

CIÓN

KG21

.M6

R8

V.2

C.1

40

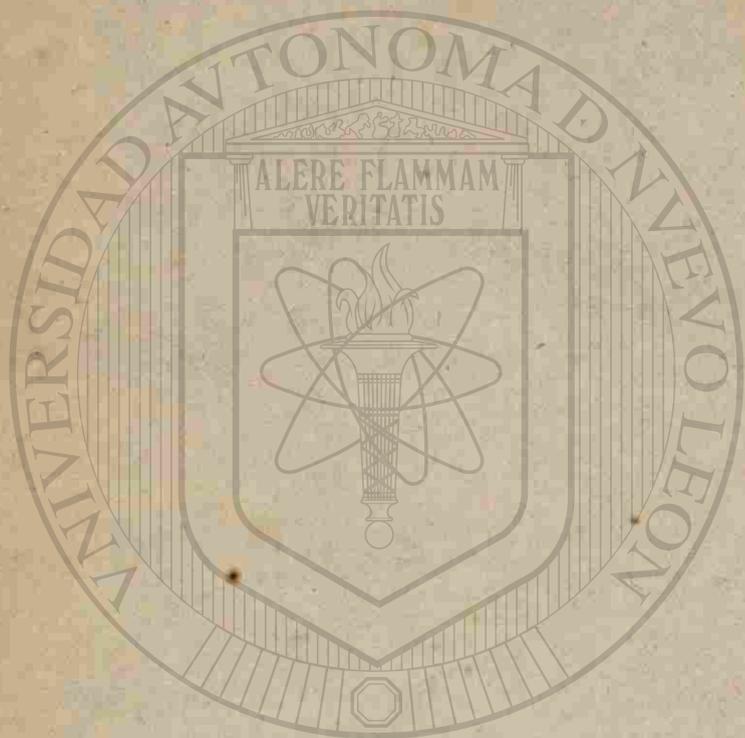


1080044827

6#66#140

342(02)

R.

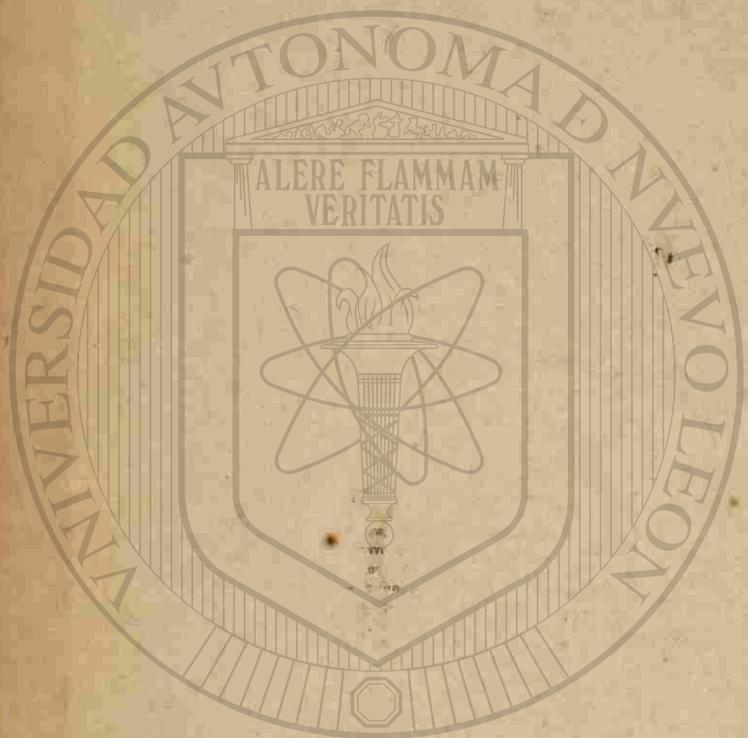


UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS





CURSO
DE
DERECHO CONSTITUCIONAL
Y
ADMINISTRATIVO

POR EL
LIC. EDUARDO RUIZ

Antiguo catedrático
de Derecho Público Eclesiástico y de Literatura, en el primitivo y nacional colegio
de San Nicolás de Hidalgo, en Morelia,
y actualmente profesor de Derecho Constitucional y Administrativo
en la Escuela Nacional de Jurisprudencia.

SE PUBLICA POR ORDEN DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

A good government implies two things:
first, fidelity to the object of government,
which is the happiness of the people; secondly
a knowledge of the means by which
that object can be best attained.

MADISON.

TOMO II.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

MÉXICO

IMP. DE LA SECRETARÍA DE FOMENTO
Calle de San Andrés número 15.

1888

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



Capilla de San Antonio
Biblioteca Universitaria

62548

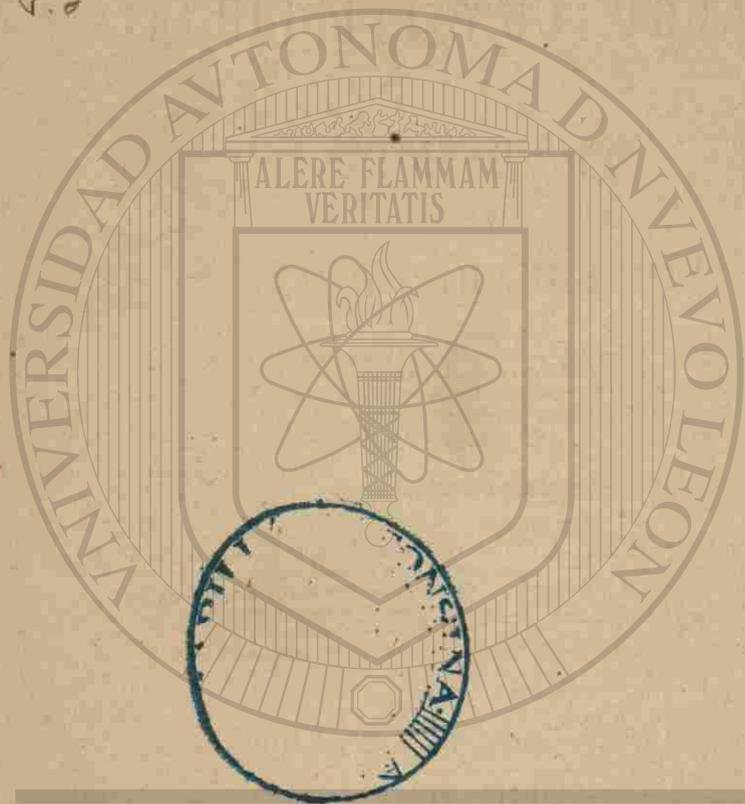
14155

KG21

M6

R8

v.2



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



LECCION I.

LA DIVISION DE PODERES.

TÍTULO TERCERO.

DE LA DIVISION DE PODERES.

ARTÍCULO 50.

El Supremo Poder de la Federacion se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos ó más de estos poderes en una persona ó corporacion, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

Las funciones del Gobierno no pueden ser otras que las de expedir y realizar las leyes.

La expedicion de las leyes es un acto que no admite subdivisiones, mientras que su realizacion se subdivide de la manera siguiente: á veces es llana y directa, en cuyo caso no hay más que dictar las providencias necesarias para su cumplimiento; á veces es dudosa y contenciosa y requiere como preliminar á la ejecucion, el que se juzgue y resuelva si es ó nó llegado el caso de realizarla.¹ En la primera subdivision, la aplicacion de la ley es general, en la segunda se refiere á un caso particular. En

¹ Santistéban. Derecho Constitucional. Segunda parte especial, cap. I.

aquella es el ejercicio de la autoridad que actúa, sin que nadie ponga en duda estar bajo la jurisdicción de la ley; en ésta se disputa precisamente si un caso particular está ó nó comprendido en ella.

De aquí la división de estos tres departamentos en el ejercicio de la soberanía, en poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Cuando todos los poderes de la soberanía se ejercen por una sola persona ó por una sola corporación que hace las leyes, que resuelve sobre su violación ó que las ejecuta, la cuestión de la clasificación de los poderes no puede tener más que una importancia teórica. En la práctica, el gobierno que los ejerce, así concentrados, debe necesariamente ser un gobierno arbitrario en el que la pasión y el capricho hallan fácil camino para apartarse del objeto de su misión, que es el bienestar público. Las monarquías absolutas y las democracias puras son la prueba más patente de esta verdad histórica.

Es por lo tanto una máxima en la ciencia política que, en orden al debido reconocimiento y protección de los derechos, los poderes del gobierno deben estar clasificados conforme á su naturaleza, y el ejercicio de cada clase confiado á un departamento distinto en el gobierno. Este arreglo da á cada departamento cierta independencia que actúa como un freno sobre cualquiera de las otras que invade los derechos y libertades del pueblo y hace posible su firmeza y garantía contra los atentados del despotismo.¹

La clasificación natural de los poderes del gobierno, consiste, como hemos dicho, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El poder Legislativo es el poder de hacer, de interpretar y de derogar las leyes.

El poder Ejecutivo, es el que se encarga de que las leyes sean debidamente ejecutadas.

El poder Judicial, es el poder que interpreta y aplica la ley en el caso particular de una controversia.

¹ Cooley. Principles of constitutional law.

Por lo tanto, el poder Legislativo sólo tiene que ver con el futuro; el poder Ejecutivo con el presente, y el poder Judicial es retrospectivo, teniendo que ver solamente con los actos hechos ó intentados, con las promesas no cumplidas y con los daños sufridos.¹

La línea de división, es, sin embargo, un poco indefinida, puesto que en muchos casos la Legislatura faculta al gobierno para expedir algunas leyes. ¿Es esto una delegación de facultades, de poder á poder? Pero esto no puede hacerse, porque el carácter de nuestro Gobierno es el de facultades limitadas y expresamente señaladas. ¿Es depositar el poder Legislativo en un sólo individuo? Pero esto es contravenir por completo la prohibición establecida en la última parte del artículo.

La verdad de las cosas es que nuestros cuerpos legislativos, y pudiéramos decir, los cuerpos legislativos en general, no se ocupan de hacer ciertos proyectos de ley que, ó son de una importancia y laboriosidad tales, que demandan el trabajo de un tiempo mayor que el que dura funcionando una legislatura, y la renovación constante de los miembros de ésta que trae nuevas opiniones y nuevas vistas haría cambiar el plan preconcebido; ó son proyectos de leyes de un orden puramente administrativo, y en este caso, la mayor aptitud para formarlos reside en el Ejecutivo, que entre otras, tiene esas atribuciones y el conocimiento de las necesidades y de los medios de satisfacerlas. Ejemplo de esto es la expedición de Códigos, las leyes arancelarias y otras por el estilo.

Exige entónces la buena administración pública que se encarge expresamente al gobierno la formación de esos proyectos, los cuales no son ley sino hasta que reciben la aprobación del Congreso. Esto no es reunir dos poderes en una persona, no es una delegación de facultades, por lo mismo de que el Congreso se reserva su aprobación, ni se deposita el poder Legislativo en una sola persona, sino que la corporación en quien re-

¹ Cooley. Obra citada.

side es la que da pase al acto.¹ Bien pudiera decirse que esta es una cuestion de mera forma, porque si nadie niega la facultad que tiene el Ejecutivo de iniciar leyes, si se le niega cuando la ley no lleva el nombre de iniciativa, por más que ella se sujete á los trámites del reglamento del Congreso, ó cuando éste,

1 Véase la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de 27 de Diciembre de 1878 en el amparo promovido por José María Villa. El Señor Vallarta al hablar del Código de procedimientos formado por el Gobierno, en virtud de la autorizacion que le fué concedida por la ley de 7 de Diciembre de 1871, se expresa en los siguientes términos: "Véamos ahora la cuestion constitucional, teniendo á la vista la letra de la ley de 7 de Diciembre. La autorizacion dada al Gobierno para poner en vigor el Código de Procedimientos civiles que habia mandado formar, ¿es la reunion de dos ó más poderes en una persona, ó el depósito del Legislativo en un individuo, que prohibe el art. 50 de la Constitucion?"

"Tan clara me parece esta cuestion, que entiendo que formularla es resolverla. Si esa autorizacion hubiera sido para expedir el Código que el Gobierno formara, para legislar en esa materia, pudiera sostenerse con alguna apariencia de razon, que tal autorizacion era inconciliable con el art. 50 del Código fundamental. Pero cuando la autorizacion versó sobre un proyecto de Código que el Gobierno no hacia; cuando la ley de 7 de Diciembre puede hasta entenderse en un sentido preceptivo, y si algun voto de confianza importó, él no era para el Gobierno, sino para la Comision que estaba formando el proyecto de Código; insistir en que tal ley es una concesion de facultades extraordinarias para legislar sobre la materia de procedimientos, me parece que es no sólo negar la verdad histórica, sino entender el art. 50 de la Constitucion en tales términos que su mismo tenor literal lo repugna. Aquella ley no reunió dos poderes en una persona, ni depositó el Legislativo en el Presidente. Esto me parece de innegable evidencia.

"Contra las conclusiones que yo sostengo se han hecho diversas objeciones de que debo encargarme. Se dice que el art. 70 de la Constitucion somete las iniciativas ó proyectos de ley á varios trámites esenciales, trámites á los que no se sujetó el Código de Procedimientos, como el dictámen de la Comision, las discusiones, etc., etc., y por lo que él no puede ser ley. Esta objecion es más especiosa que sólida. La acta relativa del Congreso, nos cuenta que nó el Código, sino la ley de 7 de Diciembre que lo mandó poner en vigor, corrió todos los trámites constitucionales, ó mejor dicho, que le fueron dispensados, no sólo por los dos tercios de diputados presentes, como lo permite el art. 71 de la Constitucion, sino por 113 votos contra cuatro.

"Pero se insiste en que no es así como se deben aprobar Códigos que no se

en uso de sus facultades, dispensa algunos de esos trámites y expide la ley.

Esta division de los poderes no quiere decir que cada uno de ellos es tan independiente de los demas que pueda por sí sólo llenar las funciones públicas de la soberanía. El Congreso ex-

discuten, ni se conocen, ni se han visto, ni están aún concluidos. Será esto un cargo, si se quiere, contra los diputados que voten leyes que no estudian; pero ello no importa un vicio constitucional en la ley así votada, para negarle su carácter obligatorio. Ni tengo la mision de defender á los diputados que han votado nuestros Códigos, ni es esta la ocasion de hacer tal defensa. Lo que en este momento yo sostengo es, que no porque un Código haya dejado de sufrir los trámites del art. 70 de la Constitucion, él no tenga el carácter de ley. Si la teoría que impugno fuera cierta, nuestra trabajada sociedad quedaria sin ley alguna civil ó penal que la rigiera.

"Esto es muy fácil de probarse. En la misma sesion del 7 de Diciembre de 1871, en que se autorizó al Gobierno para poner en vigor el Código de Procedimientos, se aprobó esta otra ley: "Se declara vigente el Código penal formado por los CC. Licdos. Lafragua, Castro, Zamacona y Ortiz de Montellano, en el Distrito Federal y el Territorio de la Baja California, para los delitos sobre el órden comun, y en toda la República sobre delitos contra la Federacion." A esa ley se dispensaron tambien todos los trámites y fué aprobada por 108 votos contra 13. La acta del Congreso no nos dice que el mismo Código penal se hubiera sujetado á los trámites constitucionales; lo que ella expresa es, que esos trámites los sufrió sólo la ley que aprobó á ese Código. Segun, pues, la teoría que combato, él no seria ley y aquí viviriamos sin ley que castigara delito alguno!

"Pero hay todavía otro hecho que habla aun más alto. En la sesion de 7 de Diciembre de 1870, se puso á discusion este proyecto de ley: "Se aprueba el Código civil que para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California, formó de órden del Ministerio de Justicia, una Comision compuesta de los CC. M. Yáñez, José M. Lafragua, Montiel y Dondé, etc." El Señor Magistrado Montes, que entonces era diputado, combatió la aprobacion de ese proyecto, porque "sólo hacia tres ó cuatro días, éstas fueron sus palabras, que se nos han repartido los últimos libros del Código civil, y yo declaro que no he tenido tiempo ni para leerlo. En el mismo caso, estoy seguro, se encuentra la mayoría de diputados, y no es posible que vayamos á votar un Código que no conocemos." Se alegaron razones en el sentido de la inmediata aprobacion de aquella ley, razones que aceptó la mayoría del Congreso, y la ley y el Código que sancionaba, fueron aprobados por 93 contra 39 votos.

"Si aquella teoría fuera cierta, si porque un Código se aprueba sin discusion,

pide las leyes, pero no las ejecuta. El Presidente las ejecuta, pero no las expide. El poder Judicial las interpreta y aplica en cada caso particular, pero ni las expide ni las ejecuta: así es que en realidad, cada poder es el complemento de los demás en el ejercicio de la soberanía.

sin dictamen de la Comisión, etc., no fuera ley, el Distrito carecería también de leyes civiles. Y así llegaríamos á quedarnos sin leyes civiles, penales, ni de procedimientos.

“Yo no acepto tales teorías; más aún, creo que no se puede ni invocar la Constitución para sostenerlas, porque la Constitución ni está ni puede estar en guerra con la sociedad, y ninguno de sus principios tiende siquiera á desquiciar el órden social. La teoría que yo sigo sobre este particular es esta otra: Si el Congreso aprueba, con la dispensa de trámites que permite el art. 71 de la Constitución, una ley que pone en vigor otra ley, un Código, como en el caso presente, ese Código es una ley constitucionalmente hablando, y no se puede desconocerlo, aunque se diga que los Diputados no lo conocieron ó no lo vieron. Aunque yo como Diputado no votaría lo que no conociera, y por esto negué mi voto al Código Civil, como Magistrado no puedo conceder un amparo, porque se alegue que los Diputados no supieron lo que aprobaban.

“Es otra objeción á las opiniones que defiendo, ésta: la autorización para poner en vigor el Código se dió al Sr. Juárez en 7 de Diciembre de 1871, y este señor murió sin haber hecho uso de ella. Su sucesor, el Sr. Lerdo, la aprovechó publicando el Código de 15 de Agosto de 1872, y como las facultades extraordinarias son un voto de confianza dado á un Presidente é intransmisible á otro, y como ellas espiran en plazos ciertos, el Presidente Lerdo no pudo usar de aquella autorización: el Código de Procedimientos no es, pues, una ley constitucional.

“Esta argumentación reposa en la base de que la ley de 7 de Diciembre de 1871, que autorizó al Gobierno á poner en vigor el Código de Procedimientos, es una ley que concedió facultades extraordinarias. Como he probado ya que esto no es exacto, ni histórica ni constitucionalmente, rota aquella base, toda esa argumentación cae por su propio peso. No habiendo hecho aquella ley delegación alguna de facultad legislativa, no importando siquiera un voto de confianza para el Gobierno, como creo haberlo demostrado, la réplica que me ocupa no tiene caso.

“Para sostener yo el pleno vigor del Código de Procedimientos, tengo otras razones que debo exponer. Algun tiempo después de su promulgación se comenzó á dudar si él había derogado las leyes federales, plenamente vigentes, sobre procedimientos en los juicios de desamortización. El Congreso resolvió esta duda expidiendo el 16 de Mayo de 1873 la siguiente ley: “El Código de

Pero cada uno de los poderes obra sólo dentro de su esfera de acción y tiene esto por objeto poner un freno al abuso de autoridad y á las arbitrariedades de los funcionarios, pues que, como lo hemos dicho, la historia de los pueblos nos demuestra que donde no ha existido esa triple manifestación de la soberanía, los gobernantes caen fácilmente en el despotismo y se engendra la tiranía. Si todo el gobierno de una nación se deposita en una sola persona ó corporación que expida las leyes, que las ejecute ó que las aplique é interprete en cada caso particular de controversia, ya sea en el monarca ó dictador, ya en el cuerpo legislativo, ya en la masa general del pueblo, el poder del mando no tiene límites y es inevitable la destrucción de las libertades públicas y la violación de los derechos naturales del hombre.

Por el contrario, divídase el ejercicio de la soberanía en sus tres distintas funciones, y cada una encontrará en las otras el valladar de su tendencia al abuso, porque no parece sino que el poder tiene dentro de sí mismo una fuerza constante y creciente de expansión que lo compele á no respetar límites. Divídase el poder y se encontrará la garantía contra las invasiones.

Procedimientos Civiles del Distrito Federal y de la Baja California, no ha derogado las leyes federales de procedimientos en los juicios sobre la desamortización de los bienes que administraron las corporaciones civiles y eclesiásticas, y sobre preferencia de derechos á esos mismos bienes en materia de adjudicación y redención: por consiguiente las leyes de reforma han estado y están vigentes en toda la República.” Esta ley es, sin duda alguna, el reconocimiento más explícito, por parte del Congreso, del pleno vigor del Código de Procedimientos; más aún, esa ley importa una aprobación de ese Código, hecha por el Poder Legislativo. Este reconocimiento, esta nueva aprobación, bastarían para haber borrado los vicios que se objetan á la ley de 7 de Diciembre, y para haber legitimado esa ley, aun con todas las irregularidades que en su origen se le notan. Si un Congreso con pleno conocimiento del Código, puesto que él estaba publicado y se estaba aplicando, declaró que él no derogaba leyes vigentes, es, no consecuencia, sino parte misma de esa declaración, que el tal Código es una ley. Si su vigencia se pudo poner en duda allá en 1872 por lo que pasó en el Congreso con la ley de 7 de Diciembre; después de 1873 en que fué ratificado y nuevamente aprobado por el mismo Congreso, esa duda no es más posible.”

Divídase el poder; y si en nuestro sistema político el Legislativo traspasa sus limitaciones, el Judicial hará ineficaz la ley, en su acción sobre los individuos: si el Presidente abusa de su autoridad, el Legislativo lo mantendrá en su esfera por medio de la responsabilidad, y el Judicial anulará sus actos por medio del amparo; y el Judicial, á su vez, hallará el correctivo de su mala administración, ora en la ley que puede reglamentar sus facultades, ora en el juicio de responsabilidad que debe castigar la mala conducta de los jueces.

De esta manera, el Gobierno, cuya acción debe estar dirigida á un punto que es el bienestar moral y material del pueblo, es la resultante de tres fuerzas combinadas, cada una en su propia dirección. Si dos de ellas se confundiesen, la resultante cambiaría de punto objetivo.



LECCION II.

PODER LEGISLATIVO. CONGRESO GENERAL.

SECCION I.

DEL PODER LEGISLATIVO.

ARTÍCULO 51.

Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Union.

ARTÍCULO 51 REFORMADO.

El poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Antes de entrar en el estudio de la reforma introducida por la ley constitucional de 6 de Noviembre de 1874, digamos algunas palabras sobre la naturaleza de la ley, supuesto que es ésta la competencia y el objeto del Poder legislativo.

La ley es una regla establecida por el Poder Legislativo de un Estado, de acuerdo con los principios constitucionales del mismo, concediendo un derecho, imponiendo una obligación ó creando una relacion.¹

¹ Burke dice, hablando en términos generales, que la voz de la ley es la

En un sistema constitucional como el nuestro, la ley tiene además un carácter público de la mayor importancia. Como debe estar hecha en perfecto acuerdo con la Constitución, y ésta no puede derogarse ni modificarse por un simple acto de una de las Cámaras, ni siquiera por un sencillo acuerdo de las dos, sino que ha de sujetarse á los trámites lentos y complicados de toda reforma constitucional, y previo el consentimiento de la mayoría de las legislaturas de los Estados, la ley es un escudo contra una mayoría apasionada ó injusta. Si en un arrebato producido por el espíritu de partido ó por otros móviles igualmente insensatos, una mayoría parlamentaria, de acuerdo con el Ejecutivo, ó despreciando las observaciones de éste, expide una disposición que no tenga los caracteres que hemos dicho, será ese acto una regla de conducta, concediendo un derecho, imponiendo un deber ó estableciendo una relación; pero no será ley, por salir sus prescripciones del espíritu de la Constitución. Y si en otros países no queda contra ese mandato más recurso que el de una revolución armada, después de haberse sufrido sus efectos, entre nosotros hay un medio pacífico y poderoso para libertarnos de su acción: el recurso de amparo de que hablaremos después.

Para llegar á este resultado es preciso que el acto legislativo sea lo que llamamos ley anticonstitucional ó inconstitucional.

Un acto inconstitucional es á veces nulo y á veces se considera válido.—Depende esto de saber si él ataca las garantías otorgadas en la Constitución, en cuyo caso, como indicamos en el párrafo anterior, el poder judicial interviene, á petición del que se siente agraviado, para libertar á éste de la violación. Lo mismo sucede cuando en perjuicio de algún individuo, una ley

armonía del mundo: todas las cosas en el cielo y en la tierra le rinden homenaje: el más pequeño está bajo su cuidado y el más grande no está exento de su poder.

Según la teoría americana del gobierno, la ley es la expresión de la voluntad del legislativo del Estado, de acuerdo con los preceptos constitucionales Burril-Municipal Law.

general invade la soberanía de un Estado, ó cuando la ley de un Estado quiere actuar dentro de la esfera de la autoridad federal. Tales actos no pueden llamarse ley, no son más que fútiles atentados. La frase "ley anticonstitucional" es de rutina, pero inexacta, porque la segunda palabra excluye la idea de la primera.

En orden á los actos inconstitucionales que pueden ser válidos, diremos que son aquellos que sólo tienen un carácter meramente político, como los que declaran que en tal Estado de la Federación han desaparecido los poderes, no siendo cierto el hecho, ó que la elección de tal ó cual funcionario ha sido válida, cuando á todas luces adolece de un vicio ó nulidad. Estas resoluciones no afectan los derechos individuales, ni el equilibrio federal, en perjuicio de determinada persona, y si se facultara al poder judicial para resolver sobre ellos, esa facultad haría descender á los tribunales del sólio de la justicia, para sentarse en los escaños de la política.

Después de exponer en estas pocas palabras la naturaleza de la ley, vamos á ocuparnos del artículo 51 reformado. Su examen será el examen de las cuestiones que tanto él como el 51 primitivo entrañan, relativamente al sistema bicamarista ó unitario del Poder legislativo.

Al establecerse el sistema federativo en el Acta Constitutiva y en la Constitución de 1824, el Congreso federal se dividió en dos Cámaras: la de diputados y la de senadores. A esta última se dió cierto carácter que hacía aparecer á los senadores en puesto más alto que á los diputados. Las bases orgánicas de 1843 y el Acta de Reformas de 1847, hicieron definitivamente del Senado un cuerpo aristocrático, que se oponía siempre á todo progreso político, y que fué muchas veces foco de revoluciones.

Nada extraño es, pues, que cuando se reunió el Congreso Constituyente de 1856, se conservara vivo el recuerdo del espíritu eminentemente retrógrado de aquella Cámara. De aquí

provino que la Comisión del proyecto de Constitución desechase la idea del sistema bicamarista.¹ Y á pesar de las poderosas razones que para fundar la necesidad del Senado alegaron oradores y publicistas prominentes², el proyecto fué aprobado por una gran mayoría.

La experiencia vino á demostrar, sin embargo, que los partidarios de la segunda Cámara no se habían equivocado, y la opinión pública fué poco á poco prestándole su apoyo.

El Gobierno del Sr. Juárez expidió su célebre convocatoria de 14 de Agosto de 1867, haciendo una llamada al pueblo, á fin de que en las cédulas en que había de elegir electores para el nombramiento de funcionarios públicos manifestase si, entre otras reformas á la Constitución, había de estar la de la creación del Senado.

Este medio, á todas luces contrario á los preceptos constitucionales, no fué tomado en cuenta por el pueblo ni por el inmediato Congreso que debía hacer la computación de los votos.

Pero, lo repetimos, el proyecto en sí, contaba con la opinión pública, y cuando se presentó en la forma prescrita por la Constitución fué aprobado en los términos del artículo reformado que vemos al frente de estas líneas.

Ahora bien, ¿cuáles son las ventajas que para la administración pública produce el sistema bicamarista? Está bien que en países en que impera el gobierno monárquico, en que una poderosa nobleza es una fuerza social, estén representadas la aristocracia en una cámara alta y el pueblo en una cámara baja; los lores y los comunes, como se dice en Inglaterra. Pero en una nación en que la forma de gobierno tiene que ser democrática y popular, ¿hay razón para la existencia del Senado?

La institución de la segunda cámara entre nosotros no trae su origen de la diferencia de clases, sino de varias consideracio-

¹ Véase el dictamen de la Comisión en la Historia del Congreso por Zarco. Tomo I, págs. 455 y 488.

² Olvera. Voto particular. Zarco, Historia del Congreso Constituyente Tomo I, págs. 499 á 505. Tomo II, págs. 291 á 303.

nes de justicia y conveniencia políticas, y su carácter legislativo no es el de un cuerpo superior al de los diputados, sino el de un colegislador de igual representación. Fuera de algunas diferencias en atribuciones exclusivas, ambas cámaras concurren de la misma manera, y están sujetas al mismo reglamento, en la expedición de las leyes. Cada una es revisora de la otra; en ambas, y no en una sola, está depositado, por regla general, el Poder legislativo.

Desde luego ocurre decir, que no teniendo esos dos cuerpos del Congreso más que una sola alma, uno de ellos es enteramente inútil.

Poderoso á primera vista este razonamiento, deja de tener peso, desde que se considera que el objeto de la división es el de impedir el vicio de los cuerpos legisladores que consiste en la expedición de numerosas leyes que, á veces se contradicen y á veces son derogatorias las unas de las otras. Desde el momento en que una cámara tiene la facultad de reprobado las leyes que han pasado en la otra, ese vicio no tiene pábulo y el calor de legislar no encuentra mucho combustible.

Otra de las ventajas de las dos cámaras es la dificultad de que ambas estén inspiradas á la vez por las miras mezquinas de un partido ó bajo la influencia de pasiones momentáneas. ¿Cuántos ejemplos nos presenta la historia de los funestos efectos que produce la pasión en un cuerpo legislativo, compuesto de una sola cámara, y de cuán fácil es que en él se entronice el despotismo ó que se coloque, al menos, frente á frente de los otros poderes en oposición sistemática!

En el mecanismo de las dos cámaras, es difícil el predominio del espíritu de partido y casi imposible la influencia de las pasiones momentáneas; aunque en una cámara se dispensen todos los trámites del reglamento para sacar adelante una ley, al menos hay la imprescindible necesidad de la revisión por la otra cámara; y en el trascurso de ese tiempo, la reflexión y la calma se abren paso, y los intereses de partido pueden desnudarse, exhibiendo sus verdaderas miras.

Estas consideraciones bastarían para demostrar las ventajas del sistema bicamarista. Pero hay más: el Senado tiene en el sistema político americano el carácter de representar á los Estados, como entidades federativas.

Esta representación trae al terreno de lo justo las opuestas pretensiones de los Estados, haciendo iguales á todos estos miembros de la Federación, ya sean poderosos ó débiles, ya sean grandes ó pequeños. En una sola cámara los Estados más populosos verían siempre satisfechos sus intereses con detrimento de los más despoblados.

“Puede observarse que el voto igual concedido á cada Estado es desde luego un reconocimiento de la soberanía de que gozan individualmente los Estados y un medio de poderla conservar. De esta manera, la igualdad es tan aceptable para los grandes como para los pequeños Estados, que tienen que estar en guardia, por todos los medios posibles, contra la consolidación de los Estados en República Central.

“Otra ventaja que resulta de esta combinación del Senado, es un impedimento más para los actos impropios de la legislación. Ninguna ley ó resolución puede pasar, sin estar aprobada por la mayoría del pueblo, en la cámara de diputados, y por la mayoría de los Estados en la de senadores.”¹

No se tema que, tratándose de asuntos generales, la coalición de muchos Estados pequeños en el Senado pueda perjudicar los intereses legítimos de los grandes Estados, porque, como hemos dicho, éstos tienen mayor representación que aquellos en la cámara popular, y de esta manera se conserva el equilibrio entre todos.

En la institución del Senado encontramos también las ventajas de un elemento conservador que regulariza el progreso de la Nación y de un espíritu de tradición que está bien colocado en ese cuerpo.

Por último, recordamos que el Poder judicial debe permane-

¹ Madison. The Federalist, N° LXII.

cer enteramente extraño á la política del día; y en este concepto, cuando la Constitución atribuía á la Suprema Corte de Justicia la obligación de ser jurado de sentencia en los juicios de responsabilidad por delitos oficiales de los funcionarios que gozan fuero, la convertía en un jurado meramente político, expuesto á las exigencias de partido, bien para robustecer una mayoría parlamentaria, bien para sobreponerse á ella, adhiriéndose á una minoría, lo que era á todas luces inconveniente para la recta administración de justicia. Establecido el Senado, éste viene á ser jurado de sentencia, como la cámara de diputados es jurado de hecho, estando ambas en su puesto meramente político, según veremos más adelante.

Hé aquí cómo la institución del Senado es conveniente para la buena legislación, y de todo punto necesaria en el sistema federativo, que es la forma de nuestro gobierno.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
BIBLIOTECA GENERAL DE BIBLIOTECAS

Después de lo que hemos expuesto en la lección anterior, poca materia de estudio ofrecen los artículos presentes.

Desde luego llama la atención que la reforma del artículo 52 no se limitó á referirse sólo á la cámara de diputados, que parecia ser lo indicado, supuesta la división del Congreso general en las dos corporaciones de que ahora se forma: la reforma agregó que aquella cámara se compone de los representantes *de la Nación*. Se marcan con esta adición dos ideas: Primera, que los diputados no representan sólo al distrito que los elige, sino á la Nación entera; así es que los intereses que deben vigilar, las medidas que deben dictar en busca del bienestar comun, son concernientes á todo el país y no á determinado Estado, ni ménos al distrito que ha votado en su favor. Si en la elección de cada diputado no concurren los electores de la Nación entera, es porque la Constitución ha tenido en cuenta que el trabajo electoral seria así dilatado y dispendioso, apartando á los ciudadanos de sus ocupaciones ordinarias, con gran perjuicio de parte de éstos y del comun del pueblo que está interesado en que no se paralice el movimiento de la riqueza pública. De aquí que las elecciones parciales en distritos, no son otra cosa que la división económica del mecanismo electoral.

La segunda idea de la diferencia entre ambos artículos, es la de establecer la distinta representación de las dos cámaras, la una como representante de la Nación y la otra como representante de los Estados.

Los representantes de la Nación se eligen en su totalidad cada dos años.

A un Congreso no van solamente los hombres que tienen reputación de sabios ó de políticos consumados. Los servicios que esta clase de personas prestan en los cuerpos colegiados no pueden desconocerse por nadie; pero la opinión pública, el elemento progresista, el apego más vírgen, digamos así, á la moralidad administrativa, está generalmente mejor representado en los

LECCIÓN III.
CÁMARA DE DIPUTADOS.

PÁRRAFO PRIMERO.

DE LA ELECCION É INSTALACION DEL CONGRESO.

ARTÍCULO 52.

El Congreso de la Unión se compondrá de representantes, elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos.

ARTÍCULO 52 REFORMADO.

La Cámara de diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos.

ARTÍCULO 53.

Se nombrará un diputado por cada cuarenta mil habitantes, ó por una fracción que pase de veinte mil. El territorio en que la población sea menor de la que se fija en este artículo, nombrará sin embargo un diputado.

ARTÍCULO 54.

Por cada diputado propietario se nombrará un suplente.

hombres que más en contacto se hallan con el pueblo, cualesquiera que sean, por otra parte, los alcances de su inteligencia y su instrucción en la ciencia política en su más alto desarrollo. Esos hombres son un elemento valioso en los cuerpos representativos, porque llevan á él las impresiones actuales del pueblo, impresiones que cambian cada día; porque representan con una conciencia producida por la vida práctica de la Nación, las aspiraciones hacia el progreso, siempre variables y crecientes. Y de aquí la notoria conveniencia de que la renovación de la cámara se verifique á cortos intervalos, para que el pueblo pueda no elegir á los que ya no lleven á la representación nacional aquellos preciosos elementos de progreso, de moralidad y de elevadas aspiraciones, pudiendo prolongar el ejercicio de su confianza en las personas que sigan mereciéndola; de aquí también la necesidad de que esos cuerpos sean numerosos hasta la medida en que se satisfaga la necesidad de que en la cámara estén representados los intereses y aspiraciones de la masa general del pueblo.

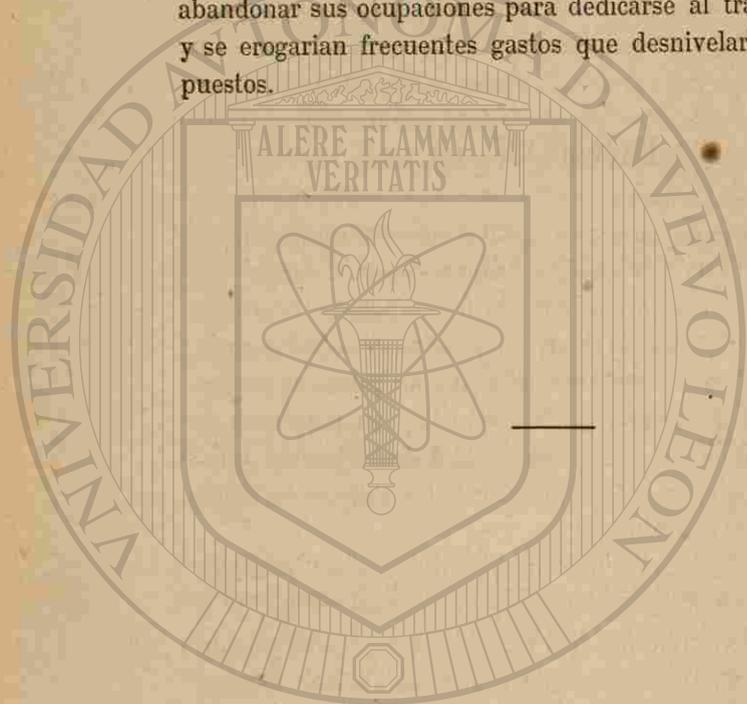
La elección de los diputados debe hacerse por los *ciudadanos mexicanos*. Aquí la Constitución acata la prerrogativa que reconoce la fracción I del artículo 35; pero al mismo tiempo declara que ha de ser *ciudadano mexicano* el que concurra á tomar participación en las elecciones. Pudiera ser que si alguien hubiese perdido los derechos de ciudadano, conforme á las leyes de la Federación, sin perderlos conforme á las leyes de su Estado, ó que, conforme á éstas los obtuviera antes de la edad marcada por aquellas, quisiera votar en las elecciones de que venimos hablando. Si el Estado, para los asuntos concernientes á su régimen interior, tiene facultad de señalar las condiciones que han de poseer los que elijan á sus funcionarios, de la misma manera tiene esa facultad la Nación, y por eso se previene que sus electores han de ser *ciudadanos mexicanos*.

El número de diputados que deben componer la cámara de que nos ocupamos, no puede dejarse al arbitrio de una ley secundaria; porque un partido, enseñoreado del poder, jamás sería derrotado en las luchas electorales, supuesto que podría aumentar ó disminuir el número de los miembros del cuerpo legislativo, según cuadrara á sus intereses. La Constitución imposibilita estas maquinaciones, fijando la base de la población y cuidando de que los Estados en que sobre alguna fracción y los Territorios, en que la población sea escasa, estén sin embargo, debidamente representados.

La base que señala nuestra Constitución—un diputado por cada cuarenta mil habitantes—era proporcionada al censo de la República en la época en que aquella fué expedida, buscando que al propio tiempo que el Cuerpo legislativo no se compusiese de un corto número de personas para que no faltase el contingente de saber y de opinión pública que hay en reuniones de un gran número de personas venidas de distintas partes, estuviese bien repartida la representación de los Estados en beneficio de los ménos poblados.

Pero las ventajas que resultan de que los cuerpos legislativos se compongan de reuniones numerosas, tienen sus límites. Si el número es excesivo irán llevando la representación del pueblo muchos de esos hombres que no forman, sino lo que de ordinario se llama muchedumbre, con las malas pasiones y los intereses mezquinos que las caracterizan; fuera de que la experiencia ha demostrado que una reunión muy considerable de hombres, fácilmente se vuelve tumultuosa. Este peligro pudiera amenazarnos ya, puesto que la población de México se calcula hoy en cerca de dos millones más que la que había en 1857. El Congreso para evitarlo, fijó en su ley de 17 de Mayo de 1871, el número de diputados que debe nombrar cada Estado. Esta es una de esas leyes inconstitucionales, pero válidas, de que hablamos al explicar el artículo 51: subsiste y se obedece, porque es una medida política que satisface á justas exigencias. Debieran, sin embargo, estas exigencias, traducirse en una reforma constitucional.

La importante conveniencia del artículo 54 es tan obvia que no nos detendremos en fundarla. Sólo diremos que si para cubrir las faltas de los diputados se ocurriese cada vez á nuevas elecciones, se fatigaría al pueblo; los ciudadanos tendrían que abandonar sus ocupaciones para dedicarse al trabajo electoral y se erogarian frecuentes gastos que desnivelarian los presupuestos.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

● LECCION IV.

ELECCION DE DIPUTADOS. REQUISITOS PARA SER DIPUTADO.

ARTÍCULO 55.

La eleccion para diputados será indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral.

Preséntase aquí una de las cuestiones que han preocupado á los publicistas, que han dado mayor materia de disputa entre los adversarios y los defensores del sistema representativo: la cuestion del sufragio. Asunto de ilusiones exageradas para éstos, de mofa y de escarnio para aquellos. Los unos llevando su celo hasta pedir el sufragio directo para todos los funcionarios y empleados públicos; los otros, negando á la eleccion todo respeto y toda pureza, sin recordar cómo se hacen en los tiempos modernos las elecciones de los cónclaves y cómo se hacían por el pueblo romano las de los papas ántes de la creación de los electores de capelo.

Nosotros debemos dejar aparte estas vistas, producto del espíritu de partido y meramente apasionadas, y estudiar la cuestion en el terreno de la ciencia política.

Puede definirse el sufragio, diciendo, que es la prerogativa del ciudadano para intervenir en el nombramiento de los fun-

cionarios, por medio de las elecciones y con el objeto de procurar una buena administracion pública.

Comunmente la palabra *sufragio* es sinónima de *eleccion* y así la consideraremos nosotros, empleando más á menudo la última.

En este sentido, las elecciones son *directas ó indirectas*. Llámense directas, cuando el ciudadano escribe ó hace escribir en su boleta los nombres de la persona ó de las personas que elige para funcionarios; es indirecta, cuando en su boleta nombra electores para que éstos elijan á las autoridades.

Hemos indicado que el hombre, ó debe ser considerado individualmente, y en este caso estudiamos su naturaleza y sus derechos; ó como miembro de la sociedad, y en este caso, no él, sino la sociedad entera, es la que debe estudiarse en su naturaleza y sus derechos.

Ahora bien; "el sufragio no puede ser un derecho natural del individuo, porque no existe para beneficio del hombre considerado aisladamente, sino para beneficio del Estado mismo. Su fin es conservar la continuidad del gobierno y mantener y perpetuar el orden público que tiene por objeto proteger los derechos individuales. Por lo tanto es público y general, no privado é individual. El sufragio reside en el individuo, no como un derecho natural, sino como una regla que el Estado establece para perpetuar su propia existencia y para asegurar en el pueblo los beneficios de la sociedad."¹

Ya hemos visto — art. 34 — que la Constitucion no ha fijado más que dos requisitos para que un mexicano tenga el carácter de ciudadano: la edad y un modo honesto de vivir. Abre un ancho campo para la participacion del pueblo mexicano en el ejercicio del sufragio, dejando á los Estados que establezcan las condiciones que crean convenientes para el nombramiento de sus funcionarios, inclusive el de los que desempeñen los cargos municipales. Así es que, para ser elector en las elecciones federales, no se necesita que el ciudadano sea mexicano de nacimiento.

¹ Cooley. Constitutional Law.

to, ni vecino del lugar en que se verifica la eleccion, bastando la residencia actual en la seccion que hace el nombramiento y quedando excluidos, solamente por razones de conveniencia política que tienden á asegurar la independenciam en el sufragio, los ciudadanos que no pertenezcan al estado seglar ó que ejerzan jurisdiccion ó mando político en la localidad del empadronamiento.¹

Si se ha debatido mucho sobre la bondad ó inconvenientes del sistema electoral, no ha sido ménos examinada la cuestion de si las elecciones deben ser directas ó indirectas. Ya hemos visto que el sufragio no es más de una regla establecida por el Estado: habrá países ó localidades en que por la corta extension del territorio, por la mayor instruccion entre sus habitantes, por ser muy reducido el número de funcionarios que deben elegirse, ó por otras consideraciones semejantes, sea conveniente la eleccion directa, como sucede en algunos Estados, respecto de las elecciones municipales; pero donde el territorio es extenso, el pueblo numeroso y donde hay que elegir á muchas personas: confiar la eleccion inmediatamente á los ciudadanos y no por la interposicion de electores, seria encargar al pueblo de un trabajo complicado y de muchos dias, con notable perjuicio de los intereses individuales.

El escrutinio secreto en las elecciones, es una garantía de independencia. Y el principio establecido como precepto en la ley de que en los colegios electorales se tenga por legítimamente hecho todo lo practicado, es el reconocimiento del derecho que tiene la mayoría de que sus decisiones prevalezcan sobre las de la minoría, en otros términos, es la expresion de la democracia, y en un sentido más extenso, es la preeminencia del Estado.

El artículo 55 no hace más que consagrar estos principios, á propósito de la eleccion de Diputados.

¹ Artículo 16 de la ley de 12 de Febrero de 1857.

ARTÍCULO 56.

Para ser Diputado se requiere: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, tener veinticinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones, ser vecino del Estado ó Territorio que hace la eleccion, y no pertenecer al estado eclesiástico. La vecindad no se pierde por ausencia en desempeño de cargo público de eleccion popular.

La ley de 23 de Octubre de 1872,¹ reglamentó este artículo, disponiendo que no pueden ser electos Diputados, el Presidente de la República, los Secretarios del Despacho y los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia. Tampoco pueden serlo los jueces de circuito y de Distrito, los Jefes de Hacienda Federal, los Comandantes militares, los Gobernadores, los Secretarios de Gobierno, los Jefes políticos, los Prefectos, los Subprefectos, los Jefes de fuerzas con mando, los Magistrados de los Tribunales Superiores y los Jueces de primera instancia en las demarcaciones donde ejerzan respectivamente los mencionados encargos. Estas restricciones comprenden á los que, en los días de la eleccion, ó dentro de los treinta días anteriores á ella, desempeñen ó hayan desempeñado las funciones á que se refiere el artículo.

¿Hasta qué punto se pudo en una ley secundaria establecer una limitacion en el nombramiento de Diputados? Contestaremos por una parte, que el artículo constitucional no prohíbe esas limitaciones y ántes concede implícitamente la facultad de imponerlas en la ley electoral, cuando dispone en el artículo 55 que la eleccion de Diputados se hará en los términos que disponga dicha ley; y por otra, que las limitaciones establecidas sólo tienden á evitar los abusos ó la influencia del poder, dando á las minorías una arma para defender la independencia y libertad del sufragio.

Para ser Diputado se requiere: 1º, *ser ciudadano mexicano en*

¹ Esta ley reforma el artículo 34 de la ley electoral ántes citada.

ejercicio de sus derechos. Están excluidos en consecuencia los extranjeros no naturalizados en el país, y los mexicanos que, ó por no tener la edad competente ó por haber sido privados por sentencia de la autoridad judicial del ejercicio de la ciudadanía, están inhabilitados para obtener el encargo. La ley supone con razon que sólo el que está expedito en el ejercicio de sus derechos de ciudadano interviene ó tiene derecho de intervenir en la buena administracion pública.—2º *Tener veinticinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones.* Es de creerse que la ley haya fijado veinticinco años, porque á esa edad la experiencia y la reflexion han comenzado á producir sus frutos en el hombre: acaso se preocupó con el precepto de la ley civil que en aquella época concedía la mayor edad hasta la edad de veinticinco años. Cualquiera que haya sido el motivo, lo cierto es que la edad de veinticinco años es ya un factor de acierto en asuntos tan arduos como los que constituyen la accion legislativa de un pueblo. Bien puede decirse que un hombre está apto á los veintin años para dedicarse á sus asuntos privados, pero á esa edad no ha tenido aún tiempo de consagrar sus estudios prácticos á la vida política, y sólo esa práctica puede darle aptitud en la legislacion.—3º *Ser vecino del Estado ó Territorio que hace la eleccion.* Esta parte del artículo suscitó una acalorada discusion en el Congreso constituyente. La principal razon que alegaban sus defensores era la forma federal adoptada, que traía consigo la necesidad de que estuviesen representadas las entidades federativas, lo que se conseguía con exigir el requisito de vecindad en el electo. Habiendo llegado á este objeto con la institucion del Senado, y cuando como hemos dicho, el Diputado no representa al Distrito que lo elige, ni á un Estado determinado, sino que es representante del pueblo mexicano, el requisito de vecindad no deberia subsistir en la Constitucion. De hecho, no ha sido obsequiado, habiéndose admitido en el seno de la representacion nacional á personas que no tenian la vecindad del Estado en que habian sido electas. El principio es, sin embargo, conveniente, si se tiene en cuenta que si se

exige el requisito de vecindad á los nombrados, estarán representadas en el Congreso las aptitudes y los elementos de opinion pública de todo el país;— y 4º *No pertenecer al estado eclesiástico*. Esta restriccion que á primera vista parece antiliberal, tiene muy sólidos fundamentos. Hay algunas religiones que no respetan al Poder Supremo del Estado, sino que atribuyen la supremacía soberana á un poder extraño y exterior. Además, en todas las sectas, los ministros ó sacerdotes tienen la mision de hacer la propaganda y no es prudente poner en sus manos la influencia del Gobierno.

Es, pues, lógico en la Constitucion y conveniente en política, que los funcionarios públicos no pertenezcan al estado eclesiástico.

La vecindad de que habla el artículo se toma aquí como sinónimo de domicilio legal, y sus derechos deben regirse por el Código Civil. La Constitucion declara que la vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargo público de eleccion popular. De otro modo resultaria que un cargo público pudiera llegar á ser una pena ó un perjuicio irreparable para el que lo desempeñase.

LECCION V.

INCOMPATIBILIDAD DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. SENADORES Y DIPUTADOS.

FORMACION DE LA CÁMARA DE SENADORES.

ARTÍCULO 57.

El cargo de Diputado es incompatible con cualquiera comision ó destino de la Union en que se disfrute sueldo.

ARTÍCULO 57 REFORMADO.

Los cargos de Diputado y de Senador son incompatibles con cualquiera comision ó empleo de la Union por el que se disfrute sueldo.

La simple lectura del segundo de los artículos insertos, indica que la reforma consistió solamente en extender al cargo de Senador la incompatibilidad del Diputado para desempeñar cualquiera comision, destino ó empleo, por el que se disfrute sueldo de la Union.

Desde el momento en que un miembro del Congreso general se encuentre en ese caso, hay el peligro de que sea dócil á las influencias del Presidente de la República, de sus Ministros ó de cualquiera otro funcionario, y hasta cierto punto de que se eluda así el precepto consignado en el artículo 50. De esta manera el Ejecutivo podria deshacer una mayoría parlamentaria,

exige el requisito de vecindad á los nombrados, estarán representadas en el Congreso las aptitudes y los elementos de opinion pública de todo el país;— y 4º *No pertenecer al estado eclesiástico*. Esta restriccion que á primera vista parece antiliberal, tiene muy sólidos fundamentos. Hay algunas religiones que no respetan al Poder Supremo del Estado, sino que atribuyen la supremacía soberana á un poder extraño y exterior. Además, en todas las sectas, los ministros ó sacerdotes tienen la mision de hacer la propaganda y no es prudente poner en sus manos la influencia del Gobierno.

Es, pues, lógico en la Constitucion y conveniente en política, que los funcionarios públicos no pertenezcan al estado eclesiástico.

La vecindad de que habla el artículo se toma aquí como sinónimo de domicilio legal, y sus derechos deben regirse por el Código Civil. La Constitucion declara que la vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargo público de eleccion popular. De otro modo resultaria que un cargo público pudiera llegar á ser una pena ó un perjuicio irreparable para el que lo desempeñase.

LECCION V.

INCOMPATIBILIDAD DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. SENADORES Y DIPUTADOS.

FORMACION DE LA CÁMARA DE SENADORES.

ARTÍCULO 57.

El cargo de Diputado es incompatible con cualquiera comision ó destino de la Union en que se disfrute sueldo.

ARTÍCULO 57 REFORMADO.

Los cargos de Diputado y de Senador son incompatibles con cualquiera comision ó empleo de la Union por el que se disfrute sueldo.

La simple lectura del segundo de los artículos insertos, indica que la reforma consistió solamente en extender al cargo de Senador la incompatibilidad del Diputado para desempeñar cualquiera comision, destino ó empleo, por el que se disfrute sueldo de la Union.

Desde el momento en que un miembro del Congreso general se encuentre en ese caso, hay el peligro de que sea dócil á las influencias del Presidente de la República, de sus Ministros ó de cualquiera otro funcionario, y hasta cierto punto de que se eluda así el precepto consignado en el artículo 50. De esta manera el Ejecutivo podria deshacer una mayoría parlamentaria,

haciendo variar las opiniones de algunos individuos con el incentivo de una buena remuneracion.

El representante del pueblo que apreciara la dignidad de su encargo, no aceptaria empleo alguno y no necesitaria de la limitacion que establece este artículo, porque el patriotismo genuino es harto elevado en su honor y demasiado ilustrado en su objeto; pero la Constitucion ha querido alejar el temor de que la debilidad de carácter ó la codicia se sobrepongán á las virtudes cívicas.

Es muy comun en nuestro Congreso conceder permiso á los miembros de las Cámaras para desempeñar una comision del Ejecutivo; pero en este caso entra el suplente respectivo y el propietario deja de tener fuero, segun lo explicaremos en el lugar respectivo.

Cuando en el empleo no se disfruta sueldo, como sucede en los cargos concejiles, se deja en libertad á los Diputados ó Senadores para desempeñarlos ó para optar exclusivamente por el de miembros del Cuerpo Legislativo.

Hay una excepcion de la regla en favor de los que sirven algun destino en la instruccion ó beneficencia pública, tal vez por estimular así la noble mision del profesorado ó los filantrópicos servicios de la beneficencia.

ARTÍCULO 58.

Los diputados propietarios, desde el dia de su eleccion hasta el dia en que concluyan su encargo, no pueden aceptar ningun empleo de nombramiento del Ejecutivo de la Union por el que se disfrute sueldo, sin previa licencia del Congreso. El mismo requisito es necesario para los diputados suplentes que estén en ejercicio de sus funciones.

ARTÍCULO 58 REFORMADO.

Los diputados y senadores propietarios, desde el dia de su eleccion hasta el dia en que concluya su encargo, no pueden aceptar ninguna comision ni empleo de nombramiento del Ejecutivo federal, por el cual se disfrute sueldo, sin previa licencia de su respectiva Cámara. El mismo requisito es necesario para los diputados y senadores suplentes en ejercicio.

A.—El Senado se compondrá de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal. La eleccion de senadores será indirecta en primer grado. La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos, y elegirá entre los que hubieren obtenido mayoría relativa, en los términos que disponga la ley electoral. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

B.—El Senado se renovará por mitad cada dos años. Los senadores nombrados en segundo lugar, cesarán al fin del primer bienio, y en lo sucesivo los más antiguos.

C.—Para ser senador se requieren las mismas calidades que para ser diputado, excepto la de la edad, que será la de treinta años cumplidos el dia de la apertura de las sesiones.

El fundamento en que descansan el artículo 58 primitivo y la primera parte del reformado ha sido ya explicado al estudiar el artículo anterior. Nos ocuparemos ahora de los incisos A, B y C que forman la segunda parte, estableciendo la manera de formar el Senado y la eleccion de los senadores.

Hemos dicho que la base para el nombramiento de diputados es el censo. En cuanto al Senado, se compondrá siempre de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal. Los Territorios carecen de representacion en la Cámara Federal, porque están del todo sujetos al Gobierno general, no teniendo, en consecuencia una personalidad que les dé asiento en la Union de los Estados. Pudiera decirse que el Distrito Federal se halla en el mismo caso de sujecion, pero tiene un carácter definitivo y permanente, es una entidad en la Federacion: no puede nunca llegar á ser un Estado, mientras que los Territorios están destinados á esa categoría, cuando posean los elementos de que nos ocuparemos luego. Téngase presente tambien, que uno de los más importantes objetos del Senado, es dar una representacion igual á los Estados, y como los Territorios no son iguales á los Estados, no hay motivo para que tengan la misma representacion.

Ya hemos demostrado la conveniencia de que los cuerpos legislativos se compongan de un número de miembros; ni demasiado pequeño, para evitar las influencias exteriores, ni muy

considerable, para impedir que se conviertan en muchedumbres tumultuosas y apasionadas.

Bastaría un representante por cada Estado, para dejar acreditada la personalidad de las entidades federativas; pero como el Senado tiene además el carácter de Cámara colegisladora, es obvio que, á fin de asegurar el conocimiento y habilidad competentes para el desempeño de las funciones confiadas al Senado, debe formarse de un número suficientemente grande para que haya en su seno variedad de talentos, experiencia y aptitudes prácticas en el desempeño de sus deberes. En consecuencia, el Senado necesita ser también algo numeroso, aunque no tanto como la Cámara popular, en donde, por las razones ya expuestas, debe haber mayor número de representantes.

La elección de senadores será indirecta en primer grado. Lo que hemos dicho respecto de este particular, á propósito de la elección de diputados, debe entenderse también respecto de los senadores. Agregaremos solamente que las elecciones de estos funcionarios se hacen conforme á una ley especial que debe considerarse como complementaria de la de 12 de Febrero de 1857.¹

La Legislatura de cada Estado es la que hace la computación de los votos para senadores, y si no hubiere mayoría absoluta, elige entre los que han obtenido la relativa, en los términos que dispone la ley.² Esta intervención de las Legislaturas proviene del carácter federal del Senado.

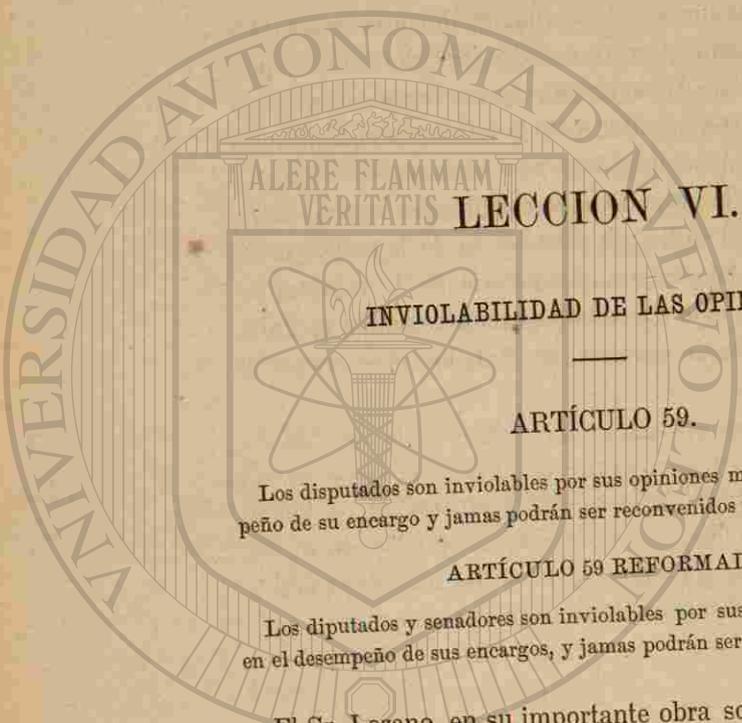
Los senadores duran en su encargo cuatro años, renovándose por mitad cada dos. Tal sistema de renovación tiene por objeto mantener en la Cámara federal la historia de los antecedentes en el despacho de los asuntos diplomáticos y de otros de la misma importancia que le están exclusivamente encomenda-

¹ Ley de 15 de Diciembre de 1874.

² Ley de 15 de Diciembre de 1874, artículos 5, 6 y 10.

dos; al mismo tiempo que el de llevar allí el contingente de lo nuevo, es decir, del progreso y de las necesidades de actualidad del pueblo, pues el voto de los senadores generalmente es individual y no por Estados, así es que ningún inconveniente ofrece la diferencia de opinión entre los dos senadores que representan á cada Estado. Al contrario, parece como que de esa mezcla del espíritu conservador y de la tendencia á lo nuevo, resulta el fruto de más madura reflexión en la expedición de las leyes. La consideración que tuvo el constituyente para exigir en el senador la edad de treinta años, es la de la mayor práctica en los negocios y la mayor importancia de la representación, pues el Senado ejerce facultades exclusivas de la más alta importancia, como la de aprobar los tratados que celebre el Ejecutivo.

Por cada senador propietario se elegirá un suplente, á fin de que no llegue el caso de que los Estados se queden sin representación, privados de su voto, tal vez en las más importantes decisiones, ó de que el mismo Senado carezca de *quorum*.



LECCION VI.

INVIOLABILIDAD DE LAS OPINIONES.

ARTÍCULO 59.

Los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

ARTÍCULO 59 REFORMADO.

Los diputados y senadores son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus encargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Sr. Lozano, en su importante obra sobre los derechos del hombre,¹ dice que la independencia de los diputados en el libre ejercicio de sus funciones elevadas, exige que ningún poder tenga el derecho de pedirles cuenta de sus opiniones con el carácter de diputados; pero cuando atacan el derecho individual en la vida privada, la moral, las instituciones ó el orden público, puede la ley impedir ó castigar esos hechos. Así es en efecto, y tanto el reglamento de debates² como el Código penal, previenen esos casos y disponen lo conveniente y lo justo³ para evitar el mal.

1 Lozano. Derechos del hombre, números 39, 40 y 41.

2 Véase el Reglamento del Congreso.

3 Art. 49, fracción III del Código penal.

Se ve por esto, que el artículo no ha tratado de conceder al Diputado ó Senador una impunidad por los delitos contra el individuo ó contra la sociedad, que pueda cometer al hacer uso de la palabra en las sesiones. El principio que establece es más elevado: tiene por objeto asegurar la libertad del debate; pero este privilegio se limita estrictamente al curso de los procedimientos parlamentarios, sin cubrir lo que se haga fuera del lugar y de los límites del deber.

Por lo tanto, aunque un discurso pronunciado en una de las Cámaras goce del privilegio, y el Diputado ó Senador que lo pronuncie sea inviolable por las opiniones en él emitidas, sin embargo, si se publica el discurso y puede ser calificado como libelo infamatorio, el autor es responsable de sus ideas y cae bajo la acción de las leyes penales.¹

Y esto es claro, porque todo hombre tiene el derecho de ser protegido por las leyes, aun contra los altos funcionarios que las hacen.

1 Story. On the Constitution, núm. 886.



do, viniendo el Congreso, por consecuencia, á ser la expresion, no de la voluntad del pueblo ó de los Estados, sino de la del individuo ó individuos que calificaran las elecciones de sus miembros.

“Para evitar este inconveniente y para asegurar la absoluta independencia de que deben disfrutar los cuerpos legislativos, la Constitucion ordena que cada Cámara califique las elecciones de sus miembros.”

Supuesto el sistema de la eleccion indirecta en primer grado, hay que considerar: I. Si la persona que se dice elegida ha reunido la mayoría de votos, cuya declaracion corresponde al colegio electoral que actúa por autoridad propia en el acto del sufragio; y II si la eleccion es válida, es decir, si ha recaido en persona que no tenga prohibicion de ser elegida, y como ésta consideracion pertenece de derecho, ó al pueblo todo ó á la reunion de Estados, segun que los electos sean Diputados ó Senadores, es claro que la competencia para declarar la validez ó la nulidad de una eleccion corresponde á las Cámaras que representan á los Estados ó al pueblo.

Respecto del primer punto, es decir, de la declaracion que hace el colegio electoral de Distrito de que tal ó cual persona ha reunido la mayoría de votos, y la que despues hace la cámara respectiva, erigida en colegio electoral, recuérdese que ha de tenerse por legítimamente hecho todo lo practicado.

