ria necesario que así lo pidiera una poblacion de ochenta mil habitantes, justificando tener elementos bastantes para atender á la satisfaccion de las necesidades que resultarian de la nueva existencia política. Presentada la peticion de la poblacion de ochenta mil habitantes y rendida la justificacion de que podia contar con elementos para subsistir con la nueva vida, se oiria á las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se tratase y, en vista de su dictámen, el Congreso decretaria la ereccion del nuevo Estado que solamente entraria definitivamente á la Union federal, en caso de que el acuerdo del Congreso fuese ratificado por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

Mayores precauciones de prudencia y de acierto estableció la ley que sancionó las adiciones constitucionales.

En primer lugar, para que sea tomada en consideracion una iniciativa para la ereccion de un nuevo Estado dentro de los límites de los ya existentes, se requiere la peticion, no ya de una poblacion de ochenta, sino la de cien mil habitantes.

Se fijó tambien á las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, el término de seis meses para emitir su informe sobre la conveniencia de la ereccion del nuevo Estado; pero se olvidó establecer alguna sancion á ese precepto que puede ser fácilmente eludido con la simple inercia.

La ley de las adiciones dió al ejecutivo una intervencion en esta clase de asuntos, que ántes no tenia; y estableció, además, que fuese necesario el voto de los dos tercios de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras, para que se tuviera por aprobada la ereccion del nuevo Estado.

En cuanto á la ratificacion de las legislaturas, mantúvose la prevencion de la Carta de 1857 para el caso de que la legislatura del Estado de cuyo territorio se tratase, hubiera consentido en la ereccion de la nueva entidad federal, pero se exigió el voto de aprobacion de los dos tercios de las legislaturas de los demas Estados, cuando aquella se hubiera opuesto á la desmembracion de su territorio.

XVII.

41. Antes hemos visto cuáles son las atribuciones que al Congreso General, á la cámara de diputados y á la de senadores concedió la ley de las adiciones constitucionales, y ántes de abordar el exámen de esas atribuciones, debemos consignar aquí las que estableció la Constitucion de 1857 y que no estando reservadas privativamente á alguna de las dos cámaras, son seguramente, atribuciones del Congreso General.

Así, pues, además de las facultades que al Congreso General dió la ley constitucional de 13 de Noviembre de 1874 tiene facultad:

"IV. Para arreglar definitivamente los límites

de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcaciones de sus respectivos territorios, ménos cuando esas diferencias tengan carácter contencioso."

Es decir, que la competencia del Congreso General para arreglar los límites de los Estados, existe nada más cuando sobre ellos haya una simple duda y no una verdadera contienda, porque entónces las diferencias serán de carácter contencioso y su terminacion corresponderá á la Suprema Corte de Justicia, segun veremos en otro lugar, pues esa atribucion resulta claramente de las prevenciones contenidas en los arts. 97 frac. III y 98 de la Constitucion de 1857 que reservaron á los tribunales de la Federacion el conocimiento de las controversias que se susciten entre dos ó más Estados, declarándose, además, que esas controversias serán sustanciadas ante la Suprema Corte de justicia desde la primera instancia.

42. "V. Para cambiar la residencia de los Supremos poderes de la Federacion."

Es conveniente no olvidar la importante prevencion que sobre esta materia contiene la fraccion G. del art. 71 de la ley que sancionó las reformas y adiciones constitucionales.

En efecto, esa prevencion ha venido á investir al Ejecutivo de la Union, segun lo hemos visto ya, de una atribucion de que ántes carecia; pues la frac. V del art. 72 de la Constitucion reservó exclusivamente al Congreso todas las facultades relativas

á la traslacion de la residencia de los supremos poderes de la Federacion, siendo así que, con arreglo á la ley de 13 de Noviembre de 1874, el Ejecutivo es el árbitro de las diferencias que surjan entre las dos cámaras sobre el lugar, tiempo ó modo en que deba llevarse á cabo el cambio de residencia.

43. "VI. Para el arreglo interior del Distrito federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándole rentas para cubrir sus atenciones locales."

El arreglo interior del Distrito federal, ansiosamente esperado desde hace quince ó diez y seis años, no ha llegado á realizarse, y en la actualidad, esa parte integrante de la Federacion está regida de una manera arbitraria y anómala, por autoridades políticas nombradas por el Ejecutivo, investidas de facultades discrecionales, por falta de una ley que las determine siquiera de un modo general.

