opusieran a la convocacion para que esta no pudiera verificarse.

¡Seis individuos impidiendo que el Congreso, la representacion nacional, se ocupara de negocios graves, de actualidad, de momento preciso y acaso de vital importancia para el porvenir de la República!

Seria de ver que *doscientos setenta y siete* representantes del pueblo y de los Estados se retiraran tristes y desairados a ser simples espectadores de la desgracia pública porque *seis* miembros de la comision permanente *no les dieran licencia* para dictar una medida que salvase a la Nacion.

No creo que se necesite mas para justificar mi opinion respecto del art. 71, seccion H.

§ III

Carácter de los actos del poder legislativo.—Observaciones.

Art. 64. *Toda resolucion del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes y decretos se comunicarán al Eje-*

cutivo 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 o decreto).

Decía el artículo primitivo de la Constitución de 1857 que las resoluciones del Congreso no tendrían otro carácter que el de leyes o acuerdos económicos, omitiendo decir qué puntos deberían resolverse por medio de leyes y cuáles por medio de acuerdos económicos.

Esta omisión llegó á dar por resultado que un Congreso, apasionado y arbitrario si se me permite esta calificación, declarara por medio de un *acuerdo económico*, la nulidad de una elección municipal de la capital de la República.

En las reformas decretadas en 6 de Noviembre de 1874, para obviar esta confusión, se dispuso que "*toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto*," y que cada Cámara puede, sin intervención de la otra, "*dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior*."

Con estas últimas palabras quedó perfectamente definido lo que puede ser objeto de acuerdos o resoluciones económicas.

Pero desgraciadamente, al esclarecer este importantísimo punto se suscitó una nueva confusión, que a mi juicio no es posible desvanecer sino sobreponiéndose, en nombre de la razón y de los principios democráticos, al texto literal de la Constitución.

Dice el art. 64 que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o *decreto*. El 88 dice que "*todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán ir firmados por el secretario, &c. . . .*"

La simple lectura de estos dos artículos provoca esta

duda: ¿La facultad de expedir decretos, es legislativa o administrativa? Si lo primero, no puede ejercerla el Presidente de la República sin invadir las facultades legislativas; si lo segundo, no puede ejercerla el Congreso sin abrogarse facultades del poder ejecutivo, y en uno y en otro caso, la división de poderes se hace ilusoria.

El único modo de salvar tan grave dificultad es, a mi juicio, dar a la palabra *decreto* una acepción en el art. 64 y otra distinta en el 88. En el primero debe entenderse por decreto idénticamente lo mismo que ley: en el segundo debe tomarse por reglamento o disposición económica del orden administrativo para el mejor cumplimiento de la ley.

Confieso que esta interpretación es un poco violenta, porque lo será siempre el dar distinta significación a una misma palabra en una misma ley; pero no creo que haya otro medio de salvar la grave dificultad que antes he indicado.