

el de ley ó acuerdo económico." Al discutirse este artículo, el Sr. Moreno creyó conveniente que las resoluciones del Congreso tuvieran el carácter de ley ó decreto, y estableció la distincion de que la ley se refiere á un objeto general, y el decreto á un objeto particular.

El Sr. Guzman dijo, que la comision tuvo presentes las observaciones del señor preopinante: pero temió que las distinciones dieran lugar á abusos, y creyó que toda resolucion legislativa del Congreso general, no puede tener más carácter que el de ley.<sup>1</sup> Hé aquí la única razon que aparece en la historia del Congreso constituyente para haber abandonado una distincion fundada en los principios de la ciencia del derecho. La ley por su propia esencia tiene un carácter de generalidad; uno de los jurisconsultos más célebres por su talento y por su inflexible honradez, define la ley en estos términos: "La ley es un precepto *comun*, una resolucion de los varones prudentes: el castigo de los delitos que se cometen espontáneamente ó por ignorancia: la garantía *comun* de la República."<sup>2</sup> Y el orador griego Demóstenes dijo: "todos los que residen en una república deben arreglar su vida conforme á la prescripcion de la ley."<sup>3</sup> ¿Qué tienen que hacer, en efecto, los vecinos de los Estados con una resolucion legislativa que afecte á los habitantes del Distrito Federal, ó á los del Territorio de la Baja-California? La comision opina que debe reformarse el artículo 64, estableciendo la distincion entre ley, decreto y acuerdo económico; y así lo propone al Congreso.

La fraccion 6.<sup>a</sup> del artículo 72 de la Constitucion, faculta al Congreso "para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios;" y las fracciones 1.<sup>a</sup>, 2.<sup>a</sup> y 20.<sup>a</sup> del mismo artículo, hablan de *Territorios*; siendo así que el artículo 43, que determina las partes integrantes de la Federacion, solo menciona entre ellas el Territorio de la Baja-California; de estos antecedentes infiere la comision que los constituyentes quisieron dar al Congreso la facultad de erigir territorios dentro de los límites de los Estados existentes; de otro modo no se concibe que se diga en las fracciones 2.<sup>a</sup> y 20.<sup>a</sup> citadas, que el Congreso tiene facultad para erigir los territorios en Estados; y para dar su consentimiento á fin de que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional, fuera de sus respectivos Estados ó *Territorios*; hé aquí la causa que ha determinado á la comision á proponer la reforma de la fraccion 3.<sup>a</sup> del citado artículo 72.

Además, la comision ha tenido presente, que las poblaciones de Tepic se dirigieron al cuarto Congreso constitucional, pidiendo ser erigidas en territorios; y la comision de puntos constitucionales, fundada en que nuestro código político no concede al Congreso la facultad de crear territorios, presentó un dictámen consultando la ereccion de Tepic en Estado; y de este modo se dió á los peticionarios más de lo que al principio solicitaban; es por otra parte una anomalía que el Congreso pueda crear Estados y no pueda crear territorios.

Consultada la division del Poder Legislativo en dos Cámaras, ha parecido conveniente á los que suscriben, sustituir la diputacion permanente de que tratan los artículos 73 y 74 de la ley fundamental, con el tercio más antiguo del Senado: concediéndose á este cuerpo ciertas facultades de gobierno, ha creído la comision que debe adoptarse el sistema seguido en la

<sup>1</sup> Historia del Congreso constituyente, por Francisco Zarco, tomo 2.<sup>o</sup>, pág. 449.

<sup>2</sup> Papiniano en la ley 1.<sup>a</sup> del D. de Legibus, senastuque consultis, et longa consuetudine, lib. 1.<sup>o</sup>, tit. 3.<sup>o</sup>

<sup>3</sup> Lugar citado, ley 1.<sup>a</sup>

de éxito de nuestras constituciones republicanas, está desmentida por el ejemplo de la América.

Veamos ahora con qué habilidad han constituido los americanos su Senado.

