

legislaturas en sus excitativas, hay la razon muy atendible de que las legislaturas tienen el derecho de proceder, por vía de acusaciones, y en la forma que expresan las constituciones particulares contra los gobernadores y magistrados, y por consecuencia la excitativa de una legislatura procede de su resolución, declarada ya en forma contra el gobernador.

El único caso en que verdaderamente faltaria un guía seguro para los procedimientos de los poderes de la Union, seria aquel en que quien pidiera el auxilio federal fuera una legislatura falsa ó usurpadora; es decir, una reunion de individuos que se declarasen diputados sin serlo; pero no deberán los poderes federales declarar falsa á una legislatura porque proceda sin alguno de los requisitos legítimos, en virtud de que la calificación corresponde al Estado mismo. Si la legislatura fuera falsa, es evidente que los poderes de la Union no estarían obligados á dar el auxilio requerido, y esa calificación de falsedad puede y debe hacerse sin que por ella haya ingerencia en la soberanía del Estado, porque no seria mas que la observacion de un hecho que estuviera en contraposicion con el que se requiere naturalmente para que sea obsequiada la excitativa de la legislatura, y es que ella lo sea realmente.

Las demas cuestiones que en esta materia pudieran ofrecerse, parece que deberán ser resueltas por el poder judicial, ya federal, ya del Estado, ya directa y ya indirectamente, y aun por el Congreso de la Union erigido en gran jurado, segun las circunstancias de cada caso.

Y no es sin duda fuera de propósito considerar que el artículo constitucional no se refiere precisamente á auxilio de los poderes de la Union, consistente en fuerza armada, sino al que convenga en cada caso. Si la intencion del Congreso constituyente hubiera sido conceder á los Estados únicamente y siempre el auxilio de la fuerza armada, habria limitado su precepto al ejecutivo de la Union, que es quien dispone de la fuerza, y no habria mandado á *los poderes de la Union* que diesen proteccion á los Estados siempre que sean excitados para ello.

La frecuencia con que se han repetido en los Estados sucesos que han hecho necesaria la práctica del artículo 116 de la constitucion, ha inspirado al ejecutivo la idea de iniciar al Congreso una ley que podrá llamarse reglamentaria de dicho artículo. Sea cual fuere el resultado de la iniciativa, se dará en estos apuntamientos la conveniente colocacion á la ley que expida el Congreso.

## CAPITULO XXIII.

### Previsiones generales.

(Artículos del 117 al 126 de la Constitucion.)

La analogía fué antiguamente razon que solia fundar la competencia del poder público en aquellos casos en que la ley no lo autorizaba expresamente para juzgar. ¡Cuántos errores resultan y cuántos males pueden sobrevenir si por razon de analogía se hubiera de extender la esfera de accion del poder público á todo aquello que puede ser análogo á los objetos de su legítima competencia! Para evitar esos males, así como para hacer real y efectiva la soberanía de los Estados, declara el artículo 117 que: «Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitucion á los funcionarios federales, se entienden reservadas á los Estados.» Y en verdad que es justa y fundada esta resolucion: los Estados forman una Federacion; pero son soberanos, y por consiguiente no pueden, sin peligro de su soberanía, conceder á los poderes federales mas facultades que las estrictamente necesarias para el exacto cumplimiento de las funciones que les están encomendadas. Si la Federacion pudiera creerse autorizada para hacer todo

aquello que no le estuviera expresamente prohibido, sin duda alguna el resultado habria de ser la absorcion de la soberanía de las partes que componen la Union mexicana, porque seria sumamente difícil y quizá imposible determinar en los preceptos de una constitucion todos los objetos que comprende y abraza la soberanía de un Estado. Los males que pudieran provenir del error de creer que es lícito á los poderes federales aquello que no les está prohibido, es decir, de la adopcion de la falsísima base de fundar la competencia del poder público en la analogía, habian llamado desde mucho tiempo ántes la atencion de los legisladores, y por esta causa en la acta de reformas á la constitucion federal de 1824 se asentó el principio de que no se entendieran concedidas facultades por falta de restriccion expresa. Esta tradicion del derecho constitucional fué adoptada por el Congreso constituyente, dándole mas amplitud que la que expresaba el principio referido, ó por mejor decir, declarando á quién corresponden las facultades que la constitucion no concede expresamente á los poderes federales. La declaracion constitucional que hace el art. 117, y el fundamento de ella, se comprenden muy fácilmente fijando la atencion en esta verdad: los Estados, siendo soberanos, se han reunido para formar la Federacion mexicana y la establecen para ejercer ciertas y determinadas funciones, por decirlo así, colectivas y que no podria ejercer ó que no seria conveniente que ejerciera cada Estado por sí solo.