Debe entenderse que las dudas que hubiere sobre las elecciones serán las que ocurran á propósito de determinada credencial, pues que ninguna de las cámaras, ni las dos juntas, tienen facultad por la Constitucion de decidir sobre una eleccion en general.

LECCION VII.
VALIDEZ DE LAS ELECCIONES DE DIPUTADOS Y SENADORES.
COLEGIOS ELECTORALES.

ARTÍCULO 60.

El Congreso califica las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas que ocurran sobre ellas.

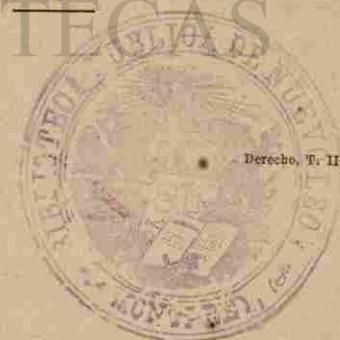
ARTÍCULO 60 REFORMADO.

Cada Cámara califica las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas que hubiere sobre ellas.

“La primera regla que debe establecerse para la instalacion de las Cámaras, dice Rodríguez,¹ es la relativa á la calificacion de las elecciones de sus miembros, porque es indispensable, ante todas cosas, saber quiénes son los que legítimamente han sido designados por el pueblo ó por los Estados para representarlos.

“Esta facultad no podria confiarse á nadie que fuera extraño á las Cámaras, porque en este caso el que calificara las elecciones de sus miembros, podria excluir, declarándolos ilegítimos, á todos aquellos con cuyas ideas ú opiniones no estuviera de acuer-

¹ Derecho Constitucional.



LECCION VIII.

QUORUM DE LAS CÁMARAS.

ARTÍCULO 61.

El Congreso no puede abrir sus sesiones, ni ejercer su encargo, sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler á los ausentes, bajo las penas que ella designe.

ARTÍCULO 61 REFORMADO.

Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su encargo sin la concurrencia, en la de senadores, de las dos terceras partes, y en la de diputados de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler á los ausentes bajo las penas que la misma ley designe.

El principio contenido en los artículos insertos es el de que los cuerpos deliberativos no funcionen, sino teniendo lo que se llama *quorum*, en acatamiento á la ley de las mayorías.

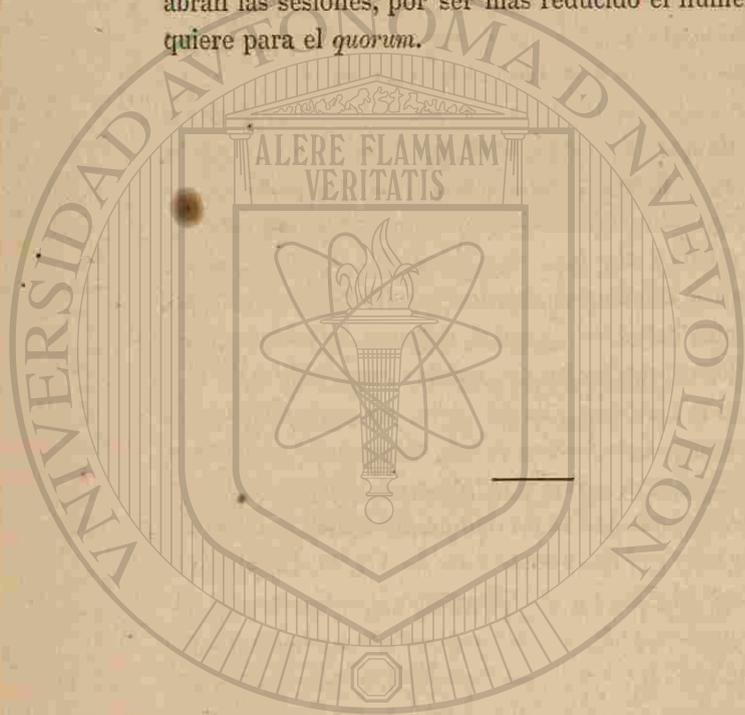
Un *quorum* es el número de personas que se requiere por la ley ó por el reglamento de la asamblea, para que pueda ocuparse de los negocios. Generalmente ese número es de la mitad y uno más del total de los individuos que la componen. En determinados cuerpos deliberativos se establece una regla especial. Por ejemplo, el *quorum* del Senado es de dos tercios de los

senadores. La razon en este caso es que, representando esa cámara á los Estados de la Federacion, y siendo dos los senadores por cada Estado, si bastase para formar la mayoría la mitad y uno más de los miembros de la cámara, habria mayoría de senadores, pero en la decision de los asuntos pudiera apenas estar representada la mayoría de los Estados, y á veces decidirse esos asuntos por una minoría de sus representantes.

Además de esta razon, hay la que ya hemos visto sobre la conveniencia de que un cuerpo deliberativo no se componga de un número muy reducido de miembros; lo que sucederia con el Senado que, formado de 56 individuos. Si se observase la regla comun de la mitad y uno más, el *quorum* de sólo 29 senadores estaria expuesto á influencias exteriores, y no contaria siempre con los elementos del saber, talentos, experiencia y demas cualidades que deben reunirse en un cuerpo encargado de tomar participacion en la estructura de las leyes. La mayoría para las resoluciones, en este caso, podria ser de sólo quince senadores, que de ninguna manera serian mayoría de Estados.

La importancia y necesidad de que en las cámaras estén representadas la mayoría del pueblo y de los Estados, explican la última parte del artículo que confiere poder al más pequeño número de los que se reúnan, para compeler á los ausentes á que ingresen al cuerpo, bajo las penas que designe la ley. Estas penas son económicas para las faltas que no ameritan sino una ligera correccion; ó son materia de una sentencia, si la falta constituye una verdadera omision por negligencia ó inexactitud en el desempeño de las funciones anexas á sus respectivos encargos. En el primer caso se castigan conforme al reglamento para el gobierno interior del Congreso General; en el segundo caso, segun los preceptos de la ley de 3 de Noviembre de 1870, sobre delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federacion.

Después de escrito este libro se ha iniciado, como reforma constitucional, que el *quorum* del Senado se forme de la mitad y uno más del número total de senadores. Los autores de la iniciativa la fundan principalmente en la facilidad de que se abran las sesiones, por ser más reducido el número que se requiere para el *quorum*.



LECCION IX.

PERÍODOS DE SESIONES.

ARTÍCULO 62.

El Congreso tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias: el primero comenzará el 16 de Setiembre y terminará el 15 de Diciembre; y el segundo, prorrogable, comenzará el 1º de Abril y terminará el último de Mayo.

ARTÍCULO 62 REFORMADO.

El Congreso tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias: el primero, prorrogable hasta por treinta días útiles, comenzará el 16 de Setiembre y terminará el 15 de Diciembre; y el segundo, prorrogable hasta por quince días útiles, comenzará el 1º de Abril y terminará el último día del mes de Mayo.

Uno de los vicios en que suelen incurrir los cuerpos legislativos es, como antes hemos indicado, el de expedir innumerables leyes que por lo común son derogatorias ó simplemente modificatorias las unas de las otras. Y aunque este defecto, en gran parte se corrige con el establecimiento del Senado como cámara colegisladora, la Constitución ha conservado el tenor del artículo primitivo, limitando los períodos de sesiones á dos veces por año en épocas diversas, para conseguir el objeto indicado, y para que por otra parte no pase mucho tiempo en que esté suspenso el ejercicio del Poder legislativo. Pueden ser, sin

embargo, tan graves ó tan importantes los asuntos de que se ocupe el Congreso, que no baste el tiempo fijado, y la ley provee á esta necesidad, permitiendo la próroga de las sesiones por un período corto y limitado. Si trascurriera éste sin despacharse los asuntos pendientes se abriría un período de sesiones extraordinarias, en el que sólo se tratarían los negocios señalados, de carácter urgente, limitándose puramente á ellos la tarea legislativa.

Generalmente se dice que los diputados y senadores deberían permanecer en la Capital, durante los recesos, con el doble objeto de estudiar los negocios y de estar prontos para el caso de que se citase á sesiones extraordinarias. Creemos que esta opinion es infundada. El estudio de los negocios pendientes en las Cámaras es el principal objeto de la Comision permanente: sus dictámenes facilitan á los miembros de las Cámaras el examen de las cuestiones, y los ponen en aptitud de hacer el estudio particular: en cuanto á las sesiones extraordinarias, siempre se fija un término para su apertura, que es bastante para que se logre el concurso de los miembros que deben asistir á ellas. Más ventajas hallamos en que los diputados y senadores vuelvan en los recesos á los lugares de su residencia, para ponerse en contacto con el pueblo en las diversas partes del territorio, estudiar sus aspiraciones, examinar las necesidades públicas, y traer á las Cámaras ese contingente valioso de la opinion pública.

LECCION X.

DISCURSOS DE APERTURA DE SESIONES.

ARTÍCULO 63.

A la apertura de sesiones del Congreso asistirá el Presidente de la Union y pronunciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el país. El Presidente del Congreso contestará en términos generales.

Algunos han creído que la prescripcion de este artículo es inútil, supuesto que el 89 dice que los Secretarios del despacho tienen la obligacion de dar cuenta al Congreso, en el primer período de sesiones, del estado de sus respectivos ramos. Veremos más adelante cuál es el objeto de esos informes extensos y detallados. Por ahora diremos que el discurso del Presidente informa periódicamente del estado que guarda el país. Este informe abraza, en un todo uniforme, las relaciones con las potencias extranjeras, los puntos más importantes de los departamentos de Estado, y constituye un verdadero exámen de las necesidades del país ó una relacion de sus progresos; así es que estos documentos son de mucha utilidad para los hombres de Estado, y en general para cuantos siguen la marcha del país, no sólo en el seno de las Cámaras, sino en toda la Nacion, y en el Extranjero, en donde por medio de la lectura de aquel docu-

embargo, tan graves ó tan importantes los asuntos de que se ocupe el Congreso, que no baste el tiempo fijado, y la ley provee á esta necesidad, permitiendo la próroga de las sesiones por un período corto y limitado. Si trascurriera éste sin despacharse los asuntos pendientes se abriría un período de sesiones extraordinarias, en el que sólo se tratarían los negocios señalados, de carácter urgente, limitándose puramente á ellos la tarea legislativa.

Generalmente se dice que los diputados y senadores deberían permanecer en la Capital, durante los recesos, con el doble objeto de estudiar los negocios y de estar prontos para el caso de que se citase á sesiones extraordinarias. Creemos que esta opinion es infundada. El estudio de los negocios pendientes en las Cámaras es el principal objeto de la Comision permanente: sus dictámenes facilitan á los miembros de las Cámaras el examen de las cuestiones, y los ponen en aptitud de hacer el estudio particular: en cuanto á las sesiones extraordinarias, siempre se fija un término para su apertura, que es bastante para que se logre el concurso de los miembros que deben asistir á ellas. Más ventajas hallamos en que los diputados y senadores vuelvan en los recesos á los lugares de su residencia, para ponerse en contacto con el pueblo en las diversas partes del territorio, estudiar sus aspiraciones, examinar las necesidades públicas, y traer á las Cámaras ese contingente valioso de la opinion pública.

LECCION X.

DISCURSOS DE APERTURA DE SESIONES.

ARTÍCULO 63.

A la apertura de sesiones del Congreso asistirá el Presidente de la Union y pronunciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el país. El Presidente del Congreso contestará en términos generales.

Algunos han creído que la prescripcion de este artículo es inútil, supuesto que el 89 dice que los Secretarios del despacho tienen la obligacion de dar cuenta al Congreso, en el primer período de sesiones, del estado de sus respectivos ramos. Veremos más adelante cuál es el objeto de esos informes extensos y detallados. Por ahora diremos que el discurso del Presidente informa periódicamente del estado que guarda el país. Este informe abraza, en un todo uniforme, las relaciones con las potencias extranjeras, los puntos más importantes de los departamentos de Estado, y constituye un verdadero exámen de las necesidades del país ó una relacion de sus progresos; así es que estos documentos son de mucha utilidad para los hombres de Estado, y en general para cuantos siguen la marcha del país, no sólo en el seno de las Cámaras, sino en toda la Nacion, y en el Extranjero, en donde por medio de la lectura de aquel docu-

mento, puede formarse, á cortos intervalos de tiempo, un juicio exacto de la situación de México.

Es siempre majestuoso é imponente el acto en que el primer Magistrado de la Nación da cuenta de cómo dirige la administración pública. "El verdadero trabajo de las leyes; los defectos en la naturaleza y arreglos de los sistemas generales de comercio, hacienda pública y justicia; los establecimientos militares, navales y civiles de la Union, son más conocidos por el Ejecutivo, están más constantemente á su vista, que á la de ningun otro departamento del poder. Hay, por lo tanto, una grande sabiduría, no solamente en permitir, sino en exigir que el Presidente informe al Congreso de todos los hechos que puedan influir en sus deliberaciones y ponerlo en capacidad de conocer el mal y señalarle su remedio."¹

Para la apertura de sesiones y para los actos en que protestan el Presidente de la República y los individuos de la Suprema Corte de Justicia, se reúnen las dos Cámaras en el salón de la de diputados, y el Presidente de éstos preside la reunión, y es también el que contesta en términos generales el discurso de apertura.

¹ Story On the constitution. II, pág. 367.

LECCION XI.

RESOLUCIONES DEL CONGRESO.

ARTÍCULO 64.

Toda resolución del Congreso no tendrá otro carácter que el de ley ó acuerdo económico. Las leyes se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el presidente y dos secretarios, y los acuerdos económicos por sólo dos secretarios.

ARTÍCULO 64 REFORMADO.

Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley ó de decreto. Las leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados-Unidos Mexicanos, decreta:" [Texto de la ley ó decreto.]

Hemos dicho lo que es una ley y que ésta debe proceder siempre del Congreso; pero los cuerpos legislativos no sólo expiden disposiciones de carácter general; algunas veces proveen á una necesidad del momento, otras se refieren á asuntos meramente económicos ó á materia de poca importancia, ó relativas á un punto determinado. Estas disposiciones se llaman *decretos*. En este sentido, la palabra tiene una significación más amplia que la de acuerdo económico, y se emplea también para expresar las mismas ideas, tratándose de algunas disposiciones del Poder Ejecutivo ó del Judicial. En el sentido estricto en

que usa la palabra el artículo que estudiamos debe entenderse una disposición que tenga alguno de los caracteres expuestos, pero que obligue á todos. Por esto la Constitución establece la fórmula de la promulgación de la ley ó decreto, diciendo que "el Congreso de los Estados-Unidos Mexicanos *decreta:*" el texto de la ley ó decreto).

El Congreso comunica estas disposiciones al Ejecutivo, firmadas por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, á fin de autenticar que la ley ó decreto ha recibido la aprobación, tanto de la Cámara popular, como de la del Senado, ó de una sola de ellas, en los casos de su exclusiva competencia. Los funcionarios del orden legislativo certifican ante el Presidente de la República la existencia de la ley, y el Primer Magistrado la certifica á su vez ante el pueblo. Esto es la promulgación, cuyo acto se da á conocer á todos, por medio de la publicación, que hace á la ley ó decreto obligatorios.



LECCION XII.

DERECHO DE INICIATIVA.

PÁRRAFO SEGUNDO.

DE LA INICIATIVA Y FORMACION DE LAS LEYES.

ARTÍCULO 65.

El derecho de iniciar leyes compete:

- I. Al Presidente de la Union.
- II. A los diputados al Congreso federal.
- III. A las legislaturas de los Estados.

ARTÍCULO 65 REFORMADO.

El derecho de iniciar leyes ó decretos compete:

- I. Al Presidente de la Union.
- II. A los diputados y senadores al Congreso general.
- III. A las legislaturas de los Estados.

La facultad de iniciar leyes por parte de los diputados, senadores y legislaturas, es tan evidente que no nos detendremos mucho tiempo en la explicación de estas fracciones del artículo. El poder de legislar sería imposible si los miembros del cuerpo legislativo no tuviesen el derecho de iniciativa.

Al contrario, algunos han dicho que ellos y sólo ellos debieran tener esa facultad para que fuese práctico el principio absoluto

de la division de poderes, pues parece que desde el momento en que se concede la misma facultad al Ejecutivo se le da alguna participacion en el ejercicio de la tarea legislativa.

Discurriendo de esta manera, seria lógico decir tambien que la facultad del Ejecutivo para hacer observaciones á las leyes, es igualmente un acto legislativo, supuesta la intervencion que ejerce en la expedicion de las leyes.

La iniciativa no consiste en otra cosa que en someter un proyecto al debate y aprobacion del cuerpo legislativo. Pero éste tiene el exclusivo derecho de examinar el proyecto, de aprobarlo ó reprobalo: no es ley, sino en virtud de su autoridad exclusiva en el ejercicio de esta parte de la soberanía.

En la esfera del poder Ejecutivo están el conocimiento práctico de las necesidades que atañen á la República y el de los medios de satisfacerlas. El estudio de estas necesidades y de estos medios sólo puede hacerse investigando las relaciones que existen entre los intereses individuales y el interes público. Cada uno de los miembros de los cuerpos representativos lleva al seno de las cámaras un contingente de ese estudio más ó ménos valioso, pero pudiéramos decir que en detalle; mientras que el Ejecutivo lo tiene en complejo, clasificados sus trabajos en los diferentes departamentos de Estado. La Constitucion le atribuye el deber de reglamentar las leyes para su exacta ejecucion, y esta atribucion no tiene otro fundamento que lo que acabamos de decir. Ahora bien: la ejecucion de las leyes, cabe toda entera en lo que se llama ciencia administrativa; y si bien la accion administrativa se desprende de la evolucion y cumplimiento de las leyes, el acto de administrar corresponde exclusivamente al Ejecutivo. Nuestras instituciones administrativas, ó lo que es lo mismo, nuestro derecho administrativo, se encuentra disperso en los diversos reglamentos, órdenes, decretos, circulares, oficios é instrucciones, expedidos por los gobiernos sobre los diferentes ramos de la administracion pública.¹ Re-

¹ Lares. Derecho Administrativo, página 7.

sulta de aquí que conceder la iniciativa de las leyes al Ejecutivo, no es otra cosa que aprovechar el conocimiento práctico que el gobierno tiene, con el objeto de expedir leyes de buena administracion pública.

En el sistema político europeo, en que el Ejecutivo puede hacer todo aquello que no le prohíbe la Constitucion, la facultad administrativa corresponde exclusivamente al gobierno, y por eso no es raro encontrar algunos países en que la iniciativa es una atribucion propia solamente del monarca, dirémos en más amplio sentido, es exclusiva del poder Ejecutivo, no reservándose á los cuerpos legislativos, más facultad que la de discutir y aprobar los proyectos que les envía el gobierno.

Entre nosotros, en el sistema político americano, el principio es el contrario. El gobierno no puede hacer sino aquello que la Constitucion expresamente le manda ó le permite hacer. Y como la administracion es una ciencia positiva de experiencia y de observacion, el gobierno, es decir, el Ejecutivo, más que ningun otro de los poderes, es el que está en aptitud de aprovecharse de esa experiencia y de esa observacion para trasmitirlas al Legislativo en forma de iniciativa, sin que el gobierno en esta materia pueda hacer por sí sólo, otra cosa que expedir reglamentos para la mejor y más eficaz ejecucion de las leyes.

En el lenguaje político, la palabra *administracion* se aplica á aquella parte del poder que comprende entre sus atribuciones, la reparticion de los impuestos, el empleo de los caudales públicos, la sobrevigilancia y la proteccion á los establecimientos públicos, colegios, hospicios, escuelas de artes, museos, la construccion y conservacion de los caminos, fuentes, canales, muelles; el uso y cuidado de los ríos y sus playas; el embellecimiento de las ciudades, el ensanche y libertad del comercio y de la industria; la organizacion, disciplina y mantenimiento de la fuerza armada; la policia de seguridad y de salubridad, monumentos y paseos públicos. Todos estos asuntos constituyen ó una accion legislativa, federal ó de los Estados ó una accion municipal.

El conjunto de leyes y disposiciones que forman la administra-

ción particular de una nación, es lo que se llama *derecho administrativo*.¹

Tal vez parezcan fuera de lugar estas explicaciones; pero creemos que entre nosotros la acción administrativa corresponde tanto al Legislativo como al Ejecutivo y que éste la ejerce, no sólo en la ejecución de las leyes, sino muy importantemente al hacer uso del derecho de iniciativa que le concede la Constitución. Cuando sea tiempo volveremos á ocuparnos de la acción administrativa, no ya en el terreno de la ciencia especulativa que sirve para formar un proyecto de ley, discutirlo y votarlo, sino en el terreno práctico de los hechos, en que se desciende á los detalles de la ejecución, en que se remueven las resistencias que se le oponen, en que se desarrolla, en fin, un plan político de la más vasta extensión.

Las legislaturas de los Estados disfrutan igualmente del derecho de iniciativa ante el Congreso de la Unión, ya sea porque están interesadas las entidades federativas en la buena marcha de la administración pública, ya porque juzguen necesaria la expedición de alguna ley que favorezca el desarrollo del régimen interior de los Estados ó que simplemente mantenga en ellos el equilibrio conveniente.

El poder judicial de la Federación carece de la iniciativa, y esto nos parece propio de la misión que ejerce. Si pudiese proponer leyes, á lo ménos en lo relativo á la administración de Justicia, se desarrollaría en los jueces la tendencia de juzgar de las leyes y no conforme á ellas.

¹ Castillo Velasco. Derecho Administrativo. Tomo I, capítulo I.

LECCION XIII.

TRÁMITES DE LA INICIATIVA. PROYECTOS DESECHADOS.

ARTÍCULO 66.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, las Legislaturas de los Estados ó las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego á comisión. Las que presentaren los diputados se sujetarán á los trámites que designe el reglamento de debates.

ARTÍCULO 66 REFORMADO.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados ó por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego á comisión. Las que presentaren los diputados ó senadores se sujetarán á los trámites que designe el Reglamento de debates.

La materia de este artículo es meramente económica, y aunque pudiera haberse dejado al reglamento interior de cada una de las cámaras, la Constitución quiso que no se alterase, por medio de un acuerdo económico, el breve sistema concedido á las iniciativas del Presidente de la República, á las de las Legislaturas de los Estados ó á las de las diputaciones de los mismos, de no someterse á todos los trámites del Reglamento, sino privilegiándolas con que inmediatamente pasen al estudio de la comisión correspondiente. La razón es que esas iniciativas han sido

ya maduramente estudiadas y discutidas en junta de ministros, ó en el seno de las diputaciones:¹ y en cuanto á las de las Legislaturas, han sufrido los trámites de sus respectivos reglamentos. Hay además, en favor de ellas, la consideracion del carácter que gozan las personas que las presentan, más respetable siempre que se trata de personas morales, que cuando proceden de simples individuos.

Las proposiciones de los Diputados y Senadores se presentan por escrito, firmadas por su autor, y concebidas en los términos en que éste crea deber expedirse la ley ó decreto, al presidente de la respectiva Cámara. Se les da primera y segunda lectura en distintas sesiones, con intervalo de dos días por lo ménos; al concluir la primera lectura, el autor ó uno de los que las suscribieron, tiene el derecho de fundarla; en la segunda lectura pueden hablar dos miembros de la Cámara, uno en pro y otro en contra, prefiriéndose al autor de la proposicion. Inmediatamente se preguntará á la Cámara si se admiten ó nó á discusion, pasándose en el primer caso á la Comision respectiva y quedando desechadas en el segundo. En los casos de urgencia, de obvia resolucion ó de poca importancia, podrá la Cámara, á pedimento de alguno de sus miembros y por el voto de las dos terceras partes de los presentes, dar curso á las proposiciones en hora distinta de las señaladas y estrechar ó dispensar el intervalo de las lecturas.

Ninguna iniciativa podrá discutirse sin que primero pase al estudio de la Comision á que pertenezca, y el dictámen de ésta es el que se somete á discusion. El Reglamento de debates dice que sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se califiquen de obvia resolucion ó de poca importancia. Creemos que no debiera entenderse esto de las leyes ó decretos, sino de los acuerdos económicos que puede dictar cada Cámara.

¹ Se entiende por *diputacion* en nuestros cuerpos parlamentarios, la totalidad de los diputados elegidos en un Estado ó de los senadores de una misma entidad federativa, cada uno de esos grupos en su respectiva cámara.

Verémos más adelante (artículo 69) que el proyecto de presupuestos, que es un derecho exclusivo de iniciativa por parte del Ejecutivo, pasa á una Comision especial, compuesta de cinco representantes, la cual tiene obligacion de examinar dichos documentos y presentar dictámen sobre ellos.

ARTÍCULO 67.

Todo proyecto de ley que fuere desechado por el Congreso, no podrá volver á presentarse en las sesiones del año.

ARTÍCULO 67 REFORMADO.

Todo proyecto de ley ó de decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, ántes de pasar á la revisora, no podrá volver á presentarse en las sesiones del año.

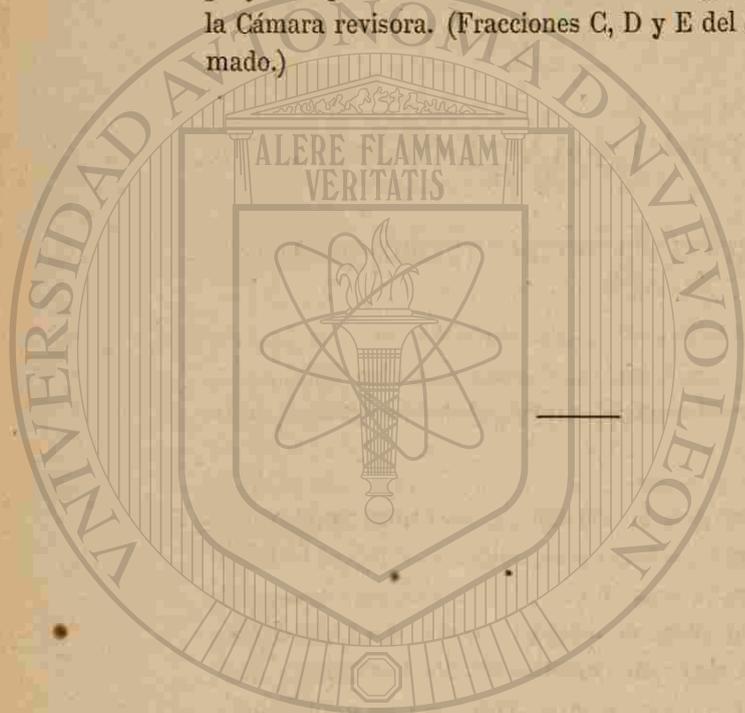
Fácil pudiera ser que la minoría en las Cámaras tratase de obtener una ley que conviniese á sus intereses, y que, desechado el proyecto, espíase la ocasion en que por ausencia de algunos Diputados de la mayoría, el menor número llegara á sobreponeerse, logrando su objeto de expedir una ley perjudicial. Esta consideracion, y la que ya en otras veces hemos expuesto, de corregir el vicio de mucho legislar, son los fundamentos que tiene el artículo para prohibir que vuelva á presentarse un proyecto de ley ó decreto que hubiere sido desechado. De esta manera queda conciliada la conveniencia de que no se pretenda desconocer la voluntad de la mayoría, ni se invierta indebidamente el tiempo en discusiones inútiles.¹

Pero esta prohibicion no es absoluta, porque podria suceder que la iniciativa, buena en sí, no fuese oportuna, y que más tarde se presentasen circunstancias que exigiesen su expedicion

¹ Castillo Velasco. Derecho Constitucional.

como ley. Por este motivo, el proyecto desechado en la Cámara de su origen, puede volverse á presentar en las sesiones del año siguiente.

Veremos más adelante cuál es la práctica constitucional, si el proyecto aprobado en la Cámara de su origen, es desechado en la Cámara revisora. (Fracciones C, D y E del artículo 71 reformado.)



LECCION XIV.

OBJETO PREFERENTE DEL SEGUNDO PERIODO DE SESIONES. LA CUENTA DEL AÑO FISCAL.

ARTÍCULO 68.

El segundo período de sesiones se destinará, de toda preferencia, al exámen y votacion de los presupuestos del año fiscal siguiente, á decretar las contribuciones para cubrirlos y á la revision de la cuenta del año anterior, que presente el Ejecutivo.

ARTÍCULO 69.

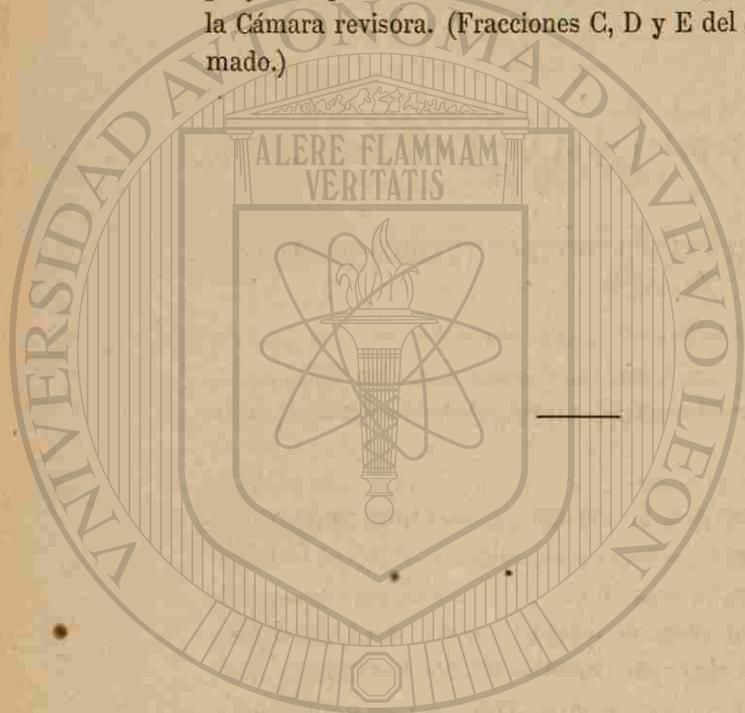
El dia penúltimo del primer período de sesiones, presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otra pasarán á una Comision compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo dia, la cual tendrá obligacion de examinar ambos documentos y presentar dictámen sobre ellos, en la segunda sesion del segundo período.

ARTÍCULO 69 REFORMADO.

El dia penúltimo del primer período de sesiones presentará el Ejecutivo á la Cámara de Diputados el proyecto de presupuestos del año próximo siguiente y las cuentas del anterior. Estas y aquel pasarán á una Comision de cinco representantes, nombrada en el mismo dia, la cual tendrá obligacion de examinar dichos documentos y presentar dictámen sobre ellos en la segunda sesion del segundo período.

como ley. Por este motivo, el proyecto desechado en la Cámara de su origen, puede volverse á presentar en las sesiones del año siguiente.

Veremos más adelante cuál es la práctica constitucional, si el proyecto aprobado en la Cámara de su origen, es desechado en la Cámara revisora. (Fracciones C, D y E del artículo 71 reformado.)



LECCION XIV.

OBJETO PREFERENTE DEL SEGUNDO PERIODO DE SESIONES. LA CUENTA DEL AÑO FISCAL.

ARTÍCULO 68.

El segundo período de sesiones se destinará, de toda preferencia, al exámen y votacion de los presupuestos del año fiscal siguiente, á decretar las contribuciones para cubrirlos y á la revision de la cuenta del año anterior, que presente el Ejecutivo.

ARTÍCULO 69.

El dia penúltimo del primer período de sesiones, presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otra pasarán á una Comision compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo dia, la cual tendrá obligacion de examinar ambos documentos y presentar dictámen sobre ellos, en la segunda sesion del segundo período.

ARTÍCULO 69 REFORMADO.

El dia penúltimo del primer período de sesiones presentará el Ejecutivo á la Cámara de Diputados el proyecto de presupuestos del año próximo siguiente y las cuentas del anterior. Estas y aquel pasarán á una Comision de cinco representantes, nombrada en el mismo dia, la cual tendrá obligacion de examinar dichos documentos y presentar dictámen sobre ellos en la segunda sesion del segundo período.

• Al explicar la fracción II del artículo 31, hablamos de la materia de presupuestos é indicamos el objeto moral y económico que tiene la rendición de las cuentas, que es uno de los más importantes documentos que el Gobierno debe presentar al pueblo. En esta ocasión sólo tenemos que tratar del tiempo en que se presentan y discuten el proyecto de presupuestos y las cuentas del Ejecutivo, cuestiones de riguroso orden administrativo.

Más adelante veremos por qué estas piezas se presentan en la *Cámara de Diputados* exclusivamente, y por qué una Comisión de su seno es la que tiene la obligación de examinar y presentar dictámenes sobre ellas.

Instalada la Cámara de Diputados el 16 de Setiembre del bienio respectivo, los representantes vienen del pueblo y comienzan á tomar participio en la administración pública, adquiriendo aquella práctica que es necesaria en los ramos que les están encomendados: no podrían ocuparse desde el primer día de un asunto tan importante como es la formación de los presupuestos y la revisión de las cuentas. Pero la Constitución no ha querido que trascorra este primer período sin que el Ejecutivo pase á la Cámara ambos documentos y que ésta comience á ocuparse de ellos, nombrando desde luego una Comisión de cinco representantes para que los examine durante el receso y presente en el próximo período de sesiones el fruto de sus trabajos, es decir, el dictamen correspondiente. Este primer período es el punto de partida para los años siguientes.

Debe tenerse presente que los años fiscales se cuentan del primero de Julio de un año al último de Junio del siguiente, según lo dispuesto en la ley de 8 de Mayo de 1826, mandada observar por la circular de 30 de Junio de 1849:¹ de modo que al comenzar cada año fiscal está ya expedida la ley de presupuestos y presentado á la Cámara de Diputados el dictamen de la Comisión revisora de las cuentas.

Ahora bien; el proyecto de presupuesto de egresos que anual-

1 Recopilación de Arrillaga.

mente debe presentar el Ejecutivo á la Cámara de Diputados, comprende todos los gastos y obligaciones que reporta el Erario federal, detallados en los presupuestos particulares que cada Secretario del Despacho envía á la Secretaría de Hacienda para la formación del proyecto de presupuestos generales,¹

Dichos proyectos se presentan juntamente con las iniciativas que la Secretaría de Hacienda juzgue convenientes para mantener ó modificar los impuestos existentes ó establecer otros nuevos. Al presentar estas iniciativas, la misma Secretaría pone en conocimiento de la Cámara un cálculo de los productos de cada uno de los ramos de ingresos, tomando por base el término medio del último quinquenio.²

La Tesorería tiene obligación de formar la cuenta general del Erario, que ha de someterse al exámen y glosa de la Contaduría Mayor, justificando todas sus partidas de ingresos y egresos con los comprobantes requeridos por la ley.³

La Contaduría Mayor glosa la cuenta de la Tesorería, y dentro de ella, la de todas las oficinas, empleados ó agentes que manejan caudales federales, y cuyas cuentas quedan incorporadas en la de la Tesorería.⁴ El Contador Mayor revisa *por sí mismo* la cuenta, haciendo las observaciones ó reparos á que haya lugar con arreglo á los presupuestos y leyes respectivas.⁵

Son dignas de atención las prescripciones que contienen los siguientes artículos de la ley que hemos venido citando.

“Art. 24. Si pasaren tres años desde el día en que se practique una operación con particulares en las oficinas federales, sin que á aquellos se les haga reclamo por la Tesorería General ó por la Contaduría Mayor, á consecuencia de la glosa preven-

1 Artículo 1º de la ley de 30 de Mayo de 1881.

2 Artículo 2º de la ley de 30 de Mayo de 1881.

3 Artículo 10 de la misma ley.

4 Artículo 18 de la ley citada.

5 Fracción XI, artículo 1º del Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda de 2 de Julio de 1877.

tiva ó definitiva que dichas oficinas deben practicar, cesará toda responsabilidad de los particulares referidos.¹

“Art. 25. La responsabilidad pecuniaria de los empleados ó agentes que manejen caudales de la Federacion, subsistirá por el término de cinco años desde el dia en que rindan la cuenta que la produzca, siendo en los tres primeros subsidiaria de los particulares á quienes corresponda directamente, y directa en los dos últimos ó en el caso de no haber otro responsable directo.

“Art. 26. Todas las órdenes de pago á cargo del Erario federal, serán dirigidas por la Secretaría de Hacienda á la Tesorería General para que las cumpla ó comunique á las oficinas en que éstas hayan de verificarse; y para que se hagan los asientos correspondientes y las observaciones á que hubiere lugar con arreglo á los artículos 119 de la Constitucion, 21 y 22 de la ley de 16 de Noviembre de 1824, 10 del Reglamento de 20 de Julio de 1831 y 5º de la ley de 17 de Julio de 1861. Toda orden de pago á la Tesorería, expresará la partida del presupuesto á que se ha de cargar el gasto, sin cuyo requisito no se le dará curso.

“Art. 27. La Comision de presupuestos limitará el examen de la cuenta anual de la Federacion á los puntos siguientes:

I. Si en las partidas de ingresos están considerados todos los ramos que forman la Hacienda pública, ó si ha exigido prestaciones ilegales.

II. Si las sumas de los gastos hechos y responsabilidades contraídas, están dentro de los límites fijados en el presupuesto de egresos y leyes posteriores para cada ramo y para cada partida.

III. Si hay exactitud en los valores parciales y generales de la cuenta.

“Art. 28. Si la Comision no encontrase responsabilidad ministerial por prestaciones ilegalmente exigidas ó por exceso de

¹ Ese artículo concuerda con el 1,076 del Código Civil del Distrito.

los gastos, propondrá que se admita la cuenta, aun cuando á su juicio adolezca de irregularidades de forma, limitándose en este último caso á pedir que se pase copia de su dictámen á la Contaduría Mayor para que lo tenga presente al practicar la glosa.

“Art. 29. Si la Comision encontrase responsabilidad ministerial por alguno de los puntos citados en el artículo anterior, formulará los cargos que en su concepto deban hacerse al funcionario ó funcionarios responsables, precisando aquellos con toda claridad y pidiendo que se pasen á la Seccion del Gran Jurado, sin perjuicio de que la Contaduría glose la cuenta en los términos prescritos por las leyes.”

Los artículos trascritos dan entera vida al 69 de la Constitucion, estableciendo además los principios de justicia y equidad que conceden á los causantes y á los empleados la prescripcion de sus obligaciones.

El ejercicio práctico de la ley que hemos citado, se encuentra en los Reglamentos de la Tesorería General y de la Seccion liquidataria establecida por la ley de 27 de Junio de 1881.¹

Ya sabemos cómo se presentan las cuentas y el resultado que puede dar su exámen: sabemos igualmente cuál es el mecanismo para la formacion de los presupuestos que deben regir en un año económico ó fiscal; veamos ahora el objeto que tiene el enviar esas dos piezas á la Cámara de Diputados al finalizar el primer período de sesiones.

Tienen entónces los representantes del pueblo el tiempo que transcurre del 15 de Diciembre al 1º de Abril próximo para estudiar con detenimiento las dos importantes cuestiones siguientes:

I. Cuáles son los gastos indispensables que tiene que erogar la Nacion en el trascurso de un año, y en consecuencia, á cuánto asciende la suma que por contribuciones debe salir del pueblo para satisfacer aquellas necesidades.

¹ Esos Reglamentos llevan fechas 27 de Junio el último, y 29 del mismo mes el primero; ambos del año de 1881.

II. El Ejecutivo en el ejercicio de administrar los caudales ¿ha cumplido fiel y honradamente su encargo? Los gastos tienen que comenzar á hacerse desde el primero de Julio próximo, lo mismo que desde esa fecha hay que cobrar los impuestos que han de servir para el objeto; lo que amerita labores previas en las oficinas de rentas de la Federacion, dirigidas y reglamentadas por la Tesorería general; y si el personal de funcionarios y empleados no ha tenido pureza en el manejo de esos fondos ó no se han invertido de la manera prescrita por la ley, es claro que tendrá que procederse entónces, no sólo al castigo de los responsables, sino á conseguir el objeto de asegurar para lo futuro una buena y honrada administracion de los fondos públicos.

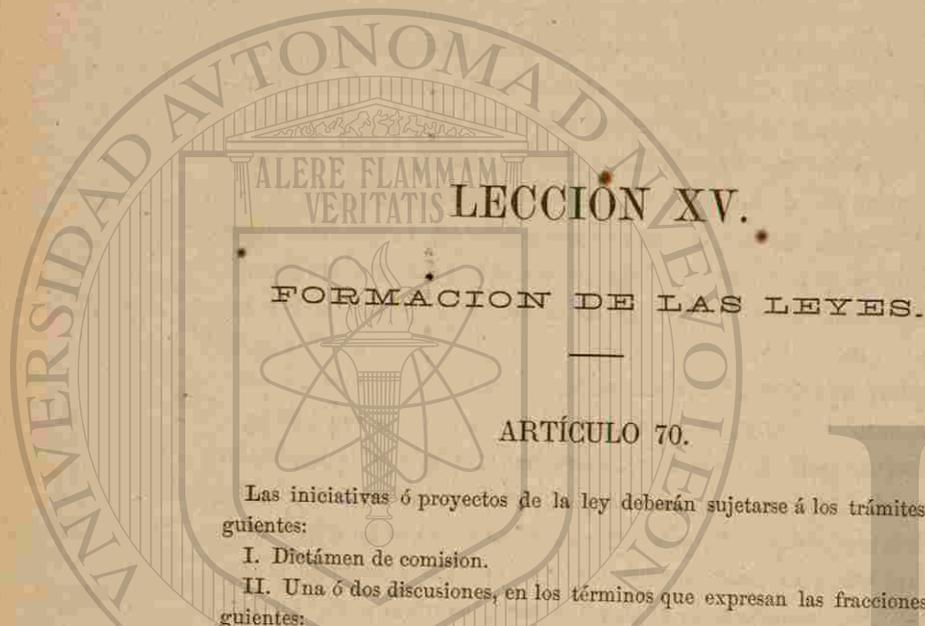
Todo esto debe hacerse, como es necesario que se haga, ántes de que dé principio el ejercicio fiscal del año; y por lo tanto, la Constitución encarga que las sesiones de Abril á Mayo se consagren á revisar las cuentas que presente el Ejecutivo, correspondientes al año anterior, y que de toda preferencia se dediquen al exámen y votacion de los presupuestos del año fiscal siguiente, sin que en este período pueda prorogar sus sesiones, sino por sólo quince dias útiles. Si no fuera así, si no se diera preferencia á asunto tan importante, podria suceder que no hubiese presupuestos, lo que produciria uno de dos funestos resultados; ó la suspension de todo movimiento en la máquina administrativa, lo que ni siquiera debe imaginarse, ó la accion arbitraria, pero de urgente necesidad por parte del Ejecutivo, de proporcionarse recursos para hacer frente á los gastos públicos, lo que nos conduciria al despotismo y á la corrupcion. De aquí la preferencia que en ese período debe darse al exámen y votacion de los presupuestos del año fiscal siguiente, á decretar las contribuciones para cubrirlos y á la revision de la cuenta del año anterior que presente el Ejecutivo. No ha de prorogarse ese período por más de quince dias útiles, porque entre la aprobacion de los presupuestos y el dia en que comienzan á regir, debe mediar el tiempo bastante para que sean estudiados

por el Gobierno y por los particulares y para que en las oficinas de Hacienda se practiquen los trabajos preliminares, á fin de poner en ejecucion aquellas leyes.

saren sobre empréstitos, contribuciones ó impuestos, ó sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de diputados.

Siendo uno de los objetos del sistema bicamarista el de la lenta y concienzuda formacion de las leyes, hemos dicho que ambas cámaras constituyen para ese fin el Cuerpo Legislativo de la Nacion, dejando para otros objetos los caracteres que los diferencian, bajo el aspecto de ser la una, Cámara popular y la otra Cámara federal. De aquí la regla general de que las leyes y los decretos puedan comenzar indistintamente en cualquiera de ellas, debiendo, empero, pasar á la otra como cámara revisora, y ambas sujetar todos los proyectos á las observaciones del Ejecutivo, segun veremos oportunamente.

Pero de la diferencia en los caracteres de las dos nace la excepcion de esta regla general; y vemos en efecto, que los proyectos de ley que versan sobre empréstitos, contribuciones ó impuestos ó sobre reclutamiento de tropas, deberán discutirse primero en la Cámara de diputados: todos ellos afectan de una manera inmediata á la Nacion en el sentido en que esta palabra es sinónima de pueblo, y es de presumirse que los diputados sean los que posean más amplios medios de informacion local y que representen más directamente las opiniones, sentimientos y deseos del pueblo en asuntos tan importantes, como son los que se refieren al contingente de sangre y de dinero con que contribuyen los habitantes de la Nacion entera para su defensa y bienestar. Pero como más adelante observaremos, en algunos de estos asuntos pueden estar interesados aunque indirectamente los Estados, y siendo por otra parte, los senadores, hasta cierto punto representantes del mismo pueblo en la accion de las leyes, la Carta fundamental les da intervencion en el debate y aprobacion de los proyectos de ley que se refieren á esas materias. De cada una de ellas hablaremos en su lugar propio, cuando descendamos al estudio en detalle de las facultades del Congreso; pero repelimos, en estos asuntos, el interes de tales leyes



LECCIÓN XV.

FORMACION DE LAS LEYES.

ARTÍCULO 70.

Las iniciativas ó proyectos de la ley deberán sujetarse á los trámites siguientes:

- I. Dictámen de comision.
- II. Una ó dos discusiones, en los términos que expresan las fracciones siguientes:
- III. La primera discusion se verificará en el día que designe el presidente del Congreso, conforme á reglamento.
- IV. Concluida esta discusion se pasará al Ejecutivo copia del expediente, para que en el término de siete dias manifieste su opinion ó exprese que no usa de esa facultad.
- V. Si la opinion del Ejecutivo fuere conforme, se procederá sin más discusion á la votacion de la ley.
- VI. Si dicha opinion discrepare en todo ó en parte, volverá el expediente á la comision, para que, con presencia de las observaciones del Gobierno, examine de nuevo el negocio.
- VII. El nuevo dictámen sufrirá nueva discusion, y concluida ésta, se procederá á la votacion.
- VIII. Aprobacion de la mayoría absoluta de los diputados presentes.

ARTÍCULO 70 REFORMADO.

La formacion de las leyes y de los decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepcion de los proyectos que ver-

se refiere directamente al pueblo en general é indirectamente á los Estados en particular.

Por otra parte, la urgencia de esta clase de negocios que exceptúa el artículo, requiere que estén sujetos al menor número posible de trámites, y no siendo difícil que en la Cámara de senadores se deshechase la iniciativa; la ley perdería su oportunidad, y esto podría acarrear perjuicios á la Nación, supuesto que el proyecto no podría volverse á presentar en las sesiones del año, cuando acaso proveyese á necesidades del momento.

El artículo 70 primitivo establecía los trámites á que deben sujetarse las iniciativas y proyectos de ley; pero de este asunto se ocupa la reforma del artículo siguiente:

ARTÍCULO 71.

En caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el Congreso puede estrechar ó dispensar los trámites establecidos en el artículo 70.

ARTÍCULO 71 REFORMADO.

Todo proyecto de ley ó de decreto cuya resolución no sea exclusiva de una de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A.—Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión á la otra Cámara. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B.—Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones á la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles, á no ser que corriendo este término hubiere el Congreso cerrado ó suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que estuviere reunido.

C.—El proyecto de ley ó de decreto desechado en todo ó en parte por el Ejecutivo, deberá ser devuelto con sus observaciones á la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuere confirmado por mayoría absoluta de votos, pasará otra vez á la Cámara revisora. Si por ésta fuere sancionado con la misma mayoría, el proyecto es ley ó decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley ó de decreto serán nominales.

D.—Si algun proyecto de ley ó de decreto fuere desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá á la de su origen con las observaciones que aquella le hubiere hecho. Si examinado de nuevo fuere aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá á la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare no podrá volver á presentarse hasta las sesiones siguientes.

E.—Si un proyecto de ley ó de decreto fuere sólo desechado en parte, ó modificado ó adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión en la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado ó sobre las reformas ó adiciones, sin poderse alterar en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones ó reformas hechas por la Cámara revisora fueren aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Pero si las adiciones ó reformas hechas por la Cámara revisora fueren desechadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán á aquella para que tome en consideración las razones de ésta; y si por la mayoría absoluta de los votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones ó reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; mas si la Cámara revisora insistiere por la mayoría absoluta de votos presentes en dichas adiciones ó reformas, todo el proyecto no podrá volver á presentarse sino hasta las sesiones siguientes, á no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley ó decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados ó reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F.—En la interpretación, reforma ó derogación de las leyes ó decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G.—Ambas Cámaras residirán en un mismo lugar, y no podrán trasladarse á otro sin que ántes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo ó lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra.

H.—Cuando el Congreso general se reúna en sesiones extraordinarias, se ocupará exclusivamente del objeto ú objetos designados en la convocatoria; y si no los hubiere llenado el día en que deban abrirse las sesiones ordinarias, cerrará sin embargo aquellas, dejando los puntos pendientes para ser tratados en éstas.

El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones á las resoluciones del Congreso, cuando éste prorogue sus sesiones ó ejerza funciones de cuerpo electoral ó de jurado.

Son en su mayor parte reglamentarias las disposiciones contenidas en el artículo de que ahora nos ocupamos: algunas hay sin embargo de un carácter más elevado, y de todas diremos algunas palabras.

Los artículos 70 y 71 primitivos se ocupaban de señalar algunos trámites propios del Reglamento interior del Congreso y que, en consecuencia son modificables á influencia de las circunstancias. La reforma constitucional de 6 de Noviembre hizo bien en dejar esta materia á la competencia exclusiva de dicho Reglamento sobre la forma, intervalos y modos de proceder en las discusiones y votaciones.

El Reglamento que actualmente se observa en las dos Cámaras, es el de 24 de Diciembre de 1824 con algunas modificaciones que posteriormente se le han hecho. Se le cita con la fecha de 3 de Enero de 1825.

A propósito de la iniciativa de las leyes, ya dijimos en el artículo 66 cuáles son los trámites hasta el momento en que la iniciativa ó proyecto pasan al estudio de la Comisión respectiva.

Se comprende á primera vista la conveniencia de que todo proyecto pase al estudio de una Comisión. Esta Comisión, compuesta de tres miembros por lo ménos, examina el asunto, lo discute, y si en el dictámen que emite, consulta su aprobacion, lo hace tal como fué presentado ó modificado, segun las ideas de los comisionados, pero siempre en la forma en que haya de expedirse la ley ó decreto, reduciéndolo á proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse á votacion. Si hay divergencia de opiniones en el seno de una Comisión, la mayoría suscribe el dictámen y la minoría forma voto particular, que sólo se discute si aquel fuere reprobado.

Las comisiones pueden pedir por medio de su presidente, de los archivos y oficinas de la Nación, todas las instrucciones ó documentos que estimen convenientes, lo que facilita é ilustra su trabajo. Por esta misma consideracion se permite á cualquiera de los miembros del Congreso asistir á las labores de las comisiones y discutir los asuntos, aunque sin votar.

Una vez presentado el dictámen y el voto particular en su caso, la Cámara, si lo cree por conveniente manda circularlo impreso para su mejor estudio.¹

Llegada la hora de la discusion, se leerá la proposicion, oficio ó peticion que la hubiere provocado y despues el dictámen de la Comisión á cuyo exámen se remitió, y el voto particular, si lo hubiere.

Todo proyecto de ley ó decreto se discutirá primero en su totalidad y despues en cada uno de sus artículos;² pero respecto de los códigos, proyectos de ley ó de decreto que constaren de más de treinta artículos, podrán ser discutidos y aprobados por libros, títulos, capítulos, párrafos ó secciones, en que los dividan sus autores ó las comisiones encargadas de su despacho, siempre que así lo acordare la Cámara en que se trate, á mocion de uno ó más de sus miembros. Sin embargo, se votará separadamente cada uno de los artículos ó fracciones de artículos de la seccion que esté al debate, siempre que, habiendo habido discusion acerca de ellos, así lo pidan al ménos cinco de los miembros de la Cámara respectiva y ésta apruebe la peticion.³

La necesidad de las reglas parlamentarias está fundada en el sentido comun, siendo su objeto la conservacion del orden, la justa libertad de cada uno de los miembros y la proteccion á la minoría.

Hemos copiado las más interesantes reglas del debate, y para no hacer difuso este estudio con el exámen del Reglamento del Congreso, explicaremos ligeramente cuál debe ser la materia de esa ley económica.

En primer lugar, hay la absoluta necesidad de guardar en las sesiones una conducta digna y decorosa que facilite la atencion al asunto y dé solemnidad al acto. Los cuerpos deliberativos que no observan esta regla se hacen despreciables y pueden hasta parecer inútiles al pueblo.

¹ Cap. VI del Reglamento citado.

² Artículos 78 y 80 del mismo Reglamento.

³ Decreto de 6 de Diciembre de 1882.

Para el gobierno económico de las Cámaras se procede á nombrar un presidente, un vicepresidente y secretarios y el personal de todos ellos constituye lo que se llama la *Mesa*. La eleccion de presidente y vicepresidente se hace el dia último de cada mes, excepto la del presidente de los primeros quince dias del primer período del año, que se hace el dia 15 de Setiembre, y ninguno de esos funcionarios puede ser reelecto en las sesiones del año. Los secretarios se eligen, durando su oficio el término de un año y nada más.

Una de las primeras ocupaciones de las Cámaras para facilitar el despacho de los negocios, es el nombramiento de comisiones permanentes y especiales. Para el nombramiento de las personas que han de formar las comisiones, se nombra una *Gran Comision* permanente, compuesta de un diputado ó senador en su caso nombrado por cada Estado, ó Territorio y el Distrito Federal.

Se señala el orden en que deben presentarse los asuntos y el método de las discusiones. En éstas, la regla fundamental es que nadie debe interrumpir al que está hablando, porque esto causa desorden, fuera de que el orador tiene derecho de completar sus observaciones y de emplear en ellas todo el tiempo que le permita el Reglamento.

Las votaciones se hacen de tres modos: nominalmente por la expresion individual de *sí* ó *no*; por el acto de ponerse en pié los que aprueban y quedarse sentados los que reprueban, y por cédulas en escrutinio secreto. Estas tres especies de votaciones se llaman *nominal*, *económica* y *secreta*. Las primeras se emplean en la votacion de las leyes, en lo general y en cada artículo en lo particular; las terceras para elegir algunas personas, y las segundas para los demas asuntos.

Algunas veces se hace la votacion por Estados, y en este caso se colocan en la mesa tantas ánforas cuantos son los Estados, y la diputacion de cada uno de ellos vota en la que lleva su nombre, haciéndose primero la computacion de cada ánfora y luego la general. Las discusiones sólo pueden suspenderse por-

que se levante la sesion, porque la Cámara acuerde dar preferencia á otro asunto de mayor gravedad ó urgencia ó porque se presente alguna proposicion suspensiva que sea tomada en consideracion inmediatamente, siendo de advertir que no se admite más de una sola proposicion suspensiva en cada dictámen.

En todos los cuerpos deliberativos se da acceso al público para que presencie los trabajos. Los espectadores deben presentarse sin armas, conservar respeto, guardar silencio y compostura y no hacer demostraciones de ningun género en pro ó en contra de los oradores.

El presidente tiene facultad de reprimir cualquiera desorden y si no lo logra puede levantar la sesion pública para continuarla en secreto.

Las fracciones A, B, C, D y E, son tambien en su mayor parte meramente reglamentarias y establecen el mecanismo de la expedicion de las leyes. Hallamos, sin embargo, entre sus prescripciones, la de que el proyecto aprobado por las dos Cámaras, en todo ó en parte, debe remitirse al Ejecutivo por si tuviere observaciones que hacerle. Si no hace uso de esa facultad, lo publicará inmediatamente con el carácter de ley. La fraccion C explica lo que se hace, si el proyecto de ley ó de decreto es desechado en todo ó en parte por el Ejecutivo.

Hemos dicho que las leyes deben ser detenidamente meditadas, y que para asumir su carácter propio deben expedirse de acuerdo con los preceptos constitucionales. Hemos dicho tambien que, en ciertos casos, lo que se llama una ley anticonstitucional puede dejar de producir sus efectos, mediante la decision, en cada caso particular que se reclame, de los Tribunales federales. Pero aunque hay este remedio eficaz contra esa clase de leyes, él no produce un resultado general, y en otros casos las leyes inconstitucionales no pueden ser reclamadas, porque no violan derechos particulares. De modo que el primer objeto de la importante facultad concedida al Ejecutivo de hacer ob-

servaciones á los proyectos de ley, es el de examinar si éstos no infringen algun precepto constitucional, ya sea referente á las garantías individuales, ya afecte la soberanía de los Estados, ó, en suma, ya pugne contra cualquier otro principio consignado en la Ley Suprema.

El segundo objeto es el de ver si el proyecto es necesario ó conveniente, para evitar, en caso contrario, la expedición de leyes inoportunas ó inútiles.

El Ejecutivo, que posee el mayor y más actual conocimiento de las necesidades y de los recursos del país, tiene por lo mismo una aptitud más práctica, digámoslo así, para juzgar si la ley satisface á su objeto, ó si no hay inconveniente de que sea ejecutada; no fuera á ser, en caso contrario, que resultase contraproducente.

El tercer objeto es conceder un remedio contra el precipitado é inconsiderado afán de legislar y contra toda disposición del legislativo, inadvertidamente aprobada, que estuviese en pugna con leyes anteriores.

Tal es la importancia de las observaciones hechas por el Ejecutivo á los proyectos de ley, las cuales deben estar profundamente estudiadas y escritas en lenguaje claro y decoroso para que hagan impresion en el ánimo de los diputados y senadores.

Puede suceder, empero, que el Gobierno se preocupe contra el proyecto, ó que una mira apasionada dicte las observaciones: el Congreso, abriendo entónces una nueva discusión, examinará las objeciones dirigidas contra su proyecto, exámen frío y lento que se hace en cada una de las Cámaras; y si en ambas es de nuevo aprobado por *mayoría absoluta* de votos, durante un segundo y más meditado estudio, el proyecto es ley ó decreto, y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Entre nosotros esta facultad del Ejecutivo no es un poder extraordinario, como el del *veto* en otros países; en donde, por lo ménos, se necesita para dejarlo ineficaz, el voto de los dos tercios de los individuos de cada Cámara.

No faltarán ocasiones en que sean las Cámaras las que se

preocupen en pro de sus proyectos, ya sea de buena fe ú obediendo al espíritu de partido, suscitado por una *camarilla*:¹ en este caso, el Ejecutivo debe ser el primero en dar el ejemplo de la sumisión á la ley, ejecutándola fielmente para que más resalte su inconveniencia. En cuanto á los particulares, si la ley viola alguna de sus garantías individuales, ó les perjudica en sus intereses porque invaden la soberanía de un Estado, si son federales, ó la esfera federal, si son del Estado, ya saben que tienen expedito en su favor el recurso de amparo.

Solamente en los casos de próroga de sesiones ó cuando el Congreso ejerza funciones de colegio electoral ó de jurado, no podrá el Ejecutivo hacer observaciones. La naturaleza misma de estos actos los hace exclusivos del Poder Legislativo, y los aparta de los peligros de inconstitucionalidad é invasión de facultades de que hemos hablado.

Tiene tambien el Ejecutivo intervencion en otra de las resoluciones del Congreso: cuando las Cámaras traten de trasladarse de un punto á otro, y no convengan en el tiempo, modo ó lugar. Una divergencia en opiniones en este particular, podria impedir el ejercicio de las importantes funciones legislativas, con perjuicio de los intereses del país, y es preciso obviar á todo trance este inconveniente: la decision del Ejecutivo, terminando la diferencia, es un remedio pronto y expedito.

Como la interpretacion, reforma ó derogacion de las leyes ó

1 La *Camariilla*, término inventado en España, designa en los países monárquicos al Consejo íntimo del rey, compuesto de cortesanos y aduladores, cuya influencia procede de intrigas y persigue fines aviesos. "La camarilla se reviste de distintos caracteres, segun sea el del monarca: si el rey es devoto, será camarilla de clérigos; si es libertino, lo será de concubinas; y si la persona que lleva el cetro es reina, se compondrá la camarilla de azafatas, ahijados y favoritos; si es un rey intrigante y avaro, la formarán aventureros y agiotistas."

En los países republicanos se da el nombre de *camarilla* á un grupo de politicastros que por su audacia influye en los asuntos públicos.

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 formación.

Por último, la fracción *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 legislación. Si durante el receso se presenta algun asunto grave y urgente, el Congreso se reúne en sesiones extraordinarias; pero la Constitución 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 atención 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 organización 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 origen de la consideración de que el poder de legislar tiene tanta importancia en el sistema político y afecta de tal modo la opinión 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

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 fracción *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 reúne 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 atención 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 origen 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 residían 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 (fracción 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 inva-

sion 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.

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

1º Que la fracción ó fracciones que pidan erigirse en Estado cuenten con una población 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 oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo Territorio se trate, sobre la conveniencia ó inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligados á dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación relativa.

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

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

6º Que la resolución 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 ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por los dos tercios de las Legislaturas de los demás 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 población ni los elementos bastantes para formar por sí sólo una entidad fede-

rativa, la Constitución 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 embrión de un Estado.

Pero ocurre objetar: si el Congreso constituyente al hacer la división territorial no designó más que un solo Territorio: si dentro de los límites de los Estados existentes, la Constitución no da facultad más que para formar nuevos Estados y no para designar nuevos Territorios, ¿no es evidente que la facultad contenida en la fracción segunda del artículo que estudiamos únicamente pudo referirse al Territorio de la Baja California? En consecuencia, bien podría decirse que el Congreso carece de facultad para crear nuevos Territorios, tomándolos de los Estados existentes. Pero además de que esa fracción supone la existencia de más de un Territorio, puesto que emplea la palabra en plural, debemos recordar que la Federación es una forma de Gobierno y que la creación 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 población bastante para constituirse en una nueva entidad federativa, entónces será el caso de erigirla en Territorio. Quedará sujeta á la Federación 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 opinión 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 jamás 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* anexión 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 Nación, y todo después de una guerra, esto ha *sido hecho*, sin el más ligero color de autoridad constitucional.¹

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

La fracción 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 división territorial² que, como hemos dicho, es una garantía del equilibrio federal.

Pero si las diferencias sobre límites entre los Estados tienen un carácter contencioso, el Poder Legislativo no podría 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 división de poderes consignado en el artículo 50. Por tal motivo, estos casos se dejan á la decisión de los tribunales federales, en la forma que veremos más adelante.

Fracción V.—Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

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 fracción V del 72, determinan como posible ese cambio de residencia, no sólo en el caso de la erección 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 Nación 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 resolución 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.

Fracción 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, designando rentas para cubrir sus atenciones locales.

DISTRITO FEDERAL.

Pero donde quiera que resida habitualmente el Gobierno Supremo de la Nación, 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 deshonoroso 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. N.º 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, mientras 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, mientras aquel, aunque abunde en elementos de existencia propia y tenga una densa poblacion, no cambiará jamas de carácter.



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 Tlalpam 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 Tlalpam, 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 orden 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 sería 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 Atzacapotzaleco.

cuarta, los ramos de hospitales, casas de asilo, Hospicio, cultos, instruccion pública, Consejo Superior de Salubridad, terrenos, parcialidades y estadística; quinta, los ramos de inspeccion general de policía, fuerza armada y de seguridad en el Distrito, resguardos diurno y nocturno, comisiones de seguridad, tranquilidad pública, reemplazos, administracion de justicia, armamento, extranjeros perniciosos, guardia nacional; sexta, de permisos; sétima, de archivo y una seccion de registro civil.

Como esta organizacion no está determinada por una ley, es variable á voluntad del gobernador. Y desde luego se observa que abraza y comprende ramos que no dependen de la administracion del gobierno local, sino del Ejecutivo federal; y que tal vez debieran atenderse por la autoridad política algunos otros ramos que no constan en los enumerados ántes, como correspondientes á cada una de las secciones del Gobierno del Distrito.

Subordinados á la autoridad de este funcionario, ejercen la que les corresponde los Prefectos de los cuatro distritos que forman el de México, y que como ántes se ha dicho, son los de Tacubaya, Atzacapotzalco, Tlálpam y Xochimilco. Las atribuciones de estos prefectos están expresas en el decreto de 25 de Marzo de 1862.