En América hay dos Senadores nombrados por cada Estado, sin consideracion á la poblacion, al territorio, ni á la riqueza. Los Senadores son nombrados por seis años; pero el Senado se renueva por tercios cada dos años. Los Senadores son nombrados por las Legislaturas de los Estados particulares. Las condiciones de elegibilidad difieren poco de aquellas que se exigen para los representantes: es necesario tener treinta años en lugar de veinticinco; es necesario tener nueve años de ciudadano de los Estados- Unidos, mientras que basta tener siete años de ciudadanía para ser miembro de la Cámara de representantes; hé aquí todo: se ha querido asegurarse de un poco más de experiencia. Es necesario, en fin, ser habitante del Estado que nombra. Por lo demas, no se exige condicion de renta, ni juramento religioso.

Despues de examinar Laboulaye en detall las condiciones que preceden, continúa de esta manera: "Se decidió que el número de Diputados en la Cámara de representantes seria proporcional á la poblacion, quedando la eleccion en los límites de cada Estado; y que representando el Senado la independencia federal, cada Estado seria representado en el Senado por dos Senadores; pero los amigos de la Unidad ó como se les llama en América, de la *Consolidacion*, obtuvieron, en este punto, una ventaja esencial: se decidió que los Senadores votarian no como delegados de los Estados, sino como individuos; en otros términos, que cada uno de los dos Senadores, tendria su voto propio; que en el Senado, no seria el Estado de Rhode-Island, ó el del Delaware los que votarian, sino los Senadores, no escuchando más que su conciencia

Este sistema de origen raro, ha dado los mejores resultados. Transigiendo y haciéndose mutuas concesiones, se habia llegado á un principio de incontestable verdad en política; á un principio poco conocido ó no comprendido en Francia; es este: la variedad de la representacion es una garantía de la libertad, y da al país excelentes asambleas.

En Francia, cuando constituimos una representacion nacional, no vemos más que el número: nos parece que la igualdad aritmética es la esencia de la democracia y de la libertad. Y si la necesidad exige que haya dos cámaras, creemos hacer mucho, haciéndolas nombrar por los mismos electores, y dando á cada una su sala separada. Esto hizo la Constitucion del año tercero. Se creyó haber tomado precauciones enormes, exigiendo que los *Ancianos* tuvieran cuarenta años y fueran casados ó viudos, no teniendo confianza la ley en los viejos celibatos. En otros países se exige que los electores paguen una contribucion más considerable; pero todo esto es insuficiente. Desdoblar la representacion, no es darle aquel equilibrio, aquella variedad necesaria á la conservacion de la libertad. Dos Cámaras nombradas por los mismos electores, bajo la influencia de la misma pasion, podrán disputarse el favor popular, estar celosas la una de la otra; este celo podrá ser para el poder Ejecutivo un buen medio para imponer su preponderancia; pero, ¿qué ganará con ello el país? A lo sumo, cierta garantía para la buena formacion de las leyes, por la doble discusion, esto no basta. Y por otra parte, estableciendo condiciones de renta, se corre el riesgo de

hacer impopular al Senado. Hacer impopular al Senado, no es una solución.

¿En dónde está? Donde la han puesto los americanos. Si no quereis representar más que el número, tendreis siempre un gobierno mal constituido. En un pueblo hay algo más que el número; hay grandes intereses legítimos: el interes provincial y municipal por ejemplo, la industria, la navegacion, el arte, las ciencias, las letras, en fin, intereses muy diversos que pueden no estar representados por la Asamblea nombrada por el sufragio universal, es decir, por el número. Si dais á estos intereses una representacion, ¿será peligrosa esta segunda Cámara? No. Ella representará una cosa diversa al número; pero no algo hostil á la libertad; habreis dado á los intereses la seguridad que les es necesaria; tendreis una discusion verdadera y diferentes puntos de vista. Así, yo supongo que se da á la Francia un Senado compuesto de Senadores nombrados por cada departamento; despues de algunos Senadores que representen los grandes cuerpos del Estado, la industria, las letras, las ciencias, las artes; tendreis ciento veinte ó ciento treinta Senadores, que serán la personificacion de los intereses vitales del país. ¿Serán menos populares que los Diputados nombrados por un distrito electoral? Creo que lo serán más, porque tendrán en la nacion una raíz más profunda; representarán lo que hay de más duradero en el mundo. Por otra parte, es evidente que esta Asamblea verá las cosas bajo otro punto de vista que la Cámara nombrada por la masa de los electores: obligará al país á reflexionar y á formarse una opinion sobre ciertas cuestiones que una Cámara ordinaria deja intactas, porque la pasion política no está interesada en ellas. Esto será para el país una ventaja inmensa. Habria un elemento moderador, el contrapeso de las pasiones del momento.

