

LECCION XLI.

FORMA DE GOBIERNO.

ARTÍCULO 40.

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo que concierne á su régimen interior; pero unidos en una Federacion establecida segun los principios de esta ley fundamental.

Hemos dicho en la leccion anterior que una nacion, por un sistema peculiar de gobierno, puede estar dividida en diferentes partes, consideradas como miembros, cada una de las cuales tiene algunos poderes propios que en su esfera de accion son absolutos é incontrovertibles. El presente artículo nos da un ejemplo de ese principio.

La Constitucion declara que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente á su régimen interior, pero unidos en una federacion, establecida segun los principios de esta ley fundamental.

Si á primera vista parece haber una diferencia, en cuanto á la forma de gobierno, entre lo expresado en el preámbulo de la Constitucion y lo asentado en este artículo; examinando detenidamente el espíritu de ambos, se ve que expresan la misma idea.

En los dos casos la República ha de ser democrática y representativa; pero el preámbulo dice que además será popular, mientras que el presente artículo, en vez de esa palabra, emplea el término *federal*.

Desde el momento en que la forma republicana del gobierno es emanacion de la voluntad del pueblo, es claro que esa forma de gobierno es esencialmente popular: así pues, están cumplidas las tres condiciones establecidas en el preámbulo.

Pero puesto que el art. 40 introduce una novedad, determinando que la República será además federal, digamos unas cuantas palabras sobre este asunto.

La federacion no es más que una forma de gobierno. No supone la preexistencia de los Estados, ni ménos es, como han dicho algunos publicistas mexicanos, la ficcion por la que se supone que en un momento dado se dividió el país en Estados *independientes* y en ese mismo momento se unieron esos mismos Estados en una alianza que constituye la federacion. El hecho, además de no ser cierto, argüiria una falsedad por parte de los constituyentes.

Este sistema político es una feliz invencion de profundos hombres de Estado, inspirados por el patriotismo, en el que, por medio de la descentralizacion administrativa, se consigue el mejor desempeño de las funciones públicas. Pudiéramos decir que el sistema federativo no es otra cosa que el principio económico de la division del trabajo, aplicado al gran taller en que funcionan las máquinas del Estado.

Es de gran importancia por dos razones: primera, porque es uno de los medios más poderosos y mejores de hacer que el pueblo tome una parte eficaz en la accion de la política y en el mecanismo del gobierno propio; y segunda, porque opone continuas y poderosas barreras á los gobernantes que quieran menoscabar los derechos y libertades de la Nacion. Esta subdivision, en cada una de sus partes, forma un baluarte de resistencia, en que el pueblo puede defenderse contra gobernantes injustos y malvados.

Se ha objetado á este sistema el peligroso inconveniente de que destruye la unidad nacional y tiende á producir choques entre los Estados y el centro federal. Para desvanecer esta objecion nada harémos mejor que copiar las siguientes palabras del distinguido Pomeroy: "Nuestros padres, por una prescencia casi divina, encontraron el medio de oro é inventaron un plan en el que se encuentran estas fuerzas opuestas, no para neutralizarse y destruirse, sino para auxiliarse y vigorizarse las unas á las otras.

"Ambos elementos son necesarios para el más alto bien de la Nacion. Bórrense los Estados, ó redúzcase sus funciones á una mera forma, y el gobierno general, aunque electivo, hace tiempo que habria llegado á convertirse en despótico. No habriamos hecho más que repetir en nuestro propio país la política del Imperio, en Francia, donde el Emperador fué elegido por casi la unanimidad de votos. Y al contrario, bórrese el gobierno general ó redúzcasele á una mera sombra, y habrémos destruido nuestra prosperidad y con ella los medios de mantener nuestra posicion é influencia entre las naciones; habriamos asumido un estado de postracion y de anarquía peor aún que el de la confederacion. Y así como me opongo á que los Estados asuman la soberanía, como propia; con el mismo calor me opongo á todo atentado por parte de la nacion hácia la consolidacion."¹

Así es como nuestro artículo ha querido aplicar en nuestro sistema político la ventajosa idea de la descentralizacion administrativa, dividiendo al país en diferentes Estados libres y soberanos, en todo lo concerniente á su régimen interior, idea más ventajosa en naciones que poseen un territorio extenso, con diversidad de climas, con habitantes de costumbres peculiares á distinta topografía, diversas fuentes de riqueza, en suma, con una grande desigualdad de condiciones materiales que marcan diferencias entre todas esas localidades. Constituye á éstas

