

CAPITULO XIV.

De la eleccion é instalacion del Congreso.— De la iniciativa y formacion de las leyes.

(Articulos del 52 al 71 de la Constitucion)

« Art. 52. El Congreso de la Union se compondrá de representantes, elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos. »

¿ Representantes de quién son los diputados? Lo son de los ciudadanos para ejercer el poder legislativo en aquellos casos que la constitucion determina como de la competencia de la Federacion, y de los Estados para aquellos casos en que los mismos Estados con este carácter tienen interes en las resoluciones del poder legislativo federal.

El deseo de dar todo el desarrollo posible al principio democrático, hace que los diputados sean elegidos en su totalidad cada dos años, para evitar cierta especie de oligarquía que pudiera originarse, dando mayor duracion al período de la diputacion.

« Art. 53. Se nombrará un diputado por cada cuarenta mil habitantes, ó por una fraccion que pase de veinte mil. El territorio en que la poblacion sea menor de la que se fije en este artículo, nombrará sin embargo un diputado.

« Art. 54. Por cada diputado propietario se nombrará un suplente. »

Divididas las opiniones en el Congreso constituyente, entre las cifras de cincuenta mil y de treinta mil habitantes para nombrar un diputado, la comision de constitucion propuso como término medio, y el Congreso aceptó, la cifra de cuarenta mil.

El Congreso adoptó como base para las elecciones, no solo la poblacion ni la ciudadanía solamente, sino que reunió estas

dos bases en una sola, que es bastante acertada. El diputado es electo por un grupo de cuarenta mil habitantes; pero de estos solamente los ciudadanos mexicanos tienen el derecho de dar su voto.

Como en el cómputo de la poblacion en cada Estado podrá resultar una fraccion que no llegue al número de cuarenta mil habitantes, fué preciso declarar que siempre que esa fraccion pase de veinte mil, tendrá derecho de elegir un diputado. De no ser así, resultaria que sumando las diversas fracciones que resultaran sobrantes en cada Estado, un número considerable de habitantes quedaria sin ser computado en la eleccion.

El territorio de California y algun otro que se formara, no tendrian acaso el número de habitantes requerido para la eleccion. ¿Seria justo dejar á sus habitans sin representacion en el Congreso? No, sin duda alguna, y por esto se dispuso que el territorio, cuya poblacion no llegue á la cifra fijada en este artículo, nombre sin embargo un diputado.

Parece innecesario probar la necesidad de elegir diputados suplentes, uno por cada propietario, porque siendo el Congreso un cuerpo que necesita para ejercer sus funciones de un número determinado de sus miembros, seria exponerlo á hallarse imposibilitado de ejercerlas si no puede suplirse la ausencia de los diputados propietarios con la presentacion de los suplentes.

« Art. 55. La eleccion para diputados será indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral. »

Contiene este artículo dos diversas garantías que los legisladores constituyentes juzgaron oportunas para el acierto y la verdad en la eleccion: que la eleccion sea indirecta en primer grado y que el escrutinio sea secreto, garantías que la experiencia dictaba como convenientes á fin de que no sean fáciles las suplantaciones del voto popular, y de que depurándose, por decirlo así, la eleccion en los preliminares que la hacen ser indirecta, por la calidad de los electores y por el menor número de ellos, la eleccion referida sea mas acertada.

Esta es la disposicion del artículo constitucional. Y sin em-

bargo, mas popular y mas genuina, mas verdadera es la eleccion directa. Si el pueblo se extravía en ella, el pueblo solo sabrá tener para lo sucesivo mejor criterio que cuando se extravió. No debe nunca desconfiarse del pueblo.

¿Pero bastan esas dos garantías para asegurar la legitimidad, la verdad de las elecciones? De ningun modo.—En lugar oportuno se demostrará la exactitud de esta aseveracion, tratándose de la ley electoral, cuyo defecto capital consiste en dejar á la autoridad tal intervencion en los actos preliminares de las elecciones, que estas han de ser siempre la expresion de la voluntad de las autoridades, mas bien que de la voluntad de los ciudadanos.

No aceptó el Congreso constituyente este artículo, sin que hubiera sido rudamente combatido por oradores que lo estimaron como un agravio á la democracia y como una injustificable desconfianza del pueblo; pero el temor de las intrigas y de la suplantacion del verdadero voto del pueblo triunfó no obstante que esas intrigas y esa suplantacion pueden existir, ya sea directa, ya sea indirecta la eleccion. En otra parte es en donde debe buscarse el remedio, que tal vez consiste, como se ha indicado ántes, en que las autoridades no ejerzan influencia en los preliminares forzosos del acto electoral.

Fija el artículo 56 las calidades que se requieren para ser diputado. Dice así el artículo: «Para ser diputado se requiere: «ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener «veinticinco años cumplidos el dia de la apertura de las sesiones, ser vecino del Estado ó territorio que hace la eleccion, y «no pertenecer al estado eclesiástico. La vecindad no se pierde «por ausencia en desempeño de cargo público de eleccion popular.»

De estas tres condiciones, que son las de mayor edad que las leyes fijaban en los veinticinco años, la de vecindad y la de no ser eclesiástico, la práctica de los congresos ha dispensado la relativa á la vecindad en muchos casos, usando del derecho que exclusivamente tiene el Congreso conforme á la constitucion para calificar las elecciones de sus miembros.

El requisito de «no pertenecer al estado eclesiástico» pareció conveniente en consideracion á que los eclesiásticos están sujetos y subordinados por sus votos á autoridades meramente eclesiásticas, que pudiendo hallarse en discordancia con las ideas políticas del Congreso, vendrian á ejercer indirectamente en las resoluciones del mismo Congreso una influencia indebida. Adoptada por otra parte la libertad de cultos, podrian pertenecer al Congreso ministros de cultos diferentes é ingerir en las cuestiones parlamentarias intereses de sus respectivos cultos, ocasionando dificultades y acaso hasta trastornos en las funciones del Congreso. Podria suceder tambien, que dando entrada en él á los eclesiásticos, quienes al discutirse la constitucion se hallaban en pugna abierta con ella, se abriera la puerta á exageradas é inconvenientes oposiciones á los preceptos constitucionales y á tendencias indebidas de obtener reformas que nulificaran la misma constitucion. Y finalmente, porque no habiendo religion de Estado, no seria prudente permitir que en el poder legislativo tuviesen entrada aquellos individuos que por la naturaleza misma de sus funciones sacerdotales no pueden desprenderse nunca de su carácter religioso.

Se ha tocado despues la cuestion de la justicia de dar voto activo y pasivo á los eclesiásticos, porque la verdad de las cosas es, que cuanto puede objetarse para la negativa, se puede objetar tambien para oponerla no solo á los eclesiásticos, sino á los creyentes de cada culto.

« Art. 57. El cargo de diputado es incompatible con cualquier comision ó destino de la Union en que se disfrute « sueldo. »

Esta incompatibilidad se ha establecido para asegurar el buen servicio público, en razon de que no es posible desempeñar el cargo de diputado al mismo tiempo que otro destino ó comision. Tiende, ademas, la declaracion de esta incompatibilidad á asegurar la libertad de los Estados, que acaso no seria convenientemente atendida y sostenida si los diputados siendo empleados de la Union con sueldo, pudieran creerse

mas obligados á la Union que á los Estados que los nombraron sus diputados.

¿Los militares quedan excluidos del derecho de ser elegidos diputados?—No; porque no son en realidad empleados de aquellos que se comprenden en las palabras comision ó destino de la Union.

No obstante que el verdadero espíritu del artículo constitucional es que no puedan ser electos diputados los empleados de la Union, y que así resulta de los razonamientos expuestos en la discusion de este artículo y de otros relativos en el Congreso constituyente, el poder legislativo, único juez en la calificación de las elecciones de sus miembros, puede admitir á los empleados electos diputados. Aprobada la eleccion, la incompatibilidad solo se reduce al desempeño del destino ó comision de la Union en que se disfrute sueldo.

