

¿se concibe siquiera la soberanía local, no ya en materia de legislación penal, sino aun en simples asuntos de administración, expidiendo reglamentos para las cárceles? ¿Puede llamarse federación á esa monstruosidad que ni el centralismo más exigente ha prohijado jamás?

Para ver más de cerca el absurdo á que da vida la teoría de que solo el Congreso ha de expedir las leyes orgánicas de todos los artículos de la Constitución, sometamos á algunos otros á la prueba á que estamos apelando: el 10, por ejemplo, que consagra la libertad de portar armas. Ese artículo agrega: «La ley señalará cuáles son las prohibidas y la pena en que incurrirán los que las portaren.» ¿Se habla acaso de la *ley federal*? Si así fuera, tendríamos á nuestros *Estados soberanos* aun sin facultad para expedir un reglamento sobre armas prohibidas. ¿Se puede imaginar sarcasmo más cruel para esos *soberanos*? Y si esto es ya un absurdo que choca con las exigencias del principio federativo, hay en esto otro absurdo aun más inaceptable, porque choca con las prescripciones de la razón. Centralizar la acción legislativa aun para señalar las armas prohibidas y la pena en que incurrirán los que las portan, es medir en el cartabón de las costumbres de esta capital, á las muy variadas que tienen los pueblos de la República; es confundir circunstancias, situaciones, hábitos y necesidades diversas, regulándolas á todas por una sola ley. En nuestros Congresos varias veces se ha pretendido reglamentar ese artículo 10, y las comisiones que han intentado hacer una ley general de portación de armas para toda la República, han sido vencidas por el absurdo que esa pretensión engendra. Hoy, después de que el mismo Código penal ha legislado en esta materia solo para el Distrito y Territorio (art. 950), sin pretender que en los Estados obliguen sus prescripciones, creo que nadie pedirá

ya que el Congreso expida la ley orgánica del art. 10 para toda la República, ni negará á los Estados su derecho para hacerlo en su territorio.

El art. 16 se refiere á la competencia de las autoridades para hacer una aprehensión, decretar un cateo, ordenar un registro de papeles. ¿Es el Congreso quien debe establecer el modo y términos en que todo eso se haga, marcar los procedimientos necesarios y aun señalar las atribuciones que á cada autoridad competan? Pues entonces á las leyes federales debe encargarse *el régimen interior de los Estados*; ellas deben organizar la administración local, designando á cada empleado, á cada funcionario su *competencia* y sus funciones, y en esas leyes debemos buscar qué atribuciones competan al Gobernador, al Tribunal Superior de Justicia y hasta al alcalde y al último agente de policía. No serán ya las Legislaturas quienes determinen si un cateo se hace por un juez ó un jefe político, si un gendarme puede ó no aprehender á un criminal, si un alcalde es autoridad competente para ordenar un secuestro; todo esto lo debe definir el Congreso en la ley orgánica del art. 16. . . . Y si los Estados no han de poder ni aun legislar sobre la organización de su régimen interior, ni sobre las atribuciones, *la competencia* de sus propios funcionarios, ¿qué soberanía tienen, qué vida les queda?

Si á la luz de los mismos principios seguimos recorriendo y analizando otros artículos constitucionales, tenemos que llegar á las mismas absurdas consecuencias, nacidas de la teoría que combato. Si los Estados no han de legislar sobre el art. 11, solo á la ley federal toca establecer la procedencia y requisitos del arraigo, de la detención de un delincuente que cambia de residencia; si solo el Congreso ha de expedir las leyes de expropiación, las que tengan que hacerse por utilidad pública munici-

pal, ó son imposibles, ó han de venir al conocimiento de las Cámaras de la Union. . . . ¿Es posible aceptar una doctrina que así centraliza la accion legislativa en todas materias?