En el número de esas funciones ó asuntos que se creyó conveniente que no ejercieran los Estados, se encuentran las materias de culto religioso y disciplina externa. El artículo en que esto se resuelve es el 123, que dice: «Corresponde exclusivamente á los poderes federales ejercer, en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervencion que designen las leyes.» Para comprender el fundamento de este artículo es conveniente recordar que el proyecto de constitucion presentado por la comision respectiva, contenia un artículo en que se establecia la tolerancia religiosa en toda la República. Este artículo fué asunto de un debate muy prolongado y

en verdad solemne. La sociedad entera estaba conmovida. El artículo era rudamente combatido y ardorosamente defendido. En la tribuna, por la prensa, en el seno mismo de las familias se discutia el artículo y la discusion tomaba tal carácter, que llegaba á ser alarmante. El clero excitaba las conciencias: las familias se dividian y hondos abismos amenazaban separar al hermano, del hermano; á la esposa, del esposo; al hijo, del padre. En estas circunstancias, el artículo, puesto á votacion, fué desechado, y se prefirió hacer punto omiso de esta cuestion en el texto constitucional, en cuyo artículo 9º está ya garantizado el derecho de asociacion y de reunion pacífica con objeto lícito, como lo es sin duda el de adorar á Dios.

Calmadas hasta cierto punto las alarmas producidas por esa ardiente discusion, fué necesario evitar que se renovaran no ya con palabras ni discursos, sino con hechos en los Estados, en cuyo seno sin duda alguna irian á refugiarse y á combatirse las pretensiones de los defensores y de los adversarios de la idea de la tolerancia religiosa, supuesta la soberanía de cada Estado en su régimen interior. Era muy de temerse que dejando á los Estados en aptitud de pronunciar decisiones en materias de culto religioso y disciplina externa, en uno de ellos se admitiera la tolerancia y en otros se estableciera la mas rigorosa intolerancia, segun la influencia del clero y de las costumbres y de las tradiciones constitucionales y administrativas, todas las cuales excluian toda religion que no fuera la admitida por la República. ¿Y cuál habria sido el resultado de esta tolerancia y de esta intolerancia, apasionadamente sostenidas en la práctica, tan apasionadamente como se sostienen las ideas religiosas? Probablemente habria resultado una conflagracion espantosa, la guerra civil, con el encarnizamiento de todas las guerras de religion. Estos males quiso evitar la constitucion, dando á la Federacion exclusivamente la facultad que expresa el artículo 123. Los sucesos han realizado la prevision del legislador constituyente.

Determinó este en el artículo 125, que «Estarán bajo la inmediata inspeccion de los poderes federales los fuertes, cuar-

« teles, almacenes de depósitos y demas edificios necesarios al « Gobierno de la Union. » Tan claro es el fundamento de esta disposicion, que pareceria ella innecesaria, si no fuera porque los fuertes, almacenes y otros edificios están situados en territorio de los Estados, y que por esta causa los mismos Estados podrian pretender el dominio en ellos, si no se reservara expresamente á la Federacion. Por otra parte, esos cuarteles y fuertes son para el servicio de las tropas permanentes, las cuales están á cargo de la misma Federacion. Los almacenes de depósito, ya militares, ya de las aduanas marítimas, corresponden á los poderes federales, porque á estos corresponden las referidas aduanas. Y los edificios necesarios al Gobierno de la Union le corresponden, porque si están destinados al servicio de las oficinas respectivas, no seria posible que estuvieran á cargo de otros poderes diversos.

En este título de « Previsiones generales » se contienen disposiciones que pudieran haberse colocado en otros lugares de la constitucion, porque son en realidad y en su mayor parte el complemento de algunas otras disposiciones constitucionales.

El artículo 118 previene que « Ningun individuo puede desempeñar á la vez dos cargos de la Union de eleccion popular; « pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera « desempeñar. » A no ser esta disposicion, pudiera pretenderse el desempeño simultáneo de dos cargos de eleccion popular, con lo cual habria peligro hasta de que se confundiera el ejercicio de los poderes públicos; pero la prohibicion no abraza mas que á los cargos de la Union, y por tal motivo no ha habido impedimento para que se reuna en un mismo individuo el cargo de diputado al Congreso de la Union con el de regidor en el Ayuntamiento de México, cargos ambos de eleccion popular. En el caso de que sean ambos cargos de la Union, elige el nombrado cuál de los dos quiere desempeñar, en razon de que no seria tal vez practicable que los colegios electorales se reunieran con el único fin de decir cuál de los dos cargos habia de desempeñar el elegido para ambos, y en razon de que este

puede juzgar de su aptitud para elegir las funciones que crea mas acomodadas á ella.

