LECCIÓN XV.

FORMACION DE LAS LEYES.

ARTÍCULO 70.

Las iniciativas ó proyectos de la ley deberán sujetarse á los trámites siguientes:

I. Dictámen de comision.

II. Una ó dos discusiones, en los términos que expresan las fracciones siguientes:

III. La primera discusion se verificará en el dia que designe el presidente del Congreso, conforme á reglamento.

IV. Concluida esta discusion se pasará al Ejecutivo copia del expediente, para que en el término de siete dias manifieste su opinion ó exprese que no usa de esa facultad.

V. Si la opinion del Ejecutivo fuere conforme, se procederá sin más discusion á la votacion de la ley.

VI. Si dicha opinion discrepare en todo ó en parte, volverá el expediente á la comision, para que, con presencia de las observaciones del Gobierno, examine de nuevo el negocio.

VII. El nuevo dictámen sufrirá nueva discusion, y concluida ésta, se procederá á la votacion.

VIII. Aprobacion de la mayoría absoluta de los diputados presentes.

ARTÍCULO 70 REFORMADO.

La formacion de las leyes y de los decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepcion de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones ó impuestos, ó sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de diputados.

Siendo uno de los objetos del sistema bicamarista el de la lenta y concienzuda formacion de las leyes, hemos dicho que ambas cámaras constituyen para ese fin el Cuerpo Legislativo de la Nacion, dejando para otros objetos los caracteres que los diferencian, bajo el aspecto de ser la una, Cámara popular y la otra Cámara federal. De aquí la regla general de que las leyes y los decretos puedan comenzar indistintamente en cualquiera de ellas, debiendo, empero, pasar á la otra como cámara revisora, y ambas sujetar todos los proyectos á las observaciones del Ejecutivo, segun verémos oportunamente.

Pero de la diferencia en los caracteres de las dos nace la excepcion de esta regla general; y vemos en efecto, que los proyectos de ley que versan sobre empréstitos, contribuciones ó impuestos ó sobre reclutamiento de tropas, deberán discutirse primero en la Cámara de diputados: todos ellos afectan de una manera inmediata á la Nacion en el sentido en que esta palabra es sinónima de pueblo, y es de presumirse que los diputados sean los que posean más amplios medios de informacion local y que representen más directamente las opiniones, sentimientos y deseos del pueblo en asuntos tan importantes, como son los que se refieren al contingente de sangre y de dinero con que contribuyen los habitantes de la Nacion entera para su defensa y bienestar. Pero como más adelante observarémos, en algunos de estos asuntos pueden estar interesados aunque indirectamente los Estados, y siendo por otra parte, los senadores, hasta cierto punto representantes del mismo pueblo en la accion de las leyes, la Carta fundamental les da intervencion en el debate y aprobacion de los proyectos de ley que se refieren á esas materias. De cada una de ellas hablarémos en su lugar propio, cuando descendamos al estudio en detalle de las facultades del Congreso; pero repetimos, en estos asuntos, el interes de tales leyes

se refiere directamente al pueblo en general é indirectamente á los Estados en particular.

Por otra parte, la urgencia de esta clase de negocios que exceptúa el artículo, requiere que estén sujetos al menor número posible de trámites, y no siendo difícil que en la Cámara de senadores se deshechara la iniciativa; la ley perderia su oportunidad, y esto podria acarrear perjuicios á la Nacion, supuesto que el proyecto no podria volverse á presentar en las sesiones del año, cuando acaso proveyese á necesidades del momento.

El artículo 70 primitivo establecia los trámites á que deben sujetarse las iniciativas y proyectos de ley; pero de este asunto se ocupa la reforma del artículo siguiente:

ARTÍCULO 71.

En caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el Congreso puede estrechar ó dispensar los trámites establecidos en el artículo 70.

ARTÍCULO 71 REFORMADO.

Todo proyecto de ley ó de decreto cuya resolucion no sea exclusiva de una de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A.—Aprobado un proyecto en la Cámara de su orígen, pasará para su discusion á la otra Cámura. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B.—Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones á la Cámara de su orígen, dentro de diez dias útiles, á no ser que corriendo este término hubiere el Congreso cerrado ó suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolucion deberá hacerse el primer dia útil en que estuviere reunido.

