

Documento XI.

En sesión de 2 de abril de 1872, la Primera Comisión de Puntos Constitucionales presentó al Congreso el resultado de sus trabajos. “Desde 1861 —señaló— fueron incorporándose diversas Iniciativas, que tienen por objeto elevar a rango constitucional ciertos principios radicales, que cuentan decididamente con el apoyo de la opinión pública, y que se dirigen a asegurar la armonía de los Poderes públicos, modificando con ese fin su organización y atribuciones. A la fecha —continuó— 13 Legislaturas de los Estados expresaron su sentir, pidiendo la elección de una segunda cámara.”

Considerando lo anterior, la Comisión se limitó a presentar al Congreso la conformación de la institución, proponiendo, además, la manera en que debían formarse las leyes; las relaciones de ambas Cámaras entre sí y con el Ejecutivo de la Unión; las atribuciones peculiares a cada una; las de la Comisión Permanente y las modificaciones que naturalmente resulten en otros artículos constitucionales, para concordarlos con la existencia del Senado; esto es, a partir del Título II, Sección Primera. Del Poder Legislativo, artículo 51, con algunos incisos determinados aún por letras; es decir, no incorporados a Fracciones, hasta el artículo 73 correspondiente al párrafo IV de la Comisión Permanente, los miembros de la Comisión de Puntos Constitucionales Manuel Dublán, Manuel Sánchez Mármol y Joaquín María Alcalde pusieron a consideración de la asamblea las proposiciones fundamentales de reforma constitucional.

SESION DEL DIA 2 DE ABRIL DE 1872. Presidencia del C. [Guillermo] Valle.

Primera lectura del nuevo Dictamen que modifica el de Diciembre de 1869 y redactado en 25 de Octubre de 1871 por el Sexto Congreso, cuya Comisión de Puntos Constitucionales lo conforman: Manuel Dublán, M. Sánchez Mármol y Joaquín Alcalde. Su objetivo ampliar y precisar las funciones del Senado.

La primera comisión de puntos constitucionales, a la cual se han pasado varios expedientes sobre reformas a la Constitución, viene a presentar al Congreso el resultado de sus trabajos; no sin la desconfianza que naturalmente inspira el convencimiento de la incapacidad. No puede la Comisión lisonjearse del acierto en una materia tan grave; antes bien, trae el debate el fruto de su estudio, con la timidez propia del que conoce su insuficiencia, alentada únicamente por la consideración de que la sabiduría del Congreso podrá corregir los defectos en que necesariamente debe haber incurrido.

A no haber mediado el sentimiento del deber, seguramente que los que suscriben no se habrían resuelto a presentar este dictamen, pues confiesan con toda sinceridad que la acertada resolución de estas áridas cuestiones, cuyo estudio se sirvió encomendarles la asamblea, es superior a su esfuerzo. Pero tenía que corresponder a la distinguida confianza con que se les honró, y ya que no les era dado presentar una obra exenta de errores, debían por lo menos con su empeño en el cumplimiento de su difícil encargo, dar un testimonio al Congreso de su reconocimiento, por la honra con que se les ha distinguido.

La reforma constitucional es una necesidad que verdaderamente está en la conciencia de todo el país. El voto nacional ha llegado a manifestarse en este sentido, con tanta generalidad y con tal insistencia, que basta recordar la historia de estos últimos años, para convencerse de la urgencia que hay en acometer desde luego este trabajo. El sentimiento de la reforma nació con la misma Constitución, apenas fue ésta sancionada en 5 de Febrero de 1857, cuando la prensa de todas las opiniones comenzó a indicar las reformas que requería. Puesta en vigor, desapareció a los tres meses por el golpe de Estado de 17 de Di-

ciembre de aquel año, que dió origen a la más gloriosa y fecunda de nuestras guerras interiores, a la guerra de tres años; pero aún no había disipádose el humo de la última batalla, en que eran desechados los restos de la reacción, y ya el 2o. Congreso Constitucional decretaba la preferencia que debía darse a las reformas de la Constitución.¹

Desde el año de 1861 hasta hoy, han presentádose diferentes iniciativas, que tienen por objeto las unas elevar al rango de preceptos constitucionales ciertos principios radicales que cuentan decididamente con el apoyo de la opinión pública; y que se dirigen las otras, a asegurar la necesaria armonía de los poderes públicos, modificando con ese fin su organización y atribuciones.

