decretos tienen los mismos caracteres y concurren al mismo objeto de las leyes ó decretos, revistiendo igual forma, deben sujetarse á los mismos trámites que se observaron en su formacion.

Por último, la fraccion *H* viene á hacer efectivo el precepto contenido en el artículo 62, porque pudiera suceder que, con pretexto de sesiones extraordinarias, saltasen las Cámaras el valladar que se les ha puesto para evitar el vicio de una precipitada y abundante legislacion. Si durante el receso se presenta algun asunto grave y urgente, el Congreso se reune en sesiones extraordinarias; pero la Constitucion le previene que sólo se ocupe de ese asunto, y si entretanto llega el período de las sesiones ordinarias, en éstas debe continuarse tratando aquel, cumpliéndose así el objeto de prestar la atencion que demandaba la urgencia del caso.

LECCION XVI.

FACULTADES DEL CONGRESO.

PÁRRAFO TERCERO.

DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO.

ARTÍCULO 72.

Vamos á tratar de las materias más importantes para la buena organizacion de un país, como son las que enumeran las facultades del Poder Legislativo.

Ha habido entre nosotros el error, aun entre los hombres más versados en los asuntos del Gobierno, de creer que el Congreso es soberano, pudiendo, en consecuencia, hacer todo lo que le parezca, y ser considerado como superior á los otros dos poderes. Este no es un error vulgar, pudiendo traer su orígen de la consideracion de que el poder de legislar tiene tanta importancia en el sistema político y afecta de tal modo la opinion pública, que aparece á primera vista como el Poder Supremo de un Estado. Si vemos, por otra parte, que las instituciones libres han tenido por modelo á las de Inglaterra, en donde el Parlamento es de tal modo omnipotente, que ha llegado á decirse de

él que no tiene más limitacion que la de convertir á un hombre en mujer ó vice versa, habrémos hallado otra causa de ese error. Nada extraño es, pues, que consumada la independencia de México, nuestro primer Congreso se haya llamado soberano, declarando que en él residian los poderes todos de la soberanía, y que delegaba interinamente el Ejecutivo en la Regencia y el Judiciario en los Tribunales.

Pero hemos dicho repetidas veces que la soberanía reside en el pueblo; que éste la ejerce por medio de los funcionarios de la Federacion y de los Estados en sus respectivos casos, concediendo á cada uno de ellos facultades estrictamente limitadas; y por último, que el Supremo Poder de la Federacion se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Y hemos visto tambien que cada uno de estos tres miembros combinados de la soberanía, está investido de facultades propias, resultando de aquí el equilibrio entre los tres, cuyo resultado es la libertad política y con ella las garantías de la libertad individual. Ninguno de esos tres miembros del poder puede señalarse á arbitrio sus atribuciones, bajo el pretexto de que caben en la naturaleza de su institucion, porque habria el peligro de que quisiera ejercer tan plenamente el poder, que invadiese la esfera de accion de los otros dos; miéntras que enumeradas y determinadas expresamente sus facultades en la Constitucion, resulta que cada uno de ellos gira dentro de su propia órbita, sin estorbarse en sus movimientos propios.

Pero es de suma importancia advertir desde ahora, que todo poder posee en sí mismo los medios de cumplir eficazmente su encargo: así es que, aplicando estos principios al Poder Legislativo, hallamos que sus facultades están expresamente enumeradas, quedando por lo tanto limitadas; pero que dentro de esta limitacion tiene el Congreso el poder de hacer efectivas sus mismas facultades (fraccion XXX de este artículo). Y por otra parte, esa limitacion hace efectivo el principio de la division de poderes, porque las facultades expresamente enumeradas, son esencialmente legislativas, alejando así el peligro de una invasion por parte del Congreso en las atribuciones propias del Ejecutivo ó del Judicial. El Legislativo tiene, es verdad, facultades expresas; pero ellas no descienden á los detalles, no establecen los métodos, no marcan las manifestaciones de las diversas necesidades en la marcha progresiva de los acontecimientos: luego reside necesariamente en el Congreso la facultad de interpretar el designio constitucional y darle vida y desarrollo. Por eso Daniel Webster dijo con sobrada justicia, que "la Constitucion es de enumeracion, pero no de descripcion."