Se propuso que el Senado fuera nombrado por el pueblo; pero aquí se encontraba otro peligro. Se queria una Asamblea moderada, que fuese una garantía para el gobierno y para las relaciones exteriores; sobre esto no era posible remitirse al sufragio universal, que hubiera enviado una Cámara animada de las mismas pasiones que la Cámara de representantes; se decidió, pues, que la eleccion por el pueblo seria abandonada: ella no hubiera dado hombres de gobierno.

Pero, ¿cómo hallar una forma de eleccion popular; y sin embargo no encargar al pueblo de hacer la eleccion? Esta es la dificultad que resolvió la constitucion; ella encargó á las Legislaturas de cada Estado de nombrar á los Senadores. Sabeis que cada Estado está constituido sobre los mismos principios que la Union. En cada Estado hay dos Cámaras: un Senado y una Cámara de representantes. Se decidió que estas dos Cámaras, producto de la eleccion popular, nombrarian los Senadores; pero se les dejó la facultad de arreglar las condiciones de la eleccion.

Los americanos jamas han sido partidarios de las grandes Asambleas; no hay en la Cámara de representantes más que doscientos veintitres miembros, mientras que los ingleses tienen seiscientos cincuenta y nueve en la Cámara de los Comunes. En cuanto al Senado, habia razones particulares para que tuviese un pequeño número de miembros. Desde luego, si se hubiera enviado un gran número de delegados al Senado, los Estados hubieran perdido algo de su soberanía; no hubieran podido animar suficientemente á los Senadores con su espíritu; pero la gran razon es, que se daban

al Senado poderes de gobierno: él es el que acepta el gabinete del presidente, el que aprueba las elecciones diplomáticas; el que aprueba y redacta los tratados; no podia encargarse esta misión á una Asamblea demasiado numerosa. Se queria tener una reunion de hombres capaces y que pudiesen discutir á puerta cerrada, cuando un tratado fuese traído por el presidente. Es una prueba del juicio del pueblo americano haber decidido que el Senado no seria numeroso. En ello se ha hallado otra ventaja, la de dar grande importancia á los Senadores. Lo que hace, en efecto, la estimacion de los miembros de un cuerpo, es que no sean muy numerosos.

Hablemos ahora de la duracion de las funciones del Senador.

Esto es lo más original en la organizacion de este cuerpo. Era necesario un punto fijo, un eje al rededor del cual tornase todo, un punto inmutable que se hallase siempre, cuando los otros poderes se eclipsasen momentáneamente. En 1848 la Constitucion francesa estaba formada de manera que en el mes de Mayo de 1852, el presidente llegaria al término de su poder á la hora misma en que la Cámara llegaria al suyo por su parte; de suerte que en esta data fatal el país deberia hallarse en el aire y sin gobierno. Esto es lo que puede suceder siempre con los poderes electivos como los de la América. Cada cuatro años desaparecen estos poderes para volver á aparecer bajo una forma nueva; era necesario, pues, poner en alguna parte un poder estable y permanente, este poder es el Senado. Desde luego se le queria hacer vitalicio, esta era la idea de Hamilton. Se tenía presente el ejemplo de la Inglaterra, la grandeza de la Cámara de los lores; parecia necesario tener un poder que durase siempre. No se pensaba en que esto seria constituir una aristocracia en un país que la detestaba. Los americanos hallaron el medio de promediar el principio de perpetuidad y el principio electivo, y esto por el corte siguiente: el Senado es permanente; pero cada Senador no es nombrado sino por seis años, y el Senado se renueva por tercios cada dos años; en otros términos, cada dos años hay un tercio de Senadores, es decir, veintidos Senadores que se retiran. Se ha tenido cuidado que entre los veintidos Senadores salientes no haya dos que sean del mismo Estado; hay, pues, veintidos Estados diferentes que, cada dos años, renuevan una parte de su diputacion.