Le está subordinada tambien la Inspeccion general de policía que fué creada por ley de 20 de Marzo de 1861, que dispuso que el inspector tenga el mando de la fuerza armada del Distrito, así como de los resguardos diurno y nocturno. El inspector de policía, conforme á dicha ley, tiene las obligaciones siguientes:

Mantener el orden público en el Distrito Federal; vigilar la estricta observancia de las disposiciones de policía y buen gobierno en el Distrito, y principalmente en la capital de México; cuidar eficazmente de las propiedades; perseguir con toda actividad á los ladrones y malhechores; prestar auxilio á las autoridades políticas siempre que fuere necesario para la conservacion del orden ó la persecucion de malhechores; dar parte diariamente al Gobierno del Distrito y al Ministerio de Gober-

nacion de sus principales actos y del estado de los ramos que se le encomiendan: el inspector tendrá facultades de arrestar á los perturbadores del orden y á aquellos contra quienes haya indicios de delitos comunes, pero sometiendo á unos y á otros á los tribunales competentes en los términos que previene la ley; por infraccion de policía y por faltas de respeto á las autoridades, podrá imponer el Inspector general arrestos y multas correccionales, según la ley y conforme al artículo 21 de la Constitución.

AYUNTAMIENTOS.

Mr. Nordhoff, en su valiosa obra sobre "La Ciencia Política," se expresa en los siguientes términos acerca de este asunto, que no sabriamos explicar mejor, permitiéndonos tan sólo hacer referencias de sus ideas á lo que pasa entre nosotros:

"Una ciudad ó pueblo es la más pequeña subdivision política que conocemos.

"Cuando el pueblo de una ciudad, ó mejor dicho, cuando los habitantes de la demarcacion de una ciudad tienen que ocuparse de los asuntos propios de la localidad, encomiendan estas funciones á unos cuantos individuos de entre ellos, para que hagan todo lo que concierne á los intereses meramente locales. Esta representacion se llama Ayuntamiento. Las corporaciones ó asociaciones que la forman, se eligen para determinados y cortos períodos, y están dotadas de ciertas atribuciones que combinan perfectamente los beneficios que resultan del orden y de la disciplina, con la libertad de accion y de pensamiento que sólo pueden obtenerse en alto grado, cuando no está inmediata la autoridad de un poder superior.

"Las funciones peculiares de los Ayuntamientos forman sin duda parte del ejercicio de la soberanía; pero limitada á pocos objetos de un interes puramente local y ejercidas con toda independencia, lo que constituye la descentralizacion del poder

administrativo. Fúndase en que la prosperidad permanente de un pueblo sólo puede obtenerse por la igualdad y la justicia. En la centralización, la desigualdad corrompe al soberano y debilita y desmoraliza al súbdito, lo que es una injusticia, á la vez que una inconveniencia."

En nuestro sistema político, basado en una Federación de Estados, el pueblo ejerce la soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados en lo que toca á su régimen interior. Ahora bien; el ejercicio de la soberanía, en cuanto concierne á los intereses municipales, debe subdividirse entre las más pequeñas localidades, para que sus habitantes obtengan los beneficios del poder localizado.

De esta manera cada ciudadano tiene la oportunidad de llevar al debate sus propias inspiraciones, apoyándolas en el interés particular; y el interés particular de todos, es el interés general de la localidad.

"Debiera, pues, el pueblo, en las funciones municipales, obrar directamente y no por medio de delegados; y el parlamento democrático, así constituido, se ocuparía de los asuntos locales de la Municipalidad; y los caminos, las escuelas, la policía, la seguridad pública, podrían y deberían ser más eficaz y más económicamente manejados."

"Las reuniones municipales, han sido llamadas las almácigas ó semilleros del gobierno libre, porque en ellas aprende el pueblo el arte de gobernarse y, asimismo, en ellas se desarrolla el espíritu público, puesto que cada ciudadano puede ejercer una influencia directa sobre los asuntos que le son familiares; los hombres se adiestran en el debate y, lo que es más importante, se enseñan á someterse tranquilamente á las decisiones de la mayoría, cuando ésta resuelve en contra de sus propios deseos; por último, dividiendo el ejercicio de la soberanía, en los términos que hemos dicho, se aplica á las funciones públicas el principio de la división del trabajo, que forma aptitudes especiales y que hace marchar toda la máquina administrativa de tal mo-

do, que los ciudadanos no sienten su acción, sino en el movimiento que les toca inmediatamente."

El conjunto de esas reglas de descentralización referidas á una localidad en general, forma la institución que se llama *Municipio*.

La localidad determinada, circunscrita al ejercicio de la institución, compuesta de uno ó más pueblos con idénticas necesidades y aspiraciones, por razón del territorio, recibe el nombre de *Municipalidad*.

Y la autoridad, que bajo el sistema representativo, está encargada de cumplir los destinos de la Municipalidad es conocida con la denominación de *Ayuntamiento*.

Dedúcese de lo expuesto ántes por Mr. Nordhoff que los Ayuntamientos deben tener libertad de acción, dentro de la esfera limitada de sus atribuciones exclusivamente municipales, y que la libertad municipal no puede considerarse como un cuarto poder público, porque no tiene caracteres peculiares distintos de los que constituyen la autoridad soberana. El Ayuntamiento tiene á su cargo nada más que intereses vecinales, entre ellos la misión de proporcionar la enseñanza primaria. En este sentido es como decimos que deben tener libertad de acción. En mayor ó menor escala la poseen los Ayuntamientos en la República, pudiendo decirse, que el que se halla más sujeto á subordinación, es el de la ciudad de México, debiendo ser así por las razones que ántes hemos enunciado.¹

¹ Aunque las leyes vigentes que señalan las atribuciones de los Ayuntamientos del Distrito Federal, pertenecen en su mayor parte á la época colonial y otras son del centralismo, todavía vemos que, siguiendo las tradiciones de las leyes de España, el Ayuntamiento de la capital procede de elección popular y tiene cierta independencia, que algunas veces ha dado por resultado, que se ponga frente á frente del Gobierno: que en asuntos de importancia como es la instrucción pública, no vaya de acuerdo, ni en el plan ni en la designación de textos, con las escuelas que á su vez sostiene el Gobierno, y que en otras muchas decisiones, con tal que no ameriten un gasto de más de veinticinco pesos, aunque sean de trascendencia, el Ayuntamiento obre con absoluta libertad.

Encontramos detalladas la organizacion y las atribuciones de los Ayuntamientos del Distrito Federal en las ordenanzas de la ciudad de México, aprobadas por el Rey D. Felipe V en Cédula de Noviembre de 1728 y en la ley de 23 de Junio 1813, publicada bajo el régimen colonial; en las ordenanzas expedidas por el gobierno central en 1840 y 1841, en consonancia con la ley de 20 de Marzo de 1837 y en las ordenanzas de 1845. Estas disposiciones fueron alteradas bajo el último gobierno del General Santa Anna; pero el Gobierno emanado de la revolucion de Ayutla, las puso de nuevo en vigor por la ley de 20 de Octubre de 1855, suscrita por el eminente estadista C. Melchor Ocampo, Ministro de Relaciones del Presidente Alvarez.

La ley de 4 de Mayo de 1861 dispuso que el Ayuntamiento de México se componga de veinte regidores y dos síndicos ó procuradores; que presida el cabildo el primero de los regidores nombrados y que en las poblaciones foráneas, cuyo censo fuere de cuatro mil habitantes, haya tambien Ayuntamiento compuesto de siete regidores y un procurador. Dispuso tambien que la

Los americanos, de quienes hemos copiado nuestras instituciones, tienen organizado el Distrito Federal (Distrito de Colombia), de conformidad con las ideas que hemos manifestado á propósito de la ciudad que sirve de asiento á los poderes de la Unión.

Su ley orgánica sobre gobierno económico político del Distrito Federal, es la de 11 de Junio de 1878 que dispone: que todo el territorio que fué cedido por el Estado de Maryland al Congreso de los Estados Unidos para asiento permanente del Gobierno general, continuará siendo el Distrito de Colombia: que el Gobierno de dicho Distrito se compone de tres comisionados, nombrados por el Presidente de los Estados Unidos, con acuerdo y consentimiento del Senado; que esos comisionados ejercerán los poderes y autoridad que se les impone por esa ley; que uno de ellos será nombrado presidente cada año y que dos de ellos que han de ser de la clase civil, percibirán un sueldo de cinco mil pesos anuales, dando fianza de cincuenta mil pesos en garantía del buen desempeño de sus deberes; el tercero que será un oficial del Cuerpo de Ingenieros con grado de capitán por lo ménos, percibirá su sueldo militar. El período de duracion de los comisionados civiles es el de tres años, pero el primer nombrado despues de la expedicion de la ley duró un año, el segundo dos, y al terminar cada uno de esos períodos, los nuevamente nombrados gozaron y gozan del término de los tres años.

eleccion de Ayuntamientos fuese indirecta en primer grado, teniendo derecho á votar todos los ciudadanos que lo tienen en las elecciones generales, y que los Ayuntamientos se renueven cada año, instalándose el dia primero de Enero. La ley electoral vigente es la de 16 de Diciembre de 1862.

Para que haya *quorum* en el Ayuntamiento de México basta la concurrencia de cinco regidores (Ley de 6 de Noviembre de 1841), á fin de que, no por falta de número, dejen de tratarse los negocios municipales.

Amplia es la materia administrativa de los ayuntamientos, y seria sumamente difuso hacer siquiera un extracto de los bandos de policía y reglamentos de toda especie que establecen la economía de las funciones municipales.¹

TERRITORIOS.

Las leyes que hemos citado se aplican en lo conducente al Territorio de la Baja California, y la materia de dotacion de fondos se encuentra en la ley de 16 de Diciembre de 1872. La ley de 14 de Diciembre de 1887 divide el Territorio en dos distritos políticos, el del Sur y el del Norte, cada uno con un jefe político.

En cuanto al Territorio de Tepic se han expedido para su organizacion las leyes siguientes:

1º Decreto de 3 de Junio de 1885, aprobando las disposiciones dictadas por el Ejecutivo Federal en los ramos de Justicia, Gobernacion y Hacienda, para proveer al servicio público del Territorio, autorizándose el gasto correspondiente por todo el tiempo comprendido del 12 de Diciembre de 1884 en que fué

¹ Podemos remitir á quienes deseen conocer todas esas piezas á la coleccion de leyes y disposiciones gubernativas, municipales y de policía, vigentes en el Distrito Federal, formada por acuerdo del C. Gobernador Lic. Carlos Rivas y publicada bajo la direccion del Secretario de Gobierno Lic. Nicolás Islas y Bustamante.

erigido el Territorio, hasta el 30 Junio de 1885, término del año fiscal.

2ª La ley de 3 de Junio de 1885 organizando la administración pública del Territorio, declarando vigentes en todos los ramos del servicio público, los Códigos, leyes y reglamentos que rigen en el Distrito Federal y Territorio de la Baja California, con excepción del Jurado.

3ª La ley de 12 de Junio del mismo año, sobre procedimientos judiciales del ramo penal.

4ª Decreto de 20 de Junio del mismo año, fijando el derecho de consumo sobre efectos extranjeros.

5ª Decreto de 11 de Setiembre del mismo año, declarando vigente para el Territorio la ley de derecho de portazgo del Distrito Federal.

6ª Decreto de 6 de Julio del mismo año, señalando los días en que deben comenzar á regir en el Territorio las leyes sobre contribuciones.

7ª La ley de 17 de Julio del mismo año sobre el presupuesto de egresos para el Territorio.

8ª La ley de 15 de Diciembre del repetido año, estableciendo un Juzgado de Distrito en la ciudad de Tepic con jurisdicción en el Territorio del mismo nombre, sujeto al Tribunal de Circuito de Guadalajara. Señala además la planta del Juzgado.

9ª Ley de 20 de Abril de 1886 sobre organización del Notariado, y su Reglamento de 2 de Junio siguiente.

10ª Ley de 18 de Mayo del propio año, fijando el número de diputados que deben elegirse en el Territorio.

11ª Decreto de 10 de Junio del mismo año, señalando el derecho de portazgo para el año fiscal de 1886 á 1887.

La administración de justicia en el Distrito Federal y Territorios se compone de Tribunales superiores, de los jurados de hecho, de jueces de lo civil y de lo criminal (juez de 1ª instancia), jueces correccionales, jueces menores y jueces de paz, á los que están adscritos, el Procurador de Justicia con sus agentes

(Ministerio Público), y los defensores de oficio. ¹ La ley de 15 de Setiembre de 1880, y el Reglamento del Tribunal Superior marcan la organización de los tribunales; la elección de su personal se hace conforme á la ley de 20 de Noviembre de 1882.

La ley de 16 de Diciembre de 1887 sobre administración de justicia en los dos Territorios, y sobre división jurisdiccional del de Tepic.

El Gobierno, teniendo presente que los Territorios están llamados forzosamente á elevarse á la categoría de Estados, ha sido solícito en su organización, fomentando el desarrollo de sus elementos, y abriendo caminos para la inmigración, á fin de que cuanto ántes entren á ocupar su puesto en la fraternidad de los Estados.

El nombramiento de las autoridades debe hacerse allí popularmente, en todo de acuerdo con la fracción VI que estudiamos, porque de esta manera se les habitúa á las prácticas que habrán de seguir más tarde en su vida política.

Fracción VII.—Para aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, é imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

En diversas partes de este libro nos ocupamos del presupuesto y del derecho de imponer contribuciones para cubrirlo. Debemos recordar, que esa facultad de decretar impuestos y de hacerlos efectivos no es arbitraria. Procede en primer lugar de la obligación que tiene todo mexicano de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y municipio en que resida, de la manera *proporcional* y *equitativa* que dispongan las leyes. Respecto de los extranjeros procede también de igual obligación para contribuir á los gastos públicos, bajo los mismos principios de equidad y proporcionalidad consignados

¹ Ténganse presentes las diferencias, respecto de los Territorios según las leyes citadas.

en el precepto anterior, en virtud de que los extranjeros se equiparan á los mexicanos en el goce de los derechos del hombre y tienen igual título á las garantías que los aseguran.

Y como para que sean prácticos esos caracteres del impuesto, hay que atender al objeto para que están destinados los productos fiscales, siendo este objeto cubrir los gastos del presupuesto, es claro que las contribuciones nunca deben exceder de la suma que baste á llenar los gastos, ora sea de la Federación, ora del Estado, ora por último del municipio. Esta suma debe repartirse proporcional y equitativamente entre los habitantes de la Nación, teniendo por base la escala de las fortunas. De estas consideraciones se deduce que el impuesto personal —*la capitation*, cuando no hace referencia á las fortunas, es contraria á los principios de la Constitución, porque no tiene aquella base, no es proporcional, no es equitativa.

Más adelante veremos que es facultad exclusiva de la Cámara de diputados la aprobación del presupuesto anual de egresos, y que en su seno comience la discusión sobre la iniciativa de las contribuciones que hayan de cubrirlo. En la aprobación del presupuesto de ingresos interviene la Cámara de senadores, interesado como debe estarlo el elemento federativo en que haya una justa repartición de los impuestos en todos los Estados, y en que el Gobierno general no impida á aquellos, siquiera sea indirectamente, la facultad, ó mejor dicho, la posibilidad de gravar artículos que ya lo estuviesen demasiado por la Federación.

La facultad de imponer contribuciones es un atributo de la soberanía. Es por lo tanto ilimitada, dentro de su objeto de satisfacer las necesidades de la sociedad, que pueden ser mayores ó menores. El pueblo, sin embargo, al darse su Constitución y al encomendar á los representantes el ejercicio de la soberanía, puede imponer á éstos los límites que le dicte su discreción: así vemos que en el artículo que está á nuestro estudio, limita respecto del legislativo federal el poder del impuesto, á lo que baste á cubrir el presupuesto de egresos, y respecto de los Estados,

á no decretar derechos de importación, de exportación ó tonelaje, ni otro alguno de puerto, sin consentimiento del Congreso de la Unión; y de una manera absoluta les está prohibido emitir papel moneda y sellado y acuñar moneda.

La palabra contribución, en un sentido general, significa la cuota con que los ciudadanos concurren para los gastos públicos. Esas cuotas se llaman impuestos, derechos, alcabalas, según la manera de cobrarse ó los objetos sobre que recaen; así la cuota que pagan los propietarios en razón de sus fincas, se llama impuesto; la que pagan los comerciantes en razón de sus mercancías, se llaman derechos, y si se refieren á la extracción de esas mercancías de los centros productores, á su tránsito de una á otra localidad ó á su consumo, se llaman alcabalas.

Del diverso modo de obrar el impuesto, nace la división de impuestos *directos é indirectos*.

Se llama impuesto directo el que se causa en períodos fijos y determinados, y consiste en una cuota igual. Indirecto el que se causa en el momento de la transacción mercantil ó de cualquiera clase, y su cuota, es en razón de la cuantía que importa la operación practicada.

En ambos casos, el impuesto debe tener por base, como hemos dicho, la escala de las fortunas, y debe ser general, es decir, comprender á todos los individuos que tengan bienes raíces, una profesión, una renta ó que celebren aquellas transacciones.

Para conseguir la justa y equitativa proporcionalidad se necesitan: en la contribución predial, el catastro,¹ que es el dato estadístico de la ubicación y valor de las propiedades rústicas y urbanas; en la contribución personal sobre profesiones ó rentas, el censo de los habitantes, y en los impuestos indirectos una tarifa ó una asignación al tanto por ciento.

Para toda clase de impuestos, y á fin de practicar el catastro, la cuotización ó la tarifa, se emplea el conocimiento pericial; y la

¹ La ley de 31 de Mayo de 1882 facultó al Gobierno para la formación del catastro de la República.

ley concede á los interesados el derecho de hacer reclamaciones en un tiempo en ella señalado. Trascorrido ese tiempo, los causantes sólo deberán tener el derecho de reclamar en cada caso sobre la liquidacion que se les haga ó sobre la vigencia de la ley que impone la contribucion. Estas reclamaciones se hacen ante los jueces de hacienda respectivos, y sólo cuando se ataque el impuesto por no ser proporcional ó equitativo, podrá ocurrirse á la justicia federal en la via de amparo.

La Constitucion prohíbe que las multas sean excesivas; mas respecto de las contribuciones solamente establece que sean proporcionales y equitativas, y da poder al Legislativo para que las decrete en cuanto basten á cubrir el presupuesto de egresos. Se sigue de aquí que la justicia federal no puede declarar que tal ó cual impuesto es gravoso, si recae sobre todos los habitantes, en razon de la escala de las fortunas y no excede de las necesidades del presupuesto; pues la calificacion de esas necesidades sólo incumbe al Legislativo. Cuando el Congreso decreta un impuesto, lo más que puede examinar la justicia federal (en el caso de un juicio de amparo), es si se ha fijado la misma proporcion en todos los Estados de la República, pues que en esta vista, la uniformidad es netamente constitucional.

Hemos venido hablando hasta aquí del derecho de la Federacion de decretar impuestos: en su lugar oportuno veremos las limitaciones que nuestra ley fundamental pone á los Estados en esta materia: pero nos parece conveniente hablar desde ahora de algunas otras limitaciones que implícitamente les están fijadas, fundadas en la naturaleza de nuestro sistema político.

No hay duda de que los Estados pueden ejercer su poder de decretar impuestos sobre la propiedad y las personas,—representando éstas un capital—dentro de sus respectivos límites; pero no pueden ejercer esa facultad, interviniendo en los intereses de la República en su aspecto de Federacion; es decir, no pueden gravar con ninguna contribucion los bienes nacionales, ni decretar un impuesto sobre los sueldos de los empleados federales residentes en el Estado, porque esto seria modificar el

presupuesto federal; tampoco gravar los capitales de los Bancos de la Nacion, ni las acciones de ferrocarriles, ni concesion alguna que importe la existencia de un capital que esté bajo el amparo de leyes federales. En suma, todos los medios empleados por la Nacion en sus legítimas funciones, están fuera del alcance del poder del Estado para gravarlos por medio del impuesto.

Como la obligacion del mexicano en materia de impuestos incluye la de pagar los de la Federacion, los del Estado y los del Municipio, pudiera creerse que los habitantes de la Nacion están sujetos á un gravoso recargo de contribuciones, unas decretadas por el Gobierno general y otras por las Legislaturas de los Estados: ya hemos dicho que toca al Senado velar porque el impuesto de la Federacion no recaiga sobre los mismos objetos gravados por el Estado ó para que no los grave extraordinariamente. La ley deja á los Estados el impuesto sobre su propiedad raíz, las contribuciones personales de sus habitantes y el derecho de consumo, es decir, el impuesto directo ó indirecto sobre sus elementos de riqueza, sin más gravámen en favor del Erario nacional que la pequeña parte adicional conforme á la ley que fija la renta del Timbre.

Las demas rentas, servicios y aprovechamientos de que puede disponer el Gobierno, se especifican cada año en el presupuesto de ingresos. Los bienes propios de la Federacion, como sirviendo inmediata y directamente á la institucion, se hallan determinados actualmente en la ley de 29 de Mayo de 1868, y son los siguientes:

Los castillos y fortalezas, las ciudadelas, almacenes y maestranzas, casas de correo y de moneda, y los demas edificios de propiedad nacional; las islas, playas, puertos, ensenadas, bahías, lagunas y rios; los buques de guerra, guardacostas, trasportes y demas embarcaciones; acciones de Bancos, caminos de fierro ó de cualquiera otra empresa.

Las lagunas y rios navegables, interiores y encuadrados en el territorio de un Estado, son propiedad de la Federacion, como lo son los lagos y rios no navegables que tienen ó llevan sus

aguas entre dos ó más Estados. No debe olvidarse que esta clase de bienes son los llamados por el derecho civil de *uso comun*, cuya reglamentacion ó de cuya disposicion sólo le toca determinar al Estado, tomando esta palabra en el sentido de Nacion.

El progreso material del país tiene que despertar constantemente nuevos elementos de riqueza nacional que puedan y deban servir al uso comun. Por eso las leyes de clasificacion de rentas han variado y tienen que seguir variando entre nosotros. "La clasificacion de rentas no puede ser un punto constitucional," decia el Sr. Ocampo en el Congreso constituyente.

Fracción VIII.—Para dar bases, bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nacion; para aprobar esos mismos empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

El empréstito es para una nacion lo que es el préstamo entre los particulares; una obligacion por la que se recibe cierta cantidad de dinero, con pacto de reembolsarla en un plazo determinado.

A veces las naciones tienen que impender gastos extraordinarios ó imprevistos que no bastan á cubrirse con las contribuciones, y entónces ocurren á celebrar un empréstito que se lo proporcione. Esta facultad parece indispensable á la soberanía y existencia de un Gobierno nacional y está íntimamente relacionada con la de decretar impuestos; por esto toca al Poder Legislativo aprobar los empréstitos, como corresponde al Ejecutivo la facultad de celebrarlos, por ser ésta una funcion administrativa.

Si hay prestamistas, ya sea en el extranjero ó en el interior del país, entónces la operacion se hace sobre el crédito nacional, que no es ni puede significar otra cosa que lo que significa el crédito entre los particulares, es decir, la confianza que se tiene en la honradez y la solvencia del deudor.

Si la Nacion no inspira esa confianza por una ú otra causa ó

por ambas reunidas, suple la falta de crédito por medio de préstamos forzosos ó anticipos de contribuciones.

De todos modos, en el lenguaje vulgar se dice que esos empréstitos obran sobre el crédito de la Nacion. Y si la buena reputacion de un particular consiste en que tenga crédito y sepa respetarlo, con mayoría de razon, una sociedad política será más respetable é inspirará mayor confianza si goza de crédito, es decir, si paga sus deudas y no pide prestado más de lo que pueda pagar.

Se infiere de aquí que los ciudadanos todos están interesados, por su propia reputacion privada, en que la nacion de que son miembros goce de crédito. Como el acto de contraer una deuda produce obligaciones y derechos, es decir, una relacion jurídica, el empréstito debe ser materia de una ley; mas como quiera que es imposible que el Congreso mismo contrate las deudas y pacte con los acreedores, la ejecucion de este importante asunto se encomienda en todos los países al Poder Ejecutivo, bajo las bases que acuerden las Cámaras legislativas. Esto es lo que dispone nuestro artículo; pero la facultad concedida al Ejecutivo es limitada, supuesto que ningún empréstito tendrá fuerza de contrato ni será considerado como ley, sino previa aprobacion del Congreso, con cuyo acto ejerce este poder su autoridad legislativa.

El artículo que estudiamos faculta tambien al Congreso para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

Hemos indicado que la deuda de la Nacion puede ser interior ó exterior, y dijimos que puede provenir de empréstitos ó préstamos forzosos. Dirémos ahora que á estas causas deben agregarse las reclamaciones hechas por los nacionales á su propio Gobierno, en virtud de perjuicios recibidos en las revoluciones ó en una guerra extranjera, por sueldos ó pensiones que se quedan á deber, ó por cualquier otro motivo: ó bien por reclamaciones de súbditos extranjeros que provengan de las mismas ó parecidas causas. Estas últimas pueden hacerse en el terreno de la diplomacia, y entónces se arreglan en un tratado

con aprobacion de la Cámara de Senadores: pueden hacerse administrativamente, y en ese caso, dada la resolucion por el Ejecutivo, éste las somete á la aprobacion del Congreso, para que si las toma en consideracion, las mande pagar, incluyendo la partida respectiva en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal que corresponda; por último, las reclamaciones pueden hacerse en el terreno judicial, y en caso de que los tribunales fallen en favor del reclamante, no pueden despachar mandamientos de ejecucion, ni dictar providencias de embargo contra los caudales ó rentas públicas. El Gobierno hará el pago si cabe en el presupuesto, ó si nó, dará cuenta al Congreso para que obre en el sentido de que habla el artículo, por ser facultad suya que le corresponde constitucionalmente. Así lo dispone la ley de 17 de Abril de 1850.¹

Así pues, cuando los acreedores de la Nacion son sus mismos ciudadanos, la deuda es interior; cuando los acreedores son extranjeros, la deuda es exterior.

Si la deuda no está liquidada, se llama *deuda flotante*; si ha sido traída á la liquidacion, expidiéndose á los acreedores los bonos, es decir, los certificados de adeudo respectivo, entónces se dice que la deuda es *consolidada*, y el acto por medio del cual, de flotante se convierte en consolidada, se llama *conversion*.

La deuda puede causar interes ó ser reconocida sin esa circunstancia. El primer medio es el más equitativo, pues ya que los interesados se ven privados de un capital que pudiera estar empleado en operaciones productivas, es justo que al ménos obtengan un premio que compense sus pérdidas. Por otra parte, cuando las naciones se hallan en imposibilidad de pagar las deudas, por el reembolso en los particulares, del capital que las forma, deben satisfacer el interes convencional para dar una muestra de que buscan el elemento del crédito, siquiera sea en la parte moral que descansa en la honradez y buena fe en el cumplimiento de los compromisos.

¹ Véase Vallarta. Cuestiones Constitucionales. Tomo I, páginas 285 á 307.

Deben, sin embargo, las naciones hacer toda clase de sacrificios para amortizar por completo sus deudas é inspirar así un crédito absoluto; pues la historia nos demuestra que los países que gozan de esa buena reputacion, son los que más han visto abrirse en su seno los veneros de la prosperidad pública.

Ha sido un error económico el de algunos publicistas, y lo fué entre nosotros de fatales consecuencias en los primeros dias de nuestra Independencia, la creencia de que una nacion tiene más *crédito* mientras más debe. Esto probaria á lo más que gozaba del crédito cuando contrajo las deudas, pero no que lo posea cuando está adeudada y no paga.

Hechas estas reflexiones, dirémos que solamente el Congreso tiene la facultad de reconocer la deuda y la de mandarla pagar, porque ambos actos que ven al porvenir, importan una funcion legislativa que crea derechos é impone obligaciones; y que una nacion que disfruta de paz, ó que, aunque sufra las calamidades de la guerra y tenga un presupuesto de ingresos que baste á llenar las necesidades de esa emergencia, no debe recurrir á los empréstitos.

La ley que rige la materia de este artículo es la de 14 de Junio de 1883, en virtud de la cual se expidieron en 22 de Junio de 1885 las tres siguientes: 1ª sobre consolidacion y conversion de la deuda nacional; 2ª sobre que todo pago de impuestos se haga en efectivo, sobre consolidacion de la deuda flotante contraída de 1º de Julio de 1882 á 30 de Junio de 1885, y sobre emision de bonos del tesoro; y 3ª sobre reduccion de sueldos y gastos públicos.

Fraccion 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.

Este artículo tiene dos partes, y nos ocuparemos separadamente de cada una de ellas.

Si el Arancel de Aduanas marítimas y fronterizas no contu-

viese más que la tarifa que grava con cuotas determinadas la importación de efectos extranjeros: no siendo esas cuotas más que un impuesto, parecería redundante esa facultad por estar ya contenida en la fracción VII; pero el Arancel tiene un objeto más elevado, al mismo tiempo que establece un procedimiento especial para los juicios de contrabando y los que versan sobre suplantación en cantidad ó calidad de las mercancías importadas.

Esa ley reglamenta el comercio extranjero, influye directamente en el progreso de la marina nacional mercante é indirectamente en las operaciones de la armada, y adoptando ó apartándose de las ideas sobre libre cambio, según parezca conveniente, alienta el comercio interior, protegiendo los ramos de la riqueza nacional.

Conceder expresamente al Congreso de la Union la facultad de regular el comercio, que es parte del objeto de los aranceles, es confiar al Poder Legislativo Federal el cuidado de uno de los más grandes intereses de la Nación, como es el comercio entre ella y las demás naciones, no sólo como fuente de riqueza sino, lo que es más importante todavía, como la facilidad ó el medio de comunicación entre todos los habitantes de la tierra, la difusión de las ideas, y, en consecuencia, el comercio intelectual, el progreso de las ciencias y la conservación de la paz con los demás pueblos.

Si esta facultad no se concediera expresamente al Congreso general, podrían asumirla los Estados, y fácilmente se comprende que los celos entre unos y otros; la ambición, que sería eficaz por parte de los más poderosos; las intrigas de los más débiles, podrían causar tal confusión de disposiciones, que harían difícil, si nó imposible, el comercio: fuera de que los Estados fronterizos ó los que se hallan sobre el litoral de nuestras costas quedarían privilegiados con perjuicio de los del Interior. No hay para qué insistir en el desorden y la ruina que esto ocasionaría al país.

Por otra parte, las leyes que rigen el comercio son de suyo

variables, dando á veces la preeminencia á una nación, á veces á otra, creando luego la necesidad de que una tercera busque el justo equilibrio entre aquellas, ya sea por medio de derechos diferenciales, ya por un tratado, ú ocurriendo á cualquier otro medio que influya en la variación ó reforma del Arancel. El comercio, en este sentido, es un acto rigurosamente internacional, y corresponde, en consecuencia, al Gobierno Supremo de la Nación en sus tres departamentos: al Legislativo, porque él establece las reglas á que deba sujetarse el comercio; al Ejecutivo, para seguir y estudiar las evoluciones mercantiles en su relación con los demás pueblos, y para ejecutar las leyes que lo regulan, en la esfera administrativa; y al Judicial, para resolver las controversias entre los comerciantes y el erario, ó para reprimir y castigar el contrabando, la defraudación y las contravenciones determinadas por la ley.

De estas consideraciones resulta que el Arancel ó sea la Ordenanza de Aduanas marítimas y fronterizas varíe con frecuencia, no sólo en cuanto á la tarifa para la imposición de derechos, sino en sus demás disposiciones, inclusive la materia de procedimientos judiciales.

La actual Ordenanza es la de 1º de Marzo de 1887.

La segunda parte de la fracción que estudiamos tiene por objeto impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado á Estado se establezcan restricciones onerosas.

Cabe en el carácter de las entidades federativas la facultad de reglamentar su comercio interior con las limitaciones que expresan la fracción X del artículo 72, el artículo 124, fracción III del artículo 3º y la I del artículo 112 de la Constitución.

Por numerosas que parezcan estas restricciones, que todas se refieren al comercio extranjero y al de Estado á Estado, ó mejor dicho al comercio nacional interior, se deja siempre á cada localidad federativa la facultad de facilitar el comercio que le es exclusivo; así es, que pueden expedir leyes protectoras, dentro de sus límites; gravar ó declarar libres de impuesto las mercancías que formen ese comercio y dictar todas las demás

disposiciones que afecten su comercio propio, la riqueza de cada Estado, ya sea que esa riqueza consista en mercancías que puedan exportarse ó en mercancías importadas: en el primer caso, si el impuesto no recae sobre el hecho mismo de la exportación; en el segundo, si la riqueza importada se ha incorporado ya á la riqueza general del lugar.

Las palabras mismas que emplea la fracción indican que la ley fundamental reconoce la facultad que tienen los Estados de regular su comercio propio por medio de leyes fiscales, pues tal es el efecto que produce la facultad de decretar contribuciones, con la sola taxativa de que los impuestos no constituyan una restricción onerosa al comercio de Estado á Estado.¹

El fin que se propone esta parte del artículo, es evitar de una manera eficaz, que los Estados graven los productos de los otros con derechos más altos que á los suyos propios, que establezcan prohibiciones, que cobren derechos de simple tránsito á las mercancías y que se hagan una guerra de impuestos tan funesta para los pueblos, como la que se hace con las armas.² Se trata de evitar también, que los Estados graven extraordinariamente, pero de una manera especial, los efectos extranjeros, aunque ya estén incorporados á la riqueza local, porque este sería un sistema indirecto de prohibiciones que influiría en la marcha y regulación del comercio extranjero.

El Gobierno general, para impedir las restricciones onerosas en el gobierno de Estado á Estado, es decir, en el comercio interior de la Nación, expidió la ley de 19 de Noviembre de 1867, suprimiendo en toda la República el impuesto conocido con el nombre de *peajes*, ya fuese decretado por la Federación ó por los Estados.

La ley de 2 de Mayo de 1868 declaró que ningún Estado podría cobrar derechos por el simple tránsito de mercancías, ni imponer, bajo ninguna denominación, á los frutos de otros Es-

¹ Vallarta. Cuestiones Constitucionales. Tomo II, páginas 118-119.

² Discurso del Sr. Mata en la discusión del proyecto de Constitución. Zarco, Historia del Congreso. Tomo II, página 410.

tados, mayores contribuciones que las que exigía á los suyos propios.

Por último, la reforma del artículo 124 vino á señalar también las bases generales para impedir las restricciones onerosas de que hemos estado hablando.

Variables, como en nuestro concepto deben ser los aranceles sobre el comercio extranjero, esas leyes, sin embargo, han declarado siempre entre nosotros, que los Estados Unidos Mexicanos tienen abiertos sus puertos de altura y sus aduanas fronterizas al comercio de todas las naciones, y que no hay en la República prohibición para importar efectos extranjeros, con la sola excepción de los de guerra que podrá ser prohibida temporalmente por el Ejecutivo de la Unión.

Fracción X.—Para establecer las bases generales de la legislación mercantil.

Idem reformada.¹—Para expedir códigos obligatorios en toda la República, de Minería y Comercio, comprendiendo en este último, las instituciones bancarias.

Poco tenemos que agregar en la explicación de esta fracción, á lo dicho al ocuparnos de la anterior, relativamente á la facultad del Congreso federal para dictar leyes sobre el comercio interior de toda la República y sobre el comercio extranjero.

La fracción, como estaba redactada ántes, era demasiado vaga: el Congreso general no había podido expedir la ley, estableciendo esas bases generales, por temor de vulnerar ó restringir la soberanía de los Estados, á quienes entonces correspondía exclusivamente, el desarrollo de la legislación mercantil; los Estados, á su vez, no podían expedir códigos de comercio, esperando las bases generales prometidas por la Constitución. Existía un serio inconveniente con el hecho de que sobre la misma

¹ Reforma de 14 de Diciembre de 1883.

materia tuviesen competencia los poderes legislativos de la Federación y de los Estados.

Así es que por mucho tiempo vimos el absurdo de que, á pesar de los progresos del comercio en su parte moral y material, todavía estuvieran vigentes entre nosotros las Ordenanzas de Bilbao, publicadas en el año de 1737 con algunas modificaciones de fechas posteriores.

La novedad de la reforma consistió en facultar al legislativo federal para expedir el Código de Minería y para comprender en el de Comercio las instituciones bancarias. Vamos á buscar las razones que en esta parte fundan la reforma.

Necesaria relacion tienen las instituciones bancarias con el comercio en general: un Banco es un establecimiento que facilita los préstamos á los particulares; si presta dinero con interes, este interes es moderado, y el Banco muchas veces paga, á su vez, réditos por las sumas que se le confían para la explotación. Aun el simple depósito que se hace en los Bancos es una operación que produce en el que ha depositado, la confianza que lo hace digno del crédito. Por medio del ejercicio de los Bancos, un mismo capital puede servir á diversas personas, como instrumento del trabajo; y esta sola consideración basta para comprender toda la influencia que esos establecimientos tienen en las operaciones mercantiles y su estrecha conexión con ellas. El dinero prestado por los Bancos no es más que un instrumento del trabajo, por virtud de cuya actividad, aquella suma se convierte en un capital, si el trabajo y el capital son los elementos del crédito; y en consecuencia, es claro que los Bancos son también instituciones de crédito.

Lo que hemos dicho, se refiere á los particulares en sus operaciones con los Bancos, y esto sólo demostraría que las ventajas obtenidas en esas operaciones son mayores, si se refieren al comercio extranjero, así como la falta de cumplimiento de los comerciantes en sus operaciones de crédito, produciendo las quiebras, son causa bastante para perjudicar al comercio extranjero, mucho más que al que se hace en el interior. En conse-

cuencia, nadie podrá poner en duda la justa competencia del gobierno general de legislar sobre la materia de las instituciones bancarias.

Además de recibir moneda en depósito y de prestarla bajo seguridades, los Bancos emiten títulos ó letras que se llaman *billetes de banco*.

Como los *billetes de banco* son un medio de cambio, y están autorizados por el gobierno para circular en todo el país, hasta cierto punto el comercio está obligado á recibirlos facilitando así sus operaciones, porque si bien el billete de banco no es moneda, sino una simple promesa de pago en moneda hecha por el Banco, la facilidad de transporte á grandes distancias y la mayor seguridad en su conducción, hacen del billete de banco un instrumento ventajoso para el comercio interior y para el comercio extranjero.

Y como por otra parte los billetes de banco no pueden declararse de circulación forzosa, porque no son moneda, necesitan de una garantía general que inspire confianza en el comercio interior y en el extranjero. Un poderoso factor para producir esta confianza es una legislación uniforme que de ninguna manera se produciría, si fuese de la competencia de los Estados; ménos todavía en el extranjero, en donde no se conoce ó no hay para qué conocer la existencia de las entidades federativas.

Resulta de lo expuesto que está perfectamente fundada la reforma constitucional, relativamente á las instituciones bancarias, como formando parte del Código de Comercio.¹

La reforma de la fracción autoriza también al Congreso gene-

¹ El Código de Comercio expedido el 20 de Abril de 1884 rige hoy en toda la República, regulando el comercio interior y exterior de México: el título XIII del Libro II se ocupa de los Bancos, y el Libro VI, de los juicios mercantiles. Por decreto de 11 de Diciembre de 1885, se reformó el artículo 7 del capítulo III, título II, Libro I del expresado Código; y en 20 de Diciembre del mismo año se expidió nuevo reglamento del registro de comercio, derogando el de 20 de Junio de 1884.

En la actualidad, el Gobierno está autorizado para reformar el Código de Comercio.

ral para expedir el Código de Minería, obligatorio en toda la República.

Antes de que se llevase á cabo esta importante adición constitucional, los Estados tenían facultad de expedir ley sobre minería, supuesto que, no estando expresamente concedida esta atribución á los funcionarios federales, era de entenderse que estaba reservada á los Estados.¹

En virtud de dicha facultad, los Estados expidieron algunas leyes, reglamentando la minería; pero puede decirse que en todos ellos estaban vigentes las Ordenanzas decretadas para la Nueva España por el rey Carlos III en 22 de Mayo de 1783.

Conforme á esa ley, la propiedad de las minas correspondía á la Corona; y el monarca, sin separarlas de su Real Patrimonio, las concedía á sus vasallos en propiedad y posesion, de tal manera que podían venderlas, permutarlas, arrendarlas, donarlas, dejarlas en testamento por herencia ó manda, ó de cualquiera otra manera enajenar el derecho que en ellas les perteneciera, en los mismos términos que lo poseyesen, y en personas que pudieran adquirirlo (artículos 1 y 2 del título V, Ordenanzas de Minería).

Los bienes de la Corona no eran el patrimonio privado del rey, sino el patrimonio del Estado, inalienables por su naturaleza y de los que el rey no podía disponer, sino en utilidad del reino y con arreglo á las leyes. A esta clase de bienes pertenecían las minas y así es como se explican los conceptos que hemos copiado.

Esa propiedad de la Corona, entendida como acabamos de decir, es lo que en otra parte de este libro hemos llamado dominio eminente.

Ahora bien, toda Nación posee en virtud de la soberanía el dominio eminente en su territorio.

Cuando México ha estado regido por instituciones centrales, el dominio eminente ha correspondido á la Nación entera: cuan-

¹ Artículo 117 de la Constitución.

do el régimen es el del sistema federal, ese dominio, en general, reside también en la Nación entera: corresponde á los Estados, sólo en aquellos puntos que tienen exacta conexión con el régimen interior que les pertenece, conforme á las prescripciones constitucionales.

Si nuestras entidades federativas hubiesen sido desde ántes, Estados soberanos, independientes los unos de los otros; como la soberanía es inalienable y como por su naturaleza son inalienables también los objetos en que se ejerce el dominio eminente, es claro que un pacto federativo no podría consignar ni ménos imponer á los Estados la pérdida de todo ó parte de la propiedad que constituye el dominio eminente. Sólo bajo este concepto podríamos decir que los Estados mexicanos, al hacerse independientes de España, se habían sustituido á la Corona, en el ejercicio del dominio eminente en el territorio de cada uno.

Pero por una parte, la historia nos demuestra que la Nación mexicana, como un solo pueblo, fué la que se hizo independiente de la madre patria, y por otra, que la Federación entre nosotros es sólo una forma de gobierno, es la división del trabajo aplicada al ejercicio de la soberanía; ó en otros términos, que la Constitución sólo ha reservado á los Estados las facultades que no ha creído conveniente conceder de una manera expresa á los funcionarios federales.

Traída lógica y constitucionalmente á este terreno la cuestión sobre la reforma de que nos ocupamos, veamos ahora si es conveniente que nuestro pacto federativo reserve la propiedad de las minas, es decir, esta parte del dominio eminente á los Estados, ó debe conceder expresa facultad sobre ellas á los funcionarios de la Federación.

Si México se hallase en la situación de los Estados Unidos, en donde, los metales preciosos apenas bastan para el consumo interior y no se producen sino en reducido número de Estados, es evidente que no habría inconveniente en que la legislación sobre minas se reservase á los Estados mineros, porque, cualesquiera que fuesen las diversas disposiciones que dictasen, aun

llegando á ser opuestas, no afectarían al comercio extranjero y afectarían muy poco al comercio interior.

Pero en México puede decirse que todos los Estados de la Federación son mineros; y la circunstancia de hallarse unos en el litoral del Atlántico, otros en el del Pacífico, y no pocos en el interior del país, hace temer una lucha encarnizada de leyes protectoras entre todos ellos, que podría acarrear la ruina en el comercio interior y serías complicaciones por virtud del comercio extranjero.

Si á esto se agrega que la mayor parte del producto de nuestras minas se destina á la exportación y es uno de los más poderosos elementos de nuestro comercio con el extranjero, se tendrá la demostración de que es conveniente en alto grado buscar una legislación uniforme para la explotación de los metales preciosos. Esa legislación debe por lo tanto corresponder al Congreso de la Unión.

Algunos han sostenido que la propiedad minera es una consecuencia de la propiedad que se tiene en la superficie del terreno en que aquellas se encuentran. Esta exageración del derecho individual es inconciliable con la buena explotación de las minas. No todos los propietarios de la superficie son afectos á las empresas mineras; no todos habían de estar dispuestos á vender á otros su derecho á la explotación de las minas; y otros, por su codicia, harían muy difíciles, si no imposibles, las ventas: todo lo cual sería un perjuicio para el país, impidiendo el desarrollo de uno de los más poderosos elementos de la riqueza pública. Por eso nuestro Código de Minería declara (art. 11) que son de utilidad pública la explotación de las minas y placeres, el establecimiento y trabajo de las haciendas de beneficio, y el aprovechamiento de las aguas extraídas de las minas, y las que se necesiten para bebida de los operarios y animales, fuerza motriz ó cualquiera otro uso en las minas y haciendas de beneficio.

En virtud de esta declaración, los fundos mineros y los sitios para haciendas de beneficio pueden denunciarse y adquirirse en

cualquier punto de la República, bien sea en terrenos baldíos ó en los de propiedad pública ó particular, *previa indemnización*, si se trata de los dos últimos, *de la superficie ocupada*.

La ley, sin embargo, ha querido reconocer en el dueño de la superficie el derecho de propiedad exclusiva en ciertas especies, cuya explotación es más fácil y segura, y por lo tanto, es más de creerse que no permanecerá ociosa en manos de los propietarios. El artículo 10 del Código citado enumera esas especies.

El ramo de Minería, en lo gubernativo y económico, depende del Ministerio de Fomento y de los funcionarios y autoridades subordinadas al mismo, y en lo contencioso corresponde el conocimiento de los negocios de minas á los jueces y tribunales respectivos de cada localidad (art. 18, Código de Minería).

La concesión de una mina es un acto de pura administración, como el de la desecación de un pantano, y se ejerce por el Ejecutivo directamente en la Secretaría de Fomento, ó por medio de las Diputaciones de Minería, en los Distritos mineros, y en donde no las haya establecidas, por la autoridad política local.

Todo habitante de la República, mexicano ó extranjero, puede denunciar las minas y explotarlas en cualquiera parte del país, con excepción de las calles y plazas de las poblaciones, ni dentro de una distancia de treinta metros de los caminos ó canales, ó de cualquiera construcción ó edificio (art. 41). Si la construcción ó edificio pertenece á un particular, únicamente con su consentimiento podrán emprenderse trabajos mineros á menor distancia de la expresada (art. 40).

La propiedad de las minas se adquiere por adjudicación y en virtud de denuncia (art. 42), hecho ante la Diputación de Minería del Distrito. Este hecho se pone en conocimiento del público, por medio de carteles en los parajes de costumbre y por el periódico oficial, si lo hubiere, en la cabecera del Distrito ó en la del respectivo Estado, á fin de que pueda oponerse quien se crea con mejor derecho á la misma (art. 64). Concluido el término señalado para la publicación, sin que haya opositor, ó

removidos los obstáculos que se presenten, se dará posesion al denunciante ó denunciante, en nombre de la ley, del fundo minero, medido y señalado (art. 67).

En caso de oposicion y en cualquiera contienda entre partes, si alguna de éstas no se conformare con la resolucion que dicte la Diputacion de Minería, lo manifestará así en el término de ocho dias, desde que se le haya hecho saber, por escrito ó en comparecencia, que se asentará en el expediente, y éste se remitirá al Juzgado de primera Instancia que sea competente, y si hubiere varios, al que elija el opositor (art. 80), para que allí se dirima la contienda. Para evitar dilaciones de mala ley, si el opositor deja pasar los ocho dias expresados, la resolucion de la Diputacion de Minería se llevará á cabo irremisiblemente (art. 81).

Tales son los puntos principales del Código de Minería que caben en el propósito de este libro.

El Reglamento de 28 de Noviembre de 1884 fija la organizacion de las Diputaciones de Minería y señala el arancel para el cobro de derechos y honorarios.

Era, pues, una necesidad la reforma de esta parte del artículo 72; y el ligero exámen que hemos hecho de la naturaleza del comercio, de sus tendencias á surtir efecto en todo el país, la estrecha conexion que el comercio interior de cada Estado tiene con el de los demas y con el que hace con el extranjero, todo indicaba la necesidad de una legislacion uniforme que relacionase el comercio interior con el de importacion y exportacion. Iguales consideraciones caben en lo relativo á instituciones bancarias y en materia de minería. Consecuencia de estas ideas es la de que su legislacion debe corresponder al Poder legislativo federal, y en esta parte la reforma no introdujo novedad alguna, pues al contrario, la demandaba imperiosamente la buena y fácil explotacion de esos ramos de la riqueza pública. Adviértase, sin embargo, que la reforma respetó en los Estados la facultad de organizar sus tribunales, ante los cuales pueden y deben llevar los interesados sus controversias particulares: así

es que en este punto funcionan libremente el Poder legislativo y el Poder judicial de cada entidad federativa.

*Fraccion XI.—Para crear y suprimir empleos públicos de la Federacion; señalar, aumentar ó disminuir sus dotaciones.—*Supuesta la facultad que tiene el Congreso de aprobar el presupuesto de los gastos de la Federacion é imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo, es evidente que á él toca crear y suprimir empleos y aumentar ó disminuir los sueldos, segun las necesidades de la administracion y los recursos con que cuenta el país para los gastos públicos.

Este precepto es, por otra parte, una garantía que escuda á los buenos servidores de la Nacion contra las arbitrariedades del Ejecutivo, que podria, mediante una órden dictada por el capricho ó por el odio, destituir á un buen empleado con el pretexto de suprimir el empleo. Pone igualmente coto al favoritismo de los gobernantes, que podrian crear empleos innecesarios, á fin de proteger á sus amigos ó parciales.

Esta facultad no se ejerce precisamente en el presupuesto de egresos, pues que esta ley es la recopilacion de leyes parciales correspondientes á cada uno de los ramos de la administracion. Así es que la creacion ó supresion de empleados obedece á las leyes de la necesidad ó de la conveniencia, cualquiera que sea la época en que se presenten.

Y como veremos más adelante, si toca al Congreso crear los empleos, por regla general es atribucion del Ejecutivo hacer la provision de ellos y removerlos libremente. Esta facultad sólo está limitada por los casos de excepcion que expresamente determine la ley.

Fraccion XII.—Para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de Hacienda, de los coroneles y demas oficiales superiores del Ejército y Armada Nacional.

Fraccion XIII.—Para aprobar los tratados, convenios ó convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo.

Estas dos fracciones están reformadas (adiciones de 6 de Noviembre de 1874), concediendo al Senado exclusivamente las facultades que expresan. Antes del establecimiento del sistema bicamarista era natural que la única Cámara que entonces componía el Congreso general tuviera esas atribuciones. Cuando nos ocupemos de las reformas respectivas procuraremos explicar los motivos de facultar exclusivamente al Senado para el ejercicio de esas atribuciones, y la conexión que tienen con una de las facultades de la Comisión permanente, y con dos de las del Ejecutivo.

Fracción XIV.—Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

La explicación de la naturaleza, especies y causas de la guerra, así como las reglas á que con ocasión de ella se sujetan las naciones civilizadas son materia del derecho internacional; pero como es asunto de tan notoria importancia y magnitud, que afecta tantos intereses personales y materiales, hasta comprometer la existencia del cuerpo político, natural es que la Constitución se ocupe de ella; y, puesto que produce derechos y deberes y establece relaciones, la declaración de la guerra es y debe ser de la competencia del Congreso.

México reconoce aquí el deber que todo pueblo civilizado tiene de *declarar la guerra*, toda vez que por circunstancias desgraciadas, la Nación acepta ese terrible estado de lucha y de sufrimientos.

Pueblos poderosos, que no siempre se dejan guiar de las inspiraciones de la justicia, omiten á las veces la declaración de la guerra, y agregan al abuso de la fuerza el de la sorpresa, bajo fútiles pretextos.¹

¹ A propósito de nuestra funesta guerra de Tejas, Pomeroy dice que no debe cuestionarse si el Congreso tiene el deber de declarar la guerra, cuando ya existe, cuando ha sido comenzada por el enemigo antes de la declaración; que entonces es cuando surgen los derechos nacionales é internacionales de los beligerantes, y que tal fué el procedimiento de los Estados Unidos en la gue-

La declaración de la guerra produce el resultado de que toda una nación esté en guerra con otra, y los habitantes de ambas autorizados para las hostilidades, en los términos que exprese la ley de la declaración, de acuerdo con los principios del derecho internacional.

A veces las hostilidades se limitan á determinados lugares, personas ó cosas, siempre bajo la autorización de la ley que declara la guerra, sin que las fuerzas encargadas de hacerla puedan excederse del límite marcado.

De estas dos especies de guerra proviene la clasificación en guerra *perfecta é imperfecta*, pero en ambos casos es guerra pública, que da al Congreso la facultad de hacer la declaración.

Segun nuestra Constitución, solamente el Congreso puede declarar la guerra pública, extranjera ó internacional. Si uno ó más Estados se declaran en rebelión, toca exclusivamente al Poder Ejecutivo, en virtud de su atribución de conservar la paz y mantener el orden, disponer de la fuerza armada, decretar la suspensión de garantías, y en virtud de las autorizaciones que le conceda el Legislativo, declarar el Estado de sitio en las localidades sublevadas; llevar á ellas la guerra y mantenerla hasta conseguir el restablecimiento de la tranquilidad y la marcha normal de las instituciones. En situaciones como ésta se suspende en los Estados Unidos el *Writ of habeas corpus*: entre nosotros, el juicio de amparo sólo dejará de comprender aquellos casos que se refieran á las garantías incluidas en el decreto de suspensión.

En las monarquías, ya sean constitucionales ó despóticas, el poder de declarar la guerra corresponde á la Corona. Los reyes procuran tener distraídos á los pueblos del exámen de su go-

rra de México. Es verdad esto último, pero no lo es que la guerra de México contra el Estado *mexicano* de Tejas que estaba en rebelión contra el Centro, haya sido una guerra contra los Estados Unidos. El Congreso de aquella nación vino á declarar *que existía un estado de guerra en virtud de actos de la República de México*, haciendo esta declaración despues de las batallas de Palo Alto y la Resaca.

bierno, y por esto llaman su atención hácia la guerra. De aquí que los conflictos armados sean más frecuentes en las monarquías que en las repúblicas; fuera de que es más fácil que un hombre, que decide por sí solo grandes cuestiones, olvide los dictados de la prudencia y empeñe á la nación en luchas siempre desastrosas.

Como entre nosotros el Presidente tiene en sus manos los hilos de la diplomacia y el conocimiento de los hechos, así como el de los recursos del país, nuestra Constitución ha establecido que para que el Congreso pueda declarar la guerra tenga á la vista los datos que le presente el Ejecutivo.

El Congreso es el único poder que tiene facultad para declarar la guerra; pero si una nación envía sus ejércitos contra México, ántes de que el Congreso haya tenido tiempo de hacer esa declaración, ¿podría quedarse el Gobierno con las manos atadas, ante semejante conflicto? ¿Quedaríamos á merced de una nación poderosa que invadiese nuestro territorio ó se apoderase de nuestras naves? El artículo 29 de nuestra ley fundamental provee á esta emergencia, y el Ejecutivo, en uso de sus facultades y del derecho de defensa, podría desde luego hacer la guerra sin previa declaración.

Este acto vendría despues, no como una vana fórmula, sino para sancionar el hecho con la majestad de la ley, revistiendo al Gobierno con todos los derechos y con todas las facultades de un beligerante, al mismo tiempo que concediéndole las autorizaciones que se estimaren necesarias para hacer frente á la situación.

En el caso supuesto, el Presidente no sólo estaría autorizado, sino obligado á resistir la fuerza con la fuerza. No debería iniciarla, pero sí aceptar el combate, sin esperar la declaración legislativa.¹

Obrando así no haría más que cumplir con su deber de mantener la seguridad interior y proveer á la defensa exterior de la

¹ Pomeroy.—Constitutional, Law. 288.

Federación (fracción VI, artículo 85), es decir, cumplir con una misión meramente ejecutiva.¹

Se sigue, de lo que acabamos de decir, que no habrá necesidad de previa declaración de guerra, cuando ésta se ha comenzado contra el país por una potencia extranjera.

Ordinariamente con el decreto de la declaración de estado de guerra, el Congreso expide un manifiesto, exponiendo los motivos justos é ineludibles que han determinado su resolución. Y el principal objeto de la declaración de la guerra, es el de dar noticia de ella á los neutrales para fijar sus derechos, determinar sus responsabilidades, y para conceder á los nacionales del país enemigo, residentes en la Nación, el tiempo necesario, á fin de que puedan salir del territorio, llevando consigo sus familias y sus bienes, si así lo prefieren, pues que por lo demás, mientras permanezcan pacíficos, deben estar bajo la protección de nuestras leyes.

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

¹ Con motivo del arresto de algunos súbditos ingleses, M. Seward, secretario de Estado (Estados Unidos) adoptó la misma opinión, expresándose así: "Parece necesario fijar para conocimiento del Gobierno británico, que el Congreso no está investido por la Constitución de ningún poder ejecutivo ni de responsabilidad cualquiera en este asunto; que al contrario, el Presidente, por la Constitución y por las leyes, posee el Poder Ejecutivo del Gobierno, tiene la dirección suprema de todos los agentes civiles, municipales ó ministeriales, tanto como el de todas las fuerzas militares y navales de la Unión; que investido de tan extensos poderes, la Constitución y las leyes le imponen el deber absoluto de reprimir la rebelión, lo mismo que el de evitar ó repeler la invasión; que para este fin, ejerce constitucionalmente el derecho de suspender el writ of habeas corpus, durante algún tiempo, en determinado lugar, en el grado que á su juicio lo exija la seguridad pública, amenazada por la traición ó la invasión armada." *Parliamentary Papers*, 1862.

La fraccion tiene varias partes:

I. *Para reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de corso.*

No examinaremos si la guerra es un acto legítimo: en el presente estudio sólo reconocemos que ella es posible; y no serian los mexicanos los que vieran impasibles que México no afrontase los azares de una guerra que afectara el decoro nacional.

En el estado actual de la civilizacion del mundo, la guerra no es la lucha salvaje entre dos pueblos, cuyos efectos son el pillaje, la esclavitud, la muerte, la devastacion. Ella se sujeta á un conjunto de reglas que determinan las relaciones entre los beligerantes y las de éstos ó de cada uno de ellos con las potencias neutrales. Puede decirse que esas reglas son las mismas en la guerra de mar que en la de tierra; pero la práctica de las naciones ha hecho que la guerra marítima se sujete á máximas y usos peculiares, hasta cierto punto distintos de los que están en vigor en las luchas de tierra. En ésta se respeta la propiedad privada; en aquella se hace la guerra contra la fortuna de los particulares de la nacion enemiga, y el mismo comercio de las potencias neutrales está sujeto á mil trabas. En la antigüedad, la guerra marítima era una guerra de botin, en la extension de la palabra: hoy todavía tiene en parte ese carácter. El sentimiento público de la humanidad trabaja, sin embargo, desde hace algun tiempo en provocar una reaccion contra tales usos.

Pero, contra la opinion pública, dura aún el sistema del corso y este es el asunto de que desde luego vamos á ocuparnos.

Se comprende bajo el nombre de *corso marítimo* una empresa hecha por particulares, bajo la autoridad de una potencia beligerante, la que por medio de embarcaciones armadas, tiene por objeto causar perjuicios al comercio del enemigo y oponerse al comercio prohibido á los neutrales.

Esas embarcaciones, y los capitanes que las mandan, reciben el nombre de *corsarios* y se les considera como formando parte de las fuerzas navales de la Nacion, debiendo estar sujetos á los jefes superiores de la armada.

Los corsarios deben ajustarse á las leyes y usos de la guerra y observar estrictamente las instrucciones contenidas en su respectiva patente de corso: sólo así pueden invocar los derechos de la guerra.

Decimos que sólo así pueden invocar en su favor los fueros de la guerra, porque la institucion del corso puede degenerar fácilmente en piratería, supuesto que, por regla general puede decirse, que los tripulantes de esas embarcaciones no tienen más objeto que el lucro particular.

Para evitar que el corso degeneren en piratería, se exige regularmente que los corsarios otorguen una fianza, destinada á indemnizar los perjuicios y pérdidas causadas á los propietarios de buques ilegalmente destruidos ó hechos presa.

La autorizacion para hacer el corso se llama *patente de corso*, y debe ser otorgada á una persona determinada, por el Presidente de la República, conforme á la fraccion IX del artículo 85 de la Constitucion, teniendo los Estados expresa prohibicion en esta materia. (Fraccion II del art. 111.)

Se ha acostumbrado expedir patentes de corso, no sólo á individuos de origen nacional, sino tambien á los extranjeros; pero esta práctica ha caído en notable desuso, porque en tal caso se tiene como un ejercicio deshonoroso, considerándose como una piratería privilegiada, en atencion á que los extranjeros no pueden estar animados de espíritu de patriotismo.

Como el corso tiene por objeto la captura de los buques y mercancías del enemigo, por actos de violencia degenera muchas veces en piratería. Resulta de aquí que pueden ser considerados como piratas:

1º Los que hacen el corso sin la respectiva patente, ó fuera del tiempo por el que ésta se ha concedido ó despues de que hayan cesado legalmente las hostilidades;

2º Cuando se tienen patentes de corso de los dos beligerantes;

3º Cuando el corsario se apropia las presas sin declaracion de la autoridad competente.

Los autores de derecho internacional señalan otros varios casos: entre ellos el de hacer el corso en los rios navegables del país enemigo, pues el principio es que la propiedad privada no puede ser ocupada en tiempo de guerra, si no es en el mar.

Hace mucho tiempo, sin embargo, que se hacen en el mundo poderosos esfuerzos para considerar tambien la inviolabilidad completa de la propiedad privada, en el mar; el acto más notable es la declaracion hecha por el Congreso internacional de Paris en 16 de Abril de 1856, proclamando como un principio de derecho de gentes que "el corso queda y quedará abolido." Esta declaracion, obligatoria para las potencias que estuvieron representadas en aquel Congreso, fué aceptada por otras varias naciones de Europa y América. México y los Estados Unidos rehusaron adherirse á ella. Estos últimos, porque consideraron la abolicion del corso como una medida á medias, miéntras no se extendiera á la inviolabilidad completa de la propiedad privada, en tierra y mar y fuese aceptada por todas las naciones del globo.

En cuanto á México, en nota de 15 de Setiembre de 1857, dirigida por el Ministro de Relaciones á los ministros plenipotenciarios de Francia é Inglaterra, se rehusó adherirse al principio proclamado por el Congreso de Paris.

Antes de tomar esta resolucion, el Presidente de la República oyó el dictámen de una comision, compuesta de los Señores Lacunza, Bocanegra y Yáñez, quienes en su notable dictámen exponen entre otras razones, las que constan en los siguientes párrafos:

"La guerra, aunque es una calamidad para el género humano, es, á veces, necesaria para las naciones, como único modo de defender sus derechos y aun su existencia política. Entónces, para hacerla, cada nacion se vale de todos los medios que están á su alcance para aumentar sus fuerzas. En el estado actual de las sociedades, en que rara vez se hace la guerra entre las masas de las naciones y sólo se considera hecha entre los gobiernos, estos tienen dos modos de preparar sus faerzas: el pri-

mero, poner en accion sus ejércitos ó escuadras permanentes, y que aumentan á sueldo hasta donde sus circunstancias lo permiten; el segundo, conceder su autorizacion y su bandera á voluntarios nacionales ó extranjeros, por mar ó por tierra, que operan sin sueldo y muchas veces sin otra recompensa que el botin ó presas hechas sobre el enemigo; pero no por eso dejan de estar á las órdenes y obrar bajo la responsabilidad del beligerante á quien ellos prestan su ayuda y que los ha autorizado á obrar por una patente en buena forma.