Los ayuntamientos, subordinados á esas autoridades políticas, son de eleccion popular; pero ni tienen la investidura completa de sus importantes atribuciones, porque casi todos sus actos están sujetos á revision, ni podrán realizar objeto alguno de los que están á su cargo por la naturaleza misma de las instituciones municipales, mientras no tengan la independencia que ellas reclaman.

Las autoridades judiciales han sido hasta ahora,

nombradas por el Ejecutivo de la Union, sin que el sufragio popular haya tenido en la constitucion de los tribunales del Distrito el más pequeño participio.

No sucederá lo mismo dentro de poco tiempo, pues el decreto expedido por el Congreso de la Union en 11 de Mayo de 1875, promulgado el 12 del mismo mes y año, estableció lo siguiente:

"Artículo único. Se autoriza al Ejecutivo para que al promulgar el Código de procedimientos criminales, reforme como lo crea conveniente la organizacion de los Tribunales y Juzgados del Distrito Federal; debiendo ser los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior y Jueces de 1ª instancia nombrados por eleccion popular, indirecta en primer grado, durando en su encargo cuatro años. Los demas empleados de Justicia serán nombrados por el Ejecutivo de la Union.

"Queda tambien autorizado para expedir la ley á la cual deben sujetarse los ciudadanos para la eleccion de dichos funcionarios.

"Las vacantes de Magistrados, Fiscales y Jueces de 1ª instancia que ocurran despues de cada eleccion por muerte, renuncia ó cualquiera otra causa, se cubrirán por nombramiento del Ejecutivo, y los nombrados ejercerán su encargo por el término que falte del cuatrienio hasta la nueva eleccion. El Ejecutivo calificará las renuncias."

44. "VIII. Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo puede *celebrar* empréstitos sobre el crédito de la Nacion; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional."

El crédito de un país es, sin duda, uno de los intereses que reclaman atencion esmerada y solícita, y era natural que á la representacion más genuina del pueblo estuviera confiada una inspeccion tan importante como la que establece la fraccion ántes reproducida, reservando al Congreso general la expedicion de las bases para contraer empréstitos y el derecho de aprobar ó reprobar los contraidos.

"IX. 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.

De grande y trascendental importancia es la facultad que el precepto anterior confiere al Congreso, y solamente es de lamentarse que haya faltado claridad tanto en la prevencion constitucional, como á las leyes secundarias relativas.

En efecto, en el punto relativo á las restricciones onerosas en el comercio de Estado á Estado, habria sido conveniente, para evitar dificultades que se han presentado ya, que aun por medio de una enunciacion general, se hubieran precisado esas restricciones que se trataba de impedir.

La jurisprudencia de los tribunales federales que, con los juicios de amparo por invasion de facultades, se ha establecido, ha llegado hasta el grado de declarar restriccion onerosa y anticons-

titucional por consiguiente, la exencion de contribuciones que un Estado establezca á favor de algunos de sus productos agrícolas ó manufactureros, porque esa dispensa determinaria una desigualdad perjudicial á los productos de la misma especie provenientes de otros Estados.

No creemos que tal sea la mente del artículo constitucional, que indudablemente no se propuso evitar más, que las restricciones onerosas en lo que verdaderamente constituye el comercio de Estado á Estado; es decir, en el cambio de productos; pero no en el comercio interior ó de consumo, que debe estar sujeto á la legislacion privada de cada Estado, sin excepcion alguna.

"X. Para establecer las bases generales de la legislacion mercantil."

Sabemos ya que los Estados que forman la Federacion mexicana, son soberanos é independientes en todo lo relativo á su régimen interior, y que una de las consecuencias indeclinables de esa autonomía doméstica, por decirlo así, es la libertad para cada Estado de establecer su legislacion civil y penal de la manera que juzgue más acertada y conveniente.

De esa libertad que—lo decimos francamente—es uno de los graves inconvenientes del sistema federal adoptado entre nosotros, resultará una gran variedad en la legislacion, variedad funesta é inevitable, legalmente hablando.

Ahora bien, los legisladores constituyentes á

quienes sin duda no se ocultó ese mal, quisieron atenuar su deplorable influencia, conjurando hasta donde posible fuera, el peligro de la variedad de legislaciones, en aquella parte del derecho en que seria verdaderamente fatal la falta de uniformidad en la ley: en el derecho mercantil que, siendo distinto en cada Estado, seria un formidable obstáculo á las transacciones mercantiles.

