Y si el derecho comun establece la prescripcion de las penas y delitos, mayor razon debe haber para los delitos y faltas oficiales; porque sucederia fácilmente que un partido político quisiese inutilizar á un candidato contrario, si estuvieran próximas las elecciones y recurriese con este objeto al medio de una acusacion por delitos ó faltas oficiales. El mismo artículo, fijando un año para la prescripcion, nos da á entender esta idea, si recordamos que las elecciones de la mayor parte de nuestros altos funcionarios se verifican cada dos años.

ARTÍCULO 108.

En demandas del órden civil no hay fuero ni inmunidad para ningun funcionario público.

Este articulo (que no estaba en el proyecto de Constitucion) da á entender que no se comprendió por algunos de los que lo propusieron el carácter de lo que se ha llamado *fuero constitucional.* Para fundarlo se dijo que era indispensable declarar que no hay fuero en lo civil, á fin de que sea efectiva la igualdad de todos los ciudadanos y para *evitar dudas* y desembarazar la administracion de justicia.

No hay para qué decir que si este artículo no existiera en la Constitucion, no haria falta alguna.

LECCION XXIX.

FORMA DE GOBIERNO DE LOS ESTADOS. SUS FACULTADES.

TÍTULO V.

DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION.

ARTÍCULO 109.

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular.

IDEM REFORMADO.

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, y determinarán en sus respectivas constituciones los términos en que deba aplicarse á la reeleccion de sus gobernadores lo que prescribe el artículo 78 para la del Presidente de la República.

Este artículo viene á confirmar nuestra asercion de que los Estados no tienen más que una soberanía relativa y limitada: que de por sí no son libres y soberanos, sino que lo son por un precepto de la Ley suprema, en virtud del sistema de gobierno adoptado. Y esto es de tal manera cierto, que si alguno de ellos quisiese renunciar á su autonomía, en la extension en

que le está concedida, no tendria facultad para hacerlo; y dada una acefalía voluntaria en sus poderes, seria llegado el caso de que la Cámara de senadores, haciendo uso de la facultad que le está concedida en la fraccion V, inciso *B* del artículo 72 reformado, nombrase un gobernador provisional para la reorganizacion de aquel Estado.

Esto supuesto, siendo la forma de gobierno en la Nacion, republicana, representativa, popular, seria un absurdo pensar siquiera que los Estados, hechura de la ley, se rigiesen por un sistema político diverso;[1] y que miéntras la Nacion hallase buenas para sí misma esas instituciones, permitiera unas distintas en sus partes integrantes. Y como ya sea en los asuntos de la competencia federal, ya en los que tocan al régimen interior de los Estados, es siempre el pueblo, todo el pueblo mexicano, el que ejerce la soberanía (artículo 41), es claro que no habia de adoptar para el ejercicio de su soberanía, á la vez, dos formas distintas de gobierno.

En alguna otra parte hemos dicho que si algun Estado se pusiese en abierta guerra contra la Federacion, como en el caso de cambiar sus instituciones, seria este un motivo fundado de declararlo en estado de sitio, y proceder en seguida, es decir, tan luego como se restableciese la paz, á nombrarle un gobernador provisional en los términos que ántes hemos indicado.

"Podemos, pues, decir que un Estado no es una sociedad política independiente y separada; no posee en sí misma poderes de legislacion, inherentes y absolutos; las funciones de sus gobernantes están limitadas, no sólo por su Constitucion particular, sino por la de la Union; ni pueden ampliarse ó enmendarse por su propia ley fundamental, porque la Ley Suprema de la Nacion los constriñe por medio de una irresistible sancion. En lugar de gozar de los atributos de la soberanía, como una sociedad política independiente, cada Estado se encuentra en una subordinacion permanente." [1]

1 La forma republicana del Gobierno consiste, dice Paschal (Annotated constitution, núm. 233), en que sea el Gobierno del pueblo; en contraposicion al Gobierno monárquico ó aristocrático.

En cuanto á la reforma del artículo, ella no hace otra cosa que ampliar la libertad de los Estados dentro de los principios que hemos expuesto, en el punto relativo á la reeleccion de sus gobernadores.

Los Estados tienen cada uno su Constitucion particular, conforme á la cual se organizan para llevar á cabo los asuntos de su régimen interior.