1 Pomeroy's Constitutional Law, números 156 y 157.

en Estados, es decir, en cuerpos políticos, reunidos bajo leyes comunes y poseyendo un territorio propio los unos respecto de los otros; pero bajo cierto aspecto son Estados dependientes, porque su autoridad está limitada de alguna manera por un poder superior reconocido, que es el gobierno federal: su territorio es parte del *territorio nacional*. Están unidos en una Federacion establecida bajo los principios de la ley fundamental del pueblo mexicano.

Para llevar más adelante las ventajas de la descentralizacion administrativa, las funciones públicas de los Estados se distribuyen en agentes subalternos que ejercen su autoridad en localidades determinadas, y dentro de éstas hay otras pequeñas demarcaciones en que el pueblo toma una participacion, aun más directa, en todo lo que le concierne; la ley no da á estas fracciones una autoridad propia, ni las considera con soberanía, si quiera sea relativa; pero esas divisiones y subdivisiones demuestran una vez más las ventajas de la division del trabajo administrativo.

Para que este principio sea más efectivo y eficaz, las grandes divisiones están revestidas del carácter de libres y soberanas para su régimen interior. Son *Estados* que tienen una personalidad política en sus relaciones con los demas Estados y con la Federacion; pero que de ninguna manera son personas jurídicas, respecto de los demas Estados ó naciones del mundo.

Para que más se comprenda el mecanismo de las funciones públicas en el mejor desarrollo de la accion administrativa, ponemos, á grandes rasgos, y á seguida una

TABLA DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Municipalidades.

Calles, mercados, plazas públicas y cárceles: campos mortuorios; higiene y salubridad, abastecimiento de aguas, caminos ve-

cinales; escuelas; policía local; diversiones públicas, administración de los fondos municipales, hospicios y hospitales. Juicios civiles de menor cuantía y juicios criminales por delitos leves.

* * *

Presidente del Ayuntamiento, Regidores, Síndico procurador, Tesoreros municipales y Alcaldes, Jueces menores ó de paz.

Distritos.

La tranquilidad y orden público; seguridad de las personas y propiedades; vigilancia en el exacto cumplimiento de las leyes y órdenes del gobierno; educacion é instruccion públicas; formacion de la estadística; establecimiento y construccion de cárceles, puentes y caminos y su conservacion; disponer de la fuerza armada; auxilio á la autoridad judicial; vigilancia en la educacion é instruccion públicas; ejecucion de las órdenes del gobierno, y dar tambien cuenta al gobierno de los abusos que noten en todos los ramos de la administracion pública y de los casos de peste ó enfermedades contagiosas.

Juzgados de 1ª instancia para el conocimiento y decision de todos los asuntos civiles y criminales.

Oficinas de rentas para el cobro de contribuciones é impuestos.

* * *

Prefecto ó Jefe político, Juez de Letras, Administrador de rentas.

Estados.

Conservacion de la paz y del orden; expedicion y ejecucion de todas las leyes aplicables á todos los habitantes, dentro del respectivo territorio; organizacion y limites de las Municipalida-

des; organizacion y mando en la guardia nacional y fuerzas de policía; concesiones á empresas particulares; legislacion sobre el sufragio para la renovacion de los poderes locales; instruccion pública, secundaria y primaria; beneficencia; y ejecucion de todas las leyes del Estado, que son la ley suprema de la tierra.

Final decision de los asuntos civiles y criminales. Recaudacion é inversion de los fondos públicos.

* * *

Gobernador, Secretario ó Secretarios del despacho, Legislatura, Tribunal Superior de Justicia, Tesorero; y deberia haber, además, un Procurador general nombrado constitucionalmente para representar al Estado en las controversias con los demas Estados, ó en aquellas en que la Union fuere parte.

Federacion.