Los que suscriben han examinado los diversos puntos a que esas iniciativas se refieren, y creen que la consolidación de las instituciones de la República, el aseguramiento de la paz y la necesidad de que se arraiguen irrevocablemente en nuestra vida política ciertos principios de la escuela liberal, conquistados a subido precio, están demandando imperiosamente la reforma de la Constitución. De otra manera, la práctica de las instituciones seguirá siendo dudosa y vacilante; problemática la armonía de los poderes públicos, porque dependerá tan sólo de las dotes personales de quienes los ejerzan, cuando la cordura aconseja que tan inestimable bien, que es una condición precisa para la estabilidad y aún para la existencia de todo gobierno regular, debe estar asegurado por medios que están en la misma ley fundamental.

Felizmente para la Comisión que suscribe, la reforma más importante y trascendente, que es la relativa a la división del Poder Legislativo, está ya resuelta por el Congreso.² Esta circunstancia releva hasta cierto punto a los que suscriben, del deber de fundar en esta parte expositiva la necesidad y conveniencia del establecimiento del Senado. Podrían hacerlo ampliamente, trayendo en apoyo de su opinión, no sólo la autoridad de muchos publicistas notables,³ sino muy sólidas razones

¹ Ley de 31 de Julio de 1861.

² El dictamen en que se propuso el establecimiento del Senado, fue declarado con lugar a votar en la Sesión del día 26 de Abril de 1870.

³ Mr. Mill. *On representative government*. cap. XIII. Grimke, "*Nature and tendency of free institutions*", lib. II, cap. VII. Laboulaye. "*Histoire des Etats-Unis*, tomo III, Lec. 15.

tomadas de la indole de la forma de gobierno que la Nación ha adoptado, y de nuestro propio derecho constitucional. Pero es innecesario este trabajo, cuando ya el Congreso ha resuelto la cuestión y cuando más de trece legislaturas,⁴ cuyas iniciativas obran en el expediente, han expresado su sentir, pidiendo la erección de una segunda Cámara. Así es que, aceptado el pensamiento capital, han creído los que suscriben que debían limitarse a presentar al Congreso el desarrollo de esta institución, proponiéndole la manera con que deben formarse las leyes; las relaciones de ambas Camaras entre si y con el Ejecutivo de la Unión; las atribuciones peculiares a cada una; las de la comisión permanente y, las modificaciones que naturalmente resultan en otros artículos constitucionales, para concordarlos con la existencia del Senado.

La comisión propone la elección directa para los altos funcionarios de la Unión. Este sistema es el más propio para facilitar la expresión genuina de la voluntad popular, y está por su misma naturaleza exento de los peligros con que la ambición puede falsear el sufragio. Es muy remota la posibilidad de que la esperanza o el temor pueden influir decisivamente en la emisión del voto público, tratándose de tantos colegios electorales como poblaciones tenga el país, y estando diseminados en la inmensa extensión de más de cien mil leguas cuadradas que tiene el territorio nacional. Este método, que aleja hasta donde es posible los peligros con que ha tenido que combatir la libertad electoral entre nosotros, está recomendado no sólo por los más acreditados publicistas como el medio más eficaz de asegurar la libertad e independencia de sufragio, sino que la experiencia confirma que ha producido los más excelentes resultados en donde quiera que ha puestose en práctica. Algunos de los Estados de la República han alcanzado un éxito feliz, adoptando este sistema para la elección de sus funcionarios.