C.—El proyecto de ley ó de decreto desechado en todo ó en parte por el Ejecutivo, deberá ser devuelto con sus observaciones á la Cámara de su orígen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuere confirmado por mayoría absoluta de votos, pasará otra vez á la Cámara revisora. Si por ésta fuere sancionado con la misma mayoría, el proyecto es ley ó decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgacion. Las votaciones de ley ó de decreto serán nominales.

D.—Si algun proyecto de ley ó de decreto fuere desechado en su totalidad por la Cámara de revision, volverá á la de su orígen con las observaciones que aquella le hubiere hecho. Si examinado de nuevo fuere aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá á la Cámara que lo deséchó, la cual lo tomará otra vez en consideracion, y si lo aprobase por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fraccion *A;* pero si lo reprobase no podrá volver á presentarse hasta las sesiones siguientes.

E.—Si un proyecto de ley ó de decreto fuere sólo desechado en parte, ó modificado ó adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusion en la Cámara de su orígen versará únicamente sobre lo desechado ó sobre las reformas ó adiciones, sin poderse alterar en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones ó reformas hechas por la Cámara revisora fueren aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su orígen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fraccion *A.* Pero si las adiciones ó reformas hechas por la Cámara revisora fueren desechadas por la mayoría de votos en la Cámara de su orígen, volverán á aquella para que tome en consideracion las razones de ésta; y si por la mayoría absoluta de los votos presentes se desecharen en esta segunda revision dichas adiciones ó reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fraccion *A;* mas si la Cámara revisora insistiere por la mayoría absoluta de votos presentes en dichas adiciones ó reformas, todo el proyecto no podrá volver á presentarse sino hasta las sesiones siguientes, á no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley ó decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados ó reformados para su exámen y votacion en las sesiones siguientes.

F.—En la interpretacion, reforma ó derogacion de las leyes ó decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formacion.

G.—Ambas Cámaras residirán en un mismo lugar, y no podrán trasladarse á otro sin que ántes 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 tiempo, modo ó lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los extremos en cuestion. Niguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres dias sin consentimiento de la otra.

H.—Cuando el Congreso general se reuna en sesiones extraordinarias, se ocupará exclusivamente del objeto ú 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 éstas.

El Ejecutivo de la Union no puede hacer observaciones á las resoluciones del Congreso, cuando éste prorogue sus sesiones ó ejerza funciones de cuerpo electoral ó de jurado.

Son en su mayor parte reglamentarias las disposiciones contenidas en el artículo de que ahora nos ocupamos: algunas hay sin embargo de un carácter más elevado, y de todas dirémos algunas palabras.

Los artículos 70 y 71 primitivos se ocupaban de señalar algunos trámites propios del Reglamento interior del Congreso y que, en consecuencia son modificables á influencia de las circunstancias. La reforma constitucional de 6 de Noviembre hizo bien en dejar esta materia á la competencia exclusiva de dicho Reglamento sobre la forma, intervalos y modos de proceder en las discusiones y votaciones.

El Reglamento que actualmente se observa en las dos Cámaras, es el de 24 de Diciembre de 1824 con algunas modificaciones que posteriormente se le han hecho. Se le cita con la fecha de 3 de Enero de 1825.

A propósito de la iniciativa de las leyes, ya dijimos en el artículo 66 cuáles son los trámites hasta el momento en que la iniciativa ó proyecto pasan al estudio de la Comision respectiva.

Se comprende á primera vista la conveniencia de que todo proyecto pase al estudio de una Comision. Esta Comision, compuesta de tres miembros por lo ménos, examina el asunto, lo discute, y si en el dictámen que emite, consulta su aprobacion, lo hace tal como fué presentado ó modificado, segun las ideas de los comisionados, pero siempre en la forma en que haya de expedirse la ley ó decreto, reduciéndolo á proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse á votacion. Si hay divergencia de opiniones en el seno de una Comision, la mayoría suscribe el dictámen y la minoría forma voto particular, que sólo se discute si aquel fuere reprobado.