La experiencia ha probado que la proporción de los Senadores no reelectos no pasa nunca de la mitad de la reeleccion; resulta, pues, que cada dos años no hay á lo sumo, sino una sexta parte del Senado que se renueva. Ahora bien, una Asamblea poco numerosa que se renueva tan insensiblemente es, á decir verdad, permanente; no se perturba por la llegada de los recién venidos. Sea cual fuere su talento, cuando un hombre entra al Senado americano, necesita algun tiempo para tomar las habitudes de la Asamblea, y saber con quién puede juntarse; no puede tomar allí luego aquella influencia que es tan frecuente en las grandes Asambleas renovadas, en donde un hombre nuevo puede arrastrar á la multitud. Hay, pues, un espíritu de cuerpo que hace que pudiera escribirse la historia de la política del Senado americano, mientras que no es posible escribir la historia de las asambleas que se han sucedido entre nosotros hace setenta años, si no es resumiéndola en una sola palabra: Confusion.

No es de temer que el Senado se constituya en centro de todo, como lo haria un cuerpo hereditario ó vitalicio. Cuando uno es nombrado solo por seis años, respeta y considera á sus electores. Por otra parte, el Senado tie-

ne sus hábitos y puede considerarse como perpetuo, lo mismo que las academias, en las que todo se renueva insensiblemente, se complacen en considerarse como inmortales; los individuos pasan; el cuerpo permanece. Es, pues, una institucion que presenta las ventajas de las aristocracias, sin tener su egoismo, y que tiene la ventaja de la eleccion, sin tener su movilidad. Si el Senado contrariara las ideas populares, nada impediria al pueblo enviar un tercio de miembros nuevos al Senado, cada dos años; y un tercio de miembros nuevos cambiaria siempre la faz de una Asamblea.

De este modo ha podido instituirse en el seno de una democracia un poder electivo y permanente.

Veis cuántas ideas nuevas para los franceses han salido á luz en la Constitucion americana. Se ha constituido un poder moderador de la legislacion, del gobierno y del pueblo; y que sin embargo es popular. Este cuerpo poco numeroso, compuesto de la verdadera aristocracia, la aristocracia de los hombres capaces, es permanente en apariencia, modificándose al mismo tiempo, como se modifican todas las cosas vivientes, poco á poco, insensiblemente; ofrece todas las garantías de juicio, de experiencia, que pueden desearse en una democracia. No vacilo en decirlo, gracias á esta institucion, ha prosperado la República americana; esta democracia ha podido desarrollarse sin peligro, porque en su cima habia un cuerpo compuesto de los hombres más notables de la América, guardian de los grandes intereses del país contra el arrebató de las pasiones populares.