El artículo 119 previene que « Ningun pago podrá hacerse, « que no esté comprendido en el presupuesto ó determinado « por ley posterior. » Así como las atribuciones de los poderes no se entienden concedidas, si no lo están expresamente, así tambien en materia de gastos no se puede creer autorizado ninguno, si no lo está en el presupuesto anual que decreta el Congreso de la Union, ó por una ley posterior. Aquellos gastos que están determinados por leyes diversas de la de presupuestos, deben formar una partida en el de egresos, para que el Congreso de la Union pueda juzgar con acierto del verdadero gasto y decretar con acierto tambien los fondos con que han de pagarse esos gastos. La constitucion quiere que ni en la mas pequeña é insignificante cantidad se pueda ejercer la arbitrariedad, para que en ningun caso la contribucion que el hombre paga para costear los gastos públicos, pueda convertirse en el patrimonio de los encargados del poder.

« Art. 120. El Presidente de la República, los individuos de « la Suprema Corte de Justicia, los diputados y demas funcionarios públicos de la Federacion, de nombramiento popular, « recibirán una compensacion por sus servicios, que será de « terminada por la ley y pagada por el tesoro federal. Esta « compensacion no es renunciabile, y la ley que la aumente ó « disminuya, no podrá tener efecto durante el período en que « un funcionario ejerce el cargo. » Los cargos de los funcionarios expresados en este artículo no pueden ser gratuitos, ni aun por voluntad de los mismos funcionarios, para que no lleguen nunca esos cargos á ser el patrimonio de los ciudadanos acomodados y ricos que pueden subsistir sin necesidad de compensacion por sus servicios; para que nunca se establezca una verdadera oligarquía en la República, en la que no se admite mas aristocracia que la del talento y la virtud; para que nunca con este motivo se haga ilusoria la igualdad de derechos, que es la base de la democracia; para que nunca, en fin, puedan crearse diferencias legítimas de clases, que son el ma-

yor y mas poderoso obstáculo para el aseguramiento de la libertad.

La ley que aumente ó disminuya la compensacion por los servicios públicos de los funcionarios, no ha de tener efecto durante el período en que el funcionario ejerce el cargo, para evitar las influencias que en favor ó en contra de las personas que lo ejercen, pudieran ponerse en juego.

Previene este artículo que la compensacion de los funcionarios públicos sea pagada por el tesoro federal, para que no sean uno ó varios Estados quienes la paguen, lo que habia sucedido otras veces respecto de los diputados, dando esto un resultado verdaderamente lamentable, tanto por la injusta desigualdad en los pagos que repugna á todo principio de justicia, como para evitar influencias perniciosas que pudieran ejercerse, por la entidad que pagara la referida compensacion.

Por el tesoro federal dice el artículo que se ha de pagar la compensacion; por el tesoro, no por el Gobierno, no por un poder ó por otro, porque ninguno de ellos es el dueño del tesoro federal. De esta manera quiso la constitucion destruir la falsa idea de que quien paga es el poder ejecutivo, y quitar á este el predominio que ejerce por tal motivo. El poder legislativo expide la ley que determina la compensacion por los servicios públicos y el presupuesto de los gastos, y el tesoro federal los paga, de modo que no queda al arbitrio del ejecutivo, ni tiene éste derecho alguno para eludir, suspender, disminuir el pago, ni para acordar preferencias, ni disponer algo que no sea el exacto cumplimiento del presupuesto y leyes que autoricen algun gasto; de suerte que para los pagos del tesoro federal bien podria ser innecesaria la intervencion del ejecutivo. La idea constitucional es que solamente la ley impere en el tesoro federal, y en ningun caso la voluntad de los funcionarios encargados del ejercicio de los poderes.

« Art. 121. Todo funcionario público, sin excepcion alguna, « antes de tomar posesion de su encargo, prestará juramento « de guardar esta constitucion y las leyes que de ella emanen. » El juramento se ha sustituido con una protesta, como era con-

veniente, supuesta la libertad de cultos y religiones que ellos caracterizan, y en algunas de las cuales tal vez no sea lícito el juramento. El efecto de la protesta es el mismo del juramento, supuesto que liga la conciencia de todo hombre honrado, al cumplimiento de lo que protesta cumplir. Y hace la protesta referida todo funcionario público, es decir, sin excepcion alguna, tanto los federales como los de los Estados, sean cuales fueren su categoría y sus funciones, en razon de que la constitucion es la ley suprema de la tierra mexicana.