Las comisiones pueden pedir por medio de su presidente, de los archivos y oficinas de la Nacion, todas las instrucciones ó documentos que estimen convenientes, lo que facilita é ilustra su trabajo. Por esta misma consideracion se permite á cualquiera de los miembros del Congreso asistir á las labores de las comisiones y discutir los asuntos, aunque sin votar.

Una vez presentado el dictámen y el voto particular en su caso, la Cámara, si lo cree por conveniente manda circularlo impreso para su mejor estudio.[1]

Llegada la hora de la discusion, se leerá la proposicion, oficio ó peticion que la hubiere provocado y despues el dictámen de la Comision á cuyo exámen se remitió, y el voto particular, si lo hubiere.

Todo proyecto de ley ó decreto se discutirá primero en su totalidad y despues en cada uno de sus artículos;[2] pero respecto de los códigos, proyectos de ley ó de decreto que constaren de más de treinta artículos, podrán ser discutidos y aprobados por libros, títulos, capítulos, párrafos ó secciones, en que los dividan sus autores ó las comisiones encargadas de su despacho, siempre que así lo acordare la Cámara en que se trate, á mocion de uno ó más de sus miembros. Sin embargo, se votará separadamente càda uno de los artículos ó fracciones de artículos de la seccion que esté al debate, siempre que, habiendo habido discusion acerca de ellos, así lo pidan al ménos cinco de los miembros de la Cámara respectiva y ésta apruebe la peticion.[3]

La necesidad de las reglas parlamentarias está fundada en el sentido comun, siendo su objeto la conservacion del órden, la justa libertad de cada uno de los miembros y la proteccion á la minoría.

Hemos copiado las más interesantes reglas del debate, y para no hacer difuso este estudio con el exámen del Reglamento del Congreso, explicarémos ligeramente cuál debe ser la materia de esa ley económica.

En primer lugar, hay la absoluta necesidad de guardar en las sesiones una conducta digna y decorosa que facilite la atencion al asunto y dé solemnidad al acto. Los cuerpos deliberativos que no observan esta regla se hacen despreciables y pueden hasta parecer inútiles al pueblo.

1 Cap. VI del Reglamento citado.
2 Artículos 78 y 80 del mismo Reglamento.
3 Decreto de 6 de Diciembre de 1882.

Para el gobierno económico de las Cámaras se procede á nombrar un presidente, un vicepresidente y secretarios y el personal de todos ellos constituye lo que se llama la *Mesa*. La eleccion de presidente y vicepresidente se hace el dia último de cada mes, excepto la del presidente de los primeros quince dias del primer período del año, que se hace el dia 15 de Setiembre, y ninguno de esos funcionarios puede ser reelecto en las sesiones del año. Los secretarios se eligen, durando su oficio el término de un año y nada más.

Una de las primeras ocupaciones de las Cámaras para facilitar el despacho de los negocios, es el nombramiento de comisiones permanentes y especiales. Para el nombramiento de las personas que han de formar las comisiones, se nombra una *Gran Comision* permanente, compuesta de un diputado ó senador en su caso nombrado por cada Estado, ó Territorio y el Distrito Federal.

Se señala el órden en que deben presentarse los asuntos y el método de las discusiones. En éstas, la regla fundamental es que nadie debe interrumpir al que está hablando, porque esto causa desórden, fuera de que el orador tiene derecho de completar sus observaciones y de emplear en ellas todo el tiempo que le permita el Reglamento.

Las votaciones se hacen de tres modos: nominalmente por la expresion individual de *sí* ó *nó*; por el acto de ponerse en pié los que aprueban y quedarse sentados los que reprueban, y por cédulas en escrutinio secreto. Estas tres especies de votaciones se llaman *nominal*, *económica* y *secreta*. Las primeras se emplean en la votacion de las leyes, en lo general y en cada artículo en lo particular; las terceras para elegir algunas personas, y las segundas para los demas asuntos.