« Art. 58. Los diputados propietarios desde el dia de su « eleccion, hasta el dia en que concluyan su encargo, no pue- « den aceptar ningun empleo de nombramiento del ejecutivo de « la Union por el que se disfrute sueldo, sin previa licencia del « Congreso. El mismo requisito es necesario para los diputa- « dos suplentes, que estén en ejercicio de sus funciones.»

Establecida la division de los poderes como base esencial de las instituciones, era forzoso establecer que no pudieran confundirse los poderes ni directa ni indirectamente. Y habria una confusion, una reunion verdadera de los poderes legislativo y ejecutivo en una sola persona, si el ejecutivo llegara á dominar al legislativo aunque fuera indirectamente y no con toda claridad. Tal confusion y reunion de poderes seria aun mas peligrosa que hecha con impudencia, porque la indirecta es verdaderamente irresponsable y se oculta cubriéndose con la constitucion misma. La independencia de los diputados quedaria verdaderamente comprometida si pudieran aceptar algo del ejecutivo, ó surgirian por lo ménos conflictos desagradables y trascendentales para el bien público si el artículo constitucional no contuviera la prohibicion expresa que contiene.

Importa dicho artículo, ademas, una garantía de estabilidad

para el Congreso. Si el ejecutivo pudiera emplear á los diputados, sin licencia del cuerpo á que pertenecen, podria darse el caso de que empleara á tantos que, por su falta ó ausencia, no pudiera el Congreso ejercer sus funciones.

Es de advertir, que por actos de diversos Congresos está reconocido que los empleos ó comisiones municipales, propiamente locales del Distrito federal, cuyas funciones no afectan á la Union, no están comprendidos en la incompatibilidad que expresa el artículo 57.

Es de advertirse tambien, que la prohibicion del artículo 58 es respecto del ejecutivo de la Union y no del ejecutivo en general, de manera que no abraza ni comprende al poder ejecutivo de los Estados. La razon es muy clara: las consideraciones expuestas anteriormente no pueden comprender mas que al ejecutivo de la Union.

« Art. 59. Los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamas podrán ser reconvencidos por ellas. »

La razon de este artículo es tan clara que, á la verdad, no necesita ni aun explicarse. Si las funciones del poder legislativo se ejercen por medio de la discusion, es imposible impedir la discusion, y no se comprende cómo pudiera haber discusion si el diputado hubiera de ser responsable de sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo.

Por una consideracion análoga dispone el artículo 60 de la constitucion que « El Congreso califica las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas que ocurran sobre ellas. »— Confiar la calificacion á otro cuerpo ó poder, seria crear cierta supremacía sobre el legislativo, que hasta cierto punto avasallara su independenciam. Si el Congreso computa los votos emitidos para las elecciones de Presidente de la República y magistrados de la Suprema Corte de Justicia, es porque no califica las elecciones, sino que computa solamente los votos y declara la eleccion ó la decide si no hay la mayoría exigida para declarararla. Por otra parte, en nada se compromete la independenciam de los poderes judicial y ejecutivo con la intervencion

del legislativo en sus elecciones, como se comprometeria si estuviera en las atribuciones de otro poder admitir ó desechar á determinados diputados.

Si el Congreso al calificar las elecciones de sus miembros se desentende de algun requisito legal, es preferible pasar por este acto, que no someter al poder legislativo á la intervencion de otro poder. La responsabilidad á que todos los funcionarios públicos están sujetos ante la opinion del pueblo es efectiva, siempre que se cometa una infraccion de ley, porque esa opinion censura la infraccion y reprende á quien la comete, siendo esta una muy grave pena para los ciudadanos que se estiman á sí mismos y saben estimar á su patria. Puede suceder, ademas, que haya consideraciones graves que determinen la voluntad del Congreso á aprobar ó desaprobado una eleccion, y ciertamente en casos tales el Congreso no comete una violacion de las leyes, aunque aparentemente exista, porque el artículo constitucional lo faculta para calificar, y no seria calificacion lo que practicara, si no pudiera atender á las graves consideraciones que pueden determinarlo á obrar. Así es que merecerá la censura pública, que es la pena mas seria para un poder, solo en el caso de que proceda con ligereza y sin fundamentos sólidos para resolver.

De esta manera se llega á completar el número de diputados que se requiere para que haya lo que comunmente se llama *quorum*, y es el que determina el artículo 61, que dice: « El Congreso no puede abrir sus sesiones, ni ejercer su encargo, « sin la concurrencia de mas de la mitad del número total de « sus miembros; pero los presentes deberán reunirse el dia señalado por la ley y compeler á los ausentes, bajo las penas « que ella designe.

« Art. 62. El Congreso tendrá cada año dos períodos de « sesiones ordinarias; el primero comenzará el 16 de Setiembre y terminará el 15 de Diciembre; y el segundo, improrogable, comenzará el 1º de Abril y terminará el último de « Mayo.»

Es un axioma universalmente recibido, que debe haber su-

ma sobriedad en la formacion y expedicion de las leyes. En los países monárquicos tiene su origen y fundamento en el empeño del soberano ó monarca de no ser restringido en sus atribuciones, cuyo círculo siempre procura ensanchar. Los cuerpos legislativos son allí concesiones que nunca hacen de buen grado los reyes, porque les son enojosas como todo lo que limita el poder, que es la ambicion de los políticos. En una República como la de México, el mismo axioma es verdaderamente acertado como todo lo que se funda en la contemplacion de la libertad, que es la expresion, la sinópsis, por decirlo así, de la organizacion del hombre creada por Dios. Las leyes no deben ser mas que la garantía de la libertad del hombre y del pueblo, de los derechos del hombre y de la voluntad de la sociedad; debiendo, en consecuencia, reprimir todo delito, todo abuso, todo atentado en contra de alguna de esas propiedades individuales ó sociales. Existente una legislacion, en fuerza de la cual se rige una sociedad, no hay necesidad de aumentarla inconsideradamente, sino de modificarla y alguna vez de aumentarla; pero solamente en casos que puedan juzgarse forzosos. Dejar funcionar incesantemente al poder legislativo, seria dar origen al abuso, al vicio, á la manía de legislar; y no siendo estrictamente necesario el acto, por fuerza el poder legislativo tendria que ocuparse en formar leyes innecesarias ó quizá perjudiciales. Las sociedades pueden hasta perecer por lo que debe considerarse como una plétora de leyes. Basta con reflexionar que á fuerza de tener que hacer leyes el cuerpo legislativo, empezaria por hacer las necesarias, las convenientes, y acabaria por hacerlas hasta contrarias á la libertad.

Pero es preciso no caer en el extremo contrario, y por esto la constitucion estableció dos períodos de sesiones, facultando al Congreso para tenerlas extraordinarias cuando sea conveniente.

De esos dos períodos el uno se ha de dedicar á la formacion de los presupuestos de ingresos y de egresos, sin los cuales no puede haber órden, ni moralidad, ni conocimientos verdaderos

en la hacienda federal, ni pueden ser justos los impuestos, sino absolutamente arbitrarios.

La designacion de las fechas que hace el artículo 62 para los períodos de sesiones del Congreso, les da el carácter de fatales, de manera que no queda al arbitrio del poder legislativo cambiarlos, ni alterarlos; pero en circunstancias verdaderamente graves y anormales, los Congresos han preferido con fundamento de justicia y de razon, el objeto de la constitucion á la forma del precepto. Y por esto los Congresos referidos resolvieron celebrar sus sesiones en dias diversos de los determinados en el artículo constitucional, con acquiescencia del pueblo y por el convencimiento de la imposibilidad absoluta de cumplir con sus prevenciones. Suelen las naciones aceptar variaciones de este género en la ley; pero solamente cuando la conciencia pública reconoce la fuerza de la necesidad. En cualquier otro evento el espíritu y la letra de la ley deben ser estrictamente cumplidos.

Se declara improrogable el segundo período de sesiones para evitar la inconveniente fecundidad legislativa, porque para el caso en que haya necesidad de que funcione el poder legislativo, se le convoca á sesiones extraordinarias que se limitan á lós asuntos para que se hizo la convocatoria.

