

## CAPÍTULO V.

## DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES.

196. *Artículo 65. (Reformado en 13 de Noviembre de 1874).*

*El derecho de iniciar leyes ó decretos compete:*

*I. Al Presidente de la Unión.*

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

*III. A las Legislaturas de los Estados.*

Sería hartamente inconveniente el que todas las autoridades y los mismos particulares tuviesen el derecho de presentar á las Cámaras iniciativas de ley, porque debiéndose sujetar éstas á ciertos trámites necesarios, se ocuparía la atención del Congreso muchas veces con asuntos frívolos ó impertinentes. La iniciativa se limita, por tanto, á los miembros de las Cámaras, como era natural, toda vez que su encargo consiste en formar leyes; al Presidente, que como jefe de la nación conoce más directamente sus necesidades y tiene alguna intervención en los actos legislativos; y á los Congresos locales, por el íntimo contacto que hay entre las legislaciones de los Estados y la federal, así como por la representación de las entidades federativas que tales cuerpos ejercen. Al Poder judicial no se concede ese derecho de iniciativa, acaso porque teniendo que aplicar de un modo imparcial y sereno las leyes, no convendría que manifestase su opinión en determinado sentido.

197. Parece, á primera vista, que hay contradicción entre este artículo y el 8.º, que garantiza á todos los ciudadanos mexicanos el derecho de petición en materias políticas. En virtud de este derecho, se creería quizá que todo ciudadano pudiera solicitar del Poder legislativo la expedición de una ley, lo cual equivaldría á practicar el derecho de iniciativa. Sin embargo, conciliando ambos artículos, parece que cualquier individuo, ejerciendo el derecho de petición, puede suplicar que se expida á su favor un decreto, v. g., un menor para ser declarado mayor de edad, una viuda para que se le conceda una pensión, etc. Pero en punto á verdaderas leyes, aunque cualquier ciudadano solicitase de las Cámaras que se expidiera tal ó cual disposición, éstas no tendrían el deber de sujetar la petición á los trámites de una iniciativa, sino que la pasarían á la comisión ordinaria de peticiones, la cual podría hacerla suya ó consultar que fuera desechada.

198. *Artículo 66. (Reformado en la citada fecha).* 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 comisión. Las que presentaren los diputados ó los senadores, se sujetarán á los trámites que designe el Reglamento de debates.

Las iniciativas hechas por un funcionario de tan elevada categoría como es el Presidente, ó por cuerpos de gran representación política (1), se presume que están bien concebidas y estudiadas, por lo cual pasan desde luego á la comisión correspondiente. Las de los miembros de las Cámaras quedan sujetas á mayor número de trámites; necesitan dos lecturas previas, y que la respectiva asamblea resuelva si la iniciativa se admite ó nó á discusión; en el primer caso pasa á la comisión respectiva; en el segundo se tiene como desechada (2).

199. *Artículo 67. (Reformado en la misma fecha).* Todo proyecto de ley ó de 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.

Cuando en una Cámara se desecha un proyecto, hay fundados motivos para creer que era inútil ó inconveniente; en consecuencia no es menester volverlo á presentar luego, porque tal cosa sería impertinencia perjudicial á las atenciones importantes de la Cámara. Pero como la iniciativa puede contener algo bueno que se escapó á la ligereza ó á la prevención de una asamblea, se fija un plazo prudente, después del cual el proyecto podrá volver á presentarse sin los inconvenientes que hemos apuntado (3).

200. *Artículo 68.* El segundo período de sesiones se destinará, de toda preferencia, al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente, á decretar las contribuciones para cubrirlos y á la revisión de la cuenta del año anterior, que presente el Ejecutivo.

Sin presupuestos, esto es, sin la especificación de las contribuciones y de los gastos públicos, no podría vivir un gobierno; porque ciñéndose á sus deberes constitucionales tendría que perecer por falta de recursos, y si apelaba á la dictadura, sustituiría su capricho á la voluntad de la nación. Es muy conveniente que el pueblo sepa en qué se emplean las sumas con que contribuye para el sostenimiento de los poderes públicos, á fin de investigar si se hacen los gastos que exige el buen servicio, si se guardan economías ó se

(1) Llámase *diputación* de un Estado el conjunto de sus representantes en cada Cámara.

(2) El reglamento de debates para ambas Cámaras es de 3 de Enero de 1825.

(3) Se refieren á este artículo las fracs. C, D y E del 71 reformado.

derrochan los fondos del tesoro; y es preciso que este cálculo sobre presupuestos se renueve cada año, porque las necesidades públicas cambian y se modifican á menudo. La Constitución quiere, por la importancia del asunto, que todo un período de sesiones se consagre de preferencia al objeto indicado, y que en él se revise también la cuenta de los caudales públicos, presentada oportunamente por el Ejecutivo (1).