Algunas veces se hace la votacion por Estados, y en este caso se colocan en la mesa tantas ánforas cuantos son los Estados, y la diputacion de cada uno de ellos vota en la que lleva su nombre, haciéndose primero la computacion de cada ánfora y luego la general. Las discusiones sólo pueden suspenderse por-

que se levante la sesion, porque la Cámara acuerde dar preferencia á otro asunto de mayor gravedad ó urgencia ó porque se presente alguna proposicion suspensiva que sea tomada en consideracion inmediatamente, siendo de advertir que no se admite más de una sola proposicion suspensiva en cada dictámen.

En todos los cuerpos deliberativos se da acceso al público para que presencie los trabajos. Los espectadores deben presentarse sin armas, conservar respeto, guardar silencio y compostura y no hacer demostraciones de ningun género en pro ó en contra de los oradores.

El presidente tiene facultad de reprimir cualquiera desórden y si no lo logra puede levantar la sesion pública para continuarla en secreto.

Las fracciones A, B, C, D y E, son tambien en su mayor parte meramente reglamentarias y establecen el mecanismo de la expedicion de las leyes. Hallamos, sin embargo, entre sus prescripciones, la de que el proyecto aprobado por las dos Cámaras, en todo ó en parte, debe remitirse al Ejecutivo por si tuviere observaciones que hacerle. Si no hace uso de esa facultad, lo publicará inmediatamente con el carácter de ley. La fraccion C explica lo que se hace, si el proyecto de ley ó de decreto es desechado en todo ó en parte por el Ejecutivo.

Hemos dicho que las leyes deben ser detenidamente meditadas, y que para asumir su carácter propio deben expedirse de acuerdo con los preceptos constitucionales. Hemos dicho tambien que, en ciertos casos, lo que se llama una ley anticonstitucional puede dejar de producir sus efectos, mediante la decision, en cada caso particular que se reclame, de los Tribunales federales. Pero aunque hay este remedio eficaz contra esa clase de leyes, él no produce un resultado general, y en otros casos las leyes inconstitucionales no pueden ser reclamadas, porque no violan derechos particulares. De modo que el primer objeto de la importante facultad concedida al Ejecutivo de hacer ob-

servaciones á los proyectos de ley, es el de examinar si éstos no infringen algun precepto constitucional, ya sea referente á las garantías individuales, ya afecte la soberanía de los Estados, ó, en suma, ya pugne contra cualquier otro principio consignado en la Ley Suprema.

El segundo objeto es el de ver si el proyecto es necesario ó conveniente, para evitar, en caso contrario, la expedicion de leyes inoportunas ó inútiles.

El Ejecutivo, que posee el mayor y más actual conocimiento de las necesidades y de los recursos del país, tiene por lo mismo una aptitud más práctica, digámoslo así, para juzgar si la ley satisface á su objeto, ó si no hay inconveniente de que sea ejecutada; no fuera á ser, en caso contrario, que resultase contraproducente.

El tercer objeto es conceder un remedio contra el precipitado é inconsiderado afan de legislar y contra toda disposicion del legislativo, inadvertidamente aprobada, que estuviese en pugna con leyes anteriores.

Tal es la importancia de las observaciones hechas por el Ejecutivo á los proyectos de ley, las cuales deben estar profundamente estudiadas y escritas en lenguaje claro y decoroso para que hagan impresion en el ánimo de los diputados y senadores.

Puede suceder, empero, que el Gobierno se preocupe contra el proyecto, ó que una mira apasionada dicte las observaciones: el Congreso, abriendo entónces una nueva discusion, examinará las objeciones dirigidas contra su proyecto, exámen frio y lento que se hace en cada una de las Cámaras; y si en ambas es de nuevo aprobado por *mayoría absoluta* de votos, durante un segundo y más meditado estudio, el proyecto es ley ó decreto, y volverá al Ejecutivo para su promulgacion.

Entre nosotros esta facultad del Ejecutivo no es un poder extraordinario, como el del *veto* en otros países; en donde, por lo ménos, se necesita para dejarlo ineficaz, el voto de los dos tercios de los individuos de cada Cámara.