Pero ocupémonos especialmente del art. 3º, que es el objeto del presente debate. En ningun texto constitucional se faculta al Congreso para legislar exclusivamente sobre instruccion y enseñanza públicas, exámenes, cursos, títulos: en ninguno se prohíbe á los Estados hacerlo. Esto basta para que ellos puedan expedir leyes sobre enseñanza, respetando solo el principio de libertad que consigna el artículo constitucional, y para determinar qué profesiones necesitan título en su territorio para su ejercicio. A pesar de la preocupacion que cree que solo el Congreso puede expedir las leyes orgánicas, la instruccion pública, por una feliz casualidad, no ha caido bajo la tiranía de esa preocupacion. Los Estados legislan y han legislado sobre esta materia sin resistencia de nadie, y lo que es más aún, la Federacion, *tan centralizadora* entre nosotros, permítaseme esta frase, jamas ha tenido la pretension de que sus leyes sobre enseñanza pública obliguen en los Estados. ¿Irá la Corte hoy á decir que solo el Congreso ha de legislar sobre estas materias, y que los Estados han invadido la órbita federal haciéndolo? ¿Irá á decir que las leyes de instruccion pública de México son las que deben regir en Chihuahua, en Tlaxcala, en Guerrero y en Tamaulipas? Esto es imposible: la sola pretension de que la ley de México sea la suprema ley de las escuelas, liceos, institutos, academias de los Estados, es tan absurda, que no se aceptará ni aun por los defensores de la teoría que combató.

Enemigo de la centralizacion por principios, porque creo y tengo fe en el régimen federal, me repugna to-

avía más cuando se trata de la ciencia: con plena conviccion yo puedo decir con Laboulaye, que «de toutes les formes de centralisation la moins justifiable assurancement c'est la centralisation intellectuelle.» ¿Y cómo sería posible que esa máxima proclamada en la Francia imperial se desconociera en la República federal de México, negando á los Estados su facultad de reglamentar el art. 3º de la Constitucion y radicando en el Congreso federal el poder para determinar qué profesiones necesitan título para su ejercicio en todo el país?

Para que no sean atacadas mis opiniones imputándosele errores que yo el primero condeno, debo apresurarme á manifestar que al sostener que los Estados tienen facultades para legislar sobre ciertos artículos que consignan las garantías individuales, estoy muy lejos de suponer que lo pueden hacer con tal libertad, que contraríen los preceptos de esos artículos. Los Estados podrán reducir el término de la detencion, pero no ampliarlo á más de tres dias; podrán abolir la pena de muerte, pero no castigar con ella más delitos que los que expresa el art. 23; podrán señalar á sus funcionarios las atribuciones que crean convenientes, pero no confiar las del departamento judicial al administrativo, ó al contrario; podrán expedir sus códigos de procedimientos criminales, pero sin contrariar el art. 20; podrán legislar sobre enseñanza, pero sin restringirla, etc., etc., etc. Si así no lo hicieren, sino que violaren en sus leyes algun precepto constitucional en perjuicio de las garantías, vendrá el amparo y declarará anti-constitucional y nula tal ley, lo mismo que haria si esa ley estuviera expedida por el Congreso de la Union. El amparo, pues, es la garantía contra los abusos que tanto se temen de las Legislaturas: él asegura así el respeto que todos los legisladores de la República deben á los derechos del hombre. Esta

sencilla explicacion pone á la teoría que defiendiendo, fuera del alcance de innecesarios ataques.

Para acabar de afirmarla, permítanseme aún unas pocas palabras más. He dicho que el Congreso federal tiene competencia exclusiva para legislar sobre aquellos artículos que se ocupen de materia federal, y he citado como ejemplo el 29, el 28, el 26, el 25, el 15, etc. Tengo que decir siquiera brevemente, por qué los Estados no pueden legislar sobre estos puntos. El art. 29 establece que «*solamente* el Presidente de la República. . . . con aprobacion del Congreso de la Union, puede suspender las garantías, etc.» Hay, pues, un *texto expreso* que da esa facultad exclusivamente á los funcionarios federales, y esto basta para que sea materia vedada á los Estados. Así lo he sostenido, amigo como soy de la soberanía local, contra las pretensiones de una Legislatura.¹ La le-

1 Circular de 27 de Mayo de 1868. — Dice así: Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernacion. — Seccion 1ª — Hoy digo al C. Gobernador de Jalisco lo siguiente:

«En Consejo de Ministros dí cuenta al C. Presidente Constitucional del decreto que, bajo el núm. 88, ha expedido la Legislatura de ese Estado, y que vd. me remite con su oficio de 21 del corriente. La gravedad de la materia de que ese decreto se ocupa, y la trascendencia de las declaraciones que él hace, llamaron fuertemente la atencion del Ejecutivo federal, y despues de tratar este asunto con toda la detencion que él reclama, ha sido acordado por el C. Presidente que haga á vd. las manifestaciones de que esta nota se ocupa y con los fines que ella expresa.»