Obedeciendo al precepto que contiene el artículo 109 de la Constitucion, han dividido el ejercicio de su soberanía relativa en los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Las Constituciones de los Estados de Hidalgo y Tlaxcala establecen en su artículo 26 un cuarto poder que llaman Municipal, y que, conforme á esas mismas Constituciones, está subordinado en el ejercicio de sus atribuciones, al Legislativo y Ejecutivo: en Querétaro hay un poder electoral, que se compone de electores para los poderes del Estado, autoridades subalternas que designe la ley y Ayuntamientos, poder que ni siquiera califica de la validez de las elecciones.

El nombramiento de los funcionarios que ejercen esos poderes se hace por medio de elecciones populares directas ó indirectas. En algunos Estados, el nombramiento de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia se hace por la Legislatura; en otros, los magistrados se eligen por el Congreso, á mayoría absoluta de votos, de entre los candidatos que en lista presenta el Ejecutivo. Por último, en el Estado de Querétaro, no obstante que el cuerpo de electores forma un poder independiente, que no debe reunirse con otro en una sola persona ó corporacion, los electores no hacen más que postular á los miembros del Tribunal Superior de Justicia, pero la Legislatura es la que completa el acto electoral.

En varias de las Constituciones de los Estados se hace decla-

1 Pomeroy. Constitutional Law.

racion de los derechos del hombre; pero téngase entendido que, no habiendo en aquellas leyes el medio práctico de hacerlos efectivos por medio de garantías escudadas con el juicio de amparo, tales declaraciones adolecen de la debilidad é ineficacia de que en otra vez hemos hablado. Por fortuna, como la lista de esos derechos es casi la misma que la que consigna la Constitucion general, los habitantes de los Estados encuentran en ésta garantizado el franco ejercicio de sus derechos naturales.

Hallamos tambien en varias de esas Constituciones algunos preceptos relativos á extranjeros, cuya competencia notoriamente no pertenece á los Estados.

En otras, los jefes políticos y jueces de primera instancia se eligen popularmente. Esto es inconveniente, y no hace fácil la responsabilidad á que están sujetos los altos funcionarios de los poderes. Las autoridades subalternas deben ser nombradas por sus respectivos superiores: de otra manera hay confusion en la marcha administrativa; porque si el jefe y los subordinados derivan su autoridad de la misma fuente —la eleccion— surge una necesaria division en la responsabilidad, y de ello se resienten los negocios públicos. ¿Cómo podrá entónces exigirse al superior la responsabilidad de los actos ejecutados por el inferior? Que éstos sean nombrados por aquel, y habrá unidad en la accion administrativa; los inferiores estarán sujetos á doble responsabilidad, la que exijan los particulares en un caso dado y la que deben á sus superiores, quienes á su vez son responsables por sus propios actos y por los de sus subordinados.

En la Constitucion de Tamaulipas, artículo 41, se concede á la Legislatura la facultad de reclamar la inconstitucionalidad de las leyes federales, y decidir, en su caso, si la ley de que se trata es ó no anticonstitucional. Fuera de éstos y otros errores de menor importancia, puede decirse que las Constituciones de los Estados están de acuerdo con los principios del artículo que sirve de estudio en esta leccion.

ARTÍCULO 110.

Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán á efecto esos arreglos sin la aprobacion del Congreso de la Union.

La experiencia ha demostrado que, no obstante la division territorial que aparece en los artículos del 42 al 49 de la Constitucion, han surgido cuestiones de límites entre varios Estados. Esto mismo puede suceder como consecuencia de la ereccion de nuevos Estados, dentro del territorio de los existentes. Como esas controversias pueden referirse únicamente á linderos entre algunas municipalidades rayanas, ó ser de poca importancia, fácilmente los Estados pueden arreglar entre sí y pacíficamente tales diferencias. Mas para evitar que Estados poderosos llegasen á dominar con su influencia á sus vecinos más débiles, afectando gravemente el equilibrio de la division territorial, de conveniencia política es que tales arreglos no se lleven á cabo sin la aprobacion del Congreso de la Union.

Esta facultad es el complemento de la fraccion IV del artículo 72 que explicamos oportunamente.

LECCION XXX.

PROHIBICIONES IMPUESTAS A LOS ESTADOS.

ARTÍCULO 111.

Los Estados no pueden en ningun caso:

I.—Celebrar alianza, tratado ó coalision con otro Estado, ni con potencias extranjeras. Exceptúase la coalision que pueden celebrar los Estados fronterizos para la guerra ofensiva ó defensiva contra los bárbaros.

II.—Expedir patentes de corso ni de represalia.