No faltarán ocasiones en que sean las Cámaras las que se

preocupen en pro de sus proyectos, ya sea de buena fe ú obedeciendo al espíritu de partido, suscitado por una *camarilla:*[1] en este caso, el Ejecutivo debe ser el primero en dar el ejemplo de la sumision á la ley, ejecutándola fielmente para que más resalte su inconveniencia. En cuanto á los particulares, si la ley viola alguna de sus garantías individuales, ó les perjudica en sus intereses porque invaden la soberanía de un Estado, si son federales, ó la esfera federal, si son del Estado, ya saben que tienen expedito en su favor el recurso de amparo.

Solamente en los casos de próroga de sesiones ó cuando el Congreso ejerza funciones de colegio electoral ó de jurado, no podrá el Ejecutivo hacer observaciones. La naturaleza misma de estos actos los hace exclusivos del Poder Legislativo, y los aparta de los peligros de inconstitucionalidad é invasion de facultades de que hemos hablado.

Tiene tambien el Ejecutivo intervencion en otra de las resoluciones del Congreso: cuando las Cámaras traten de trasladarse de un punto á otro, y no convengan en el tiempo, modo ó lugar. Una divergencia en opiniones en este particular, podria impedir el ejercicio de las importantes funciones legislativas, con perjuicio de los intereses del país, y es preciso obviar á todo trance este inconveniente: la decision del Ejecutivo, terminando la diferencia, es un remedio pronto y expedito.

Como la interpretacion, reforma ó derogacion de las leyes ó

1 La *Camarilla*, término inventado en España, designa en los países monárquicos al Consejo íntimo del rey, compuesto de cortesanos y aduladores, cuya influencia procede de intrigas y persigue fines aviesos. "La camarilla se reviste de distintos caracteres, segun sea el del monarca: si el rey es devoto, será camarilla de clérigos; si es libertino, lo será de concubinas; y si la persona que lleva el cetro es reina, se compondrá la camarilla de azafatas, ahijados y favoritos; si es un rey intrigante y avaro, la formarán aventureros y agiotistas."

En los países republicanos se da el nombre de *camarilla* á un grupo de politicastros que por su audacia influye en los asuntos públicos.

decretos tienen los mismos caracteres y concurren al mismo objeto de las leyes ó decretos, revistiendo igual forma, deben sujetarse á los mismos trámites que se observaron en su formacion.

Por último, la fraccion *H* viene á hacer efectivo el precepto contenido en el artículo 62, porque pudiera suceder que, con pretexto de sesiones extraordinarias, saltasen las Cámaras el valladar que se les ha puesto para evitar el vicio de una precipitada y abundante legislacion. Si durante el receso se presenta algun asunto grave y urgente, el Congreso se reune en sesiones extraordinarias; pero la Constitucion le previene que sólo se ocupe de ese asunto, y si entretanto llega el período de las sesiones ordinarias, en éstas debe continuarse tratando aquel, cumpliéndose así el objeto de prestar la atencion que demandaba la urgencia del caso.

LECCION XVI.

FACULTADES DEL CONGRESO.

PÁRRAFO TERCERO.

DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO.

ARTÍCULO 72.

Vamos á tratar de las materias más importantes para la buena organizacion de un país, como son las que enumeran las facultades del Poder Legislativo.

Ha habido entre nosotros el error, aun entre los hombres más versados en los asuntos del Gobierno, de creer que el Congreso es soberano, pudiendo, en consecuencia, hacer todo lo que le parezca, y ser considerado como superior á los otros dos poderes. Este no es un error vulgar, pudiendo traer su orígen de la consideracion de que el poder de legislar tiene tanta importancia en el sistema político y afecta de tal modo la opinion pública, que aparece á primera vista como el Poder Supremo de un Estado. Si vemos, por otra parte, que las instituciones libres han tenido por modelo á las de Inglaterra, en donde el Parlamento es de tal modo omnipotente, que ha llegado á decirse de