

CAPITULO IV

FACULTADES DEL PODER LEJISLATIVO.

§ I

Facultades del Congreso.—Observaciones.

Art. 72. *El Congreso tiene facultad:*

I. *Para admitir nuevos Estados o territorios a la Union federal, incorporándolos a la Nacion.*

II. *Para erijir los territorios en Estados cuando tengan una poblacion de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia politica.*

III. *Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:*

1º *Que la fraccion o fracciones que pidan erijirse en Estado, cuenten con una poblacion de ciento veinte mil habitantes por lo menos.*

2º *Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia politica.*

3º *Que sean oidas las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la ereccion del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su infor-*

me dentro de seis meses, contados desde el dia en que se les remita la comunicacion relativa.

4º *Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federacion, el cual enviará su informe dentro de siete dias, contados desde la fecha en que le sea pedido.*

5º *Que sea votada la ereccion del nuevo Estado por dos tercios de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.*

6º *Que la resolucion del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los Estados con vista de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.*

7º *Si las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate no hubieren dado su consentimiento, la ratificacion de que habla la fraccion anterior deberá ser hecha por los dos tercios de las legislaturas de los demas Estados.*

IV. *Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcacion de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.*

V. *Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federacion.*

VI. *Para el arreglo interior del Distrito federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades politicas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.*

VII. *Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federacion que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.*

(Art. 124. *Para el dia 1º de Junio de 1858 quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la Republica.*)

VIII. Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; para aprobar esos mismos empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones onerosas.

X. Para establecer las bases generales de la legislación mercantil.

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la federación; señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

XII. Para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo, de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de hacienda, de los coroneles y demas oficiales superiores del ejército y armada nacional.

XIII. Para aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo.

XIV. Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

XV. Para reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes, segun las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

XVI. Para conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación, y consentir la estacion de escuadras de otras potencias, por mas de un mes, en las aguas de la República.

XVII. Para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República.

XVIII. Para levantar y sostener el ejército y la armada de la Union, y para reglamentar su organizacion y servicio.

(Art. 122. . . . Solamente habrá comandancias militares

fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno de la Union; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estacion de las tropas.)

XIX. Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservando a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla, conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

XX. Para dar su consentimiento a fin de que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional, fuera de sus respectivos Estados o territorios, fijando la fuerza necesaria.

XXI. Para dictar leyes sobre naturalizacion, colonizacion y ciudadanía.

XXII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicacion, y sobre postas y correos.

XXIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que esta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema jeneral de pesos y medidas.

XXIV. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupacion y enajenacion de terrenos baldios, y el precio de estos.

XXV. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federacion.

XXVI. Para conceder premios o recompensas por servicios eminentes prestados a la patria o a la humanidad, y privilegios por tiempo limitado a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.

XXVII. Para prorogar por treinta dias útiles el primer período de sesiones ordinarias.

XXVIII. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes, y corregir las faltas ú omisiones de los presentes.

XXIX. *Para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la contaduría mayor, que se organizará según lo disponga la ley.*

XXX. *Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión.*

La facultad única que el Congreso puede ejercer, es en términos generales, la de dar leyes.

La difusa nomenclatura consignada en el art. 72, podría limitar la facultad legislativa a los objetos que en dicho artículo se expresan, si su fracción XXX no viniera a dar una amplitud ilimitada a la misma facultad.

En dicha fracción se autoriza al Congreso para dar *todas las leyes que sean necesarias y propias* para hacer efectivas sus facultades y las de los otros poderes; y como en esta autorización cabe cuanto puede hacerse en materia de legislación, es claro que las facultades del Congreso se extienden a legislar sobre todos los objetos de interés general de la Nación.

Si no hubiera habido en nuestros legisladores una tendencia inconsiderada a copiar las instituciones americanas, y se hubieran fijado en la naturaleza de las cosas, en la razón y en la justicia, probablemente habrían redactado el art. 72 en términos más claros, más filosóficos y más exactos.