Con esta juiciosa y previsora mira, determinaron que el Congreso de la Union estableceria las bases generales de la legislacion mercantil.

De esta suerte, asegurado el grande interés de la unidad legislativa, hasta donde era necesario, se dejó á los Estados libertad para legislar cada uno segun sus condiciones y necesidades, en los detalles, en los pormenores de un órden secundario que, aun siendo diferentes en cada Estado, no determinarian la confusion y la funesta incertidumbre que resultaria de la falta de unidad en los principios capitales de la legislacion mercantil.

45. "XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federacion, señalar, aumentar ó disminuir sus dotaciones."

Sencillo como es el sentido de la anterior fraccion, ha sido ya materia de vivas y ardientes discusiones, con motivo de esta cuestion.

¿Las leyes fiscales de un Estado, pueden gravar con impuestos á los empleados federales, tomando por base para la percepcion de ese im-

puesto, el sueldo asignado por la ley de presupuestos?

Háse visto en la exijencia del impuesto así calculado, una invasion por parte del poder legislativo de los Estados en las facultades constitucionales del Congreso de la Union, supuesto que de esa suerte se disminuye el emolumento que la ley federal fija para recompensar los servicios de los empleados de la federacion.

La cuestion, como se vé, es de pura fórmula; pues no se dudaria de la constitucionalidad del impuesto si fuera calculado de una manera discrecional y arbitraria, y, en el fondo, no es el impuesto mismo el que se impugna como anticonstitucional, sino la base establecida para hacerlo efectivo.

Francamente no creemos que una simple cuestion de fórmula sea bastante para hacer cambiar radicalmente el aspecto de la cuestion capital, y tenemos una razon decisiva para creer que no está en el espíritu de la constitucion semejante franquicia en favor de los empleados federales.

La Constitucion impuso á los habitantes de la República la obligacion de contribuir para los gastos públicos de la Federacion, Estado ó municipio, de la manera proporcional y equitativa que dispusieran las leyes, y de este precepto tan general y amplio, no quedaron dispensados los empleados de la Federacion en los Estados; porque así como los demas habitantes de los mismos, disfrutan de

los beneficios que imparte el poder público y deben contribuir como todos á su sostenimiento.

Decir que la exijencia del impuesto al empleado de la Federacion que no tiene más bienes que su sueldo, equivale á establecer una reduccion para la cual son incompetentes las autoridades de los Estados, pues la facultad de hacerla está reservada al Congreso de la Union, es tanto como pretender que toda contribucion es anticonstitucional, puesto que ella reduce la propiedad y priva al propietario de una parte de sus productos.

La circunstancia de que el importe del sueldo sea la base para el cálculo del impuesto, no importa una reduccion de aquel, porque no se le tiene en cuenta sino cuando ha pasado á ser propiedad exclusiva del empleado, cuando ha pasado á su dominio y á formar parte de sus bienes, cuando ha quedado fuera, por decirlo así, de la competencia de las autoridades, para el efecto de reducirlo ó aumentarlo, si no es por medio del impuesto, á cuyo pago están obligados todos los habitantes de la República, sin excepcion alguna.

Sea lo que fuere sobre la verdadera faz de esta cuestion, es lo cierto que, la justicia federal la ha resuelto en el sentido de la anticonstitucionalidad del impuesto de que nos hemos ocupado, y que, las ejecutorias existentes, forman por ahora, una jurisprudencia que no está de acuerdo con la thésis que hemos sostenido.

48. "XIV. Para declarar la guerra con vista de los datos que le presente el ejecutivo."

El estado de guerra para un país, es una crisis tan grave y peligrosa, reclama tantos sacrificios, puede producir resultados tan trascendentales y funestos que, con razon la ley fundamental quiso que fuese el congreso quien pudiera declarar la guerra; pero al mismo tiempo cuidó de que el ejecutivo tuviese en ese delicado asunto un participio decisivo, estableciendo que el Congreso podria declarar la guerra, en vista de los datos que aquel le presentase.

Si se tiene en cuenta que el Congreso necesita casi siempre, para dictar alguna ley, los datos del Ejecutivo y que eso no obstante, la Constitucion expresó que para la declaracion de guerra, se tendrian presentes esos datos, ya se comprenderá cuál fué toda la importancia que quiso darles.

49. "XV. Para reglamentar el modo en que deben expedirse las patentes de corso; para dictar leyes, segun las cuales deben declararse buenas ó malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra."