«El decreto núm. 88 es de evidencia anti-constitucional é invade las graves atribuciones que la ley fundamental confiere solo al Congreso de la Union y al Ejecutivo federal. El texto de esa ley es claro, hasta el extremo de hacer imposible toda interpretacion. «Solamente el Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros, dice el art. 29 de la Constitucion general, y con aprobacion del Congreso de la Union, puede suspender las garantías otorgadas en la Constitucion.» Los legisladores constituyentes, tan lejos estuvieron de conceder á las Legislaturas de los Estados la facultad de suspender las garantías constitucionales, que la negaron hasta al mismo Congreso de la Union, siempre que esa suspension no se hiciese por el Presidente de la República y de acuerdo con el Consejo de Ministros, constituyendo este esencial requisito, único en nuestro derecho constitucional para limitar las facultades legislativas del Congreso, la prueba que ni el mismo Congreso puede suspender una garantía constitucional, sino de acuerdo con el Gobierno, y siendo ello

gislacion sobre moneda, correos y privilegios está confiada al Congreso por las fracs. XXIII, XXII y XXVI del art. 72; no perteneciéndole, en consecuencia, á los Estados. Estos no pueden celebrar tratados con las potencias extranjeras, segun la fraccion I del art. 111, y es facultad exclusiva del Senado aprobar los que con ellas celebre el Ejecutivo, conforme á la fraccion I, letra B, del art. 72; y como por otra parte es facultad del Presidente dirigir las negociaciones diplomáticas, como lo dispone la fraccion X del art. 85, los Estados nada pueden hacer sobre la materia de que se ocupa el art. 15. Cualquiera ley de extradicion que ellos expidiesen, seria por completo anti-constitucional.

Bástame el análisis que he hecho de los diversos artículos de la Constitucion de que me he ocupado, para que se comprenda con toda claridad y precision la teo-

una prenda más de acierto en un asunto de suyo gravísimo. Son de tan evidente verdad todos estos conceptos, que si no el texto del art. 29, si su discusion en la sesion del Congreso Constituyente del día 21 de Noviembre de 1856, no deja lugar al más ligero escrúpulo.

«Es por estas razones incuestionables un principio seguro de nuestro derecho constitucional, el que nunca las Legislaturas de los Estados pueden suspender las garantías que la Constitucion otorga. Cierto es que casos habrá en que no baste la ley constitucional para asegurar el orden público, amagado en alguna localidad por un peligro grave; pero el remedio para semejante mal no está en infringir la ley, haciendo lo que ella prohíbe, sino en ocurrir á quien solamente puede suspender las garantías, pidiendo las autorizaciones necesarias para hacer frente á la situacion. En la circular de 12 del próximo pasado, de este Ministerio, dije al Gobierno del digno cargo de vd. lo que habia de hacerse en este caso para atender igualmente á las exigencias de la paz pública y á los respetos que merece la ley suprema del país.»

«Y no ataca á la soberanía de los Estados semejante ley; sabido es que ella determina la calidad y condiciones del Pacto federal que liga á todos los Estados para formar de ellos la Nacion: sabido es que la soberanía local no existe sino con las restricciones que esa ley establece, y nadie ignora tampoco que en gracia del bien general del país, los Estados legítimamente representados en el Congreso Constituyente consintieron en reservar ciertas facultades al Poder federal exclusivamente: por esto los Estados, sin que su soberanía se lastime, no pueden celebrar alianzas, ni tratados, ni acuñar moneda, ni hacer la guerra á una potencia extranjera, ni legislar sobre las materias reservadas al Congreso de la Union, ni ejercer las facultades cometidas al Presidente de la Repú-