Habrían precisado con exactitud todas las facultades del Congreso, o habrían dicho que tiene facultad para dictar leyes sobre todos los objetos de interés general de la Nación, sin injerirse en el régimen interior de los Estados y sujetándose a las restricciones que la misma Constitución establece por lo relativo a los derechos naturales y políticos del hombre y del ciudadano.

Así se hubiera evitado la posibilidad de que se ponga en duda, como creo llegará a suceder, si el Congreso ha tenido o no facultad con arreglo al art. 72, para expedir tal o cual ley de interés general. Se hubiera evitado sobre todo, que el Congreso se viera obligado por la fuerza de la necesidad a dictar leyes que notoriamente no están comprendidas en las facultades que por dicho artículo se le conceden.

Se ha dado una, mandando abrir un pozo brotante en una población de un Estado, sin que ninguna de las fracciones del art. 72 autorice al Congreso para expedir semejantes leyes.

Hubo además notable descuido y falta de meditación al redactar este artículo, omitiéndose enumerar entre las facultades del Congreso las que le conceden los arts. 29 y 123, para aprobar la suspensión de garantías que decreta el ejecutivo, para conceder a estas facultades extraordinarias en los casos en que sea necesario, y para dictar leyes sobre cultos religiosos y disciplina externa.

Y no se diga que esto era innecesario, porque dichas facultades están expresamente concedidas en los artículos citados. El mismo Congreso constituyente juzgó lo contrario: por los artículos 38 y 68 se previene que el Congreso expida leyes sobre la ciudadanía y que apruebe el presupuesto de gastos de la Nación, y sin embargo, por las fracciones XXI y VII del art. 72, se le faculta para dictar leyes sobre la ciudadanía y para aprobar el presupuesto. O en esta repetición o en la omisión a que acabo de referirme, hubo descuido y falta de meditación.

En el catálogo de objetos que pueden ser materia de leyes generales, se dejaron dos huecos que de una manera, a mi juicio inconveniente, se procuró llenar, consignando

bajo el título de prevenciones jenerales dos artículos que no tienen ni pueden tener tal carácter.

El 124, que fija la época en que deben quedar abolidas las alcabalas, es, por lo relativo al Distrito federal y territorio de la Baja-California, una restriccion a la facultad que se concede al Congreso para decretar contribuciones con que cubrir el presupuesto de egresos.

Por lo relativo a los Estados, es un precepto atentatorio a su libertad y soberanía en lo relativo a su régimen interior, porque limita la lejitima y amplia facultad que tienen para establecer el sistema de impuestos que crean mas conveniente a sus necesidades e intereses.

La impropiedad de dicho artículo como precepto constitucional es tan notoria y evidente, que los poderes federales y los de los Estados se han desentendido de él hasta el extremo de que en el mismo Distrito federal subsisten aún las alcabalas y aduanas interiores, y cuando algun iluso ha tenido la debilidad de intentar el recurso de amparo contra el cobro de alcabalas, la justicia federal lo ha declarado improcedente.

Este triste ejemplo puede servir de regla para graduar los males que produce una lejislacion caprichosa e inconsiderada.

El artículo a que me refiero resuelve un punto que no es por su naturaleza constitucional, porque no corresponde al orden político sino al hacendario, y esto solo ha bastado para que no lo acate la Nacion, que en todo tiempo y sin perdonar sacrificios, ha procurado acatar los otros preceptos constitucionales.

El art. 122, en la parte que determina los lugares en que puede haber comandancias militares fijas, no es mas que una restriccion de la facultad que por la fraccion XVIII

del art. 72 se concede al Congreso para reglamentar la organizacion del ejército.

Entre los delirios inverosímiles de algunos de nuestros hombres públicos, ha llegado a pretenderse que el art. 122 ordena que las tropas federales no puedan residir en lugares poblados.