Téngase presente, sin embargo, que no obstante hallarse expresas y enumeradas en la Constitucion las facultades del Congreso, no hay la seguridad de que todas sus leyes tengan efectivamente el carácter de tales leyes. Ya hemos visto que á las veces pueden ser lo que se llama *leyes inconstitucionales*, contra las cuales no siempre cabe el recurso de amparo.

El correctivo para la expedicion de esos documentos, que son una mancha en la historia de la legislacion, está en el patriotismo é ilustracion de los miembros de las Cámaras. Marshall ha dicho, hablando de la ley, "que para que sea constitucional, es preciso que su fin sea legítimo, que quepa dentro del objeto de la Constitucion, que sus medios sean propios y adecuados, y que en vez de estar prohibidos vayan de acuerdo con la letra y el espíritu de la Constitucion."

El Congreso tiene facultad:

Fraccion I.—Para admitir nuevos Estados ó Territorios á la Union Federal, incorporándolos á la Nacion.

Fraccion II.—Para erigir los Territorios en Estados, cuando tengan una poblacion de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer á su existencia política.

Fraccion III.—Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siempre que lo pida una poblacion de ochenta mil habitantes, justificando tener los elementos necesarios para proveer á su existencia política. Oirá en todo caso á las Legislaturas

de cuyo Territorio se trate, y su acuerdo sólo tendrá efecto si lo ratifica la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

Fraccion III reformada.—Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1º *Que la fraccion ó fracciones que pidan erigirse en Estado cuenten con una poblacion de ciento veinte mil habitantes por lo ménos.*

2º *Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer á su existencia política.*

3º *Que sean oidas las Legislaturas de los Estados de cuyo Territorio se trate, sobre la conveniencia ó inconveniencia de la ereccion del nuevo Estado, quedando obligados á dar su informe dentro de seis meses, contados desde el dia en que se les remita la comunicacion relativa.*

4º *Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federacion, el cual enviará su informe dentro de siete dias, contados desde la fecha en que le sea pedido.*

5º *Que sea votada la ereccion del nuevo Estado por dos tercios de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.*

6º *Que la resolucion del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, con vista de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados, de cuyo territorio se trate.*

7º *Si las Legislaturas de los Estados, de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificacion de que habla la fraccion anterior, deberá ser hecha por los dos tercios de las Legislaturas de los demas Estados.*

Examinando las tres primeras fracciones del artículo 72, poco tenemos que decir respecto de la facultad del Congreso para erigir en Estados los Territorios, pues que, si por razones de conveniencia, una parte del territorio nacional no ha sido comprendida en los límites de un Estado y no tiene la poblacion ni los elementos bastantes para formar por sí sóla una entidad federativa, la Constitucion le asegura el beneficio de convertirse en un Estado, cuando su censo llegue á la cifra de ochenta mil habitantes y tenga los elementos necesarios para proveer á su existencia política. Puede asegurarse por lo tanto, que un Territorio no es más que el embrion de un Estado.

Pero ocurre objetar: si el Congreso constituyente al hacer la division territorial no designó más que un solo Territorio: si dentro de los límites de los Estados existentes, la Constitucion no da facultad más que para formar nuevos Estados y no para designar nuevos Territorios, ¿no es evidente que la facultad contenida en la fraccion segunda del artículo que estudiamos únicamente pudo referirse al Territorio de la Baja California? En consecuencia, bien podria decirse que el Congreso carece de facultad para crear nuevos Territorios, tomándolos de los Estados existentes. Pero además de que esa fraccion supone la existencia de más de un Territorio, puesto que emplea la palabra en plural, debemos recordar que la Federacion es una forma de Gobierno y que la creacion de Estados y Territorios se debe á una voluntad del poder constituyente, no que reconozca la preexistencia de Estados soberanos. En consecuencia, por medio de una reforma constitucional tiene el Congreso competencia para formar un Territorio dentro de los límites de los Estados existentes.

