

JL1215

1882

P5

V.1

CÁMARA DE SENADORES

ACAPITULO I



FONDO BIBLIOTECA PUBLICA DEL ESTADO DE NUEVO LEON



Capilla Alfonsina

1882



INTRODUCCION

LA CÁMARA DE SENADORES del Congreso de la Union debe su origen á las reformas que se hicieron á la Constitucion de 1857, y que fueron sancionadas en 6 de Noviembre de 1874.

Una de dichas reformas previene que el Poder Legislativo de la Nacion se deposite en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras; una de Diputados y otra de Senadores.

El dia 13 de Diciembre de 1867, durante el primer período de sesiones del Cuarto Congreso constitucional, el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Gobernacion y firmada por el C. Ministro Sebastian Lerdo de Tejada, remitió al Congreso de la Union la iniciativa sobre reformas á la Constitucion, propuestas en la convocatoria expedida en 14 de Agosto de 1867. Esta iniciativa se mandó pasar al estudio de la comision de puntos constitucionales, y dice así:

Secretaría de Estado y del despacho de Gobernacion.—Seccion 1ª.—El C. Presidente de la República manifestó al Soberano Congreso, en el acto solemne de la apertura de sus sesiones, que desde luego le presentaría el Gobierno la iniciativa correspondiente, á fin de que puedan ser considerados y resueltos, por los medios establecidos en la Constitucion, los puntos de reformas de la misma, propuestos en la Convocatoria de 14 de Agosto último.

En tal virtud, tengo la honra de dirigir á vdes., por acuerdo del C. Presidente, la adjunta iniciativa que comprende los cinco puntos de reformas y adiciones.

El Gobierno ha creido que debe limitarse á iniciarlas, en los términos generales con que habian sido propuestas, para que el Congreso con sus

superiores luces pueda acordar el desarrollo de ellas, si las considera dignas de ser aprobadas. Así podrian hacerse con mayor acierto, y del modo más conforme á la ilustrada opinion de los representantes del pueblo.

Sin duda seria inútil repetir ahora los fundamentos ya conocidos y publicados, que el Gobierno ha tenido presentes, para creer que esas reformas y adiciones serian una mejora muy conveniente en nuestra organizacion política. Solo debe repetir el Gobierno que no ha tenido, ni puede tener más móvil en este importante asunto, que la íntima conviccion de lo que estima necesario para consolidar nuestras instituciones. El Congreso resolverá en su alta sabiduría lo que juzgue mejor para el bien público.

Protesto á vdes. mi respetuosa consideracion.

Independencia y libertad. México, Diciembre 13 de 1867.—*S. Lerdo de Tejada*.—Ciudadanos diputados secretarios del Congreso de la Union.

Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernacion.

SECCION 1.^a

Iniciativa que el Gobierno presenta al Soberano Congreso, sobre puntos de reformas y adiciones á la Constitucion política de la República Mexicana, sancionada en 5 de Febrero de 1857.

1.^o Que el Poder Legislativo de la Federacion se deposite en dos Cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del Poder Legislativo.

2.^o Que el Presidente de la República tenga facultad de poner veto suspensivo á las primeras resoluciones del Poder Legislativo, para que no se puedan reproducir sino por dos tercios de votos de la Cámara ó Cámaras en que se deposite el Poder Legislativo.

3.^o Que las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ó los informes que el segundo tenga que dar al primero, no sean verbales sino por escrito, fijándose si serán directamente del Presidente de la República ó de los Secretarios del despacho.

4.^o Que la Diputacion ó fraccion del Congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar al Congreso á sesiones extraordinarias.

5.^o Que se determine el modo de proveer á la sustitucion provisional del Poder Ejecutivo, en caso de faltar á la vez el Presidente de la República y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

México, Diciembre 13 de 1867.—*S. Lerdo de Tejada*.

En 24 de Diciembre de 1869, durante el primer período de sesiones del quinto Congreso, la comision de puntos constitucionales, formada de los CC. diputados Montes, Dondé y Alcalde, presentó dictámen sobre las iniciativas de reformas presentadas ante el cuarto Congreso por el Ejecutivo, varias Legislaturas y por algunos diputados.

