

TITULO TERCERO

DE LA DIVISION DE PODERES.

ARTÍCULO 50

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos ó mas de estos poderes en una persona ó corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

Las funciones del Gobierno no pueden ser otras que las de expedir y realizar las leyes. Esta es la naturaleza del poder. Su ejercicio implica necesariamente la idea del mando para hacerse obedecer.

La expedición de las leyes es un acto que no admite divisiones, mientras que su realización se subdivide de la manera siguiente: a veces es llana y directa, en cuyo caso no hay más que dictar las providencias necesarias para su cumplimiento; a veces es dudosa y contenciosa y requiere como preliminar a la ejecución, el que se juzgue y resuelva si es ó nó llegado el caso de realizarla. En la primera subdivisión, la aplicación de la ley es general, en la segunda se refiere á un caso particular. En aquella es el ejercicio de la autoridad que actúa, sin que nadie ponga en duda estar bajo la jurisdicción de la ley, en ésta se disputa precisamente si un caso particular está ó nó comprendido en ella.

De aquí la división de estos tres departamentos en el ejercicio de la soberanía, en poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Cuando todos los poderes de la soberanía se ejercen por una sola persona ó por una sola corporación que hace las le-

yes, que resuelve sobre su violación ó que las ejecuta, la cuestión de la clasificación de los poderes no puede tener mas que una importancia teórica. En la práctica, el gobierno que los ejerce, así concentrados, debe necesariamente ser un gobierno arbitrario en el que la pasión y el capricho hallan fácil camino para apartarse del objeto de su misión, que es el bienestar público. Las monarquías absolutas y las democracias puras son la prueba de esta verdad histórica.

Este principio de la división ó separación de poderes había sido entrevisto ya como necesario en los tiempos antiguos. Aristóteles en su famoso libro "La política" (1) dice "En todo Estado existen necesariamente tres poderes que un legislador sabio debe procurar armonizar entre sí y con la especie de gobierno. De la acertada combinación de estos poderes depende la menor ó mayor bondad de los gobiernos, y aun puede decirse que los Estados no difieren sino en esta organización. Estos poderes son el deliberante, el ejecutivo y el judicial." Montesquieu, en la grande obra titulada, "Del Espíritu de las leyes" proclamó el mismo principio en los comienzos del siglo XVIII (2) al despertar del derecho moderno. "En cada Estado, dice, hay tres especies de poderes, el legislativo, el ejecutivo de las cosas que dependen del derecho de gentes y el mismo de las dependientes del derecho civil." Y mas adelante agrega "La libertad política del ciudadano es aquella tranquilidad de animo que procede de la opinion que cada uno tiene de su seguridad, y para gozar de esta libertad, es preciso que sea tal el gobierno que un ciudadano no pueda temer á otro. Cuando el poder legislativo y ejecutivo se hallan reunidos en un mismo individuo ó cuerpo de magistrados, no hay libertad, porque puede temerse que el mismo monarca ó senado formen leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. Tampoco hay libertad, si el poder judicial no está separado del ejecutivo y legislativo. Si estuviera unido con éste, sería arbitraria la potestad sobre la vida y libertad de los ciudadanos, porque sería legislador el juez. Si estuviera unido con el

(1) Libro VI, Cap XII

(2) Libro XI, Cap VI

ejecutivo, tendría el juez todas las facultades de un opresor”

“Y se perdería todo, si un mismo individuo ó cuerpo de magnates nobles ó plebeyos ejerciesen estos tres poderes el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones publicas y el de juzgar los delitos y contiendas de los particulares”

La historia ha demostrado la verdad de las aserciones de Aristóteles y Montesquieu, y la ciencia política que ha nacido de la experiencia de los pueblos, profesa como un dogma que la separación de los poderes es el principio que garantiza mas eficazmente la libertad y la seguridad de las personas

Es por lo tanto una maxima en la ciencia política que, en orden al debido reconocimiento y protección de los derechos, los poderes del gobierno deben estar clasificados conforme á su naturaleza, y su ejercicio confiado á departamentos distintos Este arreglo da á cada uno de estos cierta independencia que actúa como un freno sobre cualquiera que tratase de invadir los derechos y libertades del pueblo, y hace poasible ademas su firmeza y garantía contra los atentados del despotismo (1)

La clasificación natural de los poderes del gobierno, consiste, como hemos dicho, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial

El poder Legislativo es el poder de hacer, de interpretar y de derogar las leyes

El poder Ejecutivo, es el que se encarga de que las leyes sean debidamente ejecutadas

El poder Judicial, es el poder que interpreta y aplica la ley en el caso particular de una controversia o de un asunto en que se trate de hacer declaraciones de derecho

Por lo tanto, el poder Legislativo sólo tiene que ver con el futuro, el poder Ejecutivo con el presente, y el poder Judicial es retrospectivo, teniendo que ver solamente con los actos hechos ó intentados, con las promesas no cumplidas y con los daños sufridos. La línea de división, es, sin embargo un poco indefinida, puesto que en muchos casos la Legislatura faculta al gobierno para expedir algunas leyes Sucede que

(1) Cooley Principles of constitutional law.

nuestros cuerpos legislativos, y pudiéramos decir, los cuerpos legislativos en general, no se ocupan de hacer ciertos proyectos de ley que, ó son de una importancia y laboriosidad tales, que demandan el trabajo de un tiempo mayor que el que dura funcionando una legislatura, ó son iniciativas de un orden puramente administrativo, y en este caso, la mayor aptitud para formarlos reside en el Ejecutivo, que entre otras, tiene esas atribuciones y el conocimiento de las necesidades y de los medios de satisfacerlas. Ejemplos de esto son la expedición de Códigos, las leyes arancelarias y otras por el estilo

Exige entonces la buena administración pública que se encargue expresamente al gobierno la formación de esos proyectos, los cuales no son ley sino hasta que reciben la aprobación del Congreso. Esto no es reunir dos poderes en una persona, no es una delegación de facultades, por lo mismo de que el Congreso se reserva su aprobación, ni se deposita el poder Legislativo en una sola persona, sino que la corporación en quien reside es la que da pase al acto. Bien pudiera decirse que esta es una cuestión de mera forma, porque si nadie niega la facultad que tiene el Ejecutivo de iniciar leyes, si se le niega cuando la ley no lleva el nombre de iniciativa, por más que ella se sujete a los trámites del reglamento del Congreso, ó cuando éste, en uso de sus facultades, dispensa algunos de estos trámites y expide la ley.

Esta división de los poderes no quiere decir que cada uno de ellos es tan independiente de los otros dos que pueda por sí solo llenar las funciones públicas de la Soberanía. El Congreso expide las leyes, pero no las ejecuta. El Presidente las ejecuta, pero no las expide. El poder Judicial las interpreta y aplica en cada caso particular, pero ni las expide ni las ejecuta. así es que en realidad, cada poder es el complemento de los demás en el ejercicio de la soberanía, y cada uno de ellos tiene también un complemento en su respectiva esfera que consiste en ciertos actos administrativos que le sirven de medios en el desempeño de su misión. Por eso, relativamente al

SECCIÓN I.

DEL PODER LEGISLATIVO

ARTÍCULO 51

Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denomina Congreso de la Unión

ARTÍCULO 51 REFORMADO.

El poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores (1)

La ley, en el sentido más estricto de la palabra, es toda regla general y obligatoria votada por el Poder Legislativo (2)

En un gobierno constitucional como el nuestro, la ley tiene un carácter público de la mayor importancia. Como debe estar hecha en perfecto acuerdo con la Constitución, y ésta no puede derogarse ni modificarse por un simple acto de una de las Cámaras, ni siquiera por un sencillo acuerdo de las dos, sino que ha de sujetarse á los trámites lentos y complicados de toda reforma constitucional, la ley es un escudo contra una mayoría apasionada ó injusta. Si en un arrebato producido por el

(1) Ley de 18 de Noviembre de 1874

(2) Burke dice hablando en terminos generales que la voz de la ley es la armonía del mundo todas las cosas en el cielo y en la tierra le rinden homenaje el más pequeño está bajo su cuidado y el más grande no está exento de su poder

Segun la teoría americana del gobierno, la ley es la expresión de la voluntad del legislativo del Estado, de acuerdo con los preceptos constitucionales. Burril-Municipal Law

espíritu de partido ó por otros móviles igualmente insensatos, una mayoría parlamentaria, de acuerdo con el Ejecutivo, ó despreciando las observaciones de éste, expidiere una disposición que no tuviera los caracteres que hemos dicho, sería ese acto una regla de conducta, concediendo un derecho, imponiendo un deber ó estableciendo una relación, sería ley, pero ley inconstitucional por salir sus prescripciones del espíritu de la Constitución. Y si en otros países no queda contra ese mandato más recurso que el de una revolución armada, después de haberse sufrido sus efectos, entre nosotros, como veremos después, hay un medio pacífico y poderoso para libertarnos de su acción, cuando viola las garantías individuales, ó cuando afecta nuestro sistema político.

Después de exponer en estas pocas palabras la naturaleza de la ley, vamos a ocuparnos del artículo 51 reformado. Su examen será el de las cuestiones que tanto él como el 51 primitivo entrañan, relativamente al sistema bicamarista ó unitario del Poder legislativo.

Al establecerse el sistema federal en el Acta Constitutiva y en la Constitución de 1824, el Congreso se dividió en dos Camaras: la de diputados y la de senadores. A esta última se dió cierto carácter que hacía aparecer a los senadores en puesto más alto que los diputados. Las bases orgánicas de 1843 y el Acta de Reformas de 1847 hicieron definitivamente del Senado un cuerpo aristocrático que se oponía siempre a todo progreso político y que fué muchas veces foco de revoluciones.

Nada extraño fué, que al reunirse el Congreso Constituyente de 1856, se conservara vivo el recuerdo del espíritu eminentemente retrógrado de aquella Camara. De aquí provino que la Comisión del proyecto de Constitución desechase la idea del sistema bicamarista (1). Y apesar de las poderosas razones que para fundar la necesidad del Senado alegaron oradores y publicistas prominentes (2), el proyecto fué aprobado por una gran mayoría.

(1) Véase el dictamen de la Comisión en la Historia del Congreso por Zarco Tomo I, págs. 455 y 488.

(2) O'Vera Voto particular. Zarco, Historia del Congreso Constituyente Tomo I, págs. 499 a 505. Tomo II, págs. 291 a 303.

La experiencia vino a demostrar, que los partidarios de la segunda Camara no se habían equivocado, y la opinión pública fué poco á poco prestándole su apoyo

El Gobierno del Sr Juarez expidió su célebre convocatoria de 14 de Agosto de 1867, haciendo una llamada al pueblo, á fin de que en las cédulas en que había de elegir electores para el nombramiento de funcionarios publicos manifestase si, entre otras reformas a la Constitución, había de estar la de la creación del Senado Este medio, a todas luces contrario a los preceptos constitucionales, no fué tomado en cuenta por el pueblo ni por el inmediato Congreso que debía hacer la computación de los votos, pero, lo repetimos, el proyecto en sí, contaba con la opinión publica, y cuando se presento en la forma prescrita por la Constitución fué aprobado en los términos del artículo reformado que vemos al frente de estas líneas

Ahora bien, ¿cuáles son las ventajas que para la administración pública produce el sistema bicamarista? Natural es que en países en que impera el gobierno monarquico, en que una poderosa nobleza es una fuerza social, estén representados la aristocracia en una cámara alta y el pueblo en una cámara baja, pero en una nación en que la forma de gobierno tiene que ser democratica, ¿hay razón para la existencia del Senado?

La institución de la segunda Cámara entre nosotros no trae su origen de la diferencia de clases, sino de varias consideraciones de justicia y conveniencia políticas, y su carácter legislativo no es el de un cuerpo superior al de los diputados sino el de un colegislador Fuera de algunas diferencias en atribuciones exclusivas, ambas Cámaras concurren de la misma manera, y estan sujetas al mismo reglamento, en la expedición de las leyes. Cada una es revisora de la otra, en ambas, y no en una sola, está depositado, por regla general, el Poder legislativo

Desde luego ocurre decir, que no teniendo esos dos cuerpos del Congreso mas que una sola alma, uno de ellos es enteramente inutil Poderoso a primera vista este razonamiento, deja de tener peso, desde que se considera que el objeto de

la división es el de impedir el vicio de los cuerpos legisladores que consiste en la expedición de numerosas leyes que, a veces se contradicen y á veces son derogatorias las unas de las otras. Desde el momento en que una Cámara tiene la facultad de reprobado las leyes que han pasado en la otra, ese vicio no tiene pabulo y el calor de legislar no encuentra mucho combustible.

Otra de las ventajas de las dos Cámaras es la dificultad de que ambas estén inspiradas a la vez en las miras mezquinas de un partido ó bajo la influencia de pasiones momentaneas. En el mecanismo de las dos Camaras es difícil el predominio del espíritu de partido y casi imposible la influencia de las pasiones momentaneas, aunque en una Cámara se dispensen todos los trámites del reglamento para sacar avante una ley, al menos hay la imprescindible necesidad de la revision por la otra, y en el transcurso de ese tiempo la reflexión y la calma se abren paso, y los intereses de partido pueden desnudarse, exhibiendo sus verdaderas intenciones. Por otra parte, la experiencia ha demostrado el peligro de que si se deposita el Poder legislativo en una sola Cámara esta llega á ser omnipotente y puede ejercer el despotismo como un tirano.

El Senado tiene además en el sistema político americano un carácter especial, el de representar a los Estados como entidades federativas. Esta representación trae al terreno de lo justo las opuestas pretensiones de los Estados haciendo iguales á todas las entidades federativas, ya sean poderosas ó débiles, ya sean grandes ó pequeñas. En una sola Cámara los Estados más populosos verían siempre satisfechos sus intereses con detrimento de los mas despoblados.

“Puede observarse que el voto igual concedido á cada Estado es desde luego un reconocimiento de la soberanía de que gozan individualmente los Estados y un medio de poderla conservar. De esta manera, la igualdad es tan aceptable para los grandes como para los pequeños Estados, que tienen que estar en guardia, por todos los medios posibles, contra la consolidación de los Estados en Republica central. Otra ventaja que resulta de esta combinacion del Senado, es un impedimento más para los actos impropios de la legislación. Ninguna ley ó

resolución puede pasar, sin estar aprobada por la mayoría del pueblo, en la Cámara de diputados, y por la mayoría de los Estados en la de senadores." (1)

En la institución del Senado encontramos también las ventajas de un elemento conservador que regulariza la marcha de la Nación y de un espíritu de tradición que está bien colocado en ese cuerpo. En un régimen de constante renovación es conveniente que haya un cuerpo en que se concentre el espíritu de prosecución que afirma los pasos del progreso.

Por último, recordamos que el Poder judicial debe permanecer enteramente extraño á la política del día, y en este concepto, cuando la Constitución atribuía á la Suprema Corte de Justicia la obligación de ser jurado de sentencia en los juicios de responsabilidad por delitos oficiales de los funcionarios que gozan fuero, la convertía en un jurado meramente político, expuesto á las exigencias de partido, bien para robustecer una mayoría parlamentaria, bien para sobreponerse á ella, adhiriéndose a una minoría, lo que era a todas luces inconveniente. Establecido el Senado, éste viene a ser jurado de sentencia, como la Cámara de diputados es jurado de hecho, estando ambos en su puesto meramente político, según veremos mas adelante.

He aquí como la institución del Senado es necesaria para la buena legislación, y lo es mas en el sistema federativo, que es la forma de nuestro gobierno.

(1) Madison The Federalist, N° LXII

PÁRRAFO PRIMERO

DE LA ELECCIÓN É INSTALACIÓN DEL CONGRESO

ARTÍCULO 52

El Congreso de la Unión se compondrá de representantes, elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos

ARTÍCULO 52 REFORMADO

La Cámara de diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos (1)

Desde luego llama la atención que la reforma del artículo 52 exprese que la Cámara de diputados se compone de los representantes *de la Nación*. Se marcan con esta adición dos ideas. Primera, que los diputados no representan sólo al distrito que los elige, sino a la Nación entera, así es que los intereses que deben vigilar, las medidas que deben dictar en busca del bienestar común, son concernientes a todo el país y no á determinado Estado, ni menos al distrito que ha votado en su favor. Si en la elección de cada diputado no concurren los electores de la Nación entera, es porque la Constitución ha tenido en cuenta que el trabajo electoral sería así dilatado y dispendioso. De aquí que las elecciones parciales en distritos, no son otra cosa que la división económica del mecanismo electoral.

La segunda idea de la diferencia entre ambos artículos,

(1) Ley de 13 de Noviembre de 1874

es la de establecer la distinta representación de las dos Camaras, la una como representante de La Nación y la otra como representante de los Estados

A un Congreso no van solamente los hombres que tienen reputación de sabios ó de políticos consumados. Los servicios que esta clase de personas prestan en los cuerpos colegiados no pueden desconocerse, pero la opinion pública, el elemento progresista, el apego mas virgen, digamos así, á la moralidad administrativa, están generalmente mejor representados en los hombres que más en contacto se hallan con el pueblo, cualesquiera que sean, por otra parte, los alcances de su inteligencia y su instrucción en la ciencia política en su más alto desarrollo, son un elemento valioso en los cuerpos representativos, porque llevan a él las impresiones actuales del pueblo, impresiones que cambian cada día y que representan las aspiraciones hacia el progreso, siempre variables y crecientes, de aquí la notoria conveniencia de que la renovación de la Camara se verifique á cortos intervalos, para que el pueblo pueda no elegir á los que ya no lleven a la representación nacional aquellos preciosos elementos de progreso, de moralidad y de elevadas aspiraciones, pudiendo prolongar el ejercicio de su confianza en las personas que figuran mereciéndola, de aquí también la necesidad de que esos cuerpos sean numerosos hasta la medida en que se satisfaga la necesidad de que en la Camara estén representados los intereses y aspiraciones de la masa general del pueblo

Al declarar que la elección de los diputados debe hacerse por los *ciudadanos* mexicanos, la Constitución acata la prerrogativa que reconoce la fracción I del artículo 35 y sienta además la acción del sufragio popular de que hemos hablado antes

ARTÍCULO 53

Se nombrará un diputado por cada cuarenta mil habitantes, ó por una fracción que pase de veinte mil. El territorio en que la población sea menor de la que se fija en este artículo, nombrará, sin embargo, un diputado.

ARTÍCULO 53 REFORMADO (1)

Se elegirá un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes ó por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado ó Territorio que fuere menor de la que se fija en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario.

El número de diputados que deben componer la Cámara de que nos ocupamos, no puede dejarse al arbitrio de una ley secundaria, porque un partido, enseñoreado del poder, jamás sería derrotado en las luchas electorales, supuesto que podría aumentar ó disminuir el número de los miembros del cuerpo legislativo, según cuadrara á sus intereses. La Constitución imposibilita estas maquinaciones fijando la base de la población y cuidando de que los Estados en que sobre alguna fracción y los Territorios en que la población sea escasa, estén, sin embargo, debidamente representados.

La base que señalaba nuestra Constitución en el artículo primitivo era proporcionada al censo de la República en la época en que aquella fué expedida, buscando que al propio tiempo que el Cuerpo no se compusiese de un corto número de personas para que no faltase el contingente de saber y de opinión pública, estuviese, sin embargo, bien repartida la representación de los Estados en beneficio de los menos poblados.

Pero las ventajas que resultan de que los cuerpos legislativos se compongan de reuniones numerosas, tienen sus límites. Si el número es excesivo irán llevando la representación del pueblo muchos de esos hombres que no forman, sino lo que de ordinario se llama muchedumbre, con las malas pasiones y los intereses mezquinos que las caracterizan, fuera de que

(1) Ley de 18 de Diciembre de 1901.

la experiencia ha demostrado que una reunión muy considerable de hombres fácilmente se vuelve tumultuosa

La reforma del artículo, inspirándose en esas ideas, así como para evitar que el erario llegase á recargarse con el aumento de dietas de los diputados, fija en sesenta mil el número de habitantes que deben elegir un representante. Tal vez no pasen muchos años sin que el censo, que crece incesantemente, haga necesaria una nueva reforma. Los Estados Unidos de América nos ofrecen un ejemplo semejante. En 1789 en que se estableció allí la Federación, la Cámara popular se formó de 65 individuos, siendo entonces la población de cuatro millones de habitantes, en 1802 se fijó en 244 que representaban á mas de treinta millones, y en 1833 se redujo el número á 223, a pesar de que el censo era mayor. La última designación, hecha conforme a la ley de 25 de Febrero de 1882, señala 325 miembros á la Cámara de representantes, lo que en aquella época equivalía á uno por cada 150,000 habitantes

La última parte del artículo establece un principio de equidad determinando que los Estados ó Territorios que tengan una población menor de sesenta mil habitantes elijan, sin embargo, un diputado.

ARTÍCULO 54

Por cada diputado propietario se nombrara un suplente

La importante conveniencia del artículo es tan obvia que no nos detendremos en fundarla. Solo diremos que si para cubrir las faltas de los diputados se ocurriese cada vez a nuevas elecciones, se fatigaría al pueblo, los ciudadanos tendrían que

abandonar sus ocupaciones para dedicarse al trabajo electoral y se erogarian frecuentes gastos que desnivelarian los presupuestos

ARTÍCULO 55

La elección para diputados será indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto en los terminos que disponga la ley electoral

Preséntase aquí una vez más la cuestión del sufragio. Asunto de ilusiones exajeradas para ciertos políticos, de mofa y de escarnio para otros. Los unos llevando su celo hasta pedir el sufragio directo para todos los funcionarios y empleados públicos, los otros, negando a la elección todo respeto y toda pureza.

Nosotros debemos dejar aparte estas exageraciones y estudiar la materia en el terreno de la ciencia política. Hemos dicho que el sufragio es la prerrogativa del ciudadano para intervenir en el nombramiento de los funcionarios por medio de las elecciones y con el objeto de procurar una buena administración pública.

Las elecciones son *directas ó indirectas*. Llamanse directas, cuando el ciudadano escribe ó hace escribir en su boleta los nombres de la persona o de las personas que elige para funcionarios, es indirecta, cuando en su boleta nombra electores para que éstos elijan á las autoridades. Este último método es el adoptado por nuestra Constitución para las elecciones de sus funcionarios y tiene dos ventajas, no distraer al pueblo del trabajo particular de sus individuos, y de buscar mayor acierto, confiando el sufragio á los más aptos.

El sufragio no puede ser un derecho natural, porque no existe para beneficio del hombre considerado aisladamente, sino para beneficio del Estado mismo. Su fin es conservar la continuidad del gobierno y mantener el orden público que tiene por objeto proteger los derechos individuales. Por lo tanto es público y general, no privado é individual. El sufragio reside en el individuo, como una regla que el Estado estable

ce para perpetuar su propia existencia y para asegurar en el pueblo los beneficios de la sociedad.

La Constitución no ha fijado mas que dos requisitos para que un mexicano tenga el caracter de ciudadano la edad y un modo honesto de vivir, con lo que abre un ancho campo para la participación del pueblo en el ejercicio del sufragio, consignando de nuevo la igualdad política de los mexicanos

Para ser elector en las elecciones populares no se necesita que el ciudadano sea mexicano de nacimiento, ni vecino del lugar en que se verifica la elección, bastando la residencia actual en la seccion que hace el nombramiento

El escrutinio secreto en las elecciones es una garantía de independencia Y el principio establecido como precepto en la ley de que en los colegios electorales se tenga por legitimamente hecho todo lo practicado, es el reconocimiento del derecho que tiene la mayoría de que sus decisiones prevalezcan sobre las de la minoría, en otros terminos, es la expresión de la democracia, y en un sentido más extenso, es la preeminencia del Estado

El artículo 55 no hace mas que consagrar estos principios, a proposito de la elección de Diputados (1)

ARTICULO 56

Para ser Diputado se requiere ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, tener veinticinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones, ser vecino del Estado o Territorio que hace la elección, y no pertenecer al estado eclesiástico. La vecindad no se pierde por ausencia en desempeño de cargo publico de elección popular

La citada ley de 18 de Diciembre de 1901 en su artículo 37 reglamenta este artículo, disponiendo que no pueden ser Diputados, el Presidente de la República, los Magistrados de

(1) La ley electoral vigente es la de 18 de Diciembre de 1901

la Suprema Corte de Justicia. Tampoco pueden ser los jueces de Circuito y de Distrito, los Jefes de Hacienda Federal, los Comandantes militares, los Gobernadores, los Secretarios de Gobierno, los Jefes políticos, los Prefectos, los subprefectos, los Jefes de fuerzas con mando, los Magistrados de los Tribunales Superiores y los Jueces de primera instancia en las demarcaciones donde ejerzan respectivamente los mencionados encargos. Estas restricciones comprenden a los que, en los días de la elección, ó dentro de los treinta días anteriores á ella, desempeñen ó hayan desempeñado las funciones á que se refiere el artículo. Las limitaciones establecidas sólo tienen á evitar los abusos ó la influencia del poder, dando al pueblo un escudo para defender la independencia y libertad del sufragio.

Para ser Diputado se requiere 1º, *ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos*. Están excluidos en consecuencia los extranjeros no naturalizados en el país, y los mexicanos que, ó por no tener la edad competente ó por haber sido privados por sentencia de la autoridad judicial del ejercicio de la ciudadanía, están inhabilitados para obtener el encargo. La ley supone con razón que sólo el que está expedito en el ejercicio de sus derechos de ciudadano interviene ó tiene derecho de intervenir en la buena administración pública.—2º *Tener veinticinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones*. Es de creerse que se haya fijado la edad de veinticinco años, porque a esa edad la experiencia y la reflexión producen sus frutos en el hombre. Bien puede decirse que un hombre está apto a los veintiun años para dedicarse a sus asuntos privados, pero a esa edad no ha tenido aun tiempo de consagrar sus estudios a la vida política, y sólo esa práctica puede darle aptitud en la legislación.—3º *Ser vecino del Estado ó Territorio que hace la elección*. Esta parte del artículo suscitó una acalorada discusión en el Congreso constituyente. La principal razón que alegaban sus defensores era la forma federal adoptada que traía consigo la necesidad de que estuviesen representadas las entidades federativas, lo que se conseguía con exigir el requisito de vecindad en el electo. Habiendo llegado a este objeto con la institución del Senado, y

cuando como hemos dicho, el Diputado no representa al Distrito que lo elige, ni á un Estado determinado, sino que es representante del pueblo mexicano, el requisito de vecindad no debía subsistir en la Constitución. De hecho, no ha sido obsequiado, habiéndose admitido en el seno de la representación nacional á personas que no tenían la vecindad del Estado en que habían sido electas, y 4º *No pertenecer al estado eclesiástico*. Esta restricción que á primera vista parece anti-liberal, tiene muy sólidos fundamentos. Hay algunas religiones que no respetan al Poder Supremo del Estado, sino que atribuyen la supremacía soberana á un poder extraño y exterior. Además, en todas las sectas, los ministros o sacerdotes tienen la misión de hacer la propaganda y no es prudente poner en sus manos la influencia del Gobierno. Es, pues, lógico en la Constitución y conveniente en política, que los funcionarios públicos no pertenezcan al estado eclesiástico.

El vocablo *vecindad* de que habla el artículo se toma aquí como sinónimo del de domicilio legal, y sus derechos deben regirse por el Código Civil. La Constitución declara que la vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargo público de elección popular. De otro modo, resultaría que el cargo público pudiera llegar a ser una pena o un perjuicio irreparable para el que lo desempeña.

ARTÍCULO 57.

El cargo de diputado es incompatible con cualquiera comisión ó destino de la Unión en que se disfrute sueldo

ARTÍCULO 57 REFORMADO

Los cargos de diputado y de senador son incompatibles con cualquier comisión ó empleo de la Unión por el que se disfrute sueldo (1)

La simple lectura del segundo de los artículos insertos indica que la reforma consistió solamente en extender al cargo de Senador la incompatibilidad del diputado para desempeñar cualquiera comisión, destino ó empleo, por el que se disfrute sueldo de la Unión

Desde el momento que un miembro del Congreso general se encuentra en ese caso, hay el peligro de que sea dócil á las influencias del Presidente de la Republica ó de sus Ministros, y hasta cierto punto de que se eluda así el precepto consignado en el artículo 50 De esta manera, el Ejecutivo podría deshacer una mayoría parlamentaria, haciendo variar las opiniones de algunos individuos con el incentivo de una buena remuneración en el goce de un empleo.

Es muy común en nuestro Congreso conceder permiso á los miembros de las Camaras para desempeñar una comisión del Ejecutivo, pero en este caso entra el suplente respectivo y el propietario deja de tener fuero, segun lo explicaremos en el lugar respectivo

Cuando en el empleo no se disfruta sueldo, como sucede en los cargos concejiles, se deja en libertad á los Diputados ó Senadores para desempeñarlos ó para optar exclusivamente por el de miembros del Cuerpo Legislativo

Hay también una excepción de la regla en favor de los que sirven algún destino en la instrucción ó beneficencia pública, tal vez por estimular así la noble misión del profesorado, ó filantrópicos servicios.

(1) Ley de 13 de Noviembre de 1874

ciones serán las que ocurran á propósito de determinada credencial, pues que ninguna de las Cámaras, ni las dos juntas, tienen facultad por la Constitución de decidir sobre una elección en general

ARTÍCULO 61

El Congreso no puede abrir sus sesiones, ni ejercer su encargo, sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros, pero los presentes deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler á los ausentes, bajo las penas que ella designe

ARTÍCULO 61 REFORMADO (1)

Las Cámaras no puedan abrir sus sesiones ni ejercer su encargo sin la concurrencia, en la de senadores, de las dos terceras partes, y en la de diputados de más de la mitad del número total de sus miembros, pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler á los ausentes bajo las penas que la misma ley designe

El principio contenido en los artículos insertos es el de que los cuerpos deliberativos no funcionen, sino teniendo lo que se llama *quorum*

Un *quorum* es el número de personas que se requiere por la ley ó por el reglamento de la asamblea para que pueda ocuparse de los negocios. Generalmente ese número es de la mitad y uno más del total de los individuos que la componen. En determinados cuerpos deliberativos se establece una regla especial. Por ejemplo, el *quorum* del Senado es de dos tercios de los senadores. La razón en este caso es que, representando esa Cámara á los Estados de la Federación, y siendo dos los senadores por cada Estado, si bastase para formar la mayoría la mitad y uno más de los miembros de la cámara, habría mayoría de senadores, pero en la decisión de los asuntos pudiera apenas estar representada la mayoría de los Estados, y á veces decidirse esos asuntos por una minoría de sus representantes. Además de esta razón, hay la que ya hemos visto sobre la con-

(1) Ley de 18 de Noviembre de 1874

veniencia de que un cuerpo deliberativo no se componga de un número muy reducido de miembros, lo que sucedería con el Senado, formado de 56 individuos. Si se observase la regla común de la mitad y uno más, el *quorum* de sólo 29 senadores estaría expuesto á influencias exteriores, y no contaría siempre con los elementos del saber, talentos, experiencia y demás cualidades que deben reunirse en un cuerpo encargado de tomar participación en la estructura de las leyes. La mayoría para las resoluciones, en este caso, podría ser de sólo quince senadores, que de ninguna manera serían mayoría de Estados (1)

La importancia y necesidad de que en las Cámaras estén representadas la mayoría del pueblo y la de los Estados, explican la última parte del artículo que confiere poder al más pequeño número de los que se reúnan, para compeler a los ausentes á que ingresen á la asamblea, bajo las penas que designe la ley. Estas penas son económicas para las faltas que no ameriten sino una ligera corrección, ó son materia de una sentencia, si la falta constituye una verdadera omisión por negligencia ó inexactitud en el desempeño de las funciones anexas á sus respectivos encargos. En el primer caso se castigan conforme al reglamento interior del Congreso General, en el segundo, según los preceptos de la ley de 3 de Noviembre de 1870, sobre delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

(1) Se ha iniciado ante el Congreso y sólo está pendiente de aprobación por parte de las Legislaturas de los Estados un proyecto por el cual el *quorum* de la Cámara de Senadores se formará de la misma manera que el de la de Diputados, estableciéndose entre ambos cuerpos una práctica uniforme.