Si consideraciones administrativas ó puramente políticas determinan la necesidad de segregar de un Estado una parte de su territorio, y éste no tiene la poblacion bastante para constituirse en una nueva entidad federativa, entónces será el caso de erigirla en Territorio. Quedará sujeta á la Federacion y organizada conforme á las leyes especiales que al efecto dicte el Congreso Federal, y por reducido que sea su censo, tendrá por lo ménos un representante en la Cámara de diputados.

Tal facultad del Legislativo no debe ser, sin embargo, arbitraria. En otra parte hemos indicado nuestra opinion de que en esta materia ha de ser precisa una ley reglamentaria. Y como el Territorio se forma dentro de los límites de un Estado, cree-

mos que serian aplicables en el caso los preceptos contenidos en los incisos del 3º al 7º de la presente fraccion.

En cuanto á la facultad de formar nuevos Estados dentro de esos mismos límites, podemos decir que uno de sus principales objetos es el de guardar el equilibrio entre todos ellos, á fin de evitar que un Estado poderoso esté en aptitud de explotar en beneficio propio la influencia de sus elementos; pero al mismo tiempo la Constitucion rinde un homenaje de respeto á la soberanía de los Estados y no usa de esa facultad, ni de la de crear un Territorio dentro de un Estado, sino en el solo caso de que lo soliciten la fraccion ó fracciones que traten de formar una entidad aparte, siempre que cuenten con una poblacion de ciento veinte mil habitantes por lo ménos y que comprueben ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer á su existencia política.

Mas como pudiera un simple espíritu de partido ser el móvil de la fraccion que intenta segregarse ó del Congreso que quisiera apoyar esas pretensiones, la Carta fundamental evita ese mal, disponiendo se oiga á la Legislatura del Estado de cuyo Territorio se trate y al Ejecutivo de la Union, y previene además que no se haga declaracion alguna sin el voto de los demas Estados, bastando la mayoría de ellos, si la Legislatura interesada está conforme, ó el voto de sus dos tercios si se hubiere negado aquel consentimiento; y en todos casos, es requisito esencial que la reforma sea votada por los dos tercios de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.

De esta manera se mantiene el equilibrio federal, haciendo la desmembracion sólo en Estados populosos sin amenazar á los Estados débiles; porque unos y otros tienen asegurada su existencia política, no pudiéndose reformar la Constitucion en esta parte, sino en los términos precisos que hemos expuesto, con mayor y más lenta suma de trámites, oyendo el informe del Ejecutivo: de modo que esta reforma difiere de las demas que pueden hacerse á la ley suprema de la República en la manera de llevarse á cabo.

Llegado el caso de la ereccion de un Estado procede desde luego su organizacion política; y si tenemos presente la práctica observada con los Estados de Hidalgo y de Morelos y el espíritu del precepto contenido en la fraccion V del artículo 72 reformado y el 109 de la Constitucion, el Ejecutivo, con aprobacion del Senado, nombrará un gobernador provisional que se encargue de expedir la convocatoria para el nombramiento de diputados á la Legislatura, Gobernador constitucional y Tribunal Superior de Justicia.

El gobernador provisional no podrá ser electo para el mismo cargo constitucionalmente.

La primera Legislatura deberá tener el carácter de constitucional y de constituyente.

Por último, en la convocatoria expedida por el gobernador provisional, se señalará el término más corto posible para la instalacion de los poderes del nuevo Estado. Entre tanto, el gobernador provisional nombrará, con el carácter de interinos, á los funcionarios y empleados de los diversos ramos de la administracion para que ésta funcione desde luego.

El poder más notable conferido al Congreso en la materia de que venimos ocupándonos es sin duda el de *admitir* nuevos Estados ó Territorios á la Union Federal, *incorporándolos* á la Nacion.

