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 abriria un período de sesiones extraordinarias, en el que sólo se tratarian los negocios señalados, de carácter urgente, limitándose puramente á ellos la tarea legislativa.

Generalmente se dice que los diputados y senadores deberian 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 exámen 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 creido 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. Verémos 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 situacion de México.

Es siempre majestuoso é imponente el acto en que el primer Magistrado de la Nacion da cuenta de cómo dirige la administracion 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."[1]

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 reunen 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 resolucion del Congreso no tendrá otro carácter que el de ley ó acuerdo económico. Las leyes se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el presidente y dos secretarios, y los acuerdos económicos por sólo dos secretarios.

ARTÍCULO 64 REFORMADO.

Toda resolucion 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 disposicion que tenga alguno de los caracteres expuestos, pero que obligue á todos. Por esto la Constitucion establece la fórmula de la promulgacion 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 aprobacion, 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 órden 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 promulgacion, cuyo acto se da á conocer á todos, por medio de la publicacion, 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 detendrémos mucho tiempo en la explicacion de estas fracciones del artículo. El poder de legislar seria 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 reprobarlo: 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; miéntras que el Ejecutivo lo tiene en complexo, 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.[1] Resulta 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.

1 Lares. Derecho Administrativo, página 7.

En el sistema político europeo, en que el Ejecutivo puede hacer todo aquello que no le prohibe 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 policía 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.*[1]

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 desciende 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 juzguen 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.

1 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

ya maduramente estudiadas y discutidas en junta de ministros, ó en el seno de las diputaciones:[1] y en cuanto á las de las Legislaturas, han sufrido los trámites de sus respectivos reglamentos. Hay además, en favor de ellas, la consideracion del carácter que gozan las personas que las presentan, más respetable siempre que se trata de personas morales, que cuando proceden de simples individuos.

Las proposiciones de los Diputados y Senadores se presentan por escrito, firmadas por su autor, y concebidas en los términos en que éste crea deber expedirse la ley ó decreto, al presidente de la respectiva Cámara. Se les da primera y segunda lectura en distintas sesiones, con intervalo de dos dias por lo ménos; al concluir la primera lectura, el autor ó uno de los que las suscribieron, tiene el derecho de fundarla; en la segunda lectura pueden hablar dos miembros de la Cámara, uno en pro y otro en contra, prefiriéndose al autor de la proposicion. Inmediatamente se preguntará á la Cámara si se admiten ó nó á discusion, pasándose en el primer caso á la Comision respectiva y quedando desechadas en el segundo. En los casos de urgencia, de obvia resolucion ó de poca importancia, podrá la Cámara, á pedimento de alguno de sus miembros y por el voto de las dos terceras partes de los presentes, dar curso á las proposiciones en hora distinta de las señaladas y estrechar ó dispensar el intervalo de las lecturas.

Ninguna iniciativa podrá discutirse sin que primero pase al estudio de la Comision á que pertenezca, y el dictámen de ésta es el que se somete á discusion. El Reglamento de debates dice que sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se califiquen de obvia resolucion ó de poca importancia. Creemos que no debiera entenderse esto de las leyes ó decretos, sino de los acuerdos económicos que puede dictar cada Cámara.

1 Se entiende por *diputacion* en nuestros cuerpos parlamentarios, la totalidad de los diputados elegidos en un Estado ó de los senadores de una misma entidad federativa, cada uno de esos grupos en su respectiva cámara.

Verémos más adelante (artículo 69) que el proyecto de presupuestos, que es un derecho exclusivo de iniciativa por parte del Ejecutivo, pasa á una Comision especial, compuesta de cinco representantes, la cual tiene obligacion de examinar dichos documentos y presentar dictámen sobre ellos.

ARTÍCULO 67.

Todo proyecto de ley que fuere desechado por el Congreso, no podrá volver á presentarse en las sesiones del año.

ARTÍCULO 67 REFORMADO.

Todo proyecto de ley ó de decreto que fuere desechado en la Cámara de su orígen, ántes de pasar á la revisora, no podrá volver á presentarse en las sesiones del año.

Fácil pudiera ser que la minoría en las Cámaras tratase de obtener una ley que conviniese á sus intereses, y que, desechado el proyecto, espiase la ocasion en que por ausencia de algunos Diputados de la mayoría, el menor número llegara á sobreponerse, logrando su objeto de expedir una ley perjudicial. Esta consideracion, y la que ya en otras veces hemos expuesto, de corregir el vicio de mucho legislar, son los fundamentos que tiene el artículo para prohibir que vuelva á presentarse un proyecto de ley ó decreto que hubiere sido desechado. De esta manera queda conciliada la conveniencia de que no se pretenda desconocer la voluntad de la mayoría, ni se invierta indebidamente el tiempo en discusiones inútiles.[1]

Pero esta prohibicion no es absoluta, porque podria suceder que la iniciativa, buena en sí, no fuese oportuna, y que más tarde se presentasen circunstancias que exigiesen su expedicion

1 Castillo Velasco. Derecho Constitucional.

como ley. Por este motivo, el proyecto desechado en la Cámara de su orígen, puede volverse á presentar en las sesiones del año siguiente.

Verémos más adelante cuál es la práctica constitucional, si el proyecto aprobado en la Cámara de su orígen, es desechado en la Cámara revisora. (Fracciones C, D y E del artículo 71 reformado.)

LECCION XIV.

OBJETO PREFERENTE DEL SEGUNDO PERIODO DE SESIONES.

LA CUENTA DEL AÑO FISCAL.

ARTÍCULO 68.

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

ARTÍCULO 69.

El dia penúltimo del primer período de sesiones, presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otra pasarán á una Comision compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo dia, la cual tendrá obligacion de examinar ambos documentos y presentar dictámen sobre ellos, en la segunda sesion del segundo período.

ARTÍCULO 69 REFORMADO.

El dia penúltimo del primer período de sesiones presentará el Ejecutivo á la Cámara de Diputados el proyecto de presupuestos del año próximo siguiente y las cuentas del anterior. Estas y aquel pasarán á una Comision de cinco representantes, nombrada en el mismo dia, la cual tendrá obligacion de examinar dichos documentos y presentar dictámen sobre ellos en la segunda sesion del segundo período.