ARTÍCULO 62.

El Congreso tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias. el primero comenzará el 16 de Septiembre y terminará el 15 de Diciembre, y el segundo, improrrogable, comenzará el 1º de Abril y terminará el último día de Mayo

ARTÍCULO 62 REFORMADO (1)

El Congreso tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias. el primero prorrogable hasta por treinta días útiles comenzará el 16 de Septiembre y terminará el 15 de Diciembre y el segundo, prorrogable hasta por quince días útiles, comenzará el 1º de Abril y terminará el último día del mes de Mayo

Uno de los vicios en que suelen incurrir los cuerpos legislativos es, como hemos indicado, el de expedir innumerables leyes que por lo común son derogatorias ó simplemente modificatorias las unas de las otras. Y aunque esto se corrige con el establecimiento del Senado como cámara colegisladora, la Constitución ha conservado el tenor del artículo primitivo, limitando los períodos de sesiones á dos veces por año en épocas diversas, para conseguir el objeto indicado, y para que por otra parte no dure mucho tiempo suspenso el ejercicio del Poder legislativo. Pueden ser, sin embargo, tan graves ó tan importantes algunos de los asuntos de que se ocupe el Congreso, que no baste el tiempo fijado, y la ley provee á esta necesidad, permitiendo la prórroga de las sesiones por un período corto y limitado.

No falta quienes digan que los diputados y senadores deberían 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 opinión es infundada. El estudio de los negocios pendientes en las Cámaras es el principal objeto de la Comisión 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 extraor-

(1) Ley de 13 de Noviembre de 1874

dinarias, 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. Mas ventajas hallamos en que los diputados y senadores vuelvan en los recesos á los lugares de su residencia, á fin de ponerse en contacto con el pueblo en las diversas partes del territorio, estudiar sus aspiraciones, examinar las necesidades publicas y traer a las Camaras ese contingente valioso de la opinion publica.

ARTICULO 63

A la apertura de sesiones del Congreso asistirá el Presidente de la Unión y pronunciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el país. El Presidente del Congreso contestará en terminos generales.

Algunos han creído que la prescripción de este artículo es inútil, supuesto que el 89 ordena que los Secretarios del despacho den cuenta al Congreso, en el primer período de sesiones, del estado de sus respectivos ramos. Veremos mas adelante cuál es el objeto de esos informes extensos y detallados. Por ahora diremos que el discurso del Presidente informa periódicamente de la situación política del país. Este informe abraza, en un todo uniforme, las relaciones con las potencias extranjeras, los puntos mas importantes de los departamentos de Estado, y constituye una sinopsis clara y precisa de la situación política, económica y social del país y por tanto es de mucha utilidad para los hombres de Estado, y en general para cuantos siguen la marcha del país, no sólo en el interior de la Nación, sino en el Extranjero, en donde por medio de la lectura de aquel documento, puede formarse, á cortos intervalos de tiempo, un juicio exacto de la administración pública en México.

ARTÍCULO 64.

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

ARTÍCULO 64 REFORMADO (1)

Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley ó de decreto. Las leyes y decretos se comunicaran 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 o á materia de poca importancia, ó relativas á un punto determinado. Estas disposiciones se llaman *decretos*. En este sentido, la palabra tiene una significación más amplia que la de acuerdo económico, y se emplea también 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 disposición que tenga alguno de los caracteres expuestos, pero que obligue á todos. Por esto la Constitución establece la fórmula de la promulgación de la ley ó decreto, diciendo que "el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos *decreta* " (el texto de la ley o decreto)

El Congreso comunica estas disposiciones al Ejecutivo, firmadas por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, a fin de autenticar que la ley ó decreto ha recibido la aprobación, tanto de la Cámara popular, como de la del Senado, ó de una sola de ellas, en los casos de su exclusiva competencia. La promulga en seguida el Presidente de la República y la manda publicar.

(1) Ley de 13 de Noviembre de 1874

PARRAFO SEGUNDO

DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES

ARTICULO 65

El derecho de iniciar compete

- I Al Presidente de la Unión
- II. A los diputados al Congreso federal
- III A las legislaturas de los Estados.

ARTÍCULO 65 REFORMADO (1)

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.

La facción de las leyes es uno de los actos de la soberanía y corresponde exclusivamente al Poder Legislativo. La facultad de iniciarlas por parte de los diputados, senadores y Legislaturas es tan evidente que no nos detendremos en la explicación de estas fracciones del artículo. El poder de legislar sería imposible si los miembros del cuerpo legislativo no tuviesen el derecho de iniciativa. Algunos han dicho que ellos y sólo ellos debieran tener esa facultad para que fuese práctico el principio absoluto de la división de poderes, pues parece que desde el momento en que se concede la misma facul-

(1) Ley de 13 de Noviembre de 1874.

tad al Ejecutivo se le da alguna participación en la gestión legislativa.

La iniciativa no consiste en otra cosa que en someter un proyecto al debate y aprobación del cuerpo legislativo. Pero éste tiene el exclusivo derecho de examinar el proyecto, de aprobarlo ó reprobalo: 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 interés público. Cada uno de los miembros de los cuerpos representativos lleva al seno de las cámaras un contingente de ese estudio más ó menos valioso, pero pudiéramos decir que en detalle, mientras que el Ejecutivo lo tiene en complejo, clasificados sus trabajos en los diferentes departamentos de Estado. La Constitución le atribuye el deber de reglamentar las leyes para su exacta ejecución, y esta atribución no tiene otro fundamento que lo que acabamos de decir. Ahora bien, la ejecución de las leyes, cabe en lo que se llama ciencia administrativa; y si bien la acción administrativa se desprende de la evolución y cumplimiento de las leyes, su desarrollo se encuentra en los diversos reglamentos, órdenes, decretos, circulares, oficios é instrucciones, expedidos por los gobiernos sobre los diferentes ramos de la administración pública. 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 administración pública.

Las Legislaturas de los Estados disfrutan igualmente del derecho de iniciativa ante el Congreso de la Unión, ya sea porque están interesadas en la buena marcha de la administración pública, ya porque juzguen necesaria la expedición de alguna ley que favorezca el desarrollo del régimen interior de los Estados ó que simplemente mantenga entre ellos el equilibrio conveniente.

El poder judicial de la Federación carece de la iniciativa,

y esto nos parece propio de la misión que ejerce. Si la tuviese, á lo menos en lo relativo á la administración de Justicia, se desarrollaría en los jueces la tendencia de juzgar de las leyes y no conforme á ellas.

ARTÍCULO 66

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la Republica, las Legislaturas de los Estados ó las diputaciones de los mismos pasaran desde luego á comisión. Las que presentaren los diputados se sujetaran á los tramites que designe el reglamento de debates

ARTICULO 66 REFORMADO (1).

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la Republica, por las Legislaturas de los Estados ó por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego á comisión. Las que presentaren los diputados ó senadores se sujetaran á los tramites 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 Constitución quiso que no se alterase, por medio de un simple acuerdo el breve sistema concedido á las iniciativas del Presidente de la Republica, á las de las Legislaturas de los Estados ó a las de las diputaciones de los mismos, de que desde luego pasen al estudio de la comisión correspondiente. La razón es que esas iniciativas han sido ya maduramente estudiadas y discutidas en junta de ministros, en el seno de las diputaciones (2) y en las Legislaturas

Las proposiciones de los Diputados y Senadores se presentan por escrito, firmadas por su autor ó autores, al presidente de la respectiva Cámara. Se les da primera y segunda lectura en distintas sesiones, con intervalo de dos días, al concluir la primera lectura, el autor ó uno de los que las suscri-

(1) Ley de 13 de Noviembre de 1874

(2) Se entiende por *diputación* 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



ben, 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 del proyecto ó de la proposición. Inmediatamente se pregunta a la Cámara si se admiten ó no á discusión, pasándose en el primer caso á la Comisión respectiva y quedando desechada en el segundo. En los casos de urgencia, de obvia resolución 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 a las proposiciones en hora distinta de las señaladas y estrechar o dispensar el intervalo de las lecturas.

Ninguna iniciativa podrá discutirse sin que primero pase al estudio de la Comisión á que pertenezca, y el dictamen de ésta es el que se somete a discusión. El Reglamento de debates dice que solo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se califiquen de obvia resolución ó de urgencia.

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 (1)

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

Facil pudiera ser que la minoría en las Cámaras tratase de obtener una ley que conviniese a sus intereses, y que, desechado el proyecto, espiese la ocasión 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 consideración, y la que ya en otras veces hemos ex-

(1) Ley de 13 de Noviembre de 1874.

puesto, de corregir el vicio de legislar, son los fundamentos que tiene el artículo para prohibir que vuelva a presentarse un proyecto de ley ó decreto que hubiere sido desechado, pero esta prohibición no es absoluta, porque podría suceder que la iniciativa, buena en sí, no fuese oportuna, y que más tarde se presentasen circunstancias que exigiesen su expedición como ley. Por este motivo, el proyecto desechado en la Cámara de su origen, puede volverse a presentar en las sesiones del año siguiente.

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

ARTÍCULO 68

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

ARTÍCULO 69

El día penúltimo del primer periodo de sesiones, presentara el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año proximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otra pasarán a una Comisión compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día, la cual tendra obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos, en la segunda sesión del segundo periodo.

ARTÍCULO 69 REFORMADO (1)

El día penúltimo del primer periodo 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 Comisión de

(1) Ley de 13 de Noviembre de 1874.

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.

Siendo una misma la materia de los dos artículos anteriores, los reunimos para estudiarlos en conjunto, como lo hemos hecho ya con otros que se hallan en su caso

Instalada la Cámara de Diputados el 16 de Septiembre del bienio respectivo, los representantes vienen del pueblo y comienzan sus tareas legislativas adquiriendo aquella práctica que es necesaria en los ramos que les están encomendados no podrían ocuparse desde el primer día de un asunto tan importante como es la formación de los presupuestos y la revisión de las cuentas, pero la Constitución no ha querido que trascorra este primer período sin que el Ejecutivo pase a la Cámara ambos documentos y que ésta comience a ocuparse en ellos, nombrando desde luego una Comisión de cinco representantes para que los examine durante el receso y presente en el próximo período de sesiones el fruto de sus trabajos, es decir, el dictamen correspondiente

Debe tenerse presente que los años fiscales se cuentan de primero de Julio de un año al último de Junio del siguiente, según lo dispuesto en la ley de 8 de Mayo de 1826, mandada observar por la circular de 30 de Junio de 1849, de modo que al comenzar cada año fiscal está ya expedida la ley de presupuestos y presentado á la Cámara de Diputados el dictamen de la Comisión revisora de las cuentas.

El objeto que tiene el enviar esas dos piezas á la Cámara de Diputados al finalizar el primer período de sesiones es el de que los representantes del pueblo empleen el tiempo que transcurre del 15 de Diciembre al 1º de Abril próximo para estudiar con detenimiento las dos importantes cuestiones siguientes -

I Cuáles son los gastos indispensables que tiene que erogar la Nación en el transcurso de un año, y en consecuencia, ¿cuánto asciende la suma que por contribuciones debe salir del pueblo para satisfacer aquellas necesidades

II El Ejecutivo en el ejercicio de administrar los cauda-

les ¿ha cumplido fiel y honradamente su encargo? Los gastos tienen que comenzar á hacerse desde el primero de Julio próximo, lo mismo que desde esa fecha hay que cobrar los impuestos que han de servir para el objeto; lo que amerita labores previas en las oficinas de rentas de la Federación, dirigidas y reglamentadas por la Tesorería general; y si el personal de funcionarios y empleados no ha tenido pureza en el manejo de esos fondos ó no se han invertido de la manera prescrita por la ley, es claro que tendrá que procederse entonces, no sólo al castigo de los responsables, sino á conseguir el objeto de asegurar para lo futuro una buena y honrada administración de los caudales publicos

Todo esto debe hacerse, como es necesario que se haga, antes de que dé principio el ejercicio fiscal del año, y por lo tanto, la Constitución encarga que las sesiones de Abril á Mayo se consagren á revisar las cuentas que presente el Ejecutivo, correspondientes al año anterior, y que de toda preferencia se dediquen al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente, sin que en este período se puedan prorrogar las sesiones, sino por sólo quince días utiles. Si no se diera preferencia á asunto tan importante podría suceder que no hubiese presupuestos, lo que produciría uno de dos funestos resultados, ó la suspensión de todo movimiento en la máquina administrativa, ó la acción arbitraria, pero de urgente necesidad por parte del Ejecutivo, de proporcionarse recursos para hacer frente á los gastos publicos, lo que nos conduciría al despotismo y á la corrupción. No ha de prorrogarse ese período por más de quince días útiles, porque entre la aprobación de los presupuestos y el día en que comienzan á regir, debe mediar el tiempo bastante para que sean estudiados por el Gobierno y por los particulares, y para que en las oficinas de Hacienda se practiquen los trabajos preliminares, á fin de poner en ejecución dichas leyes. -

ARTÍCULO 70.

Las iniciativas ó proyectos de ley deberán sujetarse a los trámites siguientes.

I Dictamen de comisión

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

III La primera discusión se verificará en el día que designe el presidente del Congreso, conforme a reglamento

IV Concluida esta discusión se pasará al Ejecutivo copia del expediente, para que en el término de siete días manifieste en opinión ó exprese que no usa de esa facultad

V Si la opinión del Ejecutivo fuere conforme, se procederá sin mas discusión á la votación de la ley

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

VII El nuevo dictamen sufrirá nueva discusión, y concluida ésta, se procederá á la votación

VIII Aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes

ARTÍCULO 70 REFORMADO (1).

La formación de las leyes y de los decretos puede 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.

Siendo uno de los objetos del sistema bicamarista el de la lenta y concienzuda formación de las leyes, ambas Cámaras constituyen para ese fin el Cuerpo Legislativo de la Nación, dejando para otros objetos los caracteres que las diferencian, en 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, según veremos oportunamente.

(1) Ley de 13 de Noviembre de 1874.

Pero de la diferencia en los caracteres de las dos nace la excepción 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, pues ellos afectan de una manera inmediata á la Nación en el sentido en que esta palabra es sinónima de pueblo, y es de presumirse que los diputados sean los que poseen más amplios medios de información local y que representan 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 del país para su defensa y bienestar. Pero como más adelante observaremos, en algunos de estos asuntos pueden estar interesados aunque indirectamente los Estados, la Carta fundamental da al Senado intervención en el debate y aprobación de los proyectos de ley que se refieren á esas materias.

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 (1).

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 a 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 úti-

(1) Ley de 13 de Noviembre de 1874.

les, a no ser que corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución debiera 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, debiera ser devuelto con sus observaciones a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuere confirmado por mayoría absoluta de votos, pasara otra vez a la Cámara revisora. Si por esta 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 algun proyecto de ley ó de decreto fuere desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volvera a 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, volverá á la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobase 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 versara unicamente 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 pasara 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, volveran 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 haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasara 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 a 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 reunion de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo ó

lugar, el Ejecutivo terminara 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 reúna en sesiones extraordinarias, se ocupará exclusivamente del objeto u objetos designados en la convocatoria, y si no los hubiere llenado el día en que deban abrirse las sesiones ordinarias, cerrará sin embargo aquellas, dejando los puntos pendientes para ser tratados en estas.

El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones á las resoluciones del Congreso, cuando este prorogue sus sesiones o 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 sin embargo diremos de ellas algunas palabras.

Los artículos 70 y 71 primitivos señalaban algunos trámites propios del Reglamento interior del Congreso que eran modificables a 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 (1).

A propósito de la iniciativa de las leyes, dijimos en el artículo 60 cuales son los trámites hasta el momento en que la iniciativa ó proyecto pasan al estudio de la Comisión respectiva.

Se comprende á primera vista la conveniencia de que todo proyecto pase al estudio de una Comisión. Esta Comisión examina el asunto, lo discute y debe presentar su dictamen dentro de quince días, el cual contendrá una parte expositiva y concluirá con proposiciones claras y sencillas. Si hay divergencia de opiniones en el seno de una Comisión, la mayoría suscribe el dictamen 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 Nación, todas las instruc-

(1) El Reglamento para el gobierno interior del Congreso General es de 20 de Diciembre de 1897.

ciones ó documentos que estimen convenientes, lo que facilita é ilustra su trabajo. Por esta misma consideración 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 dictamen y el voto particular en su caso, la Cámara manda circularlo impreso para su mejor estudio.

Llegada la hora de la discusión, se lea la proposición, oficio ó petición que la hubiere provocado y después el dictamen de la Comisión a cuyo examen se remitió, y el voto particular, si lo hubiere.

Todo proyecto de ley ó decreto se discutirá primero en su totalidad y después en cada uno de sus artículos, pero respecto de los 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, a moción de uno ó más de sus miembros. Sin embargo, se votara separadamente cada uno de los artículos ó fracciones de artículos de la sección que esté al debate, si así lo pide algún miembro de la Cámara respectiva y esta apruebe la petición.

La necesidad de las reglas parlamentarias está fundada en el sentido común, siendo su objeto la conservación del orden, la justa libertad de cada uno de los miembros y la protección á la minoría. Hay la absoluta necesidad de guardar en las sesiones una conducta digna y decorosa que facilite la atención al asunto y dé solemnidad al acto. Los cuerpos deliberativos que no observan esta regla se hacen despreciables y pueden hasta parecer inútiles ó perjudiciales.

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 elección de presidente y vicepresidente se hace el día último de cada mes, durante el período de sesiones, 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 Camaras para facilitar el despacho de los negocios es el nombramiento de comisiones permanentes y especiales. Para la designación de las personas que han de formar las comisiones se nombra una *Gran Comisión* permanente, compuesta de un diputado ó senador en su caso nombrado por cada Estado ó Territorio y el Distrito Federal.

Se señala el orden en que deben presentarse los asuntos y el método de las discusiones. En estas, la regla fundamental es que nadie debe interrumpir al que está hablando, porque esto causa desorden, 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 expresión individual de *si* o *no*, por el acto de ponerse en pie los que aprueban y quearse sentados los que reprueban, y por cédulas en escrutinio secreto. Estas tres especies de votaciones se llaman *nominal*, *económica* y *por cédula*. 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 demás asuntos.

En todos los cuerpos deliberativos se dá 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 ningún género en pro ó en contra de los oradores.

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

Las fracciones A, B, C, D y E, son también en su mayor parte meramente reglamentarias y establecen el mecanismo de la expedición 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 el *través* de observaciones que *hacerte*. Si *ne una* de *ca*

facultad, lo publicará inmediatamente con el carácter de ley. La fracción C explica lo que se hace, si el proyecto de ley ó de decreto es desechado en tolo o 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 también 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, 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 observaciones á los proyectos de ley, es el de examinar si éstos no infringen algun precepto constitucional, ya sea referente a las garantías individuales, ya afecte la soberanía de los Estados, o, 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 expedición de leyes inoportunas o 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, digamoslo así, para juzgar si la ley satisface á su fin, ó si no hay inconveniente de que sea ejecutada.

El tercer objeto es conceder un remedio contra el precipitado é inconsiderado afán de legislar y contra toda disposición del legislativo, inadvertidamente aprobada que estuviere 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 impresión 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 ob-

servaciones, el Congreso, abriendo entonces una nueva discusión, examinará las objeciones dirigidas contra su proyecto, exámen frío y lento que se hace en cada una de las Cámaras, y si en ambas es de nuevo aprobado por *mayoría absoluta* de votos, el proyecto es ley ó decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación

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

No faltarán ocasiones en que sean las Camaras las que se preocupen en pro de sus proyectos, ya sea de buena fe u obediendo al espíritu de partido, suscitado por una *camarilla* (1), en este caso, el Ejecutivo debe ser el primero en dar el ejemplo de la sumisión á la ley, y de su fiel ejecución resaltara su inconveniencia. En cuanto á los particulares, si la ley viola alguna de sus garantías individuales ó les perjudica en sus intereses porque invadan 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 amparo

Solamente en los casos de prórroga de sesiones, cuando el Congreso ejerza funciones de colegio electoral ó de jurado ó en asuntos meramente económicos, 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 e invasión de facultades de que hemos hablado

Tiene también el Ejecutivo intervención en otra de las

(1) La *Camarilla*, término inventado en España, designa en los países monárquicos el 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, según sea el 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, ayudados y favoritos, si es un rey intrigante y avaro, la formaran aventureros y agiotistas"

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

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

Como la interpretación, reforma ó derogación de las leyes ó decretos tienen los mismos caracteres y concurren al mismo objeto de las leyes o decretos, revistiendo igual forma deben sujetarse á los mismos trámites que se observaron en su formación

Por último, la fracción *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 legislación. Si durante el receso se presenta algún asunto grave y urgente, el Congreso se reúne en sesiones extraordinarias, pero la Constitución 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 atención que demanda la urgencia del caso

PARRAFO TERCERO.

DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO

ARTÍCULO 72

El presente artículo detalla las facultades del Congreso. En su mayor parte corresponden tanto á la Cámara de representantes como á la de senadores algunas solamente son de la exclusiva competencia de cada uno de esos cuerpos

En nuestro sistema político, la asamblea legislativa no asume el caracter omnipotente que tienen los parlamentos en otras naciones, está sujeta a la Constitución y no puede hacer mas que lo que esa ley le marca como una atribución. Sus facultades no sólo están limitadas por las de los otros dos Poderes Federales, sino por las que ven al regimen interior de los Estados, pues en esta cuádruple manifestación se ejerce la soberanía del pueblo mexicano

En otros países, el Ejecutivo (principalmente en las monarquías), puede disolver las Cámaras cuando están en pugna con su política, y por su parte el cuerpo legislativo puede derribar al ministro ó imponer al Jefe del Estado un consejo de secretarios del despacho que no sean de su exclusiva confianza. Nada extraño es que, con frecuencia se vea allí que á la simple moción de un miembro de cualquiera de las Cámaras se llame á un ministro, se le interpele ó se le reproche por un acto de la incumbencia del Ejecutivo. En el sistema político americano, esto, si alguna vez se ha hecho, no está autorizado en nuestra Constitución que proclama y establece la división, la igualdad y la independencia de los poderes.

No por lo que acabamos de exponer se crea que la palabra limitación aplicada á las facultades que ejerce cada uno de estos poderes, signifique que están de tal manera aherrojados, que no puedan hacer lo que les corresponde, sino de determinada manera ó en términos invariables, ni que una vez hecho no puedan hacerlo de otro modo ni en distintos términos. Tal interpretación sería absurda, supuesto que en la naturaleza de la ley, tomada en general, cabe la evolución y que en las leyes administrativas, especialmente, radica el cambio según las circunstancias de lugar y de tiempo. La limitación consiste en que cada poder se encierre en su esfera de acción, pero dentro de ella su ejercicio es completo, amplio, podemos decir, omnímodo. Así, por ejemplo, tratándose del Congreso, su facultad para legislar sobre vías generales de comunicación, pudo hace setenta años haberse restringido á decretar caminos de herradura, hace cincuenta carreteras, más tarde calzadas y en la actualidad hacer saltar por encima de los torrentes y tejer en las llanuras y en las sinuosidades de nuestras más altas montañas la inmensa red de ferrocarriles. ¿Quién negará que en la expedición de tan variadas y hasta tan disímiles leyes no ha sido ni es una misma la facultad del Congreso?

Hecha esta brevísima explicación entraremos ya á estudiar una á una, las facultades que enumera el art 72 constitucional.

El Congreso tiene facultad.

Fracción I.—Para admitir nuevos Estados ó Territorios á la Unión Federal, incorporándolos á la Nación.

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.

Fracción III.—Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siempre que lo pida una población de ochenta mil habitantes, justificando tener los elementos necesarios para proveer á su existencia política. Oirá en todo

caso á las Legislaturas de cuyo territorio se trate, y su acuerdo sólo tendrá efecto si lo ratifica la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

Fracción III reformada (1) Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto

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

2° *Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política*

3° *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° *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° *Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos tercios de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras*

6° *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° *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*

Examinando las tres primeras fracciones, poco tenemos que decir respecto de la facultad del Congreso para erigir en Estados los Territorios, pues que, si por razones de convenien-

(1) Ley de 13 de Noviembre de 1874.

cia, una parte del territorio nacional no ha sido comprendida en los límites de un Estado y no tiene la población ni los elementos bastantes á fin de formar por sí sola una entidad federativa, la Constitución le asegura el beneficio de que pueda convertirse en Estado, cuando su censo llegue á la cifra de ochenta mil habitantes y tenga los elementos necesarios para proveer á su existencia política. Puede asegurarse, por lo tanto, que un Territorio no es mas que el embrión de un Estado; pero si consideraciones administrativas ó puramente políticas determinan la necesidad de segregarse de un Estado una parte de su territorio, y éste no tiene la población bastante para constituirse en una nueva entidad federativa, entonces sera el caso de erigirla en Territorio. Quedara sujeta a la Federación y organizada conforme a las leyes especiales que al efecto dicte el Congreso Federal, y por reduculo que sea su censo, tendrá por lo menos, un representante en la Cámara de diputados

En cuanto a la facultad de formar nuevos Estados dentro de esos mismos límites, podemos decir que uno de sus principales objetos es el de guardar el equilibrio entre todos aquellos, a fin de evitar que un Estado poderoso esté en aptitud de explotar en beneficio propio la influencia de sus elementos; pero al mismo tiempo la Constitución rinde un homenaje de respeto á la soberanía de los Estados y no usa de esa facultad, sino en el solo caso de que lo soliciten la fracción ó fracciones que traten de formar una entidad aparte, siempre que cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes por lo menos y que comprueben ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer á su existencia política

Mas como pudiera un simple espíritu de partido ser el móvil de la fracción que intenta segregarse, ó del Congreso que quisiera apoyar esas pretensiones, la Carta fundamental evita ese mal, disponiendo se oiga á la Legislatura del Estado de cuyo territorio se trate y al Ejecutivo de la Unión, y previene, además, que no se haga declaración alguna sin el voto de los demás Estados, bastando la mayoría de ellos, si la Legislatura interesada está conforme, ó el de dos tercios si se hubie-

re negado aquel consentimiento, en todos casos, es requisito esencial que la reforma sea votada por los dos tercios de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

Llegado el caso de la erección de un Estado procede desde luego su organización política, y si tenemos presente la práctica observada al formarse los Estados de Hidalgo y de Morelos y el espíritu del precepto contenido en la fracción V del artículo 72 reformado y el 109 de la Constitución, el Ejecutivo, con aprobación del Senado, nombrará un Gobernador provisional que se encargue de expedir la convocatoria para la elección de diputados a la Legislatura, Gobernador constitucional y Tribunal Superior de Justicia; el Gobernador provisional no podrá ser electo para el mismo cargo constitucionalmente, la primera Legislatura deberá tener el carácter de constitucional y de constituyente, y por último, en la convocatoria expedida por el gobernador provisional, se señalara el término mas corto posible para la instalación de los poderes del nuevo Estado. Entre tanto, el gobernador provisional nombrará, con el carácter de interinos, á los funcionarios y empleados de los diversos ramos de la administración para que esta funcione desde luego.

La facultad más notable conferida al Congreso en la materia de que venimos ocupándonos es, sin duda, la de *admitir* nuevos Estados ó Territorios á la Unión Federal, *incorporándolos* a la Nación.

Tal es el precepto contenido en la fracción I del artículo 72, y supuestos los casos detallados en la II y III de esas fracciones, no puede entenderse más que de territorio que no estaba comprendido en los límites nacionales de la República en 1857, y que la Nación pueda adquirir por reivindicación, por virtud de algun tratado ó por anexión voluntaria.

Si algunos pueblos "han procedido á formar nuevos Estados en territorio perteneciente á otro país, á erigir en ellos gobiernos provisionales, á nombrarles empleados, y á prescribir las condiciones bajo las cuales serían *admitidos* en la Na-

ción, y todo después de una guerra, esto ha sido hecho, sin el más ligero color de autoridad constitucional (1)

Fracción IV —Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcación de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso

La fracción IV se relaciona con la V del artículo 97 y con el artículo 110. Cuando entre dos ó más Estados hay diferencias sobre sus respectivos límites, pueden arreglarlas entre sí por convenios amistosos, y para que tales arreglos tengan el carácter de definitivos, es preciso que el Congreso los apruebe, á fin de evitar que sean perjudiciales á algunos Estados débiles, ó que afecten gravemente la división territorial (2) que, como hemos dicho, es una garantía del equilibrio federal. Pero si las diferencias sobre límites entre los Estados tienen un carácter contencioso, el Poder Legislativo no podría resolver la controversia sin invadir la esfera del Judicial, hiriendo el principio de la división de poderes consignado en el artículo 50. Por tal motivo, estos casos se dejan á la decisión de los tribunales federales en la forma que veremos mas adelante.

Fracción V.—Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

El artículo 46 prevé el caso de que los Supremos Poderes Federales dejen su residencia en el actual Distrito Federal y se trasladen á otro lugar. El inciso G. del artículo 71 reformado y la fracción V del 72, determinan cómo posible ese cambio, no sólo en el caso de la erección del Estado del Valle, sino en términos generales.

(1) All this has been done, and done without the least color of constitutional authority —The Federalist

(2) Zarco. Tomo I. L. pagina 524.

La historia del país nos presenta ejemplos de casos en que, por virtud de invasiones de fuerzas extranjeras, el personal de los Supremos Poderes de la Nación ha tenido que emigrar de la capital de la República, buscando su residencia en otro lugar. Estos y motivos semejantes pueden hacer necesario el uso de esta facultad, y es prudente confiarla al Congreso, porque debe ser el efecto de un maduro examen por parte de gran número de personas, como las que componen el Cuerpo Legislativo, pues que si se confiara una resolución tan grave y trascendental al Ejecutivo, habría el peligro de que la voluntad de un solo hombre se determinase con un pretexto fútil ó ligero y á las veces apasionado o arbitrario, fuera de que, afectando la división territorial el acto es por su naturaleza legislativo

Fracción VI—Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

La misma fracción reformada en los siguientes términos:

VI—Para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios (1).

DISTRITO FEDERAL.

Donde quiera que resida habitualmente el Gobierno Supremo de la Nación, el territorio debe ser Distrito Federal con la extensión que baste á formar una ciudad digna de ser considerada como la capital de la República.

En ella el Gobierno ha de ejercer plena y exclusiva autoridad, independiente de la de cualquiera entidad federativa, para que no ocurran conflictos que desdigan del decoro de los Supremos Poderes de la Nación, los que deben ejercer allí la supremacía absoluta en el terreno de la organización política,

(1) Ley de 31 de Octubre de 1901.

de tal modo que el Ejecutivo y Legislativo de esa fracción territorial sean los mismos Ejecutivo y Legislativo de la Unión

Si en vez de ser así, dicha fracción territorial estuviese en parte sujeta á la autoridad de un Estado, la del Gobierno general se vería estorbada con obstáculos que se le opondrían a cada paso, lo que sería deshonoroso para el y poco satisfactorio para el Estado, que probablemente sería vencido en la mayor parte de las veces, pero que en otras podría poner en apurada situación al Gobierno

El Distrito Federal, como residencia de los Supremos Poderes, debe ser una grande y angusta ciudad en que se levanten los palacios nacionales y los suntuosos edificios de las legaciones extranjeras, en donde se muestren los museos, henchidos de riquezas prehistóricas del país y de las muestras de sus productos naturales y de sus artes, los colegios de todas clases, las escuelas superiores, los grandes monumentos, las estatuas erigidas á los heroes, a los benefactores, a los sabios, los elegantes paseos publicos, los pintorescos alrededores que convidan al descanso y al placer, la metrópoli, en fin, del poder y de las ciencias.

