

CAPITULO XXIII.

Previsiones generales.

Articulos 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 todó 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 adopción de la falsísima base de fundar la competencia del poder público en la analogía, habían llamado desde mucho tiempo ántes la atención de los legisladores, y por esta causa en la acta de reformas á la Constitución federal de 1824 se asentó el principio de que no se entendieran concedidas facultades por falta de restricción expresa. Esta tradición 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 Constitución no concede expresamente á los poderes federales. La declaración constitucional que hace el artículo 117, y el fundamento de ella, se comprenden muy fácilmente fijando la atención en esta verdad los Estados, siendo soberanos, se han reunido para formar la Federación mexicana y la establecen para ejercer ciertas y determinadas funciones, por decirlo así, colectivas y que no podría ejercer ó que no sería 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 quíiso de esta cuestion en el texto constitucional, en cuyo

artículo 9° 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 iban 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 rigurosa 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 guerrias 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.

En 25 de Setiembre de 1875 se decretó lo siguiente

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 127 de la Constitucion política promulgada el 12 de Febrero de 1857, y previa la aprobacion de la mayoría de las legislaturas de la República, declara

Son adiciones y reformas á la misma Constitucion

“Art 1° El Estado y la Iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes, estableciendo ó prohibiendo religion alguna

“Art 2° El matrimonio es un contrato civil. Este y los demas actos del estado civil de las personas, son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil

en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan

“ Art 3º Ninguna institucion religiosa puede adquirir bienes raices ni capitales impuestos sobre estos, con la sola excepcion establecida en el artículo 27 de la Constitucion

“ Art 4º La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sustituirá al juramento religioso con sus efectos y penas

“ Art 5º Nadie puede ser obligado á prestar trabajos personales, sin la justa retribucion y sin su pleno consentimiento El Estado no puede permitir que se lleve á efecto ningun contrato, pacto ó convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida ó el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educacion ó de voto religioso La ley, en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominacion ú objeto con que pretendan erigirse Tampoco puede admitir convenio en que el hombre pacte su proscripcion ó destierro ”

Reconocida esta libertad fué una consecuencia rigorosa de ella la declaracion de la independecia del Estado y la Iglesia entre sí. Ni el Estado tiene derecho alguno para intervenir en la conciencia individual, ni ésta lo tiene para sobreponerse al Estado En esta adiccion se prohíbe al Congreso dictar leyes estableciendo ó prohibiendo religion alguna.

Así establecido el principio enunciado, fue indispensable declarar que el matrimonio es respecto del Estado un contrato civil, el cual no prohíbe las bendiciones nupciales que las diversas religiones consagran al matrimonio ni el sacramento instituido por la católica Antiguamente los sacerdotes católicos llevaban el registro de los matrimonios celebrados, y juzgaban de los impedimentos que pudiera haber para celebrarlos, y de esta manera ejercian funciones meramente civiles y funciones meramente eclesiásticas El Estado confiaba en sus registros, y no habia otros. Las leyes les daban fé, pero desde el momento en que hubo libertad religiosa, las funciones meramente civiles de los sacerdotes de una religion, no tuvieron ya razon para subsistir sino que llegaban á ser verdaderamente impracticables, puesto que no era posible que todas las personas que quisieran contraer matrimo-

no consintieran en sujetarse á una Iglesia que acaso no era la suya. El Estado, pues tenia que reasumir sus funciones civiles para la celebracion del matrimonio, sin ingerirse en las funciones eclesiásticas.

Por consideraciones del mismo género en el artículo 4° de las adiciones y reformas expresadas, se sustituyó el juramento religioso con la promesa de decir verdad, pero como la falta de cumplimiento de tal promesa pudiera producir males en determinados casos, se previno que la violacion de la promesa sea castigada con las mismas penas que la violacion del juramento religioso.