"Para aquellas naciones que tienen permanentemente una gran fuerza terrestre ó marítima, ó que contando con una poblacion abundante y guerrera y con un erario considerable, pueden, en caso de necesidad, llevar su ejército ó escuadra disciplinada á un grado igual á la emergencia, el segundo medio, el de los voluntarios sin sueldo, puede ser innecesario y renunciabile, pues que sus grandes armamentos asoldados bastan para defender y hacer respetar sus derechos y para hacerles casi seguro un éxito feliz en la campaña. Es, por lo mismo, para ellas un deber de humanidad, no ménos que un cálculo acertado de propia utilidad, abstenerse de un recurso siempre peligroso, no sólo para el enemigo, sino aun para el mismo que lo emplea, por la responsabilidad que frecuentemente producen los abusos y atentados de los voluntarios armados en tierra y en mar, y que, las más veces, no respetan otra ley que la de su propio interes.

"Mas para aquellas naciones que se encuentran en un caso contrario, es decir, que careciendo del primer medio, que son los grandes armamentos permanentes y asoldados, ó no pudiendo extenderlos hasta el grado que sus enemigos los tienen, serian evidentemente inferiores, contando con ellos solos, se hace indispensable ocurrir al segundo medio, pues de otro modo, quedarian desarmadas en el momento del peligro. Careciendo de las únicas fuerzas que, supuesta la renuncia, podrian oponer al enemigo, se encontrarian totalmente al arbitrio de éste, que, ántes de empezar á combatir, podria declararse vencedor con solo la presencia de la estadística de ambas naciones."

Las disposiciones que en materia de corso hallamos en nuestras colecciones de Leyes son la Real Orden de 6 de Setiembre de 1806, el decreto de 9 de Julio de 1824 y el Reglamento de 26 de Julio de 1846, ninguna de las cuales creemos vigente. No, las dos primeras porque implícitamente quedaron derogadas por la última. Tampoco ésta, porque en primer lugar pugna contra los principios del moderno derecho internacional en la medida en que acepta el corso; y en segundo lugar, porque en el procedimiento para la declaración de la legitimidad ó ilegitimidad de las capturas, se establecen tribunales especiales y se encarga el ejercicio del poder Judicial á jefes militares.

Por otra parte creemos que la facultad del Congreso para reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de corso, se debe poner en ejercicio en cada guerra que ocurra, según los caracteres con que ésta se presente y los principios de derecho internacional que profese la nación enemiga, pues en ningún caso es más conveniente la regla de la reciprocidad, que en el de un conflicto de armas.

II. La segunda parte de la fracción dice: *para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas ó malas las presas de mar y tierra.*

Como uno de los caracteres de la guerra marítima consiste en procurar abatir el poder naval del enemigo, hay que tener presentes las relaciones que existen entre los buques de guerra y los de la marina mercante. Estos últimos se ocupan frecuentemente en objetos de guerra, por prestarse perfectamente para esos usos. De aquí el principio adoptado por las naciones beligerantes de procurar destruir el comercio marítimo enemigo en los casos de guerra: así es, que en la lucha marítima es permitido apoderarse de los buques y de las mercancías de la nación enemiga. Ese acto se llama *captura* y los objetos capturados se llaman *presas*.

Desde luego, los buques de guerra del enemigo, sus municiones, armamento, en suma, los objetos todos que sirven de material de guerra, constituyen una presa legítima en el sentido

del derecho internacional, ya sea que ese material pertenezca por su naturaleza á la guerra terrestre ó que sirva para la guerra marítima.

Cuando nuestra Constitución habla de presas de mar y tierra entendemos que se refiere á la materia de que hemos hablado en el párrafo anterior: no que considere como buena presa la ocupación de la propiedad privada del enemigo en la guerra terrestre.

Debe, pues, el Congreso, al hacer uso de la facultad de que nos ocupamos, dictar leyes adecuadas á los adelantos del derecho internacional, no apartándose de sus reglas sino en el caso de rigurosa reciprocidad, ó de una necesidad indeclinable.¹

Pero hay que tener presente que, tratándose de los derechos de los neutrales, debe México seguir el ejemplo de las naciones más civilizadas de la tierra, acordando medidas liberales, como la de respetar las ventas de las mercancías, hechas por un buque mercante, durante la guerra, con tal de que esa venta se haya hecho antes de la captura; como el principio de que el pabellón neutral cubre la mercancía enemiga, con excepción del contrabando de guerra, y el de que la mercancía neutral, con excepción del contrabando de guerra, no es confiscable en buque enemigo.²

Parece pues, que en el estado actual de la civilización, hay una tendencia á atenuar los males de la guerra, respetando la propiedad privada, en donde quiera que se encuentre. Esa tendencia puede considerarse en las dos proposiciones siguientes:

1^a La propiedad privada, neutral ó del enemigo, es inviolable.

1 La propiedad privada puede ser ocupada por un jefe militar para uso público en casos de necesidad, ó para impedir que caiga en manos del enemigo; pero tal necesidad debe ser urgente, que no admita demora ó que el daño sea inmediato ó inevitable. En tales casos, el Gobierno está, sin embargo, obligado á indemnizar plenamente al propietario. *Mitchell v. Harmony*, 13 Now. 115, cita de Wharton, *Internacional Law Digest*. Tomo III, página 246.

2 Estos dos últimos principios, proclamados por el Congreso internacional de París constituyen hoy el derecho aceptado.

ble, tanto bajo el pabellon neutral, como bajo el pabellon enemigo.

2ª Están sujetos á captura los objetos destinados directa ó inmediatamente á los usos de la guerra; los buques mercantes que tomen parte en las hostilidades ó que violen un bloqueo efectivo.

En consecuencia, debemos repetir aquí que la facultad del Congreso para dictar leyes, segun las cuales deban declararse buenas ó malas las presas de mar y tierra, debe ponerse en ejercicio no en leyes orgánicas de carácter perpetuo, sino en cada guerra que ocurra, segun los rasgos con que ella se presente y segun los principios del derecho internacional, en cuanto no se opongan á una necesaria reciprocidad.

Por ahora no hay una ley vigente sobre presas de mar y tierra, pues aunque alguien ha citado como tal la de 25 de Enero de 1854, esa ley está derogada; y los tribunales federales á quienes el artículo 97 de la Constitución encomienda el conocimiento de los asuntos que versen sobre derecho marítimo, no la habrían considerado en sus decisiones sino como doctrina, en tanto que no se oponga á los principios del derecho internacional.

III. Para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

Se comprende bajo el nombre de derecho marítimo el conjunto de reglas jurídicas concernientes á las relaciones marítimas. Estas reglas pertenecen, en parte al derecho privado, en parte al derecho público interno y en parte al derecho de gentes. Este último, llamado *derecho internacional*, no forma una verdadera legislación obligatoria á todas las naciones. Se basa en la conciencia de una ley moral superior, que domina en las relaciones de los pueblos, tanto más, cuanto más avanzan éstos en civilización y lazos de amistad y de comercio. El derecho internacional sólo se hace efectivo por medio de los tratados; y las reglas que pertenecen al derecho marítimo privado ó que forman el derecho público interno se traducen en leyes que crean derechos, que imponen obligaciones ó que establecen relaciones.

Por ejemplo, si se trata del comercio marítimo, el Código de Comercio fija las reglas á que debe sujetarse y se ocupa de las embarcaciones, de las personas que intervienen en el comercio marítimo, de los contratos especiales, de los riesgos y daños del comercio marítimo y de la hipoteca naval. En general dispone sobre pabellones, banderas, señales, etc., que deben tener y acostumar los buques nacionales de la armada ó de la marina mercante; sobre el número, carácter y forma de los papeles de á bordo que debe tener cada embarcación; el modo de practicar y recibir visitas entre nuestras naves y las de otras potencias; saludos, permanencias de escuadras extranjeras en nuestros puertos ó de buques de nuestra armada en los de otras naciones, etc., etc.

Aunque el derecho de pescar en plena mar, fuera de las aguas territoriales, pertenece á todas las naciones y se rige por el derecho internacional, á falta de tratados; si ocurren cuestiones entre pescadores que pertenecen á una misma nacionalidad, la ley de su país puede dictarles reglas sobre sus mutuas relaciones.

La misma ley puede establecer y reglamentar las cuarentenas y obliga á los buques extranjeros dentro de los límites de las aguas territoriales de cada nación.

Puede igualmente imponer á los buques nacionales el deber de prestar socorro á las embarcaciones de todas las naciones, en caso de peligro de mar.

Ya hemos visto que la expedición de patentes de corso y la declaración sobre legitimidad de las presas, son también asunto del derecho marítimo nacional, como le pertenece de la misma manera la legislación sobre piratería, y en general sobre los crímenes cometidos en alta mar ó en las aguas territoriales.¹

Y como toda esta materia, en sus diversas ramificaciones, afecta el interés general de la Nación, ya sea en el interior, ya

¹ Las ideas expuestas en este estudio están tomadas en gran parte de la obra de F. Perels: "Manual del derecho marítimo internacional."

en sus relaciones con el extranjero, es el Congreso de la Union el único competente para expedir las leyes relativas.

Ahora bien, la aplicacion de estas leyes en casos de controversia, corresponde á los tribunales federales, exceptuándose de ellas las que afecten exclusivamente intereses de particulares que son de la competencia de los jueces locales del orden comun del Distrito Federal, de los Territorios y de los Estados.¹ Y se llaman causas de almirantazgo todos los casos de que conocen los tribunales federales, concernientes á expediciones y comercio marítimos y crímenes ó delitos cometidos en alta mar y se extiende á los lagos y rios navegables en que se hace el comercio entre Estados ó con países extranjeros.

Forman nuestras Ordenanzas de Marina y Matriculas, la ley de 30 de Noviembre de 1829, las de 23 de Julio de 1830, la de 30 de Abril de 1833, la de 10 de Febrero de 1842 y la de 20 de Junio de 1851. Hay tambien algunas disposiciones sobre Marina de guerra y otras varias sobre la materia en general del derecho marítimo; todas de poca importancia y algunas de dudosa vigencia.

Creemos que en el estado creciente de nuestro comercio con el extranjero y del aumento, aunque pequeño, de nuestros buques de guerra, es tiempo ya de que se expida un código sobre estos puntos del derecho marítimo.

Entretanto, para los delitos cometidos en embarcaciones dentro de las aguas territoriales de la Nacion, en alta mar en buques nacionales mercantes y en cualquiera parte en buques de guerra, rigen el Código penal y la Ordenanza militar. Exceptuándose del conocimiento de nuestros tribunales los delitos cometidos en buques de guerra extranjeros, pues el derecho internacional finge que un buque de guerra conserva en todas partes la territorialidad de la Nacion á que pertenece.

Ya hemos dicho que la ley de 25 de Enero de 1854 sobre causas de almirantazgo, no está vigente. Antes de fundar esta

¹ Artículo 97 reformado.

opinion, dirémos que esa ley derogó para el conocimiento de dichas causas, las de 20 de Setiembre y 16 de Diciembre de 1853. Ahora bien, la ley de 25 de Enero de 1854 está derogada por el artículo 77 de la ley de 23 de Noviembre de 1855. Sobre este particular pueden verse las opiniones del Sr. Pallares (Poder Judicial, página 650), del Sr. Vallarta (Cuestiones Constitucionales, tomo II, páginas 347 á 357), y la autorizada del Sr. Ministro de Justicia, Mariscal, en su resolucion de 19 de Marzo de 1869, sobre un caso de derecho marítimo ocurrido en las aguas de Veracruz (Coleccion de Lozano y Dublan, tomo X, páginas 257 y 258).

Fraccion XVI.—Para conceder ó negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la Federacion, y consentir la estacion de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en las aguas de la República.

Fraccion XVII.—Para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República.

Estas dos fracciones están reformadas (reformas de 6 de Noviembre de 1874, inciso III, letra B, del artículo 72), y en su oportunidad nos ocuparemos de su contenido.

Fraccion XVIII.—Para levantar y sostener el Ejército y la Armada de la Union, y para reglamentar su organizacion y servicio.

Ya vimos, al hablar del artículo 70 reformado, que los proyectos de ley sobre reclutamiento de tropas deben discutirse primero en la Cámara de Diputados, porque ese acto importa el contingente de sangre con que contribuye el pueblo para la defensa del país y de sus instituciones. Si se presentara primero en la Cámara de Senadores, podia ser inconsideradamente desechado, no pudiendo volver á presentarse en las sesiones del año. Se funda esto en que en la Cámara popular hay un interes peculiar por los asuntos políticos que conciernen á la Nacion

entera, que no se refiere á su division en Estados. Si se exige sin motivo justificado el contingente de sangre que sale del pueblo, éste debe tener el derecho de rehusarlo ó dilatarlo por lo ménos, desechando la iniciativa, que no pasa en este caso á la otra Cámara, ni puede volver á presentarse en las sesiones del año; miéntras que si lo aprueba, por creerlo conveniente, el Senado tendrá necesariamente que disenterlo.

Esta facultad es una de las más importantes que posee el Congreso, porque, por una parte, ella provee á la defensa y seguridad interior del país, y por otra, exige del pueblo un sacrificio que siempre es duro y penoso.

El Ejército es la fuerza permanente que presta el servicio militar en tierra; la Armada es la fuerza que sirve en los buques de guerra. Decimos que esas fuerzas son permanentes, para distinguir las de Guardia Nacional y de Policía, de que hablaremos en su lugar oportuno. Las guerrillas, cuerpos auxiliares y fuerzas rurales, aunque forman parte del Ejército, no tienen el carácter de permanentes.

Se ha clamado frecuentemente contra esta institucion, considerándola como un instrumento del despotismo, y se ha dicho que es peligrosa, porque puesto el Ejército bajo el mando del Presidente de la República, se da á éste un poderoso elemento de satisfacer innobles ambiciones.

Fuerza es confesar que entre nosotros, los soldados han dado frecuentes ejemplos de desmoralizacion, de falta de fidelidad á las instituciones que juran al pié de su bandera, y de tener poco ó ningun respeto á los derechos del hombre y del ciudadano.

Por fortuna estos vicios van desapareciendo, merced á los esfuerzos de nuestros gobiernos, de organizar la fuerza pública con leyes enérgicas, expedidas bajo el imperio de la Constitucion. Antes regia para el Ejército una Ordenanza, de acuerdo con las instituciones monárquicas, que de ninguna manera podía estar en armonía con las ideas liberales que forman en México el credo político del partido republicano. No era posible,

en consecuencia, que los militares pudiesen permanecer fieles á unas instituciones que eran contrarias á su ley suprema; acaso no era siquiera posible que con ese Código en la mano pudiesen ó quisiesen comprender los principios de un gobierno popular.

Ojalá que no estemos preocupados hoy, creyendo que el soldado ha llegado á convencerse de que el Ejército no es más que el guardian de las instituciones del país, el defensor de su independencia y el respeto armado de los derechos del hombre.

La Ordenanza actual no pugna ya con los preceptos de la Constitucion; y si en el desarrollo de sus ideas hay todavía dura severidad é inflexible energía, es porque cabe precisamente en el carácter de esa ley y en la naturaleza de la institucion militar, robustecer la disciplina por medio de la obediencia y del respeto del inferior al superior.

Así pues, el odio contra el Ejército no tendrá razon de ser, cuando el soldado, á su vez, comprendiendo su alta mision política y de patriotismo, sea el más firme sostén de las garantías individuales y políticas.

Y en cuanto al temor de que la fuerza armada, en manos del Presidente, se convierta en un poderoso medio de satisfacer bastardas ambiciones, basta considerar que el Congreso tiene tambien en sus manos un elemento, todavía más poderoso, de contrabalancear la influencia del Ejecutivo, con sólo limitar á corto número el reclutamiento del Ejército, con organizarlo de la manera más adecuada á conjurar el peligro; con disminuir los medios de sostenimiento y los gastos del material de guerra; con la facultad del Senado de no aprobar los nombramientos de los coroneles y generales: con todos esos recursos constitucionales que un Congreso compuesto de hombres de valor civil puede emplear omnipotentemente para mantener las libertades públicas. Así es como la Constitucion ha dado al pueblo (dice Pomeroy), por medio de sus representantes, un freno eficaz contra los designios revolucionarios é ilegales del Ejecutivo, y aun

contra el método, ambicioso ó mal intencionado, que emplee en una guerra declarada por el Congreso.

Pero de ninguna manera seria conveniente para la Nacion, cuando no exista el peligro de que acabamos de hablar, disminuir considerablemente el Ejército, ni con el pretexto de la expectativa de una duradera paz, porque es imposible prever la extension ó variedad de las emergencias ó peligros remotos que repentinamente pueden ocasionar la guerra. Ni ménos cuando las naciones vecinas nuestras son, la una poderosa y ávida de aumentar su propiedad territorial, á lo que ha llamado *Destino manifesto*, y la otra, turbulenta é inquieta, aunque de escasa poblacion.

México, siguiendo las inspiraciones de la civilizacion, es un pueblo amigo de todos los pueblos; pero no hay que olvidar la máxima de que el medio más eficaz de asegurar la paz es estar preparado para la guerra.

Ahora bien, reglamentar la organizacion y servicio del ejército, consiste en determinar el número de las fuerzas, su arma especial, su formacion en cuerpos, batallones, brigadas, etc.; el número y categoría de sus oficiales y jefes, el tiempo del servicio, su instruccion, administracion, táctica, tribunales, etc., etc. Y tratándose de la Armada, además de lo expuesto, el número, dimensiones, forma y costo de los buques de guerra; escuelas náuticas, arsenales, etc., etc.

Sostener el ejército y la Armada, comprende decretar las partidas necesarias del presupuesto para el haber del personal, del armamento, del vestuario, trasportes, bagajes, municiones, depósitos, ambulancias, hospitales militares; la construccion y cuidado de los cuarteles plazas fuertes, en suma, todo lo que contribuya á hacer efectivos los propósitos de la guerra ofensiva y defensiva.

Para llenar estos fines, respecto de las fuerzas de tierra, existe la Ordenanza general del ejército¹ y para la Armada la ley de 20 de Marzo de 1879.

¹ Aprobada por ley de 6 de Diciembre de 1882. En virtud del decreto de

En cuanto á nuestra guerra perpetua con las tribus bárbaras de la frontera del Norte y de Yucatan existen fuerzas llamadas colonias militares, cuya organizacion está reglamentada en la misma Ordenanza general del ejército.

Con el fin de cubrir las bajas del ejército, cuyo servicio obligatorio es de cinco años, existe la ley de 28 de Mayo de 1869 que impone á los Estados, Distrito Federal y Territorios, la obligacion de entregar cada año un contingente de hombres en la proporcion del uno al millar en el censo de su poblacion. Los Estados tienen facultad, al llenar ese deber, de adoptar el sistema de enganche voluntario ó de sorteo. Este último está adoptado en varias entidades federativas. El reglamento de 10 de Junio del propio año señala en su artículo primero, cuál es el censo que debe estimarse en cada Estado, y en los 7º y 8º el tiempo en que debe hacerse la entrega de los reemplazos, y se prevé el caso en que esa entrega no se verifique. Los demas artículos del Reglamento y la circular de 4 de Agosto de ese mismo año, no están ya vigentes por hallarse incorporado su objeto entre las disposiciones de la Ordenanza general.

Para instruccion de la juventud que adopta la carrera de las armas en el ejército existe el Colegio Militar de Chapultepec, en el que se observa el plan de estudios presentado por la comision respectiva en 22 de Febrero de 1883.

Por decreto de 18 de Abril de 1881 se mandaron establecer dos escuelas primarias náuticas, una en el puerto de Campeche y otra en el de Mazatlan para la carrera de pilotos, cuyo reglamento de 19 de Julio del mismo año, contiene el plan de estudios, policía, uniforme, penas, etc.

Todas estas leyes, expedidas bajo el imperio de la paz que reina en la República, pueden y deben ser alteradas en el desgraciado evento de una guerra. Entónces, será una necesidad la conscripcion entre todos los hombres que estén expeditos

19 de Noviembre de 1885, el Ejecutivo trabaja actualmente en hacer reformas convenientes en la Ordenanza.

para llevar las armas, atendiéndose más bien á la aptitud física que á la mayor edad civil que hoy es requisito esencial en el reemplazamiento.

Uno de los medios eficaces de hacer la guerra, empleados en México, es el del sistema de guerrillas que no puede sujetarse á una organizacion estrictamente militar, y cuya disciplina es un tanto laxa por el carácter mismo de esas fuerzas. Las guerrillas han prestado siempre importantes y oportunos servicios en la defensa del país y de las instituciones libres. Sus soldados han dado muestra de despreciar el peligro en los campos de batalla y de ver con indiferencia el aparato imponente de su propio cadalso.

Fraccion 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.

Tomar las armas en la Guardia nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, es una prerogativa del ciudadano mexicano. La Constitucion no ha querido que ni remotamente se presentara el caso de que, ya fuese por torpeza ó culpabilidad del Gobierno general, ya porque en virtud de falta de recursos no pudiese organizarse un ejército competente, la Nacion se quedase sin defensa en una guerra extranjera. Podia llegar á suceder tambien, que el ejército faltase á su deber de ser el apoyo armado de las instituciones, convirtiéndose en instrumento de ambiciosos. Entónces, el pueblo debe tener los medios necesarios para defender la independendencia y hacer respetar las leyes. Hé aquí el objeto de la Guardia nacional.

Pero no debe olvidarse que en una sociedad bien organizada, la vida pública se rige por reglas de conducta de un carácter general; y como la mision que tiene que llenar esa fuerza armada no se circunscribe á determinada localidad, sino que es

de interes general para la Nacion, se sigue de aquí que la ley para organizar la Guardia nacional debe ser expedida por el Congreso de la Union. Debe corresponder tambien á este cuerpo legislativo la facultad de señalar el armamento y disciplina de la Guardia nacional; porque tenienido esta fuerza que obrar en combinacion con las del ejército, cualquiera comprende la necesidad de que en ambas se siga un sistema uniforme en el armamento y en la disciplina.

Hasta aquí alcanzan las facultades del poder central en la reglamentacion de la fuerza ciudadana. Para que ésta responda al carácter netamente político de su institucion, para que pueda contrabalancear la influencia del ejército, es preciso que ella misma sea la que nombre sus jefes y oficiales, haciendo, por lo tanto, esos nombramientos en favor de personas que merezcan su confianza.

Mas como la experiencia nos demuestra que toda fuerza armada que no está sujeta á un poder público, fácilmente cae en la anarquía y en la arbitrariedad, la Ley suprema ha concedido á los Estados ese poder, facultándolos para instruir la Guardia nacional conforme á la disciplina prescrita por el Congreso de la Union.

El empleo de la Guardia nacional entre nosotros, sólo es necesario en épocas en que algun peligro amenaza nuestras instituciones ó la Independendencia nacional. En tiempos de paz, los ciudadanos no deben ser molestados con fatigas y gastos inútiles para la sociedad y vejatorios para ellos. Su consagracion al trabajo individual en el mayor tiempo posible, es elemento de prosperidad pública y sirve al bienestar individual. Por esto la Constitucion sólo impone como regla de deber al ciudadano la de alistarse en la Guardia nacional, dejando á la ley general y á la particular de los Estados, respectivamente, señalar el modo y tiempo en que deba exigirse tal obligacion.

Las leyes orgánicas que en esta materia han regido en la República, son la de 11 de Setiembre de 1846 y la de 15 de Julio de 1848; pero basta la simple lectura de ellas para comprender

que no deben considerarse vigentes, pues que en casi todos sus detalles se oponen ambas á los principios consignados en la Constitución de 1857. Así lo expresó el Congreso 7º al desechar por esos mismos motivos un proyecto de ley que tenía por objeto que se declarase vigente la última de las leyes citadas.¹

En varios Estados se ha querido establecer la guardia nacional, más con objeto de utilizar el fondo de excepciones, que con el de conjurar algún peligro: en algunos se ha tenido como vigente la ley del año de 1846, y en otros la de 1848; pero en repetidos casos, la Suprema Corte de Justicia ha amparado á los que se quejaron de ser obligados al servicio, fundándose aquel alto tribunal en que no se ha expedido aún la ley orgánica de guardia nacional. En la actualidad, el Ministerio de Gobernación tiene presentada á las Cámaras una iniciativa con ese objeto.

Fración XX.—Para dar su consentimiento á fin de que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados ó Territorios, fijando la fuerza necesaria.

Conforme á las reformas de 6 de Noviembre de 1874, corresponde exclusivamente al Senado esta facultad. Nos ocuparemos de ella al examinar la fracción B inciso IV del artículo 72 reformado.

Fración XXI.—Para dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía.

Para el objeto de esta lección basta recordar que la naturalización debe hacerse conforme á una regla general y uniforme, pues que se trata de investir con los derechos y privilegios de mexicano á uno ó más extranjeros. En consecuencia, la facultad

¹ Véase el tomo II del *Diario de los Debates*. Páginas 474-475-704 á 714. 7º Congreso.

de expedir leyes sobre naturalización debe ser exclusiva del Congreso general: de otra manera, la regla no sería general ni uniforme.

Si los Estados tuvieran la facultad de expedir leyes sobre colonización, podrían envolver al país en algún conflicto internacional, pues llegaría el caso de darse leyes contradictorias por el afán ó resistencia de cada entidad federativa de atraer á su seno la inmigración de extranjeros. Por otra parte, la colonización, para que sea eficaz, es preciso que asimile á los colonos á su nuevo país, lo que no puede conseguirse, sino mediante la naturalización que, como hemos visto, es de la exclusiva competencia del Congreso general.

México ha hecho frecuentes y costosos ensayos para llamar á su suelo extranjeros que trajesen con su industria un factor importante de riqueza y de población; pero por desgracia, todas esas tentativas han fracasado; la mayor parte faltas de éxito, y otras (las que se hicieron en el fértil y extenso Estado de Texas), fueron la causa de que hubiésemos perdido en una guerra injusta gran parte de nuestro territorio.

Estos son los peligros de la colonización oficial; la espontánea tiene el mérito de ser el efecto de la iniciativa individual, de empresas privadas que explotarán elementos vírgenes de nuestra riqueza natural, que traerán ó crearán capitales, que aumentarán los medios de subsistencia y el promedio de la ilustración. Y si es cierto que en un país donde obran esas condiciones, la población tiende á un crecimiento rápido, no está remoto el día en que México vea multiplicarse el número de sus hijos propios y el de los adoptivos que tengan interés individual en considerarla como á su patria.

Para facilitar la colonización espontánea, tenemos la ley de 15 de Diciembre de 1883 que concede ventajas á los colonos individualmente y á las Compañías colonizadoras.

Declarando el artículo 34 de la Constitución quiénes son ciudadanos mexicanos, la facultad del Congreso de expedir leyes sobre ciudadanía nos parece limitada á casos particulares, sien-

do sólo materia de leyes generales las que se refieran á la pérdida ó suspension de los derechos de ciudadano y á la manera de hacer la rehabilitacion, de todo lo cual nos ocupamos ya al estudiar el artículo 38.

Fraccion XXII.—Para dictar leyes sobre vias generales de comunicacion y sobre postas y correos.

La primera parte de la fraccion comprende los medios de comunicacion de toda especie; la segunda se refiere únicamente al ramo de correos.

En la primera están incluidos los caminos nacionales, los ferrocarriles, los teléfonos y telégrafos y la navegacion en los lagos y en los rios.

Los Estados tienen la misma facultad de dictar leyes respecto de los caminos vecinales, de la navegacion en aguas que exclusivamente estén dentro de sus respectivos territorios, de los ferrocarriles que les pertenecen, de sus telégrafos y teléfonos, siempre que estos medios de comunicacion enlacen solamente poblaciones de esos mismos Estados y en virtud de leyes emanadas de sus propias autoridades.

Depende esta doble competencia, del carácter de nuestra organizacion política, pues que en la primera se trata de los intereses generales de la Nacion, y en la segunda de los que atañen á cada Estado. El ejercicio de esa facultad redundará de todas maneras en bien del servicio público, puesto que estrecha las relaciones de los hombres, especialmente las que se refieren al comercio interior de los Estados, al interior de la República y al comercio exterior.

Nuestros gobiernos han dictado muchas leyes y órdenes sobre vias generales de comunicacion de las que citamos en seguida las principales:

La de 9 de Octubre de 1826, para la apertura de caminos en la República.

La de 1º de Marzo de 1861, sobre formacion de cartas itinerarias.

La de 21 de Marzo de 1861, sobre seguridad en los caminos.

La de 6 de Mayo de 1861, creando cuerpos rurales para la policia de las vias de comunicacion.

La de 17 de Enero de 1868, sobre conservacion de caminos, y penas que deben imponerse á los que los deterioren.

La de 1º de Octubre de 1868, que contiene el Reglamento de ingenieros directores y de pagadores de los caminos.

La de 20 de Enero de 1869, sobre caminos carreteros.

La de 23 de Setiembre de 1877, fijando reglas para la conservacion y policia de los caminos nacionales.

La de 1º de Enero de 1868 y circular de 24 de Abril del mismo año, sobre reglamento de oficinas telegráficas.

La de 16 de Diciembre de 1881, sobre reglamentacion de ferrocarriles, telégrafos y teléfonos, y el reglamento de 1º de Julio de 1883.

Fraccion XXIII.—Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjería, y adoptar un sistema general de pesos y medidas.

Establecer las casas de moneda y fijar las condiciones que ésta deba tener, implica el derecho de legislar sobre la acuñacion de la moneda, de este medio importante del comercio y en general del cambio entre los hombres.

La acuñacion de la moneda consiste en sellar piezas de ciertos metales, generalmente el oro, la plata y el cobre (en algunas partes tambien el platino y el níquel), para procurarnos por medio de la compra, los objetos que necesitamos, ó para tener un depósito que representa para nosotros un valor; porque la moneda no es más que un valor que sirve de término de comparacion de otros valores.

Los Estados no pueden acuñar moneda: ¹ así es que esta facultad es exclusiva del Congreso de la Union; tampoco pueden señalar el valor de la extranjería, porque además de ser expresa

¹ Artículo 111, fraccion III de la Constitución.

atribucion del Legislativo federal, podria suceder que si los Estados lo hicieran, establecerian restricciones onerosas en el comercio interior.

La razon de que estas facultades sean exclusivas del Congreso de la Union es demasiado clara. La moneda es un elemento poderoso de la finanza y del comercio, y debe encomendarse su autenticidad, es decir, su valor, peso y liga, á la autoridad nacional con el fin de que esas condiciones sean uniformes en toda la República. Si los Estados pudiesen fijar el tipo de la moneda y determinar su valor, se perderia la uniformidad, faltando en consecuencia la garantía en todos los negocios de cambio.

Sucede que en el comercio extranjero sufre un descuento la moneda de un país; que aun en el comercio interior se modifica su valor. Esto es efecto de convenciones particulares, y se funda precisamente en que la moneda es un término de comparacion entre valores que, aunque se refieran á unas mismas mercancías, se modifican por la ubicacion, fletes y otras muchas circunstancias.

El valor de la moneda puede, pues, alterarse por los particulares en sus transacciones; pero no podrá ser alterada por ellos, ninguna de las otras condiciones, ni ménos podrán acuñar ellos mismos la moneda, porque esas condiciones son atributo de la autoridad que empeña su fe y respeto en la pureza y exactitud de dichas condiciones.

Para mantener el crédito de ésta, que es una funcion económica del Gobierno, en los tribunales y en las oficinas de hacienda no se da otro valor á las monedas que el determinado por la ley, con la única excepcion de lo pactado por los particulares entre sí, en sus negocios propios.

La uniformidad en los pesos y medidas produce grandes ventajas al comercio, y es esencial para la legislacion mercantil, siendo éstos los fundamentos para que sea de la competencia del Congreso de la Union dictar leyes en esta materia.

La ley de 1º de Agosto de 1823, y la de 21 de Julio de 1824, determinaron la forma que debe tener la moneda nacional.

La de 29 de Mayo de 1873, y su relativa de 28 de Noviembre de 1867 se refiere á la division, peso y ley de las monedas nuevas de oro, plata y cobre.

La circular número 5 de la Secretaría de Hacienda fecha 20 de Abril de 1885, fija la equivalencia al peso mexicano de las monedas extranjeras.

El capítulo 1º, tít. 4º del Código Penal se ocupa de la falsificacion de moneda y de su alteracion.

Respecto de pesas y medidas, la ley de 3 de Junio de 1885 aplaza hasta el 1º de Enero de 1889 el establecimiento del sistema métrico decimal, y hasta el 1º de Julio de 1888 el plazo señalado para el establecimiento de las oficinas verificadoras de pesas y medidas. La ley que establece el uso del sistema métrico decimal en toda la República es la de 20 de Diciembre de 1882.

Fraccion XXIV.—Para dictar las reglas á que debe sujetarse la ocupacion y enajenacion de terrenos baldios y el precio de éstos. Se llaman baldios los terrenos existentes en el territorio nacional que no estén destinados á un uso público por la autoridad facultada para ello, ni hayan sido cedidos por la misma á título oneroso ó lucrativo á individuo ó corporacion autorizada para adquirirlos.

La autoridad de que se habla en el párrafo anterior es la que ejerce la Nacion por medio de sus funcionarios.

Ya hemos dicho ántes (artículo 27), que los bienes que están fuera de la propiedad privada pertenecen á la Nacion, son su dominio. Ántes de la Independencia, las tierras baldías formaban parte de los bienes de la Corona. Consumada nuestra emancipacion política, esos bienes fueron en consecuencia propiedad nacional. La Nacion ejerce en ellos su poder soberano; si no fuera así, la soberanía del pueblo no seria absoluta, dejaria de ser indivisible.

Hemos dicho en otra parte que cuando los bienes privados

quedan sin dueño ó cuando la propiedad raíz no lo tiene, entónces el dominio eminente de la Nación es un dominio real y efectivo; no está *in habitu*, sino plenamente *in actu*.

Este es el caso de los terrenos baldíos: son parte del territorio nacional, luego pertenecen á la Federacion.

No faltan partidarios á la doctrina de que si los terrenos baldíos se hallan ubicados en el territorio de un Estado, la soberanía local debe ejercer en ellos pleno dominio. Pero ya hemos visto que la soberanía de los Estados consiste nada más que en el ejercicio de esa facultad, en lo que toca al régimen, es decir, al gobierno interior del Estado; pero ese ejercicio, que se verifica por medio de los funcionarios locales, proviene del pueblo mexicano.¹ En este sentido la soberanía es indivisible, por más que en el lenguaje comun digamos que los Estados son soberanos.

En materia de propiedad territorial, es decir, en cuanto á la demarcacion en que ejercen su jurisdiccion, no tienen siquiera la facultad completa de arreglar entre sí sus respectivos límites, si no es con la aprobacion del Congreso general,² que ejerce esta facultad, no sólo para conservar el equilibrio político entre los diversos miembros de la Federacion, sino en virtud del dominio eminente del Estado.—Nacion—por virtud del cual es necesaria su voluntad en cualquier contrato que afecte su derecho en el territorio nacional.

Esto supuesto, la facultad de ocupar, de enajenar y de poner precio á las cosas, es el carácter esencial del derecho de propiedad. Los particulares pueden ejercerlo libremente; pero el Estado—y seguimos empleando esta palabra como sinónima de la de Nación—no puede hacer uso de él, sino mediante reglas fijas, es decir, por virtud de leyes expresas, y las leyes sólo se dan por el Legislativo.

Y como el carácter de nuestra Constitucion es el de faculta-

1 Art. 41 constitucional.

2 Art. 110 constitucional.

des expresas y limitadas, habia, pues, necesidad de que esa ley suprema facultase al Congreso de la Union para fijar reglas en asunto tan importante para la República, como es el de su propiedad territorial.

Ahora bien; dos son las maneras como se efectúan las operaciones sobre terrenos baldíos.

La primera, conforme á la ley expedida el 22 de Julio de 1863, en virtud de la cual todo habitante de la República puede denunciar hasta 2,500 hectaras, y cumplidos todos los requisitos señalados por la misma ley, se hace la adjudicacion y se expide el título respectivo. Estas adjudicaciones favorecen á los pobres,¹ supuesto el precio bajo que señalan las tarifas anuales fijadas por el Ministerio de Fomento; traen como consecuencia el aumento de la riqueza pública é indirectamente aumentan el producto de contribuciones de los Estados y de la Federacion por el veinticinco por ciento adicional: fuera de que por un acto de cortesía ó acatando una preocupacion de que ya hemos hablado, la ley de clasificacion de Rentas (30 de Mayo de 1868), en su artículo 1º fraccion V, consignaba á los Estados en cuyo territorio se encuentren los baldíos, la mitad del producto de la venta, arrendamiento ó explotacion de ellos. Esta mitad debe entenderse no del precio, sino del producto líquido que resulte, pues la inteligencia contraria habia producido el efecto de que hechos los gastos indispensables de la parte correspondiente á la Federacion, no hubiese percibido ésta ninguna suma.

Los denuncios se hacen ante el juez de Distrito del Estado en que se hallan los terrenos, y no habiendo opositor, la adjudicacion se decreta en definitiva por el Ministerio de Fomento; si hubiere oposicion, es competente para conocer del juicio respectivo el mismo juez de Distrito, teniéndose tambien por parte al promotor fiscal.

1 Obedece á este pensamiento la circular de 30 de Setiembre de 1867, disponiendo que los terrenos que poseen los indígenas, aunque sin título, no se consideran baldíos.

La segunda manera de efectuar los deslindes de terrenos baldíos, es conforme á los decretos expedidos en 31 de Mayo de 1875 y 15 de Diciembre de 1883, ordenando al Ejecutivo que mande deslindar, medir, fraccionar y valuar los terrenos baldíos ó de propiedad nacional que hubiese en la República, pudiendo autorizar compañías ó empresas para la colonización.

Fracción XXV.—Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca á los tribunales de la Federacion.

Se ha dicho que la amnistía es un acto de clemencia que cubre con el eterno velo del olvido ciertos crímenes, delitos, contravenciones ó atentados cometidos por los hombres.

La definición no es exacta: los autores de crímenes no pueden ser amnistiados; la amnistía más bien que acto de clemencia es una necesidad política y no es verdad que ella produzca el eterno olvido: por ejemplo, los culpables del delito de traición nunca serán olvidados por la historia, llámense Conde don Julian, obispo don Opas ó con cualquiera otro nombre.

Dirémos nosotros que la amnistía es una ley política que declara exentos de pena ó libres de enjuiciamiento á los culpables de delitos ó atentados contra la Nación ó contra algunas de sus autoridades.

La fracción que estudiamos está redactada en términos demasiado amplios: parece que da facultades al Congreso para conceder amnistías por toda clase de delitos de que conozcan los tribunales de la Federacion; pero el buen juicio de los diputados y senadores sabrá restringir á la medida justa y exacta esa noble atribucion. ¿Cómo puede comprenderse que hubiese un Congreso que amnistiara á los reos de falsificación de moneda, de piratería, ó de cualquiera otro crimen, con tal de que conociesen de él los tribunales de la Federacion?

Decimos que la amnistía es una ley política que, ora se dicta como un medio de pacificación, ora simplemente por reconocer que los delitos políticos pueden cometerse por error de opinio-

nes, ora en fin, porque, pasadas las circunstancias que podían alterar la paz pública, la amnistía produce la tranquilidad de los ánimos, y la Nación recibe en su seno á vencedores y vencidos, que todos son sus hijos.

La amnistía tiene de particular, y en esto se diferencia del indulto de que hablaremos en su oportunidad, que borra toda responsabilidad y en consecuencia no hay lugar á juzgar á los delinquentes que aún no han sido aprehendidos, ni imponer pena á los que están siendo juzgados, ni á hacer efectiva la de los ya sentenciados: en suma, produce el efecto de considerar que nunca se ha cometido el delito.

Pero si la sociedad puede renunciar su derecho de castigo en estos casos, de ninguna manera debe comprender en la amnistía los derechos de tercero, en el terreno de la responsabilidad civil; porque esto sería un atentado contra la propiedad privada.

La más notable de nuestras leyes de amnistía es la de 13 de Octubre de 1870 que comprendió á los culpables, hasta esa fecha, de infidencia, sedición, conspiración y demás delitos políticos, así como á los militares que hubiesen cometido el de deserción. La ley dejó á salvo (art. 2º fracción 6ª) los derechos de tercero, y los de la Nación por los caudales tomados de los fondos públicos.

Fracción XXVI.—Para conceder premios ó recompensas por servicios eminentes prestados á la patria ó á la humanidad y privilegios por tiempo limitado á los inventores ó perfeccionadores de alguna mejora.

Por la reforma constitucional de 2 de Junio de 1882, la fracción quedó en los siguientes términos:

Para conceder premios ó recompensas por servicios eminentes prestados á la patria ó á la humanidad.

Habiéndonos ocupado de la materia de esta fracción, cuando hicimos el estudio del art. 12, sólo agregaremos aquí unas cuantas palabras.

Los premios ó recompensas pueden consistir en ministraciones de dinero, en exención de contribuciones ó en cosas parecidas: en consecuencia el acto es meramente legislativo, porque viene á alterar el presupuesto. Además, aunque el premio ó recompensa venga en apariencia á beneficiar solamente al interesado, la verdad es que en el fondo se trata del interés público, de la patria ó de la humanidad,—y en esta está siempre comprendida la patria—porque el premio se da en consideración al servicio prestado, á la ventaja obtenida por la Nación. Sirve también para estimular el progreso moral ó material que redundan en bien público.

Para evitar el abuso de estas recompensas y para que el Congreso no pueda concederlas en un raptó de pasión ó de entusiasmo, la ley de 30 de Octubre de 1873 previno que no se decretaran honores póstumos, por servicios prestados á la patria, ni se otorgaran á los deudos del finado, pensiones ó donaciones, sino después de un año de acaecido el fallecimiento.

Fracción XXVII.—Para prorogar por treinta días útiles el primer período de sus sesiones ordinarias.

Al estudiar el art. 62 reformado, vimos que también el segundo período de sesiones puede prorogarse hasta por quince días útiles. Pueden verse allí los motivos de la reforma.

Fracción XXVIII.—Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir á los diputados ausentes, y corregir las faltas ú omisiones de los presentes.

Esta fracción está relacionada con el art. 61 en cuanto á la facultad de compeler á los individuos ausentes de las dos Cámaras para que concurren á las sesiones, con la fracción C inciso III del 72 reformado en cuanto á la formación del reglamento interior, y con el art. 103 reformado en cuanto á corregir las faltas ú omisiones en que incurran los individuos presentes

en ambas Cámaras. Nos remitimos, por lo tanto, á la explicación respectiva de cada uno de esos artículos.

Fracción XXIX.—Para nombrar y remover libremente á los empleados de su Secretaría y á los de la Contaduría Mayor, que se organizará según lo disponga la ley. Esta fracción se halla también modificada por la reforma de 6 de Noviembre de 1874. La fracción C inciso III del art. 72 y los incisos III y IV de la fracción A de dicho artículo, se ocupan del mismo asunto de la presente fracción, así es que hallaremos su explicación más adelante.

Fracción XXX.—Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución á los Poderes de la Unión. La Constitución enumera y expresa las facultades del Congreso de la Unión, y de la misma manera detalla las del Ejecutivo y las del poder Judicial. Estas facultades son, pues, expresas y limitadas, porque fuera de la enumeración de ellas, nada pueden hacer los funcionarios públicos, pudiéndose decir que el pueblo se reserva la soberanía en todo cuanto no está expreso en la Constitución, sin que pueda ejercitarse por nadie ni en ninguna manera. ¿Quiere esto decir que si en la vida práctica de la Nación se necesita el ejercicio de la soberanía en otro asunto que no esté previsto por la ley suprema, no queda ya ningún remedio contra esa deficiencia? De ninguna manera: en tal caso procede de lleno la adición constitucional, según el método en la misma Constitución establecido.

La facultad es la capacidad de hacer alguna cosa; y en el sentido en que la hemos tomado aquí, es el derecho de hacer leyes, respecto de cada una de las materias detalladas.

Si la Constitución es hasta cierto punto inmutable, como lo hemos dicho repetidas veces, las leyes que emanan de ella tienen necesariamente que cambiar de tiempo en tiempo, siguiendo las evoluciones del progreso, ora exigidas por la opinión pú-

blica, ora dirigiendo esa misma opinion. La sola limitacion es que esas leyes no se aparten del espíritu constitucional.

El Congreso de la Union no tiene la facultad de reformar ó de adicionar por sí solo la Constitucion; pero sí la tiene de expedir cuantas leyes sean necesarias, aunque sea derogando algunas anteriores, á fin de hacer efectivos los fines de la administracion pública, expresados en las diversas fracciones del artículo 72 y en otras varias secciones de la misma Suprema Ley, con tal de que se trate de facultades expresamente concedidas á los poderes de la Union. De estas facultades hace uso, siempre que, en su concepto, las leyes que expida sean necesarias y propias para llenar el fin indicado.

La fraccion que estudiamos no concede una facultad más al Congreso; ni siquiera se la concede en términos generales, como han creído algunos. Es simplemente el medio práctico de ejercer las facultades que le están expresamente concedidas. Por ejemplo, el Congreso tiene la facultad por la fraccion XIII, de levantar el Ejército; pues por la fraccion XXX tiene la de adoptar el sistema de enganche voluntario ó de decretar el servicio obligatorio, segun le parezca más propio ó necesario.

Otro ejemplo: el Congreso tiene la facultad de fijar las condiciones que deba tener la moneda, segun el tenor de la fraccion XXIII; pues por la fraccion XXX tiene, no sólo la de señalar estas ó aquellas condiciones, sino la de imponer penas á los que las alteren.

De lo expuesto podemos deducir, que la ley es *necesaria* cuando es útil, conducente é indispensable para hacer efectivo alguno de los fines que se propone la Constitucion; es *propia* cuando es adecuada al mismo objeto y está de acuerdo con los principios constitucionales.

En resúmen: si el Congreso tiene la facultad de legislar en los puntos que le encomienda la Constitucion, es claro que debe tener los medios necesarios para ejercer ese derecho. Esto es lo que dice la fraccion XXX, última del artículo 72.

LECCION XVII.

ADICIONES AL ARTÍCULO 72.

Vamos á explicar, siquiera sea en breves palabras, cada una de las modificaciones que sufrió ese artículo en la reforma de 6 de Noviembre de 1874.

A. SON FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS:

I. *Erigirse en colegio electoral para ejercer las facultades que la ley le señale, respecto al nombramiento de Presidente de la República, Magistrados de la Suprema Corte y senadores por el Distrito Federal.*

Varias veces hemos visto en el curso de esta obra, que la Cámara de diputados se compone de representantes de la Nacion y no de los Distritos que los elijen, ni siquiera del Estado en que se verifica la eleccion: así es que la Cámara popular representa el elemento democrático del país; y como el nombramiento de Presidente de la República y de Magistrados de la Suprema Corte procede de la eleccion verificada en todos los distritos electorales, es natural que toque á los representantes del país decidir sobre la validez ó nulidad de las elecciones de aquellos funcionarios, tanto más, cuanto que la ley, fundada en estas mismas razones, les da la facultad de elegir al Presidente de entre los candidatos que hayan obtenido mayor número de votos, en-

blica, ora dirigiendo esa misma opinion. La sola limitacion es que esas leyes no se aparten del espíritu constitucional.

El Congreso de la Union no tiene la facultad de reformar ó de adicionar por sí solo la Constitucion; pero sí la tiene de expedir cuantas leyes sean necesarias, aunque sea derogando algunas anteriores, á fin de hacer efectivos los fines de la administracion pública, expresados en las diversas fracciones del artículo 72 y en otras varias secciones de la misma Suprema Ley, con tal de que se trate de facultades expresamente concedidas á los poderes de la Union. De estas facultades hace uso, siempre que, en su concepto, las leyes que expida sean necesarias y propias para llenar el fin indicado.

La fraccion que estudiamos no concede una facultad más al Congreso; ni siquiera se la concede en términos generales, como han creído algunos. Es simplemente el medio práctico de ejercer las facultades que le están expresamente concedidas. Por ejemplo, el Congreso tiene la facultad por la fraccion XIII, de levantar el Ejército; pues por la fraccion XXX tiene la de adoptar el sistema de enganche voluntario ó de decretar el servicio obligatorio, segun le parezca más propio ó necesario.

Otro ejemplo: el Congreso tiene la facultad de fijar las condiciones que deba tener la moneda, segun el tenor de la fraccion XXIII; pues por la fraccion XXX tiene, no sólo la de señalar estas ó aquellas condiciones, sino la de imponer penas á los que las alteren.

De lo expuesto podemos deducir, que la ley es *necesaria* cuando es útil, conducente é indispensable para hacer efectivo alguno de los fines que se propone la Constitucion; es *propia* cuando es adecuada al mismo objeto y está de acuerdo con los principios constitucionales.

En resúmen: si el Congreso tiene la facultad de legislar en los puntos que le encomienda la Constitucion, es claro que debe tener los medios necesarios para ejercer ese derecho. Esto es lo que dice la fraccion XXX, última del artículo 72.

LECCION XVII.

ADICIONES AL ARTÍCULO 72.

Vamos á explicar, siquiera sea en breves palabras, cada una de las modificaciones que sufrió ese artículo en la reforma de 6 de Noviembre de 1874.

A. SON FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS:

I. *Erigirse en colegio electoral para ejercer las facultades que la ley le señale, respecto al nombramiento de Presidente de la República, Magistrados de la Suprema Corte y senadores por el Distrito Federal.*

Varias veces hemos visto en el curso de esta obra, que la Cámara de diputados se compone de representantes de la Nacion y no de los Distritos que los elijen, ni siquiera del Estado en que se verifica la eleccion: así es que la Cámara popular representa el elemento democrático del país; y como el nombramiento de Presidente de la República y de Magistrados de la Suprema Corte procede de la eleccion verificada en todos los distritos electorales, es natural que toque á los representantes del país decidir sobre la validez ó nulidad de las elecciones de aquellos funcionarios, tanto más, cuanto que la ley, fundada en estas mismas razones, les da la facultad de elegir al Presidente de entre los candidatos que hayan obtenido mayor número de votos, en-

tendiéndose esta facultad cuando ningun candidato haya obtenido la mayoría absoluta de votos en el movimiento electoral.

El nombramiento de senadores se hace tambien en distritos electorales, eligiéndose dos en cada Estado; siendo preciso hacer luego la computacion general, facultad que se da á las legislaturas de esos Estados. En el Distrito Federal no hay esa legislatura, pues ya hemos dicho que esa entidad depende por completo del Gobierno de la Union, y no tiene personalidad política propia; pero habiéndosele concedido tener su representacion en el Senado, á fin de entrar como elemento en la conservacion del equilibrio político, natural es que haya un cuerpo autorizado por la ley para hacer la computacion de los votos emitidos para senadores; y supuesto que el Senado tiene que calificar de la validez ó nulidad de los nombrados, es claro que sólo queda expedita para aquel objeto la Cámara popular.

Ahora bien, las facultades señaladas á la Cámara de diputados para cumplir con el precepto constitucional que estamos estudiando, se hallan detalladas en el artículo 51 de la ley orgánica electoral de 12 de Febrero de 1857, en las de 26 de Noviembre y 15 de Diciembre de 1874, y en la de 18 de Mayo de 1875.

II. Calificar y decidir sobre las renunciaciones que hagan el Presidente de la República ó los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia. Igual atribucion les compete tratándose de licencias solicitadas por el primero.

Las mismas razones que hemos expuesto en la fraccion anterior, sirven para explicar la facultad de la Cámara de diputados, respecto de calificar y decidir sobre las renunciaciones hechas por el Presidente de la República y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, pues que cualquiera resolucio que se tome afecta el resultado del movimiento electoral de todo el país.

Igual consideracion podemos tener presente si se trata de las licencias pedidas por el Jefe ó representante del Ejecutivo; no así cuando se trata de las que piden los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia; pues una vez integrado ese alto cuerpo,

debe poseer toda la independenciam de accion que le es propia y que le está consignada en el artículo 50. Si un poder extraño tuviera la facultad de conceder licencias á los magistrados, ¡cuántas veces la influencia de ese ú otro poder, ó el espíritu de partido en la Cámara, incompletaria el *quorum* de la Suprema Corte ó destruiria la mayoría, haciendo preponderar á la minoría! Así es que la misma Suprema Corte de Justicia es la única que, en tribunal pleno, concede ó niega las licencias de sus miembros, pudiendo el presidente de la corporacion concederlas económicamente por un término que no pase de quince dias.¹

III. Vigilar por medio de una comision de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría mayor.

IV. Nombrar á los jefes y demas empleados de la misma.

Con alguna extension hablamos de la Contaduría mayor, cuando hicimos el estudio de los artículos 68 y 69: aquí sólo diremos que siendo la Contaduría de glosa una oficina dependiente de la Cámara de diputados, á ésta toca vigilar, no sólo respecto de las labores que allí se hagan, sino de que estén hechas con toda escrupulosidad y conforme á las leyes, en lo que consiste el exacto desempeño de las funciones que le están encomendadas.

De aquí se desprende tambien, que los empleados de esa oficina deban ser personas de confianza para la Cámara, y en consecuencia que ésta tenga la facultad consiguiente de hacer el nombramiento de los jefes y subalternos.

V. Erigirse en jurado de acusacion para los altos funcionarios de que trata el artículo 103 de la Constitucion.

Es conveniente reservar el estudio de esta fraccion para cuando nos ocupemos del fuero constitucional y del enjuiciamiento de los funcionarios de la Federacion.

VI. Examinar la cuenta que anualmente debe presentar el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos é iniciar las contribuciones que á su juicio deban decretarse para cubrir aquel. La

¹ Reglamento de la Suprema Corte de Justicia.

materia de esta fracción ha sido ya estudiada, cuando tuvimos á la vista los artículos 68, 69 y fracción VII del 72 primitivo. Nos referimos á lo que entónces explicamos, limitándonos ahora á exponer el fundamento que en nuestro concepto ha servido para declarar exclusiva de la Cámara de diputados las facultades que en esta parte del presente artículo se enumeran.

Los gastos hechos en los diferentes ramos de la Administración, afectan el interés nacional en cuanto se refiere al pueblo, en su calidad de cuerpo político, sin tomar en cuenta para este caso, el sistema federativo. Es la República entera—no los Estados—la que determina sus gastos y debe en consecuencia, ser la única competente para examinar si esos gastos no han excedido de lo decretado en el presupuesto. En cuanto á que la iniciativa de contribuciones se origine en ese mismo cuerpo, ya dijimos en otra parte (artículo 68 y 69), que se debe esto á que el contingente para los gastos públicos sale del pueblo y á él toca señalarlo y determinar las fuentes de donde ha de salir, limitándose el Senado á ejercer en este asunto una intervención de equilibrio y de proporcionalidad entre los diferentes Estados.

B. SON FACULTADES EXCLUSIVAS DEL SENADO:

I. *Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras.* El artículo 126 da á los tratados el carácter de ley suprema de la Union: así es que para que sean obligatorios, necesitan emanar de un cuerpo legislativo.

Antes del establecimiento del Senado en México, el Congreso de la Union, que entónces se componía de sólo la Cámara de Diputados, tenía la facultad de aprobar los tratados, convenciones y convenios celebrados por el Ejecutivo. Hoy, como acabamos de ver, corresponde esa atribución á la Cámara federal. No se tiene en consideración que este cuerpo representa á los Estados, porque el tratado se celebra por la Nación como un sólo cuerpo político, no teniendo representación alguna las entidades

federativas en las relaciones extranjeras. El Senado se considera en este caso como un cuerpo legislativo, conservador de las tradiciones diplomáticas; como una cámara legislativa permanente, en más estrecha union con el Ejecutivo, en cuanto á la facultad de éste de dirigir las relaciones diplomáticas. En efecto, en el Senado la duración de los electos es por mayor tiempo que en la Cámara de diputados: la renovación no es total en cada período, sino que se hace por mitad, y la edad misma que la Constitución exige en los senadores, es una prenda de prudencia y de saber que forman un criterio más experimentado para asunto tan grave como es el ajuste de convenios entre dos ó más potencias. La Cámara de diputados se renueva totalmente cada dos años, la edad que se exige para ser representante es la de veinticinco años, y este cuerpo está más en contacto con los partidos políticos, elemento bueno, si se quiere, para dar impulso á la marcha administrativa del país; pero no del todo adecuado para entrar en la fría y circunspecta discusión de los asuntos diplomáticos.

Estas consideraciones explican también por qué el tratado no se somete á la aprobación de las dos cámaras: fuera de que hay además el motivo de que puede no ser conveniente que medie largo tiempo entre la celebración y la ratificación de esos documentos.

El artículo habla de tratados y *convenciones*, habiéndose suprimido en la reforma la palabra *convenio*, porque este último no es en realidad una ley, ni afecta un compromiso durable por parte de la Union.

El *tratado* no se diferencia de la *convención*, sino en que el primero está destinado á durar perpetuamente ó por largo tiempo, como un tratado de límites ó de navegación; y la segunda se refiere á un acto único, pasado el cual, quedan enteramente cumplidas las obligaciones ó extinguidos los derechos de los contratantes; verbi gracia, el pago de una deuda, estipulado entre gobierno y gobierno.

El poder de conducir las relaciones diplomáticas pertenece al

Presidente de la República, y de ello hablaremos al estudiar la fracción X del artículo 85. El Senado no tiene más intervención, que la de aprobar ó reprobado lo hecho, nunca sugerir siquiera ideas ó bases para la celebracion del tratado. Si de las estipulaciones de éste resultare alguna ministracion de dinero, debe la Cámara de diputados tomarla en consideracion en el presupuesto anual de egresos y ambas cámaras votar la contribucion que baste á cubrirla.

II. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demas jefes superiores del Ejército y Armada Nacional, en los términos que la ley disponga. Esta facultad tiene por objeto limitar la que concede al Ejecutivo la naturaleza de su institucion y que se halla consignada en la fracción II del artículo 85. El nombramiento de empleados públicos es un acto meramente administrativo que debiera corresponder con entera libertad á los funcionarios de quienes aquellos dependen; pero en el caso que estudiamos se ve que el Presidente de la República, á quien compete por razon de su encargo la facultad de esos nombramientos, tiene que someter su acuerdo á la ratificacion del Senado, lo que quiere decir que este cuerpo puede anular los nombramientos, si le pareciere conveniente. Fúndase esta facultad en la consideracion de la alta categoría de los empleados de que se trata, y en la de que el desempeño de sus importantes funciones puede afectar los intereses generales de la República. Se aleja con este precepto el espíritu de favoritismo que pudiera dominar al Presidente de la República y tambien el temor de que este funcionario, animado de ambicion ó de otras pasiones igualmente funestas, multiplicase los ascensos en el Ejército y Armada, robusteciendo ese peligro de las instituciones libres que se llama militarismo. Que el Senado sea el poder conservador que mantenga en sus justos límites esa facultad del Ejecutivo, obedece á

las mismas consideraciones que hemos expuesto al tratar de la fracción anterior.

Debe advertirse que la facultad del Senado está limitada á la ratificacion del nombramiento; pero una vez hecho éste, es exclusivo del Presidente de la República el derecho de conservar en su empleo ó de remover de él á los nombrados, á ménos que por la ley se disponga otra cosa.

La ley de 4 de Mayo de 1822, declarada vigente por otras varias, es la que trata de nombramientos de ministros y agentes diplomáticos, que deben recaer en ciudadanos nativos del país.

Para los que se hagan de cónsules se observan la ley de 12 de Febrero de 1834 y su reglamento de 16 de Setiembre de 1871.

Los ascensos de los militares, en el caso de la fracción presente, se rigen por el tít. XIX, Tratado III de la Ordenanza general del Ejército.

III.—Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estacion de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en las aguas de la República. Los permisos de que habla la fracción son materia de tratados y convenciones diplomáticas; y aunque podrian considerarse comprendidos en la fracción I de este artículo, como á veces por urgencia del caso ó por cualquiera otro motivo pudieran no revestir la forma diplomática de aquellos instrumentos, la Constitucion ha hecho bien en hacer de ellos una mencion expresa, dando en consecuencia al Senado la facultad de autorizar al Ejecutivo para concederlos.

En uso de esta facultad el Senado otorgó su autorizacion al tratado que lleva fecha 29 de Julio de 1882, celebrado por el Ejecutivo de la Union con el Gobierno de los Estados Unidos para el pasaje recíproco de tropas de México y de los Estados Unidos por la frontera entre ambos países, al hacer la persecucion de los indios bárbaros.

IV.—*Dar su consentimiento para que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional, fuera de sus respectivos Estados ó Territorios, fijando la fuerza necesaria.* Si se recuerda que la guardia nacional pertenece á los Estados y que uno de los objetos de su institucion es mantener el respeto á las instituciones, sirviendo de contrapeso á un ejército numeroso y guiado acaso por las ambiciones del Ejecutivo, se comprenderá la importancia de la prohibicion, impuesta al Presidente de la República, de movilizarse á su arbitrio la guardia nacional, ora para aumentar la fuerza armada que está á sus órdenes, ora para retirarla de algun Estado poderoso, dejándolo inerme é impotente para contrariar sus miras. Se halla, pues, profundamente interesado en esta cuestion, el equilibrio entre los Estados y en sus relaciones con el centro: en consecuencia toca al Senado, como Cámara federal, el cuidado de conservar ese equilibrio.

Pero, por otra parte, pueden ser necesarios los servicios de la guardia nacional, bien sea porque se esté en el caso de una guerra extranjera, bien porque peligren las instituciones políticas y el ejército no sea bastante para hacer frente á la situacion; entónces, la necesidad, que es la ley suprema, determinará el empleo de la guardia nacional, señalando el Senado el efectivo de que pueda disponerse.

Desde que la guardia nacional queda bajo las órdenes del Presidente de la República, es natural que ese funcionario, en su carácter de jefe de las armas, tenga la facultad de disponer que forme parte de un cuerpo de ejército, en cuyo caso quedará subalternada á los jefes superiores, siempre bajo el inmediato mando de los coroneles y demas oficiales que haya nombrado popularmente, conforme al privilegio que le concede la fraccion XIX del artículo 72.

Tambien es natural creer, que en cuanto á disciplina, desde el momento en que la guardia nacional éntre en campaña, como todas las operaciones tienen el carácter de militares, se rija por la Ordenanza del ramo y quede sujeta á la táctica, justicia militar y demas puntos especiales de que trata aquella ley

para el mejor éxito y moralidad de la fuerza armada. Por la misma razon, los guardias nacionales son acreedores á los honores y recompensas de que disfruta el ejército.

V.—*Declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará á elecciones conforme á las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Ejecutivo federal, con aprobacion del Senado, y en sus recesos con la de la Comision permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere.* Una revolucion intestina en un Estado, una invasion extranjera, otra cualquiera causa, puede hacer que desaparezcan allí la Legislatura y el Gobernador. Antes de la adiccion constitucional que estudiamos, no habia solucion legal posible para un caso de esta naturaleza, y la fuerza de la necesidad hizo que algunas veces se declarase en estado de sitio, el Estado en que la acefalia ó la anarquía se habian entronizado.

La reforma vino á llenar ese vacío, y desde entónces vemos que casi han desaparecido las disenciones locales que ántes con frecuencia turbaban á las entidades federativas. En las pocas veces que ellas han surgido, el Senado, obrando con prudencia, y sólo en el extremo caso de una acefalia, ha hecho la declaracion correspondiente; y un Gobernador provisional, auxiliado por el poder central, ha establecido el régimen constitucional.

¿Es esto intervenir en la soberanía del Estado? Hemos dicho que los Estados, *libres y soberanos* en lo que ve á su régimen interior, no son independientes, sino que *están unidos* en una federacion establecida segun los principios de la ley fundamental (artículo 40) y que deben estar organizados bajo la forma de Gobierno republicano, representativo, popular (artículo 109); luego si dentro de ellos no hay un régimen político ó este régimen es opuesto á las instituciones establecidas por la ley fundamental,

la Federacion tiene pleno derecho de exigir que, en obediencia de la ley suprema se organicen, y que esta organizacion sea la prescrita por la Constitucion. Sólo al pueblo le es concedido el derecho de alterar ó modificar la forma de su Gobierno (artículo 39), es decir, al pueblo mexicano, á la Nacion entera, y segun las reglas establecidas para llevar á cabo cualquiera reforma constitucional.

Verdad que en este último caso se afecta el interes de los Estados; pero está afectado de la misma manera el interes popular, el interes de la Nacion; y de aquí depende que cualquiera alteracion en la forma del Gobierno pertenezca, de derecho, al cuerpo político en general.