III.—Acuñar moneda, emitir papel moneda ni papel sellado.

El precepto contenido en el artículo 117 hace inútiles las fracciones II y III de este artículo, supuesto que las facultades de que en ellas se trata están incluidas en las atribuciones del Congreso general (fracciones XV y XVIII del artículo 72): y al explicar cada una de ellas, expusimos las razones para demostrar que esos asuntos deben ser de exclusiva competencia de la Federacion.

El objeto práctico que la repeticion de este precepto puede tener, es el de establecer una prohibicion absoluta á los Estados, hasta el grado de que ni el Congreso general pueda dispensarla, cualesquiera que sean las circunstancias políticas del país.

Lo mismo pudiéramos decir respecto de alianzas, tratados ó coalisiones, celebradas por uno ó más Estados con potencias

extranjeras, puesto que todos estos actos son materia de relaciones internacionales, que además de no caber dentro de los límites de la soberanía de los Estados, circunscrita á su régimen interior, son facultades expresamente conferidas al Presidente de la República con aprobacion del Senado (fraccion I inciso B del artículo 72 reformado, y fracciones IX y X del artículo 85).

La violacion de este artículo por parte de los Estados implicaria necesariamente un acto de rebelion que deberia ser castigado enérgica y severamente; porque aunque ninguna potencia deberia tratar con un Estado, por no tener éste *estatuto* internacional, si lo hiciera, el Estado pondria en grave peligro á la Nacion, no solamente con la potencia contratante, sino tambien en todas sus relaciones con el extranjero, relaciones que no podrian inspirar confianza ni respeto.

Ni tampoco pueden los Estados celebrar alianzas, tratados ni coalisiones entre sí mismos; porque estos pactos producirian entre ellos la anarquía, debilitando el equilibrio federal y amenazando el sistema de gobierno que el pueblo se ha dado.

La Constitucion exceptuó la coalision que pueden celebrar los Estados fronterizos para hacer la guerra ofensiva ó defensiva contra las tribus bárbaras.

El carácter intempestivo de esa guerra, que no se sujeta á ninguna de las reglas establecidas por la civilizacion, justifica por completo la excepcion y ha determinado á nuestro gobierno y al de los Estados Unidos, á celebrar tratados para el paso de sus respectivas tropas al territorio mexicano ó americano en persecucion de los bárbaros, lo que ha producido los mejores resultados.

En la época en que se expidió la Constitucion, las irrupciones de los bárbaros y la salvaje guerra que hacian tenian en constante alarma y peligro á los Estados fronterizos. Hoy las cosas han cambiado favorablemente y las tribus bárbaras están considerablemente disminuidas. Entónces era imposible, por lo dilatado de las marchas de la tropa, que el Gobierno del centro pudiese auxiliar á los Estados amagados de esa plaga; hoy con

los ferrocarriles, el aumento de nuestra poblacion, los telégrafos, en suma, con la facilidad de las comunicaciones, el auxilio del Gobierno es eficaz, rápido y oportuno.

Si, pues, por un lado ha desaparecido el peligro de la guerra de los bárbaros, y por el otro, consideraciones que no se ocultan á nadie, hacen que en los Estados fronterizos tengan hoy más inconvenientes, que en ningunos otros, las coalisiones que puedan formar con el pretexto indicado, tiempo es ya de que se piense en una reforma, que sea más adecuada, de este artículo.

ARTÍCULO 112.

Tampoco pueden sin consentimiento del Congreso de la Union:

I.—Establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puerto, ni imponer contribuciones ó derechos sobre importaciones ó exportaciones.

II.—Tener en ningun tiempo tropa permanente ni buques de guerra.

III.—Hacer la guerra por sí á alguna potencia extranjera. Exceptúanse los casos de invasion ó de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediatamente al Presidente de la República.

Nos ocuparémos de cada una de estas fracciones en su órden numérico: I.—Ántes de la ley constitucional de 22 de Noviembre de 1886, las cuestiones á que daba lugar esta parte del artículo eran de difícil resolucion en la práctica; pero, esa ley que vino á reformar el artículo 124 de la Constitucion, ha fijado los puntos siguientes que determinan perfectamente la materia que estudiamos: primero, los Estados no prohibirán directa ni indirectamente la entrada á su territorio ni la salida de ninguna mercancía, á no ser por motivo de policía, ni gravarán los artículos de produccion nacional por su salida para el extranjero ó para otro Estado; segundo, la cuota del impuesto para determinada mercancía, será una misma, sea cual fuere su procedencia, sin que pueda asignársele mayor gravámen que el que reportan los frutos similares de la entidad política en que se decrete el impuesto; tercero, la mercancía nacional no podrá ser sometida á

determinada ruta ni á inspeccion ó registro en los caminos, ni exigirse documento fiscal alguno para su circulacion interior; y cuarto, no gravarán la mercancía extranjera con mayor cuota que aquella cuyo cobro les haya sido consentido por la ley federal.