Ese dictámen es como sigue:

Secretaría del Congreso de la Union.—El Congreso, en sesion del 25 del presente, se sirvió aprobar esta proposicion:

“A los quince dias de vencido el término señalado á la Suprema Corte para que manifieste qué reformas cree convenientes en el ramo de Justicia, la Comision de puntos constitucionales presentará á la vez dictámenes especiales sobre cada una de las iniciativas de reformas ó adiciones á la Constitucion federal, formuladas desde que ésta se promulgó.”

Tenemos la honra de insertarlo á vd. para conocimiento de la Comision que dignamente preside.

Independencia y libertad. México, Octubre 27 de 1869.—*F. D. Macin*, diputado secretario.—*Joaquin Baranda*, diputado secretario.—*C. Ezequiel Montes*, Presidente de la Comision de puntos constitucionales.—Presente.

Dictámen de la Comision de puntos constitucionales sobre la iniciativa dirigida al Congreso por el Ejecutivo en 13 de Diciembre de 1867, proponiendo reformas y adiciones á la Constitucion política de la República Mexicana, sancionada en 5 de Febrero de 1857.

El Poder Ejecutivo de la Union, varios ciudadanos diputados al Congreso Federal, y las Legislaturas de algunos Estados, iniciaron ante el 4.^o Congreso constitucional reformas y adiciones de los artículos 6, 7, 10, 15, 20, 23, 28, 29, 30, fraccion 3.^a, 33, 34, 35, 41, 43, 46, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 79, 82, 83, 84, 85, fracciones 3.^a, 4.^a, 10.^a y 12.^a, 89, 90, 92, 94, 95, 97, fraccion 5.^a, 98, 101, 103, 104, 105, 109, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 123, 124 y 126; está, pues, admitida á discusion la reforma de sesenta y cuatro artículos de la ley fundamental de la República.

En 25 de Octubre último aprobó el Congreso la proposicion siguiente: “A los quince dias de vencido el término señalado á la Suprema Corte, para que manifieste qué reformas cree convenientes en el ramo de Justicia, la Comision de puntos constitucionales presentará á la vez dictámenes especiales sobre cada una de las iniciativas de reformas ó adiciones á la Constitucion federal, formuladas desde que ésta se promulgó.”—La más importante de

todas las reformas iniciadas hasta hoy, es sin duda alguna la que presentó el Poder Ejecutivo en 13 de Diciembre de 1867; por lo mismo la Comisión de puntos constitucionales ha creído conveniente comenzar sus trabajos por el exámen de esta iniciativa; ella trae consigo la reforma de los artículos siguientes: 51, 52, 53, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 65, 66, 67, 69, 70, fracciones 4.^a, 5.^a y 8.^a, 71, 72, fracciones 12.^a y 13.^a, 73, 74, 79, 82, 84, 85, 95, 103, 104, 105, 114, 117, 119, 120 y 126; y además requiere algunas adiciones sin las cuales el Poder Legislativo, depositado en dos Cámaras, no podría ejercer sus funciones.

El texto de la iniciativa que examina la Comisión es el siguiente: "1.^a Que el Poder Legislativo de la Federación se deposite en dos Cámaras; fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del Poder Legislativo. — 2.^a Que el Presidente de la República tenga facultad de poner veto suspensivo á las primeras resoluciones del Poder Legislativo, para que no se puedan reproducir, sino por dos tercios de votos de la Cámara ó Cámaras en que se deposite el Poder Legislativo. — 3.^a Que las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ó los informes que el segundo tenga que dar al primero, no sean verbales, sino por escrito; fijándose si serán directamente del Presidente de la República ó de los Secretarios del despacho. — 4.^a Que la diputación, ó fracción del Congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar al Congreso á sesiones extraordinarias. — 5.^a Que se determine el modo de proveer á la sustitución provisional del Poder Ejecutivo, en caso de faltar á la vez el Presidente de la República y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia."

I.