Para persuadirse de todo el desacierto que tal interpretacion implica, basta considerar que si se aceptara, y una ley dijera que hubiera guardias permanentes en las prisiones o presidios destinados a los militares, deberia entenderse que los militares deben siempre estar presos o en presidio.

§ II

Facultades comunes de cada Cámara.

Art. 72 (SEC. C.) *Cada una de las Cámaras puede, sin la intervencion de la otra:*

I. *Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.*

II. *Comunicarse entre sí y con el Ejecutivo de la Union por medio de comisiones de su seno.*

III. *Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.*

IV. *Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias, con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.*

Me parecen razonables y justas las facultades que conforme a este artículo puede ejercer cada una de las Cámaras sin intervencion de la otra.

Hay que notar sin embargo que según la fracción IV solo a ellas se concede la facultad de convocar a elecciones extraordinarias, cuando ocurra alguna vacante.

Esto no es lógico ni consecuente con el sistema representativo. Los diputados y senadores son representantes; los primeros del pueblo, y los segundos de los Estados. En el interés de unos y otros está el tener quien los represente en el cuerpo legislativo, y es un derecho tanto del pueblo como de los Estados enviar su representante o representantes a ejercer las funciones que la ley determina.

Este derecho se limita y restringe, sin necesidad, concediendo exclusivamente a las Cámaras la facultad de convocar a elecciones.

No cabe duda en que deben tenerla para excitar a los Estados o Distritos a que envíen sus representantes, siempre que lo juzguen conveniente o necesario; pero tampoco la hay en que dichos Estados o distritos deben tener facultades para proceder a elegir representante cuando por cualquier motivo falte el que hayan elegido antes.

De lo contrario habría lugar a que un Estado o Distrito careciese de representación indefinidamente o por todo el tiempo que la mayoría de la Cámara respectiva lo creyera conveniente, tal vez para obtener resultados ilegítimos que no esperarían con la concurrencia de los representantes ausentes.

El único medio de evitar este peligro sería, a mi juicio, el de autorizar a los Estados y Distritos electorales para que procediesen a elecciones para sustituir a los representantes luego que estos faltaran absolutamente, sin esperar la convocatoria de la Cámara respectiva.

§ III

Facultades exclusivas de cada Cámara.—Observaciones.

Art. 72 (SEC. A.) *Son facultades exclusivas de la Cámara de diputados:*

I. *Erijirse en colegio electoral para ejercer las facultades que la ley le señale, respecto al nombramiento de Presidente constitucional de la República, magistrados de la Suprema Corte y de senadores por el Distrito federal.*

II. *Calificar y decidir sobre las renunciaciones que hagan el Presidente de la República o los magistrados de la Suprema Corte de Justicia. Igual atribución le compete, tratándose de licencias solicitadas por el primero.*

III. *Vijilar por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la contaduría mayor.*

IV. *Nombrar a los jefes y demás empleados de la misma.*

V. *Erijirse en jurado de acusación para los altos funcionarios de que trata el art. 103 de la Constitución.*

VI. *Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquel.*

Idem (SEC. B.) *Son facultades exclusivas del Senado:*

I. *Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras.*

II. *Ratificar los nombramientos que el Presidente de la*

República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército y armada nacional en los términos que la ley disponga.

III. *Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estacion de escuadras de otra potencia por mas de un mes en las aguas de la República.*

IV. *Dar su consentimiento para que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados o territorios, fijando la fuerza necesaria.*

V. *Declarar cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provicional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Ejecutivo federal con aprobacion del Senado, y en sus recesos, con la de la comision permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que el expidiere.*

VI. *Resolver las cuestiones politicas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolucion, sujetándose a la Constitucion jeneral de la República y a la del Estado.*

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

VII. *Erijirse en jurado de sentencia conforme al art. 105 de la Constitucion.*

Atendidos el oríjen y naturaleza de ambas Cámaras, no hay duda en que cada una de ellas debe ejercer atribuciones exclusivas en aquellos puntos que afectan exclusivamente los intereses de la entidad a quien respectivamente representan.

