

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.

CAPITULO XV.

De las facultades del Congreso.

(Artículo 72 de la Constitucion.)

« El Congreso tiene facultad:

« I. Para admitir nuevos Estados ó territorios á la Union federal, incorporándolos á la nacion. »

Esta facultad habrá de ejercerse cuando alguna entidad no perteneciente á la Federacion mexicana solicite ser admitida en ella.

« II. Para erigir los territorios en Estados cuando tengan una poblacion de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer á su existencia política. »

La condicion de los territorios, de los cuales no hay ya mas que uno, el de la Baja-California es verdaderamente anómala y penosa. Viviendo bajo la tutela de los poderes federales sufren todos los inconvenientes del centralismo, y su administracion interior debe resentirse de la dependencia de un centro excesivamente lejano. El Congreso tiene facultad de erigirlos en Estados tan pronto como los territorios tengan la poblacion y elementos necesarios de existencia independiente; de manera que, propiamente hablando, el Congreso tiene la facultad de

juzgar 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 tendrá 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. »

Se concede al poder legislativo la facultad de hacer tal arreglo cuando para ello solamente haya razones de conveniencia meramente política que pueda estimar el Congreso; pero la decision corresponde al poder judicial cuando las diferencias tengan un carácter contencioso, porque de otro modo el Congreso reuniria en tal caso los dos poderes, legislativo y judicial.

« V. Para cambiar la residencia de los supremos poderes de « la Federacion. »

¿ Por este cambio puede absorberse la soberanía de un Estado? ¿ Decretado el cambio de residencia á qué da ella derecho á los poderes de la Federacion? Ciertamente no se puede admitir en ningun caso, que el cambio de residencia produzca la absorcion de la soberanía de un Estado, y la emigracion que los supremos poderes federales hicieron por la mayor parte del territorio nacional durante la intervencion francesa y la guerra de independencia y contra el imperio que se pretendió fundar, demuestran que residiendo los poderes federales en un lugar no entorpecen las funciones de los poderes de los Estados, sino en aquello que se refiera á los poderes federales. La conducta observada por el Gobierno en las circunstancias referidas, resuelve tambien que el derecho que tendrian los mismos poderes seria únicamente al lugar ocupado. Y aun esto puede ser cuestionable, porque es posible determinar todo lo conveniente á fin de que el poder público federal no quede subalternado al poder local, ni este á aquel, sino en los casos que expresa la constitucion, y supuesto que el poder federal y el poder del Estado deben girar en órbitas absolutamente diversas y en que no hay peligro de choque si la constitucion ha de obedecerse rigurosamente.

El cambio de residencia de los poderes federales ha sido ya examinado bajo todas las fases posibles, y solamente es de esperarse la resolucion del Congreso que concilie todas las dificultades, salvando los intereses del actual Distrito federal que tiene elementos tan abundantes como ricos para proveer por sí mismo á su mas completo desarrollo.

Como un acto de reconocimiento á los derechos de los habitantes del Distrito federal, sea el actual ó cualquier otro en que residan los supremos poderes federales, la fraccion IV del artículo 70 da facultad al Congreso: « Para el arreglo interior « del Distrito federal y territorios, teniendo por base el que los « ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus « atenciones locales. » Y en verdad que si el artículo constitucional fuera cumplido en esta fraccion, seria ménos incierta y penosa la condicion del Distrito federal, porque á lo ménos ejerceria el derecho de elegir á sus autoridades y contaria con rentas para cubrir sus atenciones locales.

¿ Por qué no se ha dado todavía cumplimiento á lo prevenido en esta fraccion? No puede atribuirse esto mas que al estado de inquietud en que se ha hallado el país en este período de tiempo, y es de creerse que en breve la libertad de eleccion de las autoridades y la dotacion de rentas que haga el Congreso, disminuirá los males que resiente actualmente el Distrito federal.

La fraccion VII que dice: « Para aprobar el presupuesto de « los gastos de la Federacion que anualmente debe presentarle « el ejecutivo, é imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo, » es el complemento del artículo 69 de la constitucion. La facultad del Congreso en este punto, es para aprobar el presupuesto, si lo cree conveniente, é imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo, de modo que no puede decirse que se ha cumplido con lo que previene esta fraccion, siempre que la aprobacion no sea acompañada de la imposicion de contribuciones tales, que basten á cubrir el gasto aprobado; porque el objeto de la constitucion no es por cierto crear deudas, ni deficientes, ni establecer un sistema inmoral de no pagar lo que se debe, ni exponer á la administracion pública á los peligros que brotan de la falta de exactitud en los pagos del erario. Nunca será excesivo el empeño de los diputados en el cumplimiento de este deber, porque en el exámen y aprobacion del presupuesto consiste la base de todo orden y buena adminis-

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 aliciente 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 empréstitos, 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 Federacion mexicana. Las restricciones onerosas á que se refiere la IX fraccion 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 Federacion 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 Federacion, 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 parálisis 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 se ocupa en el examen 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, agentes 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 diplomáticas 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 entónces 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 debía 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 independenciam 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 consentir 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 límites 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