Dos cuestiones entraña la primera reforma iniciada por el Poder Ejecutivo: 1.^a ¿Es necesario el establecimiento de una segunda Cámara legislativa? — 2.^a ¿Cuáles serán sus efectos probables en el gobierno de la República? La Comisión ha leído toda la parte de la historia del Congreso Constituyente relativa á la división del Poder Legislativo en dos Cámaras; y está convencida de que las razones expuestas por los diputados Olvera, Zarco y Prieto, en favor del establecimiento del Senado, son más eficaces y concluyentes que las alegadas por los impugnadores de esta institución; por consiguiente, la Comisión abraza el extremo afirmativo de la primera de las cuestiones propuestas.

Todo cuanto se ha escrito en favor de la división del Poder Legislativo en dos Cámaras, está compendiado por Mr. Laboulaye en su "*Historia de los Estados-Unidos*"; la Comisión está enteramente conforme con las teorías constitucionales de Laboulaye, y va á presentarlas al Congreso con cuanto brevedad le sea posible: "Montesquieu, en su famoso capítulo sobre la Constitución de Inglaterra, es el primer francés que ha demostrado la importancia de esta distinción. Si un mismo individuo, dice, puede hacer leyes, como delegado de la Nación, aplicarlas como juez y ejecutarlas como soberano, este hombre tiene el despotismo en la mano, y según la expresión de Montesquieu, *todo está perdido*." ¹ En efecto, cuando queremos dar una

¹ Historia del Congreso Constituyente por Francisco Zarco, tomo 2.^o, páginas 454, 458, 459, 500, 501, 502, 503, 504, 505, 506, 507, 644, 647, 652, 666, 670, 671, 672, 676, 678; tomo 2.^o, páginas 291, 303, 440, 441, 443, 447, 572, 573, 574, 577, 587, 628, 630 y 631.

² *Esprit des lois*, liv. XI, chap. 6.

definición del despotismo, no hallamos más que esto: la soberanía concentrada en una sola mano. Un déspota es un hombre que puede hacer todo sin tener que dar cuenta de sus acciones á nadie. Esta observación de Montesquieu había sido desarrollada en Inglaterra por Blackstone y por un autor que en el siglo último ha gozado de una reputación bastante grande, Paley, en su *Filosofía moral y política*. En los Estados-Unidos esta doctrina estaba recibida universalmente sin haberla tomado de Montesquieu. Era la tradición inglesa; estaba aceptada como un artículo de fé.

En este respecto, tenemos las declaraciones más firmes de Jefferson, de Samuel Adams, de Madison, de Hamilton. Todos repiten que la definición del despotismo es la concentración de la soberanía.

"Si los poderes no deben estar aislados, ¿cómo se les puede mezclar? "En otros términos, ¿cuáles son las garantías que pueden tomarse para proteger la libertad? Se han imaginado muchas especies: se ha dividido el Poder Legislativo de manera que se le impida ser despótico; se le ha dado "al jefe del Estado el derecho de disolver el cuerpo Legislativo; se le ha dado "la iniciativa de las leyes, y aun se le ha dado el veto; hé aquí las garantías "sucesivas, inventadas para procurar que el Poder Legislativo fuese obligado á permanecer en sus límites constitucionales."

La América no tenía que preocuparse de la disolución de las Cámaras: este sistema no conviene en una república, en donde la Asamblea es más que el jefe del Estado. En cuanto á la iniciativa, atribuida al Poder Ejecutivo, es una garantía bastante pobre; en general, ella le es más desventajosa que útil, aunque los políticos que han estudiado poco la Inglaterra y la América, sostienen comunmente lo contrario. La América no ha conservado más que dos cosas: ha dividido el Poder Legislativo en dos asambleas distintas por su condición de elegibilidad, y ha establecido el veto suspensivo.

En la próxima lección estudiaremos el veto.

Examinemos ahora la división del Poder Legislativo en dos Cámaras. Es una cuestión resuelta en todas partes, excepto en Francia. En Francia la unidad del Poder Legislativo es una de esas preocupaciones que dependen de nuestra admiración singular por todas las ideas de la revolución; es una de esas preocupaciones de que nos sería útil desembarazarnos. Hemos visto, en 1848, lo que nos ha costado esta adhesión á los errores del tiempo pasado.