Abolidas por la reforma social las órdenes monásticas y sancionada por la Constitucion la libertad religiosa las adiciones y reformas referidas debieron establecer y establecieron las prohibiciones que contiene el artículo 5° de dichas adiciones y reformas.

Ellas son una garantía de la independencia del Estado y de la Iglesia entre sí.

De este modo el legislador no puede favorecer á una religion con detrimento quizá de otra.

Y en verdad que no hay razon para que se alarme por esos preceptos la conciencia religiosa de los individuos en particular, porque sobre la conciencia ninguna presion ejerce el Estado, ni puede ejercerla y porque suele ser mas sincera y mas ardiente la fe religiosa cuando no está sostenida por el poder público, cuando no se apoya en un precepto meramente civil.

La prohibicion que hace á toda institucion de adquirir bienes raices y capitales sobre ellos impuestos es una consecuencia de los principios ántes expresados, es quizá hasta una garantía de la libertad religiosa y entraña la seguridad de que no peligrará en ningun caso la independencia del Estado.

Determinó el Congreso en el art 125, que "Estarán bajo la inmediata inspeccion de los poderes federales los fuertes cuarteles, almacenes de depósitos y demas edificios necesarios al gobierno de la Union". Tan claro es el fundamento de esta disposicion, que pareciera ella innecesaria, sino 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 sería 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 régidor 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 sería 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 también 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 determina-

dos 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 suma 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 determinada 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 mayor 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, la cual 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, ántes de tomar posesion de su encaigo, prestará juramento de guardar esta Constitucion y las leyes que de ella emanen.” El juramento se ha sustituido con una protesta, como era conveniente, supuesta la libertad de cultos y religiones que ellas caracterizan, y en algunas de las cuales tal vez no sea lícito el juramento. Se exige actualmente la protesta de guardar la Constitucion, sus reformas y las leyes que de ella emanen, y se exige ademas que esta protesta sea sin reserva alguna, para evitar no solo las reservas expresas, sino aun las mentales porque las unas y las otras de ellas destruirian la protesta. El efecto de esta 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 estableciere 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 estableciera el Gobierno, ni en aquellos campamentos que estableciere fuera de las poblaciones," sino que expresó "en los cam-

pamentos, 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 1858, y los muy graves sucesos que han acontecido desde entónces, impidieron dar cumplimiento á lo prevenido en este artículo constitucional. En algunas ocasiones el estado de sitio en que se ha tenido que declarar á algunos lugares, ha dado á la autoridad militar, no solo la supremacía sobre la autoridad civil, sino que la ha eclipsado enteramente. Por desgracia se ha abusado de estas declaraciones de sitio, exigidas acaso por las circunstancias y esto ha dado origen á graves preocupaciones del espíritu público; pero restablecida la paz, sin duda alguna habrá de cumplirse con el precepto constitucional, 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 fuerza militar que tanto y tan poderosamente sirvieron á la tiranía: para proveer á la seguridad de los despoblados: 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 sitúan los campamentos y cuarteles, los cuales pueden convertirse en pueblos y villas, en que se podrían desarrollar diversos elementos de riqueza nacional.

Tampoco se ha cumplido, y sin duda por las circunstancias de que antes se ha hecho mérito, con lo prevenido en el artículo 124 que dice: “Para el dia 1° de Junio de 1858 quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la República.” Y no obstante que subsisten aún las aduanas y alcabalas, no puede ponerse en duda que esta disposición 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 extension del comercio, sofoca en gran parte la producción, encarece las importaciones de pueblo á pueblo. Los frutos, sean de la clase que fueren, son mas productivos mientras 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. La opinion pública se expresa con mayor claridad cada dia exigiendo el cumplimiento de este precepto de la constitucion, y parece que por fin el Ejecutivo inicia ya la manera de poner en práctica dicho precepto.

Dice el artículo 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, leyes 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 sus reformas 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 orden político. En el judicial, es decir en la práctica, establece la misma supremacia, 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.