Si en un Estado desaparecen los poderes locales, poderes que forman su Gobierno, se rompe el equilibrio federal, no existe entre las entidades federativas una perfecta igualdad; y en semejante caso hay la urgente, la ineludible necesidad de la reorganizacion. La Nacion en general puede seguir marchando con sus instituciones en su régimen interior y tener completa personalidad en sus relaciones exteriores, pero el interes federal está herido; y como dentro del Estado en donde ya no hay Poder Ejecutivo ni Legislativo, no existe autoridad que tenga el derecho de convocar á nuevas elecciones, sólo la Federacion puede y debe tener la facultad de hacer que el Estado se reorganice y vuelva á entrar en el camino constitucional.

Y como el Senado es la Cámara que representa el elemento federativo, los intereses, los derechos de la Federacion; y supuesto que el derecho de reorganizar á un Estado que debe vivir en la Union, constituido bajo un régimen republicano, representativo, popular, es derecho de la Federacion, lo natural, lo lógico es que el Senado ejerza ese derecho.¹

Hecha por el Senado la declaracion respectiva, el Ejecutivo que tiene el conocimiento práctico de las personas y de la loca-

¹ Diaz González. Discusion del proyecto de reformas. Diario de los Debates, 7º Congreso, tomo I, págs. 387, 407 y 409.

lidad, es el que debe hacer el nombramiento del gobernador provisional; pero la Constitucion ha querido prevenir todo peligro de favoritismo ó de miras bastardas, y ha limitado esa facultad, disponiendo que el nombramiento se sujete á la aprobacion del Senado, y en su receso, y como el caso puede presentarse urgente, á la aprobacion de la Comision permanente.

Con el mismo pensamiento de evitar peligros ó intrigas, el legislador constituyente dispuso que el gobernador provisional no pueda ser electo gobernador constitucional en las elecciones que él convoque, y que deberán hacerse conforme á las prácticas constitucionales del Estado.

Esta convocatoria no debe tener más dilacion que la necesaria para que se restablezca el orden público, es decir, que tan luego como exista la paz, el pueblo del Estado debe elegir á sus representantes.

VI.—Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado ó cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso, el Senado dictará la resolucion, sujetándose á la Constitucion general de la República y á la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

Esta es acaso una de las más importantes facultades del Senado.

Quando la controversia es entre dos Estados, no puede tener el carácter de una cuestion política, sino que reviste á fuerza la forma de controversia judicial. Entónces conoce de ella el más alto tribunal de justicia; pero cuando dos poderes en el mismo Estado luchan entre sí, ese combate, pacífico ó violento, tiene que ser una lucha de partido, lucha que á las claras perturba el régimen federal, aunque no alcance á perturbar el orden público de la Nacion.

De aquí que sea el Senado la autoridad que dirima esa contienda.

Si ella es pacífica entre dos ó los tres poderes, fácil es que la razon ó el patriotismo de los contendientes basten á terminarla, principalmente si uno de ellos lleva la cuestion al cuerpo que representa los Estados. Entónces la resolucion de éste viene á dirimir toda contienda y se restablecerá la armonía.

Pero si alguna de las partes no se somete á la decision, podemos considerar dos casos: ó bien que no se turbe la paz pública, y entónces basta esperar que termine el período constitucional de uno de los contendientes para que desaparezca la cuestion política sin que el pueblo del Estado haya sufrido nada, ni ménos se hayan turbado las relaciones entre los Estados; ó bien que, exacerbados los ánimos, se llegue á un conflicto de armas. En este supuesto hay tambien que considerar dos extremos. Si no se interrumpe el orden constitucional, la Legislatura podrá pedir y obtener el auxilio federal, y en caso de no estar reunida, podrá concederse ese auxilio al Ejecutivo; pero si una Legislatura, ó en su caso el Ejecutivo, no son poderes legítimos, entónces sólo al Senado toca resolver sobre este importante y á veces difícil punto. Su declaracion podrá ser en el sentido, ora de que hayan desaparecido el Legislativo y Ejecutivo del Estado, y ya hemos visto cuál debe ser entónces la resolucion; ora que uno de los poderes contendientes es el legítimo, y entónces el Ejecutivo federal sabrá legalmente á quién debe impartir su auxilio.

A fin, pues, de resolver el antagonismo sin herir la soberanía del Estado y no obstante hacer efectivos los principios constitucionales, el Senado debe estudiar el asunto controvertido, ántes de pronunciar su fallo, á la luz de los preceptos de la Constitucion general, y más especialmente conforme á las reglas de la Constitucion particular del Estado.

Cualquiera ve que el Senado debe actuar en esta materia en su carácter de Cámara federal; pero no está por demas decir que la edad de los senadores, su alejamiento de las cuestiones

de partido, la herencia de tradiciones que guarda en sí mismo como poder conservador, circunstancia que caracteriza á esa corporacion, son otras tantas prendas de prudencia y de justificacion que recoge el país para tener confianza en sus decisiones.

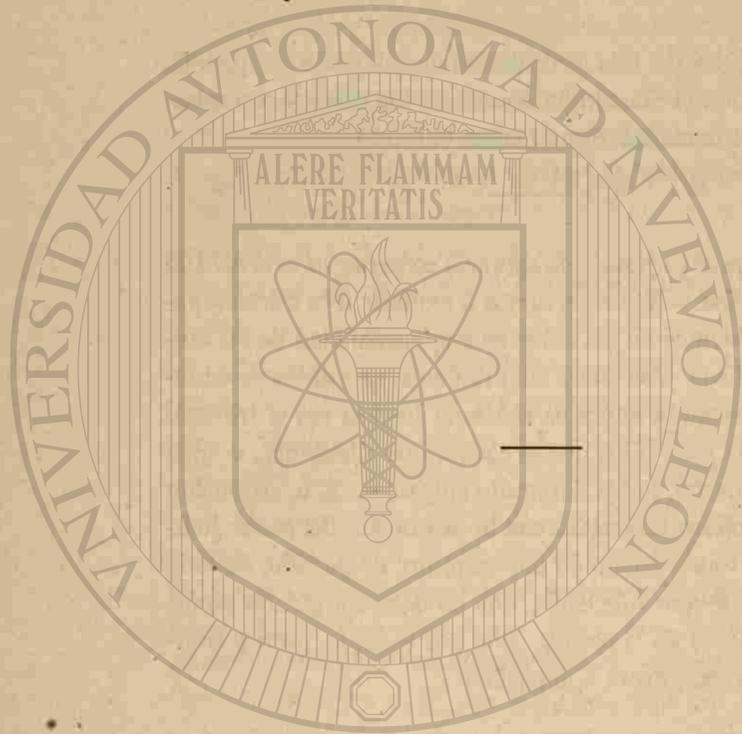
La ley orgánica de este artículo no ha sido aún expedida; pero entre tanto, el Senado ha obrado en los casos ocurrentes, con el espíritu moderador que hemos indicado.

VII.—Erigirse en jurado de sentencia conforme al artículo 105 de la Constitucion.—Nos reservamos á explicar esta fraccion para cuando hablemos de los casos de responsabilidad de los funcionarios públicos. Por ahora sólo diremos, que ántes de adoptarse esta reforma, la Suprema Corte de Justicia era el tribunal que imponía la pena á los que la Cámara de diputados, erigida en jurado de hecho, habia declarado culpables. Esta atribucion meramente política no cuadra con la institucion del poder judicial que debe estar alejado de todo espíritu de partido, de toda lucha política, lo que vale decir, que no debe ser guiado nunca por el sentimiento de la pasion, sino por el soplo puro y tranquilo de la justicia severa é impasible.

C.—Cada una de las Cámaras, puede, sin la intervencion de la otra.—De un orden enteramente económico son las facultades que siguen, pertenecientes á esta fraccion:

- I. Dictar resoluciones económicas relativas á su régimen interior.*
- II. Comunicarse entre sí y con el Ejecutivo de la Union, por medio de comisiones de su seno.*
- III. Nombrar los empleados de su Secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.*
- IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias, con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.*

Las elecciones de la totalidad de los diputados y de la mitad de los senadores se hacen en períodos regulares, cada dos años, sin necesidad de convocatoria. Así está consignado en la ley de 23 de Mayo de 1873.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



LECCION XVIII.

DE LA DIPUTACION PERMANENTE.

ARTÍCULO 73.

Durante los recesos del Congreso de la Union, habrá una Diputacion permanente, compuesta de un diputado por cada Estado y Territorio, que nombrará el Congreso la víspera de la clausura de sus sesiones.

ARTÍCULO 73 REFORMADO.

Durante los recesos del Congreso habrá una Comision permanente compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serán diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de las sesiones.

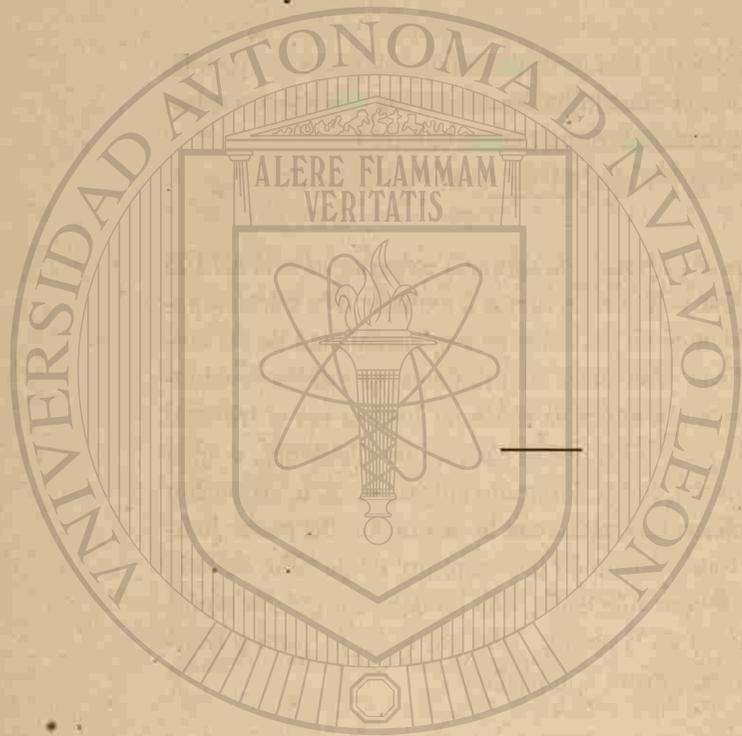
ARTÍCULO 74.

Las atribuciones de la Diputacion permanente son las siguientes:

- I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el art. 72 fraccion XX.
- II. Acordar por sí sola, ó á petición del Ejecutivo, la convocacion del Congreso á sesiones extraordinarias.

II reformada. Acordar por sí ó á propuesta del Ejecutivo, oyéndolo en el primer caso, la convocatoria del Congreso, ó de una sola Cámara, á sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto ú objetos de las sesiones extraordinarias.

Las elecciones de la totalidad de los diputados y de la mitad de los senadores se hacen en períodos regulares, cada dos años, sin necesidad de convocatoria. Así está consignado en la ley de 23 de Mayo de 1873.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



LECCION XVIII.

DE LA DIPUTACION PERMANENTE.

ARTÍCULO 73.

Durante los recesos del Congreso de la Union, habrá una Diputacion permanente, compuesta de un diputado por cada Estado y Territorio, que nombrará el Congreso la víspera de la clausura de sus sesiones.

ARTÍCULO 73 REFORMADO.

Durante los recesos del Congreso habrá una Comision permanente compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serán diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de las sesiones.

ARTÍCULO 74.

Las atribuciones de la Diputacion permanente son las siguientes:

- I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el art. 72 fraccion XX.
- II. Acordar por sí sola, ó á petición del Ejecutivo, la convocacion del Congreso á sesiones extraordinarias.

II reformada. Acordar por sí ó á propuesta del Ejecutivo, oyéndolo en el primer caso, la convocatoria del Congreso, ó de una sola Cámara, á sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto ú objetos de las sesiones extraordinarias.

III. Aprobar en su caso los nombramientos á que se refiere el artículo 85 fraccion III.

IV. Recibir el juramento al Presidente de la República y á los ministros de la Suprema Corte de Justicia, en los casos prevenidos por esta Constitución.

V. Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, á fin de que la Legislatura que sigue tenga desde luego de qué ocuparse.

Varios son los objetos que la Constitución se propuso al establecer la Comisión permanente: mantener las tradiciones legislativas, dar impulso á los trabajos de las Secretarías, preparar las labores á que haya de dedicarse el Congreso en el período siguiente de sus sesiones, y principalmente proveer á medidas urgentes y extraordinarias en la administración pública que, como hemos explicado, no deben quedar á la libre acción del Ejecutivo. La naturaleza de todos estos asuntos demuestra la necesidad de que la comisión se componga de diputados y senadores, habiéndose escogido un número impar que aproximativamente dé el resultado de un representante ó senador por cada uno de los Estados, Distrito Federal y Territorios. Si el número fuese par, podría darse el caso de que se empataran frecuentemente las votaciones.

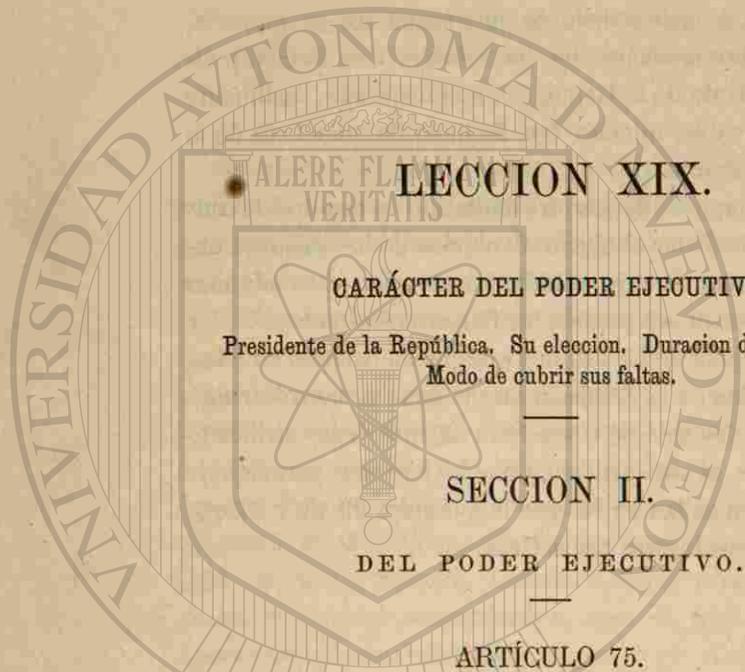
Entre las atribuciones de la Diputación ó Comisión permanente está la de convocar á sesiones extraordinarias al Congreso ó á una sola de las Cámaras, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de las individuos presentes, ya sea que la convocatoria se haga á solicitud del Ejecutivo, ó por creerla necesaria la misma Comisión permanente.

Los intereses de partido ó una mira ménos justificada todavía, podrían intrigar para que se expidiese alguna ley ó se verificase cualquiera otro acto propio de las Cámaras, procurando arrancarlo por sorpresa en unas sesiones extraordinarias; ó simplemente que se quisiese dar pábulo al deseo inmoderado de legislar, haciendo inútil uno de los más importantes objetos de los recesos. Para obviar en lo posible estos males, la reforma

limitó la facultad de la Comisión en esa materia, exigiendo el voto de los dos tercios de los miembros presentes, porque podría darse el caso de que no concurriera más que el número suficiente para formar *quorum*, es decir, *quince* miembros, y entonces bastaría el voto de siete individuos, que formarían la mayoría, para decidir sobre un asunto tan importante. Una facción política ó un presidente de la República, mal inspirado, fácilmente podrían influir en un número tan limitado de miembros de la Comisión permanente.

La reforma impuso además otra limitación en cuanto á la convocatoria: la de señalar el objeto ú objetos de las sesiones extraordinarias, fuera de cuyo estudio y resolución de nada más pueden ocuparse en ese período las Cámaras legisladoras.

La diversa índole de los asuntos que pueda tratarse en ellos, explica la facultad de la Comisión permanente de convocar ambas Cámaras ó una sola de ellas. Pero además de las atribuciones enumeradas en este artículo, tiene la Comisión permanente las que le encomiendan en su caso los artículos 29, 84 y 95, que se explican en sus lugares respectivos.



LECCION XIX.
CARÁCTER DEL PODER EJECUTIVO.
 Presidente de la República. Su eleccion. Duracion de su encargo.
 Modo de cubrir sus faltas.

SECCION II.
DEL PODER EJECUTIVO.

ARTÍCULO 75.

Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Union, en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

El Supremo Poder de la Federacion se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, dice el artículo 50 de la Constitucion, y agrega que nunca podrán reunirse dos ó más de estos poderes en una sola persona ó corporacion, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Hemos explicado en otras varias partes de nuestro libro que el precepto de este artículo es una garantía importante de la libertad política; y á este propósito hemos dicho que los funcionarios públicos deben estar sujetos á limitaciones, y en conse-

cuencia ser responsables por sus actos. Sin estas condiciones, el gobierno establecido se convertiría en despótico y la constitucion del pueblo no tendría objeto. Tal ha sucedido en las democracias puras y en las monarquías absolutas: en aquellas, el pueblo soberano no tiene limitacion alguna y obra las más veces bajo el imperio de las pasiones; en éstas no hay más que la voluntad soberana del rey, y el capricho es su regla.

Hemos visto los casos en que puede suspenderse esta garantía, y hemos examinado por último, la naturaleza y funciones del Poder Legislativo, demostrando la necesidad de que él se deposite en un cuerpo numeroso de representantes, y de que se divida en dos cámaras.

Vamos ahora á estudiar la naturaleza y funciones del Poder Ejecutivo, al que algunos publicistas consideran como subalterno al Legislativo, como un mero agente en la ejecucion de las leyes, como un instrumento tan sólo de la accion gubernamental.

Esos publicistas consideran el brazo ejecutivo como una rama parlamentaria; así es que su personal está obligado á seguir la política del parlamento ó á resignar el poder, en caso de desacuerdo; muchos ejemplos pudiéramos citar acerca de este particular en los gobiernos europeos, inclusa la República francesa. En esos gobiernos se considera que el Jefe del Ejecutivo reina ó administra (segun se trate de una monarquía ó de una república); pero no gobierna.

Y aunque en ellos se conserve en el poder al Jefe Supremo, sea el Rey ó el Presidente, su gabinete, su consejo de ministros es derribado por solo un voto de reprobacion en alguna de las cámaras.¹

Alguno de esos publicistas, partidarios de la forma republicana-

¹ En efecto, en los países en que el poder real inviolable funciona regularmente como en Inglaterra, siempre que la mayoría del Parlamento está en contra del primer ministro, éste da su dimision y cede su puesto á un miembro de la mayoría, á quien incumbe formar un nuevo ministerio. Berriat de Saint Prix.—Droit Constitutionnel, número 934.

na de gobierno, avanzan sus ideas hasta proclamar la conveniencia de que el Poder Ejecutivo se deposite en un consejo de ministros. La creacion de un presidente de la república es, para ellos, una denominacion oscura é inexacta. El Jefe del Ejecutivo debería llamarse con mejor título, presidente del consejo de ministros, ó primer ministro, encargado de formar un gabinete y de imprimir á la marcha de los negocios una direccion general uniforme, segun las opiniones del cuerpo legislativo. Deberia ser nombrado por la asamblea; no por muchos años, sino por tiempo indefinido, conservando la mayoría legislativa la facultad de revocar el nombramiento, tan luego como surgiera un desacuerdo serio. Sólo de esta manera se tendria un gobierno parlamentario, en toda la fuerza de la expresion.¹

El publicista frances que acabamos de citar quiere, sin embargo, que haya unidad en la marcha de los negocios y un jefe del ministerio; pero un publicista mexicano nos dice, hablando del Poder Ejecutivo, que "lo justo, lo racional y lógico seria, que los diversos ramos que son objeto de este poder, se dividan en el sentido que indican su propia naturaleza y las necesidades de una buena administracion, y que se confie á distintos individuos la direccion de cada uno de ellos, sin confundir jamas las facultades de unos con las de los otros, y sobre todo sin dar á los encargados de los diversos ramos del Poder Ejecutivo ninguna autorizacion en cuya virtud puedan ejercer una influencia decisiva en los depositarios de los otros poderes."²

Desde el momento en que el Poder Legislativo ejerciese una influencia tan decisiva en el nombramiento y remocion del Ejecutivo, ó en la facultad de éste de nombrar un gabinete que no fuese de su confianza, sino de la de las cámaras, habria desaparecido la division de los poderes, y en realidad sucederia que se reuniesen en el Congreso general los dos poderes Legislativo y Ejecutivo, desapareciendo la responsabilidad del ó de los agen-

1 Berriat de Saint Prix, lugar citado.

2 Rodríguez. Derecho Constitucional, página 215.

tes de este último; y, roto el equilibrio que debe existir entre ambas manifestaciones de la soberanía, habria el peligro de que las cámaras no respetasen las limitaciones constitucionales, estableciéndose el más ominoso despotismo, como lo es siempre el que se ejerce por cuerpos colegiados irresponsables. Los más eficaces medios de la tiranía consisten en que las mismas personas que expiden la ley, la ejecuten á su voluntad, sin restriccion alguna.

Ahora, en la naturaleza de las funciones ejecutivas, sobre todo tratándose de las más importantes, entran como condiciones indispensables la cohesion, el secreto, la unidad de plan. Si este brazo de la autoridad pública se ejerciera independientemente, por tantos individuos como son los diversos ramos que son objeto de este poder, se establecerian la anarquía y la confusion y desaparecería todo secreto: por ejemplo, el Ejecutivo de Hacienda haria ineficaces las disposiciones del Ejecutivo de Guerra: en las operaciones militares, en los trabajos preliminares de la diplomacia, seria imposible el secreto que en esos ramos es esencial. En el interior del país tendríamos seis presidentes, supuestos los seis ramos en que hoy están divididas las Secretarías de Estado; y en el exterior no seria reconocido mas que el Ejecutivo de Relaciones.

Nuestra Constitucion ha sido muy sabia al establecer sus preceptos, y entre ellos el de que nos ocupamos. El Ejecutivo es uno de los Supremos poderes en que se divide el ejercicio de la soberanía. Es independiente de los demas; y como ellos, está sujeto á limitaciones; tiene facultades expresas y es responsable de sus actos.

Sencilla en principio la naturaleza de este poder, es complexa y difícil en su práctica; la ejecucion, la sola ejecucion de las leyes.

La ley actúa en todos los ramos de la accion administrativa: comprende las relaciones extranjeras, la táctica militar, la direccion de la guerra, el orden público, el mejoramiento social, el progreso material y todas las vias que facilitan la marcha del Gobierno. De aquí es, que aunque el Ejecutivo no tenga á su

cargo más que la ejecución de las leyes, esta ejecución es variada, múltiple, progresiva y debe ser eficaz. Luego al Ejecutivo toca una grande acción política en el extenso campo de la administración pública.

Pero esta política debe seguir un plan uniforme y no salir jamás de los límites constitucionales. "El funcionario encargado del Ejecutivo carece de facultades discrecionales. No le toca deliberar ni decidir sobre si la ley es sabia ó conveniente; y una vez sancionada, demanda pronta obediencia. Las cualidades características que debe tener el Ejecutivo, son la prontitud, la resolución y la fuerza; y hay más probabilidades de que las reuna una sola persona que se mueve por una sola voluntad.

"La unidad no sólo produce mayor energía, sino también mayor responsabilidad en el Poder Ejecutivo.

"No habiendo asociados que se dividan ó disfracen la responsabilidad, puede marcarse el origen de todas las medidas del Gobierno, sin que se oculten el verdadero autor, ni los motivos en que se funda. Habrá menos tentaciones para apartarse del deber y mayor empeño en adquirir reputación, cuando no haya compañeros que compartan el odio ó inspiren confianza con su ejemplo."¹

"En aquellos Estados, dice De Lolme,² en que la ejecución de las leyes se confia á diversos individuos y á cada uno con diferentes títulos y prerogativas, semejante distribución y la versatilidad de las medidas que son su consecuencia, ocultan siempre la causa de los males públicos. En esa interminable fluctuación de cosas, ni tiempo hay de que se fijen en el pueblo algunos principios, y las desgracias que sobrevienen no dejan tras sí ninguna lección útil."

En nuestro sistema político, y supuesta la división de poderes, el Ejecutivo es igual al Legislativo y Judicial; es un miembro independiente de esa organización tripartita. Deriva su origen de

¹ Kent's. Commentaries on the Constitution.

² The Constitution of England.

la misma fuente, y aunque obrando en una esfera limitada, dentro de ella su acción autoritativa es absoluta. No tiene, pues, que seguir forzosamente las inspiraciones del Legislativo. La ejecución de las leyes, que constituye su deber, es materia de un plan, obedece á un programa establecido, y su manera debe quedar al arbitrio del Ejecutivo. Esta es su política, de la que sólo es responsable ante la opinión pública. Ella forma, cuando es hábilmente dirigida, los hombres de Estado.

"Esa política se compone de distintos medios dirigidos hácia un solo fin, y produce una sola responsabilidad. Si se dividen entre autoridades, independientes las unas de las otras, esos medios se convierten en fines para cada una de esas autoridades: no se combinan ni se adaptan entre sí bajo la dirección de una idea principal, y el conjunto se sacrifica á cada una de las operaciones parciales. En consecuencia, toda función ejecutiva, superior ó subalterna, debe ser la obligación fija de un individuo. Entónces se ve con toda claridad al autor del acto, al de la falta, al de la negligencia: la responsabilidad es nula cuando no aparece manifiestamente el responsable; y aunque se le vea, si esa responsabilidad no puede ser dividida sin debilitarse. Para que sea efectiva, es necesario que haya una sola persona que recoja todo el honor de lo que esté bien hecho, ó sobre quien recaiga toda la censura de lo que haya sido mal practicado."¹

Pero no porque la Constitución diga que se deposita el ejercicio del poder Ejecutivo en un solo individuo, se ha de entender que el Presidente de la República habrá de desempeñar por sí sólo todas las funciones de su encargo. Él es la cabeza de ese departamento del Gobierno, el centro de la acción ejecutiva, y él y sólo él es, en último resultado, responsable ante la opinión pública de la debida ejecución de las leyes.

Esta debe confiarse necesariamente á una grande lista de empleados de diversas categorías; pero en esta parte de la polí-

¹ Stuart Mill.—El Gobierno representativo.

tica nacional, todos ellos representan al Supremo Magistrado; son responsables para con él de cada uno de sus actos, son los instrumentos y medios de que se vale para desempeñar las funciones administrativas.¹

Y son tan importantes las consideraciones sobre la política del Presidente de la República, que ellas explican también la facultad que tiene de intervenir en la facción de las leyes por medio de las observaciones que hace, conforme á la fracción C del art. 71 de la Constitución. Si á pesar de ellas insisten las Cámaras en que el proyecto sea ley ó decreto, el Presidente deberá ejecutar fielmente esa disposición legislativa, y la práctica de ella demostrará si es ó nó buena la política del Presidente; pues si la ley es mala, sus defectos resaltarán en la ejecución, y con ellos la necesidad de derogarla; si es buena, el pueblo habrá tenido ocasión de juzgar de las dotes administrativas del hombre que elevó á la primera Magistratura.

Al estudiar los siguientes artículos tendremos ocasión de examinar en detalle algunos de los puntos que hemos presentado aquí á grandes rasgos.

ARTÍCULO 76.

La elección del Presidente será indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto en los términos que disponga la ley electoral.

La importancia que, tanto en el interior como en las relaciones extranjeras, asume el Poder Ejecutivo de un pueblo, da á su elección ó nombramiento un carácter tan lleno de interés y tan disputado por los partidos, que puede decirse que esa elección ó nombramiento son los que demandan un sistema más meditado y eficaz.

¹ Pomeroy's Constitutional law.

Para los que profesan los principios más avanzados de la democracia, la elección del Presidente debería hacerse directamente por todos los ciudadanos, debiendo ser su resultado la expresión genuina de la voluntad nacional, y de esta manera, dicen, siempre recaería el nombramiento en hombres de prestigio y popularidad.

Otros, como hemos visto, opinan que las Cámaras deberían hacer la elección para que el Presidente siguiera la política parlamentaria; y, dada la aptitud de los electores, el nombramiento recaería, casi siempre, en hombres de Estado.

No faltan, finalmente, quienes hallando inconveniente en todo sistema de elección, se pronuncian por la monarquía hereditaria y constitucional, en la que como el príncipe reina, pero no gobierna, el Poder Ejecutivo reviste timbres gloriosos de ilustres antepasados, reflejando sobre la Nación el brillo de esa gloria.

En breves palabras hablaremos de los inconvenientes de cada una de esas formas de nombramiento.

Si la elección fuese directa, es seguro que, tratándose de un nombramiento de tanta importancia y tan codiciado por los ambiciosos, se producirían luchas violentas y desastrosas; la intriga y el espíritu de partido cerrarían los ojos á toda noble virtud y patriotismo, no siendo raro el caso en que el pueblo se dejase arrastrar por el falso prestigio de un polícastro audaz ó afortunado.

Si el Congreso hiciera el nombramiento del Presidente, ya hemos visto, al explicar el artículo anterior, cómo se violaría de hecho la garantía política de la división de los poderes, fuera de que el personal del Ejecutivo quedaría entonces bajo la dependencia de la mayoría parlamentaria, haciendo ineficaz el remedio de la responsabilidad.

En cuanto á la monarquía, siquiera sea constitucional, trae consigo la herencia forzosa del Poder Ejecutivo, ya recaiga en personas hábiles y honradas, ya en príncipes ineptos y perversos de los que tantos y tan tristes ejemplos presenta la historia de los pueblos. Con esta clase de monarquía hay que admitir

necesariamente el interes dinástico, la existencia de los nobles y de las clases privilegiadas, que destruyen la igualdad de derechos políticos y naturales en el hombre y en el ciudadano. Pero más que todo, la monarquía excluye la soberanía del pueblo y atribuye á un solo hombre ó á una sola familia el dominio eminente de la Nacion: el pueblo queda despojado de la soberanía, porque, aunque se le permita elegir á algunos funcionarios, no puede ejercer esa prerogativa respecto de los que más pueden influir en sus destinos; y por último, resulta el hecho absurdo de que en una nacion haya dos personalidades con caracteres distintos, propios y exclusivos: el monarca y el pueblo.

La monarquía electiva adolece de esos mismos inconvenientes, y establece un principio que no es consecuente con su naturaleza: le faltan el prestigio de la dinastía y el polvo sagrado de los siglos. En esta clase de gobierno sería absurdo que el pueblo hiciese las elecciones, porque sus representantes serian perpetuos é irresponsables: por eso, en los países en que llegó á practicarse con funestos resultados ese sistema, la eleccion era atributo de la nobleza, y en realidad la forma de gobierno era la aristocracia, así como el estado normal de tales países no era ni podía ser otro que el de la más desastrosa anarquía. Este sistema político fué la causa principal del aniquilamiento de la Polonia.

Para concluir diremos unas cuantas palabras del *Derecho divino* de los reyes. Tiene por fundamento racional esta opinion, el sentimiento íntimo de los pueblos de que la humanidad marcha y cumple sus destinos, obedeciendo á leyes inmutables de la sabiduría divina. Falsear ese noble pensamiento, poniéndolo al servicio de un hombre ó de una dinastía, ha sido cosa fácil á los usurpadores y á los tiranos, que para ello han contado siempre con el interes mundano de la clase sacerdotal. Napoleon, haciéndose coronar por el Pontífice romano, invocaba el derecho divino frente á frente de la majestad caída, pero también divina, de Luis XVIII. La Santa Alianza proclamaba á la faz de los hombres que los reyes no son más que los delegados de la

Providencia para gobernar á los pueblos, y que ellos (los reyes) y los pueblos componen la nacion cristiana. ¡Siempre la distinta personalidad entre los monarcas y la nacion! ¡Cosa rara! ¡La Santa Alianza fué un pacto celebrado por un emperador católico, otro emperador de la secta griega y un rey protestante! ¡Hé aquí proclamada la tolerancia de cultos y la libertad religiosa, como derecho divino, pues lo mismo es delegado de Dios un príncipe católico que los que la Iglesia ha calificado de herejes!

Por lo visto, son demasiado serios los inconvenientes que presentan los diversos sistemas que hemos examinado para el nombramiento del personal en que ha de residir el Poder Ejecutivo.

Siendo nuestra forma de gobierno la de una República democrática y representativa, bajo el principio de que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, es claro que la Constitucion fué consecuente consigo misma, depositando el ejercicio del Poder Ejecutivo en un Presidente de la República, cuya duracion en ese puesto tiene señalado un período fijo y determinado; y como el sufragio popular es inherente á la democracia, el Presidente debe ser nombrado en un acto electoral del pueblo. El sistema de eleccion indirecta en primer grado está de acuerdo con la forma representativa adoptada, y aleja los inconvenientes que hemos señalado para la eleccion directa.

Pero la forma republicana de nuestro Gobierno no sólo es democrática y representativa, sino que tiene además el carácter de federal, y este elemento debe siempre tenerse en cuenta en todas aquellas funciones del Gobierno que afectan el ejercicio federal. Está bueno que en las elecciones de diputados ó representantes, cuyas funciones afectan á la Nacion entera en su régimen interior y como sinónimo de pueblo, la eleccion, aunque hecha por distritos, tenga el carácter de meramente nacional; pero cuando se trata de elegir senadores, entónces entran en el ejercicio electoral consideraciones y elementos que dependen

del carácter federal del Senado; y así, la Legislatura de cada Estado no sólo interviene en ese movimiento electoral para computar los votos, sino para decidir en caso de empate, ó cuando ninguno de los candidatos reuna mayoría absoluta de votos. De esta manera, en la eleccion de senadores se aleja mucho el peligro del triunfo de una facción, y en consecuencia el de las luchas violentas de los partidos; y cada Estado, sin traer al sufragio un candidato que no haya jugado en la eleccion, es decir, acatando el elemento democrático, toma la participacion que le conviene en el nombramiento de aquellos funcionarios que tienen una representacion federal.

Este es el carácter que representa nuestro Ejecutivo, y la Constitución misma lo llama "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

En la América del Norte la eleccion del Presidente se hace por electores elegidos para sólo ese efecto; siendo en cada Estado su número igual al de los diputados y senadores que envía al Congreso general.

Desde luego se ve que no siendo los electores del Presidente los mismos que los de diputados, no entran en juego los elementos que cada aspirante á diputado hace mover en las elecciones de distrito: se disminuye la lucha de partidos, y es más difícil sorprender al pueblo con el falso y pasajero prestigio de un ambicioso. Y teniéndose en cuenta la base que sirve en cada Estado para el número de los electores, se comprenderá que en ese movimiento del sufragio entra en mucho el elemento federal.

"Parece que el modo de hacer la eleccion de Presidente (en los Estados Unidos) fué bien calculado para lograr una eleccion acertada, y evitar todos aquellos males que describen los partidarios de la monarquía, y que son una consecuencia de las elecciones populares, como lo demuestra perfectamente la experiencia de otros pueblos y de tiempos ya pasados. Si su eleccion se hubiera confiado directa é inmediatamente á todo el pueblo como una sola comunidad política, habria razones para temer que

produjera una lucha demasiado violenta, como sin duda lo comprendió la convencion, y habria sido un ensayo en una escala demasiado extensa para las virtudes, la tranquilidad y la felicidad públicas. Si imitando el ejemplo que nos presentan la mayor parte de los Estados del Sur en la eleccion de sus ejecutivos, hubiéramos dejado al Congreso la eleccion del Presidente, lo habriamos colocado en una dependencia muy directa de aquellos á quienes debia su elevacion, para que pudiera obrar con la debida energía en el desempeño de su encargo, dándole además la ocasion de intrigar y hacer una coalicion peligrosa con el cuerpo legislativo, á fin de asegurar su continuacion en el poder. Todas las elecciones que hacen los cuerpos representativos, están especialmente expuestas á producir combinaciones siniestras en sus fines. La Constitución ha salvado estas dificultades, confiando la eleccion del Presidente á un número reducido y selecto de individuos en cada Estado, *que son elegidos para este exclusivo objeto* pocos dias ántes de la eleccion. A primera vista se ve que esta disposicion es una de las más sensatas que haya podido adoptar la prevision humana para quitar toda ocasion á las intrigas, extranjera y doméstica. Estos electores se reúnen en colegios separados y distantes entre sí, y bajo la organizacion que se creyó la más propia para alejar todo incentivo al desorden, á las preocupaciones y á la corrupcion. Atendidas todas las circunstancias peculiares de nuestra condicion política, parece que no hay otro sistema tan puro de elegir al Primer Magistrado de la Nacion, aunque no puede decirse que sea perfecto, porque todavía no está bastante experimentado."¹

Entre nosotros, la eleccion de Presidente se hace por los mismos electores de los diputados, senadores y magistrados de la Suprema Corte de Justicia (si esta eleccion concurre con las otras), conforme á los artículos 43, 44 y 51 de la ley de 12 de

¹ Kent. Comentarios á la Constitución de los Estados Unidos de América. Traducción del Lic. J. Carlos Mexía.

Febrero de 1857, y á la parte conducente del 47 de esa misma ley, reformado por la de 16 de Diciembre de 1882. Mas creemos que si alguna vez se reforma la Constitucion en este punto, se estudiarán las observaciones que nos ha sugerido el carácter que tiene entre nosotros el Presidente de la República.

ARTÍCULO 77.

Para ser Presidente se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la eleccion, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de verificarse la eleccion. Si hubiéramos de seguir los principios de los que proclaman que no deben imponerse restricciones á la voluntad del pueblo, porque dicen que esa voluntad es soberana, no hallaríamos explicacion alguna para este artículo; porque bien podria suceder que algun extranjero naturalizado mexicano, aunque por cualquiera circunstancia no fuese ciudadano, de ménos de treinta años de edad, revestido con el carácter sacerdotal y que residiese en el extranjero, verbi gracia en Roma, por ser cardenal ú obispo; bien pudiera suceder, decimos, que este hombre reuniese las simpatías unánimes—muy justificadas por otra parte—de los electores mexicanos, hasta el grado de ser un acto de la voluntad soberana elegirlo Presidente de la República. ¿Seria esto motivo para declarar válida su eleccion? ¿Lo seria siquiera para exigir que se borrasen de la ley Suprema los requisitos constitucionales que fija este artículo? Nó; el artículo impone limitaciones al mismo pueblo; porque uno de los objetos de la Constitucion es limitar la voluntad popular, ora para que no se extravie, ora para que solamente se puedan elevar al rango de ley las reglas generales de la humanidad y no sus excepciones. En este sentido es como se dice que la Constitucion es el pacto político de un pueblo.

Supongamos que fuese posible un candidato para la Presidencia de la República, como el que hemos descrito al principio de esta leccion, porque reuniese á un patriotismo acrisolado la suma de dotes administrativas que aquel encargo requiere; tal hombre no seria más que la excepcion de la regla, y nos parece superfluo explicar el peligro de elevar á ley una excepcion cualquiera.

Dada pues la importancia del puesto que desempeña el Presidente, hay que rodear su nombramiento de todos aquellos requisitos que forman en su conjunto una opinion fundada de que el nombrado no pondrá en peligro la independencia, el honor, las instituciones, ni los intereses de la República.

Debe ser ciudadano mexicano por nacimiento: ciudadano, porque así reunirá la condicion de mexicano y de tener un modo honesto de vivir, teniendo la presuncion de patriotismo; y debe haber nacido en el país, porque este requisito impide el peligro de que extranjeros ambiciosos intrigasen para llegar á aquel puesto, y “cierra la puerta, dice Kent,¹ á todas las maquinaciones extrañas que pudieran ponerse en juego para desmoralizar al pueblo, traficar ó encender una guerra, como con tanta frecuencia y de una manera tan fatal ha sucedido en las monarquías electivas de Alemania, Polonia y en el Pontificado de Roma.” Además, puede considerarse como una regla general que hay más patriotismo en el que ha nacido en el país que en el extranjero que se naturalice en él.

La edad de treinta y cinco años es bastante para que el candidato tenga en su favor la presuncion de la experiencia en los negocios públicos y para que sea conocido en su conducta civil y privada.

No ha de pertenecer al estado eclesiástico, por los motivos que hemos expuesto al hablar de los requisitos para la eleccion de diputados y senadores, que en este caso son de mayor peso, por el carácter de las funciones ejecutivas, como son, por ejemplo, las que se refieren al ramo de guerra.

¹ Comentarios á la Constitucion de los Estados Unidos.

Debe residir en el país al tiempo de verificarse la elección. En primer lugar, y por regla general, la condición de residencia en el país por parte del candidato, tiene por objeto que sus conciudadanos hayan tenido oportunidad de conocer perfectamente sus principios y su aptitud, y además para que él haya podido formar sus hábitos de respeto y obediencia á las leyes y de amor al bien público;¹ y en segundo lugar, esa residencia debe ser actual al verificarse la elección, para evitar todo peligro de que el electo haya podido celebrar compromisos con el país extranjero en que resida; de una acefalia en el gobierno, ó de que el candidato estuviese expuesto á cualquier peligro é intriga política que le impidiese venir al país á desempeñar sus funciones.

ARTÍCULO 78.

El Presidente entrará á ejercer sus funciones el primero de Diciembre y durará en su encargo cuatro años.

ARTÍCULO 78 REFORMADO.

El Presidente entrará á ejercer su encargo el primero de Diciembre y durará en él cuatro años, no pudiendo ser reelecto para el período inmediato, ni ocupar la Presidencia por ningún motivo, sino hasta pasados cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones.

IDEM REFORMADO.

El Presidente entrará á ejercer su encargo el primero de Diciembre, y durará en él cuatro años, pudiendo ser reelecto para el período constitucional inmediato; pero quedará inhábil en seguida para ocupar la Presidencia por nueva elección, á no ser que hubiesen transcurrido cuatro años contados desde el día en que cesó en el ejercicio de sus funciones.

La circunstancia de haberse reformado dos veces este artículo, indica bastante que su contenido ha sido en México una de las cuestiones de más difícil solución. ¿Para qué hemos de decir

¹ Kent. Comentarios á la Constitución de los Estados Unidos.

que la experiencia nos demuestra que el partido dominante ha querido por regla general la reelección, y que el vencido ha invocado siempre el principio de la no reelección? Hablamos de las dos facciones en que se han dividido los liberales, pues que el partido conservador ha aceptado unas veces la República central, otras la federal, otra un gobierno monárquico, bajo un emperador mexicano, y otra la misma forma de gobierno con un rey extranjero á la cabeza, y que sus ensayos han sido siempre funestos al país.

Con poco que meditemos, se comprenderá que la gravedad de este asunto determina precisamente lo necesario que es marcar una regla fija en el principio; porque las vacilaciones y frecuentes reformas en esta clase de asuntos, tienen en constante lucha á los partidos y se prestan á las intrigas de los ambiciosos.

Si en algo es ventajoso que esté limitada la voluntad del pueblo por medio de un precepto constitucional, es en este punto, en que encomienda sus más trascendentales destinos en manos de un solo hombre.

La cuestión es: ó huir de la tiranía, ó no aprovechar los servicios de un ilustre ciudadano cuya buena reputación levante el crédito nacional, ó cuyas buenas dotes administrativas abran nuevas vías de progreso á la Nación.

Los hombres que se perpetúan en el poder adquieren el hábito del mando, y difícilmente se resignan á perderlo. Su alta posición política les facilita rodearse de un numeroso cuadro de empleados en toda la extensión del territorio, cuyo nombramiento ha dependido de él, recayendo en partidarios y amigos personales que no han de resolverse á perder sus puestos ó su influencia, y ocurrirán á todos los medios para lograr una reelección indefinida.

En cambio, si el período presidencial es corto,—y lo es indudablemente el de cuatro años—un hombre de Estado, de energía y patriotismo dejará el poder acaso cuando precisamente esté planteando una importante mejora ó desarrollando un há-

bil y beneficioso plan de administracion pública, ó cuando su permanencia en él sea prenda de útiles y amistosas relaciones con el extranjero; cuando su prestigio sea indispensable tal vez para el mejor éxito en una guerra internacional, ó cuando, por último, sea prenda de paz en el interior.

Pero si el hombre que ha subido á la presidencia no posee dotes administrativas ó tiene vicios que lo hacen indigno de aquel alto puesto, entónces el período de cuatro años, bien largo por cierto en este caso, correrá como una triste experiencia para la Nacion; pero correrá por una sola vez.

En los Estados Unidos la reeleccion es indefinida; pero desde su independéncia hasta hoy no ha habido más que siete presidentes reelectos por una sola vez, habiendo seguido todos ellos el ejemplo de Washington que rehusó el tercer período presidencial.

Lo que en aquel pueblo ha sido un ejemplo de patriotismo de los gobernantes y de buen sentido práctico por parte de los ciudadanos, es lo que ha sancionado la última reforma de este artículo. En caso de desacierto en la eleccion, el presidente no será reelecto. Si al contrario ha dado pruebas de aptitud y patriotismo y de que está animado del espíritu de progreso, el período de ocho años es bastante para encarrilar una buena marcha administrativa, sin el peligro de la perpetuidad en el poder.

Todavía, pasado el corto plazo de cuatro años, puede ese hombre regir de nuevo los destinos del pueblo, y tiene esto la ventaja de que, confundido entre sus conciudadanos, pero léjos de un ambiente de adulaciones, podrá estudiar mejor, con el empleo de su experiencia pasada, las necesidades del pueblo, comprender sus aspiraciones, y animado de ese soplo fecundo, volver al puesto supremo para desempeñarlo con más eficacia y acierto.

ARTÍCULO 79.

En las faltas temporales del Presidente de la República, y en la absoluta, mientras se presenta el nuevamente electo, entrará á ejercer el poder el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

ARTÍCULO 79 REFORMADO.

En las faltas temporales del Presidente de la República, y en la absoluta, mientras se presenta el nuevamente electo, entrará á ejercer el Poder Ejecutivo de la Union el ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente ó Vicepresidente del Senado, ó de la Comision Permanente en los períodos de receso, durante el mes anterior á aquel en que ocurran dichas faltas.

A.—El presidente ó vicepresidente del Senado y de la Comision Permanente no podrán ser reelectos para esos cargos sino despues de un año de haberlos desempeñado.

B.—Si el período de sesiones del Senado ó de la Comision Permanente comenzare en la segunda quincena de un mes, las faltas del Presidente de la República serán cubiertas por el presidente ó vicepresidente que haya funcionado en el Senado ó en la Comision Permanente durante la primera quincena del propio mes.

C.—El Senado y la Comision Permanente renovarán, el día último de cada mes, su presidente y vicepresidente. Para estos cargos, la Comision Permanente elegirá alternativamente, en un mes dos Diputados, y en el siguiente dos Senadores.

D.—Cuando la falta del Presidente de la República sea absoluta, el funcionario que éntre á sustituirlo constitucionalmente, deberá expedir, dentro del término preciso de quince días, la convocatoria para proceder á nueva eleccion que se verificará en el plazo de tres meses, y con arreglo á lo dispuesto en el artículo 76 de esta Constitucion. El Presidente interino no podrá ser electo propietario en las elecciones que se verifiquen para poner fin á su interinato.

E.—Si por causa de muerte ó cualquier otro motivo no pudiesen de un modo absoluto sustituir al Presidente de la República los funcionarios á quienes correspondá, segun estas reformas, lo sustituirá en los términos prevenidos, el ciudadano que haya sido presidente ó vicepresidente en ejercicio del Senado ó de la Comision Permanente, en el mes anterior al en que ellos desempeñaron estos oficios.

F.—Cuando la falta absoluta del Presidente de la República ocurra dentro de los seis meses últimos del período constitucional, terminará éste el funcionario que sustituya al Presidente.

G.—Para ser presidente ó vicepresidente del Senado ó de la Comision Permanente, se necesita ser ciudadano mexicano por nacimiento.

H.—Si la falta del Presidente de la República ocurriese cuando estén funcionando á la vez la Comision Permanente y el Senado en sesiones extraordinarias, entrará á suplirla el Presidente de la Comision en los términos señalados en este artículo.

I.—El vicepresidente del Senado ó de la Comision Permanente entrarán á desempeñar las funciones que este artículo les confiere, en las faltas absolutas del presidente del Senado ó de la Comision Permanente, y en las temporales, sólo mientras dure el impedimento.

J.—El Presidente nuevamente electo entrará á ejercer sus funciones á más tardar sesenta dias despues del de la eleccion. En caso de no estar reunida la Cámara de Diputados, será convocada á sesiones extraordinarias para hacer la computacion de votos dentro del plazo mencionado.¹

Parece extraño que nuestra Constitucion, tan cuidadosa en conservar en todas sus partes el principio de la division de los poderes, hubiera encomendado al Presidente de la Suprema Corte de Justicia el encargo de sustituir al Presidente de la República en sus faltas temporales y en la absoluta mientras se presentara el nuevamente electo, pues la circunstancia misma de ser accidental el participio que el Jefe de la Justicia puede tener en el Poder Ejecutivo, quebranta aquella regla, porque el Presidente de la Suprema Corte de Justicia está expuesto á corromper el alto carácter de la magistratura, subordinando los dictados de la justicia á las exigencias de las combinaciones políticas ó de las ambiciones personales.²

El Congreso constituyente adoptó este medio, huyendo del peligro, tantas veces realizado entre nosotros, de que el Vicepresidente de la República se convirtiese en un conspirador constante contra el Presidente; pero al designar al Presidente de la Suprema Corte como sustituto legal del de la República, —dice el documento que hemos citado— no sólo aceptó todos los inconvenientes gravísimos anexos á la Vicepresidencia, sino que los reagravó considerablemente, supuesto que además del carácter político que á aquel funcionario dió, como suplente del primer Magistrado del país, lo investió tambien con las fa-

¹ Reforma de 3 de Octubre de 1882.

² Vallarta. Iniciativa de reforma del artículo 79.

cultades que en el departamento judicial ejerce, reuniendo así una suma de poder y de influencia que nunca llegaron á tener los antiguos vicepresidentes de la República.

En efecto, léjos de evitarse el peligro de que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia fuese el perpetuo rival del de la República, nuestra historia nos refiere que aquellos funcionarios fueron el centro de las conspiraciones y hasta de la revolucion armada.

Tiene además el artículo 79 primitivo, el inconveniente de que si llegasen á faltar al mismo tiempo el Presidente de la República y el de la Suprema Corte, no habria persona que, conforme á la Constitucion, se encargase del Poder Ejecutivo.

Para poner remedio á estos males, el undécimo Congreso general, actuando como constituyente, aprobó la reforma que aparece al frente de estas líneas.

Poco tiempo va trascurrido desde que ella está vigente, para que la experiencia diga si fué ó nó acertado el cambio. Entre tanto creemos que ha desaparecido un pretexto de revoluciones, en virtud de que ningun Diputado ni Senador puede considerarse como rival del Presidente de la República. Las elecciones de presidente del Senado y de la Comision Permanente se verifican tranquilamente, casi sin tener en cuenta que aquel funcionario está llamado á ejercer, acaso en un momento supremo, la primera magistratura del país. ¿Sucederá lo mismo cuando el Presidente de la República esté enfermo ó trate de renunciar? ¡Ojalá que entónces no se desaten terribles luchas de partido en el seno de la representacion nacional, ó que el Gobierno provisorio no justifique los temores que debe inspirar siempre, y más en un interinato, un Gobierno netamente parlamentario!



ARTÍCULO 80.

Si la falta del Presidente fuere absoluta, se procederá á nueva eleccion con arreglo á lo dispuesto en el artículo 76, y el nuevamente electo ejercerá sus funciones hasta el día último de Noviembre del cuarto año siguiente al de su eleccion.

ARTÍCULO 80 REFORMADO.

En la falta absoluta del Presidente, al nuevamente electo se le computará su período desde el 1º de Diciembre del anterior al de su eleccion, siempre que no haya tomado posesion de su encargo en la fecha que determina el artículo 78.

Reformado el artículo 79, era preciso modificar el presente, por su estrecha conexion con aquel. Hay una antinomia entre este artículo y el 78 que dispone que el Presidente durará en su encargo cuatro años. Si pues el nuevamente electo no toma posesion de su encargo el 1º de Diciembre, sino verbi gracia el 15 de Junio, porque en ese día se cumpla la fecha señalada en la fraccion J del artículo 79 reformado, computandosele su período desde Diciembre anterior, solamente durará en su encargo tres años cinco meses quince días. Esta antinomia no existia en la Constitucion, ántes de ser reformada. El Presidente deberá durar cuatro años en su encargo que deberán contarse desde 1º de Diciembre (art. 78); si corriendo ese período llegare á haber falta absoluta de dicho funcionario, entrará á ejercer el poder el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, miéntras se presenta el nuevamente electo, es decir, miéntras se verifican las elecciones en los días señalados por la ley y llega el 1º de Diciembre en que el nuevamente electo se encargará del poder (art. 79), durando en su desempeño hasta el día último de Noviembre del cuarto año siguiente al de su eleccion.

Pero puesto que en la Constitucion reformada existe la contradiccion, veamos el motivo que puede fundarla.

La fraccion D del artículo 79 previene que cuando la falta del Presidente de la República sea absoluta, el funcionario que éntre á sustituirlo constitucionalmente deberá expedir, dentro del

término preciso de quince días, la convocatoria para proceder á nueva eleccion que se verificará en el plazo de tres meses; la fraccion J manda que el Presidente nuevamente electo entrará á ejercer sus funciones á más tardar sesenta días despues del de la eleccion.

Luego, si la falta del Presidente electo ocurre desde el 1º de Junio en adelante; como el funcionario que lo sustituye dura en su encargo hasta que comienza el nuevo período constitucional (fraccion F' del art. 79 reformado), el nuevo Presidente durará los cuatro años, conforme al artículo 80 reformado; y sólo en el caso de que la falta ocurra ántes del día 1º de Junio, el período del nuevamente electo se computará desde 1º de Diciembre del año anterior al de su eleccion.

Desprendemos de este sistema, algo complicado, que el objeto de los constituyentes de 1882 fué el de impedir las intrigas de los ambiciosos que aspiraran á un largo interinato de la presidencia, y el de evitar todo peligro á la vida del Presidente electo. Debe entenderse, por lo mismo, que el artículo 80 establece, para un caso determinado, una excepcion de la regla fijada en el 78, sobre duracion del período presidencial.

ARTÍCULO 81.

El cargo de Presidente de la Union sólo es renunciabile por causa grave, calificada por el Congreso, ante quien se presentará la renuncia.

Este artículo está reformado implícitamente por las adiciones de 6 de Noviembre de 1874, que confirieron á la Cámara de diputados la facultad de calificar y decidir sobre la renuncia que haga el Presidente de la República.

Al explicar la fraccion A, inciso II del artículo 72 reformado, nos ocupamos del asunto relativo á la renuncia del cargo de Presidente: ahora solamente diremos que siendo esta facultad exclusiva de la Cámara de diputados, habrá necesidad de convo-

carla, si la renuncia, fundada en motivo urgente, se presenta durante el receso, para que se ocupe de ella en sesiones extraordinarias. No debe olvidarse que la gravedad del caso que funde la renuncia debe ser tal que se considere en mucho superior al deber que todo ciudadano tiene (fraccion IV artículo 36) de desempeñar los cargos de eleccion popular de la Federacion.

ARTÍCULO 82.

Si por cualquier motivo la eleccion de Presidente no estuviere hecha y publicada para el 1º de Diciembre, en que debe verificarse el reemplazo, ó el electo no estuviere pronto á entrar en el ejercicio de sus funciones, cesará sin embargo el antiguo, y el Supremo Poder Ejecutivo se depositará interinamente en el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

IDEM REFORMADO.

Si por cualquier motivo la eleccion de Presidente no estuviere hecha y publicada para el 1º de Diciembre, en que debe verificarse el reemplazo, ó el electo no estuviere pronto á entrar en el ejercicio de sus funciones, cesará sin embargo el antiguo, y el Supremo Poder Ejecutivo se depositará interinamente en el funcionario á quien corresponda, segun lo prevenido en el artículo 79 reformado de esta Constitucion.¹

El temor de que un Presidente ambicioso alegase cualquier pretexto para permanecer sin título alguno en el poder, cometiendo una verdadera usurpacion de facultades, determinó á los constituyentes á redactar un precepto tan claro y terminante como el que contiene este artículo.

Así es que, llegado el dia marcado por la ley para la renovacion del personal del poder Ejecutivo, entra á funcionar el Presidente nuevamente electo ó el Presidente del Senado ó de la Comision permanente en su caso.

¹ Reforma de 3 de Octubre de 1882.

ARTÍCULO 83.

El Presidente, al tomar posesion de su encargo, jurará ante el Congreso, y en su receso ante la Diputacion Permanente, bajo la fórmula siguiente: Juro desempeñar leal y patrióticamente el encargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, conforme á la Constitucion y mirando en todo por el bien y prosperidad de la Union.

El juramento fué sustituido con la protesta por las adiciones y reformas de 25 de Setiembre de 1873, y se hace segun la fórmula decretada en 4 de Octubre del mismo año.

Este acto significa el solemne compromiso que contrae para con la Nacion el jefe Supremo del Estado, de obedecer y hacer obedecer las leyes y de seguir en su ejecucion una política franca y patriótica, procurando el bienestar público.

Decretada la tolerancia de cultos, si el juramento subsistiese, vendria á ser obstáculo para que un hombre de cualquiera religion se viese obligado á aceptar una fórmula que no estuviera de acuerdo con sus creencias.

Fíjese la atencion en los términos de la protesta, que ratifican nuestra opinion de que el Presidente de la República tiene el doble carácter de Jefe Supremo de la Nacion, considerada esta palabra como sinónimo de pueblo, y del Primer Magistrado de esa misma nacion, compuesta de Estados, bajo la forma de República federativa. Con efecto, esta vez más, la Constitucion lo llama *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, y al desempeñar su encargo debe mirar en todo por el bien y prosperidad de la *Union*.

Con frecuencia lo llama tambien la Constitucion *Presidente de la República*, y bajo esta denominacion creemos que debe conocerse en nuestras relaciones internacionales, cuando actúa en nombre de la Nacion Mexicana. ®

El Presidente no puede separarse del lugar de la residencia de los poderes federales, ni del ejercicio de sus funciones, sin motivo grave calificado por el Congreso, y en sus recesos por la Diputación Permanente.

ARTÍCULO 84.

La última parte del artículo está reformada por la fracción A inciso II del artículo 72, siendo facultad de la Cámara de diputados la que aquí se menciona como perteneciente al Congreso.

Demasiado sencilla es la explicación de este artículo. Si el Presidente se separara del lugar de su residencia ó del ejercicio de sus funciones, se suspendería ó se entorpecería al ménos la marcha de los negocios públicos. Este mal podría ser menor ó irremediable cuando la ausencia del Presidente estuviese motivada por algún servicio importante de la administración, ó verbi gratia por razones de salud. En el primer caso su ausencia de la Capital podía ser necesaria en el desempeño mismo de sus deberes; en el segundo sería llegada la oportunidad de que lo sustituyera el funcionario á quien con este objeto llama la ley.

LECCION XX.

ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE.

ARTÍCULO 85.

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa á su exacta observancia. Para que la ley surta sus efectos es preciso que sea conocida de todos. Este conocimiento ha de ser general y no individual, porque no sería posible que los encargados de dar á conocer la ley pudiesen ir refiriendo su contenido á cada uno de los habitantes del país, y porque, no siendo la ley más que un medio de que los ciudadanos cumplan con sus deberes, reclamen un derecho ú observen una regla de conducta entre sí ó con las autoridades establecidas, está en el interés de todos adquirir su conocimiento. El deber del Gobierno consiste, pues, en poner en aptitud de ese conocimiento á todos los ciudadanos, lo que cumple publicando la ley.

Pero no basta que una ley se publique: es preciso que los ciudadanos tengan la conciencia de que es auténtica y que dimana del Poder Legislativo.

Ahora bien, como el Poder Legislativo se compone de un gran número de diputados y senadores; como se renuevan éstos

El Presidente no puede separarse del lugar de la residencia de los poderes federales, ni del ejercicio de sus funciones, sin motivo grave calificado por el Congreso, y en sus recesos por la Diputación Permanente.

ARTÍCULO 84.

La última parte del artículo está reformada por la fracción A inciso II del artículo 72, siendo facultad de la Cámara de diputados la que aquí se menciona como perteneciente al Congreso.

Demasiado sencilla es la explicación de este artículo. Si el Presidente se separara del lugar de su residencia ó del ejercicio de sus funciones, se suspendería ó se entorpecería al ménos la marcha de los negocios públicos. Este mal podría ser menor ó irremediable cuando la ausencia del Presidente estuviese motivada por algún servicio importante de la administración, ó verbi gratia por razones de salud. En el primer caso su ausencia de la Capital podía ser necesaria en el desempeño mismo de sus deberes; en el segundo sería llegada la oportunidad de que lo sustituyera el funcionario á quien con este objeto llama la ley.

LECCION XX.

ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE.

ARTÍCULO 85.

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa á su exacta observancia. Para que la ley surta sus efectos es preciso que sea conocida de todos. Este conocimiento ha de ser general y no individual, porque no sería posible que los encargados de dar á conocer la ley pudiesen ir refiriendo su contenido á cada uno de los habitantes del país, y porque, no siendo la ley más que un medio de que los ciudadanos cumplan con sus deberes, reclamen un derecho ú observen una regla de conducta entre sí ó con las autoridades establecidas, está en el interés de todos adquirir su conocimiento. El deber del Gobierno consiste, pues, en poner en aptitud de ese conocimiento á todos los ciudadanos, lo que cumple publicando la ley.

Pero no basta que una ley se publique: es preciso que los ciudadanos tengan la conciencia de que es auténtica y que dimana del Poder Legislativo.

Ahora bien, como el Poder Legislativo se compone de un gran número de diputados y senadores; como se renuevan éstos

constantemente, y como, aunque cada una de las cámaras tiene su Presidente y Secretarios, las funciones de ellos son más bien económicas, es preciso que haya una autoridad suprema, conocida por todos, que certifique la autenticidad de la ley y haga su publicación. Nadie mejor que el Presidente de la República reúne las condiciones para producir ese efecto, empeñando en él su autoridad suprema.

Algunos confunden la promulgación de la ley con su publicación. Nuestra Ley Suprema no incide en ese error. Encarga al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que promulgue y ejecute las leyes federales en la ancha esfera de su acción ejecutiva, en lo que está incluida también la publicación.

Si la promulgación y la publicación fuesen una misma cosa se podría decir que los gobernadores de los Estados á quienes el artículo 114 impone el deber de publicar las leyes, podrían considerarse en parte como Ejecutivos federales, lo que sería absurdo. "Es necesario evitar, dice Laurent, cuando se habla de promulgación, el empleo de la palabra *publicar*. Este término es técnico para designar la *publicación*. La Constitución belga, lo mismo que la ley de 1845, distingue la *publicación* de la *promulgación*. La confusión en el lenguaje conduce fácilmente á la confusión en las ideas. . . . Merlin da una definición más exacta de la *promulgación*. *C'est, dice, l'acte par lequel le chef de l'Etat atteste au corps social l'existence de la loi et en ordonne la execution.*"¹

De lo que inferimos que la publicación no es más que el medio material con que se verifica la promulgación. Entre nosotros la publicación se hace conforme á la circular de 16 de Agosto de 1867, insertando en el *Diario Oficial* las leyes, decretos y demás disposiciones federales. Esos documentos llevan las firmas que hacen auténtica la promulgación. Lo mismo hacen los gobernadores, como agentes de la publicación, disponiendo que se inserten en los periódicos oficiales respectivos las leyes que re-

¹ Laurent. Avant-projet de revision du Code civil.

ciben del gobierno general. De este modo, sirviendo de vehículo la prensa, la ley recorre en pocos días la extensión del territorio nacional. Sin embargo, para su mayor publicidad, el Gobernador del Distrito Federal y los Ayuntamientos, en obediencia de leyes antiguas, mandan fijar ejemplares de la ley en los parajes más públicos de las respectivas localidades.