Esta entidad anomala no tiene personalidad política sus habitantes gozan de todos los derechos naturales, civiles y religiosos «No son ciudadanos de un Estado con título á sus privilegios, pero son ciudadanos de la Nación No tienen una Legislatura propia, pero deben vanagloriarse de vivir bajo un Gobierno paternal, atento a sus necesidades y celoso de su bienestar » (1) Sus funcionarios municipales no tienen toda la independencia propia de la institución, de acuerdo con los motivos que antes hemos expresado, pero poseen elementos cuantiosos para atender á todas sus necesidades y para hermosear el recinto que está bajo su cuidado

Tal es la idea que nos formamos del Distrito Federal Los constituyentes de 1856, desvirtuaron un tanto el carácter de esta pequeña y rara fracción del territorio nacional. Comprendiendo que no debían concederle la personalidad política de

(1) Story. On the Constitution NF 1,224. "

un Estado quisieron, sin embargo, que se organizara hasta cierto punto de idéntica manera

Véamos en qué se diferencia el Distrito Federal, de un Estado y de un Territorio, y hagamos un ligera reseña histórica de su erección en México

Los Estados son libres y soberanos en todo lo que ve á su régimen interior, tienen, digamoslo así, autonomía, en tanto que el Distrito Federal y los Territorios dependen del Gobierno General y se rigen por las leyes de este, ni tienen Legislatura propia, y sus funcionarios públicos responden de su conducta ante el poder central. En otros términos, cada Estado tiene una Constitución particular, mientras que el Distrito Federal y los Territorios carecen de ella. Un Estado puede sostener controversias con otro, pero el Distrito Federal y los Territorios no pueden tenerlas, puesto que sus cuestiones se resuelven por el Congreso General, que posee facultad para legislar en todo lo que les es concerniente

La diferencia entre el Distrito Federal y los Territorios, consiste en que los últimos están llamados necesariamente a convertirse en Estados cuando posean las condiciones de que en otra parte hemos hablado, mientras aquél, aunque abunde en elementos de existencia propia y tenga una densa población, no cambiara jamás de carácter

La fracción XXVIII del artículo 50 de la Constitución promulgada en 4 de Octubre de 1824 dió al Congreso general la facultad de elegir un lugar que sirviese de residencia á los Supremos Poderes de la Federación y la de ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado. Conforme á esa facultad, la ley de 18 de Noviembre de 1824 designó como residencia la ciudad de México, con un distrito comprendido en un círculo, cuyo centro es la Plaza Mayor y su radio dos leguas. El gobierno político y económico quedó exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno general, y en lugar de jefe político se nombró un Gobernador del Distrito. La ley de 11 de Abril de 1826 declaró que el gobierno económico político del Distrito fuese igual al del de los Territorios, perteneciendo sus rentas á las generales de la Federación. El decreto de 18 de Abril de 1826 dispuso que los pue-

blos cortados por el círculo a que se refiere la ley citada de 18 de Noviembre de 1824 deben pertenecer al Distrito, si su mayor población queda dentro de aquella superficie.

La ley de 20 de Marzo de 1837 señala la organización y el gobierno interior de los Departamentos y comprende en sus disposiciones al Distrito Federal. Aunque esta ley fué expedida en tiempo del gobierno central, y es regla que tales disposiciones no deben aplicarse en el sistema federativo, se entiende, cuando hacen referencia a él ó á la organización política, como por ejemplo una ley de procedimientos para los tribunales federales, pero en los demas casos, siendo la ley expedida por un gobierno nacional, se reputa vigente, a menos que esté expresamente derogada. Por ultimo, la suprema disposición de 25 de Noviembre de 1855 declaró que el Partido de Tlálpán formase parte del Distrito Federal.

Extenso es el territorio (1,200 ks c) y cada día más densa la población del Distrito Federal. En los Estados Unidos de America, el Distrito de Colombia, residencia de los Supremos Poderes de la Nación sólo tiene 27,700 hectáreas de superficie y encierra las dos ciudades de Washington y de Georgetown. Si entre nosotros se limitase el Distrito Federal a la ciudad de México y á Chapultepec, podría realizarse la erección del Estado del Valle de México con el resto del territorio que aquel tiene actualmente.

Cualquiera que sea la legislación concerniente al Distrito Federal y Territorios, ella debe comprender la institución municipal, que no es hechura de la ley, sino creación de la naturaleza social. Cuando un hombre se halla frente de otro ú otros de su especie nacen entre ellos relaciones de derecho civil ó de derecho político, de la misma manera cuando un hogar está colocado en la vecindad de otro ú otros hogares surgen intereses comunes que son los que forman la esencia del *Municipio*, sean quienes fueren los funcionarios encargados de llenar la misión que es su objeto.

Generalmente la desempeñan los Ayuntamientos, y para dar una idea de ellos, copiaremos las palabras de Mr. Nordhoff en su «Ciencia Política.»

«Una ciudad ó pueblo es la más pequeña subdivisión política que conocemos

«Cuando el pueblo de una ciudad, ó mejor dicho, cuando los habitantes de la demarcación de una ciudad tienen que ocuparse en los asuntos propios de la localidad, encomiendan estas funciones á unos cuantos individuos de entre ellos, para que hagan todo lo que concierne á los intereses meramente locales. Esta representación se llama Ayuntamiento. Las corporaciones ó asociaciones que la forman se eligen para determinados y cortos períodos, y están dotadas de ciertas atribuciones que combinan perfectamente los beneficios que resultan del orden y de la disciplina, con la libertad de acción y de pensamiento que sólo pueden obtenerse en alto grado, cuando no está inmediata la autoridad de un poder superior

«Las funciones peculiares de los Ayuntamientos forman sin duda parte del ejercicio de la soberanía, pero limitada á pocos objetos de un interés puramente local y ejercidas con toda independencia, lo que constituye la descentralización del poder administrativo. Fúndase en que la prosperidad permanente de un pueblo sólo puede obtenerse por la igualdad y la justicia. En la centralización, la desigualdad corrompe al soberano y debilita y desmoraliza al súbdito, lo que es una injusticia, a la vez que una inconveniencia »

¶ En nuestro sistema político, basado en una Federación de Estados, el pueblo ejerce la soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados en lo que toca á su régimen interior. Ahora bien, el ejercicio de la soberanía por parte de estos y en cuanto concierne á los intereses municipales, debe subdividirse entre las más pequeñas localidades, para que sus habitantes obtengan los beneficios del poder localizado

De esta manera cada ciudadano tiene la oportunidad de llevar al debate sus propias inspiraciones, apoyándolas en el interés particular, y el interés particular de todos, es el interés general de la localidad.

• «Debiera, pues, el pueblo, en las funciones municipales, obrar directamente y no por medio de delegados; y el parlamento democrático, así constituido, se ocuparía de los asuntos

locales de la Municipalidad, y los caminos, las escuelas, la policía, la seguridad pública, podrían y deberían ser más eficaces y más económicamente manejados »

«Las reuniones municipales han sido llamadas las almacenas ó semilleros del gobierno libre, porque en ellas aprende el pueblo el arte de gobernarse á sí mismo, en ellas se desarrolla el espíritu público, puesto que cada ciudadano puede ejercer una influencia directa sobre los asuntos que le son familiares, los hombres se adiestran en el debate y, lo que es más importante, se enseñan á someterse tranquilamente á las decisiones de la mayoría, cuando ésta resuelve en contra de sus propios deseos, por último, dividiendo el ejercicio de la soberanía, en los términos que hemos dicho, se aplica á las funciones públicas el principio de la división del trabajo, que forma aptitudes especiales y que hace marchar toda la máquina administrativa de tal modo, que los ciudadanos no sienten su acción, sino el movimiento que les toca inmediatamente »

El conjunto de esas reglas de descentralización, referidas á una localidad en general, forma, como hemos dicho, la institución que se llama *Municipio*, la localidad determinada, circunscrita al ejercicio de la institución, compuesta de uno ó más pueblos con idénticas necesidades y aspiraciones por razón del territorio, recibe el nombre de *Municipalidad*, y la autoridad, que bajo el sistema representativo, está encargada de cumplir los destinos de la Municipalidad es conocida con la denominación de *Ayuntamiento*.

Dedúcese de lo expuesto, que los Ayuntamientos deben tener libertad de acción, dentro de la esfera limitada de sus atribuciones exclusivamente municipales, y que la libertad municipal no puede considerarse como un cuarto poder público, porque no tiene caracteres peculiares distintos de los que constituyen la autoridad soberana. el Ayuntamiento tiene á su cargo nada más que intereses vecinales (1).

(1) Los americanos, de quienes hemos copiado nuestras instituciones tienen organizado el Distrito Federal (Distrito de Colombia), de conformidad con las ideas que hemos manifestado á propósito de la ciudad que sirve de asiento á los poderes de la Unión.

Encontramos detalladas la organización y las atribuciones de los Ayuntamientos del Distrito Federal en las ordenanzas de la ciudad de México, aprobadas por el Rey D. Felipe V en Cédula de Noviembre de 1728 y en la ley de 23 de Junio de 1813, publicada bajo el régimen colonial, en las ordenanzas expedidas por el gobierno Central en 1840 y 1841, en consonancia con la ley de 20 de Marzo de 1837 y en las ordenanzas de 1845. Estas disposiciones fueron alteradas bajo el último gobierno del Gral. Santa Anna, pero el Gobierno emanado de la revolución de Ayutla, las puso de nuevo en vigor por la ley de 20 de Octubre de 1855, suscrita por el eminente estadista G. Melchor Ocampo, Ministro de Relaciones del Presidente Alvarez.

La ley de 4 de Mayo de 1861 dispuso que el Ayuntamiento de México se componga de veinte regidores y dos síndicos ó procuradores; que presida el cabildo el primero de los regidores nombrados y que en las poblaciones foraneas, cuyo censo fuere de cuatro mil habitantes, haya también Ayuntamiento compuesto de siete regidores y un procurador. Dispuso también que la elección de Ayuntamientos fuese indirecta en primer grado, teniendo derecho á votar todos los ciudadanos que lo tienen en las elecciones generales, y que los Ayuntamientos se renueven cada año, instalándose el día primero de Ene-

En la ley organica sobre gobierno económico político del Distrito Federal, es la de 11 de Junio de 1878, que dispone que todo el territorio que fue cedido por el Estado de Maryland al Congreso de los Estados Unidos, para asiento permanente del Gobierno general, continuará siendo el Distrito de Columbia, que el Gobierno de dicho Distrito se componga de tres comisionados, nombrados por el Presidente de los Estados Unidos, con acuerdo y consentimiento del Senado, que esos comisionados ejerzan los poderes y autoridad que se les impone por esa ley, que uno de ellos sera nombrado presidente cada año y que dos de ellos que han de ser de la clase civil, percibirán un sueldo de cinco mil pesos anuales, dando fianza de cincuenta mil pesos en garantía del buen desempeño de sus deberes, y el tercero que sera un oficial del Cuerpo de Ingenieros con grado de capitán por lo menos, percibirá su sueldo militar. El período de duración de los comisionados civiles es el de tres años. El primer nombrado despues de la expedición de la ley duró un año, el segundo dos, y al terminar cada uno de esos períodos, los nuevamente nombrados gozaron y gozan del término de los tres años.

ro La ley electoral vigente es la de 16 de Diciembre de 1862.

Para que haya *quorum* en el Ayuntamiento de México basta la concurrencia de cinco regidores (Ley de 6 de Noviembre de 1841), á fin de que, no por falta de número, dejen de tratarse los negocios municipales.

Fracción VII.—Para aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, é imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

En diversas partes de este libro nos ocupamos del presupuesto de egresos y del derecho de imponer contribuciones para cubrirlo ó sea del presupuesto de ingresos. Debemos recordar que esa facultad de decretar impuestos y de hacerlos efectivos no es arbitraria. Procede en primer lugar de la obligación que tiene todo mexicano de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y municipio en que resida, de la manera *proporcional y equitativa* que dispongan las leyes. Respecto de los extranjeros procede también de igual obligación para contribuir á los gastos públicos, bajo los mismos principios de equidad y proporcionalidad consignados en el precepto anterior, en virtud de que los extranjeros se equiparan á los mexicanos en el goce de los derechos del hombre y tienen igual título á las garantías que los aseguran.

Y como para que sean prácticos esos caracteres del impuesto hay que atender al objeto para que están destinados los productos fiscales, siendo este objeto cubrir los gastos del presupuesto, es claro que las contribuciones nunca deben exceder de la suma que baste á llenar los gastos, ora sea de la Federación, ora del Estado, ora por último, del municipio. Esta suma debe repartirse proporcional y equitativamente entre los habitantes de la Nación, teniendo por base la escala de las fortunas.

Más adelante veremos que es facultad exclusiva de la Cámara de diputados la aprobación del presupuesto anual de egresos, y de que en su seno comience la discusión sobre la iniciativa de las contribuciones que hayan de cubrirlo. En la aprobación del presupuesto de ingresos interviene la de senadores, interesado como debe estarlo el elemento federativo en que haya una justa repartición de los impuestos en todos los Estados, y en que el Gobierno general no impida á aquellos, siquiera sea indirectamente, la facultad, ó mejor dicho, la posibilidad de gravar artículos que ya lo estén por la Federación.

La facultad de imponer contribuciones es un atributo de la soberanía. Es por lo tanto ilimitada, dentro de su objeto de satisfacer las necesidades de la sociedad, que pueden ser mayores ó menores: así vemos que la Constitución sólo restringe respecto del legislativo federal el poder del impuesto, á lo que baste á cubrir el presupuesto de egresos, y respecto de los Estados, á no decretar derechos de importación, de exportación ó tonelaje, ni otro alguno de puerto, sin consentimiento del Congreso de la Unión; estándoles prohibido emitir papel moneda y sellado, acuñar moneda y celebrar empréstitos en el extranjero.

Como la obligación del mexicano en materia de impuestos incluye la de pagar los de la Federación, los del Estado y los del Municipio, pudiera creerse que los habitantes de la Nación están sujetos á un gravoso recargo de contribuciones, unas decretadas por el Gobierno general y otras por las Legislaturas de los Estados: ya hemos dicho que toca al Senado velar porque el impuesto de la Federación no recaiga sobre los mismos objetos gravados por el Estado ó para que no los grave extraordinariamente. La ley deja á los Estados el impuesto sobre su propiedad raíz, las contribuciones personales de sus habitantes y el derecho de consumo, es decir, el impuesto directo ó indirecto sobre sus elementos de riqueza, sin más gravamen en favor del Erario nacional que la parte adicional que

deja la Ley del Timbre

Las demás rentas, servicios y aprovechamientos de que puede disponer el Gobierno, se especifican cada año en el presupuesto de ingresos. Los bienes propios de la Federación,

como sirviendo inmediata y directamente á la institución, se hallan determinados en la ley de 29 de Mayo de 1868, y son los siguientes:

Los castillos y fortalezas, las ciudadelas, almacenes y maestranzas, casas de correo y de moneda, y los demás edificios de propiedad nacional; las islas, playas, puertos, ensenadas, bahías, lagunas y ríos navegables, los buques de guerra, guardacostas, transportes y demas embarcaciones, acciones de Bancos, caminos de fierro ó de cualquiera otra empresa

Las lagunas y ríos navegables y flotables son propiedad de la Federación, como lo son los lagos y ríos no navegables que tienen ó llevan sus aguas, como limites, entre dos ó más Estados. No debe olvidarse que esta clase de bienes son los llamados por el derecho civil de *uso común*, pues los demas cursos de agua pertenecen a los particulares, sin más limitación que las servidumbres impuestas por el derecho civil

El progreso material del país tiene que despertar constantemente nuevos elementos de riqueza nacional que pueden y deben servir al uso común. Por eso las leyes de clasificación de rentas han variado y tienen que seguir variando entre nosotros. «La clasificación de rentas no puede ser un punto constitucional,» decía el Sr. Ocampo en el Congreso constituyente

Fracción VIII — Para dar bases, bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; para aprobar esos mismos empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional

El empréstito es una obligación por la que se recibe cierta cantidad de dinero, con pacto de reembolsarla en un plazo determinado ó en prestaciones periódicas

A veces las naciones tienen que impender gastos extraordinarios ó imprevistos que no bastan á cubrirse con las contribuciones, y entonces ocurren á celebrar un empréstito, siendo de advertir que estas deudas á cargo del Estado, no deben considerarse como contraídas por una persona civil, sino por el poder público, lo que establece marcadas diferencias entre

el empréstito y el préstamo de los particulares. Esta facultad parece indispensable á la soberanía y existencia de un Gobierno nacional y está íntimamente relacionada con la de decretar impuestos; por esto toca al Poder Legislativo aprobar los empréstitos, como corresponde al Ejecutivo la facultad de celebrarlos, por ser ésta una función administrativa.

Los empréstitos obran sobre el crédito de la Nación. Y si la buena reputación de un particular consiste en que tenga crédito y sepa respetarlo, con mayoría de razón una sociedad política será más respetable e inspirará mayor confianza si goza de crédito, es decir, si paga sus deudas y no pide prestado más de lo que pueda pagar.

Se infiere de aquí que los ciudadanos todos están interesados, por su propia reputación privada, en que la nación de que son miembros goce de crédito. Como el acto de contraer una deuda produce obligaciones y derechos, es decir, una relación jurídica, el empréstito debe ser materia de una ley, más como quiera que es imposible que el Congreso mismo contrae las deudas y pacte con los acreedores, la ejecución de este importante asunto se encomienda en todos los países al Poder Ejecutivo, bajo las bases que acuerden las Cámaras legislativas. Esto es lo que dispone nuestro artículo, sin embargo la facultad concedida al Ejecutivo es limitada, supuesto que ningún empréstito tendrá fuerza de contrato ni será considerado como ley, sino previa aprobación del Congreso, con cuyo acto ejerce este poder su autoridad legislativa.

El artículo que estudiamos faculta también al Congreso para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. La deuda de la Nación puede ser interior o exterior, y puede provenir de empréstitos ó de préstamos forzosos. A estas causas deben agregarse las reclamaciones hechas por los nacionales á su propio Gobierno, en virtud de perjuicios recibidos en las revoluciones ó en una guerra extranjera, por sueldos ó pensiones que se quedan á deber, ó por cualquier otro motivo, ó bien por reclamaciones de subditos extranjeros que provegan de las mismas ó parecidas causas. Estas últimas pueden hacerse en el terreno de la diplomacia, y entonces se arreglan en un tratado con aprobación de la Cámara de Senadores, ó administrativa-

mente, y en ese caso, dada la resolución por el Ejecutivo, éste las somete á la aprobación del Congreso, para que si las toma en consideración, las mande pagar, incluyendo la partida respectiva en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal que corresponda; por ultimo, las reclamaciones pueden hacerse en el terreno judicial, y en caso de que los tribunales fallen en favor del reclamante, no pueden despachar mandamiento de ejecución, ni dictar providencias de embargo contra los caudales ó rentas públicas. El Gobierno hará el pago si cabe en el presupuesto, si nó, dará cuenta al Congreso para que obre en el sentido de que habla el artículo, por ser facultad suya que le corresponde constitucionalmente. Así lo dispone la ley de 17 de Abril de 1850.

Cuando los empréstitos afectan una obligación que pueda exigirse por una potencia extranjera comprometen el crédito nacional, y para evitar que este sufra perjuicios, ya sea por un acto espontáneo del Ejecutivo de la Unión, ya por parte de los Estados si estos quisiesen contraer una deuda exterior, el artículo que estudiamos autoriza exclusivamente al Presidente de la República para celebrar dichos empréstitos, pero sólo bajo las bases que le fije el Congreso General.

Fracción IX.—Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado, se establezcan restricciones onerosas.

Este artículo tiene dos partes, y nos ocuparemos separadamente de ellas.

Si el Arancel de Aduanas marítimas y fronterizas no contuviese mas que la tarifa que grava con cuotas determinadas la importación de efectos extranjeros, no siendo esas cuotas más que un impuesto, parecería redundante esa facultad por estar ya contenida en la fracción VII, pero el Arancel tiene un objeto mas elevado, al mismo tiempo que establece un procedimiento especial para los juicios de contrabando y los que versan sobre suplantación en cantidad ó calidad de las mercancías importadas.

Esa ley reglamenta el comercio extranjero, influye directamente en el progreso de la marina nacional mercante é indirectamente en las operaciones de la Armada, y adoptando ó apartandose de las ideas sobre libre cambio, según parezca conveniente, alienta el comercio interior, protegiendo los ramos de la riqueza nacional

Conceder expresamente al Congreso de la Unión la facultad de regular el comercio, que es parte del objeto de los aranceles, es confiar al Poder Legislativo Federal el cuidado de uno de los más grandes intereses de la Nación, como es el tráfico entre ella y las demás naciones, no solo como fuente de riqueza sino, lo que es más importante todavía, como la facilidad ó el medio de comunicación internacional, la difusión de las ideas, y, en consecuencia, el comercio intelectual, el progreso de las ciencias y la conservación de la paz con los demás pueblos

Si esta facultad no estuviese concedida expresamente al Congreso general, podrían asumirla los Estados, y fácilmente se comprende que una falsa emulación entre ellos, la ambición, que sería eficaz por parte de los más poderosos, las intrigas de los más débiles, podrían causar tal confusión de disposiciones, que harían difícil, si no imposible, el comercio, fuera de que los Estados fronterizos ó los que se hallan sobre el litoral de nuestras costas quedarían privilegiados con perjuicio de los del Interior. No hay para qué insistir en el desorden y la ruina que esto ocasionaría al país

Por otra parte, las leyes que rigen el comercio son de suyo variables, dando á veces la preeminencia á una nación, á veces á otra, creando luego la necesidad de que una tercera busque el justo equilibrio entre aquellas, ya sea por medio de derechos diferenciales, ya por un tratado, ú ocurriendo á cualquier otro medio que influya en la variación ó reforma del Arancel. El comercio, marítimo es un acto rigurosamente internacional, y corresponde, en consecuencia, al Gobierno Supremo de la Nación en sus tres departamentos: al Legislativo, para que dicte las leyes que garantizen el comercio; al Ejecutivo, para que siga y estudie las evoluciones mercantiles en su relación con los demás pueblos, y á la me-

jor observancia de aquellas leyes, en la esfera administrativa, y al Judicial, para que resuelva las controversias entre los comerciantes y el erario, ó para que reprima y castigue el contrabando, la defraudación y las demás contravenciones determinadas por la ley. De aquí resulta que el Arancel de Aduanas marítimas y fronterizas varíe con frecuencia, no sólo en cuanto á la tarifa para la imposición de derechos, sino en sus demás disposiciones, inclusive la materia de procedimientos judiciales

La segunda parte de la fracción que estudiamos tiene por objeto impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado á Estado se establezcan restricciones onerosas

Cabe en el carácter de las entidades federativas la facultad de reglamentar su comercio interior con las limitaciones que expresan la fracción X del artículo 72, el artículo 124 y los 111 y 112 de la Constitución

Por numerosas que parezcan estas restricciones, que todas se refieren al comercio extranjero y al comercio nacional interior, se deja siempre a cada localidad federativa la facultad de facilitar el que le es exclusivo, así es, que puede expedir leyes protectoras, dentro de sus límites; gravar ó declarar libres de impuesto las mercancías que formen ese comercio y dictar todas las demás disposiciones que afectan exclusivamente la circulación interior de su riqueza

El fin que se propone esta parte del artículo, es evitar que un Estado grave los productos de los otros más que á los suyos propios, que establezca prohibiciones y que cobre derechos de simple tránsito á las mercancías

Se trata de evitar también que extiendan el impuesto de una manera especial á los efectos extranjeros, aunque ya estén incorporados en la riqueza local, porque este sería un sistema indirecto de prohibiciones

Variables, como deben ser los aranceles sobre el comercio extranjero, esas leyes han declarado siempre entre nosotros que los Estados Unidos Mexicanos tienen abiertos sus puertos de altura y sus aduanas fronterizas al comercio de todas las naciones del mundo, y que en la República pueden importar-

se todos los efectos extranjeros, con la sola excepción de los de guerra que podrán ser prohibidos temporalmente y con causa justificada por el Ejecutivo de la Unión

Fracción X — Para establecer las bases generales de la legislación mercantil

Idem reformada (1) — Para expedir códigos obligatorios en toda la República, de Minería y Comercio, comprendiendo en este último, las instituciones bancarias

Poco tenemos que agregar en la explicación de esta fracción á lo dicho al ocuparnos de la anterior, relativamente á la facultad del Congreso federal para dictar leyes sobre el comercio interior de toda la República y sobre el comercio extranjero.

La fracción, como estaba redactada antes, era demasiado vaga el Congreso general no había podido expedir la ley estableciendo esas bases generales, por temor de vulnerar ó restringir la soberanía de los Estados, á quienes entonces correspondía exclusivamente el desarrollo de la legislación mercantil; los Estados, á su vez, no podían expedir códigos de comercio, esperando las bases generales prometidas por la Constitución. Existía un serio inconveniente con el hecho de que sobre la misma materia tuviesen competencia los poderes legislativos de la Federación y de los Estados

Así es que por mucho tiempo vimos el absurdo de que, á pesar de los progresos del comercio en su parte moral y material, estuvieran vigentes entre nosotros las Ordenanzas de Bilbao, publicadas en el año de 1737 con algunas modificaciones de fechas posteriores.

La novedad de la reforma consistió en facultar al legislativo federal para expedir el Código de Minería y para comprender en el de Comercio las instituciones bancarias. Vamos á buscar las razones que en esta parte fundan la reforma

Necesaria relación tienen las instituciones bancarias con

(1) Reforma de 14 de Diciembre de 1858

el comercio en general- un Banco es un establecimiento que facilita los préstamos a los particulares, si presta dinero con interés, este interés es moderado, y el Banco muchas veces paga réditos por las sumas que se le confían para la explotación. Aun el simple depósito que se hace en los Bancos es una operación que produce en el que ha depositado la confianza que lo hace digno del crédito. Por medio del ejercicio de los Bancos, un mismo capital puede servir á diversas personas, como instrumento del trabajo, y esta sola consideración bastaría para comprender toda la influencia que esos establecimientos tienen en las operaciones mercantiles y su estrecha conexión con ellos.

Además de recibir moneda en depósito y de prestarla bajo seguridades, los Bancos emiten títulos ó letras que se llaman *billetes de banco*. Como los *billetes de banco* son un medio de cambio, y están autorizados por el gobierno para circular en todo el país, hasta cierto punto el comercio está obligado á recibirlos facilitando así sus operaciones, porque si bien el billete de banco no es moneda, sino simple promesa de pago hecha por el Banco, la facilidad de trasportarle á grandes distancias y la mayor seguridad en su conducción, hacen de él un instrumento ventajoso para el comercio interior y para el comercio extranjero. Y como por otra parte los billetes de Banco no pueden declararse de circulación forzosa, necesitan de una garantía general que inspire confianza en el comercio interior y en el extranjero. Un poderoso factor para producir esta confianza es una legislación uniforme que de ninguna manera se produciría, si fuese de la competencia de los Estados, menos todavía en el extranjero, en donde no se conoce ó no hay para qué conocer la existencia de las entidades federativas. Resulta de lo expuesto que está perfectamente fundada la reforma constitucional, relativamente a las instituciones bancarias, como formando parte del Código de Comercio.

La reforma de la fracción autoriza también al Congreso general para expedir el Código de Minería, obligatorio en toda la República.

Antes de que se llevase á cabo esta importante adición constitucional, los Estados tenían facultad de expedir leyes

sobre minería, supuesto que, no estando expresamente concedida esta atribución á los funcionarios federales, era de entenderse que estaba reservada á los Estados (1), los que en virtud de dicha facultad expedieron algunas leyes, reglamentando la minería, pero puede decirse que en todos ellos estaban vigentes las Ordenanzas decretadas para la Nueva España por el rey Carlos III en 22 de Mayo de 1783. Conforme a esa ley, la propiedad de las minas correspondía a la Corona, y el monarca las concedía a sus vasallos en propiedad y posesión, de tal manera que podían venderlas, permutarlas, arrendarlas, donarlas, dejarlas en testamento por herencia ó manda, ó de cualquiera otra manera enajenar el derecho que en ellas les perteneciera, en los mismos términos que la poseyesen, y en personas que pudieran adquirirlo y si las minas quedaban donadas volvían al Patrimonio real para transmitir las a los nuevos denunciantes.

Las minas no eran pues, del patrimonio privado del rey, sino que pertenecían al dominio eminente del Estado.

En virtud de la reforma constitucional toca al Congreso de la Union expedir las leyes de minería, y el sistema que parece haberse aceptado al cumplir este precepto, es el de dividir las minas en sustancias minerales que no pueden ser explotadas sino mediante concesion, acaso porque se las considera como *res nullius*, y otras que pertenecen por accesion al propietario del terreno en que se encuentran respecto de éstas últimas, ejerciendo el dueño el pleno dominio en la superficie y en el fondo de su predio, mas por lo que hace a las primeras, el gobierno concede su aprovechamiento a los concesionarios, declarando de utilidad publica los trabajos requeridos para la explotacion y aprovechamiento de las minas y placeres, pudiéndose proceder á la expropiación forzosa de la superficie territorial.

Para la mejor inteligencia de este asunto diremos que son cuatro los sistemas que se han seguido sobre la propiedad minera. El primero que confiere la propiedad de las minas al Estado, el segundo que las considera como un accesorio de

(1) Artículo 117 de la Constitución.

la propiedad del terreno, y en consecuencia el dueño de éste es dueño de aquellas; el tercero que las juzga como *res nullius*; es decir, que están fuera del dominio privado, hasta que hay alguien que las descubra y pida aprovecharse de esa nueva riqueza, y el cuarto de los que reconociéndoles el carácter de *res nullius* piensan que el interés público exige que intervenga el Estado en la concesión de esta propiedad *sui generis*, á fin de reglamentar su explotación

Nuestra ley minera (fecha 4 de Junio de 1892) sigue un sistema mixto que parece deducido de los cuatro indicados, y esto explica la intervención del Congreso General en la reglamentación de este importante caudal de la riqueza pública, cuyas fuentes manan en casi todos los Estados de la Federación mexicana

Fracción XI.—Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación, señalar, aumentar ó disminuir sus dotaciones—Supuesta la facultad que tiene el Congreso de aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación é imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo, es evidente que á él toca crear y suprimir empleos y aumentar ó disminuir los sueldos, según las necesidades de la administración y los recursos con que cuenta el país para los gastos públicos, y por otra parte se pone coto al favoritismo de los gobernantes, que podrían crear empleos innecesarios, á fin de proteger á sus amigos ó parciales

Esta facultad no se ejerce precisamente en el presupuesto de egresos que no es mas que la recopilación de leyes parciales correspondientes á cada uno de los ramos de la administración. Así es que la creación ó supresión de empleos obedece á las circunstancias de la época en que se presentan

Y como veremos más adelante, si toca al Congreso crear los empleos, por regla general es atribución del Ejecutivo hacer la provisión de ellos y remover libremente á los empleados.

Fracción XII -- Para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo, de los ministros, agentes diplomaticos y cónsules, de los empleados superiores de Hacienda, de los coroneles y demas oficiales superiores del Ejército y Armada Nacional

Fracción XIII -- Para aprobar los tratados, convenios ó convenciones diplomaticas que celebre el Ejecutivo.

Estas dos fracciones están reformadas (adiciones de 13 de Noviembre de 1874), concediendo al Senado exclusivamente las facultades que expresan. Antes del establecimiento del sistema bicamarista era natural que la unica Cámara que entonces componía el Congreso general tuviera esas atribuciones. Cuando nos ocupemos de las reformas respectivas procuraremos explicar los motivos que hubo para conceder exclusivamente al Senado el ejercicio de estas atribuciones y la conexión que tienen con una de las facultades de la Comisión permanente y con dos de las del Ejecutivo.