Debiéndose emplear un período de sesiones ordinarias preferentemente en el estudio y formacion de los presupuestos, en realidad queda útil para legislar el otro, y de esta manera se obtiene la sobriedad legislativa, que es útil y casi indispensable para la conservacion de la libertad individual y social.

Como punto de partida para las resoluciones del Congreso le es necesario el conocimiento del estado que guarda el país, y por esto el artículo 63 dice: « A la apertura de las sesiones « del Congreso asistirá el Presidente de la Union, y pronun- « ciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el « país. El presidente del Congreso contestará en términos ge- « nerales.» Y no puede hacerlo de otro modo, porque las resoluciones del Congreso son el resultado de la discusion y del voto, que el presidente del mismo Congreso podrá presumir,

mas no asegurar: una contestacion determinada y pormenorizada solamente podria darse si el Congreso discutiera el proyecto de contestacion al discurso del Presidente de la Union.

El artículo 64 hace desaparecer la nomenclatura antigua de la legislacion que estableció leyes y decretos segun que el objeto de la ley era general ó particular. Siendo la ley obligatoria para todos los mexicanos, no hay razon para crear categorías de leyes, y por esto dice el artículo: « Toda resolucion « del Congreso no tendrá otro carácter que el de ley ó acuerdo « económico. Las leyes se comunicarán al ejecutivo firmadas « por el presidente y dos secretarios, y los acuerdos económi- « cos por solo dos secretarios. »

No carece de importancia la determinacion de qué sean los acuerdos económicos. Sin duda alguna que son aquellas resoluciones que no afectan directamente mas que al Congreso mismo. El nombre lo demuestra así: económico, es decir, aquello que toca á la economía del Congreso, á su vida interior, y no á la Federacion ni al hombre. La diferencia que hace el artículo constitucional es bien clara: leyes ó acuerdos económicos. Las leyes tocan á la sociedad en su conjunto ó en sus partes, los acuerdos económicos únicamente al Congreso.

Como este se compone de varios individuos, no se puede concebir cómo se formaran las leyes si álguien no propone la idea, el proyecto de cada ley. A esta proposicion se llama iniciativa.

« El derecho de iniciar las leyes, dice el artículo 65, compete:

« I. Al Presidente de la Union.

« II. A los diputados al Congreso federal.

« III. A las legislaturas de los Estados. »

El Presidente de la Union, que ejerce el poder ejecutivo, por la naturaleza misma de su encargo, conoce los sucesos y las necesidades públicas; su deber es proveer á la satisfaccion de esas necesidades en lo que está dentro del círculo de sus atribuciones; pero fuera de ellas y siempre que con tal objeto sea necesario el ejercicio del poder legislativo, tiene que acu-

dir á este. Manifestar la necesidad de la ley no seria bastante; es preciso para completar el pensamiento, para hacer la manifestacion de la necesidad mas y mas precisa y práctica, explicar el medio de satisfacer esa necesidad, formular el proyecto de la ley que el Presidente de la Union estima convenientemente.

El conocimiento de la sociedad y de sus necesidades es tan importante, que la constitucion exige y la razon natural dicta que se oiga siempre á quien posee ese conocimiento, para que la ley sea conforme con la necesidad de ella. Lo contrario seria solamente inventar teorías sin beneficio del pueblo, y en las cuales el acierto acaso vendria; pero únicamente por casualidad.

Por esta causa en aquellos casos en que no es el Presidente de la Union quien inicia la ley, el Congreso le pasa copia del expediente respectivo para que manifieste su opinion.

Ademas del presidente y de los diputados, que por razon de su encargo tienen la facultad de iniciar las leyes, otorga la constitucion este derecho á las legislaturas de los Estados. Son las legislaturas la representacion de sus respectivos Estados y no puede desconocerse que tienen naturalmente el derecho de iniciar aquello que juzguen conyeniente para el país, como partes componentes de él.

Como se ve en este artículo, el poder judicial federal no tiene el derecho de iniciar leyes.

Hay algo en dicho artículo que parece un olvido constitucional, porque el poder judicial es enteramente igual en gerarquía á los otros con quienes comparte el ejercicio del poder público. Si no creyó la constitucion conveniente dar la iniciativa al poder judicial en toda clase de leyes, parece justo que se la hubiera concedido á lo ménos en lo relativo á la administracion de justicia. Pero estas y otras razones tan graves como conocidas desaparecen con la sola consideracion de lo que es el poder judicial federal. No le incumbe la administracion de justicia ordinaria que corresponde á los tribunales comunes. Sus funciones son verdaderamente relativas á la Federacion,

y especialmente referentes á la salvacion de las garantías individuales. Si como se verá en su lugar correspondiente, el poder judicial tiene que resolver sobre los actos de las autoridades y sobre las leyes mismas en casos particulares, con frecuencia no podria tener la imparcialidad debida para juzgar, porque acaso habria contribuido á la formacion de la ley, cuya no aplicacion solicitara el individuo agraviado por ella en sus derechos de hombre. Con frecuencia tambien los miembros del poder judicial externarian su opinion de jueces al formular las iniciativas. Y por último, es á todas luces conveniente que el poder que ha de resolver las cuestiones, aplicando leyes ya existentes, sea absolutamente neutral, por decirlo así, en las ardorosas contiendas de la discusion legislativa.

« Las iniciativas presentadas, dice el artículo 66, por el Presidente de la República, las legislaturas de los Estados ó las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego á comision. « Las que presentaren los diputados, se sujetarán á los trámites que designe el reglamento de debates. »

Estas tienen primera y segunda lectura, despues de las cuales el Congreso resuelve si se admiten ó no á la discusion, y admitidas pasan á comision. La preferencia que se da á las iniciativas del Presidente, de las legislaturas y de las diputaciones, consiste en la representacion de quien las presenta, que no tiene el diputado individualmente.

Como en el caso de ser desechado por el Congreso un proyecto de ley se ha manifestado en su contra la voluntad de la mayoría, que es la ley en los cuerpos colegiados, el artículo 67 de la constitucion previene que: « Todo proyecto de ley que fuere desechado por el Congreso, no podrá volver á presentarse en las sesiones del año. » De esta manera queda coniliada la conveniencia de que no se pretenda desconocer la voluntad de la mayoría, ni se invierta indebidamente el tiempo en discusiones inútiles, con la posibilidad de renovar, la iniciativa de una ley que puede no habersé juzgado oportuna cuando se presentó, y cuya oportunidad viene tal vez despues de algun tiempo. Desechar para siempre el proyecto una vez des-

echado por el Congreso, sin esperanza de volverlo á presentar, seria contrariar una verdad, como es la máxima de que las leyes son por su naturaleza variables, supuesta la constante é inevitable renovacion de la sociedad, de sus usos, de sus costumbres, de sus ideas.

La necesidad de esta renovacion se ve con toda claridad en la formacion de los presupuestos á que se refiere el artículo 68, que dice: « El segundo período de sesiones se destinará, de toda « preferencia, al exámen y votacion de los presupuestos del año « fiscal siguiente; á decretar las contribuciones para cubrirlos, « y á la revision de la cuenta del año anterior que presente el « ejecutivo. »

El precepto de formar los presupuestos no es una simple determinacion de órden y de método, determinacion que pudiera juzgarse meramente económica. El presupuesto es una de las primeras y mas importantes condiciones de la vida social. El presupuesto es el imperio de la moral: es el imperio de la justicia. Restrínjase cuanto se quiera el ejercicio del poder público, ensánchese hasta donde se quiera el derecho individual, encadénese tambien al poder público; pero que no se formen los presupuestos de ingresos y dé egresos, que no sean ellos una de las bases en que se apoya el decreto que cria los impuestos, y las mas bellas teorías, los sacrificios del hombre en sociedad, todo será inútil: el despotismo y la tiranía sofocarán á la moral, á la justicia y á la libertad.