Tratándose de la elección de Senadores, es indispensable tener en cuenta otras graves consideraciones de diverso género. Mientras la Cámara de diputados representa el principio popular, el Senado es la representación del principio federativo. Los senadores, pues, son los representantes de las entidades políticas, y deben por esto recibir

⁴ Las legislaturas de los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, México, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

su mandato, no directamente del pueblo, que ya tiene sus delegados en la Cámara popular, sino de la representación política de cada Estado. Por otra parte, en todo pueblo, además del número, existen otros intereses legítimos que deben ser representados en la organización política; y nosotros no debemos olvidar toda la importancia que hay en que el interés federal esté debidamente representado en nuestra organización. Si uno mismo fuese el origen de mandato para los miembros de ambas Cámaras, y si el mismo sistema de elección hubiera de servir para todos; sería perfectamente inútil el establecimiento del Senado, porque ambos cuerpos, nombrados por unos mismos electores, representarían el mismo pensamiento, quedaría desatendido el federalismo, y la única ventaja, que sería la doble discusión para la formación de las leyes, no merecería ciertamente ese doble gasto, si no habían de alcanzarse todos los otros bienes que debe traer el establecimiento del Senado, cuando no se desnaturaliza la institución.

Estos motivos decidieron a la Comisión a proponer que los senadores fuesen nombrados con arreglo a la ley electoral de cada Estado, porque siendo mandatarios de las entidades políticas, a ellas debía dejarse la libertad de fijar el modo con que debían nombrarlos.

Las otras reformas y adiciones que la comisión propone, relativamente a la organización y atribuciones del Congreso son una consecuencia natural de las reformas iniciadas. Muchas consisten únicamente en una palabra o en una frase como puede percibirse a primera vista en el cuadro comparativo que la comisión acompaña a este dictamen, con el fin de facilitar la discusión.

El Congreso se sirvió acordar en 25 de Octubre de 1869, que la Comisión presentara dictámenes especiales, sobre cada una de las reformas de la Constitución. En cumplimiento de ese acuerdo, los que suscriben tienen la honra de presentar hoy todo lo que se refiere al poder legislativo, han presentado ya su dictamen sobre las leyes de reforma, y protestan traer el debate oportunamente, nuevos dictámenes sobre las reformas y adiciones a los otros títulos de la Constitución. De esta manera, no sólo quedará obsequiada la disposición que el Congreso tuvo a bien dictar en Octubre de 1869 sino que se facilitará el estudio de cada una de estas cuestiones.

En esta virtud, la comisión tiene la honra de someter a la ilustrada deliberación del Congreso, el siguiente

PROYECTO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES

TITULO III

Sección I.

Del Poder Legislativo

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

PARRAFO I.

De la elección e instalación del Congreso.

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

Art. 53. Se nombrará un diputado por cada sesenta mil habitantes, o por una fracción que pase de treinta mil. El territorio en que la población sea menor de la que se fija en este artículo, nombrará, sin embargo, un diputado.

Art. 55. La elección para diputados *será directa* en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral.

Art. 57. Los cargos de diputado y *de senador son incompatibles* con cualquiera comisión o destino público en que se disfrute sueldo.

Art. 58. Los diputados y *senadores* propietarios, desde el día de su elección hasta el día en que concluyan su encargo, no pueden aceptar ningún empleo de nombramiento del Ejecutivo de la Unión por el que se disfrute sueldo, sin previa licencia de su respectiva *Cámara*. El mismo requisito es necesario para los dos diputados y *senadores suplentes* que estén en ejercicio de sus funciones.

A

El Senado se compondrá de dos senadores por cada Estado y por el Distrito Federal, nombrados en los términos que disponga su respectiva ley electoral. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

B

El senado se renovará por mitad de dos en dos años. Los senadores nombrados en segundo lugar saldrán al fin del primer bienio, y en lo sucesivo los más antiguos.

C

Para ser Senador se requieren las mismas cualidades que para ser diputado, y además, tener treinta años cumplidos el día de la apertura de las sesiones.

D

La elección periódica de senadores se hará en todos los Estados en un mismo día, que será el segundo domingo de Julio próximo anterior a la renovación bienal. El Senado puede mandar hacer elección extraordinaria en determinado Estado, cuando faltaren absolutamente el senador o senadores que le corresponden.