La guerra y la paz; las relaciones extranjeras; el comercio interior y exterior; los bancos; la minería; colonizacion; los terrenos baldíos; la guerra contra los bárbaros; el ejército y la armada; los faros, puertos, castillos y fortalezas; impuestos; aduanas marítimas y fronterizas; acuñacion de moneda; pesas y medidas; beneficencia; enseñanza superior é inferior; cárceles en el Distrito Federal y Territorios; penitenciarias; vias generales de comunicacion; telégrafos y correos en toda la extension del país.

Concesion á empresas particulares, cuya explotacion, como en los ferrocarriles generales, haya de verificarse en el territorio de dos ó más Estados, ó para el comercio exterior.

Jurisdiccion en los negocios judiciales del orden civil ó criminal que atañen á la Nacion entera.

* * *

Congreso de la Union, compuesto de la Cámara de Diputados y de la de Senadores; Presidente de la República, Ministros

ó Secretarios del Despacho, Tesorero general de la Nacion, Administrador general del Timbre, bajo la dependencia de la Secretaría de Hacienda; Administrador general de Correos, bajo la de Gobernacion; Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, Fiscal y Procurador general, Tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito y Promotores fiscales adscritos á ellos; Administradores de aduanas marítimas y fronterizas, Jefes de Hacienda en los Estados, y Administradores del Correo y del Timbre.

LECCION XLII.

EJERCICIO DE LA SOBERANIA. FEDERACION. LA UNION Y LOS ESTADOS. PODERES CONCURRENTES.

ARTÍCULO 41.

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Union, en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca á su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitucion federal y las particulares de los Estados, las que en ningun caso podrán contravenir á las estipulaciones del pacto federal.

Este artículo es corolario de los dos anteriores: en el desempeño de las funciones públicas en todo el país, es el pueblo el que ejerce la soberanía, por medio de los poderes de la Union para todas aquellas facultades del gobierno que la Constitucion atribuye á las autoridades federales, y ese mismo pueblo ejerce la soberanía por medio de los poderes de los Estados para los casos que caen bajo su jurisdiccion, cuyas facultades deben estar marcadas y limitadas por sus constituciones particulares, las que en ningun caso podrán contravenir á las estipulaciones del pacto federal.

Nuestra Constitucion marca perfectamente los poderes de la Federacion y establece en su artículo 117 que las facultades que no están expresamente concedidas á los funcionarios federales, se entienden reservadas á los Estados.

Pero la concesion de una ó más facultades al legislativo federal, no implica en muchos casos una prohibicion absoluta á los Estados para que ejerzan la misma facultad. Si ella se ha llenado por completo, segun parezca á la sabiduría del Congreso general, éste ha estado en libertad de hacerlo; pero si no la ha ejercido del todo, las legislaturas de los Estados pueden legislar sobre las mismas materias en su régimen interior, como por ejemplo, la facultad de imponer contribuciones sobre determinados objetos, de hacer concesiones para caminos de fierro, la represion de los motines y otras por el estilo. No es la existencia de la facultad sino su ejercicio, el que á las veces puede ser incompatible, cediendo los Estados en este caso á la Federacion.

Esta materia es de suyo delicada y no basta á resolverla en algunos casos el que los poderes del gobierno general estén enumerados en la Constitucion. Habrá que examinar detenidamente en cada uno de ellos si la facultad de que se trata es exclusiva de la competencia del gobierno general ó del de los Estados, si ambos pueden ponerla en ejercicio y de facto la ponen, ó si al ponerla uno de ellos imposibilita de hecho al otro para ejercerla en el mismo caso.

Si los Estados llegasen á consolidarse en una soberanía nacional completa, de ninguna manera ni para ningun caso deberian estar subordinados al Centro; pero como el sistema de nuestra Constitucion es solamente el de una Union, absoluta si se trata de los intereses generales de la Nacion, y parcial por lo que ve al régimen interior de los Estados, es claro que los gobiernos—los poderes de éstos—tienen pleno derecho de soberanía en los asuntos que les conciernen. Así es que, si se trata de un asunto público que es exclusivo de la Federacion, toca á ésta sola dictar las leyes relativas. Lo mismo decimos respecto de los Estados, si la materia es exclusiva de su régimen interior; pero si se trata de algo, cuyo interes ó utilidad es comun al Estado y á la Federacion, verbi gracia, de una nueva via de comunicacion, dentro del territorio de un Estado, pero que llegue á los límites de otros, si la Federacion inició la mejora, es claro que