¿Cómo se pueden imponer con justicia las contribuciones con que el hombre paga la parte que le corresponde en los gastos públicos, si se ignora cuáles han de ser sus gastos y á cuánto ascienden? ¿Cómo puede haber justicia en un gasto público, si se ignora cuál sea él para pagarlo? Una nacion sin presupuesto, es el caos. Un gobierno sin presupuesto, es la ocasion perpetua é inevitable del despilfarro, del desórden, y hasta de los vicios y de los crímenes. En donde el pueblo ignora ouáles y cuántos son los gastos públicos, cuánto han de producir los impuestos para cubrir esos gastos, se relajan y desaparecen todas las ideas de respeto á la ley y á la autoridad,

en la cual se ve ya no al encargado del poder público, sino al tirano que absorbe en su provecho los sacrificios y la sangre del pueblo contribuyente. En donde no hay presupuestos hay anarquía en la hacienda, y en donde hay anarquía en la hacienda hay el gérmen de la muerte, mas ó ménos próximo; pero siempre inevitable.

El complemento del presupuesto es el exámen de la cuenta que el ejecutivo ha de presentar del año fiscal anterior.

¿Exige la constitucion solamente que se formen los presupuestos, aunque no se busque el nivel entre ellos? Verdad es que el artículo 68 no lo exige expresamente; pero tambien es verdad que el precepto es claro: se destina el período al exámen y votacion de los preceptos, y á decretar las contribuciones para cubrirlos, es decir, para que queden pagadas todas las partidas del presupuesto de egresos. Aunque la razon natural indica que tal es el deber del Congreso, los términos del artículo no dejan lugar á duda ninguna respecto de la obligacion de nivelar absolutamente los ingresos con los egresos.

Al prevenir la constitucion que se decreten las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos del egreso, y no disponer que este presupuesto se reduzca al nivel de las contribuciones existentes, es porque no podia ser conveniente restringir los gastos públicos hasta la miseria, que es la gangrena de toda administracion que en algo se estima y que estima en algo tambien el buen servicio público y el progreso de la sociedad. Así es que queda á cargo de la conciencia de los diputados el no entorpecer las funciones de la máquina administrativa por causa de una economía que raye en miseria, y el no gravar al pueblo con la imposicion de contribuciones exageradas, para cubrir gastos inútiles, superfluos, ó que se hagan para el lucro y provecho de individuos particulares.

La mas estricta moralidad debe presidir en la discusion y votacion del presupuesto, de las contribuciones y de la cuenta del ejecutivo. El gasto debe ser el verdaderamente necesario, y la contribucion la que baste para cubrir el gasto; mas si para

cubrirlo la contribucion toca en el extremo de insoportable, es sumamente gravoso ó quizá entorpece la produccion del capital ó del trabajo, el gasto debe reducirse aun á ménos del necesario, porque de otra manera la sociedad seria contraria al interes de los hombres, y semejante situacion implica un absurdo.

Conforme á esta fraccion del artículo constitucional, no se puede admitir la idea de un deficiente en el presupuesto de gastos, porque el Congreso debe revisarlo para aprobarlo, y debe decretar las contribuciones necesarias para cubrirlo. Aceptar la idea de un deficiente como lícita constitucionalmente, seria nulificar lo dispuesto en esta fraccion del art. 72, seria aceptar el desórden y la quiebra, que es precisamente lo que quiso evitar la constitucion. El deficiente en un año es la gangrena que invade todo el cuerpo social, porque exige un gasto duplicado para el año siguiente, y la repeticion del deficiente en este segundo año exige que se declare que no ha de pagarse lo adeudado, lo cual es inmoral, y como todo acto inmoral, ruinoso para la República, ó que se impongan contribuciones insoportables para el pueblo, supuesto que hay que pagar una cantidad triplicada por el adeudo del primer año. ¿Hasta dónde puede llevar á la República la condescendencia legislativa respecto del deficiente? A la completa ruina del país, que sucumbiria abrumado por el descrédito y por la conciencia de su propia inmoralidad. Si no hay posibilidad de establecer contribuciones bastantes para cubrir el presupuesto, redúzcase este sin vacilacion. Esta es la única manera de salvarse que queda á un pueblo como el mexicano, á quien circunstancias puramente accidentales hacen pobre y que pronto será rico.

El descrédito de las naciones como el de los individuos no proviene de que deban poco ó mucho, que el mucho deber suele ser prueba de buen crédito, sino de la falta de regularidad en los pagos y del exacto cumplimiento en las obligaciones contraídas. Esta falta es el abismo en que se hunden todas las instituciones y todos los países que la cometen, y en

México ha sido una de las causas, y casi siempre, el pretexto de los trastornos políticos.

Con el objeto de que haya el tiempo y los datos necesarios para el exámen y votacion del presupuesto y de la cuenta del ejecutivo, el artículo 69 de la constitucion previene que: « El « dia penúltimo del primer período de sesiones, presentará el « ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año « próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otra « pasarán á una comision compuesta de cinco representantes « nombrados en el mismo dia, la cual tendrá obligacion de exa- « minar ambos documentos y presentar dictámen sobre ellos, « en la segunda sesion del segundo período. »

« Las iniciativas y proyectos de la ley, dice el artículo 70, « deberán sujetarse á los trámites siguientes.

« I. Dictámen de comision.

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

« III. La primera discusion se verificará en el dia que de- « signe el presidente del Congreso, conforme á reglamento.

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

« V. Si la opinion del ejecutivo fuere conforme, se procederá « sin mas discusion á la votacion de la ley.

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

« VII. El nuevo dictámen sufrirá nueva discusion, y con- « cluida esta se procederá á la votacion.

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

« Art. 71 En el 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. »

Se discutió con esfuerzo en el Congreso y con tal empeño la

cuestion de la necesidad y conveniencia de adoptar el sistema bi-camarista, que aun despues de haberse decidido el mismo Congreso por una sola cámara, con frecuencia se volvía á promover el exámen de la conveniencia del Senado; pero habia una conformidad absoluta de ideas tanto en los defensores como en los adversarios del Senado, en este principio: es necesario y conveniente evitar la precipitacion en la formacion de las leyes, moderar la accion legislativa, impedir la fascinacion de un momento de excitacion, sea cual fuere la causa de ella. Estas eran verdades admitidas sin réplica. Así es que desechada la idea del establecimiento de un Senado, de un cuerpo colegislador, que moderase la accion y la precipitacion legislativa, fué indispensable fijar tales trámites para la discusion y votacion de las leyes, que impidieran esa precipitacion que todos convienen en que es dañosa.

¿Se busca con el Senado que haya dos entidades que juzguen del proyecto de ley? Hay el Congreso y el ejecutivo, quien tiene que emitir su opinion en un término de siete dias

¿Se quiere la calma que producen dos discusiones? Hay las dos cuando el ejecutivo disiente del proyecto, y la comision respectiva abre nuevo dictámen.

Así se procuraba instituir con una cámara sola, la tranquilidad y el reposo de la accion sucesiva de dos cámaras.

Pero huyendo de la lentitud del Senado, de su accion conservadora, del carácter de rémora y obstáculo para las reformas y el progreso que se echaba en cara á la institucion del Senado, se cayó en un extremo mas grave aún. La constitucion ha querido dar al ejecutivo ingerencia en la formacion de las leyes, porque tiene el deber de poseer la ciencia de los hechos, el conocimiento de las necesidades sociales y de los medios de satisfacerlas; pero esta ingerencia ha de ser segun el espíritu de la constitucion, solamente de opinion: para que « manifieste su opinion, » dice la fraccion IV del artículo 70. Y, sin embargo, el resultado es que el ejecutivo puede influir poderosamente en la formacion de las leyes. Tiene el derecho de iniciativa é inicia: si el dictámen de la comision le es favo-

nable, la ley se vota sin dificultad, porque es seguro que no se opondrá el ejecutivo á sus propias ideas, que ha iniciado. Si la iniciativa no proviene del ejecutivo, sufre el exámen de la comision, el exámen del ejecutivo; y si este se opone, sufre otra vez el exámen de la comision, y dos discusiones. De manera que le es mas fácil al ejecutivo legislar con la conformidad del Congreso, que á las legislaturas y á los diputados

¿Pero es este un mal positivo? ¿No sirve tal combinacion de trámites para evitar la precipitacion legislativa? ¿No es el deseo de evitarla, entre otras causas, lo que sirve de fundamento al proyecto de institucion del Senado, y no han estado conformes en la misma idea casi todos los diputados al Congreso constituyente?— Todo esto es cierto, y solo queda un peligro; pero peligro muy grave. Si el ejecutivo tiene influencia en el Congreso, él es quien ha de legislar, y la division de poderes casi desaparece en la realidad: la absoluta separacion del ejecutivo y del legislativo, el estado de hostilidad entre ambos poderes es, por otra parte, un peligro tambien, y muy grave, para las instituciones, para la libertad, y para los derechos del hombre.