La práctica internacional de los pueblos civilizados vá proscribiendo poco á poco esa costumbre salvaje del corso; ya en la época de la Constitucion, el Congreso de Paris de 1856, estableció que el corso quedaba abolido; pero como esa declaracion solo podia obligar á las potencias que tomaran parte en el Congreso, y entre ellas no estuvo la República mexicana, los constituyentes tuvieron que conformarse con las costumbres de la época, autorizando el corso marítimo, y reservando á una ley secundaria su organizacion. Aun no se expide esa ley, pero es de esperarse que cuando de ella se ocupen nuestros legisladores, tendrán cuidado de establecer que el corso no podrá ser autorizado más que como una represalia. Así lo exige el progreso moral que se ha alcanzado en este punto.

En cuanto á las reglas para los tribunales de presas y almirantazgo, están contenidas en la autorizacion general concedida al Congreso para expedir las leyes del derecho marítimo de paz y guerra.

Debe tenerse en cuenta que, el derecho marítimo de paz, comprende esencialmente un gran número de disposiciones que deben ser clasificadas entre las correspondientes á la legislacion mercantil. En consecuencia, el Congreso, en esas materias, no puede hacer más que expedir bases generales, pues que así lo quiso la misma Constitucion que debe ser interpretada en el sentido de la libertad en los Estados para legislar sobre todas las materias que no fueron reservadas expresamente al poder legislativo de la Union.

50. "XVIII. Para levantar y sostener el ejército y armada de la Union, y para reglamentar su organizacion y servicio."

La competencia del Congreso para los asuntos á que se refiere la fraccion ántes reproducida, no podria ser dudosa.

El levantamiento y sostenimiento del ejército y armada de la Union, están íntimamente ligados con la cuestion de presupuestos y contribuciones que, como hemos visto, está sujeta al mismo Congreso.

Con frecuencia se ha sostenido que la existencia del ejército permanente es una infraccion manifiesta de los preceptos constitucionales, supuesto que en la República, la guardia nacional, en la cual están obligados á servir los ciudadanos mexicanos, debe ser el único sosten de las autoridades y el guardian de la paz pública.

Este razonamiento queda destruido por su base si se tiene en cuenta que, al reservar la Constitucion al Congreso la facultad para levantar y mantener el ejército y armada de la Union, así como para reglamentar su organizacion y servicio, declaró expresamente que la existencia del ejército permanente no está en pugna con los principios constitucionales.

Conviene sí, tener presente que, por ámplia que parezca la autorizacion acordada al Congreso para organizar al ejército, ella no puede facultarle para establecer el reclutamiento forzoso, que—salvo los casos de grave peligro de las instituciones ó de la independencia nacional—estaria en

abierta pugna con el artículo 5º de la Constitucion.

La jurisprudencia de los tribunales de la Federacion ha sancionado en multitud de ejecutorias ese principio que, sin embargo, es quebrantado con deplorable frecuencia.

Este supuesto, y no habiendo más medios para formar el ejército que el reclutamiento forzoso, por el odioso sistema de la *leva* ó el enganche voluntario, es claro que el Congreso, al organizar el ejército y la armada de la Union, debe limitarse á reglamentar el alistamiento expontáneo, en la forma más adecuada y conveniente.

51. "XIX. Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservando á los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y á los Estados la facultad de instruirla, conforme á la disciplina prescrita por dichos reglamentos."

La fraccion anteriormente reproducida, establece de un modo claro é indudable la competencia exclusiva del Congreso General para *armar*, *organizar* y *disciplinar* la guardia nacional, bajo la base de que los nombramientos de jefes y oficiales, derivarán de la eleccion que hagan los ciudadanos que formen la referida guardia nacional.

En cuanto á los Estados, la Constitucion no les reservó más facultad que la de instruir á la guar-

dia nacional, sujetándose á los reglamentos del Congreso.

La ley secundaria indicada en la fraccion del artículo 72 de la Constitucion, cuyo estudio nos ocupa en estos momentos, no se ha expedido aún, no obstante que está reclamada urgentemente por las exigencias del buen servicio público.

En efecto, legalmente hablando, no existe aún ni puede existir guardia nacional en la República, supuesto que su organizacion, que corresponde al poder legislativo de la Union, no ha llegado ni siquiera al terreno de la iniciativa.

Esto no obstante, la mayor parte de los Estados, ha establecido guardia nacional y organizádola, invadiendo manifiestamente la órbita legal de atribuciones del Congreso General.