¡Cuántas veces no extinguió el Senado los primeros fuegos de la guerra civil! La discordia entre el Norte y el Sur fué ahogada dos veces por Mr. Clay. Allí, en el Senado está el elemento de duracion. El es, por decirlo así, los huesos y el armazon del cuerpo político. Pues este elemento ha faltado siempre en las democracias. El día en que el Senado se debilitó en Roma, la democracia vino á ser preponderante, y fué á perderse entre los brazos de los Césares. En nuestra revolucion lo que faltó no fué el patriotismo, la abnegacion; fué un elemento de estabilidad. No inspirando ya confianza la monarquía decrépita, estando impelida la Asamblea por las pasiones del exterior, se llegó luego á la anarquía. De la misma manera en 1848, ¿por qué ha zozobrado la República? Porque carecia de estabilidad, aunque nada hubiera sido más fácil entonces, que constituir una República, en el momento en que todo el mundo la queria, ó fingia quererla. En vez de establecer un Senado que hubiera garantizado y salvado la libertad, el pueblo fué abandonado á sus pasiones; y para servir á esas pasiones, siempre hay hombres que se encuentran en esas épocas turbadas, pretendidos demócratas, aduladores de la multitud, que son los enemigos más peligrosos de la libertad, porque comienzan por deshonrarla y acaban matándola en provecho de ellos mismos.”

Nuestra propia historia confirma plenamente las teorías políticas de Laboulaye. ¿Qué garantía constitucional no ha sido violada de 1861 á la época presente? ¿No vimos suspender en Junio de ese año las más preciosas garantías del hombre y del ciudadano, sin que la suspension se acordara por el presidente de la República con su consejo de ministros? ¿No se registra entre nuestras leyes una que concedió facultades omnímodas al poder Ejecutivo? Hoy mismo. ¿No se están aplicando las penas decretadas

<sup>1</sup> Obra citada, leccion 15, tomo 3º

primera y segunda época de la federacion; entonces no hubo diputacion permanente, sino que se confirieron á un tercio del Senado, que funcionaba en los recesos del Congreso, las mismas atribuciones que la Constitucion de 1857 concede á la diputacion permanente. Si se adopta el pensamiento de la comision, la Cámara de Diputados podrá emplear en objetos más útiles al servicio público, el día que se destina al nombramiento por escrutinio secreto de la diputacion permanente.

El artículo 88 dice textualmente: “Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán ir firmados por el secretario del despacho, encargado del ramo á que el asunto corresponde. Sin este requisito no serán obedecidos.” El Presidente, pues, está autorizado para dar reglamentos, decretos y órdenes; pero habiéndose puesto en duda, en el cuarto Congreso constitucional, esta facultad del Poder Ejecutivo, ha creido la comision que seria conveniente reformar la fraccion 1ª del artículo 85 en el sentido marcado por el 88, que acaba de copiar.

La reforma del artículo 64 trae consigo la de los artículos 114 y 119.

Las adiciones consultadas al Congreso por la comision de puntos constitucionales, son tambien efecto necesario del establecimiento de la segunda Cámara y de la adopcion de las otras reformas iniciadas por el Poder Ejecutivo; la comision las ha tomado, casi á la letra, de la Constitucion de 1824 y del Acta de reformas de 1847; porque en materia de tanta gravedad, ha preferido preceptos probados ya por la experiencia, á las novedades que hubiera podido consultar al Congreso.

Por último, la comision presenta los artículos reformados, con los mismos números que tienen en la ley fundamental, para facilitar la comparacion entre el texto vigente y el proyecto de reforma. Las adiciones van marcadas con letras en el orden alfabético; si merecieren la aprobacion del Congreso y de la mayoría de las Legislaturas en los términos prescritos en el artículo 127 de la Constitucion, se les pondrá el número correspondiente, formando parte integrante de la Constitucion, ó una Acta de reformas, segun la resolucion que sobre este punto aprobare el Congreso en tiempo oportuno.

En virtud de las consideraciones que preceden, la Comision de Puntos constitucionales somete á la deliberacion del Congreso el siguiente proyecto de reformas y adiciones constitucionales:

### TITULO III.

#### SECCION I.

##### *Del Poder Legislativo.*

Art. 51. Se deposita el ejercicio del supremo Poder Legislativo en un Congreso general, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

## PARRAFO I.

*De la eleccion é instalacion del Congreso.*

Art. 52. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes, elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos.

Art. 53. Se nombrará un Diputado por cada sesenta mil habitantes, ó por una fraccion que pase de treinta mil. El territorio en que la poblacion sea menor de la que fija este artículo, nombrará, sin embargo, un Diputado.