Se infiere de esto, que ningunas instituciones son buenas, por excelentes que sean en la teoría, si no se apoyan en las virtudes de los gobernantes, de los encargados de las funciones del poder público, y sobre todo en las costumbres del pueblo.

Estas costumbres, las convenientes, no existian aún hace pocos años, y su falta fué la causa de la inestabilidad de las instituciones políticas. La guerra civil, la invasion extranjera, los mil dolores y sufrimientos que han desgarrado las entrañas del pueblo, le han creado las costumbres convenientes para sostener las instituciones que estableció la Constitucion de 1857, y ella se apoya con seguridad ya en esas costumbres.

En los casos notoriamente urgentes que califican los dos tercios de los diputados presentes, el Congreso puede estrechar ó dispensar los trámites establecidos, y de este modo queda combinada la conveniente lentitud normal en la accion legislativa con la prontitud necesaria en circunstancias anormales y apremiantes.

Es preciso tener siempre presente, en la consideracion de estos puntos constitucionales, que el Congreso constituyente cumpla con el encargo de los pueblos cuando la conciencia pública y la opinion general exigian el pronto establecimiento de las reformas que se consideraban indispensables para el progreso del país, y que acaso no se habrian verificado con la lentitud de accion de dos cámaras legislativas.



juzar si esa poblacion y esos elementos son los requeridos; pero existiendo aquella y estos no puede rehusarse á erigir el territorio en Estado.

« III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de
 « los existentes, siempre que lo pida una poblacion 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 solo ten-
 « drá efecto, si lo ratifica la mayoría de las legislaturas de los
 « Estados. »

La facultad del Congreso en el caso que expresa esta fraccion del artículo 70, es la misma que respecto de la anterior. El Congreso juzga si hay la poblacion y elementos correspondientes á la solicitud del nuevo Estado, y habiéndolos no puede dejar de acceder á la ereccion del Estado; pero necesita, ademas, oír lo que expongan las legislaturas de los Estados, de cuyo territorio se trate, porque la ereccion del nuevo Estado pudiera causar una desmembracion tal del ya existente, que lo redujera á la incapacidad de seguir subsistiendo como Estado independiente, en cuyo caso no podria accederse á la solicitud de erigir uno nuevo. La resolucion del Congreso acerca de la solicitud y de los informes del Estado ó Estados de cuyo territorio se trate, se somete á la decision de las legislaturas de los demas Estados de la Federacion que tienen un derecho claro y evidente de intervenir, supuesto que ellos son las partes integrantes de la Union y deben considerar hasta qué punto puede interesar á esta la desmembracion de uno ó mas Estados, que es consiguiente á la ereccion del nuevo. El respeto á la soberanía de los Estados exigió la ratificacion de la mayoría de las legislaturas como una taxativa á la facultad concedida al Congreso, para evitar que pueda decretar indebidamente la mutilacion de un Estado.

« IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcacion de sus respectivos territorios, ménos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso. »

tracion, y en la imposicion de contribuciones se encuentra el mas importante origen de la aprobacion ó del disgusto del pueblo.

No es, sin duda, este el lugar mas conveniente para estudiar todas las cuestiones relativas á contribuciones; pero que por lo ménos sea lícito manifestar que las contribuciones excesivas empobrecen á los pueblos, matan á la industria y sofocan al comercio y á los capitales pequeños, haciendo odiosos á los gobiernos y dando aliente y aun algun fundamento de justicia á las ocultaciones y á los fraudes: á los fraudes que influyen poderosamente en los pueblos, acostumbrándolos á no considerar la moralidad en el cumplimiento de las obligaciones como la base del crédito y como el cumplimiento de un deber para con la sociedad y para con el hombre. Es una verdad universalmente reconocida, que las contribuciones excesivas léjos de aumentar los ingresos en el erario los disminuyen considerablemente. Y ademas de todo esto, el exceso en las contribuciones constituye un agravio á la justicia y al derecho individual: si el hombre tiene la obligacion de contribuir á los gastos públicos, su obligacion tiene tambien un límite, y es aquel en que la contribucion lo perjudica, porque se asocia con los demas hombres, no para ser perjudicado, sino por el contrario, favorecido. Así es que las contribuciones nunca deben exceder del término ó límite que el legislador conceptúe que es soportable para las diversas clases de los contribuyentes

¿Cómo se conoce ese límite? Con la simple observacion del resultado de las contribuciones existentes y de la opinion pública. Este criterio es el mas seguro. Si él demuestra que las contribuciones no pueden llegar al valor que representa el presupuesto, la razon natural y la conciencia exigen que el presupuesto se disminuya hasta donde sea necesario, porque es en verdad preferible carecer de algo en la administracion pública, á crear deficientes y deudas que aumentan año por año hasta acabar con el crédito público, y poner en peligro á las instituciones y á los gobiernos.

Como las necesidades de la sociedad y de los hombres son

constantemente mudables, y aun en las que son perpetuas hay diferencia en su mayor ó menor grado, el presupuesto de gastos y las contribuciones para cubrirlo son tambien mudables, y por esto la constitucion previene que cada año se forme el presupuesto y cada año se determinen las contribuciones. Este trabajo repetido anualmente acabará por producir el verdadero acierto en tan difícil como delicada materia.

No siempre bastan los recursos ordinarios para las atenciones urgentes ó tal vez imprevistas de la sociedad, y en esos casos es indispensable ocurrir al crédito para procurárselos; mas como en tales circunstancias la urgencia ó la gravedad de ellas suelen inspirar la imposicion de gravámenes que serian insoportables y dañosos para la República, la constitucion ha evitado el daño y la precipitacion que pudiera originarlo, dando en la fraccion VIII facultad al Congreso: « Para dar bases « bajo las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre « el crédito de la nacion; para aprobar esos mismos emprésti- « tos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. » La constitucion ha sido tan rigurosa en este punto, que dispone que el Congreso no solamente dé las bases para que el ejecutivo celebre el empréstito, sino que ha de aprobarlo despues.

La fraccion IX da facultad al Congreso: « Para expedir « aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir por « medio de bases generales, que en el comercio de Estado á « Estado se establezcan restricciones onerosas. » Reputan los economistas la cuestion de aranceles sobre el comercio exterior, como una de las mas graves é interesantes para las naciones, y lo es en verdad, porque tanto afectan á los productos del erario los aranceles, como al desarrollo del comercio y de la industria nacional: pueden influir hasta en la civilizacion de los pueblos y en sus relaciones exteriores. Deben por lo mismo ser obra del legislador, quien tiene para acertar, el concurso del ejecutivo y los datos y noticias que este le ha de proporcionar.