Está confiada también al Presidente la ejecución de las leyes, sobre cuyo particular hemos expuesto ya la doctrina respectiva en algunos de los artículos anteriores. Aquí sólo diremos que esa ejecución se refiere á las leyes de interés público; á las que se relacionan á la buena administración; en suma, á ese cuerpo de disposiciones que se llama derecho administrativo. La aplicación de las leyes á casos particulares, ora se trate del castigo de los delitos, ora de resolver una controversia, corresponde exclusivamente al Poder judicial, como veremos más adelante.

Las leyes de que trata esta parte del artículo son las que expide el Congreso de la Unión.

Quiere esto decir que el Presidente de la República no tiene facultad ni obligación de promulgar ni ejecutar las leyes de los Estados, cualquiera que sea la situación de afección en que éstos pudieran hallarse. Y aun cuando el texto habla de las leyes expedidas por el *Congreso de la Unión*; supuesta la reforma que sufrió el cuerpo legislativo por las adiciones de Noviembre de 1874, debe entenderse que se trata de las leyes expedidas ya por el Congreso general, ya por cada una de las Cámaras en el ejercicio de sus atribuciones exclusivas.

Algunos autores se ocupan, al estudiar este punto de nuestra ley fundamental, de la cuestión siguiente: Supuesto el solemne deber que el Presidente contrae para con el pueblo, de desempeñar su encargo conforme á la Constitución, ¿cómo lo cumpliría si promulgase y publicase una ley inconstitucional? Algunos resuelven la cuestión diciendo que si la ley fuese notoriamente opuesta á los preceptos constitucionales, el Presidente debería resistirse á promulgarla. Confiesan que semejante acto podría

llegar á la perturbacion de la paz; pero que esto depende de que la Constitucion es deficiente en este punto.

En varias partes de esta obra hemos dicho que una de las facultades del Presidente es la de hacer observaciones á los proyectos de ley, y acaso el principal objeto de esa facultad es precisamente el de examinar esos trabajos legislativos á la luz de los preceptos constitucionales. Desechado el proyecto por el Ejecutivo, necesita una nueva revision por las Cámaras, y sólo será ley si es aprobado otra vez por mayoría absoluta en cada una de ellas. Rarísimo seria el caso de que objetada la ley por anticonstitucional, el Congreso se empeñase en pasarla; pero si así fuere, ya hemos dicho tambien que la ineficacia ó la arbitrariedad de esa disposicion resaltarán más, cuanto más exactamente sea ejecutada. La ineficacia puede remediarse con una nueva iniciativa, que cabe en las facultades del Ejecutivo: la arbitrariedad halla su correctivo en las decisiones de la Suprema Corte de Justicia, entre cuyas facultades está la de declarar, en cada caso especial, sobre la constitucionalidad ó inconstitucionalidad de las leyes por medio de una sentencia pronunciada en juicio de amparo.

Léjos, pues, de ser deficiente la Constitucion en este punto, ha establecido un método admirable que aleja toda intervencion del Ejecutivo en esta materia; intervencion que seria peligrosa á las libertades públicas y que conculcaria el principio de la division de poderes.

El Gobierno debe proveer á la exacta observancia de las leyes en la esfera administrativa que le corresponde. Podemos entender por esfera administrativa, ora la suma de funciones ejercidas por los agentes del Poder Ejecutivo, ora la política propia de ese mismo poder, su plan puesto en accion, sobre la manera de ejecutar las leyes.

Recordarémos que la ejecucion de las leyes corresponde por punto general, tanto al Poder Ejecutivo como al Judicial; pero

aquel tiene por único objeto el interes público, éste se refiere al interes privado; el uno obra por un movimiento espontáneo, el otro solamente cuando es provocado: de aquí resulta que, tratándose del Ejecutivo, se dice propiamente que ejecuta las leyes, y del Poder judicial, que las aplica. El primero ejerce la accion administrativa, el segundo administra justicia.

De lo que deducimos que *la accion administrativa* no es otra cosa que la exacta é inteligente observancia de las leyes que ven al interes público y á las relaciones entre éste y el interes privado.

Como esta accion obedece á ciertas reglas que, aunque variables, no pueden salir de una esfera de principios inmutables, el estudio de aquellas y de éstos constituye lo que se llama *Ciencia Administrativa*. Nos enseña ésta el mecanismo de las funciones públicas, los diferentes ramos del poder, la organizacion, en suma, del Gobierno, cuyo fin es el de procurar el bienestar comun y el de los particulares. El principio culminante en que descansa la ciencia administrativa consiste en la armonía que debe existir entre el interes público y el particular; porque desde el momento en que á la vista de un antagonismo aparente entre ambos intereses se quiera hacer que prevalezca el del público, vendriamos entónces al absurdo resultado de que la sociedad es un mal para los asociados, en vez de ser la ley suprema de la naturaleza que hace efectivos los derechos individuales.

Ahora bien; la accion administrativa se ejerce por medio de leyes, y entónces se dice con razon que el Poder legislativo da cuerpo á los principios de la ciencia administrativa, por medio de reglamentos, circulares y disposiciones aisladas, que son otras tantas maneras de ejecutar la ley, puestas en práctica por el Poder Ejecutivo; y entónces se dice tambien que el movimiento administrativo que producen, constituye la política del Presidente; y por último, por medio del exacto desempeño de sus deberes por parte de los agentes del poder, y entónces se dice con justicia que la administracion está moralizada.

Y el conjunto de leyes, reglamentos y disposiciones que dan vida á la accion administrativa, es lo que se llama *Derecho administrativo*; ó como dice Batbie, el *derecho administrativo* es la reunion de leyes positivas, conforme á las cuales debe moverse la accion administrativa.

Pero hay entre nuestro derecho administrativo y el derecho administrativo europeo una notable diferencia.

Conforme á nuestras instituciones, si bien los particulares pueden hacer todo lo que no les prohiba la ley, el Gobierno—y entendemos aquí por esta palabra todos los altos funcionarios de la administracion—no puede hacer más que aquello que expresamente le permite ó que expresamente le manda hacer la Constitucion; al contrario de lo que sucede en Europa, aun en los países regidos por instituciones libres: allí los gobiernos pueden hacer todo lo que no les prohiba expresamente la Constitucion. Por eso se dice allá que la accion administrativa reside en el Poder Ejecutivo; miéntras que, segun lo que hemos expuesto, la accion administrativa en México, reside en el Legislativo y en el Ejecutivo, y pudiéramos decir que aun en el Judicial, por la facultad que le es propia de decidir, en casos particulares, sobre la constitucionalidad de las leyes, y no sólo sobre la aplicacion, sino tambien sobre el cumplimiento de las leyes federales.

Aunque reconocido en todas las naciones civilizadas de Europa el principio de la division de los poderes, todavía se consideran como reunidos en el Ejecutivo, el *poder administrativo* y el *poder judicial*, si bien actuando en ramos separados.

Esto no impide que, tratándose del supuesto antagonismo entre el interes público y el interes privado, se encuentre allí establecido, como una consecuencia natural del carácter del Poder Ejecutivo, el *juicio de lo contencioso administrativo*.

“Lo contencioso administrativo, dice M. Vivien,¹ se compone de todas las reclamaciones fundadas en la violacion de obliga-

¹ Études administratives. 2^a Édition, tom. I, pág. 125.

ciones impuestas á la administracion por las leyes y reglamentos á que debe sujetarse, ó por los contratos que ha celebrado: así, toda ley que fija una regla de decision puede dar entrada á un debate contencioso, bien se alegue la falta de competencia, ó que no se ha observado la forma, ó que la regla ha sido infringida. Todo contrato que ha pasado en la administracion, produce el mismo efecto, si se niega su sentido ó se arguye falta de cumplimiento. La reunion de estos debates, considerados en conjunto, constituye lo contencioso de la administracion, y como claramente se ve, se compone de cierta clase de controversias, muy distintas de lo contencioso judicial y de la mera administracion.”

Si la responsabilidad oficial, si la falta de cumplimiento á las leyes y reglamentos, si una controversia sobre la interpretacion ó inejecucion de un contrato, constituyen lo contencioso administrativo, nosotros tenemos tambien lo contencioso administrativo; con esta diferencia, que en los gobiernos europeos, el Juez que decide es un agente del poder Ejecutivo; y entre nosotros, lo es el poder Judicial, respetando el precepto que prohíbe que en una misma persona ó corporacion se reúnan dos ó más de los poderes en que se divide el ejercicio de la soberanía.

Hay, sin embargo, entre nosotros cierta clase de juicios de lo contencioso administrativo que se siguen y se resuelven por autoridades administrativas; pero sólo se siguen, estando conformes los interesados en que la autoridad administrativa conozca de ellos; tal es, por ejemplo, el que se instruye por infracciones de la Ordenanza general de aduanas marítimas y fronterizas, quedando sin embargo al arbitrio de los mismos interesados ocurrir al Juez federal á quien en este caso se enviarán los expedientes tan luego como los solicite, ó forzosamente, si se tratare de algun delito, para que ese funcionario falle lo que fuere de justicia, teniendo las partes los recursos legales.

Es indudable que en la accion administrativa es más amplia la esfera del poder Ejecutivo, ya sea porque quepa en el programa de gobierno hacer iniciativas con el objeto de mejorar

los ramos que le están encomendados, ya porque presta á la mera ejecucion de las leyes una atencion cuidadosa y progresiva que provee eficazmente á su exacta observancia; de ambos métodos, inteligente y honradamente cumplidos, pende la consecucion del bien público.

Aparte de que el acertado nombramiento de los empleados es un poderoso elemento para la marcha de una buena administracion, el Ejecutivo dispone de otro medio en su accion, el de expedir providencias, resoluciones, circulares y reglamentos.

Las dos primeras son meros acuerdos que recaen en asuntos particulares, bien resolviendo en cada solicitud, bien dictando una regla para un caso dado; las circulares son instrucciones que se comunican á las oficinas todas de una misma especie, para los trabajos económicos ó sobre la interpretacion de los reglamentos que marcan los deberes y atribuciones de los empleados.

En cuanto á los reglamentos, tienen un carácter general de mandato, obligan á los empleados y á los particulares, son los que dan animacion á la ley y en los que el Ejecutivo desarrolla más principalmente su política.

Siendo los reglamentos el medio de ejecutar la ley, si en diversas localidades se presentan distintos obstáculos á su ejecucion, el reglamento puede contener disposiciones que varien de un punto á otro: lo mismo puede suceder con el mero trascurso del tiempo, y por eso se dice que los reglamentos son variables en virtud de las circunstancias.

No teniendo los reglamentos más objeto que el de desenvolver en detalles los principios de las leyes, no pueden suplir las deficiencias de éstas, ni ménos contrariar sus miras. No debe olvidarse que siendo uno de los objetos de la ley, el de imponer obligaciones á los habitantes del país, obligaciones que se sienten á veces como molestias, cuando el reglamento encarga la ejecucion de la ley á cierto género ó categoría de empleados, debe cuidar que sea á los que para el asunto tienen competencia, marcándoles el modo de fundar y motivar el procedimiento.

Cuando la ley autoriza al Ejecutivo para imponer penas por la falta de cumplimiento á sus disposiciones, hay que recordar que la autoridad administrativa sólo puede imponer multas hasta de quinientos pesos ó reclusion hasta por un mes; pero que la imposicion de las penas propiamente dichas es facultad exclusiva del poder Judicial.

Llenando todos estos requisitos, el reglamento produce los mismos efectos que la ley de que se deriva, y debe ser obedecido por todos.

En todos casos debe tenerse presente que, cualquiera que revista el acto administrativo, el gobierno debe dar el ejemplo de su exacta observancia y que si hay necesidad de variarlo debe esto hacerse por un acto que revista aquella misma forma y que sólo obligue para lo futuro.

II. Nombrar y remover libremente á los Secretarios del Despacho, remover á los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente á todos los demas empleados de la Union, cuyo nombramiento ó remocion no estén determinados de otro modo en la Constitucion ó en las leyes. Muy poco tenemos que decir, á propósito de ésta y de la mayor parte de las fracciones del presente artículo, por ser el mismo asunto que estudiamos en las facultades correspondientes del Congreso general ó de cada una de las Cámaras.

Para que el Presidente pueda obrar con toda libertad, dentro de la órbita de sus facultades, es preciso que los agentes superiores é inferiores de que se valga le merezcan su confianza, y sólo de esta manera puede imputársele la responsabilidad por los actos de aquellos. De aquí su facultad de nombrar y remover á todos los funcionarios y empleados de que habla la fraccion, sin más limitaciones que las que ella misma establece, respecto del nombramiento de agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, por los motivos que en su lugar oportuno expusimos; y respecto del nombramiento y remocion de algunos otros empleados, por consideraciones de justicia y

de un orden altamente político: por ejemplo, tratándose de empleados de Hacienda que hubieren caucionado su manejo, no debe removerseles repentinamente, exponiéndolos á una imposibilidad material de rendir sus cuentas, sin embargo de hacerseles efectiva la caucion.

“Pero como toda suspension ó destitucion puede afectar el nombre del empleado ó funcionario, y acaso hasta ocasionar la pérdida de la reputacion, y con ella la ruina completa del empleado, éste tiene el derecho de pedir que se forme un expediente instructivo sobre las causas de la suspension ó remocion, con el fin no de impedir al gobierno el ejercicio de una facultad legal, sino de hacer constar de una manera fehaciente que la remocion no procede de causa que sea deshonrosa para el empleado.

“La ley de 21 de Mayo de 1852 dispuso en su primer artículo que todos los empleados en las oficinas de la Federacion, fuesen amovibles á voluntad del gobierno y que no tuviesen derecho á cesantía. En el art. 2º dispuso la ley que para usar el gobierno de la facultad de remover á los empleados, mandara formar un expediente instructivo para justificar la conveniencia de la remocion, la cual habia de ser acordada con audiencia del interesado en junta de ministros y por mayoría de los votos de estos altos funcionarios. Aunque esta ley no está expresamente derogada no puede considerarse vigente, porque impone al Ejecutivo federal condiciones que la Constitucion de 1857 no exige para el ejercicio de la facultad de remover y nombrar á los empleados; pero establece la referida ley principios de moralidad que deben servir de fundamento para todas las resoluciones del gobierno. La buena reputacion del hombre puede peligrar en la remocion del empleado, y éste por tal motivo tiene derecho para exigir que se haga constar que ella procede del ejercicio de una facultad constitucional muy conveniente á la verdad, y no de alguna causa que pudiera manchar la limpia reputacion del empleado removido.

“La facultad de remover libremente á los empleados en las ofi-

cinas de la Federacion, es una atribucion exclusiva del poder Ejecutivo y no le está concedida á ningun otro funcionario, si no es al Gobernador del Distrito Federal respecto de los empleados y agentes que sirven á sus órdenes en la administracion local del mismo Distrito, y á los Ayuntamientos respecto de sus empleados y dependientes, con los requisitos y formas que exigen sus ordenanzas, de las cuales se trata en lugar conveniente; siendo de notar la frecuencia con que estas corporaciones han ejercido tal facultad, y muchas veces sin los requisitos ántes indicados, lo cual debe producir siempre algun desconcierto en la administracion, y muchas una repugnante violacion de los principios de justicia y de moralidad.

“La ley de 21 de Mayo ántes citada no puede estimarse vigente en las condiciones que exige al Ejecutivo de la Union para que pueda remover á los empleados; pero no estando derogada, sino ántes por el contrario citada en algunos de los despachos que expide el mismo Ejecutivo, debe considerarse en vigor en cuanto al derecho que concede al empleado para que por medio del expediente instructivo se evite que sea víctima de malas pasiones en perjuicio de su honra individual.”¹

Para concluir dirémos que los empleados son agentes auxiliares que no tienen autoridad propia, pero que ayudan á las autoridades á preparar sus actos y sus decisiones. Cuando el empleado ocupa una posicion elevada y ejerce por el carácter mismo de la categoría que desempeña una influencia considerable en la administracion pública, se le llama funcionario, nombre que se da con más exactitud á los representantes electos para desempeñar el ejercicio de los poderes. Los demas agentes públicos son los que propiamente se denominan empleados.

Podemos resumir diciendo que los funcionarios, propiamente tales, son los representantes de la Nacion; miéntras que los empleados no son más que los servidores de ésta.

¹ Castillo Velasco. Derecho administrativo. Tomo I páginas 70 y 71.

III.—Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobacion del Congreso, y en sus recesos, de la Diputacion permanente.

IV.—Nombrar con aprobacion del Congreso, los coroneles y demas oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de Hacienda.

Al hablar de la fraccion B, inciso II del artículo 72 reformado, nos ocupamos del asunto á que se contraen estas dos fracciones que implícitamente están reformadas, pues ya hemos visto que es atribucion exclusiva del Senado, y en su receso de la Comision Permanente conceder ó negar la aprobacion al nombramiento.

V.—Nombrar los demas oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo á las leyes. Las leyes para el nombramiento de oficiales, desde teniente coronel hasta subteniente ó alférez en el ejército, y comandantes y oficiales en la armada, son el título XIX del Tratado III de la Ordenanza general del ejército para los primeros, y el decreto de 20 de Marzo de 1873 para los segundos.

VI.—Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federacion.

VII.—Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fraccion XX del artículo 72.

VIII.—Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Union.

IX. Conceder patentes de corso con sujecion á las bases fijadas por el Congreso.

Las cuatro fracciones que anteceden se refieren al mismo asunto; á la guerra, sea interior ó exterior, y aunque hicimos algunas consideraciones sobre la materia, al ocuparnos de las facultades del Congreso ó de la Cámara de Senadores que corresponden con estas del Presidente de la República, creemos necesario decir unas cuantas palabras más que exclusivamente tocan al Poder Ejecutivo.

El Presidente tiene la libertad absoluta de disponer del ejército de mar y tierra para conservar la seguridad interior ó para restablecerla en caso de haberse turbado. Si las circunstancias lo demandan, puede tambien disponer de la guardia nacional en el modo que lo autorice el Senado, esto es, tiene la facultad de hacer la guerra interior siempre que surja y sin previa declaracion del Congreso. En los casos ordinarios de perturbacion del órden público, le bastará el mero empleo de la fuerza, sin recurrir á ninguna medida extrema ó violenta; pero cuando exista una perturbacion grave de la paz pública que ponga en peligro á la sociedad, entónces los caracteres de la guerra se agravan con la suspension de las garantías individuales, y el Ejecutivo tiene más expedita su accion en este importante deber que le impone la Constitucion. Las operaciones militares no deben exceder, sin embargo, del uso más económico posible de los medios propuestos en la suspension de garantías, pues hay que recordar que los delitos políticos se distinguen de los delitos comunes en que no tienen caracteres de criminalidad, sino que están inspirados tal vez por un sentimiento patriótico, aunque extraviado. No debe olvidarse tampoco que la guerra se hace entre mexicanos, unos contra otros, y que una victoria de cualquiera de los combatientes es siempre una pérdida para la Nacion.

Pero aparte de estas consideraciones, vemos que en esta clase de guerra, que se llama guerra civil ó intestina, toca al Ejecutivo una mision exclusiva. Encargado bajo su responsabilidad de la seguridad interior y de la defensa exterior de la Federacion, le corresponde, durante el imperio de la paz, el empleo de todos los medios adecuados para la conservacion de la tranquilidad pública, y en consecuencia, él sólo tiene la facultad de señalar los puntos de residencia de las tropas, de designar los castillos y fortalezas propios y conducentes para mantener la disciplina militar, y determinar los puntos en que deben estar situados los almacenes del ejército. Solamente con el ejercicio expedito de estas facultades podrá el Ejecutivo mantener y mejorar la disciplina

militar, y ser responsable por falta de cumplimiento de las obligaciones que le imponen los preceptos constitucionales que estamos estudiando.

Si la paz pública se interrumpe, la guerra puede ser interior ó exterior. En el primer caso toca exclusivamente al Ejecutivo, como lo hemos dicho, una amplia y expedita acción para restablecerla, pues aun en el caso de la suspensión de garantías, el decreto correspondiente es un acto meramente administrativo que comienza á cumplirse desde que las circunstancias lo exigen, aunque no se haya obtenido todavía la aprobación del Congreso ó de la Comisión Permanente. Si el poder Legislativo rehusa concederla, habrá cesado la responsabilidad del Presidente, cualesquiera que sean los resultados de la guerra.

Pero téngase presente que la guerra civil de que hablamos es la que afecta á la Federación, pues si el trastorno público se verifica en un Estado con un carácter meramente local y privado, aunque los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger al Estado, esto es sólo en el caso de ser excitados por la Legislatura, ó si ésta no estuviere reunida, por el Ejecutivo de aquella entidad federativa. Se funda esta limitación en que en un movimiento meramente local, en que está interesado el régimen interior del Estado, se guarda el respeto debido á su soberanía.

Trátase pues, aquí, de una rebelión contra las instituciones ó contra las autoridades federales; y ya hemos visto que si ese movimiento es sólo un motín, basta la acción ordinaria y común del Ejecutivo para sofocarlo; si afecta caracteres más alarmantes que ameriten la suspensión de garantías, esa acción es más amplia y poderosa, y en ella de alguna manera, aunque sea secundaria, interviene con sus funciones el poder Legislativo.

Todavía hay un ejemplo más grave en que la rebelión revisite caracteres de la más alta importancia; cuando uno ó más Estados, con sus poderes públicos, se insurreccionan contra la Federación: no es este el caso previsto en la fracción V, inciso B del artículo 72 reformado, en que el Senado y el Ejecutivo

intervienen para hacer cesar la acefalía. La simple suspensión de garantías es ineficaz entónces, porque la guerra es de gobierno á gobierno. El Estado rebelde se coloca en la situación de contravenir expresamente á las estipulaciones del pacto federal. En la lógica del derecho político es ese el momento de la declaración de estado de sitio, en virtud de la facultad legislativa de declarar la guerra.

Las tropas del Estado ó Estados coaligados en contra de la Federación, asumen el doble carácter de rebeldes y de beligerantes. Los ciudadanos todos, cualquiera que sea la opinión política que profesen, deben considerarse como enemigos, y la guerra es á la vez una guerra civil y una guerra de potencia á potencia. Los medios, pues, de reprimirla son de doble carácter é imponen á los beligerantes y á las naciones neutrales las mismas obligaciones que en una guerra internacional.

“El derecho de una nación, dice un publicista americano,¹ para tratar á sus ciudadanos rebeldes como súbditos y como beligerantes se ha reconocido largo tiempo há en Europa. Se ha sostenido que el bloqueo de la costa de Portugal, decretado por la reina de aquel país, era legal, como fué la captura de un buque que se atrevió á romperlo. El gobierno de los Estados Unidos de hecho consideró como beligerantes en varias ocasiones á los insurgentes, aunque sin reconocerles expresamente aquel carácter. Teniendo así plenos poderes y el derecho de hacer la guerra á los rebeldes, ya como súbditos, ya como beligerantes, este derecho liberta al Presidente y al Congreso de las dificultades que podían surgir, si los rebeldes debiesen ser tratados sólo como súbditos. Si concediendo á los rebeldes los privilegios de beligerantes se les libertara de los más severos castigos de traición, quedarían sujetos á las responsabilidades de beligerantes. Los privilegios y las desventajas son correlativos; pero no hay razón para admitir que el Gobierno deje de ejercer el derecho de tratar á los rebeldes como súbditos ó como beligerantes.”

¹ Whiting. War powers under the constitution.

Llegado ya al caso de una guerra extranjera, previa ley del Congreso de la Union, el Presidente es el único responsable de sus operaciones, y por lo tanto, libre para dirigir las en el sentido que le parezca más conveniente. No tiene ya el Congreso general ninguna participación en este asunto, no puede dirigir el curso de la guerra, no la puede dar por terminada. La guerra se rige únicamente por las reglas del derecho internacional, que en esto es superior á las constituciones de los pueblos, y jamas una nacion que violase los derechos de las otras podria excusarse alegando los preceptos de su constitucion peculiar.

En suma, el Presidente es el único que marca la conducta general de la guerra, el que dispone los movimientos militares y dicta todas las medidas necesarias para vencer ó combatir al ménos al enemigo. Su autoridad es suprema bajo la Constitucion, para mandar las fuerzas de mar y tierra, para reglamentar las presas, expedir patentes de corso, sin más limitacion que la de obrar de acuerdo con la ley que ha declarado la guerra. El Presidente, que en tiempos de paz es el Supremo Magistrado que ejecuta con una política propia las leyes expedidas entonces por el Congreso, es tambien en tiempo de guerra, con una política propia, el ejecutivo de las de guerra. En ambos casos su mision es enteramente constitucional.

Pero como la Nacion entera ha estado empeñada en la guerra, ora se considere como la unidad formada por el pueblo, ora como la reunion de Estados que constituyen la República federativa; por eso en este doble carácter, la Constitucion da una participacion directa á la representacion que en ambas manifestaciones le corresponde. El Congreso general declara la guerra el Presidente la ejecuta, y al terminarla, como sucede siempre, con un tratado de paz, que toca al Ejecutivo celebrar, interviene el Senado para aprobar las condiciones del término de la guerra.

X. *Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos á la ratificacion del Congreso federal.*

XI. *Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras.*

Estas dos fracciones contienen tres partes, de las cuales la primera, que consiste en dirigir las negociaciones diplomáticas, y la tercera en recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras, pertenecen exclusivamente al Ejecutivo; la segunda, que le encomienda la facultad de celebrar tratados, corresponde al Presidente y al Senado. Respecto de la intervencion de esta Cámara Legislativa en materia de tratados, ya hemos dicho lo bastante en su lugar respectivo. Para ocuparnos aquí de las atribuciones propias del Primer Magistrado de la República, acerca del mismo asunto, seguiremos las ideas de Pomeroy en su obra "Constitutional Law," procurando adecuar cuidadosamente su doctrina á las instituciones mexicanas, en lo que tienen de peculiar.

Todas las relaciones extranjeras, dice ese autor, se confian exclusivamente al Ejecutivo, en conexion con el Senado. El Congreso —unidas las Cámaras de senadores y de diputados— no tiene ni voz ni voto en materia de ejecucion, excepto el caso de que sean necesarias sus leyes para cumplir algunas estipulaciones de los tratados.

Nadie puede poner en duda la extensa y trascendental importancia de estas ilimitadas funciones confiadas al Ejecutivo, ya sea que obre por sí solo, ya con intervencion del Senado. Cuando reflexionamos en los resultados favorables ó adversos para la Nacion ó para sus habitantes, que puede producir un tratado, no podemos ménos que comprender la inmensa responsabilidad que pesa sobre el Presidente de la República, en virtud de esta parte del desempeño de sus funciones.

Estas funciones son de dos maneras: la que consiste en las relaciones mercantiles y asuntos de mera administracion, por medio de los ministros residentes ó enviados extraordinarios;

y la que se refiere á la formal celebracion de contratos que deben ser obligatorios á todos los departamentos del Gobierno, y que, sin más limitacion que la que establece el artículo 15 constitucional, son parte de la Ley Suprema de toda la Union (artículo 126). Por tanto, las consideraremos separadamente.

El Presidente es el único órgano de comunicacion entre nuestro Gobierno y el de las demas naciones. Los embajadores y ministros extranjeros se acreditan cerca de él, le presentan sus credenciales y le hacen visitas oficiales. Sus notas, las negociaciones que dirigen, se entienden, es verdad, con el Secretario de Relaciones; pero es porque este funcionario es el órgano de comunicacion con el Presidente. Las contestaciones dadas por el Ministro, las conferencias que celebra, son en nombre del Supremo Magistrado, quien puede, y frecuentemente así lo hace, tomar una parte activa en las negociaciones. Nuestros Ministros en el extranjero son nombrados por el Presidente, con aprobacion del Senado; pero sin intervencion de este cuerpo puede removerlos. Una vez nombrados sólo con él se comunican, por conducto del Secretario de Relaciones, y de éste reciben instrucciones acordadas por el Presidente.

En ninguno de estos procedimientos tiene intervencion el Congreso.

Por regla general, la correspondencia y las negociaciones se siguen en secreto; y aunque es costumbre que el Presidente se ocupe de estos asuntos en su discurso al Congreso, lo hace en términos generales, y sin comprometer en nada la discrecion debida: á veces, sin embargo, permanecen esos asuntos en toda reserva, hasta darse cuenta al Senado, en el caso de un tratado.

Si por cualquier motivo llega á surgir una discusion sobre negociaciones pendientes en las Cámaras, el Ejecutivo aprovechará el peso moral que representen las razones expuestas; pero no es de su deber considerarlas como obligatorias.

Importantísima es, pues, la facultad que la Constitucion confía al Presidente, y que de ninguna manera puede ser delegada. Nuestros Ministros en el extranjero pueden, sin duda, usar de

su propio juicio y discrecion dentro de estrechos límites; pero en todo asunto importante reciben del Presidente instrucciones precisas y positivas. Y es tal la magnitud de esta facultad, que, aunque el Presidente no puede declarar la guerra, sí puede conducir las negociaciones diplomáticas de tal manera, que la hagan inevitable ó que produzcan su objeto de provocarla. Así lo hizo el Presidente Polk, de los Estados Unidos, trayendo la guerra á la República, y haciendo inevitable la campaña de Texas.

Pero el Supremo Magistrado de un país debe recordar su mision patriótica en el alto puesto que ocupa, y cuidar de que no caiga sobre el pueblo que representa una mancha de ambicion y de injusticia. Él es el guardian de la seguridad pública, del bienestar de la Nacion y de la firmeza de las instituciones. En el ejercicio de este poder, ningun otro puede intervenir ni oponerle obstáculos de ninguna clase.

Ese ejercicio tiene un carácter meramente político, y la responsabilidad que puede producir es tambien meramente política. En las negociaciones diplomáticas que preceden á los tratados, el Senado no tiene la menor autorizacion para entenderse con las potencias contratantes, y es constitucionalmente imposible que esa Cámara dicte las cláusulas del tratado ú obligue al Presidente á que siga determinada línea de conducta. Sólo él puede celebrar el tratado, fijar las estipulaciones y determinar la materia del contrato. Y sólo cuando la convencion está concluida, debe someterla al Senado para que la ratifique ó deseche.

Pero hay un principio de la más alta importancia, que revela la sabiduría de nuestra Constitucion. Parece que no impone límites ni á la materia ni al contenido de los tratados. Pueden ser innumerables y variadas sus estipulaciones y depender de diversas causas, circunstancias y relaciones; afectar los intereses de la Nacion entera ó de sus habitantes en particular; referirse al comercio, á la navegacion, á los derechos de extranjería y á la extradicion de reos; pero nunca el Presidente de la Repúbli-

ca podrá pactar la entrega de reos políticos ni la de aquellos delincuentes del orden comun que hayan tenido en el país donde cometieron el delito la condicion de esclavos, ni celebrar tratados en virtud de los cuales se alteren las garantías otorgadas por la Constitucion al hombre y al ciudadano. Tampoco podrá enajenar el territorio nacional, porque el ataque á la integridad de éste es uno de los caracteres del delito de traicion (artículo 1,071 del Código penal); ni cambiar la forma de gobierno, ni impedir al Poder legislativo ó judicial el ejercicio de sus funciones, porque un tratado que tales estipulaciones contuviera, seria una violacion expresa de la Constitucion (artículo 103 reformado).

Veamos ahora cómo se cumplen los tratados. Si entre nosotros esa clase de documentos forman parte de la ley de la tierra, es claro que el Presidente no sólo tiene la facultad de celebrarlos, sino que, una vez obtenida la aprobacion del Senado, y canjeadas las ratificaciones entre ambas potencias contratantes, los promulga y publica para que sean obligatorios.

Las obligaciones que produce el tratado pueden ser de varias clases: ó se refieren simplemente á actos de administracion que caben dentro de las facultades del Ejecutivo, ó imponen obligaciones á los nacionales, ó exigen la expedicion de algunas leyes hacendarias. En el primer caso, su cumplimiento importa solamente una funcion ejecutiva, y el Presidente puede llenarla sin la intervencion de ninguno de los otros poderes. Tal sucederia, por ejemplo, si turbada la seguridad de los mares por la aparicion de piratas, celebrara el Presidente de la República un tratado con alguna de las potencias amigas para hacer la persecucion de aquellos criminales. Ratificada la convencion, el Ejecutivo por sí solo y en cumplimiento de su deber, podria disponer de la fuerza armada para llevar á cabo las estipulaciones del tratado (frac. VI).

En el segundo caso habrá necesidad de la accion del Congreso para expedir las leyes necesarias. Así pasaria, si en las fronteras de dos países contiguos se establecieran zonas libres por vir-

tud de un tratado; derechos diferenciales en las importaciones respectivas; pago de deuda pública, ó indemnizaciones por daños y perjuicios. Pero como la Constitucion no fija la manera de obligar al Congreso á desempeñar sus funciones; si las dos Cámaras ó una sola de ellas se negase á expedir las leyes operativas del tratado, esta actitud, extraña por parte del Legislativo, ó bien dejaria ineficaz un tratado y amenguada la autoridad del Presidente, ó bien daria á la nacion contratante un justo título para declararnos la guerra, conforme á los principios del derecho internacional.

Creemos que aunque no se haga una adiccion constitucional que llene este vacío, los Diputados y Senadores por su parte, y en su esfera de accion el Presidente de la República, inspirados de noble patriotismo, evitarán siempre un descrédito ó un conflicto de esta naturaleza.

XII.—*Convocar al Congreso á sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Diputacion Permanente.* De la misma manera que otros preceptos de la Constitucion, éste se halla implícitamente reformado por la reforma de 6 de Noviembre de 1874. Así es que la convocatoria á sesiones extraordinarias, hecha por la Comision Permanente, puede referirse al Congreso general ó á una sola de sus Cámaras. La convocatoria es una ley que promulga y publica el Ejecutivo. Pareceria una redundancia que en esta fraccion se repitiese el precepto contenido ya en la primera parte de este artículo y de la que nos ocupamos con alguna extension; pero no es así. No se trata ahora sólo de una obligacion del Ejecutivo, sino de la facultad que tiene de pedir por su parte que el Congreso ó una de sus Cámaras se convoque á sesiones extraordinarias para que se ocupe del objeto ú objetos que él mismo designe como materia de la convocatoria. Además, cabe en sus atribuciones facilitar á los Diputados y Senadores su reunion en el lugar de las sesiones, removiendolos todos los obstáculos que pudieran presentarseles.

XIII.—Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones. Cada uno de los poderes tiene facultades expresas y limitadas; pero dentro de la esfera de ellas es absoluta su acción é independiente su carácter. El mismo Poder Judicial, que pronuncia su sentencia en toda controversia entre particulares, es el que hace efectivos sus fallos por propia autoridad. No tiene esta regla más excepción que la que se refiere á una controversia entre los agentes del Poder Ejecutivo y personas privadas, sobre la exacta ejecución de una ley, sobre la existencia de ésta ó sobre la competencia para obrar de cada uno de aquellos agentes: entónces el Poder Judicial sólo declara que la ley está siendo bien ejecutada, que existe esa ley ó que son legales las facultades de un empleado: cesa allí su acción y comienza la que corresponde á los agentes del Ejecutivo para hacer efectivas las leyes. Ya hemos dicho que ésta es la facultad coactiva de la administración.

Pero en el caso de que nos ocupamos, si el fallo se refiere á particulares ó si se ha declarado que los agentes del Poder Ejecutivo no ejecutan exactamente la ley, ó que ésta no existe, ó que los empleados obran fuera de la órbita de sus facultades, y en todos estos casos se opone resistencia física á la acción moral de la justicia, entónces se necesita el auxilio de la fuerza, entónces el Poder Ejecutivo viene á complementar la acción del Judicial, poniendo á su disposición los elementos materiales con que cuenta. Este es un acto importante por el que se ejecuta la sentencia pronunciada en virtud de una ley de justicia: no porque los tribunales ejerzan la facultad de mandar ó disponer de la fuerza armada, que es facultad exclusiva del Ejecutivo, sino porque, en virtud de un fallo judicial, ha llegado la ocasión de que el Ejecutivo, en un caso particular, realice una ley que el Poder Judicial ha aplicado en ese mismo caso. Negar el auxilio de la fuerza, sería tanto como desconocer la independencia y la acción absoluta dentro de la esfera de limitaciones del Poder Judicial; sería asumir en la política general del Presidente de la República, la intervención en el Poder Judicial; sería no sólo ejecutar

las leyes, sino aplicarlas, ó en otros términos, sería depositar en el Presidente de la República el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, ó sería producir un mal todavía más grave, el de facultar al Ejecutivo para anular las decisiones judiciales.

Los casos de esta naturaleza que ocurren con más frecuencia son los que se derivan de la ejecución de una sentencia de amparo. Para reglamentar la manera de solicitar y obtener el auxilio de la fuerza armada, la Secretaría de Justicia expidió la circular de 21 de Julio de 1879.

XIV.—Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación. Encargado el Presidente de la República de la ejecución de las leyes, debe quedar á su discreción y arbitrio la manera de llevar á cabo la exacta observancia de las disposiciones legislativas. Una de sus más importantes atribuciones es la de velar por la buena y eficaz recaudación de las rentas públicas. No ménos importante es su deber de tomar medidas acertadas para la facilidad de las comunicaciones por mar y tierra, y la de tener puntos fortificados para evitar una sorpresa ó para atender á la defensa en un ataque por fuerzas navales enemigas. Para facilitar todos estos casos de la acción ejecutiva, natural y justo es que el Presidente de la República tenga la facultad que contiene esta fracción. Es de notar aquí que, si el Ejecutivo hace uso de esa facultad, tendrá obligación el Legislativo de aumentar con las partidas correspondientes los presupuestos de ingresos y egresos.

Los puertos son lugares abiertos en las costas donde pueden encontrar abrigo los buques. Hay puertos militares, y son los que sirven para la estación de los buques de guerra de la Nación, y puertos mercantes los destinados especialmente á toda clase de embarcaciones que sirven para el comercio marítimo. Algunas veces, la Nación permite que en algunos de sus puertos no paguen derechos las mercancías que se importan ó exportan, ora como regla general, ora en algun caso especial, y entónces los puertos reciben el nombre de francos: si la exención de dere-



chos es sólo mientras no se consumen las mercancías, y llegado ese caso pagan los derechos correspondientes, el puerto se llama de *depósito*.

Se llama puerto de *cabotaje* aquel que sirve para el comercio marítimo nacional, y puerto de *altura* el que sirve también para el comercio marítimo extranjero. Puerto *habilitado* el que tiene establecido una aduana y demás oficinas en que se reciben y despachan las embarcaciones, y *cerrado* el que carece de aquellas y no puede servir al comercio.

Ahora bien, la facultad del Ejecutivo consiste en habilitar los puertos, es decir, los puertos mercantes y los militares; pero si alguno de ellos se quisiese convertir en puerto franco ó de depósito, sólo el Legislativo podría decretar las exenciones de impuestos, por importar esta materia la expedición de una ley.

Además de la Aduana marítima, hay en cada puerto una capitania que hace parte de la organización de la Armada Nacional, y por lo tanto depende de la Secretaría de Guerra y Marina. Tiene á su cargo la policía del puerto, radas y bahías. Los capitanes de puerto deberán poseer los siguientes conocimientos, que acreditarán en la forma y manera que la Secretaría del ramo estime bastantes: Nociones generales de navegación; Idem especiales sobre arqueo de buques; Derecho internacional; Legislación marítima, y Ordenanzas generales de la Armada. Las principales atribuciones de los capitanes de puerto son: cuidar de que se haga en toda regla el amarradero de las embarcaciones, de que se observe buen orden en las cargas y descargas, haya seguridad y limpieza en los puertos, radas y bahías, y se cumplan las obligaciones de los empleados. Les incumbe también la dirección de las entradas y salidas, y de todas las maniobras que en los puertos se ejecuten: inspeccionar y vigilar los faros en el puerto, por lo que hace á su servicio y al perfecto estado de sus aparatos y accesorios.

Estas y las demás atribuciones de los capitanes de puerto están consignadas en el reglamento respectivo de 12 de Setiembre de 1879.

Los puertos y aduanas fronterizas habilitados para el comercio extranjero son, conforme á la ley de 24 de Enero de 1885, los siguientes:

En el Golfo de México.—Matamoros (marítima y fronteriza), Tampico, Tuxpam, Veracruz, Coatzacoalcos, Frontera (Tabasco), Isla del Carmen, Campeche, Progreso.

En el Mar Pacífico.—Soconusco (marítima y fronteriza), Tonala, Salina Cruz, Puerto Angel, Acapulco, Manzanillo, San Blas, Mazatlan, Altata, Guaymas, La Paz, Cabo de San Lucas, Bahía de la Magdalena, Todos Santos.

Aduanas fronterizas del Norte.—Tijuana, Quitovaquita, Nogales, Palominas, Ascension, Paso del Norte, Presidio del Norte, Piedras Negras, Laredo de Tamaulipas, Guerrero, Mier, Camargo.

Aduanas fronterizas del Sur.—Zapaluta.

Son puertos habilitados para el tráfico de cabotaje:

En el Golfo de México.—Soto la Marina, dependiente de la aduana de Tampico. Tecolutla, Nautla, Alvarado, Tlacotalpam, y Santecomapán, dependientes de la aduana de Veracruz. Tonala, dependiente de la aduana de Coatzacoalcos. Tenosique, dependiente de la aduana de Frontera. La Aguada y Villa de Palizada, dependientes de la aduana de Isla del Carmen. Champoton, dependiente de la aduana de Campeche. Celestun, Isla de Mujeres é Isla de Cozumel, dependientes de la aduana de Progreso.

En el Mar Pacífico.—Tecoanapa y Zihuatanejo, dependientes de la aduana de Acapulco. Chamela, dependiente de la aduana de Manzanillo. María Madre, dependiente de la aduana de San Blas. Topolobampo, Perihuate y Teacapan, dependientes de la aduana de Mazatlan. Agiabampo, dependiente de la aduana de Guaymas. Mulegé y San José del Cabo, dependientes de la aduana de la Paz. Isla de Guadalupe, dependiente de la aduana de Todos Santos.

Las secciones aduanales de vigilancia en la Frontera del Norte son: Las Vacas y Pacuache, dependientes de la aduana de

Piedras Negras, y Reynosa dependiente de la aduana de Matamoros.

XV.—*Conceder, conforme á las leyes, indultos á los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales.*

Vimos en otra parte que el Poder Legislativo tiene entre sus facultades la de conceder amnistias por delitos cuyo conocimiento pertenezca á los tribunales federales (fraccion XXV del artículo 72). Ahora observamos que al Poder Ejecutivo se encomienda la de conceder indultos á los reos sentenciados por delitos de la competencia de los mismos tribunales.

Con lo que entonces dijimos se comprende la diferencia que hay entre los términos amnistia é indulto, y la que existe en el ejercicio de ambas facultades.

El Congreso puede decretar una amnistia que favorezca á los responsables de ciertos delitos federales, ya sea que estén ó nó procesados, y en caso de estarlo, ya se haya ó nó fallado el proceso; al contrario del Presidente de la República que sólo puede conceder el indulto, tratándose de reos ya sentenciados.

De aquí es que podemos definir el indulto, diciendo que es un acto de gracia emanado del Poder Ejecutivo que exime al individuo á quien se otorga, del castigo ó de parte del castigo que le ha sido impuesto por los tribunales, á causa del delito porque se le juzgó.

Pero ese acto de gracia no es discrecional en el Presidente, sino que tiene que sujetarse á los términos de la ley. No es un acto de generosidad de la soberanía, porque la soberanía no puede extenderse á dejar sin castigo al que ha sido verdadero culpable de un delito; distinta es su mision; es simplemente un acto ejecutivo de las leyes que, en su origen, conceden el indulto por diversas consideraciones que se derivan del objeto mismo que tiene el derecho de penar.

El indulto se llama de *gracia ó necesario*: en el primer caso se concede al que haya prestado importantes servicios á

la Nacion, ó cuando el Gobierno juzgue que así conviene á la tranquilidad ó seguridad públicas. Obran en favor de esta clase de indultos consideraciones de orden político que se comprenden fácilmente. El indulto necesario procede cuando aparece que el condenado es inocente, ó cuando el reo, habiendo sufrido una parte de la pena, ha tenido buena conducta y acredita su enmienda.

La reduccion y la conmutacion de las penas son una especie de indulto, y por lo tanto corresponde tambien al Ejecutivo concederlas.

En todos estos casos procede con arreglo á las leyes, que lo son de la materia los artículos del 240 al 244 y del 284 al 290 del Código Penal, y del 569 al 586 del Código de procedimientos penales.

La concesion del indulto en delitos políticos no está sujeta á traba alguna, y queda á la prudencia y discrecion del Gobierno otorgar ó nó la gracia. Se deriva esta mayor libertad por parte del Presidente, de la naturaleza y carácter de los delitos políticos; así es que cuando un reo político puede prestar servicios en favor de la seguridad ó tranquilidad públicas, estará en el caso del indulto de gracia.

No se pueden conceder indultos á los reos de delitos oficiales, por los motivos que veremos al estudiar el artículo 106.

Tampoco podrán otorgarse de la pena de inhabilitacion para ejercer una profesion ó alguno de los derechos civiles ó políticos, ó para desempeñar determinado cargo ó empleo. Esta pena sólo se extingue por la amnistia ó por la rehabilitacion, que son actos legislativos.

En todos los indultos que se concedan, quedará siempre á salvo la responsabilidad civil.

Algunos de nuestros autores de derecho constitucional han propuesto la cuestion de si corresponde al Presidente de la República conceder ó denegar el indulto á los reos juzgados y sentenciados por los tribunales del Distrito Federal.

Esos tribunales—dicen—no son federales, y en consecuencia,

el Presidente de la República no tiene la facultad de conceder indultos á los reos sentenciados por ellos.

Bastaría recordar el carácter que tiene el Distrito Federal, dependiendo inmediata y directamente de los poderes federales, para que esto sólo resolviese la cuestión; pero si se tiene además presente que el Congreso está facultado para el arreglo interior, es decir, para la organización del Distrito Federal y Territorios (fracción VI del artículo 72), nadie podrá poner en duda que uno de los medios más eficaces para ese arreglo es la buena administración de justicia, y que siendo un acto ejecutivo la concesión de indultos, esa facultad pertenece al Presidente de la República, no sólo respecto del Distrito Federal, sino también respecto de los Territorios.

Ahora bien; los Códigos penal y de procedimientos penales son unas de las leyes que ha dictado el Congreso para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios.

XVI.—*Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado y con arreglo á la ley respectiva, á los descubridores, inventores ó perfeccionadores de algun ramo de industria.*¹—Esta fracción establece un medio práctico de llevar á cabo el precepto contenido en la última parte del artículo 32. El Congreso expide leyes para mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando á los que se distinguen en cualquier ciencia ó arte, y para estimular el trabajo. El artículo 33 declara que los extranjeros tienen derecho á las garantías otorgadas por la Constitución, con la sola salvedad de que el extranjero pernicioso puede ser expulsado del territorio; y el artículo 28 prohíbe los monopolios, excepto en los casos á que se refiere esta fracción, y esa garantía es común á mexicanos y extranjeros residentes en el país.

Así es que la ley que rige la materia de privilegios, comprende á todos los descubridores, inventores ó perfeccionadores de algun ramo de industria, sean extranjeros ó nacionales.

¹ Adición constitucional de 2 de Junio de 1882.

La primitiva fracción XXVI del artículo 72 concedía al Congreso la facultad de que venimos hablando; pero teniéndose en cuenta que la concesión de privilegios en cada caso particular es un acto meramente administrativo, el Congreso se desprendió de ella confiándola al Ejecutivo.

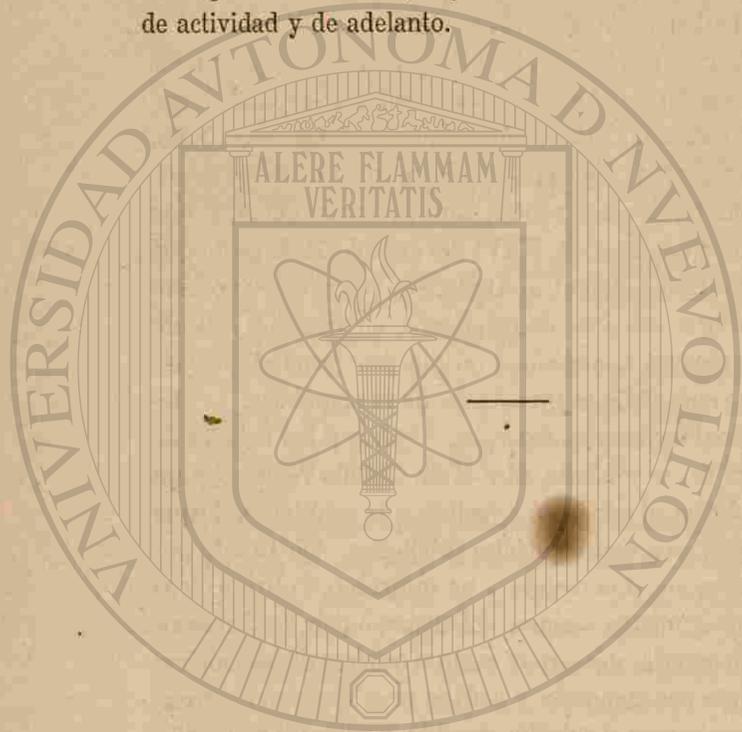
Pudiera decirse que ha sido inútil expresar esa facultad entre las atribuciones del Presidente de la República, supuesto que, conforme á la fracción I del artículo que estamos estudiando, ya la tiene de ejecutar las leyes, proveyendo en la esfera administrativa á su exacta observancia; pero si se reflexiona que una vez suprimida en la fracción XXVI del artículo 72 la parte que concedía esa misma facultad al Congreso, los Estados podrían conceder entonces esa clase de privilegios, conforme al artículo 117, se comprenderá la necesidad de que esa facultad quedase expresamente concedida al Presidente de la República, es decir, á uno de los funcionarios federales. "Privar á los Estados de esa atribución es conveniente, dice el Sr. Castillo Velasco,¹ para evitar la confusión, desorden é injusticia que resultarían de que los Estados pudiesen conceder tales privilegios. Un Estado podría concederlos por una mejora á un individuo, y otros á otros individuos por la misma mejora. El aliciente para los inventores y perfeccionadores sería muy corto si hubiera de restringirse á cada Estado separadamente, y sufriría un gravámen el inventor si se viera obligado á solicitar de cada Estado un privilegio, que en algunas partes le sería concedido y en otras quizá negado."

Las leyes vigentes en esta materia son la de 7 de Mayo de 1832 y su reglamento de 12 de Julio de 1852, en cuanto no pugnen con los preceptos de la Constitución. Aunque en esas disposiciones se previene que las solicitudes sean presentadas á los gobernadores ó ayuntamientos en los Estados, la práctica ha salvado esos conductos, y los interesados elevan sus ocurso directamente al Ministerio de Fomento, á cuya oficina corres-

¹ Derecho Constitucional.

ponde hoy la expedición de privilegios, conforme á la ley de 23 de Febrero de 1861.

Creemos que pronto se expedirá una ley orgánica de esta parte del presente artículo, cuya falta se hace sentir en esta época de actividad y de adelanto.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE

LECCION XXI.

SECRETARIAS DE ESTADO. DISTRIBUCION DE LOS NEGOCIOS.

ARTÍCULO 86.

Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar á cargo de cada secretaría.

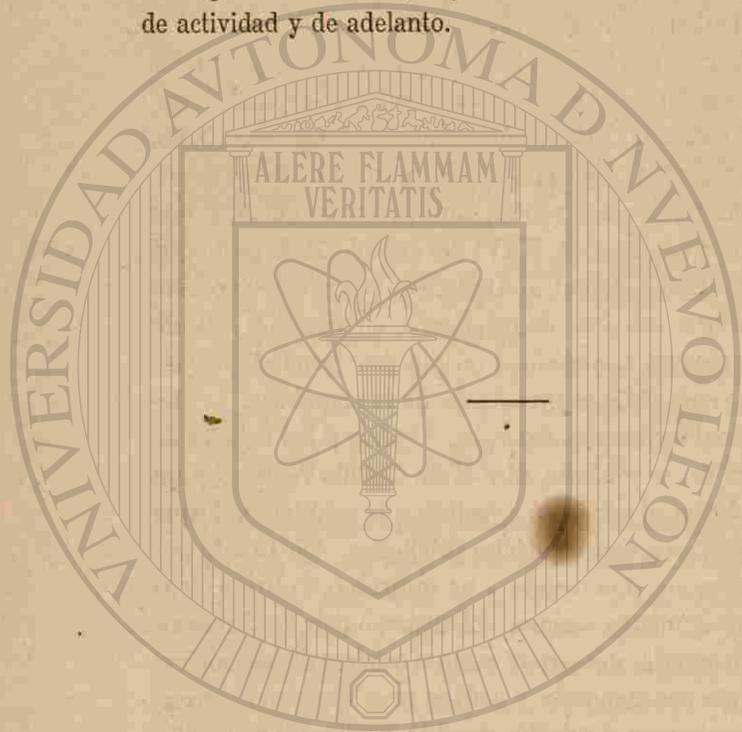
Los Secretarios del despacho ó ministros, como se les llama generalmente, son despues del Presidente de la República los más altos funcionarios del Estado: están bajo la inmediata autoridad del Supremo Magistrado, y sus funciones son á la vez políticas y administrativas. Son cada uno, en su ramo, el órgano de comunicacion entre el Presidente, los representantes de los demas poderes, las potencias extranjeras y los particulares.

El conjunto de los Secretarios del despacho es lo que comunmente se llama *gabinete*, y la oficina que cada uno de ellos dirige, *ministerio*.

Bajo el punto de vista político, son ante el gran jurado nacional y ante la opinion pública los responsables de los delitos oficiales ó de los desaciertos del Gobierno. Comparten con el Presidente la responsabilidad que conforme al artículo 103 puede hacerse efectiva en éste por traicion á la patria, violacion ex-

ponde hoy la expedición de privilegios, conforme á la ley de 23 de Febrero de 1861.

Creemos que pronto se expedirá una ley orgánica de esta parte del presente artículo, cuya falta se hace sentir en esta época de actividad y de adelanto.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE

LECCION XXI.

SECRETARIAS DE ESTADO. DISTRIBUCION DE LOS NEGOCIOS.

ARTÍCULO 86.

Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar á cargo de cada secretaría.

Los Secretarios del despacho ó ministros, como se les llama generalmente, son despues del Presidente de la República los más altos funcionarios del Estado: están bajo la inmediata autoridad del Supremo Magistrado, y sus funciones son á la vez políticas y administrativas. Son cada uno, en su ramo, el órgano de comunicacion entre el Presidente, los representantes de los demas poderes, las potencias extranjeras y los particulares.

El conjunto de los Secretarios del despacho es lo que comunmente se llama *gabinete*, y la oficina que cada uno de ellos dirige, *ministerio*.

Bajo el punto de vista político, son ante el gran jurado nacional y ante la opinion pública los responsables de los delitos oficiales ó de los desaciertos del Gobierno. Comparten con el Presidente la responsabilidad que conforme al artículo 103 puede hacerse efectiva en éste por traicion á la patria, violacion ex-

presa de la Constitución y ataque á la libertad electoral, y son por sí solos responsables de los demás delitos oficiales cometidos en el desempeño del Poder Ejecutivo.

Como el Presidente no puede por sí solo descender á los detalles en la ejecución de las leyes, la Constitución le da como auxiliares á los Secretarios del despacho. Puede nombrarlos y removerlos libremente; pero no está en su arbitrio fijar el número de los que han de componer su gabinete. Si así fuera, habria el peligro, á veces, de que entronizara en el poder á un privado, encomendándole toda la suma de los negocios, con perjuicio de la administración pública: en otras ocasiones podria formarse un núcleo de partidarios investidos de poderosa influencia, hasta el grado de constituir una camarilla, ó por lo ménos, podria repartir esos altos empleos entre un mayor número de amigos personales ó de favoritos.

Y si se le limitase la facultad de designar el número de sus ministros, dejándolo por otra parte en absoluta libertad para distribuir entre ellos los negocios de cada Ministerio, quedaria entónces á su arbitrio, atribuir al ministro favorito la mayor suma de poder, hallando en él ó un cómplice ó un fácil instrumento para el logro de miras injustificadas.

El exámen de estas circunstancias y el fin de evitar sus inconvenientes, fundan el pensamiento del artículo constitucional que estudiamos.

Clasificar los negocios y reunirlos en grupos que ofrezcan unidad de acción en ciertos ramos del gobierno, produce dos ventajas: hacer fácil y eficaz la división del trabajo y confiar la dirección de la marcha administrativa á personas que posean aptitudes y dotes especiales.

Hemos dicho que el Presidente de la República tiene la facultad de desarrollar por sí mismo una política general y exclusiva en la esfera de sus atribuciones; pero también hemos observado que existe una imposibilidad de hecho de que un solo hombre descienda á los detalles que exige la acción administrativa. Hay, pues, en cada acto del gobierno la necesi-

dad del concurso de dos pensamientos: el pensamiento que dirige el todo, y el pensamiento que preside al desarrollo de cada una de sus partes.

Pero encontramos en nuestra Constitución un argumento más en favor de que sea el Congreso quien determine el número de Secretarios del despacho. En las graves circunstancias que pueden afligir á la República, casos previstos en el artículo 29, los Secretarios del despacho forman un consejo de ministros, á cuya deliberación y decisión con el Presidente, se encomienda el peligroso, pero á veces necesario derecho de suspender las garantías individuales. El Congreso, en su sabiduría, debe tener presente que un asunto de tanta importancia no puede confiarse ni á uno ó dos individuos que fácilmente se resolverian á asumir la responsabilidad del acto, ni á un cuerpo numeroso en que el espíritu de partido, ó sea la sola vanidad que á veces se apodera de las corporaciones, más que de los individuos, expusieran á la Nación ó á sus habitantes á seguros peligros.

El Presidente tiene la facultad de nombrar libremente á los ministros; sin embargo, cuando hace el nombramiento en algun individuo de las cámaras colegisladoras ó en algun magistrado de la Suprema Corte, se necesita el permiso de la corporación á que pertenece el nombrado para que pueda desempeñar el encargo. Es esta una medida de política, pues á veces, el Ejecutivo podria con el aliciente ó importancia del empleo contrariar la influencia que un individuo ejerciera saludablemente, bien en el Congreso, bien en el alto tribunal de la República; á veces podria también debilitar una mayoría que se opusiese á bastardas ambiciones.

Veamos ahora el mecanismo administrativo de los ministerios, y en este estudio aprovecharemos en gran parte la obra del Sr. Castillo Velasco, titulada "Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano."

"Aunque el Presidente es el depositario del Poder Ejecutivo y por sí mismo lo ejerce, y aunque el despacho de cada uno de

los ramos de la administracion está encomendado por la ley á determinado ministerio, casi por regla general verifica su acuerdo el Presidente en junta de Ministros, sin duda para que haya en el Ministerio la unidad de pensamiento y de accion que es conveniente y que más fácilmente puede obtenerse de esta manera, aprovechando las luces de todos los ministros, que no por el solo imperio de la voluntad del alto funcionario á quien está encargado el ejercicio del poder supremo.

“Los oficiales mayores de los ministerios suceden en el órden gerárquico á los ministros y sustituyen á éstos en sus funciones cuando se les ha nombrado por el Presidente con ejercicio de decretos, es decir, con la autoridad para comunicar las disposiciones superiores por la promulgacion de las leyes que hace el Presidente de la República. Cuando el nombramiento no concede el ejercicio de decretos, el oficial mayor es puramente jefe de su respectiva oficina.”

“Las funciones de los Oficiales Mayores, además del régimen interior de su respectiva Secretaría y de las suplencias del Ministerio, consisten en instruir y formar los expedientes relativos á los negocios que se siguen en el Ministerio, para dar la debida instruccion al Ministro, y en autorizar todas las copias que se expidan y sean adjuntas á cualquier expediente ó resolucion suprema.”

La ley de 23 de Febrero de 1861 fijó en seis el número de los Secretarios de Estado, y distribuyó entre ellos los ramos de la administracion. Esa ley está vigente en la actualidad con las siguientes ligeras variaciones.

El ramo de correos se retiró de la Secretaría de Hacienda y está á cargo de la de Gobernacion, segun el decreto de 3 de Setiembre de 1863.

Las escuelas de agricultura é ingenieros dependen hoy de la Secretaría de Fomento, por virtud del decreto de 28 de Noviembre de 1881.

Aunque hemos ya hablado de varios de los diversos ramos de la administracion pública, cuando estudiamos los derechos

del hombre, las facultades del Congreso general y las exclusivas de cada una de sus Cámaras, y las facultades y obligaciones del Presidente de la República, no creemos que haya inconveniente en repetirnos en algunos puntos, miéntras que sí juzgamos oportuno y necesario dar una rápida ojeada á la organizacion y labores de cada una de las Secretarías de Estado.

SECRETARÍA DE RELACIONES.

La Secretaría de Relaciones se divide en cuatro secciones, que se denominan: *de América, de Europa, de Cancillería, de Departamento Comercial y Consular y la Seccion de Archivo y Biblioteca*, cada una con un jefe y los empleados respectivos, bajo la inmediata inspeccion del Oficial Mayor, impropiamente llamado *Subsecretario*.

La *Seccion de América* tiene á su cargo:—I. Todos los trabajos relativos á la celebracion y ratificacion de tratados, convenciones y cualquiera otra clase de pactos internacionales.—II. La correspondencia á que dé lugar la ejecucion de aquellos.—III. Todo lo relativo á límites de la República.—IV. Indios bárbaros.—V. Casos de extradicion pedida á los Estados Unidos y demas naciones de Centro y Sud-América, ó solicitada por alguna de ellas.—VI. Reclamaciones de los gobiernos de esos países contra la República.—VII. Reclamaciones así del Gobierno como de ciudadanos mexicanos que tengan que hacerse á dichos gobiernos.—VIII. Lo relativo á recepcion, personal y retiro de los agentes diplomáticos de los mismos gobiernos.—IX. La correspondencia con ellos sobre los negocios que incumben á esta Seccion.—X. Nombramientos, retiros y cambios de las personas empleadas en las Legaciones fijas y extraordinarias de la República en los expresados países, y todo lo relativo á su personal y gastos.—XI. La correspondencia con ellos y con los Cónsules sobre los asuntos que tocan á esta Seccion.—XII. Nombramiento y correspondencia con los agentes confidentiales y secreta-

rios que envíe el Gobierno á cualquiera nacion de América.—XIII. Preparacion y presentacion de informes y dictámenes concernientes á los asuntos ántes referidos.—XIV. Llevar la cuenta en vista de los datos que proporcione la Secretaría de Hacienda, de los derechos correspondientes á las importaciones de efectos hechas por los Ministros extranjeros que á esta Seccion pertenezcan.

La Seccion de Europa se ocupa de los mismos ramos que la anterior en lo relativo á las naciones de Europa, Asia y África.

La Seccion de Cancillería tiene como trabajos que le corresponden:—I. La expedicion de credenciales y plenos poderes, cartas autógrafas y promulgacion de decretos.—II. Llevar á su cargo la coleccion de leyes y decretos autógrafos, y la de autógrafos de tratados y convenciones canjeados con las potencias extranjeras.—III. Reunir todos los autógrafos de las leyes y decretos pertenecientes á la Secretaría, y disponer anualmente su encuadernacion, haciendo que se les ponga al fin el índice respectivo.—IV. Todo lo relativo al Gran Sello y Armas nacionales.—V. El registro de despachos de todos los funcionarios y empleados que deban tenerlos conforme á la ley.—VI. El ceremonial de Palacio.—VII. El registro de matrícula de mexicanos en el exterior.—VIII. La expedicion y registro de cartas de naturalizacion.—IX. La expedicion y registro de certificados de matrícula de extranjeros.—X. Registro del estado civil de los extranjeros, y publicacion de estados relativos.—XI. Registro de adquisicion de bienes raíces por los mismos.—XII. La expedicion y registro de pasaportes á nacionales y extranjeros.—XIII. Registro y expulsion de extranjeros perniciosos.—XIV. La legalizacion de firmas.—XV. La percepcion de derechos que hayan de pagarse por cualquier título á la Secretaría.—XVI. Los trabajos relativos al presupuesto y gastos de la Secretaría.—XVII. Todo lo relativo al personal de ésta, así como á lo económico de su servicio.—XVIII. Los gastos extraordinarios de la Secretaría.—XIX. Cuentas con la Tesorería General.—XX. Dar curso á los exhortos que vienen del exterior, y á los que de la República se mandan

al extranjero.—XXI. El Archivo General de la Nacion.—XXII. Todos los asuntos que no correspondan á las otras Secciones.