Antes lo habia sido la dictadura que, apoyada en la fuerza armada, procuró militarizar al país entero, hasta el grado de que la autoridad militar se hacia siempre superior á la civil, y de que aun para el ejercicio de esta se conferian grados militares. Para evitar este grave mal, que será siempre un obstáculo para el establecimiento de la libertad en un pueblo, dispuso la constitucion en su artículo 122, que « En tiempo de « paz ninguna autoridad militar puede ejercer mas funciones, « que las que tengan exacta conexion con la disciplina militar. « Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes « en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Union; ó en los campamentos, « cuarteles ó depósitos que fuera de las poblaciones estableciese « re para la estacion de las tropas. »

En este artículo se contienen muy importantes prevenciones. La autoridad militar, en tiempo de paz, no lo es mas que para aquello que es estrictamente militar: que tenga exacta conexion con la disciplina militar, dice el artículo; no que sea con arreglo á las ordenanzas ó leyes militares, porque ninguna de ellas está en armonía con la constitucion, porque quiere esta que no se extienda por analogía la autoridad militar á nada de lo que no tenga no solo conexion, sino exacta conexion con la disciplina militar.

Las comandancias generales anteriores, poderosos focos de revoluciones militares, quedaron suprimidas por este artículo constitucional, que solo las admite en los castillos, fortalezas y almacenes de la inmediata dependencia del Gobierno y

que estén destinados exclusivamente para el servicio militar. Quedan permitidas las comandancias para el gobierno de las tropas, á causa de la organizacion de su servicio, en los campamentos, cuarteles ó depósitos dispuestos para la estacion de las mismas tropas; pero estos campamentos, cuarteles ó depósitos deben estar situados fuera de las poblaciones, si se ha de cumplir lo prevenido en el artículo 122 de la constitucion. No dice este solamente « en los campamentos, cuarteles ó depósitos que estableciere el Gobierno, ni en aquellos campamentos que estableciere fuera de las poblaciones;» sino que expresa: « en los campamentos, cuarteles ó depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estacion de las tropas.»

Las circunstancias porque la República ha atravesado desde el año de 1858, y los muy graves sucesos que han acontecido desde entónces, impidieron dar cumplimiento á lo prevenido en este artículo constitucional; pero restablecida la paz, sin duda alguna habrá de cumplirse con ello, porque el fin que se propuso el legislador no puede lograrse, si no es estacionando las tropas fuera de las poblaciones, para acabar con el imperio y con la influencia militar que tanto y tan poderosamente sirvieron á la tiranía: para proveer á la seguridad de los des poblados: para establecer la verdadera disciplina militar fuera de las seducciones de las poblaciones: para extender y diseminar la poblacion, que ha de afluir á los lugares en que se sitúen los campamentos y cuarteles, los cuales pueden convertirse en pueblos y villas, en que se podrian desarrollar diversos elementos de riqueza nacional.

Tampoco se ha cumplido, y sin duda por las circunstancias de que ántes se ha hecho mérito, con lo prevenido en el artículo 124, que dice: « Para el dia 1º de Junio de 1858 que darán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la « República.» Y no obstante que subsistan aún las aduanas y alcabalas, no puede ponerse en duda que esta disposicion constitucional entraña una inmensa y utilísima reforma económica para el país. Las alcabalas y las aduanas, como todo lo que es estrecho y mezquino, embaraza el tráfico, reduce la exten-

sion del comercio, sofoca en gran parte la produccion, encarece las importaciones de pueblo á pueblo. Los frutos, sean de la clase que fueren, son mas productivos miéntras mas libres son. La aduana y la alcabala estancan el movimiento, y el movimiento es la abundancia, es la riqueza. La grande revolucion económica hecha por el artículo 124, y que hasta hoy no se ha verificado, se realizará sin duda próximamente, si ha de ser cierto lo prevenido en el artículo 126 de la constitucion.

Dice este artículo:

« Art. 126. Esta constitucion, las leyes del Congreso de la « Union que emanen de ella y todos los tratados hechos ó que « se hicieren por el Presidente de la República, con aprobacion « del Congreso, serán la ley suprema de toda la Union. Los « jueces de cada Estado se arreglarán á dicha constitucion, le- « yes y tratados, á pesar de las disposiciones en contrario que « pueda haber en las constituciones ó leyes de los Estados.»