La facultad de impedir por medio de bases generales, que en el comercio de Estado á Estado se establezcan restricciones

onerosas es no solo justa, sino necesaria para conservar la buena armonía entre los Estados que forman la Federación mexicana. Las restricciones onerosas á que se refiere la IX fracción del artículo 72 de la constitucion, son aquellas que por el gravámen que produzcan puedan afectar, perjudicándola, á la produccion y al comercio de otro Estado. Es evidente que si la Federación se convirtiera en perjuicio para alguno ó algunos Estados, ellos tendrian el derecho de reclamar y hasta de separarse de una asociacion perjudicial. Para evitar este mal, así como las reclamaciones que habria necesidad de resolver y que pudieran afectar hasta la soberanía de los mismos Estados, la justicia y la conveniencia política exigieron que se facultara al Congreso para impedir esas restricciones onerosas; pero esto se ha de verificar por medio de bases generales y no de otra manera particular, porque habria sido constituir al Congreso en poder judicial, peligro que la constitucion ha querido evitar cuidadosamente

Como una consecuencia de las ideas expresadas, la fraccion X faculta al Congreso « Para establecer las bases generales de la legislacion mercantil » Todo lo que tienda á favorecer al comercio y las transacciones mercantiles, es en bien y provecho de la República, porque el comercio es la sangre de los pueblos, que anima y vivifica todas las producciones. Si el Congreso federal no estableciera las bases generales de la legislacion mercantil, cada Estado podria establecerlas, supuesto que, segun una declaracion constitucional, todo lo que no se encarga á los poderes de la Federación, queda á cargo de los Estados. Estableciendo cada uno de ellos las bases referidas, seria no solo posible, sino acaso necesario, que la legislacion fuera diversa en cada Estado, tal vez aun contradictoria en un Estado respecto de otro, y la legislacion caeria en un caos que haria sumamente difícil, si no es que imposible, toda operacion mercantil. El resultado de esto seria la paráhsis del comercio, que es tan perjudicial á los pueblos, que suele ser el síntoma de una postracion de muerte.

Si el Congreso es quien debe decretar el presupuesto de gas-

tos y las contribuciones necesarias para cubrirlo, nada es mas natural que la facultad que da al mismo Congreso la fraccion XI: « Para crear y suprimir empleos públicos de la Federacion; « señalar, aumentar ó disminuir sus dotaciones. »

¿ Se ha de ejercer esta facultad solamente por medio del presupuesto? No, sin duda alguna, porque la necesidad ó conveniencia de crear ó de suprimir un empleo puede surgir fuera del período de sesiones en que el Congreso sé ocupa en el exámen y votacion del presupuesto. Le corresponde la creacion ó supresion de los empleos, y la provision de ellos al ejecutivo, á no ser en el caso de que otra cosa determine el Congreso, atendiendo á las razones que exijan la creacion del empleo.

La fraccion XII faculta al Congreso: « Para ratificar los « nombramientos que haga el ejecutivo de los ministros, agen- « tes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de « hacienda, de los coroneles y demas oficiales superiores del « ejército y armada nacional. » La restriccion que se impone al ejecutivo en esta fraccion, que da al Congreso la facultad de ratificar todos esos nombramientos, es en consideracion á la alta gerarquía de los funcionarios y empleados que se expresan, todos los cuales ejercen tales funciones, que ejercidas de mala fé, pueden ser gravemente perjudiciales á la República.— Los abusos que se habian cometido por gobiernos anteriores, hicieron al legislador temer su repeticion, y como prenda de acierto en los nombramientos referidos y como garantía de moralidad, se decretó la intervencion del Congreso, quien la tendria aún sin el precepto que contiene esta fraccion respecto de los coroneles y oficiales superiores, porque tales empleos causan gastos, y todo gasto debe ser examinado y votado por el poder legislativo.

Tiene la facultad que expresa la fraccion XIII, que dice: « Para aprobar los tratados, convenios ó convenciones diplo- « máticas que celebre el ejecutivo. » Asunto fué de larga discusion en el Congreso constituyente esta facultad, porque se pretendia por algunos de los diputados restringir las atribuciones del ejecutivo, hasta el punto de que el Congreso diese

las bases de todo tratado ó convenio. Esta idea desapareció ante la consideracion de que conocidas estas bases por la nacion contratante con México, como tenian que serlo si eran materia de discusion, la República quedaba en una posicion muy desventajosa, en que sus hombres de Estado serian impotentes é inútiles por mas patriotismo y capacidad de que estuvieran dotados. Las convenciones entraron en esta fraccion, porque el Congreso constituyente quiso evitar que pudieran imponerse en lo sucesivo gravámenes tan cuantiosos como los ha sufrido la República en algunas de esas convenciones diplomáticas, en que la hacienda pública quedaba avasallada para el pago de sumas en su mayor parte ó indebidas ó exajeradas, ó indignas de tan grandes privilegios y seguridades como otorgaban las convenciones hasta con desdoro de la dignidad nacional.

Cuando esta se encuentra humillada por la injusticia de una nacion extranjera, agotados ya todos los medios pacíficos, sin obtener el reconocimiento del derecho violado, no queda mas recurso para defenderlo y recobrarlo, que las armas; y entonces el Congreso tiene facultad, fraccion XIV. « Para declarar « la guerra en vista de los datos que le presente el ejecutivo. » Realmente la facultad es para decretar la guerra, y en el ejercicio de esta facultad el Congreso no puede proceder sin tener á la vista los datos que ha de presentar el ejecutivo, tanto en cuanto á las causas que motiven la guerra y los trabajos impendidos para evitar este terrible mal, como en cuanto á los recursos con que se puede hacer. El acto de hacer la declaracion formal de guerra corresponde al Presidente de la República, previa la ley en que se decreta.

Suele ser conveniente y aun necesario, en casos de guerra, autorizar el corso, y por esta causa la fraccion XV autoriza al Congreso: « Para reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes, segun las cuales deban declararse buenas ó malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra. »

El corso es en verdad repugnante, y la idea de autorizarlo fué severamente combatida en el Congreso constituyente, como desechada ya por las naciones civilizadas. Subsistió, sin embargo, su autorizacion, teniéndose presente que si en caso de guerra la nacion enemiga autorizaba el corso en contra de México, las represalias serian justas, y el Congreso debia tener la facultad de reglamentar el modo de expedirse las patentes de corso.

La declaracion de las presas de mar y tierra, y las disposiciones relativas al derecho marítimo, son sin duda alguna materia de las leyes respectivas, y al Congreso corresponde dictarlas.

La presencia de tropas extranjeras en el territorio nacional puede comprometer hasta la independencia de la República; por esta causa, así como porque la soberanía de un país parece que es mas solemne que nunca cuando se trata de la inviolabilidad de su territorio, debe corresponder al poder legislativo la facultad, fraccion XVI, « Para conceder ó negar la entrada « de tropas extranjeras en el territorio de la Federacion, y con- « sentir la estacion de escuadras de otra potencia, por mas de « un mes, en las aguas de la República. »

La presencia de tropas nacionales en territorio ajeno puede comprometer la paz de la República, y para que tome en consideracion la necesidad ó justa conveniencia de hacer salir las tropas nacionales, se dió al Congreso, fraccion XVII, facultad « Para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los lí- « mites de la República, » á cuyo servicio se encuentran, y que por tal razon no deben salir de su territorio sino con algun objeto autorizado por el legislador.

Este servicio no consiste en el ejercicio de la fuerza sin necesidad y sin objeto, y esa necesidad y ese objeto deben ser conocidos por el legislador, quien tiene por tales consideraciones facultad, fraccion XVIII, « Para levantar y sostener « el ejército y la armada de la Union, y para reglamentar su « organizacion y servicio. » La constitucion no permite á los Estados tener tropas permanentes, á las cuales considera como

las armas de la Federacion para sostener y defender con la fuerza los intereses de la Union, aquellos que tocan á todos los Estados.

Estos tienen la guardia nacional que es una de las mas bellas instituciones, porque convierte á los ciudadanos en los defensores armados de sus propios derechos. El que tiene el pueblo para armarse en guardia nacional, es el derecho natural de poseer y portar armas para su propia defensa, que la constitucion ha reconocido al individuo; es el derecho individual aplicado á la sociedad.

Así es que la guardia nacional es la defensa de los derechos del hombre y del pueblo, y el ejército, las tropas permanentes, son la fuerza colectiva de los Estados unidos en una federacion.

Por estas consideraciones, si el Congreso levanta y sostiene el ejército y la armada, y reglamenta su organizacion y servicio, respecto de la guardia nacional solamente la organiza, y reserva á los ciudadanos en cada Estado el nombramiento de jefes y oficiales. La fraccion XIX dice: « 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 instruir la, conforme á la disciplina prescrita por dichos reglamentos. » La facultad de dar estos reglamentos nace de la necesidad de que sean uniformes la disciplina, organizacion y armamento de los cuerpos armados, para que sean útiles sus servicios en el desagradable caso de que haya necesidad del uso de las armas.