ría que sostengo y se la pueda apreciar en sus consecuencias prácticas. El Congreso federal legisla exclusivamente, y legisla para toda la República, respecto de aquellos artículos constitucionales cuya materia está declarada federal por texto expreso de la Constitución: los arts. 15, 25, 28, 29, etc., que he citado, prueban esta verdad. Los Estados tienen facultad, por el contrario, para reglamentar todos aquellos artículos que se ocupan de

blica: por esto los Estados, sin que á su soberanía se haga agravio, no pueden suspender las garantías, supuesto que esta importante atribucion está exclusivamente reservada por el art. 29 de la Constitución al Poder federal.

«Las Constituciones locales permiten, es verdad, á las Legislaturas, invertir de facultades extraordinarias á los gobernadores; pero semejante prescripcion no puede invocarse para que estas hagan lo que solo al Poder federal compete. Las facultades extraordinarias que una Legislatura da, no pueden ir más lejos del límite que el régimen interior del Estado señala: ellas no pueden versar sobre materias en que la Legislatura misma es incompetente, y esto por la sencilla razon de que no se puede dar lo que no se tiene. Por esto esas facultades extraordinarias no autorizan nunca á un Gobernador á hacer lo que solo el Presidente puede: por esto una Legislatura no puede darlas para hacer lo que solo al Congreso de la Union le es lícito. En este sentido, y no en otro alguno, es como se deben interpretar los artículos 19, fraccion VI, y 28, fraccion IX de la Constitución de Jalisco.

«Como las declaraciones que hace el decreto á que me estoy refiriendo se apoyan en consideraciones que de cierto son ilegales, el Gobierno federal no las puede aceptar, ni reconocer en la Legislatura de Jalisco, como se dice en el art. 1º del decreto, el derecho de suspender las garantías constitucionales, ni legislar sobre los asuntos que están reservados al Congreso de la Union. El Gobierno nada dice respecto del art. 3º, porque la Suprema Corte de Justicia sabrá llenar sus deberes resolviendo lo que la ley manda en este caso; pero sí no puede dispensarse de indicar, aunque sea muy someramente, que la excitativa de que habla el art. 4º es ilegal, no ya por invitar á las otras Legislaturas á que hagan lo que les está prohibido, sino porque la Constitución no permite á los Estados celebrar alianzas ni coaliciones de ninguna especie.

«Al dejar con lo dicho contestado su oficio de 21 del corriente, debo por fin manifestarle, por acuerdo expreso del C. Presidente, que siendo anti-constitucional el decreto tantas veces referido, así el Gobierno de la Union como las autoridades á quienes la Constitución confía su inviolabilidad, obrarán en su caso respectivo, obedeciendo siempre y de toda preferencia, la Constitución de la República, que no puede ser derogada por aquel decreto.»

Y lo transcribo á vd. por órden del C. Presidente, para que se sirva dar conocimiento de esta nota á la Legislatura de ese Estado, cuando se trate de la excitativa que la de Jalisco ha hecho sobre este negocio.

Independencia, Constitución y Reforma. México, Mayo 27 de 1868.—*Vallarta*.—C. Gobernador del Estado de. . . .

materias reservadas á ellos, por el simple hecho de no tener los funcionarios federales facultades *expresas*. Sirven de comprobacion de este aserto los arts. 3, 10, 17, 19, 20, 23, 24, etc., que igualmente he citado. El Congreso federal puede legislar tambien sobre estos artículos; pero sus leyes no serán obligatorias sino en el Distrito Federal y Territorio de la Baja California, segun la facultad que le da la fraccion VI del art. 72. Esas leyes no pueden regir en los Estados sino cuando sus Legislaturas las hayan adoptado, como ha sucedido con los Códigos civil y penal del Distrito. Definidos con esta exactitud los límites del Poder federal y del local en esta importantísima cuestion, y expuestas las razones que apoyan la teoría que profeso, réstame ahora encargarme de las que la combaten.