Fracción XIV -- Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo

La explicación de la naturaleza, especies y causas de la guerra, así como las reglas a que con ocasión de ella se sujetan las naciones civilizadas son materia del derecho internacional, pero como es asunto de tan notoria importancia y magnitud, que afecta tantos intereses personales y materiales, hasta comprometer la existencia del cuerpo político, natural es que la Constitución se ocupe de ella, y, puesto que produce derechos y deberes y establece relaciones, la declaración de la guerra es y debe ser de la competencia del Congreso, al que por otra parte le compete el deber de proporcionar los medios de proseguirla.

México reconoce aquí el deber que todo pueblo civilizado tiene de *declarar la guerra*, toda vez que por circunstancias desgraciadas, la Nación tenga que reivindicar un derecho ó sea afligida por ese terrible estado de lucha y de sufrimientos.

Pueblos poderosos, que no siempre se dejan guiar de las inspiraciones de la justicia, omiten á las veces la declaración de la guerra, y agregan al abuso de la fuerza el de la sorpresa, bajo fútiles pretextos (1)

La declaración de la guerra produce el resultado de que toda una nación esté en guerra con otra, y los habitantes de ambas autorizados para las hostilidades, en los términos que exprese la ley de la declaración, de acuerdo con los principios del derecho internacional

Según nuestra Constitución, solamente el Congreso puede declarar la guerra. Si uno o más Estados se levantasen en rebelión, tocaría al Ejecutivo, en virtud de su atribución de conservar la paz y mantener el orden, disponer de la fuerza armada, decretar la suspensión de garantías, y en virtud de las autorizaciones que le concediese el Legislativo, declarar el estado de sitio en las localidades sublevadas, por último, llevar á ellas la guerra y mantenerla hasta conseguir el restablecimiento de la tranquilidad y la marcha normal de las instituciones.

En las monarquías, ya sean constitucionales ó despóticas, el poder de declarar la guerra corresponde á la Corona. Los reyes procuran tener distraídos á los pueblos del exámen de su gobierno, y por esto llaman su atención hacia la guerra. De aquí que los conflictos armados sean más frecuentes en las monarquías que en las repúblicas, fuera de que es más fácil que un hombre, que decide por sí sólo grandes cuestiones, olvide los dictados de la prudencia y empeñe á la nación en luchas siempre desastrosas

Como entre nosotros el Presidente tiene en sus manos los hilos de la diplomacia y el conocimiento de los hechos, así

(1) A propósito de nuestra funesta guerra de Tejas, Pomeroy dice, que no debe cuestionarse si el Congreso tiene el deber de declarar la guerra, cuando ya existe, cuando ha sido comenzada por el enemigo antes de la declaración, que entonces es cuando surgen los derechos nacionales é internacionales de los beligerantes, y que tal fue el procedimiento de los Estados Unidos en la guerra de México. Es verdad esto último, pero no lo es que la guerra de México contra el Estado *mezquino* de Tejas que estaba en rebelión contra el Centro, haya sido una guerra contra los Estados Unidos. El Congreso de aquella nación vino á declarar *que existía un estado de guerra en virtud de actos de la República de México*, haciendo esta declaración después de las batallas de Palo Alto y la Resaca.

como el de los recursos del país, nuestra Constitución ha establecido que para que el Congreso pueda declarar la guerra tenga a la vista los datos que le presente el Ejecutivo, con tanta más razón cuanto que el Presidente de la República es quien hace la notificación de tal estado y quien debe disponer de las fuerzas de mar y tierra para la seguridad interior y para la defensa exterior de la Federación

Ordinariamente con el decreto de la declaración de estado de guerra, el Congreso expide un manifiesto, exponiendo los motivos justos e ineludibles que han determinado su resolución. Y el principal objeto de la declaración de la guerra, es el de dar noticia de ella a los neutrales para fijar sus derechos, determinar sus responsabilidades, y para conceder á los nacionales del país enemigo, residentes en la Nación, el tiempo necesario, á fin de que puedan salir del territorio, llevando consigo sus familias y sus bienes, si así lo prefieren pues que por lo demás, mientras permanezcan pacíficos, deben estar bajo la protección de nuestras leyes

Fracción XV — Para reglamentar el modo en que deben expedirse las patentes de corso; para dictar leyes, según las cuales deben declararse buenas ó malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra

En el estado actual de la civilización del mundo, la guerra no es la lucha salvaje entre dos pueblos, cuyos efectos son el pillaje, la esclavitud, la muerte, la devastación. Ella obedece á reglas que determinan las relaciones entre los beligerantes y las de éstos ó de cada uno de ellos con las potencias neutrales. Puede decirse que esas reglas son las mismas en la guerra de mar que en la de tierra; pero la práctica de las naciones ha hecho que la guerra marítima se sujete á máximas y usos peculiares, hasta cierto punto distintos de los que están en vigor en las luchas de tierra. En ésta se respeta la propiedad privada; en aquella se hace la guerra contra la fortuna de los particulares de la nación enemiga, y el mismo comercio de las potencias neutrales está sujeto á mil trabas. En la antigüe-

dad, la guerra marítima era una guerra de botín, en la extensión de la palabra. hoy el sentimiento público de la humanidad trabaja sin descanso en provocar una reacción contra tales usos y creemos que no está lejano el día en que desaparezcan del mundo los buques corsarios que con frecuencia ocultan tras de un ingenuo pabellón la bandera negra del pirata.

Se da el nombre de *corso* á una empresa hecha por particulares, bajo la autoridad de una potencia beligerante, para causar perjuicios al comercio marítimo del enemigo y oponerse al prohibido a los neutrales. Las embarcaciones, y los capitanes que las mandan, reciben el nombre de *corsarios* y se les considera como formando parte de las fuerzas navales de la Nación, debiendo estar sujetos a los jefes superiores de la Armada.

Los corsarios deben ajustarse á las leyes y usos de la guerra y observar estrictamente las instrucciones contenidas en su respectiva patente de corso sólo así pueden invocar los derechos de beligerantes.

Para evitar que el corso degenera en piratería, se exige regularmente que los corsarios otorguen una fianza, destinada a indemnizar los perjuicios y pérdidas causadas á los propietarios de buques ilegalmente destruidos ó hechos presa.

La autorización para hacer el corso se llama *patente de corso*, y debe ser otorgada á una persona determinada, por el Presidente de la República, conforme a la fracción IX del artículo 85 de la Constitución, teniendo los Estados expresa prohibición en esta materia (Fracción II del art. III.)

No sólo los corsarios se apoderan de los bienes del enemigo, sino que el derecho de captura se hace por los beligerantes por medio de las fuerzas de mar y tierra.

Se llama *presa marítima* la captura hecha en el mar de los navíos que pertenecen á la potencia enemiga, y *presa de tierra* la que se hace en la guerra de tierra. Generalmente en esta se respeta la propiedad privada, sin más excepción que la de casos urgentes de necesidad.

(Ya sean las presas de mar ó tierra, el poder judicial decide si son ó nó bienes propios del Congreso general á quien como hemos visto corresponde dictar las de la guerra. La ju

jurisdicción sobre estos negocios corresponde en otras naciones á los tribunales que se llaman de Almirantazgo. entre nosotros la competencia para conocer de ellos es de la justicia federal que la extiende no sólo al derecho marítimo de guerra, sino también al de paz por referirse al cumplimiento de una ley federal y á propósito del carácter de internacionales que tienen todas las reglas que deben observarse en las operaciones marítimas, ya se trate de simple navegación, ya de comercio y con más razón de asuntos de guerra. Todo esto afecta á la nación entera y por eso es facultad exclusiva del Congreso expedir las leyes de la materia

Fracción XVI — Para conceder ó negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la Federación, y consentir la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en las aguas de la República.

Fracción XVII — Para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República.

Estas dos fracciones están reformadas (reformas de 13 de Noviembre de 1874, inciso III, letra B, del artículo 72), y en su oportunidad nos ocuparemos de su contenido

Fracción XVIII — Para levantar y sostener el Ejército y la Armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicio.

Ya vimos, al hablar del artículo 70 reformado, que los proyectos de ley sobre reclutamiento de tropas deben discutirse primero en la Cámara de Diputados, porque ese acto importa el contingente de sangre con que contribuye el pueblo para la defensa del país y de sus instituciones y porque en la Cámara popular hay un interés peculiar por los asuntos políticos que conciernen á la República en su carácter nacional, no en su división en Estados.

Facultad es ésta de las más importantes que posee el Congreso, porque, por una parte, provee á la defensa y seguridad interior del país, y por otra, exige del pueblo un sacrificio que siempre es duro y penoso y por lo tanto debe decretarse con prudencia y escrupulosamente.

El Ejército es la fuerza que presta el servicio militar en tierra: la Armada es la fuerza que sirve en los buques de guerra. Decimos que esas fuerzas son permanentes, para distinguir las de Guardia Nacional y de Policía, de que hablaremos en su lugar oportuno. Las guerrillas, cuerpos auxiliares y fuerzas rurales, aunque forman parte del Ejército, tampoco tienen el carácter de permanentes.

Reglamentar la organización y servicio del Ejército, es determinar el número de las fuerzas, su arma especial, su formación en cuerpos, batallones, brigadas, etc.; el número y categoría de sus oficiales y jefes, el tiempo del servicio, su instrucción, administración, táctica, tribunales, etc., etc. Y tratándose de la Armada, además de lo expuesto, el número, dimensiones, forma y costo de los buques de guerra; escuelas náuticas, arsenales, etc., etc.

Sostener el Ejército y la Armada, comprende decretar las partidas necesarias en el presupuesto para el haber del personal, del armamento, del vestuario, transportes, bagajes, municiones, depósitos, ambulancias, hospitales militares; la construcción y cuidado de los cuarteles, plazas fuertes, en suma, todo lo que contribuya á hacer efectivos los propósitos de la guerra ofensiva y defensiva.

Con el fin de cubrir las bajas del Ejército, cuyo servicio obligatorio es de pocos años, existe la ley de 28 de Mayo de 1869 que impone á los Estados, Distrito Federal y Territorios, la obligación de entregar cada año un contingente de hombres en la proporción del uno al millar en el censo de su población. Los Estados tienen facultad, al llenar ese deber, de seguir el sistema de enganche voluntario ó de sorteo. Este último está adoptado en varias entidades federativas. El reglamento de 10 de Junio del propio año señala en su artículo primero, cuál es el censo que debe estimarse en cada Estado, y en los 7° y 8° el tiempo en que debe hacerse la entrega de los reemplazos.

Para instrucción de la juventud que adopta la carrera de las armas en el Ejército existe el Colegio Militar de Chapultepec, y para la Armada hay escuelas náuticas y embarcaciones para la práctica de los aspirantes á marinos.

Uno de los medios eficaces de hacer la guerra, que se emplean en México, es el de guerrillas que no puede sujetarse á una organización estrictamente militar, y cuya disciplina es un tanto laxa por el carácter mismo de esas fuerzas. Las guerrillas han prestado siempre importantes y oportunos servicios en la defensa del país y de las instituciones libres. Sus soldados han dado muestra de despreciar el peligro en los campos de batalla y de ver con indiferencia el aparato imponente del cadalso.

Fracción XIX—Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservando á los ciudadanos que la formen el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y á los Estados la facultad de instruirlos, conforme á la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

Tomar las armas en la Guardia nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, es una prerrogativa del ciudadano mexicano.

La Guardia Nacional es una fuerza pública no asalariada encargada de la defensa interior del territorio y de las instituciones.

La institución fué creada por la revolución francesa á fines del siglo XVIII, fundándose en el principio de que los derechos políticos no pueden existir sin los deberes. Los Estados Unidos por su parte habían declarado y establecen en su Constitución que no se puede coartar al pueblo el derecho de tener y portar armas, porque para la seguridad de un Estado libre es necesaria una milicia bien organizada.

No debe olvidarse que en una sociedad bien organizada, la vida pública se rige por reglas de conducta de un carácter general; y como la misión que tiene que llenar la Guardia Na-

cional no se circunscribe á determinada localidad, sino que es de interés general para la Nación, se sigue de aquí que la ley para organizar la Guardia nacional debe ser expedida por el Congreso de la Unión y corresponde también á este cuerpo legislativo la facultad de señalarle el armamento y disciplina, porque teniendo esta fuerza que obrar en combinación con las del Ejército, se comprende la necesidad de que en ambas se siga un sistema uniforme.

Hasta aquí alcanzan las facultades del poder central en la reglamentación de la fuerza ciudadana. Para que ésta responda al carácter netamente político de su institución y á fin de que si fuere necesario pueda contrabalancear la influencia del Ejército, es preciso que ella misma sea la que nombre sus jefes y oficiales, haciendo, por lo tanto esos nombramientos en favor de personas que merezcan su confianza.

Más como la experiencia nos demuestra que toda fuerza armada que no está sujeta á un poder público, fácilmente cae en la anarquía y en la arbitrariedad, la Ley suprema ha concedido ese poder á los Estados que mas directamente la pueden vigilar y los faculta para instruirle conforme á la disciplina prescrita por el Congreso de la Unión.

El servicio de la Guardia nacional solo es necesario en épocas en que algún peligro amenaza nuestras instituciones ó la Independencia. En tiempos de paz, los ciudadanos no deben ser molestados con fatigas y gastos inútiles, su consagración al trabajo individual en el mayor tiempo posible, es elemento de prosperidad pública y sirve al bienestar individual. Por esto la Constitución sólo impone como un deber al ciudadano el de alistarse en la Guardia nacional, dejando á la ley general y á la particular de los Estados, respectivamente, señalar el modo y tiempo en que deba exigirse tal obligación (1).

Fracción XX. — Para dar su consentimiento á fin de que el Ejecutivo pueda disponer de la Guardia nacional fuera de

(1) No existió en la actualidad ley orgánica de la Guardia nacional.

sus respectivos Estados ó Territorios, fijando la fuerza necesaria.

Conforme á las reformas de 13 de Noviembre de 1874, corresponde exclusivamente al Senado esta facultad. Nos ocuparemos de ella al examinar la fracción B inciso IV del artículo 72 reformado.

Fracción XXI. Para dictar leyes sobre naturalización colonización y ciudadanía.

Para el objeto de esta lección basta recordar que la naturalización debe hacerse conforme a una regla general y uniforme, pues que se trata de investir con los derechos y privilegios del *mexicano* á uno ó más *extranjeros* que se tendran por naturalizados en toda la Republica. En consecuencia, la facultad de expedir leyes sobre este asunto debe ser exclusiva del Congreso general. De otra manera, la regla no sería general ni uniforme (1)

La colonización entre nosotros es enteramente distinta de régimen colonial de otros países. Este consiste en ir á fundar establecimientos en país extranjero que al principio se destinan á enviar á la metrópoli materias primas para el alimento de la industria nacional y para el ensanche del comercio de la madre patria. Mas tarde, cuando la colonia ha prosperado, cuando cuenta con una numerosa población y posee un territorio extenso, participan del gobierno administrativo de su nación y algunas veces hasta adquieren cierta autonomía, sin gozar por eso completa independencia. La colonización entre nosotros es el establecimiento de colonias en nuestro propio país, en territorio inculto con el fin de poblarlo y cultivarlo. A este objeto se destinan principalmente terrenos baldíos que se ceden de preferencia á inmigrantes extranjeros, sin quedar excluidos del beneficio los habitantes de la República.

Es de la exclusiva competencia del Congreso General la materia de colonización, porque si los Estados tuvieran la facultad de expedir leyes con este objeto podrían envolver al

(1) Véase capítulo III de la ley de Extranjería.

país en algún conflicto internacional. Por otra parte, la colonización, para que sea eficaz, es preciso que asimile á los colonos á su nuevo país, lo que no puede conseguirse, sino mediante la naturalización que también es de la exclusiva competencia del Congreso general

En cuanto á la facultad del Congreso para dictar leyes sobre ciudadanía ya hemos dicho lo bastante al ocuparnos del ciudadano mexicano, cuando estudiamos el artículo 34.

—————

Fracción XXII — Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos

La primera parte de la fracción comprende los medios de comunicación de toda especie, la segunda se refiere únicamente al ramo de correos, de que nos ocupamos al estudiar el artículo 23.

En la primera están incluidos los caminos nacionales, los ferrocarriles, los teléfonos y telégrafos y la navegación en los lagos y en los ríos. estos dos últimos por ser de uso común.

Los Estados tienen la misma facultad de dictar leyes respecto de los caminos vecinales, de los ferrocarriles que les pertenezcan, de sus telégrafos y teléfonos, siempre que tales medios de comunicación enlacen solamente poblaciones de esos mismos Estados y en virtud de leyes emanadas de sus propias autoridades

Depende esta doble competencia, del carácter de nuestra organización política, pues que en la primera se trata de los intereses generales de la Nación, y en la segunda de los que atañen á cada Estado. El ejercicio de la facultad repercute de todas maneras en bien del servicio público, puesto que estrecha las relaciones de los hombres, especialmente las que se refieren al comercio interior de los Estados, al de la República y al comercio exterior (1)

—————

(1) Sobre vías generales de comunicación pueden verse como las principales, las leyes de 24 de Septiembre de 1842, 5 de Junio de 1888, 6 de Junio 1894 y la general de Ferrocarriles de 29 de Abril de 1899, sobre postas y correos el Código postal de 28 de Octubre de 1894 y el decreto y reglamento de 26 de Enero de 1899

Fracción XXIII.—Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera, y adoptar un sistema general de pesos y medidas

Establecer las casas de moneda y fijar las condiciones que ésta deba tener, implica el derecho de legislar sobre la acuñación de la moneda, de este medio importante del comercio.

La acuñación de la moneda consiste en sellar piezas de ciertos metales, generalmente de oro, plata y cobre (en algunas partes también platino y níquel), para procurarnos por medio de la compra, los objetos que necesitamos, ó para tener un depósito que representa para nosotros un valor, porque la moneda no es más que un valor que sirve de término de comparación de otros valores.

Los Estados no deben acuñar moneda (1), así es que esta facultad es exclusiva del Congreso de la Unión, tampoco pueden señalar el valor de la extranjera, porque además de ser expresa atribución del Legislativo federal, podría suceder que si los Estados lo hicieran, se estableciesen restricciones onerosas en el comercio interior. Además, como la moneda es un elemento poderoso de la finanza y del comercio, debe encomendarse su autenticidad, es decir, su valor, peso y liga, á la autoridad nacional con el fin de que esas condiciones sean uniformes en toda la República. Si los Estados pudiesen fijar el tipo de la moneda y determinar su valor, se perdería la uniformidad, faltando en consecuencia la garantía en todos los negocios de cambio.

Sucede que en el comercio extranjero sufre un descuento la moneda de un país. Esto es efecto de convenciones particulares, y se funda precisamente en que la moneda es un término de comparación entre valores que, aunque se refieran á unas mismas mercancías, se modifican por la ubicación, fletes y otras muchas circunstancias. A fin de evitar perjuicios al comercio se concede al Gobierno federal la facultad de determinar el valor de la moneda extranjera, debiéndose enten-

(1) Artículo 111, fracción III de la Constitución.

der ésto respecto de las operaciones que se hagan en las oficinas públicas.

Como las pesas y medidas deben ser uniformes en todo el país es natural que respecto de ellas se adopte un sistema general, de donde resulta la competencia en este punto del Congreso de la Unión. En México está adoptado el sistema métrico decimal, fundado en cálculos científicos y adoptados en gran parte de las naciones

Fración XXIV.—Para dictar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.

La Constitución, al hablar de terrenos baldíos, se refiere á los que siendo propiedad de la Nación, no están destinados á un uso público ni han sido cedidos á título oneroso ó lucrativo á individuos particulares ó á personas morales.

La ley orgánica de este artículo los divide I, en terrenos baldíos, que son los expresados en el párrafo anterior; II, en demasías, que son los poseídos por particulares, pero de mayor extensión de superficie que la que señala el respectivo título primordial, III, en excedencias que son los terrenos poseídos por particulares, veinte años ó más y fuera de los linderos que señala el título, y IV, en terrenos nacionales que son los mismos baldíos, pero descubiertos, deslindados y medidos de orden ó con autorización del gobierno. (1)

Ya hemos dicho antes (artículo 27), que los bienes que están fuera de la propiedad privada pertenecen á la Nación, en virtud del dominio eminente. Antes de la Independencia, las tierras baldías formaban parte de los bienes de la Corona; mas consumada nuestra emancipación política, esos bienes fueron en consecuencia propiedad nacional.

También hemos explicado el deber del Gobierno de facilitar en favor de los particulares la enajenación de los bienes raíces. Como algunos de estos pueden no estar registrados en

(1) Ley de 26 de Marzo de 1894 y Reglamento de 5 de Junio del mismo año.

el catastro, y por lo tanto ignorarse su existencia, tan luego como se descubran deben entrar al dominio nacional. De aquí que el Congreso tenga la facultad de dictar las reglas para la ocupación y enagenación de los terrenos de que se trata.

Fracción XXV.—Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca á los tribunales de la Federación

No hay que confundir el indulto con la amnistía. El primero disminuye en el culpable la pena que le fué impuesta por los tribunales, la segunda borra el crimen y todas sus consecuencias. Aquél es especial é individual, y se refiere á toda clase de delitos, la segunda colectiva, y comprende solamente delitos políticos. El indulto se concede por el Presidente de la Republica, de acuerdo con las prescripciones de una ley. La amnistía obedece á una manifestación de la opinión pública, ó se dicta como una medida política de pacificación, y en los dos casos debe ser un acto legislativo de ambas cámaras por ser, además, de cumplimiento general en el país.

La fracción que estudiamos está redactada en términos demasiado amplios parece que da facultades al Congreso para conceder amnistías por toda clase de delitos de que conozcan los tribunales de la Federación; pero el buen juicio de los diputados y senadores sabrá restringir á la medida justa y exacta esa noble atribución.

La más notable de nuestras leyes de amnistía es la de 13 de Octubre de 1870, expedida después del triunfo del pueblo mexicano contra la Intervención francesa y el Imperio, y que comprendió á los culpables de infidencia, sedición, conspiración y demas delitos políticos, así como á los militares que hubiesen cometido el de desertión. La ley dejó a salvo (artículo 2º fracción 6ª) los derechos de tercero y los de la Nación por los caudales tomados de los fondos públicos

Fracción XXVI.—Para conceder premios ó recompensas por servicios eminentes prestados á la patria ó á la humanidad y privilegios por tiempo limitado á los inventores ó perfeccionadores de alguna mejora

Por la reforma constitucional de 2 de Junio de 1882, la fracción quedó en los siguientes terminos

Para conceder premios ó recompensas por servicios eminentes prestados a la patria ó á la humanidad

Habiéndonos ocupado de la materia de esta fracción, cuando hicimos el estudio del art. 12, sólo agregaremos aquí unas cuantas palabras,

Los premios ó recompensas pueden consistir en ministraciones de dinero, en exención de contribuciones ó en cosas parecidas, en consecuencia el acto es meramente legislativo, porque viene á alterar el presupuesto. A lomas, aunque el premio ó recompensa venga en apariencia á beneficiar solamente al interesado, la verdad es que en el fondo se trata del interés público, de la patria ó de la humanidad, porque el premio se da en consideración al servicio prestado ó á la ventaja obtenida por la Nación. Sirve también para estimular el progreso moral ó material que redundan en bien público

Para evitar el abuso de estas recompensas y para que el Congreso no pueda concederlas en un raptó de pasión ó de entusiasmo, hemos dicho que la ley de treinta de Octubre de 1873 previno que no se decretaran honores póstumos, por servicios prestados á la patria, ni se otorgaran á los deudos del finado, pensiones ó donaciones, sino después de un año de acaecido el fallecimiento.

Fracción XXVII —Para prorrogar por treinta días útiles el primer período de sus sesiones ordinarias.

Al estudiar el art. 62 reformado vimos que también el segundo período de sesiones puede prorrogarse hasta por quince días útiles. Pueden verse allí los motivos de la reforma.

Fracción XXVIII — Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir á los diputados ausentes, y corregir las faltas ó omisiones de los presentes.

Esta fracción está relacionada con el art. 61 en cuanto á la facultad de compeler á los individuos ausentes de las dos Cámaras para que concurren a las sesiones, con la fracción C, inciso III del 72, y con el art. 103 reformados. Nos remitimos, por lo tanto, á la explicación respectiva de cada uno de esos artículos.

Fracción XXIX. — Para nombrar y remover libremente á los empleados de su Secretaría y á los de la Contaduría Mayor, que se organizará según lo disponga la ley. Esta fracción se halla también modificada por la reforma de 13 de Noviembre de 1874. La fracción C inciso III del art. 72 y los incisos III y IV de la fracción A de dicho artículo, se ocupan del mismo asunto de la presente fracción, así es que hallaremos su explicación más adelante.

Fracción XXX — Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución á los Poderes de la Unión.

La fracción que estudiamos no concede una facultad más al Congreso, ni como han creído algunos, lo autoriza para excederse de las que se acaban de enumerar, con el pretexto de interpretarlas. La fracción no le concede poderes implícitos, sino simplemente el medio práctico de ejercer las facultades que le están expresamente detalladas en diferentes partes del texto constitucional y muy especialmente en el artículo 72. Por ejemplo, el Congreso tiene la facultad por la fracción XVIII de levantar el Ejército, pues por la fracción XXX tiene la de adoptar el sistema de enganche voluntario ó de decretar el

servicio obligatorio, según le parezca más propio ó necesario. Otro ejemplo el Congreso tiene la facultad de fijar las condiciones que deba tener la moneda, según el tenor de la fracción XXIII, pues por la fracción XXX tiene, no sólo la de señalar éstas ó aquellas condiciones, sino la de imponer penas á los que las alteren

De lo expuesto podemos deducir, que la ley es *necesaria* cuando es útil, conducente é indispensable para hacer efectivo alguno de los fines que se propone la Constitución, es *propia* cuando es adecuada al mismo objeto y está de acuerdo con los principios constitucionales

En resumen si el Congreso tiene la facultad de legislar en los puntos que le encomienda la Constitución, es claro que debe tener los medios necesarios para ejercer ese derecho. Esto es lo que dice la fracción XXX, última del artículo 72 primitivo.

Las adiciones de este artículo se hicieron por la ley de 24 de Abril de 1895, y son las siguientes.

XXXI.—Para nombrar, funcionando al efecto ambas Cámaras reunidas, un Presidente de la República, ya con el carácter de sustituto, ya con el de interino, en las faltas absolutas ó temporales del Presidente constitucional. Así mismo la tiene para reemplazar en los respectivos casos y en igual forma, tanto al sustituto como al interino, si éstos á su vez faltaren.

XXXII.—Para calificar y decidir sobre la solicitud de licencia que hiciera el Presidente de la República.

Estas dos adiciones están relacionadas con el artículo 79 reformado, y nos ocuparemos de ellas al hablar de las renunciaciones y licencias del Presidente de la República y del modo de reemplazarlo.

ADICIONES AL ARTICULO 72

Vamos a explicar, siquiera sea en breves palabras, cada una de las modificaciones que sufrió ese artículo en la reforma de 13 de Noviembre de 1874

A SON FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

I. Enjirse en colegio electoral para ejercer las facultades que la ley le señale, respecto al nombramiento de Presidente de la República, Magistrados de la Suprema Corte y senadores por el Distrito Federal

Varias veces hemos visto en el curso de esta obra, que la Cámara de diputados se compone de representantes de la Nación y no de los Distritos que los elijen, ni siquiera del Estado en que se verifica la elección así es que la Cámara popular representa el elemento democrático del país, y como el nombramiento de Presidente de la República y de Magistrados de la Suprema Corte procede de la elección verificada en todos los distritos electorales, es natural que toque á los representantes del país decidir sobre la validez ó nulidad de las elecciones de aquellos funcionarios, tanto más, cuanto que la ley, fundada en estas mismas razones, les da la facultad de elegir al Presidente de entre los candidatos que hayan obtenido mayor número de votos, entendiéndose esta facultad cuando ningún candidato haya obtenido la mayoría absoluta en el movimiento electoral.

El nombramiento de senadores se hace también en distritos electorales, eligiéndose dos en cada Estado; siendo preciso hacer luego la computacion general, facultad que se da á las Legislativas de esos Estados. En el Distrito Federal no hay tal

Legislatura, pues ya hemos dicho que esa entidad depende por completo del Gobierno de la Unión, y no posee personalidad política propia, pero habiéndosele concedido tener su representación en el Senado, a fin de entrar como elemento en la conservación del equilibrio político, natural es que haya un cuerpo autorizado por la ley para hacer la computación de los votos emitidos para senadores, y supuesto que el Senado tiene que calificar de la validez o nulidad de los nombrados, es claro que sólo queda expedita para aquel objeto la Cámara popular.

II Calificar y decidir sobre las renunciaciones que hagan el Presidente de la República o los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia. Igual atribución les compete tratándose de licencias solicitadas por el primero.

La misma reformada por la ley de 24 de Abril de 1896 en los siguientes terminos.

Calificar y decidir sobre las renunciaciones del Presidente de la República y de los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia.

Las mismas razones que hemos expuesto en la fracción anterior, sirven para explicar la facultad de la Cámara de diputados respecto de calificar y decidir sobre las renunciaciones hechas por el Presidente de la República y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, pues que cualquiera resolución que se tome afecta el resultado del movimiento electoral de todo el país. Además la admisión de las renunciaciones ha de fundarse en causa grave que sólo al Congreso toca calificar.

La reforma de esta fracción consistió en haber suprimido la última parte que contenía la primitiva, en virtud de que en el artículo 79, también reformado, se prevé el caso de las licencias solicitadas por el Presidente de la República.

III. Vigilar, por medio de una comisión' de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría mayor.

IV. Nombrar á los jefes y demás empleados de la misma.

La Contaduría Mayor es la oficina encargada de glosar la cuenta que presenta el Ejecutivo, respecto del ejercicio de cada año fiscal, á la Cámara de diputados que vota el presupuesto y á quien por lo tanto debe corresponder el examen de la inversión de los caudales públicos: de aquí su facultad de vigilar por medio de la comisión inspectora el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría de glosa, y de aquí que dicha comisión vigile no solo el estado de los trabajos, sino que estos se hagan con toda escrupulosidad y conforme á las leyes, en lo que consiste el exacto desempeño de las funciones que le están encomendadas

Como los empleados de esa oficina deben ser personas de confianza para la Cámara, esta debe tener la facultad consiguiente de hacer el nombramiento de los jefes y subalternos.

V. Erigirse en jurado de acusación para los altos funcionarios de que trata el artículo 103 de la Constitución.

Es conveniente reservar el estudio de esta fracción para cuando nos ocupemos del fuero constitucional y del enjuiciamiento de los funcionarios de la Federación

VI. Examinar la cuenta que anualmente debe presentar el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos é iniciar las contribuciones que á su juicio deban decretarse para cubrir aquel La materia de esta fracción ha sido ya estudiada, cuando tuvimos á la vista los artículos 68, 69 y fracción VII del 72 primitivo Nos referimos á lo que entónces explicamos, limitándonos ahora á exponer el fundamento que en nuestro concepto ha servido para declarar exclusivas de la Cámara de diputados las facultades que en esta parte del presente artículo se enumeran.