Art. 59. Los diputados y senadores son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. *En el caso de acusación por cualquier delito, no podrán ser aprehendidos sino previa resolución de la Cámara de Diputados.*

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

Art. 61. *Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su encargo, sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes, bajo las penas que ella designe.*

Art. 64. *Toda resolución del Congreso general tendrá el carácter de ley, decreto o acuerdo económico. El primer nombre corresponde a las que versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de las atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita se refieran a determinados tiempos, lugares, personas, establecimientos o corporaciones.*

Solamente podrán tener el carácter de acuerdo económico, las resoluciones que versen sobre puntos relativos al local de las sesiones, al arreglo de la Secretaría y demás oficinas anexas, al nombramiento y remoción de sus empleados, y a todo lo que mira al régimen interior.

Las leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo, firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un Secretario de cada una, y se promulgarán con esta fórmula "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos ha decretado lo que sigue. (El texto de la ley.)"

Los acuerdos económicos se comunicarán al Ejecutivo por los secretarios de la Cámara que los haya dictado.

PARRAFO II.

De la iniciativa y formación de las leyes.

Art. 65. El derecho de iniciar leyes y decretos, compete:

- I. Al Presidente de la Unión
- II. A los diputados y senadores al Congreso Federal.
- III. A la legislatura de los Estados.

Art. 66. Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, las legislaturas de los Estados o las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a Comisión. Las que presentaren los diputados y *senadores individualmente*, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

Art. 67. Todo proyecto de ley o *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.

Art. 69. El día penúltimo del primer periodo de sesiones, presentará el Ejecutivo a la *Cámara de Diputados* el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otro pasarán a una comisión compuesta de cinco representantes, nombrados en el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos, en la segunda sesión del segundo periodo.

Art. 70. *La formación de leyes y decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, que deberán discutirse primero en la Cámara de diputados.*

Art. 71. *Todo proyecto de ley o 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, pasa para su discusión a la otra cámara. Si fuese aprobado por ambas, se remite al Ejecutivo de la Unión, quien si también lo aprobare, lo publicará inmediatamente como ley.

B

Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles, a no ser que corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que estuviere reunido.

C

Desechado un proyecto en todo o en parte por el Poder Ejecutivo, debe devolverlo con sus observaciones por escrito a la Cámara de su origen. Esta debe discutirlo de nuevo; y si lo confirma por mayoría absoluta de votos, pasa otra vez a la cámara revisora. Si ésta lo sanciona por la misma mayoría, el proyecto es ley o decreto, y vuelve al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de la ley o decreto serán nominales.

D

Si algún proyecto fuere desechado en su totalidad por la cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que le haya hecho la revisora. Si examinado de nuevo fuese aprobado segunda vez

por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración y no podrá tenerse por desechado si no concurren para ello, por lo menos, dos terceras partes de los votos presentes. Los proyectos desechados en la segunda revisión, no podrán volver a presentarse sino hasta las sesiones siguientes.

E

Si un proyecto de ley o decreto fuere sólo desechado en parte o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión en la cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poderse alterar en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora, fueren aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de su origen, se pasará todo proyecto al Poder Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Pero si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora, fueren desechadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las observaciones de ésta, y en esta segunda revisión sólo se tendrán por aprobadas dichas adiciones o reformas, si para ello concurre el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara revisora.

F

Las partes que de un proyecto de ley o decreto, aprobare la Cámara revisora, tendrán los mismos tramites que los proyectos desechados en la totalidad.

G

En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se guardarán los mismos requisitos prevenidos para su formación.

H

Ambas cámaras residirán en un mismo lugar, y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación, y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de una y otra. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al

tiempo, modo o lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo precisamente uno de los extremos en cuestión. Ninguna de las Cámaras podrá suspender sus funciones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.

I

Quando el Congreso General se reúna para sesiones extraordinarias, se ocupará exclusivamente en el objeto u objetos comprendidos en su convocatoria; pero si no los hubiere llenado para el día en que se deban abrir las sesiones ordinarias, cerrará aquellas dejando los puntos pendientes a la resolución del Congreso en dichas sesiones.