La Cámara de diputados es la representacion del pueblo; la de senadores, es la representacion de los Estados. Las leyes, en términos jenerales, afectan los intereses del pueblo y de los Estados, y es lójico por lo mismo que en su formacion tomen parte ambas Cámaras.

Pero en aquellas que solo afectan los intereses del pueblo no hay razon ni fundamento para que tome parte el Senado, así como en las que solo afectan los intereses de los Estados, tampoco hay fundamento ni razon para que tomen parte los representantes del pueblo.

De aquí nace la necesidad de que ciertos actos legislativos sean ejercidos exclusivamente por una de las dos Cámaras.

Así lo entrevieron nuestros legisladores al decretar las secciones A y B del art. 72; pero no tuvieron en cuenta el hecho de donde nace la necesidad de esta division de facultades, y atribuyeron arbitrariamente al Senado algunas que segun su naturaleza deben ser exclusivas de la Cámara de diputados y otras que deben ser ejercidas por ambas Cámaras porque afectan los intereses del pueblo y de los Estados.

Los tratados y convenciones diplomáticas; el nombramiento de ministros y agentes del mismo orden; el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional; la estacion de escuadras de otras potencias en las aguas de la República y el nombramiento de jefes superiores del ejército y armada nacional, son cosas que afectan los intereses políticos de

la Nacion en jeneral. Es lójico por consecuencia que en tales casos intervengan exclusivamente los representantes de las entidades políticas que forman la Nacion, los representantes de los Estados, el Senado.

Los otros casos comprendidos en las cuatro primeras fracciones de la seccion B, no tienen el mismo carácter de los que he mencionado, y por lo mismo no deben ser materia de la exclusiva intervencion del Senado.

El nombramiento de los empleados superiores de hacienda interesa exclusivamente a los que con sus caudales contribuyen a formarla, esto es, a los individuos, al pueblo. ¿Qué puede importar a los Estados que los que manejan las rentas públicas sean o no aptos y honrados, si el pueblo contribuyente es el que debe sufrir las consecuencias de su conducta?

Debe ser pues facultad exclusiva de la Cámara de diputados aprobar los nombramientos de empleados superiores de hacienda por la misma razon que sirve de fundamento para que ella sola apruebe el presupuesto de egresos e inicie las contribuciones para cubrirlo.

La salida de tropas nacionales fuera del territorio de la República y el servicio de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados y a las órdenes del poder federal, afectan a la vez los intereses políticos de los Estados y los de los individuos que personalmente prestan los servicios militares, y pecuniariamente contribuyen para los gastos que tales servicios ocasionan, debiendo por consecuencia, las disposiciones relativas a estos objetos, ser examinadas y votadas tanto por los representantes de los Estados como por los del pueblo.

Si el pueblo se encuentra comprometido en una guerra internacional o civil, por consecuencia de un permiso da-

do por el Senado para que salgan tropas del territorio de la República o para que el Presidente disponga de la guardia nacional de los Estados; como que el mismo pueblo, por medio de sus representantes no ha dado su consentimiento para tales hechos puede creerse sacrificado sin necesidad y contra sus convicciones.

En tal situacion, sus representantes no tienen facultad para remediar el mal, como no lo tuvieron para prevenirlo: a los pueblos solo queda el triste recurso de apelar a las vías de hecho, a los pronunciamientos, a los motines para librarse de los sacrificios que se les exigen contra su conviccion y sin su consentimiento.

Estas son las tristes consecuencias de las leyes que no estan de acuerdo con la naturaleza de las cosas.

CAPITULO V

DE LA INICIATIVA Y FORMACION DE LAS LEYES.

§ I

De la iniciativa.—Observaciones.

Art. 65. *El derecho de iniciar las leyes o decretos, compete:*

I. *Al Presidente de la Union.*

II. *A los diputados y senadores al Congreso jeneral.*