Tal es el precepto contenido en la fraccion I del artículo 72, y supuestos los casos detallados en la II y III de esas fracciones, no puede entenderse más que de territorio que no estaba comprendido en los límites nacionales de la República en 1857.

¿Podemos creer que se trata de terreno adquirido por el llamado derecho de conquista? Pero en el estado actual de civilizacion del mundo ese derecho no existe, por más que para vergüenza de algunas naciones y desgracia de otras exista fatalmente el hecho. La abolicion de la esclavitud no es más que el solemne reconocimiento de los derechos individuales de libertad, de propiedad y de igualdad. ¿Y no son las naciones los individuos de la humanidad con esos mismos derechos que en este caso se llaman independencia, soberanía y fraternidad?

La conquista jamas ha prescrito en favor del vencedor los derechos del vencido, y la historia de todos los tiempos nos demuestra cómo tarde ó temprano renacen y se integran las nacionalidades.

No debe, pues, entenderse entre nosotros este precepto, más que en el caso de una *espontánea* y *pacífica* anexion de Estados que no puedan llenar las condiciones de su propia existencia ó de territorio que habiendo sido nuestro, nos hubiese sido arrebatado por la fuerza.

Si algunos pueblos "han procedido á formar nuevos Estados en territorio perteneciente á otro país; á erigir en ellos gobiernos provisionales, á nombrarles empleados y á prescribir las condiciones bajo las cuales serian *admitidos* en la Nacion, y todo despues de una guerra, esto ha *sido hecho*, sin el más ligero color de autoridad constitucional.[1]

Fraccion IV.—Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcacion de sus respectivos territorios, ménos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.

La fraccion IV se relaciona con la V del artículo 97 y con el artículo 110. Cuando entre dos ó más Estados hay diferencias sobre sus respectivos límites, aquellos pueden arreglarlas entre sí por convenios amistosos; pero para que tales arreglos tengan el carácter de definitivos, es preciso que el Congreso los apruebe para evitar que sean perjudiciales á algunos Estados débiles, ó que afecten gravemente la division territorial[2] que, como hemos dicho, es una garantía del equilibrio federal.

Pero si las diferencias sobre límites entre los Estados tienen ún carácter contencioso, el Poder Legislativo no podria resolver

1 All this has been done, and done without the least color of constitutional authority.—The Federalist.

2 Zarco. Tomo II, página 524.

la controversia sin invadir la esfera del Judicial, hiriendo el principio de la division de poderes consignado en el artículo 50. Por tal motivo, estos casos se dejan á la decision de los tribunales federales, en la forma que verémos más adelante.

Fraccion V.—Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federacion.

El artículo 46 prevé el caso de que los Supremos Poderes Federales dejen su residencia en el actual Distrito Federal y se trasladen á otro lugar. El inciso G del artículo 71 reformado y la fraccion V del 72, determinan como posible ese cambio de residencia, no sólo en el caso de la ereccion del Estado del Valle, sino en términos generales.

La historia del país nos presenta ejemplos de casos en que, por virtud de invasiones de fuerzas extranjeras, el personal de los Supremos Poderes de la Nacion ha tenido que emigrar de la capital de la República, buscando su residencia en otro lugar. Estos y otros motivos semejantes pueden hacer necesario el uso de esa facultad, y es prudente confiarla al Congreso, porque debe ser el efecto de un maduro exámen por parte de gran número de personas, como las que componen el Cuerpo Legislativo, pues que si se confiara una resolucion tan grave y trascendental al Ejecutivo habria el peligro de que la voluntad de un solo hombre se determinase por un motivo fútil ó ligero y á las veces apasionado ó arbitrario.

Fraccion 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, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

DISTRITO FEDERAL.

Pero donde quiera que resida habitualmente el Gobierno Supremo de la Nacion, el territorio debe ser Distrito Federal con

la extension que baste á formar una ciudad digna de ser considerada como la capital de la República.