V

Para negar al Estado de Hidalgo su facultad de determinar qué profesiones necesitan en su territorio de título para su ejercicio, se han invocado diversos argumentos y se ha llegado hasta calificar de *absurda* la teoría que proclama la descentralizacion de la accion legislativa; descentralizacion esencial en el régimen federal. He oido con atencion esos argumentos, he pesado su fuerza, y si no estoy bajo el imperio de una preocupacion muy ciega, puedo asegurar que no hay en ellos una sola razon que haga dudar siquiera de las verdades constitucionales que he procurado demostrar. Voy á examinar una á una las réplicas que se me hacen.

Se dice que si los Estados pudieran legislar sobre los

artículos de la Constitución que no versan sobre materia federal, se produciría una legislación tan diversa en la República, que sería un verdadero caos. Esta réplica prueba más de lo que al hacerla se ha querido, porque prueba que la Federación es el caos, que la Constitución, que sanciona la soberanía local de veintisiete Estados, y que reconoce en consecuencia la diversidad de veintisiete legislaciones; que la Constitución, digo, es la causa de ese caos. Encargarme de esa réplica, sería tanto como defender el régimen federal, como vindicar á la Constitución de la nota de anárquica que se le atribuye; y encargarme de esto en un Tribunal en que todos sus miembros han protestado guardar esa Constitución, me parece cuando menos inoportuno. Quéde-se para otro lugar discutir si es mejor el sistema central, que unifica la ley, ó el federal, que permite la diversidad de legislaciones: aquí no podemos más que aceptar este, so pena de no observar la Constitución.

Se invocan ciertos hechos para negar á los Estados sus facultades, diciéndose que el Congreso federal es el que ha expedido siempre las leyes reglamentarias de los artículos constitucionales: que el Congreso nombra comisiones para prepararlas, y que aun las Legislaturas piden al Congreso que así lo haga. ¿Prueban algo tales hechos? No, sin duda alguna, porque si bien hasta hoy se ha creído que solo el Congreso puede legislar sobre los artículos constitucionales, hay tambien casos en que las Legislaturas lo han hecho sin oposicion alguna: antes he hablado de las leyes locales de enseñanza pública que están en este caso; porque el Congreso hace bien en nombrar esas comisiones, supuesto que tiene que legislar para el Distrito y Territorio, segun antes lo hemos visto; y porque, en fin, si algunas Legislaturas no han usado de su derecho, más aún, si se han creído sin facultades para

dictar una ley de expropiacion, ó un reglamento de portacion de armas, ó de cárceles, tal creencia, tal error, si se quiere, no priva á los Estados de la soberanía que tienen segun la Constitución.

Se ha intentado fundar la exclusiva competencia del Congreso en estos asuntos en la frac. XXX del art. 72. En otro lugar he dicho que aun dando á ese texto toda la latitud que se quiera, no alcanza á cubrir la usurpacion que se haria de las facultades que pertenecen á los Estados, porque se las reserva el art. 127, si se les negaran las que tienen para legislar sobre materias no federales. Me incumbe la prueba de este aserto, y voy á darla.

Sabe este Tribunal que aquel texto está copiado del art. 1º, sec. 8ª, part. 18 de la Constitución de los Estados-Unidos, y sabe tambien que acaso no ha habido precepto de esa ley que más haya dividido á los publicistas de ese país, dando lugar á las más vivas disputas. La cuestion de los poderes *implícitos* y *explícitos* es célebre entre nuestros vecinos por más de un título. No es esta la oportunidad de exponerla siquiera, y si de ella hablo hoy, es solo para hacer notar que ni aun los amigos más decididos de la teoría de los *poderes implícitos*, ni aun los que han querido dar la mayor elasticidad á aquel precepto para ensanchar así las facultades de la Federación, han imaginado alguna vez invocarlo para negar á los Estados su poder de legislar sobre materias que, aunque reguladas por la Constitución, no están exclusivamente cometidas á los funcionarios federales. Segun la interpretacion más autorizada, el texto de que hablo, «si él no ensancha el poder del Congreso, no puede entenderse que lo restrinja, ó que limite el derecho del Legislativo para ejercer su mejor juicio en la eleccion de medidas destinadas á poner en ejecucion las facultades constitu-