Los gastos hechos en los diferentes ramos de la Adminis-

tración afectan el interés nacional en cuanto se refiere al pueblo, en su calidad de cuerpo político sin tomar en cuenta para este caso el sistema federativo. En consecuencia debe ser exclusivamente la Cámara de diputados la que determine sus gastos y la única competente para examinar si esos gastos no han excedido de lo decretado en el presupuesto. En cuanto á que la iniciativa de contribuciones se origine en ese mismo cuerpo, ya dijimos en otra parte que se debe esto á que el contingente para los gastos públicos sale del pueblo y á él toca señalarlo, limitándose el Senado á ejercer en este asunto una intervención de equilibrio y de proporcionalidad entre los diferentes Estados

B SON FACULTADES EXCLUSIVAS DEL SENADO

I Aprobas los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras. El artículo 126 da a los tratados el carácter de ley suprema de la Unión: así es que para que sean obligatorios, necesitan emanar de un cuerpo legislativo. Antes de la reforma de 1874 el Congreso de la Unión, que entonces se componía de sólo la Cámara de Diputados, tenía la facultad de aprobar los tratados, convenciones y convenios celebrados por el Ejecutivo. Hoy, como acabamos de ver, corresponde esa atribución a la Cámara federal. No se tiene en consideración que este cuerpo representa á los Estados, porque el tratado se celebra por la Nación como una sola persona política. El Senado se considera en este caso como un cuerpo legislativo, conservador de las tradiciones diplomáticas, como una cámara legislativa permanente, en más estrecha Unión con el Ejecutivo, en cuanto á la facultad de éste de dirigir las relaciones diplomáticas. En efecto, en el Senado, la duración de los electos es por mayor tiempo que en la Cámara de Diputados; la renovación no es total en cada período, sino que se hace por mitad, y la edad misma que la Constitución exige en los senadores, es una prenda de prudencia y de saber que forman un criterio más experimentado para asunto tan grave como es el ajuste de convenios entre dos ó más potencias. La Cámara de Diputados se renueva to-

talmente cada dos años, la edad que se exige para ser representante es la de veinticinco años, y este cuerpo esta más en contacto con los partidos políticos, elemento bueno, si se quiere, para dar impulso a la marcha administrativa del país; pero no del todo adecuado para entrar en la fría y circunspecta discusión de los asuntos diplomáticos. Estas consideraciones explican también por qué el tratado no se somete á la aprobación de las dos Camaras: fuera de que hay además el motivo de que puede no ser conveniente que me lle largo tiempo entre la celebración y la ratificación de esos documentos

El artículo habla de *tratados y conveniones*, habiéndose suprimido en la reforma la palabra *convenio*, porque este último no es en realidad una ley, ni afecta un compromiso durable por parte de la Unión. El *tratado* no se diferencia de la *convención*, sino en que el primero está destinado á durar perpetuamente ó por largo tiempo, como un tratado de límites ó de navegación, y la segunda se refiere á un acto único, pasado el cual, quedan enteramente cumplidas las obligaciones ó extinguidos los derechos de los contratantes, verbigracia, el pago de una deuda, estipulado entre gobierno y gobierno.

El poder de conducir las relaciones diplomáticas pertenece al Presidente de la República, y de ello hablaremos al estudiar la fracción X del artículo 85. El Senado no tiene más intervención, que la de aprobar ó reprobado lo hecho, nunca sugerir siquiera ideas ó bases para la celebración del tratado; mas esto sólo basta para que ejerza una poderosa influencia en las relaciones internacionales y en la acción diplomática del Ejecutivo. Si de las estipulaciones del tratado resultare alguna imputación de dinero, debe la Camara de Diputados tomarla en cuenta en el presupuesto de egresos y ambas Camaras votar la contribucion que ha de cubrirla.

II. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército y Armada Nacional, en los términos

que la ley disponga Esta facultad tiene por objeto limitar la que concede al Ejecutivo la naturaleza de su institución y que se halla consignada en la fracción II del artículo 85. El nombramiento de empleados públicos es un acto meramente administrativo que debiera corresponder con entera libertad á los funcionarios de quienes aquellos dependen; pero en el caso que estudiamos se ve que el Presidente de la República, á quien compete por razón de su encargo la facultad de tales nombramientos, tiene que someter su acuerdo á la ratificación del Senado, lo que quiere decir que este cuerpo puede no aprobarlos, si le pareciere conveniente. Fúndase esta facultad en la consideración de la alta categoría de los empleados de que se trata, y en la de que el desempeño de sus importantes funciones puede afectar los intereses generales de la República. Se aleja con este precepto el espíritu de favoritismo que pudiera dominar al Presidente de la República y también el temor de que este funcionario, animado de ambición ó de otras pasiones igualmente funestas, multiplicase los ascensos en el Ejército y Armada, robusteciendo ese peligro de las instituciones libres que se llama militarismo. Que el Senado sea el poder conservador que mantenga en sus justos límites esa facultad del Ejecutivo, obedece á las mismas consideraciones que hemos expuesto al tratar de la fracción anterior.

Debe advertirse que la facultad del Senado está limitada á la ratificación del nombramiento, pero una vez hecho este, es exclusivo del Presidente de la República conservar en su empleo ó remover de él á los nombrados, á menos que por la ley se disponga otra cosa.

III. — Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estacion de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en las aguas de la República. Los permisos de que habla la fracción son materia de tratados ó de convenciones diplomáticas; y aunque podrían considerarse comprendidos en la fracción I de este artículo, como á veces por urgencias del caso ó por cual-

quiera otro motivo pudieran no revestir la forma diplomática de aquellos instrumentos, la Constitución ha hecho bien en mencionarlos expresamente dando en consecuencia al Senado la facultad de autorizar al Ejecutivo para concederlos.

IV.—Dar su consentimiento para que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional, fuera de sus respectivos Estados ó Territorios, fijando la fuerza necesaria. Si se recuerda que la Guardia Nacional pertenece á los Estados y que uno de los objetos de su institucion es mantener el respeto á las instituciones, sirviendo de contrapeso a un ejército numeroso y guiado acaso por las ambiciones del Ejecutivo, se comprenderá la importancia de la prohibición impuesta al Presidente de la Republica, de movilizarla á su arbitrio, ora para aumentar la fuerza armada que esta á sus ordenes, ora para retirarla de algún Estado poderoso, dejándolo inerte ó impotente para contrariar sus miras. Se halla, pues, profundamente interesado en esta cuestión el equilibrio federal, mas si llegan á ser necesarios los servicios de la Guardia Nacional, bien en el caso de una guerra extranjera, bien porque peligren las instituciones políticas, y el ejército no sea bastante para hacer frente á la situación, entonces, la necesidad, que es la ley suprema, determina el empleo de la Guardia Nacional, y toca al Senado señalar el efectivo de que pueda disponerse.

Desde que la Guardia Nacional queda bajo las órdenes del Presidente de la República, es natural que este funcionario, en su carácter de jefe de las armas, tenga la facultad de disponer que forme parte de un cuerpo de ejército, en cuyo caso quedara subalternada á los jefes superiores, siempre bajo el inmediato mando de los jefes y oficiales que haya nombrado popularmente, conforme á la prerrogativa que le concede la fracción XIX del artículo 72.

Desde el momento en que la Guardia Nacional entra en campaña, como todas las operaciones tienen el carácter de militares, se rige por la Ordenanza del ramo y queda sujeta á la táctica, justicia militar y demás puntos especiales de que trata aquella ley para el mejor éxito y moralidad de la fuerza arma-

da Por la misma razón, los guardias nacionales son acreedores al haber, á los honores y recompensas de que disfruta el Ejército.

V.—*Declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme á las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Ejecutivo federal, con aprobación del Senado, y en sus recesos con la de la Comisión permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere.* Una revolución intestina en un Estado, una invasión extranjera, otra cualquiera causa, puede hacer que desaparezcan allí la Legislatura y el Gobernador. Antes de la adición constitucional que estudiamos no había solución legal posible para un caso de esta naturaleza, y la fuerza de la necesidad hizo que algunas veces se declarase en estado de sitio, el Estado en que la acefalia ó la anarquía se habían entronizado.

La reforma vino á llenar ese vacío, y desde entonces vemos que casi han desaparecido las disensiones locales que antes con frecuencia turbaban á las entidades federativas. En las pocas veces que ellas han surgido, el Senado, obrando con prudencia, ha hecho la declaración correspondiente, y un Gobernador provisional, auxiliado por el poder central, ha establecido el régimen constitucional.

¿Es esto intervenir en la soberanía del Estado? Hemos dicho que los Estados, *libres y soberanos* en lo que ve á su régimen interior, no son independientes, sino que *están unidos* en una federación establecida según los principios de la ley fundamental (artículo 40) y que deben estar organizados bajo la forma de Gobierno republicano, representativo, popular (artículo 109), luego si dentro de ellos no hay un régimen político ó este régimen es opuesto á las instituciones establecidas por la ley fundamental, la Federación tiene pleno derecho de exigir que, en obediencia de la ley suprema, se organicen,

y que esta organización sea la prescrita por la Constitución. Sólo al pueblo le es concedido el derecho de alterar ó modificar la forma de su Gobierno (artículo 39), es decir, al pueblo mexicano, á la Nación entera, según las reglas establecidas para llevar á cabo cualquiera reforma constitucional. Verdad que en este último caso se afecta el interés de los Estados, pero está afectado de la misma manera el interés popular, el interés de la Nación: y de aquí depende que cualquiera alteración en la forma del Gobierno pertenezca, de derecho, al cuerpo político en general.

Si en un Estado desaparecen los poderes locales, poderes que forman su Gobierno, se rompe el equilibrio federal, no existe entre las entidades federativas una perfecta igualdad; y en semejante caso hay la urgente, la ineludible necesidad de la reorganización. La Nación en general puede seguir marchando con sus instituciones en su régimen interior y tener completa personalidad en sus relaciones exteriores, pero el interés federal está herido; y como dentro del Estado en donde ya no hay Poder Ejecutivo ni Legislativo, no existe autoridad que tenga el derecho de convocar á nuevas elecciones, sólo la Federación puede y debe tener la facultad de hacer que el Estado se reorganice y vuelva á entrar en el camino constitucional. Siendo el Senado la Cámara que representa el elemento federativo á el toca, como deber supremo, obrar en los términos de la presente fracción

• Hecha la declaración respectiva, el Ejecutivo que tiene el conocimiento práctico de las personas y de la localidad, es quien debe nombrar el gobernador provisional, y para prevenir todo peligro de favoritismo ó de miras bastardas, la Constitución ha limitado esa facultad, disponiendo que el nombramiento se sujete á la ratificación del Senado, y en su receso presentarse a la aprobación de la Comisión permanente. Con el mismo pensamiento de evitar peligros ó intrigas, el legislador dispuso que el gobernador provisional no pueda ser electo gobernador constitucional en las elecciones que él convoque, las que deberán hacerse conforme a las practicas constitucionales del Estado. Esta convocatoria no debe tener más dilación que la necesaria para que se restablezca el orden pú-

blico, es decir, que tan luego como exista la paz, el pueblo del Estado debe elegir á sus representantes.

VI.—Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado ó cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional mediando un conflicto de armas. En este caso, el Senado dictará la resolución, sujetándose á la Constitución general de la República y á la del Estado.

La ley reglamentaria el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

Esta es acaso una de las más importantes facultades del Senado. Cuando la controversia es entre dos Estados y no reviste el carácter de una cuestión meramente política, conoce de ella el más alto tribunal de justicia, pero cuando dos poderes en el mismo Estado luchan entre sí, ese combate tiene que ser una lucha de partido, lucha que á las claras perturba el régimen federal.

De aquí que sea el Senado la autoridad que dirima esa contienda. Si ella es pacífica entre dos ó los tres poderes, fácil es que la razón ó el patriotismo de los contendientes basten a terminarla, principalmente si uno de ellos lleva la cuestión á la Cámara que representa los Estados. Entonces la resolución de ésta viene á dar fin a la contienda y se restablecerá la armonía; pero si alguna de las partes no se somete á la decisión, y si exacerbados los ánimos, se llega á un conflicto de armas, hay que considerar dos extremos. Si no se interrumpe el orden constitucional, la Legislatura podrá pedir y obtener el auxilio federal, y en caso de no estar reunida, podrá concederse ese auxilio al Ejecutivo; pero si una Legislatura, ó en su caso el Ejecutivo, no son poderes legítimos, entonces el Senado toca resolver sobre este importante y á veces difícil punto. Su declaración podrá ser en el sentido, ora de que han desaparecido el Legislativo y Ejecutivo del Estado, y ya hemos visto cuál debe ser entonces la resolución, ora que uno de los poderes contendientes es el legítimo, y entonces el Ejecutivo federal sabrá legalmente á quien debe impartir su auxilio.

A fin de resolver el antagonismo sin herir la soberanía del Estado y no obstante hacer efectivos los principios constitucionales, el Senado debe estudiar el asunto controvertido, antes de pronunciar su fallo, á la luz de los preceptos de la Constitución general, y conforme á las reglas de la Constitución particular del Estado.

Cualquiera ve que el Senado debe actuar en esta materia en su carácter de Cámara federal, pero no está por demás decir que la edad de los senadores, su aljamiento de las cuestiones de partido, la herencia de tradiciones que guarda en sí mismo, circunstancias que caracterizan á esa corporación, son otras tantas prendas de prudencia y de justificación que redonde el país para tener confianza en sus decisiones.

La ley reglamentaria de esta facultad y de la anterior no ha sido aún expedida, pero entre tanto, el Senado ha obrado en los casos ocurrientes, con el espíritu moderador que hemos indicado.

VII — Enjirse en juicio de sentencia conforme al artículo 105 de la Constitución — Nos reservamos á explicar esta fracción para cuando hablemos de los casos de responsabilidad de los funcionarios públicos.

C — Cada una de las Cámaras, puede sin la intervención de la otra

I. Dictar resoluciones económicas relativas á su régimen interior.

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

III. Nombrar los empleados de su Secretaría y hacer el reglamento interior de la misma

IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias, con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros

Los asuntos á que se refiere este último inciso son enteramente económicos y basta exponerlos para que se comprenda su conveniencia.

PARRAFO CUARTO

DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE.

ARTICULO 73

Durante los recesos del Congreso de la Unión, habrá una Diputación permanente, compuesta de un diputado por cada Estado y Territorio, que nombrará el Congreso la víspera de la clausura de sus sesiones

ARTICULO 73 REFORMADO.

Durante los recesos del Congreso habrá una Comisión permanente compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serán diputados y catorce senadores nombrados por sus respectivas Cámaras, la víspera de la clausura de las sesiones (1).

ARTICULO 74

Las atribuciones de la Diputación permanente son las siguientes

I Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el art 72, fracción XX

II Acordar por sí sola, ó á petición del Ejecutivo, la convocación del Congreso á sesiones extraordinarias

III reformada Acordar por sí ó á propuesta del Ejecutivo, oyendolo en el primer caso, la convocatoria del Congreso, ó de una sola Cámara, á sesiones extraordinarias siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes La convocatoria señalará el objeto ó objetos de las sesiones extraordinarias (2)

III Aprobado en su caso los nombramientos a que se refiere el artículo 85, fracción III

IV. Recibir el juramento al Presidente de la Republica y á los ministros

(1) Reforma de 13 de Noviembre de 1874

(2) Reforma de 13 de Noviembre de 1874.

de la Suprema Corte de Justicia, en los casos prevenidos por esta Constitución.

V. Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, á fin de que la Legislatura que sigue tenga desde luego de qué ocuparse

Varios son los objetos que la Constitución se propuso al establecer la Comisión permanente: mantener las tradiciones legislativas, dar impulso á los trabajos de las Secretarías, preparar las labores á que haya de dedicarse el Congreso en el período siguiente de sus sesiones, y principalmente proveer á medidas urgentes y extraordinarias en la administración pública que, como hemos explicado, no deben quedar á la libre acción del Ejecutivo. La naturaleza de todos estos asuntos demuestra la necesidad de que la comisión se componga de diputados y senadores, habiéndose escogido un número impar que aproximativamente dé el resultado de un representante ó senador por cada uno de los Estados, Distrito Federal y Territorios. Si el número fuese par, podría suceder que se empataran frecuentemente las votaciones.

Entre las atribuciones de la Comisión permanente está la de convocar á sesiones extraordinarias al Congreso ó á una sola de las Cámaras, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, ya sea que la convocatoria se haga á solicitud del Ejecutivo, ó por creerse necesaria la misma Comisión y entonces debe oír la opinión del Presidente de la República.

La reforma impuso, además, otra limitación en cuanto á la convocatoria, la de señalar el objeto ó objetos de las sesiones extraordinarias, fuera de cuyo estudio y resolución de nada más pueden ocuparse en ese período las Cámaras legisladoras. La diversa índole de los asuntos que pueden tratarse en ellas, explica la facultad de la Comisión permanente de convocar á ambas Cámaras ó á una sola.

Puede ser urgente el nombramiento de los funcionarios á que se refiere la fracción III, y á fin de obviar el perjuicio de esperar que el Congreso esté reunido, la Comisión permanente está facultada para aprobar dichos nombramientos, así como lo está para recibir la protesta del Presidente de la Re-

pública y de los Ministros de la Suprema Corte, cuando al entrar á desempeñar sus funciones se hallen en receso las Cámaras, pues respecto del primero habría el peligro de que, aunque por corto tiempo, quedase acéfalo el Gobierno, y por lo tocante á los segundos que no estuviere expedita la Corte para la administración de justicia.

Se encarga también á la Comisión permanente el deber de dictaminar en todos los asuntos que hayan quedado pendientes en el período anterior, á fin de que desde luego tenga en qué ocuparse la próxima legislatura y no se demore el despacho de los negocios.

Por último, aunque no especificadas en este párrafo, la Comisión permanente tiene además las facultades que le señala el artículo 29 sobre suspensión de garantías, el 81 para conceder permiso al Presidente de la República a fin de que pueda separarse del lugar de la residencia de los Poderes Federales, y el 95 para calificar y admitir la renuncia que de su encargo hagan los individuos de la Suprema Corte de Justicia, cuando el caso sea urgente y no dé tiempo de esperar la reunión del Congreso.

SECCION II

DEL PODER EJECUTIVO.

ARTICULO 75

Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Union, en un solo individuo que se denominara "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"

La acción eficaz y la buena dirección de los asuntos públicos de todo país depende, en la mayor parte, de la autoridad que se confía al Ejecutivo. Si se le conceden grandes poderes, puede invadir la esfera de los otros departamentos en que se deposita el ejercicio de la soberanía, si por temor al despotismo se le señalan pocas y restringidas atribuciones pueda caer en la debilidad y hasta en la inacción.

Debe, por lo tanto, buscarse un justo medio, el que sea adecuado puramente á la naturaleza de la institución, según lo vimos al estudiar el artículo 50, que trata de la división de los poderes, facultades expresas y limitadas para cada uno de estos, pero completa esfera de acción en su movimiento. Así lo hace la Constitución cuando, al depositar en el Presidente de la República el Supremo Poder Ejecutivo le marca una á una sus atribuciones y deberes, dejándole plena libertad para proveer en la esfera administrativa á la exacta observancia de las leyes.

Algunos, aunque pocos publicistas, han creído ser más conveniente que este alto poder sea ejercido por un consejo de ministros, como se ha hecho en Suiza, ó por una reunión pequeña de individuos, como los dos Cónsules en Roma, ó los

tres que estableció en Francia la Constitución del año VIII; pero aparte de que la historia nos demuestra que el gobierno constituido de esta manera no ha podido subsistir, ó por su ineficacia ó porque conduce á la dictadura, se comprende que la ejecución de las leyes debe ser el resultado de un solo pensamiento y el efecto de la unidad de acción. Y si además, tenemos presente que el sistema de gobierno que establece nuestra Constitución, es de responsabilidad para funcionarios y empleados, encontraremos una razón más para que ese encargo se deposite en un solo individuo, porque así es más fácil hacer patente la responsabilidad y exigirla, siquiera sea en el terreno de la opinión pública.

Mas no porque la Constitución diga que se deposita el ejercicio del poder Ejecutivo en un solo individuo, se ha de entender que el Presidente de la República habrá de dirigir por sí solo todas las funciones de su encargo. Él es la cabeza de ese departamento del Gobierno, el centro de la acción ejecutiva, y él y sólo él es, en último resultado, responsable ante el pueblo de la debida ejecución de las leyes. Esta debe confiarse necesariamente á los Secretarios de Estado en primer término, y en segundo á numerosos empleados de diversa categoría, pero en esta parte de la política nacional, todos ellos dependen del Supremo Magistrado, son responsables para con él de cada uno de sus actos, son los instrumentos y medios de que se vale para desempeñar las funciones administrativas.

Y son tan importantes las consideraciones sobre la política del Presidente de la República, que por sí mismas explican también la facultad que tiene de intervenir en la fracción de las leyes por medio de las observaciones que hace, conforme á la fracción O del art. 71 de la Constitución. Si á pesar de ellas insisten las Cámaras en que el proyecto sea ley ó decreto, el Presidente deberá ejecutar fielmente esa disposición legislativa, y su resultado demostrará si es ó no buena la política que sigue, pues si la ley es mala, sus defectos resaltarán en la ejecución, y con ellos la necesidad de derogarla; si es buena, el pueblo habrá tenido ocasión de juzgar de las dotes administrativas del hombre que elevó á la primera Magistratura.

El artículo dice que el Poder Ejecutivo de la *Unión* se deposita en el Presidente de los *Estados Unidos Mexicanos*, lo que implica el carácter eminentemente *federal* de este alto funcionario.

ARTICULO 76.

La elección del Presidente será indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto en los términos que disponga la ley electoral

La importancia que, tanto en el interior como en las relaciones extranjeras, asume el Poder Ejecutivo de un pueblo, da á su elección ó nombramiento un carácter tan lleno de interés y tan disputado por los partidos, que puede decirse que esa elección ó nombramiento son los que demandan un sistema más meditado y eficaz

Para los que profesan los principios más avanzados de la democracia, la elección del Presidente debería hacerse directamente por todos los ciudadanos, debiendo ser su resultado la expresión genuina de la voluntad nacional, y de esta manera, dicen, recaería siempre el nombramiento en hombres de prestigio y popularidad. Otros opinan que las Cámaras deberían hacer la elección para que el Presidente siguiera la política parlamentaria, y, dada entonces la mayor aptitud de los electores, el nombramiento recaería, casi siempre, en hombres de Estado. Si la elección fuese directa, es seguro que, tratándose de un nombramiento de tanta importancia y tan codiciado por los ambiciosos, se producirían luchas violentas y desastrosas, la intriga y el espíritu de partido cerrarían los ojos á toda noble virtud y patriotismo, no siendo raro el caso en que el pueblo se dejase arrastrar por el falso prestigio de un politicastro audaz ó afortunado. Si el Congreso hiciera el nombramiento del Presidente, se violaría de hecho la garantía política de la división de los poderes, porque el personal del Ejecutivo quedaría entonces bajo la dependencia de la mayoría parlamentaria, haciéndose ineficaz el remedio de la responsabilidad

Siendo nuestra forma de gobierno la de una República democrática y representativa, bajo el principio de que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, es claro que la Constitución fue consecuente consigo misma haciendo depender del sufragio popular el nombramiento del Presidente de la República. El sistema de elección indirecta en primer grado, esta de acuerdo con la forma representativa adoptada, y aleja los inconvenientes que hemos señalado para la elección directa, y que el escrutinio sea secreto, tiende á dar mayor libertad é independencia á los electores.

En la América del Norte la elección del Presidente se hace por personas elegidas para sólo ese efecto, siendo en cada Estado su número igual al de los diputados y senadores que envía al Congreso general, no pudiendo ser electores los individuos de las Cámaras ni empleado alguno federal.

Desde luego se ve que no siendo los electores del Presidente los mismos que los que hacen la elección de diputados, no entran en juego los elementos que cada aspirante á diputado hace mover en las elecciones de distrito: se disciplina la lucha de partidos, y es más difícil sorprender al pueblo con el falso y pasajero prestigio de un ambicioso. Y teniéndose en cuenta, además, la base que sirve en cada Estado para el número de los electores, se comprenderá que en ese movimiento del sufragio entra en mucho el elemento federal.

Entre nosotros la elección de Presidente se hace por los mismos electores de los diputados, senadores y magistrados de la Suprema Corte de Justicia (si esta elección concurre con las otras), y sólo en el caso del nombramiento de interino ó sustituto, intervienen los individuos de ambas Cámaras, haciendo ellos la elección.

ARTÍCULO 77

Para ser Presidente se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de verificarse la elección.

Dada la importancia del puesto que desempeña el Presidente, hay que rodear su nombramiento de todos aquellos requisitos que forman en su conjunto una opinión fundada de que el nombrado no pondrá en peligro la independencia, el honor, las instituciones, ni los intereses de la República. Debe ser ciudadano, porque así reunirá la condición de mexicano y de tener un modo honesto de vivir, y debe haber nacido en el país, porque este requisito impide el peligro de que extranjeros ambiciosos intriguen para llegar á aquel puesto, y cierra la puerta, dice Kent (1), á todas las maquinaciones extrañas, que pudieran ponerse en juego para desmoralizar al pueblo, traficar ó encender una guerra, como con tanta frecuencia y de una manera tan fatal ha sucedido en las monarquías electivas de Alemania, Polonia y en el Pontificado de Roma. Además, es de presumirse siempre que hay más patriotismo en el que ha nacido en el país que en el que habiendo nacido en el extranjero venga después á naturalizarse en México. La edad de treinta y cinco años es bastante para que el candidato tenga en su favor la presunción de la experiencia en los negocios públicos y para que sea conocido en su conducta civil y privada. No ha de pertenecer al estado eclesiástico, por los motivos que hemos expuesto al hablar de los requisitos para la elección de diputados y senadores, que en este caso son de mayor peso, por el carácter de las funciones ejecutivas, como son, por ejemplo, las que se refieren al ramo de guerra.

La condición de residencia en el país por parte del can-

(1) Comentarios á la Constitución de los Estados Unidos.

didato, tiene por objeto que sus conciudadanos hayan tenido oportunidad de conocer perfectamente sus principios y su aptitud, y además para que el haya podido formar sus hábitos de respeto y obediencia á las leyes y de amor al bien público, esa residencia debe ser actual al verificarse la elección, para alejar el temor de que el electo haya podido celebrar compromisos con el país extranjero en que resida, y para evitar en caso de que demore su regreso, que haya afealdía en el gobierno.

R. el
ARTICULO 78

El Presidente entrará a ejercer sus funciones el primero de Diciembre y durará en su encargo cuatro años.

ARTICULO 73 REFORMADO (1)

El Presidente entrará a ejercer su encargo el primero de Diciembre y durará en el cuatro años, no pudiendo ser reelecto para el periodo inmediato, ni ocupar la Presidencia por ningún motivo sino hasta pasados cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones.

IDEM REFORMADO (2)

El Presidente entrará a ejercer su encargo el primero de Diciembre, y durará en el cuatro años, pudiendo ser reelecto para el periodo constitucional inmediato, pero quedará inhabil en segunda para ocupar la Presidencia por nueva elección, á no ser que hubiesen transcurrido cuatro años contados desde el día en que cesó en el ejercicio de sus funciones.

IDEM ULTIMAMENTE REFORMADO (3).

El Presidente entrará a ejercer sus funciones el primero de Diciembre, y durará en su encargo cuatro años.

La circunstancia de haberse reformado tres veces este ar-

(1) Ley de 5 de Mayo de 1878

(2) Ley de 21 de Octubre de 1887

(3) Ley de 20 de Diciembre de 1890. Esta reforma no hizo más que restablecer textualmente el artículo 78 primitivo.

ción lo indica bastante que su contenido ha sido en México una de las cuestiones de más difícil solución. Con poco que meditemos, se comprenderá que la gravedad de este asunto determina precisamente cuán necesario es marcar una regla fija en el principio, porque las vacilaciones y frecuentes reformas en esta clase de asuntos, tienen en constante lucha á los partidos y se prestan á intrigas y alarmas. La cuestión es ó huir de la tiranía, ó no aprovechar los servicios de un ilustre ciudadano cuya buena reputación levante el crédito nacional, ó cuyas buenas dotes administrativas abran nuevas vías de progreso á la Nación. Por regla general, los hombres que se perpetúan en el poder adquieren el hábito del mando, y difícilmente se resignan á perderlo. Su alta posición política les facilita rodearse de un numeroso cuadro de empleados en toda la extensión del territorio, cuyo nombramiento ha dependido de él, recayendo en partidarios y amigos personales que no han de resolverse á perder sus puestos ó su influencia, y que ocurrirán á todos los medios para lograr una reelección indefinida. En cambio, si el periodo presidencial es corto,—y lo es indudablemente el de cuatro años—un hombre de Estado, de energía y patriotismo dejara el poder acaso cuando precisamente esté planteando una importante mejora o desarrollando un hábil y beneficioso plan de administración pública, ó cuando su permanencia en el sea prenda de útiles y amistosas relaciones con el extranjero; cuando su prestigio sea indispensable tal vez para el mejor éxito en una guerra internacional, ó cuando, por último, sea garantía de paz en el interior y de confianza en el exterior. Si el hombre que ha subido á la presidencia no posee dotes administrativas ó tiene vicios que lo hacen indigno de aquel alto puesto, entonces el periodo de cuatro años, bien largo por cierto en este caso, correrá como una triste experiencia para la Nación, pero correrá por una sola vez.

El artículo primitivo establecía la reelección indefinida, porque los constituyentes creyeron que esta libertad satisfacía más á los principios democráticos, dejando al buen juicio del pueblo que pueda mantener por mucho tiempo en el poder al hombre que siga prestando garantías de gobernar bien el país,

ó porque su permanencia en la primera magistratura se imponga como una necesidad en virtud de circunstancias especiales. «La buena democracia conserva á sus gobernantes cuando son verdaderos guías de la opinion pública y fieles servidores de la Nación,» dice con mucho acierto el distinguido publicista belga, Mr. de Laveleye. Así es que la última reforma esta justificada

ARTÍCULO 79

En las faltas temporales del Presidente de la Republica, y en la absoluta, mientras se presenta el nuevamente electo, entrará á ejercer el poder el Presidente de la Suprema Corte de Justicia

ARTÍCULO 79 REFORMADO (1)

En las faltas temporales del Presidente de la Republica, y en la absoluta, mientras se presenta el nuevamente electo, entrará á ejercer el Poder Ejecutivo de la Unión el ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente ó Vicepresidente del Senado ó de la Comisión Permanente en los períodos de receso, durante el mes anterior a aquel en que ocurran dichas faltas.

A —El presidente ó Vicepresidente del Senado y de la Comisión Permanente no podrán ser reelectos para esos cargos, sino después de un año de haberlos desempeñado

B —Si el período de sesiones del Senado ó de la Comisión Permanente comienza en la segunda quincena de un mes, las faltas del Presidente de la Republica serán cubiertas por el presidente ó Vicepresidente que haya funcionado en el Senado ó en la Comisión Permanente durante la primera quincena del propio mes

C.—El Senado y la Comisión Permanente renovarán, el día ultimo de cada mes, su presidente y Vicepresidente. Para estos cargos, la Comisión Permanente elegirá alternativamente, en un mes dos Diputados, y en el siguiente dos Senadores

D —Cuando la falta del Presidente de la Republica sea absoluta, el funcionario que entre á substituirlo constitucionalmente, deberá expedir, dentro del término preciso de quince días, la convocatoria para proceder á nueva elección que se verificará en el plazo de tres meses, y con arreglo á lo dis-

(1) Ley de 3 de Octubre de 1882

puesto en el artículo 76 de esta Constitución. El Presidente interino no podrá ser electo propietario en las elecciones que se verifiquen para poner fin a su interinato.

E—Si por causa de muerte ó cualquier otro motivo no pudiesen de un modo absoluto substituir al Presidente de la República los funcionarios á quienes, correspondía, según estas reformas, lo substituirá en los términos prevenidos, el ciudadano que haya sido presidente ó Vicepresidente en ejercicio del Senado ó de la Comisión Permanente, en el mes anterior al en que ellos desempeñaron estos oficios.

F—Cuando la falta absoluta del Presidente de la República ocurra dentro de los seis meses últimos del periodo constitucional, terminará éste el funcionario que substituya al Presidente.

G—Para ser presidente ó Vicepresidente del Senado ó de la Comisión Permanente, se necesita ser ciudadano mexicano por nacimiento.

H—Si la falta del Presidente de la República ocurriese cuando estén funcionando á la vez la Comisión Permanente y el Senado en sesiones extraordinarias, entrará á suplirla el Presidente de la Comisión en los términos señalados en este artículo.