la facultad de legislar sobre esa via de comunicacion, le corresponde en virtud del precepto contenido en la fraccion XXII del artículo 72, y le corresponde exclusivamente, conforme al artículo 117. Si la via ha sido construida por el Estado, la Federacion no podrá impedirle que legisle sobre ella ó que la administre como cosa suya, á ménos que siendo necesario establecer una via general de comunicacion entre dos ó más Estados, la línea construida de que hablamos, fuese necesaria, como parte de la línea general; y no queriéndola ceder al Estado, se suscitase entre éste y la Federacion una controversia sobre la propiedad de la via. En tal caso, la contienda tendria que decidirse por la Suprema Corte de Justicia con arreglo al artículo 98 de la Constitucion.

En un libro elemental como éste, no podemos dar más que reglas generales sobre asunto de una tan grande importancia en la práctica, como el de que hemos estado tratando. Dirémos sólo, que esta comunidad de intereses entre la Federacion y los Estados da lugar á lo que los publicistas han llamado *Poderes concurrentes*. En el desarrollo de este libro se irán tratando y comprendiendo mejor la extension y límites de estas cuestiones.

Lo expuesto nos enseña, sin embargo, que los Estados no son sociedades políticas independientes y separadas: que no poseen por sí mismas el poder absoluto de legislar: que las facultades de sus gobernantes están limitadas, no sólo por su constitucion particular, sino por la Constitucion federal, y que no pueden ampliarse indefinidamente por aquella ley, porque la ley orgánica de la Nacion los liga con lazos para ellos indestructibles.

LECCION XLIII.

DIVISION TERRITORIAL.

SECCION II.

DE LAS PARTES INTEGRANTES DE LA FEDERACION Y DEL TERRITORIO NACIONAL.

ARTÍCULO 42.

El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federacion y además el de las islas adyacentes en ambos mares.

Se declara por este artículo cuál es el territorio nacional. Trátase aquí del territorio del pueblo mexicano, no del territorio de cada Estado, pues que de este asunto se ocupa el artículo siguiente. La República Mexicana sostendrá siempre su integridad, ora señalando sus límites por medio de tratados, como ha sucedido con los Estados Unidos y con Guatemala, ora reivindicando los que le hayan sido ó le sean usurpados. Podrá desmembrarse una parte del territorio, porque un enemigo poderoso nos despoje de ella; pero la propiedad nacional es imprescriptible, sin que obsten en contra de este principio los tratados que

acostumbran celebrar las potencias, despues de una guerra en que se pacte la pérdida de una gran parte del territorio, porque tales tratados son siempre la expresion de la fuerza de la nacion más poderosa sobre la más débil. Así vemos cómo es unánime en Francia el deseo, la tendencia de recobrar la Alsacia y la Lorena, que el imperio de Alemania unió á su territorio, despues de la terrible lucha en que ambas potencias se empeñaron, bajo el imperio de Napoleon III.

En nuestra Constitucion no hay concedida facultad alguna á ninguno de los poderes para ceder ó enajenar parte del territorio nacional. Si algun dia una potencia poderosa arranca á México una fraccion de sus tierras por medio de la fuerza, aunque só color de un tratado, este tratado será el abuso de la fuerza, nunca la buena fe que debe presidir en los contratos. Ni se diga de una manera absoluta que los tratados son, entre otros instrumentos escritos, la suprema ley de la tierra, porque en el conflicto entre un tratado y la Constitucion, debe prevalecer ésta.

Es cierto que el principio de derecho internacional, generalmente adoptado, es el de que los tratados en que média intimidacion ó fuerza, son válidos, sin que haya otra excepcion que el caso de sumision forzosa á estipulaciones de condiciones ofensivas é indignas¹; pero debe tenerse en cuenta que, cuando el tratado depende de una accion legislativa, solamente será válido si esa accion se ejerce conforme á las facultades que concede la Constitucion á los poderes que intervienen en la celebracion de tal pacto.

Nuestra Constitucion señala expresamente el territorio nacional: en consecuencia, sólo por medio de una reforma ó de una adiccion podrá variarse ese precepto, reforma ó adiccion llevadas á cabo en los términos que la misma Constitucion establece.

1. Calvo. Derecho internacional.