¿Por qué es necesario que el Cuerpo Legislativo esté dividido en dos asambleas? Un autor que ha gozado de celebridad en el siglo último, y que merece todavía ser leído hoy, Delolme, ha publicado en 1771 un estudio sobre la *Constitución de Inglaterra*, que ha sido reimpresa frecuentemente.... La Constitución inglesa ha cambiado mucho, sin duda hace un siglo; pero su espíritu es poco más ó menos el mismo; ha habido progreso y no revolución brusca. Delolme hace las reflexiones siguientes sobre la necesidad de dividir el Cuerpo Legislativo, y estas reflexiones nada han perdido de su valor, pudiera decir, de su novedad.

Sin duda es muy esencial para asegurar la constitución de un Estado, limitar el Poder Ejecutivo; pero lo es mucho más limitar el Poder Legislativo: lo que aquel hace paso á paso (quiero decir, destruir las leyes), y por una sucesión más ó menos larga de usurpaciones; éste lo hace en un momento, no necesitando las leyes para existir más que de su voluntad; puede también aniquilarlas por su voluntad, y si se le permite la expresión, el Poder Legislativo cambia la Constitución como Dios crió la luz.

Para hacer, pues, estable la constitucion de un Estado, es absolutamente necesario limitar en ella el Poder Legislativo; pero en lugar de que el Poder Ejecutivo puede ser limitado, aunque único y aun se limita mejor; el Poder Legislativo al contrario, para poder limitarse debe estar absolutamente dividido; porque cualesquiera que sean las leyes que haga él mismo para limitarse, jamas serán, con relacion á él, más que simples resoluciones. Los puntos de apoyo á las barreras que quisiera darse, descansando sobre él y en él, no son puntos de apoyo. En una palabra, para detener al Poder Legislativo, cuando es unitario, se encuentra la misma imposibilidad que hallaba Arquímedes para mover la tierra.

La division del Poder Ejecutivo introduce necesariamente oposiciones de hecho, aun violencias, entre las diversas partes, y la que logra reunir en sí todas las otras, se pone incontinenti sobre las leyes; pero la oposicion que se introduce (y que para el bien de las cosas debe introducirse) entre las diversas partes del Cuerpo Legislativo, no es nunca, sino una oposicion de principios y de intenciones. Todo pasa en las regiones morales, y la sola guerra que se haga, es una guerra de voluntades y de *noliciones*, de votos en pró ó en contra, de *síes* y de *noés*.

Además, cuando en consecuencia de la victoria de una de las partes se reúnan todas, es para dar existencia á una ley que tiene grande probabilidad de ser buena; cuando una de ellas sucumbe y ve caer su proposicion, lo peor que de esto resulta es que una ley no se hace en un tiempo dado; y al Estado no cuesta otro sacrificio que el de un sér de razon, de una especulacion más ó menos útil, que no ha tenido su efecto; pero que podrá tenerlo en lo sucesivo.

En una palabra, el efecto de la division del Poder Ejecutivo, es ó el establecimiento más ó menos pronto del derecho del más fuerte, ó una guerra continua; el de la division del Poder Legislativo es, ó la verdad ó el reposo.

Regla general, por consiguiente para que un estado sea estable, es necesario que el Poder Legislativo esté dividido; para que esté tranquilo, es necesario que el Poder Ejecutivo sea único.

Esta comparacion es perfectamente exacta; es evidente que una barrera que llevamos con nosotros mismos, y que abandonamos á nuestra voluntad, no es un obstáculo. Para detenernos es necesaria una cosa exterior, una resistencia efectiva. La Asamblea única, no teniendo nada que restrinja la facultad que tiene de hacer leyes; es necesariamente un poder ilimitado; y un poder ilimitado es, por su misma definicion, un poder despótico.

Estas ideas estaban de tal manera extendidas en la América, que fueron adoptadas en todas las constituciones de los Estados, lo mismo que en la Constitucion Federal. No hubo excepcion, sino para la Pensilvania. Durante algun tiempo no hubo allí más que una sola Cámara, y esto, por la influencia de Franklin, que á su vez habia estado bajo la influencia de los filósofos franceses, y sobre todo de Turgot. El resultado fué malo; y no duró.