El Departamento comercial con los siguientes ramos.—I. Los asuntos comerciales, y todo lo que se refiere á la proteccion del comercio de México en el exterior.—II. Emitir de oficio su opinion por escrito respecto de los tratados de comercio y navegacion que la República se proponga celebrar con cualquiera potencia extranjera, lo mismo que sobre las convenciones postales.—III. La correspondencia con los agentes extranjeros y con los de la República en el exterior, que se verse sobre asuntos mercantiles ó de colonizacion.—IV. La recepcion y tramitacion de patentes y expedicion de *exequatur* ó autorizacion á los Cónsules, Vicecónsules y Agentes comerciales extranjeros, así como su retiro y sustitucion.—V. La correspondencia con los mismos Agentes sobre los negocios comerciales que promuevan, reservándose los políticos á las Secciones del Departamento político.—VI. Los nombramientos, patentes, sustitucion y retiro de Cónsules y Vicecónsules de México en el exterior.—VII. La correspondencia con esos Agentes en asuntos propios de este Departamento.—VIII. La revision de las cuentas de emolumentos y gastos de oficio que remitan.—IX. Compilacion de datos y formacion de cuadros estadísticos comerciales, con vista de las noticias y memorias que remitan los Agentes consulares mexicanos.—X. Todo lo relativo á navegacion.—XI. Todo lo que se refiera á canales, ferrocarriles, telégrafos y teléfonos, en que tenga que intervenir esta Secretaría.—XII. Preparacion y presentacion de informes y dictámenes relativos á los ramos de este Departamento.

Seccion de Archivo y Biblioteca.—Al encargado de esta Seccion corresponde:—I. Tener en perfecto arreglo todos los expedientes que existan en ella y los que le pasen las demas sec-

ciones como concluidos, formando en libros los inventarios respectivos.—II. La formacion de colecciones de periódicos nacionales y extranjeros que se reciban en la Secretaría.—III. La coleccion de leyes, decretos y reglamentos expedidos por las demás Secretarías de Estado, y su circulacion al exterior.—IV. Reunir y remitir las publicaciones destinadas al canje con otros gobiernos, y recibir y compilar los que ellos manden.—V. La conservacion y arreglo perfecto de la Biblioteca con sus correspondientes catálogos é índices, formando parte de éstas las cartas geográficas, planos y documentos relativos á los límites de la República.—VI. Suministrar al Secretario, Subsecretario y Jefes de Departamento y de Seccion, los libros y documentos que necesiten para el despacho de los negocios.—VII. No franqueará libro ó papel alguno del Archivo, ni dará copia íntegra ó parcial de los que contiene á otra persona fuera de las mencionadas, sin órden expresa del Secretario ó Subsecretario.—VIII. En los casos en que deba franquear, segun se ha dicho, algun papel del Archivo ó libro de la Biblioteca, además de la constancia que deberá quedar en el libro respectivo que llevará al efecto, pondrá en el lugar donde se tomó el papel ó libro, otro en el que se hará constar la extraccion.—IX. Cuidará de reclamar á las otras Secretarías, cuando fuere necesario, la remision del competente número de ejemplares de todas las leyes y disposiciones que por ella se expidan y deban remitirse á ésta, ya sea para circularse ó para formar las colecciones que deban obrar en el Archivo.

Las naciones de América, con las cuales cultiva actualmente nuestro país relaciones diplomáticas ó simplemente comerciales son: Los Estados Unidos, Guatemala, Salvador, Nicaragua, Honduras, Costa Rica, Chile, Venezuela, Ecuador, República Argentina, Colombia, Bolivia y Haití.

Por lo que ve á *Europa*, tenemos relaciones diplomáticas con Alemania, Bélgica, España, Francia, Gran Bretaña, Italia, Por-

tugal; Suecia y Noruega, Suiza; y en *Asia y Oceanía*, con las Islas Hawaii; estando iniciadas con China, para abrir á nuestros puertos del Pacífico los mercados de aquella parte del mundo.

México ensancha cada dia más su comercio con el Extranjero, y el Gobierno cuida de esos intereses, teniendo establecido un numeroso CUERPO CONSULAR, de cerca de doscientos miembros, en las diferentes naciones que hemos mencionado. El Gobierno ha concedido *exequatur* á más de ciento cincuenta cónsules y agentes consulares extranjeros.

EL CUERPO DIPLOMÁTICO MEXICANO en el Extranjero, se compone de un Ministro residente en *Alemania*; de un Ministro residente en *Bélgica*; de un Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, en los *Estados Unidos*; de un Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, en *España*; un Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, en *Francia*; un Ministro residente en *Italia*; un Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, en *Inglaterra*, y un Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, en *Centro América*.

EL CUERPO DIPLOMÁTICO EXTRANJERO, RESIDENTE EN MÉXICO, se compone de agentes diplomáticos de cada una de las naciones mencionadas en el párrafo anterior, de la misma categoría de los nuestros cerca de esos países, excepto *Centro-América*, pues que no existe más que el Ministro residente en Costa Rica y el Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de Guatemala.

En la última Memoria presentada por el Sr. Mariscal, Ministro de Relaciones, al Congreso de la Union, se leen las siguientes palabras:

“La conservacion de la paz pública durante casi un decenio, ha tenido, como era natural, la más benéfica influencia en nuestras relaciones exteriores; pues se han evitado las reclamaciones y quejas que suelen ser consecuencia de toda agitacion social. Desarrollado el comercio, aumentada nuestra Representacion Diplomática y Consular en el exterior, acrecentado tambien el número de las Legaciones acreditadas ante el Gobierno de Mé-

xico, hemos tenido ocasion de entrar en una éra de tranquilidad en la política internacional, tanto más propicia y honrosa, cuanto que se ha fundado en el decoro del país y en las exigencias de la justicia.

“Hace años que no tenemos ninguna cuestion, ni medianamente seria, con las naciones extranjeras. Defendidos nuestros derechos con dignidad, prudencia y justificacion, hemos hallado el más eficaz concurso en la cultura y buena fe de las potencias amigas. En la misma juiciosa política se han inspirado los honorables miembros de la Representacion Nacional, y el distinguido personal con que hoy cuenta el país en el Cuerpo Diplomático y en las numerosas agencias consulares de que dispone.

“En cuanto á mí, siempre me será altamente satisfactorio haber estado al frente de la Secretaría de Relaciones, bajo gobiernos de cuyo patriotismo no ha podido dudarse, y en épocas en que, cualesquiera que hayan sido las dificultades interiores, todos los mexicanos han sentido y pensado como un solo hombre, al tratarse de la independencia, de la integridad y de la honra de la patria.”

SECRETARÍA DE GOBERNACION.

Las labores de este Ministerio están repartidas entre seis secciones:

La primera tiene á su cargo los siguientes ramos: vapores, municipios, casa de expósitos, escuela de ciegos, escuela de artes y oficios para mujeres, salubridad, presos federales, imprenta del Gobierno y *Diario Oficial*.

La segunda se entiende con los asuntos siguientes: relaciones con los Estados, Distrito Federal, Territorios, policía urbana, Monte de Piedad, cárceles y penitenciaria.

La seccion tercera tiene á su cargo el mando é inspeccion de la Policía rural.

La cuarta, la beneficencia pública y privada en el Distrito Federal.

La quinta, el ramo de Correos; y la Sexta, el Archivo.

De muchas de las materias que forman los ramos encargados al Ministerio de Gobernacion, nos hemos ocupado en distintas partes de este libro; pues que, en efecto, la esfera de accion administrativa que corresponde á esta Secretaría es demasiado vasta, poniéndola en contacto con los demas Ministerios.

Este Ministerio, que en otras partes se llama del *Interior*, ejerce una influencia decisiva en todo lo que se relaciona con el régimen interior de la Nacion. Pudiéramos decir que en él reside la parte más activa y eficaz de la accion administrativa.

Nuestro sistema político no disminuye la importancia de esta Secretaría. Sin afectar la competencia de los Estados, y más bien auxiliándola en varios de sus ramos, el medio en que ejercita su accion se extiende á toda la República. Cuida de que se verifiquen las elecciones generales en todo el territorio nacional, como de que en todo él se guarde la observancia de la Constitucion; dirige las relaciones entre la Federacion y los Estados, é interviene en las de éstos entre sí, cuando está interesado el equilibrio federal; extiende en todo el país su vigilancia, para que se conserve inalterable la tranquilidad pública, cuidando de la seguridad personal y de la propiedad de los ciudadanos; en los casos en que el Gobierno General puede disponer de la Guardia Nacional de los Estados, toca á la Secretaría de Gobernacion entenderse con ellos y con el Senado para que autorice el empleo de esa fuerza, y por la misma razon le corresponde la iniciativa para la ley orgánica de la fuerza ciudadana. Siendo de su deber el cuidado de la paz pública y de los medios que pueden servir para afianzarla ó para prevenir sus trastornos, le corresponde una parte activa en las cuestiones de amnistía. Por iguales causas le compete la autoridad ejecutiva en la intervencion legal en materia de cultos, ya para hacer efectiva la liber-

tad religiosa, ya para reprimir los abusos de las sectas. Cabe también dentro de su competencia la salubridad, y por último, la beneficencia pública, en cuyo ramo el Gobierno ejerce una acción saludable y de trascendencia en el país. Harémos de ella una especial mención.

Hablando de la beneficencia pública, Mr. Laurent se explica en los siguientes términos: "¿Tiene la sociedad el deber de procurar á todo hombre la subsistencia física ó los medios para obtenerla? Esta es la doctrina del socialismo, no la nuestra. Creemos que la sociedad ha pagado su deuda, cuando ha puesto á disposición del individuo los medios de desarrollar sus facultades; y después de esto, toca á cada hombre hacer uso de los dones de la naturaleza por medio del estudio. Lo que hace la fuerza del individuo, y por consecuencia la de la sociedad, es la energía, el poder de iniciativa de los individuos: es preciso, pues, estimular y activar el sentimiento de la individualidad. Ahora bien; si la sociedad asegurase á cada hombre su subsistencia, ó el trabajo que le proporciona, pondría su previsión y actividad en lugar de la previsión y actividad de los individuos, es decir, que mataría en su germen el principio de vida y de progreso. Nuestra doctrina es, pues, el contrapío del socialismo; la sociedad no debe ser una providencia, debe limitarse á favorecer el perfeccionamiento de los individuos. El hombre es y debe ser por sí mismo su propia providencia. Si la instrucción y la educación, que es su compañera inseparable, estuviesen dirigidas hácia ese fin y hácia ese espíritu, quedaría poco que hacer á la beneficencia pública.

"Esto no quiere decir que la sociedad deba permanecer extraña á la caridad que alivia los males inevitables. Hay miserias que la previsión humana no puede impedir. Las enfermedades arrebatan del lado de tiernos niños á los seres que Dios les había dado como apoyo. ¿Dirá la sociedad á un huérfano; "ayúdate que Dios te ayudará? Una crisis industrial, durante algunos años, se encruela contra los obreros y los priva de trabajo, se agotan sus economías. ¿Les dirá la sociedad, "ayu-

daos que el cielo os ayudará? La vejez hace incapaz de trabajo al hombre, y la muerte de sus hijos lo ha dejado sólo en este mundo; la enfermedad, las necesidades que aumentan con los años consumen el pequeño peculio que había llegado á reunir. ¿Abandonará la sociedad á los enfermos y á los ancianos? ¿Para qué hablar de otras cosas? Allí donde los esfuerzos individuales son impotentes, la sociedad debe intervenir: ésta es su misión. Bajo estos límites y con estas condiciones admitimos la caridad pública!"

Para este objeto tienen los gobiernos hospitales y hospicios, que deben estar vigilados para que no se falsee su objeto, para que esos establecimientos no sean asilos de la ociosidad, focos del vicio é instrumentos de fines políticos ó religiosos. Muchas veces una falsa piedad exige la caridad pública en reuniones de fanáticos, admitiendo allí á los que no tienen más mérito que ideas exaltadas, y que bien pudieran ser útiles á la sociedad y á ellos mismos en el ejercicio del trabajo individual, y ¡cuántas veces hemos visto que bajo la máscara de la religión se explotan en esos establecimientos y en provecho de una clase las aptitudes morales y el trabajo físico de los asilados!

Hay en México diversos establecimientos de beneficencia pública, bajo la dirección y vigilancia del Ministerio de Gobernación: unos fundados por la piedad de los particulares, otros por el clero y otros por el mismo Gobierno. Todos están hoy secularizados por disposición de la ley de 2 de Febrero de 1861; por la de 13 de Marzo del mismo año, y las disposiciones de 9 de Octubre de 1867 y 31 de Octubre de 1868, sus fincas y capitales están exceptuados de toda contribución. Por el artículo 8 de la ley de 25 de Junio de 1856 no son denunciables los edificios destinados á la Beneficencia pública. Las circulares de 23 de Enero de 1877 y 30 de Diciembre de 1879 retiraron de los Ayuntamientos la inspección de los establecimientos de beneficencia creados y que en adelante se fundaren, poniéndolos bajo la administración de una junta llamada "Dirección de Beneficencia pública," siendo presidente nato de ella el Ministro de

Gobernacion, en cuyo nombre y bajo cuyo acuerdo se ejercen por la junta todas las atribuciones.

Con fecha 1º de Agosto de 1881 se expidió el Reglamento de la Beneficencia pública en el Distrito Federal, por el cual los establecimientos de ese ramo, creados ó que en adelante se fundaren en esta Capital, estarán bajo la direccion y dependencia de la Secretaría de Gobernacion por medio de la seccion respectiva y á cargo de un jefe, cuyo empleo es incompatible con el ejercicio de cualquiera otro. Cada establecimiento de beneficencia está á cargo de un director nombrado por el Secretario de Gobernacion, lo mismo que los demas empleados superiores de la casa. Se determinan allí los fondos de la Beneficencia y las atribuciones de sus empleados, entre quienes figura un abogado defensor que es el representante de los fondos, nombrado y removido libremente por el Ejecutivo. La personalidad del abogado defensor se acreditará por poder en forma, expedido por la Secretaría de Gobernacion.

El Ayuntamiento tiene en la Beneficencia pública las siguientes atribuciones:

I. Visitar, con la frecuencia que le sea posible, los establecimientos y oficinas dependientes de la Beneficencia para vigilar el servicio médico ó administrativo, dando cuenta de las faltas que notare, ó iniciando directamente á la Secretaría de Gobernacion las disposiciones que fuere necesario dictar para remediarlas.

II. Informar sobre la idoneidad de los fiadores de los empleados que deban caucionar su manejo; y

III. Promover, todas las medidas que crea convenientes para conservar y aumentar los fondos de Beneficencia, indicando las economías que se puedan introducir en los gastos, sin que se resienta el buen servicio.

Por las consideraciones que hicimos al hablar del artículo 27 relativamente al objeto de Beneficencia pública que tienen algunos legados piadosos, dirémos que nuestros gobiernos han cuidado de que se ejecuten debidamente esas disposiciones tes-

tamentarias, siendo la administracion pública el mejor garante de que será eficaz la beneficencia privada.

A este propósito son dignas de llamar la atencion dos circulares: una de la Secretaría de Hacienda fecha 6 de Abril de 1885 y la otra de la de Gobernacion expedida en 10 de Setiembre del mismo año.

Los establecimientos de Beneficencia é Instruccion pública que están bajo la dependencia de la Secretaría de Gobernacion son el Nacional Monte de piedad, la casa de niños expósitos, la escuela de ciegos y la escuela de artes y oficios para mujeres.

El Sr. Romero Rubio concluye así su última Memoria presentada al Congreso:

“No puede lisonjearse el Ejecutivo de haber dado impulso tan vigoroso como hubiera deseado á todos los ramos de la Administracion que están bajo la competencia de esta Secretaría. Ni ha podido contarse con todo el tiempo necesario para ello, ni es prudente, cuando las circunstancias del Erario federal exigen la mayor cordura y parsimonia en los gastos, poner la mano en toda clase de asuntos, por más que se esté sintiendo la necesidad de dar soluciones prontas y radicales á las diversas cuestiones que están pendientes hace largos años.

“Esto no obstante, puede el Ejecutivo decir con satisfaccion, que, en medio de circunstancias bien difíciles, no solamente se ha procurado cubrir las exigencias ordinarias del servicio público, sino que se han impulsado y mejorado varios ramos: con especialidad el de Correos y la Beneficencia, y se han emprendido obras como la del Desagüe del Valle y la Penitenciaría del Distrito, que, reclamadas desde hace tiempo por la opinion pública, no habian podido emprenderse anteriormente. Además, se tienen en estudio varios proyectos para la mejor organizacion política y municipal del Distrito Federal y Territorios, y se está preparando, con la debida meditacion, para someterlo oportunamente al Congreso, un proyecto de Código Sanitario que es una de las primeras exigencias de todo pueblo culto, y cuya falta se hace sentir cada dia más en México.”

SECRETARÍA DE JUSTICIA.

Se divide en las siguientes Secciones.

La Sección de Justicia que tiene á su cargo: comunicacion con la Suprema Corte de Justicia; administracion de Justicia: controversias que corresponden á la Federacion; códigos civil, penal, de comercio, de procedimientos civiles, de procedimientos penales; código de procedimientos federales; colecciones de leyes y decretos; conmutacion y reduccion de penas, indultos; dudas de ley propuestas por los tribunales y oficinas; nombramiento y remocion de funcionarios y empleados de la administracion de justicia, excepto los altos funcionarios; expropiacion por causa de utilidad pública; exhortos, extradicion, Fiat de escribanos; honorarios de Magistrados suplentes de Circuito y Jueces suplentes de Distrito; ídem de peritos nombrados por los tribunales y juzgados; testigos de asistencia de los mismos tribunales y juzgados; iniciativas sobre leyes de administracion de justicia y organizacion de tribunales, de la Federacion, del Distrito Federal y de los Territorios; licencias de Magistrados, jueces y demas empleados de justicia; legalizacion de firmas de funcionarios y empleados de justicia, en los casos no previstos por el código de procedimientos civiles; oficios públicos vendibles y renunciables; causas de piratería; publicacion de las leyes relativas á la administracion de justicia; responsabilidad de funcionarios y empleados del ramo; retencion impuesta á los reos. Promotores de los Tribunales Federales, Procurador de Justicia y sus agentes, archivo judicial, Semanario Judicial de la Federacion, Boletin judicial, defensores de oficio.

La Sección de Instruccion pública interviene, en la Academia de Bellas Artes, Biblioteca Nacional; Conservatorio de música; Colegio de Escribanos; Consejo médico legal; Registro de la propiedad en el Distrito Federal y Territorios; registro de comercio; escuelas, de Jurisprudencia, Medicina, Preparatoria, Nor-

mal de profesores, secundaria de niñas, artes y oficios, sordomudos, colegio de la Paz, escuelas de niñas, de adultos y de adultas, elementales, juntas de vigilancia, etc.

La seccion de archivo y estadística se ocupa de los asuntos que indican sus nombres.

En la última Memoria presentada por el Sr. Ministro Baranda al Congreso de la Union, se encuentran los notables conceptos siguientes que marcan bien el doble carácter de la Secretaría de que nos ocupamos:

“La justicia y la instruccion pública tienen una gran significacion en el orden político y social. La primera es la base de todos los intereses y la salvaguardia de todos los derechos: la segunda está llamada á asegurar las instituciones democráticas, á desarrollar los sentimientos patrióticos y á realzar el progreso moral y material de nuestra patria.”

La instruccion debe ser progresiva, como la marcha natural del espíritu humano, por eso debe ser compleja y general, á fin de que cada hombre aproveche los frutos del árbol enciclopédico para los que tenga más aptitud. Hacer buenos ciudadanos, preparar al hombre para que desempeñe dignamente su papel en el concierto social, á fin de que pueda dentro de la esfera de su capacidad, prestar los servicios que el Estado tiene derecho de reclamar de él; tal es el punto objetivo de la instruccion pública. Por eso la enseñanza debe ser obligatoria, como lo es el impuesto, como lo es el servicio militar, como lo es la sumision á los jueces; porque el cumplimiento de todos estos deberes satisface las necesidades más imperiosas, las necesidades constantes del Estado.

La administracion de justicia es tambien otro elemento poderoso de progreso en la civilizacion de los pueblos. El día en que las leyes positivas, civiles y penales, armonicen el interes individual con el interes de la Nacion, y con los intereses de la humanidad, la justicia llegará al Estado de perfeccion que indica su propio nombre. La accion administrativa consiste, pues, en este punto, en remover los obstáculos que se oponen todavía y

se opondrán por largo tiempo, para llegar á ese concierto de los hombres con Dios.

SECRETARÍA DE HACIENDA.

Dependen de este Ministerio las oficinas de las secciones en que está dividida la Secretaría y que tienen por jefe al Oficial Mayor y además la Tesorería General de la Federación, bajo la responsabilidad del Tesorero General y del Contador.

La Secretaría se divide en ocho secciones: la primera tiene á su cargo la comunicacion con las aduanas marítimas y fronterizas, las del Distrito Federal y las de los Territorios;—la segunda, todo lo relativo á bienes nacionalizados;—la tercera, la materia de contribuciones, y sus oficinas especiales;—la cuarta, la contabilidad;—la quinta, los pagos anexos al ramo;—la sexta, el crédito público;—la séptima, el catastro y la estadística fiscal, y la octava, el archivo. Por decreto de 30 de Diciembre de 1885 se creó una seccion más, encargada de la inquisicion y comprobacion de los créditos activos que existen en favor del Erario federal.

Estas oficinas no son recaudadoras ni distribuidoras, pues que tales atribuciones están encomendadas á la Tesorería General y á las oficinas de Hacienda de que hablaremos más adelante. Como hemos dicho en otra parte, el Tesorero General debe hacer observaciones al gobierno cuando éste acuerde algun gasto que no esté incluido en el presupuesto; y en caso de insistencia, hacer el pago y dar cuenta al Congreso ó á la Comisión permanente. (Art. 11 del Reglamento de la Tesorería, fecha 29 de Junio de 1881.) También son atribuciones del Tesorero celebrar los remates de efectos que necesita el Gobierno, firmar las escrituras en que sea parte la Hacienda pública y firmar los bonos y demas documentos de crédito contra el Erario.

Hay seis secciones en la Tesorería. La primera de cobro de los impuestos y otras prestaciones que no tienen señalada una

oficina especial; la segunda, hace los pagos de la lista civil; la tercera, los de la lista militar; la cuarta, tiene á su cargo la glosa de cuentas; la quinta, la deuda pública, y la sexta, es la seccion liquidataria de la contabilidad.

Las aduanas marítimas y fronterizas hacen el cobro de los derechos de importacion y exportacion y las primeras los demas derechos de puerto. Tienen las aduanas fronterizas del Norte por auxiliares en la persecucion del contrabando, las fuerzas de la *Gendarmería Fiscal*, compuesta de tres *zonas*: la primera comprende los Estados de Tamaulipas, Nuevo Leon y Coahuila hasta los límites de Monclova; la segunda abraza los límites de la ciudad de Monclova (Coahuila) hasta la laguna de Santa María (Chihuahua); y la tercera desde la jurisdiccion de la laguna de Santa María hasta los confines del Estado de Sonora. Las aduanas marítimas cuentan, para su mejor desempeño en la prevencion y persecucion del contrabando, con las *secciones de vigilancia* que recorren el litoral de cada jurisdiccion marítima.

Las Jefaturas de Hacienda residen en las capitales de los Estados. Hacen la recaudacion de los productos por venta y explotacion de terrenos baldíos y bienes nacionalizados y reciben otras ministraciones de dinero por enteros de oficina ó pagos de particulares segun las órdenes de la Secretaría de Hacienda: hacen la distribucion de los fondos pagando la lista civil con arreglo al presupuesto, y la militar segun las órdenes especiales que reciben de la Tesorería General. Los Jefes de Hacienda vigilan la recaudacion de la contribucion federal, intervienen en los cortes de caja de las oficinas de Hacienda federales y las locales; sustituyen al Administrador del Timbre del lugar de su residencia, en las faltas temporales de ese empleado y de la misma manera al Promotor Fiscal del Juzgado de Distrito.

Oficinas del Timbre.—Hay la Administracion general de la renta residente en México y dependen inmediatamente de ella las principales, y de éstas las subalternas. En cada una de las principales hay un oficial interventor. Hay Administracion principal del Timbre en los siguientes puntos: Acapulco (Guerrero),

Aguascalientes, Campeche, Celaya (Guanajuato), Colima, Cuautitlan (México), Cuernavaca (Morelos), Culiacan (Sinaloa), Chihuahua, Chilpancingo (Guerrero), Distrito Federal, Durango, Fresnillo (Zacatecas), Guadalajara (Jalisco), Guanajuato, Guaymas (Sonora), Hidalgo del Parral (Chihuahua), Huajuapán (Oaxaca), Ixmiquilpan (Hidalgo), Lagos (Jalisco), La Paz (Baja California), Linares (Nuevo Leon), Matamoros (Tamaulipas), Mazatlan (Sinaloa), Mérida (Yucatan), Monclova (Coahuila), Monterey (Nuevo Leon), Morelia (Michoacan), Oaxaca, Pachuca (Hidalgo), Puebla, Paso del Norte (Decreto de 29 de Marzo de 1861), Querétaro, Rayon (San Luis Potosí), Saltillo (Coahuila), San Cristóbal Las Casas (Chiapas), San Juan Bautista (Tabasco), San Luis Potosí, San Miguel Allende (Guanajuato), Sayula (Jalisco), Tampico (Tamaulipas), Tehuacán (Puebla), Tepic, Teziutlan (Puebla), Tlacotalpam (Veracruz), Tlaxcala, Toluca (México), Tuxpan (Veracruz), Tuxtla Gutiérrez (Chiapas), Ures (Sonora), Uruápan (Michoacan), Veracruz, Villa Lerdo (Durango), Zacatecas y Zamora (Michoacan) (Circular, 11 de Junio de 1884).

La impresion de las estampillas se hace en una oficina que depende directamente de la Secretaría, segun lo dispone el artículo 65 de la ley de 15 de Setiembre de 1880.

Pagadurías.—Hay las siguientes: *pagadurías del Ejército y Armada Nacional*, de primera y de segunda clase, para la administracion de fondos militares, víveres con cargo á la tropa, forrajes, vestuarios, etc., que se destinan para los cuerpos, establecimientos y Armada Nacional, siendo los pagadores empleados de la Secretaría de Hacienda, pero sujetos á los jefes de cuerpos en cuanto á marchas y acantonamientos. *Tesorería del Congreso*, para viáticos y dietas de diputados y senadores; *pagadurías de caminos y obras públicas* para cubrir los sueldos de los empleados y los gastos del ramo á que pertenecen; *pagadurías de los cuerpos rurales* para el servicio que indica su nombre; *pagadurías de clases pasivas*, cesantes, jubilados y pensionistas, montepío civil y montepío militar, y *pagadurías* de algunas cor-

poraciones civiles, como colegios y escuelas nacionales, en los términos de sus respectivos reglamentos.

Direccion de la deuda pública.—Esta oficina tiene á su cargo el registro, reconocimiento, liquidacion y reconvenion de los créditos y reclamaciones que existan á cargo de la República. Conexa á esta oficina se estableció en la ciudad de Lóndres una "Agencia financiera" para el registro, liquidacion y conversion de los créditos, cuyos títulos procedan de emisiones hechas á nombre de la Nacion.

Para vigilar sobre el arreglo y economía de las oficinas de Hacienda, así como sobre la buena inversion de los caudales públicos hay visitadores nombrados por la superioridad, cuyos deberes son los siguientes: guardar sigilo en el cumplimiento de las instrucciones que reciben; no alojarse en las casas de los empleados fiscales ni en las de los comerciantes; informarse de la solvencia é idoneidad de los fiadores de los empleados; empeñar su responsabilidad en todas las operaciones que como tales visitadores practiquen, y consultar al superior sobre todas las dudas que les ocurrieren.

Los visitadores ejercen, lo mismo que los empleados de Hacienda, la facultad económica coactiva.

Por último, deben prestar toda lealtad al encargo que desempeñan, manejándose con justificacion y con imparcialidad, y no convertirse ni en cómplices de los visitados ni en verdugos de ellos.

Si es provechoso para la buena opinion del Gobierno que los Secretarios del Despacho den cuenta periódicamente al Congreso del estado de sus respectivos ramos, esta obligacion por parte de la Secretaría de Hacienda es más importante y trascendental. A este propósito dice un publicista frances: "miétras más extiende la democracia en el suelo sus poderosas raíces, la Hacienda pública de un país debe manifestarse dentro de una casa de cristal, y el libro del *debe* y del *haber* ha de estar abierto á los ojos de todos los ciudadanos."

En su primera Memoria de Hacienda dice el Sr. ministro Du-

blan: "Mucho queda por hacer para que nuestra organizacion hacendaria se depure de antiguos vicios é imperfecciones, y favorezca, sin perjuicio del Erario, el franco desarrollo de los elementos de la riqueza pública, por medio de una legislacion liberal, pero adecuada á las condiciones peculiares del país. Tampoco está completa, aunque sí vigorosamente iniciada, la reconstruccion de la Hacienda federal sobre las sólidas bases del orden y del crédito, ajustando las leyes de ingresos y egresos á las necesidades y recursos de la Nacion, y huyendo de dispendios y de obligaciones que, aunque obedezcan á móviles patrióticos, desequilibran los presupuestos y perturban la marcha de la administracion."

SECRETARÍA DE GUERRA Y MARINA.¹

Hay en este Ministerio tres secciones de número, la bibliotecaria y la de archivo, los Departamentos del Cuerpo especial de Estado Mayor, de Ingenieros, de Artillería, de Marina, del Cuerpo Médico, de Infantería, de Caballería y la de Oficialía de partes.

La separacion de los departamentos de Infantería y Caballería, que formaban ántes uno sólo, se hizo en 21 de Setiembre de 1885, por haberlo prevenido así la ley de presupuestos de aquel año fiscal.

Además de la organizacion general del Ejército y de la Armada, el Gobierno tiene que atender á las tropas auxiliares, á la movilizacion, la recluta, la instruccion de los jefes, oficiales y soldados, al servicio de sanidad, á la construccion y mantenimiento del material de guerra, cañones, armas portátiles, municiones y talleres, á los ascensos militares, á los jefes en servi-

¹ Esta noticia está tomada de la última Memoria presentada al Congreso por el Ministro del ramo, general de division D. Pedro Hinojosa.

cio y á los retirados, á las Zonas militares, las colonias, á la marina con todos sus ramos, y á la administracion militar en sus diversas partes.

Segun el reglamento vigente, los asuntos de la Secretaría se dividen de la manera que sigue:

La seccion primera, anexa á la Oficialía Mayor, concentra los negocios que ésta despacha, formando las opiniones y tramitando lo relativo á peticiones de indulto, correspondencia telegráfica y telefónica, movimiento de fuerzas, movimientos revolucionarios, decretos de estado de sitio y de guerra, y la correspondencia con los gobiernos de los Estados.

A la seccion 2ª corresponde la expedicion de patentes á los generales, jefes y oficiales del ejército y de la Marina, la declaracion de pensiones, los retiros y licencias absolutas ó ilimitadas, las órdenes á la Comandancia Militar sobre pasaportes, y las referentes á fletes ó pasajes en los ferrocarriles, diligencias y vapores.

La seccion 3ª tiene encomendada la contabilidad del ramo, expidiendo las órdenes que se acuerden con cargo á las partidas del presupuesto de guerra, ó por alojamientos, pasajes y fletes, revisando las cuentas respectivas, así como las de los partes telegráficos y de la proveeduría general de forrajes.

La seccion bibliotecaria tiene á su cargo la biblioteca del Ministerio, las publicaciones de las leyes, decretos, circulares y demas asuntos del ramo, los autógrafos, la compra de efectos de escritorio para la Secretaría, y llevar registro de los justificantes de revista, expedicion de pasaportes, y las relaciones de firma de las secciones y departamentos.

La seccion de archivo cuida de conservar en orden y colocar por registro alfabético los expedientes concluidos de las secciones y departamentos, y todos aquellos que por acuerdo del Oficial Mayor deban pasar á esta seccion.

En cuanto á los departamentos del mismo Ministerio, el de Estado Mayor es sin duda el más importante, porque en él se desarrollan y dan curso á todas las disposiciones del Ejecutivo

referentes á la organizacion del ejército, á su reparticion en zonas, campos, guarniciones y campamentos, y los movimientos de las tropas. El reglamento vigente determina con toda la especificacion debida, los asuntos que se despachan por este departamento, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra. Entre las atribuciones y obligaciones del Estado Mayor, se ha comprendido cuanto detalle es necesario para el servicio militar en tiempo de paz y de guerra, tanto en la parte facultativa como en la administrativa.

El departamento de Ingenieros despacha lo relativo al Colegio Militar, Batallon de Zapadores, obras de fortificacion permanente y reparacion de edificios militares.

El departamento de Artillería, además de lo correspondiente al arma, tiene los asuntos que tocan á la fábrica nacional de armas, la fundicion, la maestranza, la escuela teórico-práctica central de instruccion y la de tiro al blanco.

El de Marina tiene bajo su inspeccion los buques de guerra nacionales, lo referente á la marina mercante nacional y extranjera, las patentes de corso y navegacion, y en suma, todo lo de su ramo.

El del Cuerpo Médico, conoce de todo lo de su especialidad, como los hospitales militares, la estadística y la veterinaria militar.

Los departamentos de Infantería y Caballería están encargados de lo que se relaciona con la administracion de justicia del ejército, asesores, comandancias militares, disciplina y moralidad del personal de estas armas, y organizacion é instruccion de batallones y regimientos.

ORGANIZACION DEL EJÉRCITO.—Apénas se restableció el Gobierno legítimo en la Nacion, después de la caida del Imperio, cuando comenzó á sentirse la necesidad de reformar el ejército que hasta entónces habia sido constituido de una manera empírica, irregular é incompleta.

Las instituciones militares que habia heredado la República de la nacion española, y cuya sabiduría nadie ha podido negar, eran, sin embargo, incompatibles con nuestras instituciones políticas, y no podian subsistir vistos los rápidos progresos del arte de la guerra.

Todas las administraciones que hemos tenido desde que conquistamos nuestra autonomia, han ido aplicando siquiera alguna mejora, ya en el armamento, ya en la táctica de las tropas nacionales.

En los grandes conflictos de la Nacion, sobre todo en las injustas invasiones que ha sufrido en tres cuartos de siglo, ha podido demostrar una triste experiencia que sólo el valor de nuestro ejército salvó nuestra Independencia, colocando muy alto el honor de nuestra bandera; pero que en la táctica y elementos de guerra estábamos en un verdadero atraso.

Nuestros batallones y regimientos aprendieron en el campo de batalla la instruccion que da la victoria; pero sólo después de frecuentes y sangrientas derrotas. El ejército mexicano sorprendió del ejército extranjero la táctica y la disciplina, y con el valor heroico que le es propio, venció en diversos combates.

Preocupados nuestros gobiernos con dar al ejército una organizacion que lo ponga á la altura de la fuerza armada de las naciones que más se distinguen en el arte de la guerra, han dictado diversas medidas y expedido varias leyes importantes, entre otras la de 28 de Mayo de 1869, sobre reclutamiento; pero la obra sería de reforma en el ramo de guerra, data del primer período presidencial del General Porfirio Diaz. Este Supremo Magistrado acordó el 10 de Diciembre de 1878 que el Secretario de Guerra iniciara ante la Cámara de Diputados se le autorizase para introducir en el ejército y armada nacionales, así como en la Secretaría del ramo, las reformas de organizacion científica y administrativa que el Poder Ejecutivo estimara necesarias.

Durante la administracion del General Manuel González se expidió la nueva Ordenanza general para el ejército, que comenzó á regir desde 1º de Enero de 1883. La práctica de esta suprema

ley ha demostrado la necesidad de algunas reformas, y de esperarse es que el nuevo proyecto se ponga pronto en vigencia.

Para que el Ejército preste los servicios á que está llamado por su institucion, se le ha distribuido en zonas militares, encomendadas cada una á un jefe, cuyas funciones perfectamente detalladas le permiten atender á las exigencias del servicio, sobre todo á las que tienen carácter de urgencia y gravedad.

En los Estados que no están incluidos en las zonas, hay Jefes de Armas, y en toda la República sólo hay tres Comandancias militares en lugares que por antiguas leyes se consideran como plazas de armas, tales son la ciudad de México y los puertos de Veracruz y de Acapulco.

Por razones de la más estricta justicia, así como de conveniencia pública, se sostiene un *Depósito de jefes y oficiales*, compuesto de individuos que han prestado sus servicios militares en las diversas campañas del Ejército. Perciben un sueldo reducido, conforme á la tarifa decretada en 28 de Junio de 1881.

Estos individuos hacen el servicio en los consejos de guerra y en comisiones extraordinarias; asisten á academias sobre teoría y práctica del Ejército, y están destinados á un servicio activo cuando lo estime conveniente el Ejecutivo.

ESTABLECIMIENTOS MILITARES.—Entre éstos es digno de llamar la atención el *Colegio Militar*, en donde están radicadas la subsistencia, el progreso y la organizacion científica y disciplinaria del Ejército.

En 1798 el Virey de México Don José de Azanza, fundó la institucion de cadetes, bajo las mismas bases que existia en España, con el objeto de admitir en las tropas del Rey á los jóvenes que quisieran dedicarse á la profesion de las armas.

Desde la Independencia hasta nuestros dias, todos los Gobiernos nacionales han impartido una especial proteccion al *Colegio Militar*, y bajo diversas organizaciones, fué mejorando la institucion, adquiriendo los jóvenes alumnos la enseñanza que ha hecho resaltar en ellos, no sólo su valor natural, sino su acendrado patriotismo. Memorable es en los anales de nuestra pa-

tria la gloriosa fecha de 13 de Setiembre de 1847, en que un puñado de niños resistió enérgicamente el asalto de los batallones norte-americanos, cediendo sólo al número, cuando la muerte y el exterminio los habian vencido, ántes de caer los restos de la pequeña fuerza en poder del enemigo.

Cuando la guerra de la intervencion francesa, clausurado el Colegio en 30 de Mayo de 1863, los alumnos, en su mayor parte, ingresaron á las filas del Ejército nacional.

Obtenido nuestro completo triunfo sobre la intervencion y el llamado Imperio, volvió á abrirse de nuevo el Colegio Militar, y ya en Enero de 1869 habia allí un número de doscientos alumnos.

Actualmente se halla establecido el Colegio Militar en el Castillo de Chapultepec, edificio adecuado á la institucion. Las clases para la enseñanza siguen el plan de estudios y reglamento expedidos en 22 de Febrero de 1883, y conforme á esas disposiciones, al concluir su carrera, los alumnos del Colegio Militar, todos ellos con conocimientos de la ciencia de la ingeniería, civil y militar, ingresan al Ejército; unos al Estado Mayor, otros al Cuerpo de Ingenieros, á la Plana Mayor Facultativa de Artillería, á la Marina, á los batallones de artilleros, á la caballería ó á la infantería.

SECRETARÍA DE FOMENTO.

Numeroso es el personal empleado en los diversos ramos que corresponden á este Ministerio, delicadas y comprensivas sus labores en toda la extension del territorio; y como en el desarrollo creciente que experimentan sus trabajos hay que crear nuevas oficinas y emprender nuevos trabajos, segun las necesidades que vaya creando el progreso material del país, no es fácil señalar con precision todos los ramos y los detalles de

éstas, que deben pertenecer á este Ministerio, y nos limitamos á decir que en la actualidad hay en la Secretaría ocho secciones, distribuidas de la manera siguiente:

SECCION I. *Geografía, Estadística, Colonización y terrenos baldíos.*—SECCION II. *Industria y propiedad, Casas de Moneda, pesos y medidas.*—SECCION III. *Caminos, puentes, canales, ferrocarriles, obras hidráulicas del Valle de México, obras en los puertos y mejoras materiales.*—SECCION IV. *Agricultura y Comercio.*—SECCION V. *Minería.*—SECCION VI. *Contabilidad general y revisión de cuentas en todos los ramos de la Secretaría.*—SECCION VII. *Cartografía.*—SECCION VIII. *Archivo.*

Depende, además, de la misma Secretaría, una *Dirección general de Estadística*, creada por la ley de 26 de Mayo de 1882, cuyas funciones son:

I. El censo de la Nación, clasificando á sus habitantes por sexos, edades, nacionalidades, profesiones, industria ó trabajo de que subsisten, estado, y si saben leer y escribir.

II. El catastro de la propiedad urbana, rústica, minera, con los pormenores necesarios al conocimiento de la riqueza nacional.

III. El registro pormenorizado de la producción agrícola del país.

IV. El de sus industrias en su diversa clasificación, relacionada con sus primeras materias y su consumo.

V. El movimiento del comercio de exportación, importación, y el de los Estados entre sí.

VI. El cuadro de los planteles de Instrucción pública y de los establecimientos de Beneficencia.

VII. Los derroteros generales y caminos vecinales, canales, telégrafos y caminos de fierro.

VIII. El curso de la justicia civil y criminal: los cultos.

IX. Las contribuciones y productos de las rentas públicas.

X. El estado de la fuerza armada, y todo lo que se relaciona con ella, con sus gastos, las pensiones militares, y la marina de guerra.

XI. Todo aquello que abraza la Estadística en sus más importantes ramificaciones.

A esta oficina deben enviarse los datos que sobre Estadística reúne cada Secretaría de Estado, según hemos visto, para que se formen y publiquen los cuadros comparativos de ellos. Los gobiernos, autoridades políticas, judiciales y municipales de los Estados, tienen el deber de secundar la acción del Gobierno general, ministrando los datos que se necesiten para la formación de la Estadística general de la República.

También dependen del mismo Ministerio los observatorios meteorológicos y astronómicos; las oficinas de telégrafos y teléfonos; el Palacio Nacional y el de Chapultepec, el edificio para el Ministerio de Fomento, y monumentos públicos; las escuelas de Ingenieros y Agricultura; la Escuela práctica de laboreo de minas y de metalurgia, establecida en Pachuca, y la dirección de las colonias que están ya fundadas.

Por la ligera revista que hemos hecho de las labores de la Secretaría de Fomento se ve que todas sus funciones tienen por objeto la utilidad general y la facilidad de los servicios públicos.

Entre sus atribuciones deben considerarse como muy importantes las que se refieren á la agricultura, al comercio, á las vías de comunicación y á las mejoras de nuestros puertos en los dos mares que bañan nuestras costas. De todos esos ramos nos hemos ocupado en su lugar oportuno, con excepción del que se refiere á la agricultura.

La agricultura es aquella parte de la industria general que abraza todos los trabajos, por medio de los cuales, el hombre obliga á la tierra á producir frutos para satisfacer sus necesidades.

Cada ramo de la industria tiene su utilidad propia; la agricultura, sin embargo, debe ocupar en primer lugar la atención de los gobiernos, no solamente á causa del gran número de brazos que en ella se emplean, sino principalmente por el objeto á que tienden sus esfuerzos; ella rinde en cereales los más preciosos

medios de subsistencia; ella hace brotar en dilatadas praderas los pastos para nuestros ganados; ella sazona los ricos y delicados racimos de donde mana el rojo licor que alegra nuestras mesas; ella ofrece á las demas industrias la mayor parte de las materias primas que hacen fecundo su trabajo.

En cuanto á nuestra agricultura nacional, cuán celoso debe mostrarse el Gobierno en fomentarla y darle una corriente fácil y segura hácia nuestro natural mercado en la República vecina del Norte, en donde una poblacion de más de sesenta millones de habitantes acogen con entusiasmo los frutos tropicales que el clima severo de aquel país no puede producir jamás.

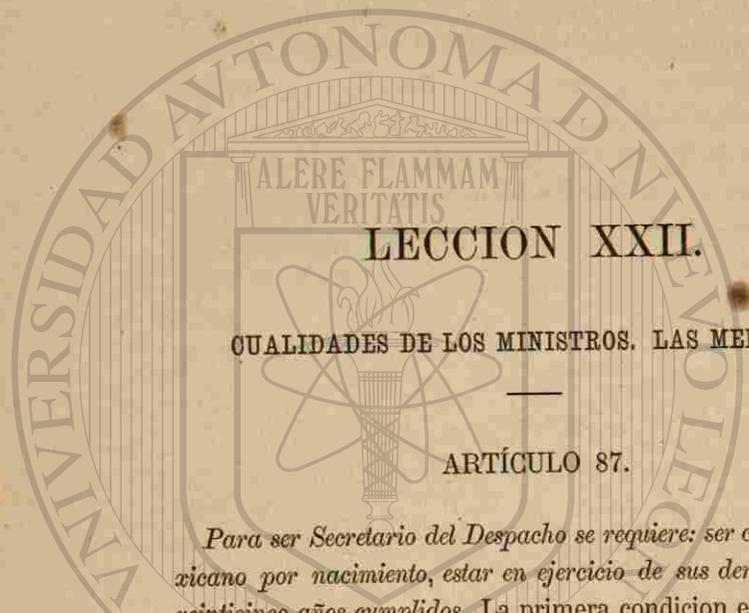
En los ramos de este Ministerio comprenden los economistas la minería y la caza. Sus productos pueden considerarse como un monopolio natural de México.

No desconocemos que nuestras tierras más fértiles, precisamente las adecuadas á la produccion de frutos tropicales, se resenten de los males que acompañan á las enfermedades endémicas; pero el preventivo de éstas no es un hecho imposible, mientras que la ventaja de hallarse aquellas ricas comarcas en el litoral de nuestras costas ó cerca de aquella zona las pone en aptitud de utilizar los fletes de mar, siempre más baratos que los de cualquiera otra via.

De muchos de los ramos confiados á la accion administrativa del Gobierno general, pueden ocuparse igualmente los gobiernos de los Estados y los ayuntamientos de la República, cada uno en su esfera, contribuyendo al mejoramiento material que es un poderoso elemento de la civilizacion y del progreso.

Así, pues, cada ministerio presta un contingente importante en la realizacion del bienestar público y de la moralidad de los habitantes. La direccion de todos esos trabajos hácia un fin comun, forma la grande esfera administrativa que puede emplear

el Ejecutivo en la exacta observancia de las leyes. Por eso, sin temor de equivocarnos, podemos decir, que los destinos del pueblo mexicano penden en mucho de las manos del Presidente de la República.



Para ser Secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos, y tener veinticinco años cumplidos. La primera condicion es la de que el ministro sea mexicano y haya nacido en el país. Ya vimos, al hablar del mismo requisito en la eleccion de Presidente, que esta es una prenda de seguridad é independencia en la importancia de las funciones ejecutivas; la segunda condicion es tan clara que no necesita explicarse, y ya hemos visto que es comun á todos los funcionarios públicos; y en cuanto á la tercera se podría decir, en vista de la gravedad é importancia del encargo de Secretario del Despacho, que la edad de veinticinco años parece demasiado corta, si se tiene en cuenta que para ser miembro de la Cámara de Senadores ó individuo de la Suprema Corte de Justicia, en cuyos cuerpos se obra colectivamente, la Constitucion exige mayor edad; mas si se tiene en cuenta que en el Ministro se busca una determinada y reconocida aptitud especial para ciertas funciones, y esta circunstancia puede tenerse á cualquiera edad, bastando una pequeña práctica en los negocios públicos desde que se es ciudadano; si se reflexiona en que los

ministros son meros auxiliares del Presidente, que es quien acuerda, y si se tiene presente la libertad que el primer magistrado debe tener para nombrar á los Secretarios del despacho, se comprenderá el espíritu de esta parte del precepto constitucional.

ARTÍCULO 88.

Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán ir firmados por el Secretario del Despacho encargado del ramo á que el asunto corresponde. Sin este requisito no serán obedecidos.— Estas importantes atribuciones confiadas por la Constitucion á los Secretarios del despacho, son las que les dan el carácter de verdaderos funcionarios, colocados en alta categoría. Hasta cierto punto se les encarga el deber de poner un freno á las arbitrariedades que pudiera tratar de cometer el Presidente de la República. Siendo responsables por todo delito oficial cometido en el desempeño de las funciones ejecutivas, natural es que cuiden de que los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente vayan de acuerdo con los principios constitucionales, es decir, que no atenten ni á los derechos naturales, ni á los derechos políticos, del hombre ó del ciudadano mexicano. El respeto á las instituciones, el decoro nacional, la marcha justa y progresiva de la Nacion, les están confiadas; y la garantía del buen desempeño de sus obligaciones está vinculada en el juicio de responsabilidad.

Siendo los ministros el órgano de comunicacion entre el Presidente y los demas poderes, empleados y oficinas, es claro que no estando autorizado un documento cualquiera por el Secretario del ramo, ese documento no es auténtico y no debe ser obedecido. Pero llegado un caso urgente y apremiante, si el Jefe Supremo de la Nacion dicta algún acuerdo en momentos en que no se halle presente el Ministro, puede firmar el documento el Oficial mayor, pues que para estos casos, es conveniente la prác-

tica de nombrar á esos empleados con "ejercicio de decretos," como dice la frase adoptada en la administracion. Supuesta la facultad del Ejecutivo de nombrar *libremente* á los Secretarios del despacho; en el caso de una acefalía más ó ménos dilatada, el Oficial mayor asumirá las atribuciones del Ministro y con ellas su responsabilidad: será un Secretario interino; pero en los términos de nuestra Constitucion, ningun Ministro es propietario.¹ Sólo en casos como estos pueden y deben los oficiales mayores firmar los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República; pero cuando el Ministro está al frente del despacho, ni por ocupacion ni bajo otro pretexto debe confiar la firma al oficial mayor, porque esto es anticonstitucional.

ARTÍCULO 89.

Los Secretarios del despacho, luego que estén abiertas las sesiones del primer período, darán cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos. Tales informes llevan el nombre de *Memorias*, y por medio de estos documentos pueden ser conocidos, dentro y fuera del país, los adelantos obtenidos durante cada período de dos años, con mayor amplitud que la que es posible en los discursos que el Presidente de la República pronuncia en la apertura de las Cámaras. En éstos se recomienda al Poder Legislativo la importancia en la expedicion de algunas leyes y son por lo tanto, un medio de dar á conocer á la opinion pública la iniciativa del Ejecutivo y su empeño en la buena administracion pública; mientras que las *Memorias* sólo contienen la relacion de los trabajos ejecutados en los dos años anteriores, sirviendo tambien para que el pueblo sepa apreciar las aptitudes y la laboriosidad de los Ministros, así como las dotes de hombre de Estado que demuestre el Presidente de la República.

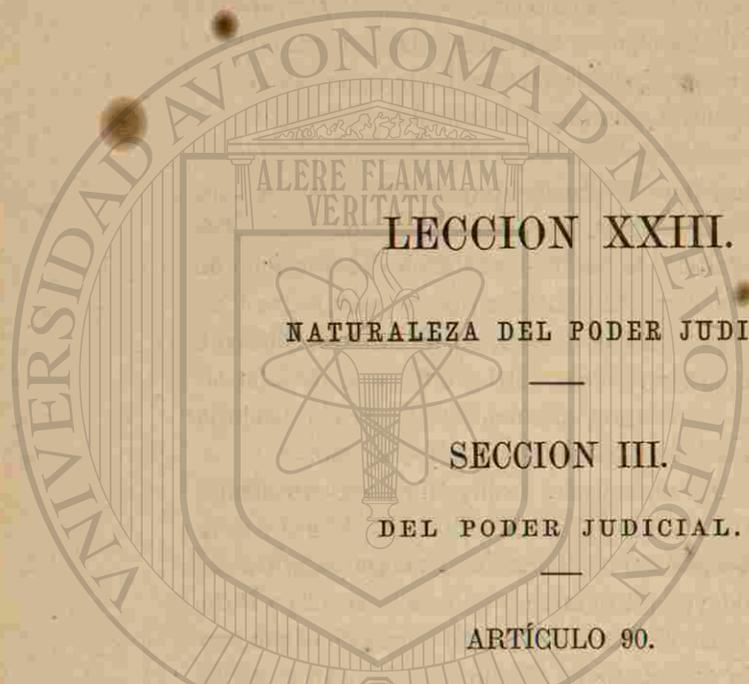
¹ Pueden verse sobre este particular las comunicaciones cambiadas en cierta ocasion entre el Procurador General de la Nacion y el Secretario de Justicia. Derecho internacional Mexicano. Tomo III, páginas de la 687 á la 694.

Además; en un país democrático, representativo, como el nuestro, es deber de los gobernantes, dar á conocer á la Nacion el modo con que han desempeñado su cometido. El Congreso, á su vez, en vista de las *Memorias*, estará en mayor aptitud, llegado el caso, de cumplir sus deberes legislativos ó cuando funcione en su carácter de gran jurado nacional.

Son por otra parte las *Memorias* la mejor historia administrativa del país: contienen documentos importantes que son otros tantos factores de la Estadística general de México.

Este informe del estado de las Secretarías del despacho no excluye el particular que el Congreso puede pedir sobre todo asunto de su competencia, ni duplica, por decirlo así, el trabajo que se impende para la formacion del presupuesto del año siguiente y cuenta del anterior, que debe presentar el Secretario de Hacienda, sino que prepara el juicio del Congreso.

En esto consiste la alta mision de los Ministros. No siendo, como no son, meros empleados, sino los responsables del ejercicio del poder, su consejo da direccion á los negocios. Su separacion del despacho de éstos, implica un cambio de ella y de la política. Hé ahí por qué la Constitucion establece el número de los ministerios y no da poder propio á los Ministros, ni les determina más atribuciones que las de autorizar los acuerdos del Presidente, dar cuenta al Congreso de sus ramos, y votar, cuando se trate de suspender las garantías otorgadas á los derechos del hombre; pero éstas son de suyo funciones de la más alta política y de la más eficaz administracion. ¡Cuánto bien y cuánto mal pueden á su vez hacer los Ministros! "Ellos por su responsabilidad, representan, dice Mr. Laboulaye, á las cámaras en el gabinete y á éste en aquellas, lo cual facilita el movimiento de los resortes del poder, cosa que no puede conseguirse de otra manera."



Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federacion en una Corte Suprema de Justicia y en los Tribunales de Distrito y de Circuito.

Es muy general la idea de que el Poder Judicial es propiamente una desmembracion del Ejecutivo, aunque bajo un orden separado. Tal es el principio del derecho político europeo; y entre nosotros mismos no faltan autores que lo consideren como un modo particular de la ejecucion de las leyes; pero esta opinion es errónea, confundiendo la realizacion de la ley, que es una idea general, con la ejecucion, que es una idea particular. La funcion de realizar la ley, hemos dicho en otra parte, es compleja, y se descompone en las dos enteramente diferentes; una que es llana y directa, en cuyo caso no se necesita sino dictar las providencias necesarias para su cumplimiento; ó dudosa

ó contenciosa, y entónces se requiere como preliminar á la realizacion, que se juzgue y resuelva si ha llegado ó nó el caso de aplicarla. Hé aquí marcada la diferencia entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial: ambos son complementarios del Poder Legislativo; y la triple operacion de expedir la ley, ejecutarla ó aplicarla, forman lo que alguna otra vez hemos llamado *Poder Administrativo*.

En los países en que el Poder Judicial es una rama del Poder Ejecutivo, aunque obre con cierta independencia, está siempre subalternado, y es por lo tanto débil. En los pueblos regidos por el sistema político americano, el Poder Judicial es independiente é igual á los otros dos poderes. Carece del elemento de la fuerza armada para llevar á cabo sus decisiones; pero esa carencia es precisamente una garantía de libertad. Su accion es puramente moral, sin más respeto que el augusto imperio de una declaracion solemne hecha en el santuario de las leyes.

En muy pocas ocasiones encuentra resistencia el cumplimiento de sus decisiones, y casi siempre esto se verifica por parte de autoridades políticas subalternas; pero ya hemos visto que entónces la Constitucion impone al Ejecutivo el deber de impartir al Poder Judicial el auxilio de la fuerza armada. En este caso, hay que realizar ya una decision que es llana y directa, y amerita, en consecuencia, una funcion meramente ejecutiva, como lo es tambien la que, en materia penal, da cumplimiento á las sentencias judiciales.

Si desgraciadamente llegara un dia en que el encargado del Poder Ejecutivo fuese él mismo quien resistiera ejecutar una ley ó una decision de los Tribunales, seria esto un golpe de Estado, que haria responsable al Presidente de violacion expresa de la Constitucion.

Nótese que venimos hablando del Poder Judicial en sus caracteres esenciales, es decir, de la institucion en general, que comprende tanto al Poder Judicial de la Federacion como al de los Estados. En este concepto, "los tribunales de justicia pue-

den describirse como una institución formada con el expreso designio de poner fin á la práctica de la guerra privada. La legislatura es apta para hacer reglas generales para el gobierno del pueblo, y el Ejecutivo para velar sobre la seguridad pública. Pero sin la intervención de los tribunales judiciales, que obran en detalle, la sociedad sería presa de perpetuas disenciones civiles. Las disputas entre individuos privados son ocurrencias de cada día. Las variadas relaciones que los hombres tienen unos con otros en una sociedad próspera y culta, las multiplican grandemente. Estas disputas tienen relación con los más preciosos intereses de la sociedad: la vida, la libertad y la propiedad; y el haber inventado un modo de aquietarlas pacíficamente, es una de las más grandes obras de la civilización. En un estado falto de civilización, las disputas entre los individuos asumen un carácter formidable, y llegan á ser materia del más grave interés público. Las partes ofendidas interesan en ellas, primero á sus parientes y amigos, en seguida á sus vecinos, y últimamente llegan á envolver en la fermentación á distritos enteros del país. Una disputa sobre límites de tierras, ó una mera controversia personal, degeneran en odios que á veces son causa de motines que sólo puede reprimir la fuerza militar. Por tanto, una institución que va al fondo del mal, considera cada caso ocurrido separadamente y en detalle, y que está combinada para inspirar confianza por su integridad é imparcialidad, ocupa necesariamente un lugar de alta importancia en el complicado aparato del gobierno."¹

Ahora bien, como las disputas entre los particulares son diarias, y como por desgracia son frecuentes; á la vez que inesperrados, los delitos, es claro que los tribunales deben estar siempre expeditos para administrar justicia: de otra manera no cumplirían con el carácter de su misión.

Los magistrados y jueces deben ser siempre muy cuidadosos en la administración de justicia. Ni deben dejarse sorprender

¹ Grimke. Naturaleza y tendencia de las instituciones libres.

por el aparato de razones que en contienda civil pueda alegar una parte, ni preocuparse de que el hombre preso es siempre culpable, si se trata de una causa criminal. Sucede con mucha frecuencia que abogados de reconocida integridad y de saber, defienden con igual fuerza y convicción los extremos opuestos de un mismo negocio. Las personas poco instruidas creen que esta práctica es totalmente incompatible con la rectitud que debe adornar á los miembros de toda profesión. Otros piensan que es una cosa que no puede explicarse de ningún modo. Pero la verdad es que no puede imputarse á falta de honradez, ni deja de tener una explicación razonable: es consiguiente á la naturaleza de la ciencia, que, teniendo que tratar de una multitud de detalles, necesariamente incurra en deducciones y conclusiones que se modifican y contrarían unas á otras.

Pero si esto es verdad respecto de los abogados que intervienen en los negocios, no disculpará á los jueces de ligereza, de falta de integridad ó de imparcialidad en el despacho. "El pueblo, cuya inteligencia no le permite elevarse hasta comprender los defectos de una ley, palpa los de una mala administración de justicia, porque ésta se ejerce día por día, parcial y detalladamente, pesa de lleno sobre la sociedad y sobre las personas en particular: allí se resuelve sobre el honor, la libertad, la propiedad y los demás derechos individuales, no considerándolos en las abstractas regiones de la teoría, sino en el mundo de las realidades, que todos ven, que todos sienten."¹

Dirémos, en resúmen, que en toda sociedad organizada debe existir un Poder judicial, complementario de los otros dos poderes, y esencialmente en proporción con el Legislativo. Sin aquel, la legislación sería una nulidad ó bien una tiranía irresponsable y arbitraria. Lo primero, porque todas las leyes envuelven la idea de una sanción, es decir, de la eficacia de sus preceptos, sin la cual no serían más que una simple súplica ó la expresión de un deseo; el Poder Judicial tiene esa autoridad

¹ Santistéban. Derecho Constitucional.

para dirimir las contiendas de los particulares y para dar fuerza al derecho de penar. Ejerce, pues, una sancion de derecho privado y una sancion de derecho público. Y sería, en el segundo caso, una tiranía, porque si las leyes hubiesen de ejecutarse llana y directamente por el Ejecutivo, en los casos de contienda ó en la imposicion de las penas, el capricho se sustituiría á la justicia.

Hasta aquí hemos hablado del Poder Judicial, en cuanto al carácter general de la institucion, siguiendo nuestro método de buscar en el terreno de la filosofia del derecho, la naturaleza de cada uno de los poderes públicos. Concretemos ahora nuestro estudio á hablar del Poder Judicial de la Federacion, para entrar luego al exámen del artículo que encabeza estas líneas. Algunas de las ideas que expondremos en esta parte de la leccion, son aplicables á la materia en general, pero más particularmente al carácter y objeto de la Suprema Corte de Justicia.¹

Los tribunales de la Federacion, como los de los Estados, son sencillamente tribunales de judicatura, para decidir casos controvertidos que los litigantes someten á su conocimiento. No están encargados de ninguna funcion especial que los constituya un poder conservador de la Constitucion, como lo estaba el Supremo Poder Conservador, conforme á las leyes constitucionales del centralismo, expedidas en 30 de Diciembre de 1836.

En los asuntos de que conoce la Suprema Corte en despacho de salas, no tiene más jurisdiccion en las cuestiones constitucionales, que la que posee el más humilde juzgado de paz de los Estados, conforme al artículo 126 de esta Constitucion. La relacion que existe entre los tribunales y la Constitucion, es que ésta es ley, la Ley Suprema, y los tribunales están establecidos para aplicar la ley. Esta es precisamente la diferencia entre nuestra Ley fundamental y las constituciones europeas, que no

¹ En estas líneas nos hemos inspirado en las ideas de Dana. Octava edicion de "Wheaton's International Law." Nóta, página 79.

son más que una coleccion de reglas y de principios que producen una obligacion puramente moral sobre los departamentos Ejecutivo y Legislativo del Gobierno.

Sobre estas ventajas de nuestra Constitucion, hay una importantísima que reviste un carácter político, único en su especie entre todas las constituciones del mundo. Hablamos de la jurisdiccion de la Suprema Corte de Justicia en los juicios de amparo. De la causa, desarrollo y final decision de ellos, nos ocuparemos en su oportunidad, limitándonos por ahora á exponer algunas ideas del más alto interes, respecto de esta institucion.

No se ocupa ese juicio solamente de garantizar los derechos naturales del hombre, lo que ya bastaria para hacer de él un recurso benéfico y eminentemente social, sino que tiende á mantener el equilibrio que es tan necesario entre la Federacion y los Estados, lo que á todas luces es un fin meramente político; y aunque en uno y otro caso, sólo obra á instancia de parte y sin hacer declaraciones generales, es decir, sin anular ni derogar nunca una ley, sino sólo en cuanto al acto reclamado,—único anulable—no por eso es ménos cierto que en el ejercicio de esta parte de la jurisdiccion, la Suprema Corte de Justicia mantiene á raya á los funcionarios y empleados públicos, dentro de los límites constitucionales, pudiendo llegar el caso de que, en fuerza de repetidas declaraciones parciales, se obligue al poder Legislativo, de una manera pacífica, pero apremiante, á derogar una ley. No podrá desconocerse, en consecuencia, que la Suprema Corte, actuando en estos juicios, asume cierto carácter de guardian de la Constitucion, de depositario fiel de sus preceptos, y que en su facultad de interpretar la Constitucion en su sentido político, es el final intérprete de nuestra Ley Suprema.