I—El Vicepresidente del Senado ó de la Comisión Permanente entrarán á desempeñar las funciones que este artículo les confiere, en las faltas absolutas, del presidente del Senado ó de la Comisión Permanente, y en las temporales, sólo mientras dure el impedimento.

J—El Presidente nuevamente electo entrará á ejercer sus funciones á más tardar sesenta días después del de la elección. En caso de no estar reunida la Cámara de Diputados, será convocada á sesiones extraordinarias para hacer la computación de votos dentro del plazo mencionado.

ARTÍCULO 79 ULTIMAMENTE REFORMADO (1)

Art 79 —1 En las faltas absolutas del Presidente, con excepción de la que proceda de renuncia, y en las temporales, con excepción de la que proceda de licencia, se encargará desde luego del Poder Ejecutivo el Secretario de Relaciones Exteriores, y si no lo hubiere ó estuviere impedido, el Secretario de Gobernación.

II. El Congreso de la Unión se reunirá en sesión extraordinaria al día siguiente, en el local de la Cámara de Diputados, con asistencia de más de la mitad del número total de los individuos de ambas Cámaras, fungiendo la Mesa de la Cámara de

(1) Ley de 24 de Abril de 1896

Diputados. Si por falta de quorum ú otra causa no pudiere verificarse la sesión, los presentes compelerán diariamente á los ausentes conforme á la ley, á fin de celebrar sesión lo más pronto posible.

III. En esta sesión se elegirá Presidente sustituto por mayoría absoluta de los presentes y en votación nominal y pública; sin que pueda discutirse en ella proposición alguna, ni hacerse otra cosa que recoger la votación, publicarla, formar el escrutinio y declarar el nombre del electo.

IV. Si ningún candidato hubiere reunido la mayoría absoluta de los votos, se repetirá la elección entre los dos que tuvieron mayor número, y quedará electo el que hubiere obtenido dicha mayoría. Si los competidores hubieren tenido igual número de votos y al repetirse la votación se repitiese el empate, la suerte decidirá quién deba ser el electo.

V. Si hay igualdad de sufragios en más de dos candidatos entre ellos se hará la votación; pero si hubiere al mismo tiempo otro candidato que haya obtenido mayor número de votos, se le tendrá como primer competidor, y el segundo se sacará por votación de entre los primeros.

VI. Si no estuviere en sesiones el Congreso, se reunirá sin necesidad de convocatoria el 14º día siguiente al de la falta, bajo la dirección de la Mesa de la Comisión Permanente que esté en funciones, y procederá como queda dicho.

VII. En caso de falta absoluta por renuncia del Presidente, el Congreso se reunirá en la forma expresada para nombrar el sustituto, y la renuncia no surtirá sus efectos sino hasta que quede hecho el nombramiento y el sustituto preste la protesta legal.

VIII. En cuanto á las faltas temporales, cualquiera que sea su causa, el Congreso nombrará un Presidente interino, observando el mismo procedimiento prescripto para los casos de falta absoluta. Si el Presidente pidiere licencia, propondrá al haciente al ciudadano que deba reemplazarlo, y concedida que sea no comenzará á surtir sus efectos sino hasta que el interino haya protestado, siendo facultativo por parte del Presidente hacer ó no uso de ella ó abreviar su duración. El interino ejercerá el encargo tan sólo mientras dure la falta temporal.

La solicitud de licencia se dirigirá á la Cámara de Diputados, la cual la pasará inmediatamente al estudio de su comisión respectiva, citando á la vez á la Cámara de Senadores para el siguiente día ó sesión extraordinaria del Congreso, ante quien dicha comisión presentará su dictamen. La proposición con que este dictamen concluya, en caso de ser favorable, comprenderá en un sólo artículo de decreto, que se resolverá por una sola votación, el otorgamiento de la licencia y la aprobación del propuesto.

IX. Si el día señalado por la Constitución no entrare á ejercer el cargo de Presidente el elegido por el pueblo el Congreso nombrará desde luego Presidente interino. Si la causa del impedimento fuere transitoria, el interino cesará en las funciones presidenciales cuando cese dicha causa y se presente á desempeñar el cargo el Presidente electo. Pero si la causa fuere de aquellas que producen imposibilidad absoluta, de tal manera que el Presidente electo no pudiere entrar en ejercicio durante el cuatrienio, el Congreso despues de nombrar al Presidente interino, convocará sin dilación á elecciones extraordinarias. El Presidente interino cesará en el cargo tan luego como proteste el nuevo Presidente electo, quien terminará el período constitucional. Si la acefalia procediere de que la elección no estuviere hecha ó publicada el 1º de Diciembre, se nombrará también Presidente interino, el cual desempeñará la Presidencia mientras quedan llenados esos requisitos y protesta el Presidente electo.

X Las faltas del Presidente sustituto y las del interino se cubrirán también de la manera prescrita, salvo respecto del segundo, el caso de que el Presidente Constitucional temporalmente separado vuelva al ejercicio de sus funciones.

El presente artículo ha sufrido también varias reformas, porque la Vicepresidencia de la República ha sido otra de las cuestiones de difícil solución entre nosotros. El método primitivo de suplir las faltas del Presidente era el de que entrara á ejercer el Poder Ejecutivo el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, con lo que notoriamente se violaba el objeto del artículo 50, que consagra la división de poderes. El Congreso Constituyente adoptó aquel medio, huyendo del peligro tantas veces realizado en el país de que el Vicepresidente de

la República se convirtiese en un conspirador constante contra el Presidente, pero al designar al de la Suprema Corte como sustituto legal de aquel, no sólo aceptó los inconvenientes gravísimos anexos á la Vicepresidencia, sino que los exageró invistiendo á dicho funcionario del doble poder de ser el jefe del departamento judicial y del político, suma de influencia de que carecieron los antiguos Vicepresidentes de la República, pues en efecto, lejos de evitarse el peligro de que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia asumiese el papel de perpetuo rival del de la República, nuestra historia nos refiere que aquellos funcionarios fueron el alma de las conspiraciones y hasta jefes de la revolución armada.

La reforma se hizo apremiante y el undécimo Congreso General la llevo á cabo en los terminos de la ley de 3 de Octubre de 1882. Aunque no llegó á darse el caso de que en virtud de esa reforma se nombrase sustituto al Presidente de la República, la opinion pública no la aceptaba por el temor de ver ocupada la Primera Magistratura del país por una persona inepta ó por lo menos desconocida.

El temor de una acesalia en el Gobierno hacía cundir la alarma en todos los ámbitos del país y cuantos por cualquier interes político o de otra naturaleza se preocupan de la cosa pública, se afanaron en inventar medios para evitar el mal, ideando diversos proyectos de Vicepresidencia.

En los Estados Unidos, en donde el Vicepresidente ha desempeñado siempre su encargo en los terminos legales sin crear obstaculos serios al Presidente, una ley constitucional provee el caso de que falten ambos funcionarios y señala para suplir sus faltas en el orden siguiente y mientras no cesa el impedimento de aquellos ó no se hace nueva elección, al Secretario de Estado, al del Tesoro, al de Guerra, al Procurador General, al Administrador General de Correos, al Secretario de Marina ó al del interior. Se comprende que en semejante crisis y por el perentorio y corto tiempo que dura el que podríamos llamar interregno éntre a desempeñar el poder ejecutivo un miembro del Gabinete, pues es de suponerse fundadamente que posee los hilos de la administración y puede seguir desarrollando el programa propuesto.

también en que es preferible mantener en el poder al sustituto del Presidente á afrontar la agitación y á erogar los dispendiosos gastos que originan las frecuentes elecciones.

ARTICULO 81

El cargo de Presidente de la Unión sólo es renunciable por causa grave, calificada por el Congreso, ante quien se presentará la renuncia.

Al explicar la fracción A, inciso II del artículo 72 reformado vimos que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados calificar y decidir sobre la renuncia del Presidente de la República, y al ocuparnos del artículo 79, también reformado, hallamos en la fracción VII, que aceptada la renuncia se reunirán las dos Cámaras para nombrar al sustituto ó interino. Nos referimos á los respectivos comentarios por toda explicación del presente artículo.

ARTICULO 82

Si por cualquier motivo, la elección de Presidente no estuviere hecha y publicada para el 1° de Diciembre, en que debe verificarse el reemplazo, ó el electo no estuviere pronto á entrar en el ejercicio de sus funciones, cesará sin embargo el antiguo, y el Supremo Poder Ejecutivo se depositará interinamente en el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

IDEM REFORMADO (1)

Si por cualquier motivo la elección de Presidente no estuviere hecha y publicada para el 1° de Diciembre, en que debe verificarse el reemplazo ó el electo no estuviere pronto á entrar en el ejercicio de sus funciones, cesará sin embargo el antiguo, y el Supremo Poder Ejecutivo se depositará interinamente en el funcionario á quien corresponda, según lo prevenido en el artículo 79 reformado de esta Constitución.

(1) Reforma de 8 de Octubre de 1882.

R

IDEM REFORMADO (1)

Art 82.—Tanto para ser Presidente sustituto como para ser Presidente interino son indispensables los requisitos que exige el artículo 77.

La materia contenida en el artículo 82 primitivo y en su reforma de 3 de Octubre de 1882 está ya reglamentada en el 79 reformado. El presente trae una idea nueva y basta su lectura para que se comprendan su necesidad y conveniencia. En efecto, al respecto del Presidente electo por el pueblo se consideran necesarias las condiciones que señala el artículo 77, no hay razón para dispensarlas al que es nombrado por las Cámaras, pues en ambos casos son idénticas las funciones é igual el carácter de quienes desempeñan el Poder Ejecutivo.

R

ARTICULO 83

El Presidente, al tomar posesión de su encargo, jurará ante el Congreso, y en su receso ante la Diputación Permanente bajo la fórmula siguiente: *Juro desempeñar leal y patrióticamente el encargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la Constitución y mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión.*

EL MISMO ARTICULO REFORMADO POR LA LEY
DE 24 DE ABRIL DE 1896.

Art. 83.—El Presidente al tomar posesión de su encargo protestará ante el Congreso bajo la forma que sigue:

“Protesto desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; guardar y hacer guardar sin reserva alguna la Constitución de 1857, con todas sus adiciones y reformas, las leyes de Reforma y las demás que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión.

(1) Ley de 24 de Abril de 1896.

Queda exceptuado de este requisito el Secretario del Despacho que se encargue provisionalmente, en su caso, del Poder Ejecutivo.

El juramento fué sustituido con la protesta por las adiciones y reformas de 25 de Septiembre de 1873, y se presta según la fórmula decretada en 4 de Octubre del mismo año.

Este acto significa el solemne compromiso que contrae para con la Nación el jefe Supremo del Estado, de obedecer y hacer obedecer las leyes y de seguir en su ejecución una política franca y patriótica, procurando el bienestar público

Decretada la tolerancia de cultos, si el juramento subsistiese, vendría á ser obstáculo para que un hombre de cualquiera religión se viese obligado á aceptar una fórmula que no estuviera de acuerdo con sus creencias

Fíjese la atención en los términos de la protesta, que ratifican nuestra opinión de que el Presidente de la República tiene el doble carácter de Jefe Supremo de la Nación, considerada esta palabra como sinónimo de pueblo, y de Primer Magistrado de esa misma nación, compuesta de Estados, bajo la forma de República federativa. Con efecto, esta vez más, la Constitución lo llama *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, y al desempeñar su encargo debe mirar en todo por el bien y prosperidad de la *Unión*.

Con frecuencia lo llama también la Constitución *Presidente de la República*, y bajo esta denominación creemos que debe conocerse en nuestras relaciones internacionales, cuando actúa en nombre de la Nación Mexicana.

La excepción que se hace de los Secretarios de Estado ha de fundarse simplemente en el hecho de haber prestado ya la protesta al entrar al desempeño de sus funciones como miembros del Gabinete.

A.

ARTICULO 84.

El Presidente no puede separarse del lugar de la residencia de los poderes federales, ni del ejercicio de sus funciones, sin motivo grave calificado por el Congreso, y en sus recessos por la Diputación Permanente

La última parte del artículo está reformada por la fracción A inciso II del artículo 72, siendo facultad de la Cámara de Diputados la que aquí se menciona como perteneciente al Congreso.

Demasiado sencilla es la explicación de este artículo. Si el Presidente se separara del lugar de su residencia o del ejercicio de sus funciones, se suspendería ó se entorpecería la marcha de los negocios públicos. Este mal podría ser menor ó irremediable cuando la ausencia del Presidente estuviese motivada por algún servicio importante de la administración, ó por razones de salud. En el primer caso, su ausencia de la Capital se haría necesaria para el desempeño mismo de sus deberes; en el segundo sería llegada la oportunidad de que lo sustituyera el funcionario á quien con este objeto llama la ley.

ARTICULO 85.

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, promoviendo en la esfera administrativa á su exacta observancia

Para que la ley surta sus efectos, es preciso que sea conocida de todos. Este conocimiento ha de ser general no pudiendo exigirse que sea individual, porque no sería posible que los encargados de dar á conocer la ley pudiesen ir refiriendo su contenido á cada uno de los habitantes del país, y porque, no siendo la ley más que un medio de que los ciudadanos cumplan con sus deberes, reclamen un derecho ú observen una regla de conducta entre sí ó con las autoridades esta-

blecidas, esta en el interés de todos adquirir aquel conocimiento. El deber del Gobierno consiste, pues, en publicar la ley.

Pero no basta que una ley se publique: es preciso que los ciudadanos tengan la conciencia de que es auténtica y que dimana del Poder Legislativo

Ahora bien, como el Poder Legislativo se compone de un gran número de diputados y senadores que se renuevan constantemente, y como, aunque cada una de las Cámaras tiene su Presidente y Secretarios y las funciones de estos son más bien económicas, es preciso que haya una autoridad suprema, conocida de todos, que certifique la autenticidad de la ley y haga su publicación. Nadie mejor que el Presidente de la República reúne las condiciones para producir ese efecto, empeñando en él su autoridad suprema

Algunos confunden la promulgación de la ley con su publicación. Nuestra Ley Suprema no incide en ese error. Encarga al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que promulgue y ejecute las leyes federales en la ancha esfera de su acción ejecutiva. La promulgación es el acto por medio del cual el Ejecutivo demuestra la existencia de la ley y manda se le de el debido cumplimiento. La publicación consiste en dar á conocer á los habitantes del país la ley y su promulgación

Entre nosotros la publicación se hace conforme á la circular de 16 de Agosto de 1867, insertando en el *Diario Oficial* las leyes, decretos y demás disposiciones federales. Estos documentos llevan las firmas que hacen auténtica la promulgación. Lo mismo hacen los gobernadores, como agentes de la Federación, disponiendo que se inserten en los periódicos oficiales respectivos las leyes que reciben del gobierno general. De este modo, sirviendo de vehículo la prensa, la ley recorre en pocos días la extensión del territorio nacional. Sin embargo, para su mayor publicidad, los Gobernadores de los Estados, el del Distrito Federal, los Jefes políticos de los Territorios y los Ayuntamientos, mandan fijar ejemplares de la ley en los parajes más públicos en las respectivas localidades.

Está confiada también al Presidente la ejecución de las

leyes, sobre cuyo particular hemos expuesto ya la doctrina respectiva en algunos de los artículos anteriores. Aquí sólo diremos que esa ejecución se refiere á las leyes de interés público, á las que se relacionan con la buena administración, en suma, á ese cuerpo de disposiciones que se llama derecho administrativo. La aplicación de las leyes á casos particulares, ora se trate del castigo de los delitos, ora de resolver una controversia ó de establecer un derecho civil en favor de determinada persona, corresponde exclusivamente al Poder judicial, como veremos más adelante.

El Gobierno debe proveer á la exacta observancia de las leyes en la esfera administrativa que le corresponde

Podemos entender por esfera administrativa, ora la suma de funciones ejercidas por los agentes del Poder Ejecutivo, ora la política propia de ese mismo poder, su plan puesto en acción sobre la manera de ejecutar las leyes.

Recordaremos que la ejecución de las leyes corresponde por punto general, tanto al Poder Ejecutivo como al Judicial, pero aquél obra por un movimiento espontáneo, el otro solamente cuando es provocado, de aquí resulta que, tratándose del Ejecutivo, se dice propiamente que ejecuta las leyes, y del Poder judicial, que las aplica. El primero ejerce la acción administrativa, el segundo administra justicia.

De lo que deducimos que *la acción administrativa* no es otra cosa que la exacta é inteligente observancia de las leyes que ven al interés público y á las relaciones entre éste y el interés privado.

Como esta acción obedece á ciertas reglas que, aunque variables, no pueden salir de una esfera de principios inmutables, el estudio de aquellas y de éstos constituye lo que se llama *Ciencia Administrativa*. Nos enseña ésta el mecanismo de las funciones públicas, los diferentes ramos del poder, la organización, en suma, del Gobierno, cuyo fin es procurar el bienestar común y el de los particulares. El principio culminante en que descansa la ciencia administrativa consiste en la armonía que debe existir entre el interés público y el parti-

oular; porque desde el momento en que á la vista de un antagonismo entre ambos intereses se quiera hacer que prevalezca el del público, vendríamos entonces al absurdo resultado de que la sociedad es un mal para los asociados, en vez de ser la ley suprema de la naturaleza que hace efectivos los derechos individuales

Ahora bien; la acción administrativa puede ejercerse por medio de leyes, y entonces se dice con razón que el Poder legislativo da cuerpo á los principios de la ciencia administrativa, ó por medio de reglamentos, circulares y disposiciones aisladas, que son otras tantas maneras de ejecutar la ley, y entonces se dice que el Ejecutivo da forma al derecho administrativo, lo integra y lo generaliza, y entonces se dice también que el movimiento administrativo constituye la política del Presidente, y por último, si hay acierto y exactitud en el desempeño de sus deberes por parte de los agentes del poder, se dice con justicia que la administración está moralizada

El conjunto de leyes, reglamentos y disposiciones que dan vida á la acción administrativa, es lo que se llama *Derecho administrativo*; ó como dice Batbie, el *Derecho administrativo* es la reunión de leyes positivas, conforme a las cuales debe moverse la acción administrativa.

Pero hay entre nuestro derecho administrativo y el derecho administrativo europeo una notable diferencia. Conforme á nuestras instituciones, si bien los particulares pueden hacer todo lo que no les prohíbe la ley, el Gobierno no puede hacer más que aquello que expresamente le permite ó que expresamente le manda hacer la Constitución, al contrario de lo que sucede en otros países en donde los gobiernos pueden hacer todo lo que no les prohíbe expresamente la Constitución. Por eso se dice allá que la acción administrativa reside en el Poder Ejecutivo; mientras que, según lo que hemos expuesto, la acción administrativa en México, reside en el Legislativo y en el Ejecutivo, y pudiéramos decir que también en el Judicial, por la facultad que le es propia de decidir, en casos particulares, sobre la constitucionalidad de las leyes, y no sólo sobre la aplicación, sino también sobre el cumplimiento de las leyes federales.

Aunque reconocido en todas las naciones civilizadas de Europa el principio de la división de los poderes, todavía se consideran como reunidos en el Ejecutivo, el *poder administrativo* y el *poder judicial*, si bien actuando en ramos separados. Esto no impide que, tratándose del supuesto antagonismo entre el interés público y el interés privado, se encuentre allí establecido, como una consecuencia natural del carácter del Poder Ejecutivo, el *juicio de lo contencioso administrativo*.

«Lo contencioso administrativo, dice M. Vivien, (1) se compone de todas las reclamaciones fundadas en la violación de obligaciones impuestas a la administración por las leyes y reglamentos á que debe sujetarse, ó por los contratos que ha celebrado así, toda ley que fija una regla de decisión puede dar entrada a un debate contencioso, bien se alegue la falta de competencia ó que no se ha observado la forma, ó que la regla ha sido infringida. Todo contrato que ha pasado en la administración, produce el mismo efecto, si se niega su sentido ó se arguye falta de cumplimiento. La reunión de estos debates, considerados en conjunto, constituye lo contencioso de la administración, y como claramente se ve, se compone de cierta clase de controversias, muy distintas de lo contencioso judicial y de la mera administración.»

Si la responsabilidad oficial, si la falta de cumplimiento á las leyes y reglamentos, si una controversia sobre la interpretación ó inexecución de un contrato, constituyen lo contencioso administrativo, nosotros lo tenemos también, con esta diferencia, que en los gobiernos europeos el Juez que decide es un agente del mismo poder Ejecutivo, y en México lo es el poder Judicial, respetando el precepto que prohíbe que en una misma persona ó corporación se reúnan dos ó más de los poderes en que se divide el ejercicio de la soberanía.

Hay, sin embargo, entre nosotros, cierta clase de juicios de lo contencioso administrativo que se siguen y se resuelven por autoridades administrativas, pero sólo cuando así lo piden

(1) *Etudes administratives 2^e Edition, tom. I, pág. 125*

los interesados, tal es, por ejemplo, el que se instruye por infracciones de la Ordenanza general de aduanas marítimas y fronterizas, quedando sin embargo al arbitrio de los mismos interesados ocurrir al Juez federal á quien en este caso se enviaran los expedientes tan luego como los solicite, para que falle lo que fuere de justicia, teniendo las partes los recursos legales

Es indudable que en la acción administrativa es más amplia la esfera del poder Ejecutivo, ya sea porque cabe en el programa de gobierno hacer iniciativas con el objeto de mejorar los ramos que le estan encomendados, ya porque presta a la mera ejecución de las leyes una atención cuidadosa y progresiva que provee eficazmente a su exacta observancia, de ambos métodos, inteligente y honradamente cumplidos, pende la consecucion del bien público

En resumen, las leyes que desenvuelven la acción administrativa son expedidas por el Poder Legislativo, teniendo en cuenta el estado del país sus elementos y aspiraciones. La Economía Política y con ella la Estadística concurre, como poderosa ciencia auxiliar, á la acción administrativa. En cuanto al Ejecutivo, por medio de la amplia esfera de acción que tiene concedida y no olvidando su facultad de iniciar leyes ó de hacer observaciones a los proyectos aprobados por el Congreso es, podemos decirlo así, el motor de la maquina administrativa, está al frente de todos los ramos que constituyen su movimiento y cuyo amplio objeto puede condensarse en los siguientes puntos

I. El bienestar material por medio de trabajos de utilidad pública, como vías de comunicación, monumentos, paseos é higiene.

II La agricultura, la minería, el comercio, la industria.

III El desarrollo moral é intelectual por medio de la enseñanza y por la protección á las ciencias, á las bellas artes y a la literatura.

IV. La beneficencia pública, misión noble y delicada que tiene por objeto la asistencia de los enfermos pobres, los hospicios y las casas de corrección.

V. La seguridad interior y exterior que garantizan la in-

dependencia, la soberanía, el honor, los derechos é intereses de la patria y que afirman y fomentan la iniciativa privada.

'VI La administración de los bienes públicos, la recaudación y distribución de los impuestos, los premios, las recompensas, en suma lo que en caudales administra el Estado.

Tal es el alcance de lo que se llama Derecho Administrativo que no hace otra cosa que realizar preceptos de la Constitución, por cuyo motivo en el sistema político americano, no es hasta cierto punto mas que el desarrollo del mismo derecho constitucional. Sin embargo, puede formar por sí sólo, como monografía, un cuerpo de doctrina especial.

Ahora bien, para que esta complica la maquina funcione con regularidad, aparte de la facultad de nombrar á sus empleados, el Ejecutivo expide providencias, resoluciones, circulares y reglamentos.

Las dos primeras son meros acuerdos que recaen en asuntos particulares, bien resolviendo en cada solicitud, bien dictando una regla para un caso de lo, las circulares son instrucciones que se comunican a las oficinas todas de una misma especie, para los trabajos económicos ó sobre la interpretación de los reglamentos que marcan los deberes y atribuciones de los empleados. En cuanto á los reglamentos, tienen un carácter general de mandato, obligan a los empleados y a los particulares, son los que dan animación a la ley y en los que el Ejecutivo desarrolla mas principalmente su política. Siendo el medio de ejecutar la ley, si en diversas localidades se presentan distintos obstáculos á su ejecución, el reglamento puede contener disposiciones que varien de un punto á otro, lo mismo puede suceder con el mero trascurso del tiempo, y por eso se dice que los reglamentos son variables en virtud de las circunstancias, pero no teniendo mas objeto que el de desenvolver en detall los principios de las leyes, no pueden suplir las deficiencias de estas, ni menos contrariar sus miras. No debe olvidarse que siendo uno de los objetos de la ley imponer obligaciones á los habitantes del país, obligaciones que se sienten á veces como molestias, si el reglamento encarga la ejecución de la ley á cierto género ó categoría de empleados, debe cuidar que sea á los que para el asunto tienen

competencia, marcándoles el modo de fundar y motivar el procedimiento. Cuando la ley autoriza al Ejecutivo para decretar penas por la falta de cumplimiento á sus disposiciones, hay que recordar que la autoridad administrativa sólo puede imponer multas hasta de quinientos pesos ó reclusión hasta por un mes; pero que la imposición de las penas propiamente dichas es facultad exclusiva del poder Judicial

Llenando todos estos requisitos, el reglamento produce los mismos efectos que la ley de que se deriva, y debe ser obedecido por todos

II Nombrar y remover libremente á los secretarios del despacho, remover á los agentes diplomaticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente á todos los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento ó remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución ó en las leyes

Muy poco tenemos que decir, á propósito de ésta y de la mayor parte de las fracciones del presente artículo, por ser el mismo asunto que estudiamos en las facultades correspondientes del Congreso general ó de cada una de las Camaras.

Uno de los caracteres del sistema parlamentario es la intervención de las Cámaras en el nombramiento de los ministros ó secretarios del despacho. Hemos dicho en otra parte que el jefe del Ejecutivo se ve obligado allí á contar con la mayoría de los miembros del Legislativo para la formación de su gabinete, de lo contrario, los ministros pueden ser objeto de un voto de censura, cuya consecuencia es la caída del Ministerio. Semejante práctica da por resultado que el Ejecutivo no pueda seguir una política propia, ni menos uniforme, sino que tiene que doblegarse á la inspiración de las Cámaras y estar sujeto á los vaivenes de los partidos. Por lo demás este sistema tiende á conculcar el principio de la división de poderes, pues convierte al Ejecutivo casi en un mero agente de las Cámaras, que son en realidad las que gobiernan. Conforme á nuestra Constitución, el Presidente nombra y renueva libre-

mente á los secretarios del despacho, lo que afirma más su independencia de los Poderes Legislativo y Judicial.

Para que el Presidente pueda obrar con esta libertad, dentro de la órbita de sus facultades, es preciso que los agentes superiores é inferiores de que se valga le merezcan su confianza, y sólo de esta manera pueda imputársele la responsabilidad por los actos de aquellos. De aquí su facultad de nombrar y remover á todos los funcionarios y empleados de que habla la fracción, sin más limitaciones que las que ella misma establece; respecto del nombramiento de agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, por los motivos que en su lugar oportuno expusimos, y respecto del nombramiento y remoción de algunos otros empleados, por consideraciones de justicia y de un orden altamente político.

Los empleados son agentes auxiliares que no tienen autoridad propia, simplemente ayudan á las autoridades á llevar a cabo sus actos y sus decisiones. Cuando el empleado ocupa una posición elevada y ejerce por el carácter mismo de su categoría una influencia considerable y cierto poder en la administración pública, se le llama funcionario, nombre que se da con más exactitud á los representantes electos para desempeñar el ejercicio de la soberanía. Los demás agentes públicos son los que propiamente se denominan empleados.

III.—Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Congreso, y en sus recesos, de la Diputación permanente.

IV —Nombrar con aprobación del Congreso, los coroneles y demas oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de Hacienda

Al hablar de la fracción B, inciso II del artículo 72 reformado, nos ocupamos del asunto á que se contraen estas dos fracciones que implícitamente estan reformadas, pues ya hemos visto que es atribución exclusiva del Senado, y en su receso de la Comisión Permanente, conceder ó negar la aprobación al nombramiento.

V —Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo á las leyes —Las leyes para el nombramiento de oficiales, desde teniente coronel hasta subteniente ó alférez en el Ejército, y comandantes y oficiales en la Armada, son la Ordenanza general del Ejército y demás disposiciones relativas

VI —Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII —Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción XX del artículo 7°

VIII —Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión

IX —Conceder patentes de corso con sujeción á las bases fijadas por el Congreso.

Las cuatro fracciones que anteceden se refieren al mismo asunto, á la guerra, sea interior ó exterior, y aunque hicimos algunas consideraciones sobre la materia, al ocuparnos de las facultades del Congreso que corresponden con estas del Presidente de la República, creemos necesario decir unas cuantas palabras más que exclusivamente tocan al Poder Ejecutivo.

El Presidente tiene la libertad absoluta de disponer del ejército de mar y tierra para conservar la seguridad interior ó para restablecerla en caso de haberse turbado y si las circunstancias lo demandan, puede también disponer de la guardia nacional en el modo que lo autorice el Senado. En los casos ordinarios de perturbacion del orden público, le bastara el mero empleo de la fuerza, sin recurrir á ninguna medida extrema ó violenta; pero cuando exista una perturbacion grave de la paz pública que ponga en peligro á la sociedad, entonces los caracteres de la guerra se agravan con la suspensión de las garantías individuales, y el Ejecutivo tiene más expedita su acción en este importante deber que le impone la Constitución. Las operaciones militares no deben exceder, sin embargo, del uso mas económico posible de los medios propuestos en

para atender á la defensa en un ataque por fuerzas navales enemigas. Para facilitar todos estos casos de la acción ejecutiva, natural y justo es que el Presidente de la Republica posea la facultad que contiene esta fracción. Es de notar aquí que, si el Ejecutivo hace uso de ella, tendrá obligación el Legislativo de aumentar con las partidas correspondientes los presupuestos de egresos.

XV — Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales

Vimos en otra parte que el Poder Legislativo tiene entre sus facultades la de conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca á los tribunales federales (fracción XXV del artículo 72). Ahora observamos que al Poder Ejecutivo se encomienda la de conceder indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los mismos tribunales.

Con lo que entonces dijimos se comprende la diferencia que hay entre los términos amnistía é indulto, y la que existe en el ejercicio de ambas facultades.

El Congreso puede decretar una amnistía que favorezca á los responsables de ciertos delitos federales, ya sea que estén o nó procesados, y en caso de estarlo, ya se haya ó no fallado el proceso, al contrario el Presidente de la Republica sólo puede conceder el indulto, tratándose de reos ya sentenciados.

De aquí es que podemos definir el indulto, diciendo que es un acto de gracia que exime al individuo a quien se otorga, del castigo ó de parte del castigo que le ha sido impuesto por los tribunales, á causa del delito porque se le juzgó.

Esta facultad no es discrecional en el Presidente, sino que tiene que sujetarse á los términos de la ley. Ni es un acto de mera generosidad de la soberanía, sino un medio de estimular al culpable para que se regenere, por lo que se dice que el indulto tiene un fin social, no político como la amnistía.

El artículo se refiere al indulto de los reos sentenciados por los tribunales federales, pues la Constitución no podía ocuparse

de los que en este punto se refieren al orden común, mas si respecto de éstos los reos han sido sentenciados por los tribunales del Distrito Federal y de los Territorios, también es el Presidente de la Republica quien concede el indulto por determinar lo así el Código de Procedimientos Penales, como una de las leyes expedidas por el Congreso, en virtud de la facultad que le concede la fracción VI del artículo 72 que ya hemos estudiado

XVI—Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado y con arreglo á la ley respectiva, a los descubridores, inventores ó perfeccionadores de algún ramo de industria (1)

Esta fracción establece un medio practico de llevar a cabo el precepto contenido en la ultima parte del artículo 32. El Congreso expide leyes para mejorar la condicion de los mexicanos laboriosos, premiando á los que se distinguan en cualquier ciencia ó arte, y para estimular el trabajo, el artículo 33 declara que los extranjeros tienen derecho á las garantías otorgadas por la Constitución, con la sola salvedad de que el extranjero pernicioso puede ser expulsado del territorio, el artículo 28 prohíbe los monopolios, excepto en los casos á que se refiere esta fracción, y todas esas garantías son comunes á mexicanos y extranjeros

Así es que la ley que rige la materia de privilegios comprende á todos los descubridores, inventores ó perfeccionadores de algun ramo de industria, sean extranjeros ó nacionales

La primitiva fraccion XXVI del artículo 72 concedía al Congreso la facultad de que venimos hablando, pero teniendo en cuenta que la concesión de privilegios en cada caso particular es un acto meramente administrativo y que eran y son cada día más numerosas las solicitudes de privilegios, el Congreso se desprendió de ella confiándola al Ejecutivo.