Esa anticonstitucional invasion ha motivado numerosas reclamaciones, que se han deducido en juicios de amparo resueltos uniformemente por la justicia federal, en el sentido de la incompetencia de las legislaturas de los Estados para legislar sobre un asunto reservado exclusivamente al poder legislativo de la Union.

Generalmente, las quejas deducidas en esos juicios se han presentado con motivo de la contribucion conocida con el nombre de "Reemplazos de la Guardia Nacional," que ha establecido la legislacion fiscal de algunos Estados, en abierta pugna con el artículo constitucional que reservó, segun hemos visto, al Congreso la organizacion de

la milicia ciudadana. Ahora bien, parte esencial de esa organizacion es la relativa á la exencion del servicio y las condiciones mediante las cuales puede ser declarada aquella ó compensado éste, y por lo mismo, no pueden los Estados, sin violar el pacto federal, arrogarse una atribucion que no les fué concedida.

El número y la uniformidad de las ejecutorias sobre este punto existentes, no permiten la más ligera vacilacion sobre este principio que puede ser considerado como una máxima de nuestro derecho constitucional: miéntras el Congreso de la Union no expida la ley de organizacion de la guardia nacional, los Estados no pueden legislar sobre ella. Más aún; conforme á la letra y al espíritu de la fraccion ya reproducida del artículo 72 de la carta fundamental de 1857, despues que se organice legalmente la guardia nacional, los Estados solamente podrán legislar sobre la manera de instruirla, con sujecion á la disciplina establecida en los reglamentos que expida el Congreso de la Union, porque esa facultad es la única que les haya dejado la Constitucion en este punto.

Segun otra teoría, la prevencion constitucional relativa á los Estados, no es una restriccion para éstos, sino un límite en las atribuciones del Congreso, el cual, al reglamentar la guardia nacional, no debe ingerirse en la instruccion de la de los Estados, sin que esto signifique que éstos últimos

no tienen más facultad que la de dar esa instruccion.

No podemos disponer de espacio bastante para abordar de lleno esta cuestion; pero sí podemos afirmar desde ahora que, en vista de prevenciones constitucionales que más tarde estudiaremos, parece indudable que los Estados tienen facultad de disponer de su guardia nacional, para las atenciones de la seguridad y la paz públicas en sus respectivos territorios, porque la guardia nacional no debe ser considerada como un cuerpo de ejército permanente federal.

52. Dudamos de la constitucionalidad de las disposiciones que en seguida insertamos relativas á la manera de reemplazar las bajas del ejército; mas para no dejar incompleto este estudio en esta materia, no obstante lo que con anterioridad se ha expuesto, creemos conveniente insertar el decreto que en 28 de Marzo de 1869 expidió el Congreso de la Union y el reglamento que el Ejecutivo expidió en 10 de Junio del mismo año.

"Art. 1º Para reemplazar las bajas del ejército, los Estados, el Distrito federal y el Territorio de la Baja California entregarán cada año, en el tiempo y lugar de su territorio que designe el ejecutivo, un contingente del número de hombres que correspondan al uno al millar del censo de su poblacion.

"Art. 2º Para cumplir esta obligacion, los gobernadores de los Estados, el del Distrito y el jefe político de la Baja California emplearán el medio del sorteo, quedando facultados para reglamentar el modo de hacerlo.

"La legislatura de cada Estado podrá sustituir el sorteo con el enganche de soldados voluntarios, siempre que sea eficaz para el cumplimiento de esta ley.

"Art. 3º El gobierno fijará las calidades y condiciones que deban tener los reemplazos, cuyo servicio durará cinco años, quedando exceptuados de él en lo sucesivo, los que lo ejecutasen por sí ó por persona admisible que los sustituya.

53. Para dar cumplimiento á las prevenciones 1ª y 3ª de la ley ántes reproducida, sobre la forma en que debe reemplazarse el ejército, se dictaron en 10 de Junio de 1869, las siguientes disposiciones:

"1ª El censo de poblacion que debe estimarse para el número de reemplazos que corresponde entregar á los Estados, Distrito y Territorio de la Baja California, será el mismo que les sirva de base para el nombramiento de representantes al congreso de la Union.

"2ª En las capitales de los Estados, Distrito y Territorio de la Baja California, serán entregados los reemplazos que á éstos correspondan, al jefe que se comisione por el Ministerio de la Guerra para recibirlos.

"3ª Las condiciones que se requieren en los reemplazos para ser admitidos, son las de buena