En caso tal, y cuando por exigirlo así los intereses de la Federacion los Estados deban ayudar á la defensa, ha de necesitar el ejecutivo de la guardia nacional y el Congreso lo autoriza para ello, usando de la facultad que le da la fraccion XX: « Para dar su consentimiento á fin de que el ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados ó territorios, fijando la fuerza necesaria. »

Toca tambien á la Federacion, porque todos los Estados

están interesados en ella, la colonización del muy poco poblado territorio nacional. No han faltado, sin embargo, quienes opinen que sería más conveniente que cada Estado pudiera proveer á la colonización de su respectivo territorio, hallando más facilidad en este modo de proceder, que dejando lo correspondiente á la colonización á cargo de los poderes federales; pero como el descuido ó la poca inteligencia en la colonización de las fronteras de la República y de sus litorales, pudiera traer un peligro, que no por ser más ó menos remoto dejaría de serlo para la independencia nacional y la integridad del territorio, y este peligro afecta no solo á uno ó varios Estados, sino á la Unión que han formado todos, es de rigorosa justicia que todos también tengan el participio debido en las leyes de colonización, y por esta causa las ha de expedir el Congreso, que se compone de los diputados de todas las partes integrantes de la Federación. No sería justo, por otra parte, conceder á unos Estados el derecho de expedir leyes de este género y negarlo á otro, ni sería prudente confiar á uno ó varios Estados lo que á todos corresponde por estar unidos. Por razones enteramente análogas á estas, el Congreso legisla sobre naturalización y ciudadanía, y fija las reglas á que debe sujetarse la ocupación y enajenación de los terrenos baldíos y el precio de estos, porque de no fijarlo serían ilusorias cualesquiera disposiciones, que serían eludidas ya aumentando, ó ya disminuyendo como conviniera, el precio.

Este mismo interés general y común existe respecto de las vías generales y correos. La diversidad de legislación respecto de aquellas y de estos, introduciría tal confusión y desorden, que es probable que á causa de él llegara á no haber ni caminos ni correos.

Sucede lo mismo respecto de las monedas y medidas, y la experiencia ha demostrado en el tiempo en que hubo diversidad de las primeras, que no tenían el debido curso en todos los mercados, ocasionándose con esto trabas y dificultades para el comercio y los cambios. El gobierno de una nación legisla sobre monedas y practica la amoneda, no por vía de espe-

culacion, sino para garantizar al comercio interior y exterior la legitimidad y verdadero valor de la moneda. Siendo la Federacion la que representa á los Estados y al pueblo en sus relaciones extranjerias, á ella debe corresponderle legislar en aquello que, como las monedas y las medidas, interesa á las naciones extrañas que tienen relaciones con la República

Estas facultades le fueron concedidas al Congreso en las fracciones siguientes.

« XXI Para dictar leyes sobre naturalizacion, colonizacion y ciudadanía.

« XXII Para dictar leyes sobre vías generales de comunicacion y sobre postas y correos

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

« XXIV. Para fijar las reglas á que debe sujetarse la ocupacion y enajenacion de terrenos baldíos y el precio de estos.»

La fraccion XXV faculta al Congreso: « Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca á los tribunales de la Federacion.» El ejecutivo concede indulto á los reos sentenciados por los tribunales federales, atendiendo á las circunstancias particulares de cada caso; pero conceder un indulto general, que no tiene por fundamento las circunstancias individuales sino consideraciones políticas y generales, no puede ser obra mas que del legislador; y como se refiere esta facultad á los delitos que deben juzgar los tribunales federales y no los tribunales de los Estados, es claro que al legislador federal es á quien corresponde naturalmente la concesion del indulto general ó de la amnistía.

Los servicios prestados á la patria ó á la humanidad, interesan á todas las partes integrantes de la República, patria de los mexicanos, y por esto el Congreso federal es quien concede premios y recompensas por esos servicios. Concede tambien privilegios, por tiempo limitado, á los inventores de alguna mejora, para evitar la confusion, desórden ó injusticia que resultarian de que los Estados pudieran conceder tales

privilegios. Un Estado podría concederlos por una mejora á un individuo, y otros Estados á otros individuos por la misma mejora. El aliciente para los inventores y perfeccionadores sería muy corto si hubiera de restringirse á cada Estado separadamente, y sufriría un gravámen el inventor si se viera obligado á solicitar de cada Estado un privilegio, que en algunas partes le sería concedido y en otras quizá negado. Por tales consideraciones, la fracción XXVI faculta al Congreso: « 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. » Es esta facultad el complemento de los artículos 12 y 28 de los derechos del hombre.

Siendo prorogable el primer período de sesiones, según el artículo 62, debe tener el Congreso facultad, fracción XXVII: « Para prorogar por treinta días útiles el primer período de sus sesiones ordinarias, » y no por más de treinta días útiles, porque pudieran unirse los dos períodos legislativos del año, supuesto que el primero, prorogable, acaba el 15 de Diciembre, lo cual repugna á la idea constitucional de no mantener en actividad constantemente al poder legislativo.

Las dos fracciones XXVIII y XXIX se refieren á facultades económicas, sin las cuales no puede existir y ser independiente un cuerpo colegiado. Dicen así.

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

« 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. »

Por esta fracción la contaduría mayor pertenece al poder legislativo, y no puede ser de otra manera. Si conforme al artículo 69, el ejecutivo ha de presentar al Congreso el presupuesto del año fiscal venidero y la cuenta del pasado, ha de ser para la revisión del Congreso, y esta revisión no puede hacerse, ó es absolutamente ilusoria y aun ridícula si no se glosa

la cuenta en todos sus pormenores. De la necesidad de esta glosa nace el establecimiento de la contaduría mayor, y pertenece al legislativo, porque de otra manera no habria la garantía legal de la verdad y exactitud de la glosa.

La última facultad concedida al Congreso, fraccion XXX, es: « Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta constitucion á los poderes de la « Union. » Sin esta facultad podria llegarse á verificar el caso de que se paralizara el movimiento constitucional por falta de leyes. Tal vez no habria sido necesario expresar esta facultad porque está en la naturaleza misma de las cosas, si no lo hubiera exigido así la idea de marcar rigurosamente á los poderes constitucionales la esfera de su accion, fuera de la cual no tienen autoridad.

El exámen rápido que antecede de las facultades concedidas al Congreso, demuestra que no tiene otras mas que aquellas que se refieren á intereses generales de la Federacion, y que por tal motivo no podian confiarse á los Estados sin producir el caos. Se ve tambien, y con suma claridad, que no hay facultad ninguna de las concedidas al Congreso que no sea por su naturaleza de la esfera legislativa, y que no fuera peligroso y á veces hasta absurdo confiar á alguno de los otros poderes públicos.

Seria tal vez conveniente que algunas de esas facultades fueran ejercidas con la intervencion directa de los Estados, y acaso cuando la experiencia en tiempos normales lo haya demostrado así, se proponga alguna reforma; pero con toda seguridad puede afirmarse que no hay perjuicio ninguno para los Estados en el ejercicio de las facultades concedidas al Congreso, siempre que sus respectivos diputados se inspiren para sus resoluciones en su propia conciencia y en el interes de los mismos Estados. La buena fé y los principios de justicia son los guias mas seguros para el diputado. La constitucion no ha exigido que todos los mexicanos que obtengan tan honroso encargo sean sabios; pero ha juzgado que todos serian honra-

dos, y confió en que la honradez, la buena fé y las inspiraciones de la conciencia y de la razon natural son con el amor á la patria un criterio muy seguro para juzgar en las mas arduas cuestiones políticas.