En ella el Gobierno ha de ejercer plena y exclusiva autoridad, independiente de la de cualquiera entidad federativa, para que no ocurran conflictos que desdigan del decoro de los Supremos Poderes de la Nacion, que deben ejercer allí la supremacía absoluta en el terreno de la organizacion política, de tal modo que el Ejecutivo y Legislativo de esa fraccion territorial sean los mismos Ejecutivo y Legislativo de la Union.

Si en vez de ser así, esa fraccion territorial estuviese en parte sujeta á la autoridad de un Estado, la del Gobierno general podria ser estorbada con obstáculos que se le opondrian á cada paso, lo que seria deshonroso para él y poco satisfactorio para el Estado que probablemente seria vencido en la mayor parte de las veces; pero que en otras podria poner en apurada situacion al Gobierno, exponiendo los archivos públicos á peligro de violacion ó destruccion.

El Distrito Federal no debe ser más que la residencia de los Supremos Poderes, una grande y augusta ciudad en que se levanten los palacios nacionales y los suntuosos edificios de las legaciones extranjeras; en donde se muestren los museos, henchidos de riquezas prehistóricas del país, de las muestras de sus productos naturales y de sus artes; los colegios de todas clases; las escuelas superiores; los grandes monumentos; las estatuas erigidas á los héroes, á los benefactores, á los sabios; los elegantes paseos públicos; los pintorescos alrededores que convidan al descanso y al placer, la metrópoli, en fin, del poder y de las ciencias.

Los habitantes de esta gran ciudad gozan de todos los derechos naturales, civiles y religiosos. "No son ciudadanos de un Estado con título á sus privilegios; pero son ciudadanos de la Nacion. No tienen una Legislatura propia; pero deben vanagloriarse de vivir bajo un Gobierno paternal, atento á sus necesidades y celoso de su bienestar."[1] Su Ayuntamiento no tiene toda

1 Story. On the Constitution. Nº 1,223.

la independencia propia de la accion municipal, de acuerdo con los motivos que ántes hemos expresado; pero tiene más que ningun otro elementos cuantiosos para atender á todas sus necesidades y para hermosear el recinto que está bajo su cuidado.

Tal es la idea que nos formamos del Distrito Federal. Los constituyentes de 1856, celosos defensores de las ideas liberales y huyendo con nimia escrupulosidad de todo poder que les pareciese arbitrario, desvirtuaron un tanto el carácter de esta pequeña y anómala fraccion del territorio nacional. Comprendiendo que no debian concederle la personalidad política de un Estado, quisieron, sin embargo, que se organizara hasta cierto punto de idéntica manera.

Ántes de entrar al exámen de lo que acabamos de decir, veamos en qué se diferencía el Distrito Federal, de un Estado y de un Territorio, y hagamos una ligera reseña de la historia de su ereccion en México.

El Estado es libre é independiente en todo lo que ve á su régimen interior; tiene, digámoslo así, autonomía propia, en tanto que el Distrito Federal y los Territorios dependen del Gobierno General y se rigen por las leyes de éste: no eligen su propia Legislatura, y sus funcionarios públicos responden de su conducta ante el poder central. En otros términos, cada Estado tiene una Constitucion particular, miéntras que el Distrito Federal y los Territorios carecen de ella. Un Estado puede tener controversias con otro ó con la Federacion, pero el Distrito Federal y los Territorios no pueden tenerlas con la Federacion, y las que puedan surgir entre ellos y un Estado, se entienden ser entre éste y la Federacion.

Y la diferencia entre el Distrito Federal y los Territorios, consiste en que los últimos están llamados necesariamente á convertirse en Estados cuando posean las condiciones de que hemos hablado ántes, miéntras aquel, aunque abunde en elementos de existencia propia y tenga una densa poblacion, no cambiará jamas de carácter.

BIBLIOTECA PÚBLICA DE NUEVO LEON

Digamos ya unas cuantas palabras sobre la ereccion del Distrito Federal en México.