Pudiera decirse que ha sido inútil expresar dicha facultad entre las atribuciones del Presidente de la República, supuesto que, conforme á la fracción I del artículo que estamos estu-

(1) Adición constitucional de 2 de Junio de 1882.

diando, tiene el deber de ejecutar las leyes, proveyendo en la esfera administrativa á su exacta observancia, pero si se reflexiona que una vez suprimida en la fracción XXVI del artículo 72 la parte que se ocupaba de este asunto, los Estados podrían entonces ejercerla, conforme al artículo 117, se comprenderá la necesidad de que quedase expresamente concedida al Presidente de la República. Esta atribución está de acuerdo con la parte final del artículo 28, y su objeto, eminentemente social, es promover el progreso de las ciencias y de las artes provechosas.

Por analogía, las marcas de fábrica pueden considerarse comprendidas en esta fracción, pues si el Congreso constituyente no las incluyó, fué porque en su tiempo no se reclamaban en el país. La ley, conforme á la cual las concede el Presidente, es la de 28 de Noviembre de 1889

ARTICULO 86.

Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar á cargo de cada secretaria.

Los secretarios del despacho ó ministros, como se les llama generalmente, son después del Presidente de la República los más altos funcionarios del Estado están bajo la inmediata autoridad del Supremo Magistrado, y sus funciones tanto son políticas como administrativas. Cada uno, en su ramo es el órgano de comunicación entre el Presidente, los representantes de los demás poderes, las potencias extranjeras y los particulares.

El conjunto de los secretarios del despacho es lo que comunmente se llama *Gabinete*, y la oficina que cada uno de ellos dirige, *Ministerio*.

Desde el punto de vista político, son ante el gran jurado nacional y ante la opinión pública los responsables de los delitos oficiales ó de los desaciertos del Gobierno. Compar-

ten con el Presidente la responsabilidad que conforme al artículo 103 puede hacerse efectiva en éste por traición á la patria, violación expresa de la Constitución y ataque á la libertad electoral, y son por sí solos responsables de los demás delitos oficiales cometidos en el desempeño del Poder Ejecutivo

Como el Presidente no puede descender á los detalles en la ejecución de las leyes, la Constitución le da como auxiliares á los secretarios de Estado. Puede nombrarlos y removerlos libremente; pero no esta en su arbitrio fijar el número de los que han de componer su Gabinete. Si así fuera, habría el peligro de que entronizara en el poder a un *privado*, encomendándole toda la suma de los negocios, con perjuicio de la administración pública. En otras ocasiones podría formarse un núcleo de partidarios investidos de poderosa influencia, hasta el grado de constituir una camarilla ó por lo menos podría repartir esos altos empleos entre un mayor número de amigos personales ó de favoritos. Y si se le limitase la facultad de designar el número de sus ministros, dejándolo por otra parte en absoluta libertad para distribuir entre ellos los negocios de cada ministerio, quedaría entonces á su arbitrio, atribuir al ministro favorito la mayor suma de poder, hallando en él ó un cómplice ó un fácil instrumento para el logro de miras injustificadas. La Constitución, pues, ha sido previsora dando facultad al Congreso para que señale el número de secretarios y haga entre ellos la distribución de los negocios.

La ley de 13 de Mayo de 1891 establece siete secretarías de Estado, entre ellas la de *Comunicaciones y Obras Públicas*, de nueva creación. Las otras seis son la de Relaciones Exteriores, la de Gobernación (que en otros países se llama del interior), la de Justicia é Instrucción pública, la de Fomento, la de Hacienda, Crédito Público y Comercio y la de Guerra y Marina.

El Presidente tiene la facultad de nombrar libremente á los ministros; sin embargo, cuando hace el nombramiento en algún individuo de las Cámaras colegisladoras ó en algún magistrado de la Suprema Corte, se necesita el permiso de la corporación á que pertenece el nombrado para que pueda desempeñar el encargo. Es esta una medida de política, pues á veces,

el Ejecutivo podría con el aliciente ó importancia del empleo contrariar la influencia que un individuo ejerciera, bien en el Congreso, bien en el alto tribunal de la República, á veces podría también debilitar una mayoría que se opusiese á bastar-
das ambiciones

ARTICULO 87

Para ser secretario del despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos, y tener veinticinco años cumplidos —La primera condición es la de que el ministro sea mexicano y haya nacido en el país. Dejimos al hablar del mismo requisito en la elección de Presidente, que esta es una prenda de seguridad é independencia en el desempeño del encargo, la segunda condición es tan clara que no necesita explicarse y ya hemos visto que es común a todos los funcionarios públicos, y en cuanto á la tercera se podría decir, en vista de la gravedad é importancia del encargo de secretario del despacho, que la edad de veinticinco años parece demasiado corta, si se tiene en cuenta que para ser miembro de la Cámara de senadores ó individuo de la Suprema Corte de Justicia, en cuyos cuerpos se obra colectivamente, la Constitución exige mayor edad, más si se tiene en cuenta que en el ministro se busca una determinada y reconocida aptitud especial para ciertas funciones, y esta circunstancia puede tenerse ya á la edad expresada, y si se tiene presente además la libertad en que está el primer magistrado para nombrar á los secretarios del despacho, se comprendera el espíritu de esta parte del precepto constitucional.

ARTICULO 88

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 —Estas importantes atribuciones confiadas por la Constitución á los secretarios del despacho son las que les dan el caracter de funcionarios. Hasta cierto punto se les encarga el deber de poner un freno á las arbitrariedades que pudiera tratar de cometer el Presidente de la República y siendo responsables por todo delito oficial cometido en el desempeño de las funciones ejecutivas, natural es que cuiden de que los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente vayan de acuerdo con los principios constitucionales, es decir, que no atenten ni á los derechos individuales ni á los derechos políticos del hombre ó del ciudadano mexicano. El respeto á las instituciones, el decoro nacional, la marcha justa y progresiva de la Nación les están confiadas, y la garantía del buen desempeño de sus obligaciones está vinculada en el juicio de responsabilidad.

Siendo los ministros el órgano de comunicación entre el Presidente y los demás poderes, empleados y oficinas, es claro que no estando autorizado un documento cualquiera por el Secretario del ramo, no es auténtico y no debe ser obedecido.

Mas como algunas veces puede ocurrir una falta accidental de un ministro, está dispuesto (1) que autoricen las leyes y demás acuerdos los oficiales mayores nombrados *con ejercicio de decretos* como *subsecretarios* del ramo.

ARTICULO 89.

Los secretarios del despacho, luego que esten abiertas las sesiones del primer periodo, darán cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos.—Tales informes llevan el nom-

(1) Circular de la Secretaría de Relaciones de 25 de Junio de 1900.

bre de *Memorias*, y por medio de estos documentos pueden ser conocidos, dentro y fuera del país los adelantos obtenidos durante cada período legislativo, con mayor amplitud que la que es posible en los discursos que el Presidente de la República pronuncia en la apertura de las Cámaras. contienen la relación de los trabajos ejecutados en los dos años anteriores, sirviendo también para que el pueblo sepa apreciar las aptitudes y la laboriosidad de los ministros, así como las dotes de hombre de Estado que demuestre el Presidente de la República. Las Memorias prestan grandes servicios á la historia y á la estadística del país y son elementos importantes para las labores legislativas.

SECCION III**DEL PODER JUDICIAL****ARTICULO 90**

Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Corte Suprema de Justicia y en los Tribunales de Distrito y de Circuito

Es muy general la idea de que el Poder Judicial es propiamente una desmembración del Ejecutivo, aunque bajo un orden separado. La función de realizar la ley, hemos dicho en otra parte, es compleja, y se descompone en dos enteramente distintas, una que es llana y directa, en cuyo caso sólo hay que dictar las providencias necesarias para su cumplimiento, ó dudosa ó contenciosa, y entónces se requiere como preliminar á la realización, que se juzgue y resuelva si ha llegado ó nó el caso de aplicarla. Hé aquí marcada la diferencia entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, siendo ambos complementarios del Poder Legislativo

En los países en que el Poder Judicial es una rama del Poder Ejecutivo, aunque obre con cierta independencia, está siempre subalternado. En los pueblos regidos por el sistema político americano, el Poder Judicial es independiente é igual á los otros dos poderes. Carece del elemento de la fuerza armada para llevar á cabo sus decisiones, y su acción es puramente moral, sin más respeto que el augusto imperio de una declaración solemne hecha en el santuario de las leyes. La libertad y la propiedad y aun la vida misma de los hombres des-

ansan en la instrucción, integridad é independencia de los jueces. Nada afectan despreciar más los tiranos, dice un célebre publicista, que los tribunales de justicia. La sabiduría de estos no consiste en el talento de los jueces, sino en su respeto y sumisión á las leyes.

En muy pocas ocasiones encuentra resistencia el cumplimiento de sus decisiones, y casi siempre esto se verifica por parte de autoridades políticas subalternas; pero ya hemos visto que entónces la Constitución impone al Ejecutivo el deber de impartir al Poder Judicial el auxilio de la fuerza armada.

Los tribunales de justicia pueden describirse como una institución formada con el expreso designio de poner fin á la práctica de la guerra privada. La legislatura dicta reglas generales para el gobierno del pueblo, y toca al Ejecutivo velar sobre la seguridad pública. Pero sin la intervención de los tribunales judiciales, que obran en detalle, la sociedad sería presa de perpetuas disensiones civiles que se convertirían en disputas.

Las variadas relaciones que los hombres tienen unos con otros en una sociedad próspera y culta, las multiplican grandemente. Estas disputas tienen relación con los más preciosos intereses de la sociedad, la vida, la libertad y la propiedad, y el haber inventado un modo de aquietarlas pacíficamente, es una de las mas grandes obras de la civilización. En un estado alto de cultura, las disputas entre los individuos asumen un carácter formidable, y llegan á ser materia del más grave interés público. Las partes ofendidas interesan en ellas, primero á sus parientes y amigos, en seguida á sus vecinos, y últimamente llegan á envolver en la fermentación á distritos enteros del país. Una disputa sobre límites de tierras, ó una mera controversia personal, degeneran en odios que á veces son causa de motines que sólo puede reprimir la fuerza militar. Por tanto, una institución que va al fondo del mal, considera cada caso separadamente y en detalle, y que combinada para inspirar confianza por su integridad é imparcialidad, ocupa necesariamente un lugar de alta importancia en el complicado aparato del gobierno (1)

(1) Grimke Naturaleza y tendencia de las instituciones libres

Ahora bien, como las disputas entre los particulares son diarias, á la vez que inesperados los crímenes, es claro que los tribunales deben estar siempre expeditos para administrar justicia; de otra manera no cumplirían con su misión.

Diremos, en resumen, que en toda sociedad organizada debe existir un Poder judicial, complementario de los otros dos poderes, y esencialmente en proporción con el Legislativo. Sin aquel, la legislación sería una nulidad ó bien una tiranía irresponsable y arbitraria. Lo primero, porque todas las leyes envuelven la idea de una sanción, es decir, de la eficacia de sus preceptos, sin la cual no serían más que una simple súplica ó la expresión de un deseo, el Poder Judicial tiene esa autoridad para dirimir las contiendas de los particulares y para dar fuerza al derecho de penar. Ejerce, pues, una sanción de derecho privado y una sanción de derecho público. Y sería, en el segundo caso, una tiranía, porque si las leyes hubiesen de ejecutarse llana y directamente por el Ejecutivo, en los casos de contienda ó en la imposición de las penas, el capricho se sustituiría a la justicia.

Hasta aquí hemos hablado del Poder Judicial, en cuanto al carácter general de la institución, concretemos ahora nuestro estudio al Poder Judicial de la Federación, para referirnos luego al artículo que encabeza estas líneas.

Desde luego se ve que los puntos de competencia que para los tribunales federales enumeran los artículos 97, 98 y 101 comprenden una materia que por su importancia de carácter general no debe ser encomendada á los tribunales de los Estados, cuya jurisdicción solo cabe dentro del régimen interior de la localidad. No podría ser que estos tribunales tuviesen en determinados casos contenciosos la facultad de interpretar la Constitución general, cuyos preceptos se refieren a los derechos e intereses de toda la Nación, ni competencia para hacer efectivas las garantías individuales contra leyes ó actos de las autoridades de otros Estados, ni resolver sobre los tratados, sobre el cumplimiento de las leyes generales, sobre el comercio marítimo, sobre los casos concernientes á los ministros diplomáticos, sobre las controversias de un Estado contra otro y aquellas en que la Federación es parte. La simple enu-

meración de estos asuntos y de los demás que son de la competencia de los tribunales federales hasta, para que se comprenda la necesidad de que exista en el sistema federativo de gobierno, un poder judicial nacional de un carácter más elevado y cuyas decisiones tengan alcance sobre el régimen interior de cada Estado y una jurisdicción por decirlo así destacada de la de los tribunales comunes.

Para responder a este importante objeto, la Constitución establece una Corte Suprema de Justicia y Tribunales de Circuito y de Distrito que ejercen el pleno poder judicial de la Federación en diversas instancias y sobre todos los asuntos de interés general que constituyen su competencia.

ARTICULO 91

La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un Fiscal y un Procurador General.

Reformado por la ley de 22 de Mayo de 1900 en los siguientes términos

Art. 91. La Suprema Corte de Justicia se compondrá de quince ministros y funcionará en Tribunal pleno ó en Salas de la manera que establezca la ley

Conforme al artículo primitivo había ministros propietarios, ministros supernumerarios, un Fiscal y un Procurador general y todos estos funcionarios integraban la Suprema Corte, resultando que no había diferencia alguna entre los propietarios y los supernumerarios y que el Fiscal y el Procurador General, que no debían tener otro carácter que el de ser partes litigantes, figurasen sin embargo, como miembros del Tribunal pleno. Esta organización era á todas luces impropia y la reforma vino á corregir sus defectos. Hoy la Suprema Corte se compone de quince ministros, iguales todos en categoría. Si funcionan en Tribunal pleno, aparte de los asuntos económicos de que conocen, tienen algunas atribuciones im-

portantes que les marca el Código de Procedimientos Federales, que es la ley de que habla el artículo; si despachan en Salas, les corresponden los demás asuntos de que hablan los artículos del 97 al 100 de la Constitución, ya sea en primera ó única instancia ó en apelación, casación ó simple revisión, según lo detalla también el expresado Código de Procedimientos Federales

En cuanto al Fiscal y al Procurador General han dejado de integrar la Suprema Corte, el primero por haberse suprimido el cargo y el segundo por haberse determinado perfectamente su carácter, distinto del de los individuos de aquel alto Tribunal. Más adelante hallaremos y explicaremos la reforma respectiva

ARTICULO 92

Cada uno de los individuos de la Suprema Corte de Justicia durará en su encargo seis años, y su elección sera indirecta en primer grado, en los términos que disponga la ley electoral

En consonancia con el principio de que todo poder público dimana del pueblo, del carácter del poder judicial, que lo hace independiente de los otros dos poderes é igual á ellos, y de la naturaleza y objetos de la Suprema Corte de Justicia que la revelan como un factor del progreso político de la Nación, se desprende la consecuencia de que los individuos de la Suprema Corte de Justicia deriven su nombramiento de la elección popular que ésta sea indirecta en primer grado, es un modo del sufragio que toca fijar al poder constituyente, y vemos que lo ha señalado de una manera uniforme en el nombramiento de todos los altos funcionarios que ejercen los poderes de la soberanía popular. La elección se efectúa conforme á los artículos 48 y 49 de la ley de 18 de Diciembre de 1901.

En los Estados Unidos, el nombramiento de los Jueces de la Suprema Corte se hace por el Ejecutivo con aprobación del

Senado y duran en su encargo hasta su muerte, á menos de renuncia ó destitución, por causa de juicio.

Desde luego diríamos que si el nombramiento de los magistrados dependiese entre nosotros del Ejecutivo exclusivamente, ó con aprobación del Senado, la única garantía de independencia en el poder judicial sería la inamovilidad de los jueces, y si pudieran ser sustituidos en períodos más ó menos largos, quedarían sujetos y avasallados al Presidente de la República, más que al Senado, pues que este cuerpo sólo tendría la facultad de aprobar el nombramiento, no de hacerlo; pero en todos casos, en el del nombramiento y en el de la aprobación, los nombrados quedarían dependientes de una sola ó de pocas personas

En el sistema de elección desaparece tal inconveniente; pues que si los jueces dependen entonces de los electores, es porque dependen del pueblo, como debe ser para hacer eficaz su independencia

El origen electoral de los funcionarios puede obedecer á una lucha de partidos, pero precisamente cabe en la naturaleza y objeto de la Suprema Corte de Justicia preocuparse de la marcha política de la Nación y de los progresos que vaya cumpliendo en la vía de su mejoramiento. Cualquiera comprende que esas evoluciones y los cambios de jurisprudencia á que han de dar lugar, no deben ser frecuentes, y de aquí la necesidad de que el período de duración de los magistrados sea más dilatado para que los aleje de las pasiones populares, sin apartarlos del todo de las justas exigencias de un bien entendido espíritu de partido, que es lo que llamamos *opinión pública*.

Este sistema va también de acuerdo con el principio de alternabilidad de los hombres en las funciones públicas, principio que es una de las condiciones de todo gobierno democrático.

La renovación de la Corte en México no se hace en totalidad cada seis años, sino á medida que va cumpliendo el período cada uno de los magistrados ó cuando ocurren faltas absolutas. Entonces se verifican elecciones parciales para llenar las vacantes, y el término de seis años se computa según la

ley de 26 de Noviembre de 1874, desde el día señalado para que el magistrado otorgue la protesta constitucional; así es que constantemente hay en la Suprema Corte de Justicia hombres que guardan las tradiciones de la corporación, y hombres que llevan á ella nuevos elementos de la opinión pública (1).

ARTICULO 93

Para ser electo individuo de la Suprema Corte de Justicia se necesita estar instruido en la ciencia del derecho, a juicio de los electores, ser mayor de treinta y cinco años y ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos.

Tal como está constituida la Suprema Corte de Justicia, una de sus más importantes atribuciones es la de interpretar los textos constitucionales en su sentido político para hacer efectivas las garantías individuales, las que se refieren a mantener el equilibrio de la Federación, las que tienen por objeto dirimir las controversias que versan sobre derecho marítimo y las del orden civil ó criminal que se susciten á consecuencia de los tratados.

Para estos casos, la Magistratura, más que de un título profesional, necesita de aquellos conocimientos que distinguen al publicista y que están al alcance de los hombres que se consagran á esa clase de estudios. La Constitución no excluye á los abogados en el nombramiento de individuos del mas alto tribunal de la Nación simplemente no limita el ejercicio del voto activo, dejando al pueblo en libertad de elegir á toda clase de hombres que, en concepto de los electores, se distinguen por su saber y probidad. La fórmula de la protesta hecha por los Magistrados está confirmando nuestras palabras

(1) Se halla pendiente una iniciativa para que mientras se hacen las elecciones de magistrados, pueda el Ejecutivo llenar las vacantes con aprobación del Senado, á fin de evitar, según la opinión de los autores del proyecto, que algún día no esté completo el *quorum* de la Corte.

Pero la decisión de las controversias que se llevan al conocimiento de la Suprema Corte requiere la práctica y la experiencia en los negocios públicos por eso la Constitución exige que el Magistrado haya alcanzado una edad que sea prenda bastante para dar la presunción de que posee esas cualidades

La de ciudadano en ejercicio de sus derechos no necesita nueva explicación, supuesto lo dicho relativamente a los demás funcionarios de la Federación, y la de que sea mexicano de nacimiento se funda en las consideraciones que respecto del Presidente de la República expusimos en su lugar.

ARTICULO 94

Los individuos de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, prestaran juramento (protesta) ante el Congreso, y en sus recessos ante la Diputación (la Comisión) Permanente, en la forma siguiente 'Juras (Protestáis) desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Magistrado de la Suprema Corte de Justicia, que os ha conferido el pueblo, conforme a la Constitución, y mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?' (Esta fórmula esta aumentada con la protesta relativa á las adiciones y reformas constitucionales de 25 de Septiembre de 1878, segun la ley de 4 de Octubre del mismo año).

El requisito del juramento ó protesta no ofrece de nuevo alguna particularidad que pudiera referirse al acto, pero creemos deber llamar la atención sobre los términos en que está redactada la fórmula constitucional del juramento. Ella confirma una vez más lo que hemos dicho, á propósito del carácter y objetos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El encargo se debe desempeñar leal y patrióticamente, lealmente, porque ha de ser conforme á la Constitución, única ley, pero ley suprema, que se expresa en la fórmula, y patrióticamente, porque ha de ser mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. La fórmula implica no sólo el cumplimiento de deberes de un carácter exclusivamente judicial, sino en gran parte políticos.

ARTICULO 95

El cargo de individuo de la Suprema Corte de Justicia, es renunciable por causa grave, calificada por el Congreso, ante quien se presentará la renuncia. En los recesos de éste, la calificación se hará por la Diputación (Comisión) Permanente.

Cuando estudiamos la fracción A. inciso II del artículo 72 reformado vimos que la facultad de admitir las renunciaciones de que se trata corresponde hoy a la Cámara de Diputados, pues que cualquiera que sea la resolución que en este asunto se tome, afecta el resultado de un movimiento electoral en todo el país. Inútil nos parece repetir los motivos que la Comisión Permanente tiene para ejercer la misma facultad en los recesos del Congreso.

ARTICULO 96.

La ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito y de Distrito.

Reformado por la ley de 22 de Mayo de 1900, como sigue:

Artículo 96 — La ley establecerá y organizará los tribunales de Circuito, los juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación

Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo serán nombrados por el Ejecutivo

La Constitución misma ha fijado el número de los individuos de la Suprema Corte y la ha organizado en Tribunal pleno ó en Salas, pero ha dejado en este artículo á la competencia de la ley secundaria *establecer y organizar* los tribunales inferiores. La razón de esta diferencia está en que no hay más que una sola Corte de Justicia, en tanto que los tribunales y juzgados deben repartirse en mayor ó menor nú-

mero, hasta que basten á cubrir las necesidades de la administración de justicia; y como esas necesidades no son fijas ni tienen un límite señalado en la extensión del territorio, lo natural es que no queden sujetas á la estabilidad de un precepto constitucional, debiendo en consecuencia ser materia de una ley secundaria.

No dispuso la Constitución que el nombramiento de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito se hiciera por elección popular, porque esos funcionarios sirven al mecanismo indicado de las primeras y segundas instancias, no resuelven en definitiva sobre los asuntos en que se ventilan las arduas cuestiones constitucionales, ni de ninguna manera conocen en las graves controversias entre los Estados, en aquellas en que la Unión fuere parte y en las de competencias. El nombramiento de los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito y sus respectivos secretarios se hace por el Ejecutivo, á propuesta en terna de la Suprema Corte de Justicia, y su organización y competencia estan marcadas en el Código de Procedimientos federales.

La reforma de este artículo ha definido expresamente el carácter del Ministerio Público, ejercido antes, aunque vagamente determinado en las leyes, por el Fiscal y el Procurador General.

La institución del Ministerio Público consiste, según se ha entendido en otros países, en representar á la sociedad, concepto abstracto que por lo mismo no da idea clara de la índole de ese ministerio

Entre nosotros, para quienes es una garantía constitucional la exacta aplicación de la ley y para los jueces un deber ineludible, habia necesidad de crear funcionarios que velasen por el cumplimiento de ese gran principio de justicia y equidad. He aquí la causa eficiente de la reforma en cuanto á la creación del Ministerio Público. Los órganos de esta institución tienen que desempeñarla de buena fe, lo que quiere decir que en asuntos del ramo penal y en los demas en que intervienen, no como actores ó demandados en representación

del Gobierno, siné terciando en una contienda entre partes diversas, no están obligados en el primer caso á hacer forzosamente el papel de acusador público, y en el segundo á adhirirse de prelación a determinada parte. su deber es ponerse del lado del reo, si este es inocente, ó en su contra si es culpable, y respecto de los litigantes en materia civil, unirse al que pida el exacto cumplimiento de la ley. En este concepto, el Ministerio Público es el representante de la sociedad--nosotros diríamos, del Estado--que quiere que, en la realización del derecho, se administre recta justicia.

Depende del Ejecutivo el nombramiento del Procurador General de la República y de los demás funcionarios del Ministerio Público, porque aquel Poder, en su alta atribución de ejecutar las leyes, tiene la gestión de los negocios y el conocimiento de los hechos y le toca, en consecuencia, instruir de ellos á los agentes de la expresada institución.

ARTICULO 97

Corresponde a los tribunales de la Federación conocer,

- I De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.
- II De las que versen sobre derecho marítimo
- III De aquellas en que la Federación fuere parte
- IV. De las que se susciten entre dos ó más Estados
- V. De las que se susciten entre un Estado y uno ó más vecinos de otro
- VI. De las del orden civil ó criminal que se susciten á consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.
- VII De los casos concernientes á los agentes diplomáticos y consules

La fracción I fué reformada en los siguientes términos por ley de 29 de Mayo de 1884

I.—De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses de particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales

locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorio de la Baja California (1).

En los artículos anteriores hemos estudiado la organización de los tribunales federales, la naturaleza y objeto de sus funciones, cuyo poder es el de juzgar. Este es lo que constituye su jurisdicción.

Vamos á ver ahora los casos ó puntos generales de su *competencia*, por cuya palabra entendemos las atribuciones que se encomiendan especialmente á cada uno de los tribunales.

La Suprema Corte de Justicia y los tribunales inferiores derivan su jurisdicción de la naturaleza misma del Poder Judicial, y su competencia de los preceptos constitucionales relativos

A veces el término *competencia* se emplea también para expresar el juicio en que dos jueces reclaman el conocimiento de un mismo asunto por creer que es de su incumbencia, de esto nos ocuparemos más adelante

Hechas estas ligeras explicaciones entraremos á examinar el artículo en sus diferentes fracciones

La reforma de la fracción X del artículo 72 que facultó al Congreso para expedir con el carácter de obligatorios en toda la República los códigos de minería y comercio, comprendiendo en este último las operaciones bancarias, determinó la necesidad de reformar esta fracción, porque habría sido imposible á los tribunales federales el despacho de los numerosos asuntos de aquella clase de juicios. Acaso hubiera estado más de acuerdo con los principios constitucionales aumentar el número de jueces de Distrito, ya que á dichos Códigos se les dió, como debía dárselos, el carácter de leyes generales. Está bien que cuando sólo se afecten intereses particulares sean competentes los jueces del orden común, pues entonces únicamente esta en causa el régimen interior de los Estados, pero desde el momento en que, aunque sea indirectamente, surja

(1) Deben adicionarse el Territorio de Tepic que está ya erigido y el de Quintana Roo que es casi seguro que se erigirá.

el interés público, como sucede cuando á la Nación importa que sean cumplidas y ejecutadas sus leyes, entonces es exclusiva de sus tribunales la competencia para dirimir esa clase de controversias: entonces debe terciar en el debate el Ministerio Público, para velar por el exacto cumplimiento de dichas leyes

II — De las que versen sobre derecho marítimo.

Al ocuparnos de la fracción XV del artículo 72, vimos que las cuestiones que versan sobre derecho marítimo, y que comprenden el comercio exterior, el corso, crímenes y delitos cometidos en alta mar ó en buque nacional de guerra, surto en aguas extranjeras, piratería y demás casos civiles ó criminales fijados en las leyes, son los asuntos que forman las causas de almirantazgo, y aunque sólo afecten intereses de particulares, corresponden a la competencia federal, porque pueden comprometer los intereses nacionales y acaso hasta orillar á la Republica a una guerra extranjera. Además, el comercio marítimo es esencialmente internacional, y en él no están afectados solamente los intereses de los particulares, como sucede en el comercio interior, sino que generalmente se rigen por los tratados que no son leyes de derecho común

Por razon contraria, el conocimiento de los delitos cometidos en los lagos, canales y ríos navegables interiores que, aunque como vías generales de comunicación, estan sujetos a la vigilancia y policía del Gobierno Federal, así como el de las controversias que se susciten entre particulares, con motivo de la aplicación de reglamentos de la Secretaría de Estado respectiva, corresponden á la jurisdicción local que fuere competente. Así lo dispone la ley de 5 de Junio de 1888

III — De aquellas en que la Federación fuere parte

En las naciones de Europa, cuando se suscita una controversia entre el Gobierno y un particular ó una persona jurídica de carácter civil, el asunto se dirime por los tribunales de lo contencioso administrativo, tribunales que son dependien-

tes del mismo Gobierno. En los Estados Unidos de América, la Unión puede demandar á los particulares, pero no puede ser demandada por éstos sin permiso del Congreso. En México, la Federación puede ser parte actora ó demandada en controversias de esta naturaleza, sin requisito ni traba alguna. En la América del Norte, las controversias en que los Estados Unidos son parte, comprenden únicamente pleitos civiles. Entre nosotros, la Federación es parte, cuando tiene que ejercitar derechos ó cumplir obligaciones emanadas de la ley ó de contratos celebrados por las Secretarías de Estado, siempre que en uno y otro caso se afecten los intereses generales de la Nación. En otros términos diremos, que siempre que la Unión (sinónimo de Federación) en su capacidad soberana tiene derechos civiles que exigir ú obligaciones del mismo carácter que á ella se exijan es parte en el juicio. Estas ideas demuestran que cuando la Federación es parte, su contraria en el juicio no puede ser más que un particular ó una persona civil, nunca una entidad política. Sería absurdo suponer que una de estas entidades, hechura de la Constitución, pudiese pelear contra la Nación; en otros términos, que una parte del organismo político se presentase frente de todo él, luchando de igual a igual. Si hubiese algo que perturbase la armonía o el funcionamiento regular de los diversos órganos, su remedio estaría en la expedición de una ley federal ó cuando más en una reforma de la Constitución, nunca en una decisión judicial que no debe ser exclusivamente política. El mismo caso de la invasión de las autoridades federales vulnerando ó restringiendo la soberanía de los Estados ó la invasión de éstos en la esfera federal, únicamente pueden resolverse en la vía de amparo, sin que se permita hacer declaración general alguna, y esto sólo cuando hay un individuo particular que, como parte agraviada, lo reclama.

En resumen, cuando hay una controversia en que la Unión es parte, el Ejecutivo que la representa en el litigio por medio del Procurador General de la República, no resuelve las cuestiones por sí mismo, sino que se somete como todo litigante á la decisión del Poder Judicial. ¡Preciosa garantía que sanciona la división de los poderes!

IV.—De las que se susciten entre dos ó más Estados.