201. *Artículo 69. (Reformado en la mencionada fecha). El día 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 aquél pasarán á una comisión de cinco representantes, nombrada en el mismo día; la cual tendrá obligación de examinar dichos documentos y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesión del segundo período.*

La preparación de los presupuestos se efectúa por el Ejecutivo, quien conoce mejor que cualquier otro Poder las necesidades del país y las exigencias de los servicios públicos. Debe presentar estas iniciativas con cierta anticipación, á fin de que las estudie luego una comisión especial, que ha de abrir dictamen sobre ellas con el objeto de que la representación nacional se ocupe en tan importante negocio en el período correspondiente (2). La discusión sobre contribuciones principia siempre en la Cámara de diputados (3).

202. *Artículo 70. (Reformado en la propia fecha). La formación de las leyes y de los decretos pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción 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.*

Como uno de los objetos del sistema bicamarista es que las disposiciones legales sufran examen y discusión en ambas Cámaras, es indiferente que su iniciativa y formación comiencen en una de ellas, puesto que todo proyecto tiene que pasar á la otra. Pero exceptuándose las iniciativas respecto de empréstitos, contribuciones y reclutamiento de tropas, por tratarse de asuntos en que más directamente se interesa el pueblo, (al cual en conjunto representa de un modo especial la Cámara de diputados), como que significan los sacrificios en sangre y dinero que la nación hace para sostener su in-

(1) Se refieren á este artículo el siguiente y la frac. A, inciso VI del 72 reformado.

(2) Esta comisión, así como la Cámara en su caso, pueden modificar la iniciativa presentada por el Ejecutivo. (Vallarta, *Votos*, tomo II, página 16)

(3) Concuerdan con este artículo el 68, el 70 y el 72 reformados, en su fracción A, inciso VI.

dependencia y sus instituciones políticas. En estos casos los proyectos, bien vengán del Ejecutivo, bien de otros funcionarios, se discuten primero en la Cámara popular (1).

203. *Artículo 71. (Reformado en la repetida fecha). Todo proyecto de ley ó de decreto, cuya resolución 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 origen, pasará para su discusión á la otra Cámara. 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 origen, dentro de diez días útiles; á no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado ó suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día 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 origen. 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 promulgación. Las votaciones de ley ó de decreto serán nominales.*

D. *Si algún proyecto de ley ó de decreto fuere desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá á la de su origen con las observaciones que aquella le hubiere hecho. Si examinado de nuevo fuere aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes,*

(1) "El derecho que la Cámara de diputados tiene para iniciar leyes hacendarias está tomado de la Cámara de los Comunes inglesa, quien tiene privilegio antiguo é indisputable y derecho para que toda concesión sobre subsidios y recursos se origine en esa Cámara y sea otorgada por ella, aunque no tiene fuerza y validez sino con la aprobación de las otras ramas del Parlamento." "En nuestra Cámara popular se presume que hay mejores medios de información, que representa más directamente las opiniones y deseos del pueblo, y que dependiendo especialmente de éste será más cauta para imponer contribuciones que un cuerpo (el Senado) emanado exclusivamente de los Estados en su soberano carácter político". Story, *On constitution*, números 874 y 876. "El verbo *iniciar* en el caso del artículo 72, fracción A, inciso VI, no puede significar más que lo que significan los verbos ingleses *to originate*, *to begin*, y por tanto, aquel texto no pueden entenderse en otro sentido, sino en el de que toda ley que decreta impuestos, no se inicie, no se origine, no tenga principio, no comience á discutirse sino en la Cámara de diputados." (Vallarta, *ibid.* página 15).

volverá á la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción 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 discusión en la Cámara de su origen 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 origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Pero si las adiciones ó reformas hechas por la Cámara revisora fueren desechadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán á aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por la mayoría absoluta de los votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones ó reformas, el proyecto, en lo que hoyá sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción 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 examen y votación en las sesiones siguientes.

F. En la interpretación, reforma ó derogación de las leyes ó decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Ambas Cámaras residirán en un mismo lugar, y no podrán trasladarse á otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo ó lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días 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 día en que deban abrirse las sesiones ordinarias, cerrará sin embargo aquéllas, dejando los puntos pendientes para ser tratados en éstas.

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

Con pocas excepciones, que á su debido tiempo señalaremos, los proyectos de ley están sujetos á trámites y discusiones en ambas Cámaras sucesivamente. Dichos trámites se siguen conforme al Reglamento de debates; las iniciativas pasan á la respectiva comisión, según dejamos dicho (núm. 198); ésta presenta dictamen, el cual sufre á su vez varias lecturas y luego es discutido y votado, en votación nominal, primero en lo general y cada artículo en lo particular después (1). El Ejecutivo toma también parte indirecta en la formación de las leyes, lo cual no es de extrañar, puesto que los poderes públicos no están completamente separados, y aunque tienen funciones especiales participan á veces los unos en las de los otros (núm. 176). Además, es regla de derecho público que el Ejecutivo concurre de alguna manera á la legislación; en ciertos países está investido con la facultad del *veto*, para impedir la expedición de una ley aprobada por las Cámaras; entre nosotros, como se ve en el artículo que examinamos, no existe el veto, pero el Presidente hace observaciones dentro de determinado plazo á un proyecto, las cuales pueden ó no ser aceptadas por los cuerpos colegisladores, mas siempre ofrecen la ventaja de contraponer la respetable opinión del Ejecutivo á la precipitación ó ligereza de las Cámaras, obligándolas á un estudio más reposado y sereno de la cuestión.