La fraccion XXVIII del artículo 50 de la Constitucion promulgada en 4 de Octubre de 1824 daba al Congreso general la facultad de elegir un lugar que sirviese de residencia á los Supremos Poderes de la Federacion y la de ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado.

Conforme á esa facultad, la ley de 18 de Noviembre de 1824 designó como residencia la ciudad de México, con un distrito comprendido en un círculo, cuyo centro es la Plaza Mayor y su radio de dos leguas. El gobierno político y económico quedó exclusivamente bajo la jurisdiccion del Gobierno general, y en lugar del jefe político se nombró un Gobernador del Distrito.

La ley de 11 de Abril de 1826 declaró que el gobierno económico político del Distrito fuese igual al del de los Territorios, perteneciendo sus rentas á las generales de la Federacion.

El decreto de 18 de Abril de 1826 dispuso que los pueblos cortados por el círculo á que se refiere la ley citada de 18 de Noviembre de 1824 deben pertenecer al Distrito, si su mayor poblacion queda dentro de aquella superficie. De esta manera, quedó la ciudad de Tlálpam incorporada al Distrito Federal.

La ley de 20 de Marzo de 1837 señala la organizacion y el gobierno interior de los Departamentos. Aunque esta ley fué expedida en tiempo del gobierno central y es regla que tales disposiciones no deben aplicarse en el sistema federativo, se entiende, cuando hacen referencia á él ó á la organizacion política, como por ejemplo una ley de procedimientos para los tribunales federales; pero en los demas casos, siendo la ley expedida por un gobierno nacional, se reputa vigente, á ménos que esté expresamente derogada. Por otra parte, hemos dicho que el Distrito Federal ha dependido siempre del Gobierno general y que no es una entidad federativa con personalidad propia.

Los gobiernos que ha tenido México bajo el sistema que nos rige, han considerado siempre en el Gobernador del Distrito las

facultades que le concede la ley del año de 1837. La de 6 de Mayo de 1861, expedida por el presidente Juárez, dividió el territorio en las siguientes secciones: I, Municipalidad de México; II, Partido de Guadalupe Hidalgo;[1] III, Partido de Xochimilco; IV, Partido de Tlálpam, y V, Partido de Tacubaya. La misma ley dispuso que en la Municipalidad de México, las funciones de la autoridad local serian desempeñadas por el gobernador y en los Partidos por los prefectos.

En el órden gerárquico de la administracion federal, despues de los ministros sigue el Gobernador del Distrito, autoridad creada por la ley ántes citada, y cuyas facultades no están expresamente determinadas sino en muy pequeña parte. Su responsabilidad es muy problemática, á causa de que no hay un tribunal que esté expresamente facultado para juzgar de tal responsabilidad, y de que por lo ménos en algunos casos, por la naturaleza misma de los negocios, no seria competente para juzgar de ellos el juez del fuero comun.

Las facultades del gobierno del Distrito, más que por las leyes, le están conferidas por la naturaleza de su encargo, y necesariamente debe ejercer aquellas que sean indispensables para atender á la policía de seguridad y para auxiliar á los Ayuntamientos en el ejercicio de sus atribuciones municipales.

A veces, y por cierto con frecuencia, el Gobernador del Distrito es el ejecutor de las órdenes supremas que le son comunicadas por el Ministerio de Gobernacion especialmente, y por las demas Secretarías de Estado, segun el ramo de administracion al cual corresponde la órden.

El gobierno del Distrito tiene las secciones siguientes: primera, los ramos de hacienda, elecciones y apertura de calles; segunda, los ramos de Ayuntamientos, Prefecturas, inspectores, Junta patriótica, festividades cívicas, aguas, desagüe, obras públicas, ruinas, incendios, ferrocarriles é impuestos; tercera, los ramos de cárceles, vagos, crímenes, robos, plagios y asaltos;

1 La cabecera de este Partido es hoy la poblacion de Atzcapotzalco.