La competencia para conocer de estos casos pertenece al Poder Judicial de la Nación en su carácter de suprema y soberana. Los Estados son enteramente iguales entre sí en cuanto á su personalidad, y ninguno debe ser arrastrado á contestar en los tribunales propios de su colitigante hasta cierto punto subordinados todos al Gobierno general, nada más propio y conveniente que sea juez de sus controversias el tribunal que es superior a todos. Las cuestiones á que se refiere esta fracción no pueden ser otras que las que versan sobre la reivindicación de territorio ó confusión de límites

V.—De las que se susciten entre un Estado y uno ó más vecinos de otro

Campean en este punto las mismas consideraciones que en el anterior, con la diferencia de que entre las dos partes litigantes una sola tiene el carácter de persona moral. Si hubiesen de conocer y fallar estas controversias los tribunales del Estado que es parte ó los de aquel de que es ciudadano el colitigante, no habría confianza en la imparcialidad de sus decisiones y pudieran la acción y la excepción proceder de diversas leyes contradictorias entre sí, supuesto que habría que atender á las legislaciones de distintos Estados. Además la cuestión en tal caso no puede ser de régimen interior del Estado, sino que por fuerza tiene que afectar al de la entidad federativa á que pertenezcan el vecino ó vecinos del otro. La materia de esta clase de controversias puede ser la que constituye en otros países lo contencioso administrativo, siendo de advertir que jamás un Estado hace suyas las reclamaciones que sus habitantes puedan tener contra otra entidad federativa, sino que en el pleito civil se presentan de un lado uno ó más vecinos de un Estado, por sí solos, contra otro Estado. En este juicio aquellos son una de las partes y la otra es la persona moral que forma el Estado litigante. No surge ni puede surgir aquí ninguna reclamación en la vía diplomática, es simplemente una contienda que deciden los tribunales federales.

Por último, pudiera comprometerse el equilibrio federal, y de todas estas razones debemos concluir que también en estos casos es propia la competencia de los tribunales de la Nación.

VI — De las del orden civil ó criminal que se susciten á consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras

Los tratados son ley suprema de la tierra, pueden crear derechos ó imponer obligaciones a los nacionales de las potencias contratantes. Sólo el Presidente de la Republica, de acuerdo con el Senado, puede celebrarlos teniendo los Estados expresa prohibición de hacerlo (artículo 111, fracción I) de consiguiente, el Poder Judicial de la Federación es el unico que tiene competencia para resolver las cuestiones civiles á que ellos den lugar y a fin de hacer efectivas las penas que hayan de imponerse por infracción de sus preceptos, ya sea por parte de algunas autoridades, ya por la de algunos individuos. Si no fuera así, dice Story, (1) habría perpetuo peligro de colisión y aun de guerra, con las potencias extranjeras, y una extrema incapacidad de llenar las obligaciones ordinarias de los tratados. Trae también la ventaja de la uniformidad en la interpretación, ventaja que produce la paz, haciendo efectivos los tratados.

VII — De los casos concernientes a los agentes diplomáticos y cónsules

La Constitución no expresa si estos empleados son los que las naciones extranjeras tienen acreditados en México, ó si su precepto se extiende igualmente a nuestros ministros y cónsules en el extranjero. Desde el momento en que la redacción del inciso que examinamos equipara á los ministros que gozan del fuero de la extraterritorialidad con los cónsules que no disfrutan de inmunidad alguna, nosotros creemos que el precepto está concebido intencionalmente en términos generales, con

(1) On the Constitution, § 1,648.

el objeto de que una ley secundaria venga á definir los casos de esta parte de la competencia de los tribunales federales y las personas á quienes se refiera.

En efecto, aunque los ministros diplomáticos extranjeros gozan del fuero indicado y no deben ser juzgados por los tribunales del país en que residen, habra casos en que puedan ser ofendidos, en que estén interesados como reos sus dependientes ó criados, ó en que se trate de algún asunto de carácter puramente civil. Además, los derechos, los poderes, las obligaciones y los privilegios de los ministros públicos, dice Story, se basan en las leyes internacionales, leyes que son igualmente obligatorias para los soberanos y para los Estados. El examen de estos derechos, de estos poderes y de estos privilegios entra en el estudio general del derecho de las naciones. Pero sin profundizar aquí la materia, puede decirse que todas las causas que conciernen a esos derechos y privilegios, estan íntimamente ligadas a la paz general y á la política de las naciones, y tocan tan de cerca la dignidad de los soberanos, que habría habido peligro en someter esta clase de asuntos á otro tribunal que no fiera la magistratura de la Nación. Así es como la justicia federal tiene competencia, hasta donde pueda tenerla un tribunal de justicia, según el derecho internacional.

Mas en todo caso los tribunales federales deben extender su competencia a los concernientes a nuestros ministros y cónsules en el extranjero. Unos y otros son responsables por los delitos oficiales que cometan en el desempeño de sus funciones, y, tanto por la naturaleza de esos delitos, como por el carácter de las personas que los cometen, sólo los tribunales federales pueden ser competentes para el conocimiento de ellos. De la misma manera deben serlo para el castigo de nuestros ministros y agentes diplomáticos por los delitos del orden común que cometan en el país en que están acreditados, pues teniendo el fuero diplomático, no son enjuiciables por los tribunales de otro país, y no siendo siquiera concebible que los delitos queden impunes, nadie negara que esa competencia

debe corresponder exclusivamente á los tribunales federales, y que una ley secundaria puede especificar y señalar el lugar en que deban abrirse esos juicios.

ARTÍCULO 98

Corresponde á la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro y de aquellas en que la Unión fuere parte

ARTÍCULO 99

Corresponde tambien á la Suprema Corte de Justicia dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados ó entre los de un Estado y los de otro

ARTÍCULO 100.

En los demás casos comprendidos en el artículo 97, la Suprema Corte de Justicia sera tribunal de apelación, ó bien de última instancia, conforme á la graduación que haga la ley de las atribuciones de los tribunales de Circuito y de Distrito (1)

Los tres artículos que encabezan este comentario comprenden una misma materia, la competencia de los tribunales federales. Por lo tanto los estudiaremos en una sola lección.

La Suprema Corte de Justicia tiene competencia original, conforme á la Constitución, en los casos de controversia entre un Estado y otro y en aquellos en que la Unión fuere parte. En otros su jurisdicción es exclusiva, la de dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre estos y los de los Estados, ó entre los de un Estado y los de otro, y en los demás casos es tribunal de apelación

Cuando conoce desde el principio de un juicio, es tribu-

(1) Esa ley es el Código de Procedimientos Federales

nal de 1ª Instancia la 3ª Sala, de 2ª la segunda Sala y de casación la primera

Las controversias de los Estados entre sí, aunque aparentemente de carácter civil, afectan siempre intereses políticos, por tratarse de entidades soberanas en el uso de sus funciones. Esta circunstancia y la de que no se concibe que debiera resolverlas el tribunal de una de las entidades contendientes, pues carecería de imparcialidad y de independencia, ni el tribunal de un Estado extraño que actuaría entonces fuera de su régimen interior, explican claramente la razón del precepto.

Con mayoría de razón debe decirse lo mismo de las controversias en que la Unión fuere parte, pues menos es concebible que los tribunales de los Estados, *partes* integrantes de la Federación pudiesen juzgar al conjunto de toda la Nación, constituyéndose así en superiores de ella, asumiendo el pleno ejercicio de la soberanía que sólo corresponde al pueblo mexicano (artículos 39-40 y 41 de la Constitución)

Esta última consideración desvanece un error generalmente aceptado, por el que se ha creído que en las controversias en que la Unión es parte están comprendidos litigios entre la Federación y los Estados. Ni remotamente se encuentra este caso en el texto constitucional, y por poco que se reflexione, se comprendera el absurdo de suponerlo.

En la fracción tercera del artículo 97 se habla de las controversias en que la *Federación* es parte y en el artículo 98 se habla de las mismas en que la *Unión* fuere parte de aquí han querido deducir algunos que entre los dos términos Federación y Unión existe diferencia, pero fuera de que notoriamente se ve que son sinónimos, pues que la Nación no puede llamarse Unión sino en el sistema federativo, el artículo 100 nos saca de dudas, cuando después de hablar de los casos en que la Suprema Corte de Justicia conoce desde 1ª Instancia nos dice que en los *demás* casos comprendidos en el artículo 97 será tribunal de apelación

Las *competencias* de que habla el artículo 98 son las cuestiones en que los jueces, por sí mismos ó movidos por las par-

tes *competen*, reclamando cada uno que le *competis* conocer exclusivamente de determinado negocio.

Al estudiar el artículo 16 vimos que cuando estos conflictos de jurisdicción surjen entre jueces de un mismo fuero y sujetos a un superior común, nada más natural que la controversia se decida por dicho superior común. Esto explica la facultad de la Corte para dirimir las controversias entre jueces del orden federal que le son inferiores en gerarquía. El Código de Procedimientos Federales ha comprendido en este caso á los tribunales militares del Ejército *Federal*, pero sólo cuando compiten con los del orden común ó con otros jueces federales, es decir con los del Distrito, ó los de Circuito, pues de otra suerte no habría un tribunal que dirimiera estas contiendas, pero cuando la competencia es de los tribunales militares entre sí, como estos tienen su superior común, es claro que a este compete tal decisión.

En cuanto á los conflictos entre los tribunales federales y los de los Estados, la contienda abraza necesariamente la cuestión de si está en causa una ley federal, una ley de régimen nacional y es evidente y lógico que competa al más alto tribunal de la Nación el conocimiento del negocio.

Y si el conflicto es entre los tribunales de un Estado y los de otro, como la cuestión saldría del régimen puramente interior de una entidad federativa y como además las partes litigantes son iguales en categoría, es también claro y evidente que el único superior debe ser la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo fallo traerá una consecuencia más, la de conservar el equilibrio federal.

Finalmente el artículo 100 deja al Poder Legislativo la facultad de graduar la competencia de la misma Corte, de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito en los demás casos, es decir en las controversias de que se ocupan las fracciones I, II, V, VI, y VII del artículo 97 para determinar las materias de primera y segunda instancia, dejando siempre á la Corte la categoría de tribunal de última instancia. Así es

que la Suprema Corte de Justicia deriva su competencia exclusivamente de la Constitución, los tribunales inferiores directamente de la misma Carta fundamental é indirectamente de la ley secundaria, por lo que vé á los detalles.

ARTICULO 101.

Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes ó actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.

II. Por leyes é actos de la autoridad federal que vulnere ó restrinjan la soberanía de los Estados.

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal

En vano las constituciones de algunos pueblos civilizados han hecho formal declaración de los derechos del hombre. Como estas bellas palabras no han sido acompañadas de una sanción eficaz, el poder no ha tenido valladar para sus abusos, y la arbitrariedad y el despotismo han podido entronizarse impunemente. Es verdad que la tiranía halla siempre medios para dar rienda suelta á sus malos instintos, pero desde el momento en que sea fácil encontrar un correctivo en las mismas leyes, mucho habrá ganado la justicia

El Congreso constituyente lo ideó en el juicio de amparo, institución que se ha arraigado ya entre nosotros y que si bien por una parte no ha entrado aún en una práctica firme hasta fijar la jurisprudencia y por otra se ha prestado y se presta con frecuencia a los abusos de los que en las mejores leyes hallan siempre elementos para dar pábulo á la mala fe, nadie nega que es el sólo recurso eficaz para hacer efectivos los derechos individuales y para garantizar la forma de gobierno que el pueblo mexicano ha adoptado como el medio más expedito de asegurar su tranquilidad y de conseguir su mejoramiento

Si este recurso bienhechor no surte todavía todos sus efectos, porque aún luchan contra él la arbitrariedad ó la ignorancia de algunos de los que mandan, la Constitución ha puesto los medios posibles, á fin de hacer efectiva la libertad y la seguridad del individuo, sujetando á las malas autoridades al juicio de responsabilidad, ó al menos exponiéndolas en la picota de la opinión pública. En las instituciones humanas no se puede pedir más.

No cabe en el objeto de este libro hacer un estudio completo de la institución de que nos ocupamos. Diremos sin embargo unas cuantas palabras respecto de su historia. El juicio de amparo es una invención enteramente mexicana, si bien hallamos en los anales de la humanidad algo que le puede servir de precedente.

En Inglaterra, la nobleza inferior y el pueblo exigieron en 1215, entre otros varios derechos, que se declarase que *nullus liber homo capiatur vel imprisonetur, nisi per legale iudicium parium suorum, vel per legem terre*. Más tarde, en 1679 el Parlamento votó la famosa acta de *Habeas corpus*. En el reino de Aragón, en donde se profesaba que "primero son las leyes y después los reyes," al inaugurarse un reinado, el *Justicia* recibía del monarca el siguiente juramento: "Nosotros que, individualmente, valemos tanto como vos y reunidos, más que vos, os hacemos nuestro rey, siempre que guardéis nuestros Fueros, si nó, nó!"

El *Habeas corpus* inglés pasó á las Colonias americanas, en donde se mantiene también como un correctivo contra la arbitrariedad, pero la institución no tiene allí el alcance que el amparo, no es más que el *mandamiento* que, tomando su nombre de las palabras latinas *ut habeas corpus*, se expide por un tribunal para que le sea presentado un hombre que está preso, á fin de inquirir la causa de su detención y hallándola ilegal, para ponerlo libre. En el *amparo* este caso se encuentra comprendido entre los varios de que se ocupa el artículo 16 de nuestra Constitución, pero nuestra Carta Fundamental lo extiende á muchísimos más, enumerados en los artículos del 2 al 27. Y al hacerlo así, no hace otra cosa que sancionar el precepto de que todas las leyes y todas las autoridades deben res-

petar y sostener las garantías que la misma ley Suprema otorga á los derechos del hombre.

Ya desde los primeros tiempos de nuestra guerra de independencia, el héroe Don Ignacio Rayón proclamaba en su proyecto de Constitución, que debía establecerse en México el *habeas corpus*. Esta promesa no llegó á realizarse. En 1836 las Leyes Constitucionales crearon el Poder Conservador, cuya misión principal era sostener el equilibrio entre los otros tres poderes, y entre sus atribuciones estaban

“1ª Declarar la nulidad de una ley ó decreto dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios á artículo expreso de la constitución, y le exijan dicha declaración el supremo poder ejecutivo ó la alta corte de justicia, ó parte de los miembros del poder legislativo en representación que firmen diez y ocho por lo menos.

“2ª Declarar, excitado por el poder legislativo ó por la suprema corte de justicia, la nulidad de los actos del poder ejecutivo, cuando sean contrarios á la constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos á las autoridades respectivas

“3ª Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la suprema corte de justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades. Si la declaración fuere afirmativa, se mandarán los datos al tribunal respectivo para que sin necesidad de otro requisito proceda á la formación de causa, y al fallo que hubiere lugar.”

Más tarde, en 18 de Mayo de 1847, como una de las reformas que entonces se hicieron á la Constitución de 1824, se decretó

“Art 25. Los tribunales de la Federación ampararán á cualquiera habitante de la república en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales á impartir su protección en el ca-

so particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto que lo motivare”

Esta declaración fué ya un gran paso hacia nuestro actual amparo, pero no tenía siquiera el alcance de la fracción primera del artículo que estamos estudiando, porque es mayor la lista de los derechos individuales que ésta garantiza. No se refería á los derechos que pueden ser violados por la invasión de las autoridades federales en el régimen de los Estados, ni por la de estos en la esfera de la Federación, novedad que, aparte de afianzar nuestro sistema político, asegura una vez más los derechos individuales. Se limitaba á anular los ataques solamente de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y dejaba en pie los actos violatorios de los funcionarios del Poder Judicial. Por último se limitaba á amparar á los habitantes de la Republica, mientras que hoy se extiende á todo individuo, sea nacional ó extranjero y resida dentro ó fuera del país, cuyos derechos sean lesionados por actos de cualquiera autoridad mexicana

Se ve por lo expuesto cuan importante es la facultad que los tribunales de la Federación tienen para resolver las controversias que se susciten por violación de las garantías constitucionales. El amparo está ya de tal manera establecido y aceptado entre nosotros que si por una revolución se cambiara el actual orden político, la opinión pública exigiría enérgicamente la subsistencia de aquel remedio eficaz de asegurar los derechos del hombre, y su restablecimiento traería consigo el de las mismas instituciones.

ARTICULO 102

Todos los juicios de que habla el artículo anterior, se seguirán á petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose á protegerlos y á ampararlos en el caso especial sobre que versa el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó acto que la motivare

La primera parte del artículo indica desde luego el cuidado que nuestra Constitución tiene siempre de conservar incólume el principio de la división y la naturaleza de los poderes públicos.

El juicio de amparo no viene á establecer una nueva instancia; esto produciría un ataque al orden de enjuiciamiento, desvirtuaría las apelaciones y el recurso de casación, si es que no fuera una violación flagrante del artículo 24 de la Constitución

El juicio no puede seguirse sino á petición de la parte agraviada, porque no se trata más que de una salvaguardia de los derechos del individuo, por medio de la cual se deja sin efecto el acto de autoridad que los ataca, aunque se funde en ley, y en este último caso, la ley no surte sus efectos, respecto del quejoso, pero queda viva, pues no es el Poder Judicial quien puede derogarla. Por estrecho que parezca el círculo de estas limitaciones, dentro de él es poderosa y eficaz la facultad judicial, ella interpreta la Constitución; ella juzga de las leyes para examinar si son o no constitucionales, ella hace caer los actos abusivos de toda clase de autoridades, y procediendo así, mantiene la pureza de nuestras instituciones en su movimiento incesante, aunque el resultado inmediato no aproveche más que al individuo ó individuos que hayan pedido ser amparados. Sólo habiendo una parte *agraviada*, hay controversia, y el Poder Judicial es el que conoce de los casos de controversia

Esta controversia, si bien de un género especial, se sigue por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, es

un juicio en la exacta acepción de la palabra, porque es una contención sostenida ante el juez competente, entre partes que son el quejoso y la autoridad ejecutora del acto, siendo la causa la violación de alguna garantía individual ó la invasión de facultades que turban el sistema federal en perjuicio de alguna persona, contención que se decide por mandamiento del expresado juez. En este mandamiento no se corrige la ley, no se trata de disciplinar la conducta de las autoridades: se oye la demanda en que se pide el amparo y la contestación, que es el informe de la autoridad, ese informe debe estar justificado, á fin de que sea examinado, lo mismo que las pruebas de la parte contraria, á la luz de los preceptos constitucionales invocados. Entonces se pronuncia el fallo, que es la declaración solemne de que se han violado ó nó los derechos individuales.

Consecuencia precisa de estos principios es la de que la sentencia en los juicios de amparo se ocupe sólo de amparar y proteger á los individuos particulares, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó acto que la motivare.

El amparo no es una panacea para curar radicalmente los males que producen las leyes inicuas ó para corregir los abusos todos de las autoridades arbitrarias se aplica solamente en los casos particulares, cuando hay un individuo agraviado que expresamente pida la protección de la justicia federal, y la sentencia que lo concede se limita al caso especial, quedando en pleno vigor la ley y con su prestigio la autoridad responsable, y procediendo así se rinde un homenaje al orden mismo de nuestras instituciones. Por eso la comisión que formó el proyecto de Constitución estuvo en lo cierto al emitir en su dictamen respectivo los notables conceptos que siguen.

“No habra, pues, en lo de adelante, y siempre que se trate de leyes ó actos anticonstitucionales, ya de la Federación, ó ya de los Estados, aquellas iniciativas ruidosas, aquellos discursos y reclamaciones vehementes en que se ultrajaba la soberanía federal ó la de los Estados, con mengua y descrédito de ambas, y notable perjuicio de las instituciones, ni aquellas reclamaciones publicas y oficiales que muchas veces fueron el preambulo de los pronunciamientos: habrá sí un juicio paci-

fico y tranquilo, y un procedimiento en formas legales, que se ocupe de pormenores, y que dando audiencia á los interesados, prepare una sentencia, que si bien deje sin efecto en aquel caso la ley de que se apela, no ultraje ni deprima al poder soberano de que ha nacido, sino que lo obligue por medios indirectos á revocarla por el ejercicio de su propia autoridad" (1)

La frase *individuos particulares* no debe tomarse en un sentido estrictamente riguroso, porque las personas morales ó jurídicas formadas de hombres que están en el pleno goce de sus derechos privados pueden pedir el amparo, puesto que éste produciría sus efectos en todos y cada uno de los que las forman. No sucede lo mismo con las corporaciones, no reconocidas por la ley, pues por esto mismo carecen de personalidad, ni tampoco con las de un orden exclusivamente político, ni con las autoridades de ninguna especie, porque con su carácter no gozan de los derechos individuales del hombre, y porque precisamente contra ellas se ha establecido este remedio constitucional.

Ni tampoco debe entenderse que sea necesario que los individuos pidan personalmente el amparo. El carácter jurídico de éste, su desarrollo liberal y la equidad han establecido que á nombre del agraviado puedan sus representantes legítimos, ó un gestor judicial interponer la demanda y continuar el juicio, si para ello están facultados, y cuando la petición ha sido ratificada por el quejoso, seguirse con éste los procedimientos

La sentencia no tiene por objeto declarar que tal ó cual ley es anticonstitucional, sino que, siéndolo por violar una garantía ó porque invade facultades que turban el sistema federativo, causa perjuicio al quejoso, y por lo tanto, la justicia de la Unión lo ampara y protege contra los efectos de la ley. De la misma manera, tratándose de los actos de las autoridades no declara mas, sino que ellos son atentatorios en el caso presente, en virtud de las mismas consideraciones.

Y aunque el amparo proteja al quejoso contra los efectos

(1) Zarco. Tomo I, página 462.

de la ley ó contra el acto de una autoridad, sus efectos han de ser actuales y prácticos y limitarse á ellos la sentencia.

El juicio de amparo se interpone ante el Juez de Distrito que sea competente conforme á la ley, pero deseosa ésta de que este recurso constitucional sea pronto y eficaz, dispone que en los lugares en donde no haya jueces de Distrito, los jueces letrados de los Estados puedan practicar las diligencias urgentes, dando cuenta de ellas inmediatamente al juez respectivo de Distrito, y bajo su dirección continuar el juicio hasta ponerlo en estado de sentencia. Aun los mismos jueces de paz ó alcaldes pueden también conocer del amparo, cuando se trate de ejecución de pena de muerte, destierro ó alguna de las expresamente prohibidas en la Constitución.

Como este juicio, por rapido que sea, tiene que emplear algún tiempo durante el cual la violación podría consumarse ó seguirse verificando, la ley (1) concede al quejoso el derecho de que se suspenda el acto reclamado, despues de presentada la demanda de amparo, en los tres casos siguientes I, cuando se trate de la pena de muerte, destierro y demas prohibidas expresamente por la Constitución, II, cuando el acto deje sin materia el juicio, y III, cuando sin seguirse perjuicio al Estado ó daño á un tercero, sea de difícil reparación el que está sufriendo el quejoso.

Hemos dicho que el amparo procede contra *toda* autoridad ó *toda* ley que viole las garantías individuales, contra toda ley ó acto de autoridad federal que vulnere o restrinja la soberanía de los Estados, ó contra leyes o actos de autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal. Debe recordarse aquí lo que en otra parte hemos expuesto que el amparo no procede contra actos de los particulares, actos que tienen su correctivo en la ley civil ó en la ley penal. Pero sí

(1) Código de Procedimientos Federales. Capítulo del juicio de amparo

procede en su caso contra los jueces federales, ya sean los jueces de Distrito, ya los magistrados de Circuito, y por razones que vamos á exponer, quedan exceptuados de esta regla los actos de la Suprema Corte de Justicia, funcionando en tribunal pleno ó en Salas. Tampoco se admite el recurso en negocios de amparo.

Que el recurso de que se trata no cabe contra el juicio de amparo, es evidente, «porque si bien el artículo 101 constitucional no consagra literalmente esta excepción, es preciso admitirla, puesto que de lo contrario, ese texto se pondría en pugna con los fines que se propuso el legislador constituyente, llegando hasta el absurdo, toda vez que si un amparo cupiera dentro de otro amparo sin límite alguno, iríamos á parar en su progresión infinita, á que la ley fundamental estableció el amparo, no para proteger los derechos del hombre y mantener inviolable la Constitución, sino para negar la administración de justicia, haciendo imposible una ejecutoria que resolviera las cuestiones constitucionales » (1)

Tampoco cabe contra los actos de la Suprema Corte, funcionando ya en tribunal pleno ó ya en Salas, «en razón de que correspondiendo á aquellas revisar las sentencias de los jueces de Distrito, para confirmarlas, revocarlas ó modificarlas, llegaría, cuando se tratara de sus propios actos reclamados, á revisar á su vez la calificación y resolución que sobre ellos hubiera recaído en los juzgados de Distrito, privados de esa manera de la libertad necesaria para semejantes actos, y vendría la Corte á ser en realidad, juez y parte en un mismo negocio, lo que repugna á los principios más elementales del derecho »

«Lo expuesto funda inconcusamente que sobre la Corte no hay, según el Código fundamental, otro tribunal que revea sus resoluciones, pues ella es el supremo y final intérprete de la Constitución, y su palabra es la última palabra que pueda pronunciarse en materias constitucionales, siendo de notar que el mero silencio de esa suprema ley, al no establecer otro tribunal que revise los actos de la Corte en caso alguno, cons-

(1) Ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de 29 de Septiembre de 1879 en el amparo Medrano.

tituye el argumento más poderoso de interpretación para afirmar que ninguno de los actos de la Corte está sujeto á la revisión del amparo, porque como dice muy bien Story, (1) « esos actos fueran revisables sólo lo serían de la manera determinada en la Constitución, y ésta no ha establecido tal modo de revisión. El Congreso tiene plenas facultades para arreglar el ejercicio de las atribuciones de la Corte en casos de apelación de los tribunales inferiores, » pero no está indicada siquiera la manera en que algun tribunal supremo pudiera rever lo que la Suprema Corte ha decidido » (2)

Lógicas consecuencias del carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene al pronunciar la palabra definitiva en los juicios de amparo, son primera, su amplio poder de interpretación, y segunda, la irresponsabilidad de los magistrados en el mero ejercicio de ese poder

Hemos dicho que la única, pero grande diferencia que existe entre la Suprema Corte y los demás tribunales de Justicia, es que aquella tiene, en materia de juicios de amparo, la facultad de juzgar *de las leyes* para examinar si son ó no constitucionales, y estos la obligación de juzgar *conforme á las leyes*, una y otros al pronunciar su sentencia en el caso particular que les está cometido

Y hemos dicho también que de este carácter de la Suprema Corte de Justicia se deriva necesariamente la irresponsabilidad de los magistrados, porque « si se adopta una opinión diferente en el caso, basta reflexionar un instante en las consecuencias para encontrar más de un argumento *ad absurdum* que nos haga retroceder. Supongamos, en efecto, que se exige la responsabilidad á unos magistrados de la Suprema Corte, porque violaron la Constitución (según sus acusadores) al interpretarla de cierta manera, y supongamos además que, para sentenciarlos como responsables, se declara errada esa interpretación, contraria al texto ó al espíritu de la ley fundamen-

(1) Story Com on Const num 377

(2) Ejecutoria de 29 de Septiembre de 1879

tal. ¿Cuál habrá sido la interpretación final de ésta? Será, contra los principios asentados y reconocidos como una de las bases de ella misma, el tribunal de responsabilidad, es decir, las dos Cámaras del Congreso? Y si en la sentencia de la Corte se declaró que no debía cumplirse, por inconstitucional, una ley del mismo Congreso, ¿qué imparcialidad tendrá esa corporación para juzgar acerca de su propia ley, de su propio acto? ¿Como podrá convenir (aunque fuere cierto) en que efectivamente dicha ley era atentatoria á la Constitución, aceptando una responsabilidad terrible ante la opinión pública? ¿No es más natural presumir que, arrastrada por las mismas influencias políticas, o de partido, que la hicieron expedir la ley inconstitucional, declare que obró conforme a sus deberes, fallando que los jueces acusados son los infractores de la ley suprema? ...

«De estas consideraciones infero que los magistrados de la Suprema Corte no son responsables, ante ningun tribunal, por la inteligencia que dieron á la Constitución al sentenciar los juicios de amparo, mas sí lo son, por supuesto, de toda especie de corrupcion que influyere en sus fallos » (1)

— — —

«*De los efectos de la sentencia* Estos se limitan a la persona ó personas que hubieren litigado en el juicio. Si la sentencia niega el amparo solicitado, esto no impide que otro u otros que estan en un caso idéntico lo soliciten, si por el contrario la sentencia lo otorga, sólo aprovecha a los que litigaron, los demás, aunque se encuentren en un caso perfectamente igual, no pueden alegar como ejecutoria el fallo pronunciado para resistir el cumplimiento de la ley ó acto que lo motivó. Esta limitación es una consecuencia precisa del principio de que hablamos en el número anterior, y en general del principio juridico que enseña, que las sentencias sólo forman la ley entre las partes que litigan.

«*En qué consisten los efectos prácticos de la sentencia?* El efecto de una sentencia que concede amparo es que se

(1) Mariscal. Algunas reflexiones sobre el juicio de amparo

restituyan las cosas al estado que guardaban antes de violarse la Constitución. Esta declaración de la ley orgánica, es altamente importante, no sólo porque determina de una manera precisa los efectos del amparo, sino porque sirve de regla para apreciar en qué casos, aun habiendo violación de garantías, es impropio el amparo por ser imposible el efecto de la sentencia que lo conceda.

“*De los efectos jurídicos de la sentencia.* El fallo de la Suprema Corte en un juicio de amparo causa ejecutoria; y como quiera que toda sentencia que adquiere este carácter establece una verdad en el orden jurídico, se pregunta, ¿cuál es la verdad que la cosa juzgada establece en esta clase de juicios? No es más que una, a saber, que en el caso del debate, la ley ó el acto reclamados violaron una garantía individual del quejoso, invadieron la esfera de la autoridad federal, o vulneraron ó restringieron la soberanía de uno de los Estados de la Federación. Esta verdad de la cosa juzgada se hace incontrovertible en cualquiera otro juicio; no puede someterse a un nuevo debate cualquiera que sea su forma, ni alguna autoridad puede pronunciar un fallo en contradicción con ella, porque tales y de tal naturaleza son los efectos jurídicos de la cosa juzgada. *res iudicata pro veritate habetur*. Pero extender á otra esfera los efectos de la ejecutoria es incidir en graves errores de muy trascendentales consecuencias” (1)

Quando expresamente se desiste de su queja la parte agraviada, o cuando fallece sin que los efectos del agravio pasen a sus herederos; cuando cesan los efectos de la ley ó acto reclamados, restituyéndose las cosas al estado que tenían antes de la violación, cuando el acto está irremediabilmente consumado, ó cuando expresamente se consiente por el interesado, no hay razón legal para el juicio, y debe pronunciarse en él auto de sobreseimiento.

La ley orgánica del amparo ha interpretado amplia y liberalmente este recurso constitucional. No entra en el plan de este libro seguirle en todos sus detalles, que son objeto de los procedimientos, pero no dejaremos de consignar que es tan

(1) Lozano. Derechos del hombre. Páginas 485 y 486

celosa en hacer efectivas las garantías, que siempre que aparezca que la violación de ellas constituye un delito, la autoridad responsable debe ser consignada por la Suprema Corte de Justicia al tribunal competente.

Parecerá extraño que la ley haya fijado un término de prescripción á los amparos en materia civil y administrativa; pero si se tiene en cuenta que cuando los interesados dejan pasar voluntariamente el tiempo, sin interponer la demanda, dan motivo fundado para presumir que han consentido el acto y si por otra parte es de interés público que las autoridades no estén sometidas á la voluntad de los litigantes en asuntos que no importan la imposición de una pena, se comprenderá que la ley ha estado justa en interpretar así el espíritu de nuestra Constitución

Hemos concluído, aunque a muy grandes rasgos, nuestro comentario sobre esa institución peculiar de México, sobre esa invención, que sirviendo de garantía á los derechos privados que se vinculan en nuestra forma de gobierno, se llama con el nombre adecuado de *juicio de amparo*. Y si no olvidamos que éste sanciona los principios constitucionales, y es la medida de una buena administración, tendrémos como una regla importante que las decisiones de la Suprema Corte de Justicia fijan el derecho público mexicano. En otros términos, que los derechos del hombre y el equilibrio político penden entre nosotros, no del espíritu del partido, sino de un acto auguste de la justicia de la Union.