204. En el presente artículo están también previstos todos los casos referentes á la discusión de las iniciativas en una y otra Cámara. Como se ve en las respectivas fracciones, ningún proyecto puede ser ley, en todo ó en parte, si no está aprobado en ambas asambleas, por mayoría absoluta de los votos presentes (2). Las iniciativas desechadas no se pueden volver á presentar sino pasado cierto tiempo. (Véase el artículo 67 reformado).

205. Las dos Cámaras deben residir en el mismo lugar, esto es, en la misma población, lo cual es necesario si se atiende á las frecuentes é indispensables relaciones que entre ambas existen. Para trasladarse á otro punto, es menester que obren de acuerdo; y si no están conformes respecto de alguno de los pormenores de la traslación, interviene el Ejecutivo como árbitro. No puede una Cámara suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra; pues de no hacerlo así se corre el riesgo de que no funcione el Congreso, con gran perjuicio de los intereses públicos.

206. En las sesiones extraordinarias no puede el Congreso ocu-

(1) Reglamento de debates ya citado. Los proyectos de códigos y leyes de más de 30 artículos se votan por capítulos; (Ley de 1.º de Diciembre de 1882).

(2) La mayoría absoluta de una Cámara es la mitad y uno más del número total de sus miembros; la mayoría legal es la mitad y uno más de los presentes, siempre que éstos formen *quorum*.

parse más que del negocio para que fué llamado, que es lo que justifica la convocación; de otra suerte continuaría indefinidamente el Poder legislativo ejerciendo sus funciones, ocasionándose los inconvenientes que en otra parte hemos apuntado (núm. 192).

207. Ejerciendo el Congreso ciertas facultades económicas, políticas ó judiciales, no puede el Ejecutivo hacer observaciones, ya porque no sean verdaderos actos legislativos los que aquel ejecuta, ya porque no se considere conveniente la intervención de un poder extraño en resoluciones privativas de las Cámaras.

## CAPÍTULO VI.

### ATRIBUCIONES DEL CONGRESO GENERAL.

208. *Artículo 72. El Congreso tiene facultad:.....*

El Poder legislativo federal, como sus dos congéneres, tiene atribuciones limitadas; la Constitución las señala de un modo *expreso*, de suerte que su esfera de acción está claramente definida en el Código supremo. El mencionado poder está instituido para dictar las leyes relativas á la soberanía nacional en lo exterior y al desarrollo de la Federación en lo interior, pues ya hemos dicho que casi todo el derecho privado y penal es de la incumbencia de los Estados. Así, pues, el Poder legislativo federal sanciona los tratados, aprueba los nombramientos de los altos funcionarios, declara la guerra y la paz, organiza el ejército y los servicios administrativos de la Unión, y tiene bajo su competencia algunos otros ramos de interés general. Mas no se forma la legislación sobre todas estas materias por la concurrencia de las dos Cámaras; hay asuntos especiales de cada una de ellas, y solamente en los casos determinados por el presente artículo, tal como quedó después de las reformas de 1874, las leyes se hacen interviniendo las dos asambleas que forman el Congreso general. De éstas nos ocuparemos ahora, y á su tiempo trataremos de las facultades particulares á cada Cámara.

209. *Artículo 72, fracción I. Para admitir nuevos Estados ó Territorios á la Unión federal, incorporándolos á la Nación.*

Pueden ensancharse los límites del país en virtud de tratados, anexiones ú otra causa análoga; en tal caso nada más lógico que dar forma constitucional á las nuevas adquisiciones, convirtiéndolas en Estados ó Territorios, según su población y recursos.

210. *Id., id., fracción II. Para erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer á su existencia política.*

Los Territorios, como en otra parte hemos dicho (número 171), son fracciones del país que por sus escasos elementos no pudieron, al constituirse la Unión, ser erigidos en Estados; pero como la forma de Territorio es transitoria é incompleta, y la verdadera, la definitiva, la estrictamente constitucional es la de Estado, no cabe duda que, creciendo en población y recursos, pueden los Territorios convertirse en estas últimas entidades federativas. Déjase entender que la calificación de las condiciones económicas y políticas en que ha de encontrarse un Territorio para trocarse en Estado, hecha excepción del número de habitantes, queda á la discreción del Congreso.

211. *Id., id., fracción III. (Reformada en 13 de Noviembre de 1874). Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:*

1.º *Que la fracción ó fracciones que pidan erigirse en Estado cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes por lo menos.*

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

3.º *Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia ó inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas á dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación relativa.*

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

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

6.º *Que la resolución 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.*

7.º *Si las Legislaturas de los Estados, de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por los dos tercios de las Legislaturas de los demás Estados.*

Menos llana es la cuestión de formar Estados nuevos desmembrando los antiguos. Muchas veces los pueblos, por mezquinas rencillas locales, conciben la idea de erigir entidades federativas dentro de las existentes, sin atender á los intereses de los Estados ya creados, sin calcular si su nuevo modo de sér les será más perjudicial que ventajoso. Por eso la Constitución ha puesto muchas trabas y