El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones que el Congreso tome:

1o. Sobre prorrogación de sus sesiones.

2o. Sobre las funciones del Congreso como cuerpo electoral o como jurado.

PARRAFO III.

De las facultades del congreso general.

Art. 72. El Congreso tiene facultad:

III. Para formar nuevos Estados o Territorios dentro de los límites de los existentes, siempre que lo pida una población de ochenta mil habitantes en el primer caso, o de sesenta mil en el segundo, justificando tener los elementos necesarios para proveer a su existencia política. Dirá en todo caso a las Legislaturas de cuyo territorio se trate, y su acuerdo sólo tendrá efecto si lo ratifica la mayoría de las legislaturas de los Estados.

A

Son facultades exclusivas de la Cámara de diputados:

1a. Erigirse en colegio electoral, conforme a la ley orgánica, siempre que se trate de nombrar Presidente Constitucional de la República y magistrados de la Suprema Corte.

2a. Calificar en el caso de renuncia que haga el Presidente de la República, las causas en que la funde; admitirla y concederle licencia cuando medie motivo grave. La misma atribución le corresponde respecto a las renunciaciones de los magistrados de la Suprema Corte.

3a. Vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de hacienda.

4a. Nombrar a los jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor.

5a. Ser jurado de acusación para los funcionarios de que trata el Art. 103 de esta Constitución.

6a. Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, y aprobar el presupuesto anual de gastos.

B

Son facultades exclusivas del Senado:

1a. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticos que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras.

2a. Ratificar los nombramientos que haga el Presidente de la República, de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales; de los empleados superiores de hacienda, y de los coroneles y demás jefes superiores del ejército y armada nacional.

3a. Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República, y el paso de extranjeras por el territorio nacional.

4a. Dar su consentimiento a fin de que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria.

5a. Dirimir, oyendo al Ejecutivo, en la forma y término que señale la ley, toda cuestión política que ocurra entre dos Estados o entre los Poderes de un Estado, respecto a su régimen interior. La resolución del Senado será ejecutada por el Presidente de la República, sin que pueda hacerse observaciones sobre ella.

6a. *Erigirse en jurado de sentencia conforme al Artículo 105.*

C

Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

1o. *Dictar resoluciones económicas, relativas a su régimen interior.*

2o. *Comunicarse entre si y con el Ejecutivo de la Unión por medio de comisiones de su seno.*

3o. *Hacer su reglamento y corregir a cualquiera de sus miembros por faltas en el ejercicio de sus funciones, y aún excluirlo, temporalmente, de su seno, si para ello concurren dos tercios de los votos presentes.*

PARRAFO IV.

De la comisión permanente.

Art. 73. Durante el receso del Congreso de la Unión, habrá una comisión permanente compuesta de un senador por cada Estado y por el Distrito Federal, que nombrará el Senado la víspera de que el Congreso clausure sus sesiones.

Art. 74. Son atribuciones de la comisión permanente:

1a. *Prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional en los casos de que habla el Art. 72, Fracc. XX.*

2a. *Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, oyéndolo en el primer caso, la convocación del Congreso a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos, para que haya acuerdo, el voto de las dos terceras partes de los Senadores presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de que se ha de ocupar el Congreso.*

3a. *Aprobar en su caso los nombramientos a que se refiere el Art. 85, Fracc. III.*

4a. *Dar su consentimiento en los casos del Art. 84.*

5a. Recibir la protesta legal al Presidente de la República y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los casos prevenidos por esta Constitución.

6a. Calificar la renuncia que presenten los magistrados de la Suprema Corte, en el caso a que se refiere el Art. 95.

Sala de Comisiones del Congreso de la Unión. México, Octubre 25 de 1871. —[Manuel] Dublán.- [Manuel] Sánchez Mármol.- [Joaquín M.] Alcalde.—

Diario de los Debates. Sexto Congreso Constitucional de la Unión. Tomo II: Correspondiente al segundo periodo de sesiones ordinarias del año de 1872. México, Imprenta de F. Díaz de León y Santiago White, 1871. pp. 167-171.