Reunidos los Estados soberanos para formar una Federacion, y expresados en la constitucion federal los objetos con que se han reunido y los medios de realizar tales objetos, es evidente que la constitucion y las leyes del Congreso federal que de ella emanen, deben ser la suprema ley, porque de no serlo, la Federacion se convertiria en una quimera y realmente dejaria de existir. Los tratados hechos ó que en lo sucesivo se hagan en la forma y con los requisitos prevenidos por la constitucion, son tambien la ley suprema, porque la Federacion los hace con la autoridad de todos los Estados unidos y empeñando la fé de estos, á la cual nunca deben faltar para no envilecer la honra nacional, como la han envilecido algunas naciones, que á pesar de su grandeza no han tenido empacho en prostituirse, hasta faltar á la fé de sus compromisos. México en los dias de la intervencion extranjera ha visto un doloroso é irritante ejemplo de esta falta en contra suya.

Declarando el artículo 126 que la constitucion, las leyes del Congreso federal que emanen de ella y los tratados, son la ley suprema de la Union, ha establecido la supremacia en el órden político. En el judicial, es decir en la aplicacion práctica, es-

tablece la misma supremacía, ordenando á los jueces de cada Estado que se arreglen á dicha constitucion, leyes del Congreso de la Union y tratados, á pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones ó leyes de los Estados; haciéndose con este precepto imposible todo género de conflictos entre las constituciones y leyes de los Estados, y la constitucion y las leyes federales, las cuales son superiores, porque son la ley suprema, la ley ante la cual deben inclinarse todos los poderes, todas las leyes y todos los intereses particulares.

## CAPITULO XXIV.

### De la reforma de la Constitucion.—De su inviolabilidad.

(Artículos 127 y 128 de la Constitucion.)

La humanidad no permanece estacionaria. La inteligencia del hombre tiende su vuelo incesante hácia el progreso, y su naturaleza propende sin cesar á su mas completo desarrollo. El grado de preferencia á que puede llegar la humanidad es desconocido, y solo Dios tiene la medida con que ha de limitarlo. Hé ahí la razon por la cual las instituciones humanas no pueden ser completas: hé ahí por qué las mas perfectas hoy serán mañana incompletas é imperfectas: hé ahí la razon por la cual todas las instituciones públicas deben ser susceptibles de reforma, si han de ser útiles y duraderas: hé ahí, por fin, por qué es una declaracion constitucional, que la constitucion puede ser adicionada ó reformada.

En el artículo 39 se reconoció el derecho que el pueblo tiene en todo tiempo de alterar ó modificar la forma de su gobierno.

Con mas razon debe tener y tiene el de adicionar ó reformar la constitucion, de la manera que ella misma expresa. Y respecto de la 1857 era aun mas necesario que respecto de cualquiera otra establecer la posibilidad de adicionarla y reformarla, porque era la obra de un Congreso que se reunia al caer la dictadura militar que habia herido los intereses de los Estados, que los habia hecho desaparecer para reemplazarlos con Departamentos sujetos á un poder central, y era no solo posible, sino fácil que el Congreso al determinar los poderes federales, al otorgar facultades á los poderes no llegase al acierto necesario para que la Union sea un bien verdadero para los Estados.

Pero las adiciones y reformas no podrán nunca ser para limitar ó destruir los derechos del hombre ni los derechos de la sociedad, ni la soberanía del pueblo y las consecuencias de ella: Y nunca podrán ser de esta manera, porque esos derechos y la soberanía del pueblo son naturales, proceden de la naturaleza del hombre, son condiciones indispensables de su vida y de su desarrollo: porque la libertad y el derecho no son concesiones de la ley ni del gobernante, sino verdades eternas é inmutables que el gobernante y la ley deben respetar siempre, proclamar siempre y siempre tambien defender y asegurar.

Las adiciones y las reformas que pueden y deben hacerse, son las que indiquen la razon y la experiencia, la experiencia sobre todo, para acercarse mas y mas á la perfeccion del desarrollo del hombre, á la posesion completa de su libertad, al perfeccionamiento de la humanidad y de las sociedades que la forman. El peligro de las naciones no está adelante, está en el abismo que queda tras de su marcha. El pueblo que se detiene, se enerva; el que retrocede, se hunde y perece.

Las adiciones y reformas constitucionales deben ser de tal manera adecuadas á la conveniencia pública, que no destruyan la constitucion, sino que á traves de la reforma se vea el principio primitivo. La naturaleza hace sus cambios por medio de transiciones sucesivas, y es necesario imitar á la naturaleza. Destruir absolutamente la constitucion por medio de