Art. 56. Para ser Diputado se requiere: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, y tener veinticinco años cumplidos el dia de la apertura de las sesiones.

Art. 57. Los cargos de Diputado y de Senador son incompatibles con cualquiera comision ó destino de la Union en que se disfrute sueldo.

Art. 58. Los Diputados propietarios y los Senadores desde el dia de su eleccion, hasta el dia en que concluyan su encargo, no pueden aceptar ningun empleo de nombramiento del Ejecutivo de la Union por el que se disfrute sueldo, sin previa licencia del Congreso. El mismo requisito es necesario para los Diputados y Senadores suplentes, que estén en ejercicio de sus funciones.

A. El Senado se compondrá de tres Senadores de cada Estado, elegidos á mayoría absoluta de votos por sus Legislaturas, y renovados por tercios cada dos años. Por cada Senador propietario se nombrará un suplente.

B. El Senado se renovará por tercios cada dos años; los Senadores nombrados en tercer lugar, cesarán al fin del primer bienio, los nombrados en segundo lugar, cesarán á los cuatro años, y á los seis cesarán los más antiguos.

C. Cuando falte algun Senador por muerte, destitucion ú otra causa, se llenará la vacante por la Legislatura correspondiente, si estuviere reunida; y no estándolo, luego que se reuna.

D. Para ser Senador se requiere: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, y tener treinta años cumplidos el dia de la apertura de las sesiones.

E. La eleccion periódica de Senadores se hará en todos los Estados en un mismo dia, que será el 1º de Junio próximo á la renovacion por tercio de aquellos.

F. Concluida la eleccion de Senadores, las Legislaturas remitirán en pliego certificado por conducto de sus presidentes al de la Comision permanente, testimonio en forma de la acta de las elecciones, y participarán á los elegidos su nombramiento por un oficio que les servirá de credencial.

Art. 59. Los Diputados y Senadores son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamas podrán ser reconvenidos por ellas.

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

Art. 61. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones, ni ejercer su encargo, sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros;

bro; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el dia señalado por la ley, y compeler á los ausentes, bajo las penas que ella designe.

Art. 62. El Congreso tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias: el primero comenzará el 16 de Setiembre y terminará el 15 de Diciembre; y el segundo comenzará el 1º de Abril y terminará el último de Mayo. Este período es prorogable hasta por quince dias útiles.

Art. 64. Toda resolucion del Congreso general tendrá el carácter de ley ó decreto. El primer nombre corresponde á las que versen sobre materias de interes comun, dentro de la órbita de las atribuciones del Poder Legislativo.

El segundo corresponde á las que dentro de la misma órbita, sean solo relativas á determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos ó personas.

Las leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por el presidente de la Cámara en que tuvieron su origen, y por un Senador y un Diputado secretarios.

Cada una de las Cámaras puede sin intervencion de la otra:

I. Dictar resoluciones que no pasen de económicas, relativas al local de sus sesiones, al mejor arreglo de su secretaría y demas oficinas anexas, al número, nombramiento y dotacion de sus empleados, y á todo su gobierno puramente interior.

II. Comunicarse entre sí y con el Ejecutivo, por escrito ó por medio de comisiones de su seno.

Las resoluciones económicas se comunicarán para su cumplimiento al Ejecutivo, firmadas por solo dos secretarios.

## PARRAFO II.

*De la iniciativa y formacion de las leyes.*

Art. 65. El derecho de iniciar leyes compete:

I. Al Presidente de la Union.

II. A los Diputados y Senadores al Congreso general.

III. A las Legislaturas de los Estados.

Art. 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 y Senadores se sujetarán á los trámites que designe el Reglamento de debates.

Art. 67. Todo proyecto de ley ó decreto, que fuere desechado en la Cámara de su origen, antes de pasar á la revisora, no podrá volver á presentarse en las sesiones del año.

Art. 69. El dia penúltimo del primer período de sesiones, presentará el Ejecutivo á la Cámara de Diputados el proyécto 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.