Queda desde luego establecido que ninguna clase de productos puede ser gravada á su salida del Estado productor, sea para su consumo en otro Estado ó en el extranjero: luego la exportacion está libre, sin que el precepto pueda ser falseado, ni á pretexto de circulacion en el interior de la República, de que deba seguir determinada ruta ó estar amparadas las mercancías con algun documento fiscal: así es que el principio preconizado por algunos de nuestros publicistas, de que cualquiera que sea la procedencia de las mercancías, cuando ellas están incorporadas á la riqueza del Estado quedan bajo el poder del mismo para decretar impuestos, debe entenderse cuando esa incorporacion no afecta más que una forma del comercio interior del Estado, cuando sus operaciones se restringen dentro de la superficie de su territorio, sin comprender á ningun movimiento de él, por insignificante que sea, que se verifique fuera de su área. Y aun respecto del comercio interior de los Estados, para fijar y aclarar más definitivamente el precepto de que no se graven las importaciones, sino con consentimiento del Congreso, se manda que los efectos extranjeros sólo se graven con la cuota que permita una ley federal, es decir una misma ley para toda la República; y se evidencía más el precepto, disponiendo que el impuesto de cada clase de mercancías sea uno mismo, cualquiera que sea la procedencia: resultando de aquí que no pueden ponerse de acuerdo dos Estados, en uno de los cuales se produjeran efectos similares á los extranjeros, para que en el otro Estado quedasen aquellos ménos gravados que lo que lo fueran éstos por la ley federal.

Despues de estas explicaciones, no nos resta más que decir que los derechos de tonelaje, los que gravan las importaciones y exportaciones y todos los demas de puerto afectan al comer-

cio extranjero, modifican los aranceles de Aduanas marítimas y fronterizas, y su uniformidad facilita las operaciones mercantiles.

Con mucho fundamento ha dicho, pues, el Sr. Vallarta, refiriéndose á la fraccion I del artículo 112, lo que sigue:[1] "La razon capital de la prohibicion impuesta á los Estados, es la necesidad de mantener uniformes los aranceles marítimos, los derechos de importacion y exportacion en toda la República, lo mismo en Yucatan que en Sonora, lo mismo en el Atlántico que en el Pacífico, porque, como lo dijo muy bien el Sr. Mata en el Constituyente, si esa uniformidad no existiera, si cada Estado subiera ó bajara esos derechos á su antojo, "seria imposible regularizar el comercio, celebrar tratados con el extranjero y evitar que en los Estados se multiplicaran los impuestos de una manera ruinosa." Y efectivamente, si los Estados no tuvieran aquella prohibicion, el comercio con el extranjero seria imposible; los mejores cálculos fracasarian ante el distinto modo de verse la cuestion arancelaria por nuestros catorce Estados que tienen costas en alguno de los dos Océanos; y ante la diversidad de las leyes locales, ante el conflicto de intereses opuestos, no se podria seguir una política nacional en materia de comercio extranjero. Esto es tan obvio que no necesita pruebas.

"Y si á esta consideracion se agrega la de que los Estados, inspirados por aquellos intereses contrarios, se harian una funesta guerra de impuestos, fatal para la prosperidad general de la República, no se puede más dudar de la necesidad de la prohibicion de que nos ocupamos. Sin ella, se aumentarian ó disminuirian los derechos de puerto, por consideraciones meramente locales, contrarias las más veces á las exigencias del país en sus relaciones mercantiles con el extranjero. Tampico, rival de Veracruz en el Golfo, reduciria los derechos de importacion, como lo haria San Blas en el Pacífico para presentarse en competencia con Mazatlan. Y en donde dominara un espíritu adverso á las franquicias de que debe gozar el comercio, en donde el sistema prohibitivo tuviera amigos, en donde á causa de la topografía del terreno ó de cualquiera otra circunstancia, no se temiera la competencia, ¿quién puede imaginar hasta dónde se alzarian los derechos, hasta dónde se multiplicarian los impuestos, hasta dónde se perjudicaria el comercio, hasta dónde la industria y la produccion del país sufririan irreparables perjuicios, nacidos todos de la hostilidad de los Estados entre sí?.....