En la Convencion federal ni siquiera se tuvo la idea de proponer una sola Cámara. Se tenia siglo y medio de la experiencia contraria. Todos los gobiernos coloniales tenían dos asambleas, se tenia además el ejemplo de Inglaterra; y se salía de la Confederacion en la que se habia visto la impotencia de la Asamblea única.

¡Cosa extraña! Esta idea de las dos Cámaras repugna al espíritu franceses. Amamos la unidad hasta el delirio. Uno de los hombres más notables del siglo último, aquel que á la vez tuvo las ideas más nuevas en economía

política, y que en el poder hizo más bien, Turgot, escribiendo al Dr. Price, su amigo, se quejaba de no hallar en la Constitucion americana más que vejstorios ingleses. La division de dos Cámaras era para él una de esas antigüedades góticas de que era necesario desembarazarse. . . .

La teoría de Turgot va, pues, al abismo; Turgot hubiera retrocedido ante las consecuencias de su principio. ¿En dónde está el sofisma, en dónde está el error? El error está en suponer siempre que la representacion nacional es la nacion. Precisamente con este sofisma usurpan los representantes el poder. No, los representantes no son la nacion sino sus mandatarios, y como decia Benjamin Constant: *La nacion no es libre sino cuando los diputados tienen un freno.*

Veamos ahora los razonamientos que sirven para justificar la Asamblea única. Siempre hallaremos en ellos el sofisma que identifica al pueblo y sus mandatarios.

La nacion, se dice, es una; es necesario que la representacion sea una. Acabo de responder á esta objecion que prueba demasiado. Algunas veces se halla bajo esta forma: "Una nacion es como un hombre; una nacion no tiene dos voluntades. Si teneis dos Cámaras, estarán ó no estarán de acuerdo; en el primer caso hay superfetacion; y en el segundo peligro." Siempre es el mismo sofisma. Sí, es necesario que la voluntad de la nacion sea una, sin lo cual habria dos leyes contradictorias sobre una misma materia; pero la voluntad de la nacion es la ley, y no la deliberacion de las Cámaras, que precede á la ley. Que haya una sola Cámara, ó que haya dos, siempre se formará del sacrificio parcial de las voluntades particulares la voluntad expresa, la voluntad general. Toda la cuestion, pues, se reduce á saber, si con dos Cámaras no hay más garantías que con una sola; y basta abrir la historia para ver en ella, que con una sola Asamblea la probabilidad no está en favor de la prudencia, sino de la pasion.

Se ha dicho tambien que dos asambleas disputarian siempre entre sí, y tendrian suspensa la opinion. Hay algunos ejemplos de esas disputas en Inglaterra, en donde hay una Cámara hereditaria, que defiende algunas veces un interes particular; pero esto no se ha visto en América; por la razon de que allí, en donde dos asambleas son nombradas por el pueblo y frecuentemente renovadas, sus divisiones no pueden tener otro efecto que forzar al pueblo á declararse por la una, ó por la otra; es decir, á formarse una opinion; y por consiguiente, en lugar de ser un inconveniente, esta agitacion es una ventaja.

Se ha dicho tambien que haciéndose contrapeso las dos asambleas, resultaria una inaccion completa. Esto es trasportar á los negocios una observacion que solo es verdadera en mecánica, y tomar una comparacion por una razon. ¿En dónde se ven en la historia esas asambleas que se tienen en jaque, y que se anulan mutuamente? Los diputados que tienen un mandato temporal, tienen siempre el deseo de obrar; algunas veces ha habido quejas de que hacian demasiado; raramente las ha habido de que no hacian lo bastante.

Ahora, ¿cuáles son las ventajas de un Poder Legislativo dividido en dos Cámaras? La primera es evitar la precipitacion: en 1848 vimos suprimir un impuesto por la mayoría de un voto; y al dia siguiente se declaró que se habia votado mal. Con la Asamblea única no se pueden evitar estas casualidades. La suerte del país puede hallarse en las manos de un diputado que puede ser venal, ó incapaz. Para evitar este peligro siempre amenazante, se