La suspension de las sesiones en los intervalos de un período al otro de los dos anuales, favorece ademas la instruccion que corresponde al diputado tener para el ejercicio de sus augustas funciones. Durante esas suspensiones pueden recorrer sus Estados, y sobre todo, fuera de la atmósfera de preocupacion que circunda á todos los negocios tan graves é importantes como los que ocupan al poder legislativo, pueden apreciar la verdad de los hechos y templar de nuevo sus espíritus para consagrarse á la ardua tarea de legislar. Este descanso del espíritu, esa suspension del trabajo durante la cual el diputado se confunde con los demas ciudadanos, le permiten apreciar por sí mismo las circunstancias y las necesidades públicas sin el barniz con que llegan á los salones oficiales, y que suelen desfigurarlas. ¡ Ojalá y este descanso, esta suspension, esta apreciacion de la verdad desnuda y sin falsos colores que la ocultan y la desnaturalizan, pudieran ponerse en práctica respecto del ejecutivo!

« Durante los recesos del Congreso de la Union, dice el artículo 73, habrá una diputacion permanente, compuesta de « un diputado por cada Estado y territorio, que nombrará el « Congreso la víspera de la clausura de sus sesiones »

La necesidad de que haya una diputacion permanente consiste en que hay ciertos casos urgentes, cuya resolucion no podria demorarse hasta que se reuniera el Congreso convocado á sesiones extraordinarias. Los casos en que debe intervenir la diputacion están marcados en el artículo 74, que dice:

« Las atribuciones de la diputacion permanente son las siguientes:

« I. Prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional, en los casos de que habla el artículo 72, fraccion XX.

« II. Acordar por sí sola, ó á peticion del ejecutivo, la convocacion del Congreso á sesiones extraordinarias.

« III. Aprobar en su caso los nombramientos á que se refiere el artículo 85, fraccion III.

« IV. Recibir el juramento al Presidente de la República y á los ministros de la Suprema Corte de Justicia, en los casos prevenidos por esta constitucion.

« V. Dictaminar sobre todos los asuntos que quedan sin resolucion en los expedientes, á fin de que la legislatura que sigue tenga desde luego de qué ocuparse.»

Tiene, ademas, la facultad de aprobar la suspension de garantías individuales en los términos que expresa el artículo 29 de la constitucion.

Califica las causas que haya para que el presidente se pueda separar del lugar de la residencia de los poderes federales ó del ejercicio de sus funciones, conforme al artículo 84.

Adoptada la poblacion como base para las elecciones, no es fuera del lugar correspondiente la noticia que sigue del número de distritos electorales en que se dividió la República para las elecciones de diputados al 5º Congreso constitucional y que es la que puede servir de base para tal acto, por ser el resultado de los decretos y constancias oficiales de los gobernadores de los Estados.

Aguascalientes.—Se dividió en cuatro distritos electorales, por decreto del gobierno del mismo Estado, fecha 18 de Junio de 1869.....	4
Campeche.—Dividido en dos distritos electorales, segun comunicacion del gobernador de dicho Estado, fechada el 2 de Agosto de 1869.....	2
Colima.—Un solo distrito electoral, segun la comunicacion oficial del gobernador de dicho Estado, fecha 31 de Julio de 1869 ..	1
Coahuila.—Se dividió en dos distritos electorales por de-	
Al frente.....	7

	Del frente.....	7
	creto del gobierno del Estado, fecha 19 de Junio de 1869.....	2
Chiapas.—	Se dividió en cinco distritos electorales, por decreto del gobierno del mismo, fecha 21 de Abril de 869..	5
Chihuahua.—	Dividido en cuatro distritos electorales, segun la comunicacion del mismo, fecha 30 de Julio de 1869.....	4
Distrito federal.—	Dividido en diez distritos electorales, por decreto fecha 9 de Junio de 1869, expedido por el gobernador del mismo.	10
Durango.—	Dividido en cuatro distritos electorales, por decreto del gobernador del Estado, fecha 2 de Junio de 1869.....	4
Guerrero.—	Dividido en ocho distritos electorales, por decreto del gobierno del mismo Estado, fecha 1º de Junio de 1869...	8
Guanajuato.—	Dividido en diez y ocho distritos electorales, por decreto fecha 31 de Mayo de 1869, expedido por el gobierno del mismo.	18
Hidalgo.—	Dividido en once distritos electorales, por decreto fecha 8 de Junio de 1869, expedido por el gobierno del mismo	11
Jalisco.—	Dividido en diez y ocho distritos, por decreto fecha 19 de Mayo de 1869, expedido por el gobierno del mismo	18
Se agregan á estos diez y ocho distritos electorales, tres en que fué dividido el de Tepic, segun la comunicacion oficial del ciudadano jefe político de dicho distrito, fecha 31 de Julio próximo pasado.		3
México.—	Dividido en quince distritos electorales, por decreto fecha 30 de Mayo de 1869, expedido por el gobierno del mismo	15
Michoacan —	Dividido en quince distritos electorales, por	

	De la vuelta.....	120
	decreto del gobierno del mismo Estado, fecha 21 de Mayo de 1869.....	15
Morelos.	—Dividido en cuatro distritos electorales, segun la comunicacion oficial del ciudadano gobernador del mismo, fecha 16 de Junio de 1869.....	4
Nuevo-Leon.	—Dividido en cuatro distritos electorales, por decreto fecha 22 de Mayo de 1869, expedido por el gobierno del mismo.....	4
Oaxaca.	—Dividido en quince distritos electorales, segun la disposicion del gobierno del mismo, fecha 21 de Mayo de 1869.....	15
Puebla	—Dividido en veinte distritos electorales, conforme al decreto del gobierno del Estado, fecha 3 de Junio de 1869.....	20
Querétaro.	—Dividido en cuatro distritos electorales, por decretos del gobierno del Estado, expedidos en fecha 16 de Junio y en 21 del mismo, año de 1869.....	4
San Luis Potosí.	—Dividido en doce distritos electorales, segun la noticia oficial que la secretaría del mismo Estado remite á esta secretaría.....	12
Sinaloa.	—Dividido en cuatro distritos electorales, segun la comunicacion oficial del ciudadano gobernador de dicho Estado, dirigida al Ministerio de Gobernacion y trascrita á esta secretaría hasta el dia de ayer.....	4
Sonora.	—Dividido en tres distritos electorales, por decreto fecha 18 de Junio de 1869, expedido por el gobierno del mismo.....	3
Tabasco.	—Dividido en dos distritos electorales, segun la comunicacion oficial del gobernador de dicho Estado, fecha 29 de Junio del presente año.....	2
Tlaxcala.	—Dividido en tres distritos electorales, segun la noticia oficial remitida á la secretaría del Congreso por el gobierno de dicho Estado.....	3

	De la vuelta.....	120
	decreto del gobierno del mismo Estado, fecha 21 de Mayo de 1869.....	15
Morelos.—	Dividido en cuatro distritos electorales, segun la comunicacion oficial del ciudadano gobernador del mismo, fecha 16 de Junio de 1869.....	4
Nuevo-Leon.—	Dividido en cuatro distritos electorales, por decreto fecha 22 de Mayo de 1869, expedido por el gobierno del mismo.....	4
Oaxaca.—	Dividido en quince distritos electorales, segun la disposicion del gobierno del mismo, fecha 21 de Mayo de 1869.....	15
Puebla—	Dividido en veinte distritos electorales, conforme al decreto del gobierno del Estado, fecha 3 de Junio de 1869.....	20
Querétaro.—	Dividido en cuatro distritos electorales, por decretos del gobierno del Estado, expedidos en fecha 16 de Junio y en 21 del mismo, año de 1869.....	4
San Luis Potosí.—	Dividido en doce distritos electorales, segun la noticia oficial que la secretaría del mismo Estado remite á esta secretaría.....	12
Sinaloa.—	Dividido en cuatro distritos electorales, segun la comunicacion oficial del ciudadano gobernador de dicho Estado, dirigida al Ministerio de Gobernacion y trascrita á esta secretaría hasta el dia de ayer.....	4
Sonora.—	Dividido en tres distritos electorales, por decreto fecha 18 de Junio de 1869, expedido por el gobierno del mismo.....	3
Tabasco.—	Dividido en dos distritos electorales, segun la comunicacion oficial del gobernador de dicho Estado, fecha 29 de Junio del presente año.....	2
Tlaxcala.—	Dividido en tres distritos electorales, segun la noticia oficial remitida á la secretaría del Congreso por el gobierno de dicho Estado.....	3