"Era, pues, una exigencia imperiosa evitar esa guerra de impuestos, esa competencia entre los Estados, que habria bastado para arruinar al comercio más floreciente. Ninguna federacion habria podido sobrevivir á un estado de hostilidad perpetua entre sus partes componentes: la historia de la confederacion en el país vecino es elocuente testimonio de esa verdad. Por tales y tan apremiantes motivos hubo que restringir la soberanía de los Estados, prohibiéndoles *imponer contribuciones ó derechos sobre importaciones ó exportaciones.*

"Para poner al comercio exterior bajo el imperio de una ley *única*, la federal, con exclusion de todas las locales, habia además otra razon tan poderosa como las que acabo de indicar; la de que sólo un poder, el federal, dirigiera las relaciones exteriores, respecto del comercio, con las potencias extranjeras. Si todos los Estados legislaran sobre esta materia, no sólo seria imposible celebrar tratados de comercio, sino que aun los existentes quedarian expuestos á las inevitables violaciones, hijas de una legislacion múltiple y discordante; si no estuviera reservado exclusivamente al poder federal lo relativo al comercio con el extranjero, seria imposible uniformar en paz ó en guerra una política conveniente á la Nacion, y no se podria abrir ó cerrar un puerto, ni prohibir las relaciones mercantiles con el enemigo, ni decretar el embargo de sus buques, ni tomar una medida de retorsion, ni hacer, en fin, nada de lo que la ley internacional permite. Cada Estado haria sobre todo eso lo que juzgase mejor..... ¿Podria país alguno vivir en medio de semejante anarquía?

1 Cuestiones constitucionales. Tom. 2º págs. 110, 111 y 112.

"Justifica, por fin, la prohibicion impuesta á los Estados, otro motivo, el de proporcionar al Gobierno federal los recursos que necesita para sus gastos. Constituyendo los productos de las Aduanas marítimas, uno de los más pingües ingresos del Tesoro, se creyó que consignándolos á la Union, sus atenciones quedarian en su mayor parte cubiertas, al ménos en épocas normales, evitándose así, hasta donde es posible, la multiplicacion del impuesto federal y local sobre la riqueza interior del país; se creyó que de este modo la administracion general podria proveer mejor á la prosperidad de toda la República, atendida la decisiva influencia que el arancel de Aduanas tiene en el Erario y en el fomento del comercio, industria y produccion nacionales."

II. La segunda fraccion tiende á mantener la armonía federal y á dar libertad de accion al Legislativo de la Union para levantar y sostener el ejército y la armada y para reglamentar su organizacion y servicio, y al Ejecutivo para disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra (fracciones XVIII del artículo 72 y VI del 85); condiciones todas que requieren unidad de plan y la energía de un solo pensamiento.

Los Estados tienen la Guardia Nacional para la defensa y sostenimiento de las instituciones políticas, y sus fuerzas de policía para la tranquilidad y seguridad interiores de sus respectivas localidades. Para los casos de invasion ó violencia exterior, así como para los de sublevacion ó trastorno interior, los Poderes de la Union tienen el deber de proteger á los Estados en los términos del artículo 116 de la Carta fundamental.

III. "La soberanía exterior concentrada en virtud del pacto federal en la Federacion, es la única que puede empeñarse en un conflicto internacional. De aquí se deduce la inhabilidad de los Estados para asumir por su cuenta la responsabilidad por un conflicto de esa especie que, sean cuales fueren su gravedad

y su orígen, no pueden ménos que interesar á la República entera, que, como lo hemos visto varias veces, no obstante su forma de gobierno, es un solo pueblo, y forma en el mundo político una sola Nacion.

"Los casos de excepcion enumerados anteriormente, están bien justificados á poco que sobre ellos se medite, con que una ley superior á todas las demas, la de la propia conservacion, reclama que aun sin la observancia de ciertas formalidades, se rechace la fuerza con la fuerza. Pero el texto constitucional está indicando que en ningun caso deben los Estados tomar la iniciativa en esos conflictos, y que desde luego debe darse aviso al Presidente de la República, para que la Federacion intervenga directa y principalmente en el asunto."[1]

1 Compendio de los derechos y obligaciones del hombre y del ciudadano, por los Ldos. Pablo Macedo y Emilio Pardo (jr), pág. 148.