Esto le confiere, pues, una mision política, como se la confiere el caso de conocer ella sola—sin intervencion alguna de los tribunales inferiores—de las contiendas que se susciten entre dos ó más Estados de la Federacion, en que á la fuerza han de ventilarse cuestiones políticas, aunque se presenten como puntos

contenciosos de derecho civil. Bastaría para demostrar esta asercion el carácter necesariamente político de esas entidades, de esas personas morales, que se llaman Estados.

Si consideramos que las ejecutorias de la Suprema Corte, siendo uniformes, siquiera sea por un tiempo dado, forman un cuerpo de doctrina respetable y respetado que establece una jurisprudencia, hallaremos también en este hecho una prueba más de la misión política de la Suprema Corte que afecta tanto al derecho público como al privado, cada uno en su caso.

Las ejecutorias establecen un precedente y su consecuencia es fijar una regla de interpretación para los tribunales inferiores, y á veces, aunque no necesariamente, para la misma Suprema Corte. Siempre es importante conocer las ventajas de una regla establecida, como la facilidad de huir los peligros de interpretaciones aisladas. Además; como un tribunal judicial no puede dictar reglas abstractas de ley, sino únicamente decidir sobre el caso sometido, un cambio en la jurisprudencia causaría una sorpresa y sería fuente de injusticia para los que tuvieran necesidad de litigar y para todos aquellos que hubiesen normado su conducta á los principios ántes adoptados por las ejecutorias. El peligro sería absoluto si los tribunales inferiores tuviesen la libre facultad de cambiar la jurisprudencia de la Suprema Corte. Entonces las sorpresas revestirían tantas formas, cuantos fuesen los jueces.

Esta doctrina no forma, sin embargo, para la Suprema Corte de Justicia la ley de fierro del *statu quo*, constituyendo un obstáculo á la marcha del progreso de la Nación. Los preceptos constitucionales son concisos; pero los principios en ellos contenidos pueden desarrollarse en un ancho campo; de aquí deducimos que el poder de interpretación de la Suprema Corte de Justicia en negocios de que conoce ella sola, ó como tribunal de última instancia en los demas, es un factor del progreso, y que, con tal de obrar dentro del espíritu constitucional, cuando actúa bajo el imperio de nuevas necesidades de la sociedad, de nuevas manifestaciones de sus costumbres ó tendencias, puede y

debe ir cambiando la jurisprudencia, para fijar nuevas reglas de conducta, de acuerdo con las circunstancias. Esta evolucion es más fácil donde los magistrados se renuevan constantemente al terminar el período de cada uno de ellos, que donde son inamovibles. Dado este carácter de la Suprema Corte de Justicia, se comprende que la Constitución entre nosotros tiene elementos de duración y estabilidad.

Y cuando, como es natural en las obras humanas, hay en la Constitución puntos dudosos ú oscuros, no se necesita para aclararlos una reforma constitucional que traeria como consecuencia una lucha de partidos en el seno de las Cámaras, y acaso hasta una revolución armada, si tuviese que ser radical y profunda la reforma. Lo repetimos: la justicia federal, por medio de una declaración solemne, en cada caso aislado, sometido á su conocimiento, explica el sentido del texto escrito, puede en sus diversas interpretaciones seguir la marcha del progreso, sin más límites que el acuerdo con los principios constitucionales.

Tal es la misión de la Suprema Corte de Justicia. Inmensa su responsabilidad moral é imponente y majestuoso el prestigio que su sabiduría é integridad puede dar á cada uno de sus actos. Con razón, hablando de la Suprema Corte de los Estados Unidos, ha dicho un distinguido diplomático:¹ "Existe en Washington un poder que no tiene guardias, ni palacios, ni tesoros: que no está rodeado de un ejército de empleados, ni recargado de registros. No tiene más armas que la verdad y la sabiduría. Su magnificencia consiste en la justicia y en la publicidad de sus actos."

De la naturaleza y objeto de la Suprema Corte de Justicia se deduce la necesidad de que en un país como el nuestro, regido por instituciones libres y bajo el sistema federativo de su gobierno, exista un poder judicial federal, independiente del poder

1 Barbé Marbois, Discours sur les Etats Unis.—Histoire de la Luisiana, pág. 29.

judicial de los Estados: sólo así puede existir un ejercicio regular de los Supremos Poderes de la Union; sólo así puede ser uniforme y eficaz la jurisprudencia constitucional.

Cuando, ocupándonos del artículo 24, hablamos de la garantía que tiene el individuo de no ser juzgado en más de tres instancias, en juicio criminal, dijimos, sin embargo, que la conveniencia exige que los procesos no se terminen por una sola sentencia. El error, injusticia ó cualquier otro mal grave de que pueden adolecer una causa ó un fallo, encuentran su correctivo en una instancia posterior, principalmente si ella se abre ante un tribunal colegiado.

Resulta, pues, demostrada la necesidad de tribunales inferiores, de primera y de segunda instancia, debiendo ser aquellos en un número bastante y repartidos en el territorio nacional, de tal suerte, que el pueblo pueda hallarse en inmediato contacto con la justicia; porque sería muy gravoso para los ciudadanos y extranjeros que tuviesen que buscar la intervencion de la justicia nacional en sus controversias, ocurrir á largas distancias, fuera del centro de sus negocios en donde tienen los elementos necesarios para deducir su derecho.

Para satisfacer estas necesidades, hay una Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, uno por lo ménos de estos últimos en cada fraccion política del territorio nacional.



LECCION XXIV.

FORMACION DE LOS TRIBUNALES.

Requisitos de los funcionarios nombrados para constituirlos.
Duracion de su encargo.

ARTÍCULO 91.

La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un Fiscal y un Procurador General.

Hallamos aquí consignado el hecho de que es colegiado el Supremo Tribunal de Justicia de la Nacion.

No faltan jurisconsultos distinguidos que sostienen que los tribunales unitarios dan más garantías de asídno empeño, de mejor éxito en el pronto despacho de los negocios y que son más fácilmente responsables de su conducta; pero cualquiera comprende que en un tribunal colegiado hay más garantías de acierto en la apreciacion del hecho y en la interpretacion de las leyes, siendo cuestion reglamentaria la division del trabajo para que los resultados de éste sean más expeditos.

Bastan estas ligeras observaciones para pronunciarnos en favor de los tribunales colegiados. Cuando se trata de tribunales de segunda ó última instancia, cuya mision en lo general es revisar los actos de los inferiores, así como, tratándose de éstos,

judicial de los Estados: sólo así puede existir un ejercicio regular de los Supremos Poderes de la Union; sólo así puede ser uniforme y eficaz la jurisprudencia constitucional.

Cuando, ocupándonos del artículo 24, hablamos de la garantía que tiene el individuo de no ser juzgado en más de tres instancias, en juicio criminal, dijimos, sin embargo, que la conveniencia exige que los procesos no se terminen por una sola sentencia. El error, injusticia ó cualquier otro mal grave de que pueden adolecer una causa ó un fallo, encuentran su correctivo en una instancia posterior, principalmente si ella se abre ante un tribunal colegiado.

Resulta, pues, demostrada la necesidad de tribunales inferiores, de primera y de segunda instancia, debiendo ser aquellos en un número bastante y repartidos en el territorio nacional, de tal suerte, que el pueblo pueda hallarse en inmediato contacto con la justicia; porque sería muy gravoso para los ciudadanos y extranjeros que tuviesen que buscar la intervencion de la justicia nacional en sus controversias, ocurrir á largas distancias, fuera del centro de sus negocios en donde tienen los elementos necesarios para deducir su derecho.

Para satisfacer estas necesidades, hay una Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, uno por lo ménos de estos últimos en cada fraccion política del territorio nacional.



LECCION XXIV.

FORMACION DE LOS TRIBUNALES.

Requisitos de los funcionarios nombrados para constituirlos.
Duracion de su encargo.

ARTÍCULO 91.

La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un Fiscal y un Procurador General.

Hallamos aquí consignado el hecho de que es colegiado el Supremo Tribunal de Justicia de la Nacion.

No faltan jurisconsultos distinguidos que sostienen que los tribunales unitarios dan más garantías de asídno empeño, de mejor éxito en el pronto despacho de los negocios y que son más fácilmente responsables de su conducta; pero cualquiera comprende que en un tribunal colegiado hay más garantías de acierto en la apreciacion del hecho y en la interpretacion de las leyes, siendo cuestion reglamentaria la division del trabajo para que los resultados de éste sean más expeditos.

Bastan estas ligeras observaciones para pronunciarnos en favor de los tribunales colegiados. Cuando se trata de tribunales de segunda ó última instancia, cuya mision en lo general es revisar los actos de los inferiores, así como, tratándose de éstos,

que inician los procesos, que pueden considerarse como jueces instructores; creemos aplicables con justicia las razones de los partidarios del tribunal unitario.

Pero si además recordamos el carácter, hasta cierto punto político, que tiene la Suprema Corte de Justicia, aunque solamente en casos particulares, se comprenderá la necesidad de que esté constituida en un cuerpo, compuesto de un número competente de magistrados.

En los casos en que tiene que aplicar la Constitución, como ley positiva, juntamente con las demás leyes civiles ó penales, la Suprema Corte de Justicia se divide en Salas para el despacho de los negocios. Cuando es el final intérprete de la Constitución en los juicios de amparo y en sus relaciones con los demás poderes, actúa en tribunal pleno, que puede llegar hasta el número de diez y siete miembros, pues que para esos casos tienen voz y voto en las deliberaciones el Fiscal y el Procurador General.

En alguna otra parte hemos dicho que el *quorum* de la Corte, en tribunal pleno, se compone de sólo seis magistrados, computándose la mitad y uno más del número de los propietarios; pero pudiendo completarlo los supernumerarios, sin necesidad de la presencia de todos aquellos. Tiene esto por objeto que el tribunal esté siempre expedito para la administración de justicia. De la misma manera y con igual objeto, las Salas se forman de los ministros propietarios, y por la falta de algunos de ellos, las integran los supernumerarios.

La primera Sala se compone de cinco individuos, y de tres cada una de las otras dos.¹

La Suprema Corte de Justicia tiene un presidente y un vicepresidente que duran en su encargo un año, contado desde el 31 de Mayo, no pudiendo el primero ser reelecto en el período siguiente al de su encargo. En caso de falta temporal de ambos funcionarios, entra en su lugar el magistrado más antiguo, se-

1 Reglamento de la Suprema Corte de Justicia, de 29 de Julio de 1862.

gun el orden numérico de su elección; y si la falta es absoluta, se elige un magistrado que haga sus veces, durando en sus funciones hasta que termine el período corriente.¹

La primera Sala está presidida por el presidente de la Corte, la segunda por el vicepresidente, y la tercera por el magistrado más antiguo.²

El Fiscal es oído en todas las causas criminales ó de responsabilidad, en todos los negocios que interesen á la jurisdicción ó competencia de los tribunales, en las consultas sobre dudas de ley, y siempre que él lo pida ó el tribunal lo juzgue oportuno.³

El Procurador General será oído en todos los negocios en que se interese la Hacienda pública, sea porque se ventilen derechos de ella, sea porque se trate del castigo de fraudes contra el Erario ó por responsabilidad de sus empleados ó agentes, y en los que por los mismos motivos se interesen los fondos de los establecimientos públicos.⁴

El Procurador General es parte en los asuntos en que la Nación está interesada como actor ó demandada.

El Fiscal y el Procurador se suplen mutuamente en caso de impedimento ó de falta, y si los dos estuviesen imposibilitados, desempeñará sus funciones el ministro ménos antiguo, propietario ó supernumerario.⁵

1 Ley de 16 de Diciembre de 1882.

2 Idem idem.

3 Reglamento de la Suprema Corte.

4 Idem idem.

5 Idem idem.



ARTÍCULO 92.

Cada uno de los individuos de la Suprema Corte de Justicia durará en su encargo seis años, y su eleccion será indirecta en primer grado, en los términos que disponga la ley electoral.

De la constitucion de nuestra República en *representativa y democrática*, en consonancia con el principio de que todo poder público dimana del pueblo; del carácter del poder judicial que lo hace independiente de los otros dos poderes é igual á ellos; de la naturaleza y objetos de la Suprema Corte de Justicia que la revelan como un factor del progreso político de la Nacion, se desprende la consecuencia de que los individuos de la Suprema Corte de Justicia deriven su nombramiento de la eleccion popular: que ésta sea indirecta en primer grado, es un modo del sufragio que toca fijar al poder constituyente; y vemos que lo ha señalado de una manera uniforme en el nombramiento de todos los altos funcionarios que ejercen los poderes de la soberanía popular. De esta materia se ocupan los artículos del 48 al 50 de la ley electoral de 12 de Febrero de 1857, con las reformas de la de 16 de Diciembre de 1882.

La cuestion grave de este artículo es la que se refiere á la duracion del encargo de los funcionarios judiciales. Desde luego diriamos nosotros que si el nombramiento de los magistrados dependiese del Ejecutivo exclusivamente, ó con aprobacion del Senado, la única garantía de independencia en el poder judicial seria la inamovilidad de los jueces. Si pudieran ser sustituidos en períodos más ó menos largos, quedarian sujetos y avasallados al Presidente de la República, más que al Senado, pues que este cuerpo sólo tendria la facultad de aprobar el nombramiento, no de hacerlo; pero en todos casos, en el del nombramiento y en el de la aprobacion, los nombrados quedarian dependientes de una sola ó de pocas personas.

En el sistema de eleccion desaparece tal inconveniente; pues que si los jueces dependen entónces de los electores, es por-

que dependen del pueblo, como debe de ser para hacer eficaz su independencia.

Tiene sin embargo el origen electoral de los funcionarios un grave peligro: el de que el nombramiento adolezca del ciego espíritu de partido; pero precisamente cabe en la naturaleza y objeto de la Suprema Corte de Justicia preocuparse de la marcha política de la Nacion y de los progresos que vaya cumpliendo en la via de su mejoramiento. Cualquiera comprende, sin embargo, que esas evoluciones y los cambios de jurisprudencia á que han de dar lugar no deben ser frecuentes, y de aquí la necesidad de que el período de duracion de los magistrados sea más dilatado y hasta cierto punto los aleje de las pasiones populares, sin apartarlos del todo de las justas exigencias de un bien entendido espíritu de partido, que es lo que llamamos *opinion pública*.

Este sistema va tambien de acuerdo con el principio de alternabilidad de los hombres en las funciones públicas, principio que es una de las condiciones de todo gobierno democrático.

Pudiera objetársenos con el ejemplo de los Estados Unidos, en donde los magistrados son inamovibles y su nombramiento se hace por el Presidente, con acuerdo del Senado, y en donde esta práctica ha dado un resultado que nada deja que desear en aquel sistema político, tan semejante al nuestro; pero en primer lugar la mayor diferencia entre aquellas instituciones y las nuestras está precisamente en la organizacion, competencia y carácter de los magistrados y jueces federales, y en segundo lugar en que allí mismo se ha deseado por muchos el nombramiento por eleccion popular, siendo de notar que el Estado de Nueva York, el más poblado y uno de los más adelantados de la Union, adoptó ese medio, en acatamiento del principio democrático, y dura con buen éxito desde el año de 1846.

La renovacion de la Corte en México no se hace en totalidad cada seis años, sino á medida que va cumpliendo el período cada uno de los magistrados ó cuando ocurren faltas absolutas. Entónces se verifican elecciones parciales para llenar

las vacantes; y el término de seis años se computa según la ley de 26 de Noviembre de 1874, desde el día señalado para que el magistrado otorgue la protesta constitucional; así es que constantemente hay en la Suprema Corte de Justicia hombres que guardan las tradiciones de la corporación, y hombres que llevan á ella nuevos elementos de la opinión pública.¹

ARTÍCULO 93.

Para ser electo individuo de la Suprema Corte de Justicia se necesita estar instruido en la ciencia del derecho, á juicio de los electores; ser mayor de treinta y cinco años y ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos.

Para el objeto que los constituyentes se propusieron al redactar la primera parte de este artículo hubiera bastado hacer punto omiso su pensamiento: de esta manera se habría evitado la discusión enojosa que se suscitó con este motivo en el Congreso; pero ya que existe consignada la idea de la comisión, nos ocuparemos de ella, siquiera sea ligeramente.

Tal como está constituida la Suprema Corte de Justicia, una de sus más importantes atribuciones es la de interpretar los textos constitucionales en su sentido político para hacer efectivas las garantías individuales, las que se refieren á mantener el equilibrio de la Federación, las que tienen por objeto dirimir las controversias que versan sobre derecho marítimo y las del orden civil ó criminal que se susciten á consecuencia de los tratados.

Para estos casos, la Magistratura, más que de un título profesional, necesita de aquellos conocimientos que distinguen al pu-

¹ Actualmente se halla pendiente una iniciativa para que mientras se hacen las elecciones de magistrados, pueda el Ejecutivo llenar las vacantes con aprobación del Senado, á fin de evitar, según la opinión de los autores del proyecto, que algún día no esté completo el *quorum* de la Corte.

blicista, conocimientos que tienen estrecha conexión con la ciencia del derecho; pero que están al alcance de los hombres que se consagran á aquella clase de estudios. Un abogado, cuyo talento é instrucción estuviesen exclusivamente al servicio de los códigos y de sus comentadores, no siempre haría un buen magistrado de la Suprema Corte, por más que aquella profesión amplia y liberal haga de ordinario y con razón presumir la existencia de tales aptitudes.

La Constitución no excluye á esos profesores en el nombramiento de individuos del más alto tribunal de la Nación: simplemente no limita el ejercicio del voto activo, dando al pueblo la libertad de elegir á toda clase de hombres que, en concepto de los electores, se distingan por su saber y probidad. La fórmula de la protesta hecha por los Magistrados está confirmando nuestras palabras.

Pero la decisión de las controversias que se llevan al conocimiento de la Suprema Corte requiere la práctica y la experiencia en los negocios públicos: por eso la Constitución exige que el Magistrado haya alcanzado una edad que sea prenda bastante para dar la presunción de que se poseen esas cualidades.

La de ciudadano en ejercicio de sus derechos no necesita explicación, y la de que sea mexicano de nacimiento se funda en la naturaleza de sus funciones que, entre otras de una importancia y gravedad indiscutibles, las hay que pueden afectar las relaciones internacionales.

ARTÍCULO 94.

Los individuos de la Suprema Corte de Justicia, al entrar á ejercer su cargo, prestarán juramento (protesta) ante el Congreso, y en sus recesos ante la Diputacion (la Comision) Permanente, en la forma siguiente: "Jurais (Protestais) desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Magistrado de la Suprema Corte de Justicia, que os ha conferido el pueblo, conforme á la Constitucion, y mirando en todo por el bien y prosperidad de la Union?" (Esta fórmula está aumentada con la protesta relativa á las adiciones y reformas constitucionales de 25 de Setiembre de 1873, segun la ley de 4 de Octubre del mismo año.)

El requisito del juramento ó protesta no ofrece de nuevo alguna particularidad que pudiera referirse al acto; pero creemos de nuestro deber llamar la atencion sobre los términos en que está redactada la fórmula constitucional del juramento. Ella confirma una vez más lo que hemos dicho, á propósito del carácter y objetos de la Suprema Corte de Justicia de la Nacion. El encargo se debe desempeñar leal y patrióticamente. Lealmente, porque ha de ser conforme á la Constitucion, única ley, pero ley suprema, que se expresa en la fórmula: patrióticamente, porque ha de ser mirando en todo por el bien y prosperidad de la Union; requisitos que establecen la necesidad, ó sea, el deber de ayudar á la marcha del progreso, evolucion que participa en gran parte de lo que constituye la accion política.

Esta fórmula no es, pues solamente, la de una protesta para el cumplimiento de deberes de un carácter exclusivamente judicial.

ARTÍCULO 95.

El cargo de individuo de la Suprema Corte de Justicia, es renunciable por causa grave, calificada por el Congreso, ante quien se presentará la renuncia. En los recesos de éste, la calificacion se hará por la Diputacion (Comision) Permanente.

Cuando estudiamos la fraccion A inciso II del artículo 72 reformado, vimos que la facultad de admitir las renunciaciones de que se trata, corresponde hoy á la Cámara de Diputados, pues que cualquiera que sea la resolucion que en este asunto se tome, afecta el resultado de un movimiento electoral en todo el país. Hemos visto tambien los fundamentos que algunas veces hacen necesaria la admision de las renunciaciones de los funcionarios públicos, no obstante lo dispuesto en la fraccion IV del artículo 36 de la Constitucion.

ARTÍCULO 96.

La ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito y de Distrito.

La Constitucion ha fijado el número de los individuos que componen la Suprema Corte de Justicia: de modo que sólo por una reforma constitucional puede alterarse ó modificarse la organizacion de ese alto cuerpo. No sucede lo mismo con los tribunales de Circuito y los *Juzgados* de Distrito como vulgarmente se llaman.

La razon de esta diferencia está en que no debe haber más que una sola Corte de Justicia, en tanto que los tribunales y juzgados deben repartirse en mayor ó menor número, hasta que basten á cubrir las necesidades de la administracion de justicia; y como esas necesidades no son fijas ni tienen un límite señalado en la extension del territorio, lo natural es que no queden sujetas á la estabilidad de un precepto constitucional, debiendo en consecuencia ser materia de una ley secundaria.

No dispuso la Constitución que el nombramiento de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito se hiciera por elección popular, porque esos funcionarios son subalternos en el orden judicial; sirven al mecanismo indicado de las primeras y segundas instancias, no resuelven en definitiva sobre los asuntos en que se ventilan las arduas cuestiones constitucionales, ni de ninguna manera conocen en las graves controversias entre los Estados, en aquellas en que la Unión fuere parte y en las de competencias. Además, alguna otra vez hemos dicho que sólo deben ser nombrados en elección popular los altos funcionarios de la Federación. En el desempeño del encargo necesitan de agentes, de inferiores; y la responsabilidad de aquellos por los actos de éstos, sólo puede hacerse efectiva cuando tienen el derecho de nombrar á sus subalternos: la responsabilidad de los últimos se exige más fácilmente por el superior, cuando es él quien los nombra, que cuando son elegidos popularmente.

Aun no se expide la ley orgánica del artículo que estudiamos; y con motivo de ciertas discusiones habidas entre el Ejecutivo y la Suprema Corte de Justicia sobre la facultad de nombrar á esos funcionarios se expidió la ley de 1º de Junio de 1878, conforme á la cual el Ejecutivo nombra los magistrados de Circuito, jueces de Distrito y sus respectivos secretarios: el Ejecutivo nombra y remueve libremente á los promotores fiscales, y la Corte hace el nombramiento de los demas empleados, esto es, ministros ejecutores, escribientes y mozos de oficio.

Para cada Tribunal de Circuito y juzgado de Distrito, hay tres suplentes, nombrados de la misma manera que los propietarios para llenar las faltas temporales ó por excusa ó recusacion: disfrutan el sueldo de éstos en el primer caso, ú honorarios que paga la Hacienda pública, si el negocio fuere civil, en los de recusacion ó excusa. Pero si la falta del Magistrado ó del Juez excede de cuatro meses, se nombra un interino.¹

La ley orgánica de 22 de Mayo de 1834 en su artículo 42 de-

¹ Leyes de 20 de Mayo de 1826, 22 de Mayo de 1834 y 8 de Junio de 1883.

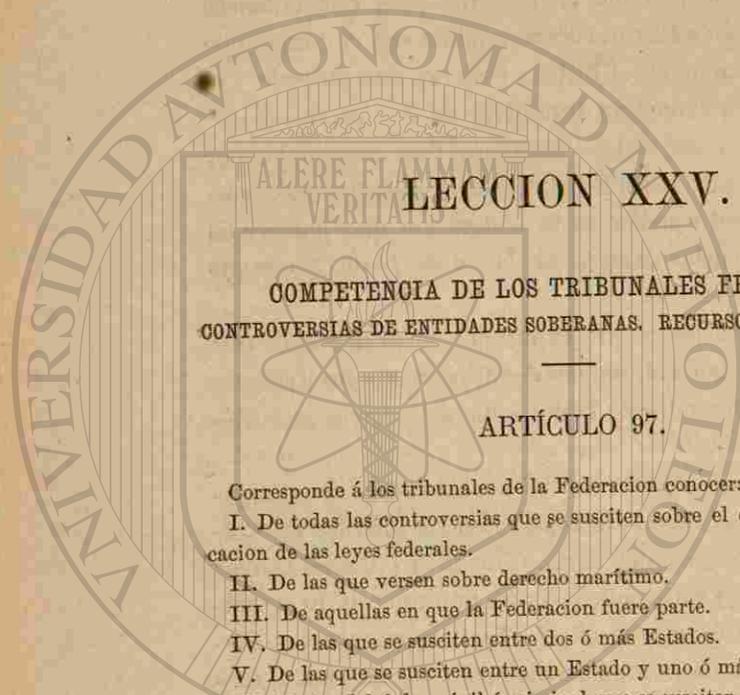
clara que en los juzgados de Circuito y Distrito debe haber un promotor en cada uno con funciones iguales é igual nombramiento; ménos cuando el Juzgado de Distrito residiere en el mismo lugar que el Tribunal de Circuito, pues que entónces el Promotor fiscal de Circuito sirve tambien en el Juzgado de Distrito. Sin embargo, en el Distrito Federal, cada Juzgado y el Tribunal tienen su Promotor respectivo.

Las faltas temporales de los Promotores fiscales se suplen por los Jefes de Hacienda de los Estados, y en su defecto por el principal empleado de Hacienda de la Federación que hubiere en el lugar.¹ Las licencias se rigen por la ley de 14 de Octubre de 1886.

Por las consideraciones que expusimos al principio de este artículo no se pueden determinar definitivamente los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito que debe haber en la República.

Actualmente hay los siguientes Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito: *Circuito de Chihuahua* con los Distritos de Chihuahua, Durango y Paso del Norte; *Circuito de Culiacan* con los distritos de La Paz y Ensenada de Todos Santos en la Baja California, Sinaloa y Sonora; *Circuito de Guadalajara* con los Distritos de Aguascalientes, Colima, Jalisco, Tepic y Zacatecas; *Circuito de Mérida*, con Campeche, Chiapas, Tabasco y Yucatan; *Circuito de México* con el 1º y 2º juzgados de Distrito del Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, de Morelos y de Tlaxcala; *Circuito de Monterey* con Coahuila, Nuevo Laredo, Nuevo Leon, Norte de Tamaulipas y Piedras Negras; *Circuito de Querétaro* con Guanajuato, Michoacan, Querétaro y San Luis Potosí, y *Circuito de Orizaba* con los Distritos de Oaxaca, Puebla, Soconusco, Sur de Tamaulipas y los dos juzgados de Veracruz. ®

¹ Ley de 22 de Mayo de 1834 y resolución de 24 de Julio de 1870.



LECCION XXV.

COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES FEDERALES. CONTROVERSIAS DE ENTIDADES SOBERANAS. RECURSO DE COMPETENCIA.

ARTÍCULO 97.

Corresponde á los tribunales de la Federacion conocer:

- I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicacion de las leyes federales.
- II. De las que versen sobre derecho marítimo.
- III. De aquellas en que la Federacion fuere parte.
- IV. De las que se susciten entre dos ó más Estados.
- V. De las que se susciten entre un Estado y uno ó más vecinos de otro.
- VI. De las del orden civil ó criminal que se susciten á consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.
- VII. De los casos concernientes á los agentes diplomáticos y cónsules.

En los artículos anteriores hemos estudiado la organizacion de los tribunales federales, la naturaleza y objeto de sus funciones, cuyo poder es el de juzgar. Está es lo que constituye su jurisdiccion.

Vamos á ver ahora los casos ó puntos generales de su *competencia*, por cuya palabra entendemos las atribuciones que se encomiendan especialmente á cada uno de los tribunales.

La Suprema Corte de Justicia y los tribunales inferiores derivan su jurisdiccion de la naturaleza misma del Poder Judicial, y su competencia de los preceptos constitucionales relativos.

A veces el término competencia se emplea tambien para expresar el juicio en que dos jueces reclaman el conocimiento de un mismo asunto por creer que es de su incumbencia.

Hechas estas ligeras explicaciones entraremos á examinar el artículo en sus diferentes fracciones.

Así pues, corresponde á los tribunales de la Federacion conocer:

I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicacion de las leyes federales.

Esta fraccion, reformada en 29 de Mayo de 1884, quedó re-dactada de la siguiente manera:

I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicacion de las leyes federales, excepto en el caso de que la aplicacion sólo afecte intereses de particulares, pues entónces son competentes para conocer los jueces y tribunales locales del orden comun de los Estados, del Distrito Federal y Territorio de la Baja California. (Debe adicionarse hoy, agregando el Territorio de Tepic.)

La reforma fué necesaria consecuencia de la que sufrió la fraccion X del artículo 72, en virtud de la cual el Congreso tiene ahora facultad para expedir códigos obligatorios en toda la República, de minería y comercio, comprendiendo en este último las operaciones bancarias.

Si no se hubiera hecho la reforma de 29 de Mayo de 1884, habria resultado el caso imposible de hecho y contrario á la soberanía que en su régimen interior tienen los Estados, de que los tribunales de la Federacion debieran conocer de todos los asuntos, de los innumerables asuntos de minería y de comercio, causando á los interesados el perjuicio de ir á largas distancias de su domicilio, con la frecuencia que esos juicios reclaman, á seguir en muy distintos lugares cada una de las instancias, marcadas por las leyes de procedimientos. Y esto sucederia, retirando además del conocimiento de los tribunales y jueces locales la *jurisdiccion* que les es propia y la competencia que les atribu-

yen las constituciones y leyes de los Estados para dirimir las controversias que sus particulares tienen en asuntos del orden civil y penal, en que no están en causa los derechos ni los intereses federales, aunque por otra parte sea conveniente que se rijan por una legislación uniforme.

El código de minería y el de comercio son leyes *generales*, pero no pueden llamarse propiamente leyes federales, porque éstas sólo versan sobre materias que la ley suprema ha consignado expresamente á la Federacion, como adecuadas y necesarias á esta forma de Gobierno. Sin embargo, en el uso comun se les llama tambien leyes federales.

Las controversias de que habla la fraccion son todos aquellos juicios en que se trata de resolver sobre un *caso controvertido* entre dos partes, sobre el cumplimiento y aplicacion de leyes administrativas, de las civiles y de las penales de la Federacion; pero en los que ésta aparece como autoridad y no como contratante. Tiene por ejemplo, el derecho de imponer contribuciones; y si en via de controversia, el causante niega que la cuenta está líquida ó que está comprendido su caso dentro de los términos de la ley, ó cuando en materia penal se haya cometido un delito que sólo puede estar definido por leyes federales, como la falsificación de moneda, una rebelion contra las autoridades supremas, entónces hay que aplicar las leyes federales, las que por su naturaleza misma afectan derechos ó facultades reservadas á los funcionarios de la Federacion. A veces se trata, en opinion de algunos, del cumplimiento de una ley federal, aunque el juicio no revista ese carácter, como por ejemplo, si en un concurso de acreedores, si en un juicio hereditario, estuviere en causa el interes del fisco, pues en ese caso habria que cubrirlo en los términos de su respectiva ley, aunque el juicio tuviese que seguirse conforme al procedimiento de los tribunales comunes; y aunque para la declaracion de los derechos de los particulares, que en él intervinieran, no rijese más que la ley civil de la localidad.¹

¹ Estos son los casos de que se habla en el conocido dictámen del Procura-

En resúmen, podemos decir que la materia federal sobre cumplimiento y aplicacion de las leyes que le son relativas, se toma del carácter que le da su perfecto acuerdo con los preceptos de la Constitucion. El Sr. Vallarta dice: "El Congreso federal legisla exclusivamente, y legisla para toda la República, respecto de aquellos artículos constitucionales, cuya materia está declarada federal por un texto expreso de la Constitucion."¹

II.—*De las que versen sobre derecho marítimo.* Al ocuparnos de la fraccion XV del artículo 72 vimos que las cuestiones que versan sobre derecho marítimo, y que comprenden el comercio exterior, el corso, crímenes y delitos cometidos en alta mar ó en buque nacional de guerra, surto en aguas extranjeras, piratería y demas casos civiles ó criminales fijados en las leyes, son los asuntos que forman las causas de almirantazgo.

Como en esta materia está interesada directamente la soberanía nacional, por actos provenientes de derechos ú obligaciones de la Nacion contra individuos extranjeros, ó de éstos respecto de aquella, siempre que no se ocurra á la via diplomática, y como además se afectan relaciones entre individuos nacionales y extranjeros, es evidente que la competencia para dirimir esas controversias debe corresponder exclusivamente al Poder Judicial de la Nacion que, como decimos, está interesada en ellos en su carácter de Estado soberano, sin necesidad de tomar

por el Poder Judicial de la Federación. Véase el dictámen del Procurador General D. Leon Guzman, sobre vigencia de leyes en materia federal. "Hay negocios comunes, dice, cuyo conocimiento, por razones especiales que no es del caso referir, corresponde á los tribunales de la Federacion. Para esta clase de negocios se considera vigente la ley de 4 de Mayo de 1857, porque siendo accidental el conocimiento de los tribunales federales, parece lógico que ellos se atengan á las prescripciones del derecho comun."

Desde que está derogada para los negocios del orden comun la ley de 4 de Mayo de 1857, y rigen *nuevas prescripciones del orden comun*, creemos que ha sido un error de los que citan como vigente en materia federal la repetida ley de 4 de Mayo de 1857.

¹ Amparo Vilchis, Varas de Valdes. Cuestiones constitucionales, tomo II.

en cuenta su division política en entidades federativas. En la decision de tales asuntos deben aplicarse, segun las personas que en ellos intervengan, ya los tratados, ya las reglas del derecho internacional, ya leyes de régimen interior; pero en todos casos conservando incólumes los principios constitucionales.

Estos casos de competencia en los tribunales federales surgen de la jurisdiccion del Poder judicial de la Federacion, y no se limitan por lo tanto á los asuntos civiles y criminales de carácter marítimo que tengan lugar en alta mar ó en las aguas territoriales, sino que se extienden á los lagos y rios navegables, aunque estén dentro de los límites de un Estado, por ser esos bienes propiedad de la Federacion,¹ y por el carácter mismo de las operaciones que en ellos se verifican. Esta opinion, negada por un distinguido publicista mexicano, es la de algunos notables autores americanos. Cooley dice á este propósito: "La competencia federal por lo tanto incluye el caso de colisiones en los rios y lagos navegables, de los buques ocupados en el comercio entre puertos de un mismo Estado, y ocurriendo dentro de su territorio, y tambien el caso de contratos de fletes, aunque sólo tengan lugar dentro de un Estado."²

Pomeroy, explicando esta misma materia se expresa en los siguientes términos: "Como el Congreso de los Estados Unidos tiene la facultad de legislar sobre comercio, y como el almirantazgo se extiende á alta mar, más allá de los límites territoriales del Estado, parece peculiarmente necesario que los tribunales de la Nacion tengan competencia en los casos de esta naturaleza, y los procedimientos deben incluirse en el título general de almirantazgo y manifestamente estar dentro de la exclusiva autoridad del poder judicial de la Federacion. Como sólo el Gobierno general puede hacer la guerra, como las presas que durante ella se hacen, caen bajo su autoridad, y como es el responsable para con los neutrales de la observancia de la neu-

¹ Ley de 29 de Mayo de 1868.

² Cooley. Principles of Constitutional Law. pág. 115.

tralidad, todas las cuestiones que se refieran á presas deben ser decididas únicamente por los mismos tribunales.

"Muy recientemente ha decidido la Suprema Corte de los Estados Unidos que esta competencia se extiende á los rios y lagos internos navegables, tanto como á las aguas territoriales de las costas."¹

III.—*De aquellos en que la Federacion fuere parte.* ¿Cuáles son las controversias en que la Federacion es parte? Decimos que cuando el Ejecutivo, obrando en su esfera administrativa, celebra contratos con un particular ó con un Estado de la Federacion, en materia civil, en virtud de la personalidad jurídica que tiene, además de su personalidad política, entónces la Nacion obra como un contratante, como parte, no ejerciendo un poder, porque en este último caso no se consulta la voluntad del súbdito, y de la misma manera, cuando en cumplimiento de una ley se crean derechos y obligaciones igualmente de naturaleza civil entre la Nacion y los particulares.² Esta interpretacion se confirma en las dos fracciones siguientes que tratan de las controversias entre dos ó más Estados, y de las que se susciten entre un Estado y uno ó más vecinos de otro, las que evidentemente no se refieren á materia del ramo penal.

Ahora bien, en estos casos sólo puede ejercer la jurisdiccion la justicia federal, porque aunque la Nacion sea meramente una parte interesada, no pierde su carácter de suprema, soberana é independiente, y no podrá ni debe someterse á un tribunal extraño. En los gobiernos más libres de Europa estas controversias se resuelven en los juicios de lo contencioso administrativo, en que, como hemos visto en otro lugar, el Gobierno es á la vez juez y parte, conculcándose el principio de la division de los po-

¹ Nuestra Suprema Corte de Justicia falló en este sentido en el conocido caso de la colision de los vapores "Fénix" y "Frontera" en el rio Grijalva. Ejecutoria de 20 de Agosto de 1880.

² Las controversias en que los Estados Unidos son parte, comprenden únicamente pleitos civiles. Cohens v. Virginia; Story's Const. § 1674-1681; Curtis' Com. § 56, 57. Paschal's Annotated Constitution, 204.

deres. En los Estados Unidos conoce la Suprema Corte, es verdad, pero para que los particulares puedan demandar á la Nación, se necesita que el Congreso haya dado su consentimiento para que se instaure el juicio. Nuestra Constitucion es más liberal y más justa, dejando siempre abiertas las puertas del tribunal á todos los que tengan el derecho ó se crean con él, de demandar á la Federacion, estando ésta obligada á contestar la demanda.

IV.—*De las que se susciten entre dos ó más Estados.* La competencia para conocer de estos casos pertenece al Poder Judicial de la Nación en su carácter de suprema y soberana. Los Estados, como hemos dicho, tienen una soberanía relativa, son enteramente iguales entre sí en cuanto á su personalidad, y ninguno debe ser arrastrado á contestar en los tribunales propios de su colitante: hasta cierto punto subordinados todos al Gobierno general, nada más propio y conveniente que sea juez de sus controversias el tribunal que es superior á todos.

V.—*De las que se susciten entre un Estado y uno ó más vecinos de otro.* Campean en este punto las mismas consideraciones que en el anterior, con la diferencia de que entre las dos partes litigantes una sola tiene el carácter de persona moral, y hasta cierto punto soberana. Si hubiesen de conocer y fallar estas controversias, ora los tribunales del Estado — actor ó reo — ora los de aquel de que es ciudadano el colitante, no habria confianza en la imparcialidad de sus decisiones y pudieran la accion y la excepcion proceder de diversas leyes contradictorias entre sí, supuesto que habria que atender á las legislaciones de distintos Estados. Por último, pudiera afectarse el equilibrio federal, y de todas estas razones debemos concluir que tambien en estos casos es propia la competencia de los tribunales de la Nación.

VI.—*De las del orden civil ó criminal que se susciten á consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.* Los tratados son ley suprema de la tierra; pueden crear derechos, imponer obligaciones ó establecer relaciones entre los nacionales de las potencias contratantes. Sólo el Presidente de la República, de acuerdo con el Senado, puede celebrar tratados, teniendo los Estados expresa prohibicion de hacerlo (artículo 111, fraccion I). De consiguiente, el Poder Judicial de la Federacion es el único que tiene competencia para juzgar conforme á los tratados, resolviendo las cuestiones civiles á que ellos den lugar entre los particulares ó personas jurídicas, ó haciendo efectivas las penas que en aquellos se impongan por infraccion de sus preceptos, ya sea por parte de algunas autoridades, ya por la de algunos individuos.

Nuestra Constitucion confiere á los tribunales federales la competencia para conocer en esta clase de asuntos. En tales casos se abre la primera instancia en el tribunal inferior que designe la ley.

La interpretacion de los tratados en el ejercicio del Poder Judicial, puede ocasionar reclamaciones diplomáticas, y por eso es conveniente que la Suprema Corte de Justicia decida en apelacion. Si no fuera así, dice Story,¹ habria perpetuo peligro de collision y aun de guerra, con las potencias extranjeras, y una extrema incapacidad de llenar las obligaciones ordinarias de los tratados. Trae tambien la ventaja de la uniformidad en la interpretacion, ventaja que produce la paz, haciendo efectivos los tratados.

VII.—*De los casos concernientes á los agentes diplomáticos y cónsules.* La Constitucion no expresa si estos empleados son los que las naciones extranjeras tienen acreditados en México, ó si su precepto se extiende igualmente á nuestros ministros y cón-

1 On the Constitution, § 1,643.

sules en el extranjero. Desde el momento en que la redacción del inciso que examinamos equipara á los ministros que gozan del fuero de la extraterritorialidad con los cónsules que no disfrutan de inmunidad alguna, nosotros creemos que el precepto está concebido intencionalmente, en términos generales, con el objeto de que una ley secundaria venga á definir los casos de esta parte de la competencia de los tribunales federales y las personas á quienes se refiera.

En efecto, aunque los ministros diplomáticos extranjeros gozan del fuero indicado y no pueden ser juzgados por los tribunales del país, habrá casos en que ellos puedan ser ofendidos, en que estén interesados como reos sus dependientes ó criados, ó puede tratarse de algun asunto de carácter puramente civil. Además, los derechos, los poderes, las obligaciones y los privilegios de los ministros públicos, dice Story, se basan en las leyes internacionales, leyes que son igualmente obligatorias para los soberanos y para los Estados. El exámen de estos derechos, de estos poderes y de estos privilegios entra en el estudio general del derecho de las naciones. Pero sin profundizar aquí la materia, puede decirse que todas las causas que conciernen á esos derechos y privilegios, están íntimamente ligadas á la paz general y á la política de las naciones, y tocan tan de cerca la dignidad de los soberanos, que habria habido peligro en someter esta clase de asuntos á otro tribunal que no fuera la magistratura de la Nación.

En cuanto á los cónsules extranjeros, si bien están sometidos á las leyes del país en que residen, como algunas veces desempeñan misiones extraordinarias, cuando estén en el desempeño de ellas debe considerárseles en un carácter más elevado.

Estos son los casos en que la justicia federal tiene competencia, hasta donde pueda tenerla un tribunal de justicia, segun el derecho internacional.

Es muy respetable la opinion de que los tribunales federales deben extender su competencia á los casos concernientes á nuestros ministros y cónsules en el extranjero. Unos y otros son res-

ponsables por los delitos oficiales que cometan en el desempeño de sus funciones, y, tanto por la naturaleza de esos delitos, como por el carácter de las personas que los cometen, sólo los tribunales federales pueden ser competentes para el conocimiento de esos asuntos. De la misma manera deben serlo para el castigo de nuestros ministros y agentes diplomáticos por los delitos del orden comun que cometan en el país en que están acreditados, pues teniendo allí el fuero diplomático, no son enjuiciables por los tribunales de dicho país, y no siendo siquiera concebible que los delitos puedan quedar impunes, es conveniente que la ley señale el tribunal de nuestro país que deba conocer de ellos. Nadie negará que esa competencia debe corresponder exclusivamente á los tribunales federales, y que una ley secundaria puede especificar y señalar el lugar en que deban abrirse esos juicios.

ARTÍCULO 98.

Corresponde á la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro y de aquellas en que la Union fuere parte.

Ya hemos dicho que las controversias de los Estados entre sí, de éstos con la Federacion, ó de ésta ó aquellos con los particulares, son de un carácter puramente civil. Basta la circunstancia de que en ellas intervienen personas morales para comprender desde luego que no se puede tratar de asuntos penales. En esta materia, si estuviese violada alguna garantía individual, son los particulares los que tienen expedito el recurso de amparo. Y si un Estado cometiese el delito de rebelion, ya tambien hemos indicado en otra parte el único medio de reducirlo al orden; pero en ningun caso se abrirá una controversia entre esas personas jurídicas, en materia penal.

Con estos antecedentes, dirémos refiriéndonos al artículo que

ahora estudiamos, que cuando controvierten dos personas políticas no se las somete al conocimiento de un tribunal inferior. Por más que la causa del pleito sea un asunto civil, jamas podrá olvidarse que llegan á los estrados del Tribunal entidades soberanas, en un sentido absoluto ó al ménos en un sentido relativo. En consecuencia tienen que versarse necesariamente con la cuestion civil cuestiones que por fuerza son tambien políticas.

Ya vimos que esta atribucion da un carácter de alta política á la Suprema Corte de Justicia, á ella sola, porque sólo este elevado cuerpo extiende su accion á toda la República.

Cuando la Union es parte, ya lo sea con un Estado, cuya soberanía no es absoluta como la suya, ya lo sea con los particulares, que no por estar enfrente de la soberanía pueden considerarse iguales á ella, no debe olvidarse la diferencia que existe entre ambas partes. "Si en el litigio es vencido el soberano, ni se puede poner en concurso, ni se puede dictar contra él un mandamiento de embargo, ni ser condenado en costas. Hablando de esta materia, dice Blackstone: "Si una persona tiene en materia civil alguna justa reclamacion contra el rey, éste puede ser demandado en la Corte de la Cancillería, en donde el canciller administra justicia como *materia de gracia*, aunque no por apremio . . . el objeto de la demanda no es apremiar al soberano á cumplir el contrato, sino persuadirlo que lo haga."

Nuestra Constitucion va más allá que las prácticas de Inglaterra; impone al Poder Judicial de la Federacion el deber de administrar justicia y no gracia: obtenido un fallo contra la Union ó los Estados, el pago debe hacerse en virtud de la debida asignacion en el presupuesto, á no ser que quepa dentro de los gastos generales que se asignan á los gobiernos, en cuyo caso el Ejecutivo puede dar la orden respectiva al tesorero. El Sr. Vallarta, fundando esta opinion, se expresa así: "A mi propósito, basta invocar una ley, que, expedida por el Congreso federal, es más respetable que todas aquellas órdenes. Es la de 17 de Abril de 1850. Dispone ella en su artículo 1º que la Su-

prema Corte, en las demandas de particulares contra la Nacion, "declarará el derecho de las partes con entera sujecion á las leyes;" pero sin menoscabar las facultades que el Congreso tiene para votar los presupuestos, designar garantías para el pago de la deuda, amortizarla, etc. El artículo 2º dice esto literalmente: "La Corte de Justicia no puede despachar mandamientos de ejecucion, ni dictar providencias de embargo contra los caudales ó rentas públicas. Cuando de su decision se siga que debe hacer un pago el Gobierno, éste lo verificará, si cabe en el presupuesto, y en caso contrario, ó cuando faltaren fondos, dará inmediatamente cuenta á las Cámaras para que los proporcionen." Y en el artículo 4º se hace extensiva esta disposicion á los tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

"Esa ley, como aparece de su simple lectura, es superior, no sólo á la americana, sino á la inglesa, la que Story tanto elogia, y en cuyo sentido desea que se reforme la de su país. En México no sólo no se necesita el consentimiento del Congreso para demandar á la Nacion, sino que, conforme al Código fundamental, la Suprema Corte decide y falla esa demanda conforme á las leyes, con estricta justicia y no como materia de gracia, como lo hace la Corte de la Cancillería en Inglaterra. En este punto, nuestra legislacion está, pues, muy más adelantada que en aquellos países. Pero tratándose de embargos, la ley mexicana, como la inglesa y la americana, los prohíbe expresamente, reputándolos un atentado contra la buena administracion pública, una invasion del Poder Judicial en las atribuciones del Legislativo."

Lo expuesto debe entenderse más particularmente, tratándose de pagos hechos á los particulares en sus controversias con la Union ó con los Estados.

Pero donde más se comprende y admira la importancia de la Suprema Corte de Justicia, es cuando comparecen en lucha ante ella, la misma Nacion contra un Estado ó los Estados en-

tre sí. La simple enunciación de estas ideas demuestra por qué la Suprema Corte de Justicia conoce de esa clase de asuntos desde la primera instancia, abriéndose cada instancia en la Sala respectiva. Entónces podemos decir, parodiando á Tocqueville, que asistimos á una controversia de soberanos, y que el foro se convierte en un trono. Cuando se abre la vista en una cuestión de límites, al anunciarse, por ejemplo, que el Estado de Durango tiene la palabra contra el Estado de Coahuila, los ojos buscan en el recinto del Salon dos coronas y dos cetros á los pies de la justicia.

ARTÍCULO 99.

Corresponde también á la Suprema Corte de Justicia dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados ó entre los de un Estado y los de otro.

Entendemos aquí por *competencias* las cuestiones que los jueces, por sí mismos ó á solicitud de los litigantes, emprenden entre sí, sosteniendo cada uno tener competencia para conocer de determinado asunto civil ó criminal.

Hemos dicho que la competencia es la suma de atribuciones concedidas por la ley á los jueces; pero aunque esa fuerza destinada á producir un efecto en cierto rango, en determinado objeto ó en un lugar señalado, condiciones fijadas por la ley; á veces por error de opinión ó porque el actor haya escogido á un juez que no sea el del reo, suelen surgir esas controversias que sólo puede dirimir una autoridad superior á ambos contendientes.

Si nuestro Gobierno no fuera el de un sistema federativo, diríamos que la regla para dirimir las competencias descansaba solamente en los dos conocidos aforismos: *I. Al actor toca elegir el juez ante quien entable su demanda. II. El actor debe seguir siempre el fuero del reo.* Estas proposiciones, que parecen con-

tradictorias, no lo son en realidad, porque deben entenderse, como dice el Sr. Peña y Peña,¹ "teniendo sus límites la libertad del actor, y uno de ellos es miéntras no se perjudique el orden público ni el derecho de otro; de ahí es que la libertad del actor en la elección del juez, ni puede trastornar el orden de fueros establecido por las leyes en general, ni privar al demandado de su fuero natural."

La palabra *fuero* ó *foro* tiene diversas acepciones. Nos ocuparemos de las que corresponden á la materia que en este artículo estudiamos, siguiendo la doctrina del autor citado. "Se aplica muchas veces la palabra *foro* á la jurisdicción ó autoridad que se ejerce al decidir los pleitos ó castigar los delitos; y en este sentido decimos causas *forenses*, aquellas en que se versa el poder federal, y práctica *forense* llamamos la que se guarda y acostumbra en los juzgados y tribunales. En el propio sentido se nombran *negocios de competencia* aquellos en que se disputa la jurisdicción para conocer de ellos y sentenciarlos; y *jueces competidores* á los mismos jueces que la disputan.

"A veces se toma la palabra *foro* por el juzgado, tribunal ó lugar en que se administra la justicia, y es de especies diferentes. Uno es *competente* y otro es *incompetente*. Competente es el que es propio de las personas ó *causa* de que se trata. Incompetente, el que no les corresponde; y cuando es de tal calidad que absolutamente ó por ningun capítulo, ni de manera alguna puede hacerse ó considerarse competente, se llama *incapaz*."

Ahora, para decidir las competencias de que trata este artículo, debemos tener presente nuestro sistema de gobierno. Si no existiera la federación, aunque en lo demás fuesen las mismas las instituciones, tendríamos una legislación uniforme para todo el país; pero hemos visto que, dada nuestra organización política en República Federativa, lo primero que debemos examinar en un asunto es si él ve al régimen interior de los Estados, ó si es privativo de la Federación, ya por su naturaleza, ya

¹ Práctica forense. Tomo II, página 127.

porque esté en causa un interes federal. Entónces las reglas para dirimir las competencias que pueden originarse entre los distintos jueces deben ser tambien distintas.

Si se trata de jueces sujetos á un superior comun, como lo son para el punto que estudiamos los de los tribunales de la Federacion, es claro que las reglas para fijar la competencia son las marcadas por las leyes que son comunes á esos tribunales.

Por esta misma razon, si la competencia se suscita entre los tribunales de dos Estados que tengan una misma legislacion, ésta servirá tambien para fallar en el asunto.

Pero cuando son los tribunales de un Estado los que disputan la competencia á los de otro, y hay entre ambos conflicto de leyes, no debe lastimarse la soberanía de ninguno de ellos, aplicando leyes extrañas, como lo serian las de la Federacion ó las de otro Estado; ni entre los dos contendientes las de uno de ellos, siquiera fuesen las del reo; porque uno de los atributos de la soberanía es la de expedir las leyes propias, que obliguen á los súbditos, y un Estado no es súbdito del otro.

Miéntas no se expida una ley que, sin afectar la soberanía relativa de los Estados, se ocupe de fijar las reglas necesarias para dirimir sus competencias,¹ habrá necesidad de resolver esas cuestiones por los principios generales del derecho internacional privado; y decimos por los principios generales, es decir, por los principios puramente filosóficos de la ciencia, porque la colision de leyes entre los diversos Estados de la República, no se puede considerar y resolver segun las mismas reglas y teorías internacionales que se aplican, cuando esa colision tiene lugar entre leyes de países enteramente independientes. "La razon de esta diferencia es obvia y fundamental. Aunque nuestra Constitucion proclama la soberanía de los Estados en su régimen interior, y por esto á ninguno de ellos se puede aplicar la

¹ Actualmente se ocupa una comision compuesta de distinguidos abogados, en redactar un Código de Procedimientos Federales. Esa ley vendrá á llenar el vacío que tanto es de lamentarse.

ley de otro, esa soberanía está restringida de manera que de todos nuestros Estados no se forma sino una Nacion independiente, la República Mexicana. Los habitantes de un Estado no son extranjeros respecto de los de otro, sino que "son mexicanos todos los nacidos dentro del territorio de la República" (artículo 30 de la Constitucion). Y así como seria un absurdo equiparar la soberanía de Jalisco con la de Inglaterra, así lo es tambien aplicar á *mexicanos* reglas y teorías escritas para extranjeros, reglas sostenidas, muchas, en defensa de intereses exclusivos de un país, inspiradas otras por motivos de celo, de enemistad y aun de odios internacionales. Invocar sin exámen y criterio esas reglas, seria no sólo rebajar el vínculo federal que une á todos los Estados, sino sembrar entre ellos los gérmenes de discordia que el derecho internacional, en su progreso, trata de extinguir aun en las naciones independientes."¹

No sucede lo mismo cuando la controversia es entre los tribunales de la Federacion y los de los Estados. La soberanía relativa de éstos debe ceder á la soberanía absoluta de aquella; y por lo tanto, las reglas que dirimen esta clase de competencias, tomadas de la materia que está en causa, se derivan necesariamente de las leyes federales. Esas mismas leyes deben regir en las decisiones para poner término á las competencias que se susciten entre cualquier tribunal *civil* y otro *militar*. Las competencias entre unos y otros tribunales militares se sustancian y fallan conforme al título XXIV del Tratado VI de la Ordenanza general del ejército.

Como, cualesquiera que sean los tribunales competidores, cuando la competencia es entre los de la Federacion y los de los Estados ó los de éstos entre sí, siempre se trata de resolver una cuestion concerniente á entidades soberanas, á personas políticas, es claro que esta atribucion de poner fin á los conflictos de jurisdiccion entre dos distintos poderes judiciales que coexisten en la República, aunque sin confundirse y tenien-

¹ Vallarta. Cuestiones Constitucionales. Tom. I, páginas 216 y 217.

do la misma naturaleza, corresponde exclusivamente á la Suprema Corte de Justicia.

Dada la importancia del asunto, la Constitucion quiso que fuese la *Suprema Corte de Justicia* la única competente para dirimir esas controversias: en consecuencia, debería conocer de ellas en tribunal pleno; pero la práctica ha sido la de encomendar su decision á la primera Sala, formada de cinco magistrados, obsequiando en esta parte la ley de 14 de Febrero de 1826.

Esta ley era reglamentaria del título V de la Constitucion de 1824 que trata de la naturaleza y distribucion del poder judicial: allí se establecía que la Suprema Corte de Justicia se compusiese de once ministros *distribuidos en tres salas*, y de un fiscal (artículo 124): que era atribucion de la Suprema Corte de Justicia dirimir las competencias que se suscitasen entre los tribunales de la Federacion, y entre éstos y los de los Estados, y las que se moviesen entre un Estado y los de otro (fraccion IV artículo 137); y por último, que una ley determinaria el *modo y grados* en que debía conocer la Suprema Corte de Justicia (así distribuida) en los casos de su competencia (artículo 138).

Era pues natural que la ley orgánica de estos preceptos, que lo fué la de 14 de Febrero de 1826, dispusiese (artículo 29), que en los juicios de competencia de que trata el citado párrafo IV del artículo 137, no hubiera más que una instancia *de que conocería la primera Sala*. Sí, porque la Corte, conforme á la Constitucion de 1824 debía estar dividida en Salas, mientras que la Constitucion de 1857, más sábia y más perspicaz, no establece esta division para todos los casos. Ella ha querido que en todos los asuntos de un carácter altamente político, la Suprema Corte de Justicia, íntegra, conozca, con el concurso de todos sus miembros, de asuntos de tan vital importancia para la práctica de nuestras instituciones.

Pero como quiera que sea, lo cierto es que la primera Sala compuesta de cinco magistrados, es la que conoce hoy de las competencias. Y en esta palabra comprendemos, no sólo la lucha entre dos jueces, cada uno de los cuales pretende avocarse el

conocimiento del negocio, sino la que á veces tiene lugar, cuando los dos jueces se niegan á conocer del asunto. Estas últimas disputas se llaman *competencias negativas*.

ARTÍCULO 100.

En los demas casos comprendidos en el artículo 97, la Suprema Corte de Justicia será tribunal de apelacion, ó bien de última instancia, conforme á la graduacion que haga la ley de las atribuciones de los tribunales de Circuito y de Distrito.¹

La ley de que habla este artículo no tendrá la facultad de organizar ó distribuir las labores de la Suprema Corte, pues la constitucion y competencia de ese alto tribunal emanan directamente de la Carta Fundamental. Para la distribucion de sus negocios en despacho de Salas, la ley deberá ser la reglamentaria del artículo 98.

La ofrecida en este artículo sólo puede contraerse á las atribuciones de los Tribunales de Circuito y de Distrito y á fijar la competencia de cada uno de ellos, en materia de instancias y en los asuntos que correspondan á su conocimiento.

Ya hemos visto que la Suprema Corte de Justicia, en tribunal pleno, debe conocer desde primera instancia de las controversias que se susciten de un Estado contra otro y de aquellas en que la Union fuere parte, y como tribunal de única instancia de las competencias de que hemos hablado.

En los demas casos será tribunal de apelacion ó de última instancia; es decir, en el primer caso, una de sus Salas será tribunal de primera instancia y otra de súplica, y en el segundo, una de las Salas, y acaso alguna vez la Corte toda, será tribunal de súplica. Decimos acaso alguna vez, porque en las controversias de un Estado con uno ó más vecinos de otro, cuando el asunto

¹ La ley á que se refiere este artículo no ha sido expedida aún, y entretanto, rigen la de 14 de Febrero de 1826, la de 22 de Mayo de 1834, la de 23 de Mayo de 1837 y la de 23 de Noviembre de 1855, por su carácter de leyes, expedidas por un gobierno legítimo, y por lo tanto vigentes, en cuanto no pugnen con el actual sistema de gobierno.

llegue en apelacion ó súplica á la Suprema Corte, sea conveniente que no se resuelva en Sala, sino con el concurso de todos los magistrados. Lo exigen así el respeto al Estado y el carácter político que necesariamente deben revestir esas cuestiones.

Ahora bien; ¿cuáles son los casos de que conocen los tribunales inferiores? El artículo lo indica: "los demas comprendidos en el artículo 97; es decir, con excepcion de los que expresan las fracciones III y IV de dicho artículo, todos los comprendidos en las fracciones I, II, V, VI y VII."

Insistimos en este particular, porque algunos han creído que las palabras *Union* y *Federacion* no son *sinónimas*, sino que expresan diversas ideas para el efecto de la competencia de los tribunales federales. Cuando está en causa la *Union*, dicen, conoce desde primera instancia la Suprema Corte; cuando lo está la *Federacion*, conocen los tribunales inferiores. Y dada la distinta significacion de ambas palabras, tratan de establecer una distincion metafísica de los distintos casos de que se ocupan las fracciones I y III.

La verdad es que esto no es más que crear serias dificultades en donde hay una absoluta claridad. Las palabras *Union* y *Federacion* son *sinónimas*. La sinonimia consiste en que la primera se refiere á la Nacion, bajo el sistema de gobierno adoptado por el pueblo mexicano; la segunda á la misma Nacion en su totalidad de Estados y Territorios, bajo la jurisdiccion de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, de la *Federacion*,¹ y la palabra *Nacion*, cuyo sentido es más general, determina la personalidad del pueblo mexicano en sus relaciones exteriores.

Como quiera que sea, *Federacion* ó *Union*, esa entidad no debe someterse á la competencia de los tribunales inferiores, ni mucho ménos cuando las atribuciones de esa competencia se dejan á una ley secundaria.

¹ Véase Paschal. Annotated Constitution, núm. 427.

LECCION XXVI.

DEL RECURSO DE AMPARO.

ARTÍCULO 101.

Los tribunales de la *Federacion* resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes ó actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.
- II. Por leyes ó actos de la autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados.
- III. Por leyes ó actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

Por solícitas que hayan sido las constituciones de los pueblos que han reconocido el principio de la soberanía, en hacer clara y terminantemente la declaracion de los derechos del hombre, la mayor parte de ellas no han consagrado un remedio eficaz contra los abusos del poder. Vemos por ejemplo á la Francia, jactándose de ser la primera de las naciones que puso al frente de su Carta fundamental de 1791, repetida en la de 1793 y en la del año III, la célebre declaracion de los derechos del hombre,¹ y ser esa misma Francia la que á la sombra de aquellas

¹ Ya ántes Inglaterra y los Estados Unidos habian proclamado el bill of wrights.

llegue en apelacion ó súplica á la Suprema Corte, sea conveniente que no se resuelva en Sala, sino con el concurso de todos los magistrados. Lo exigen así el respeto al Estado y el carácter político que necesariamente deben revestir esas cuestiones.

Ahora bien; ¿cuáles son los casos de que conocen los tribunales inferiores? El artículo lo indica: "los demas comprendidos en el artículo 97; es decir, con excepcion de los que expresan las fracciones III y IV de dicho artículo, todos los comprendidos en las fracciones I, II, V, VI y VII."

Insistimos en este particular, porque algunos han creido que las palabras *Union* y *Federacion* no son *sinónimas*, sino que expresan diversas ideas para el efecto de la competencia de los tribunales federales. Cuando está en causa la *Union*, dicen, conoce desde primera instancia la Suprema Corte; cuando lo está la *Federacion*, conocen los tribunales inferiores. Y dada la distinta significacion de ambas palabras, tratan de establecer una distincion metafísica de los distintos casos de que se ocupan las fracciones I y III.

La verdad es que esto no es más que crear serias dificultades en donde hay una absoluta claridad. Las palabras *Union* y *Federacion* son *sinónimas*. La sinonimia consiste en que la primera se refiere á la Nacion, bajo el sistema de gobierno adoptado por el pueblo mexicano; la segunda á la misma Nacion en su totalidad de Estados y Territorios, bajo la jurisdiccion de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, de la *Federacion*,¹ y la palabra *Nacion*, cuyo sentido es más general, determina la personalidad del pueblo mexicano en sus relaciones exteriores.

Como quiera que sea, *Federacion* ó *Union*, esa entidad no debe someterse á la competencia de los tribunales inferiores, ni mucho ménos cuando las atribuciones de esa competencia se dejan á una ley secundaria.

¹ Véase Paschal. Annotated Constitution, núm. 427.

LECCION XXVI.

DEL RECURSO DE AMPARO.

ARTÍCULO 101.

Los tribunales de la *Federacion* resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes ó actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.
- II. Por leyes ó actos de la autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados.
- III. Por leyes ó actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

Por solícitas que hayan sido las constituciones de los pueblos que han reconocido el principio de la soberanía, en hacer clara y terminantemente la declaracion de los derechos del hombre, la mayor parte de ellas no han consagrado un remedio eficaz contra los abusos del poder. Vemos por ejemplo á la Francia, jactándose de ser la primera de las naciones que puso al frente de su Carta fundamental de 1791, repetida en la de 1793 y en la del año III, la célebre declaracion de los derechos del hombre,¹ y ser esa misma Francia la que á la sombra de aquellas

¹ Ya ántes Inglaterra y los Estados Unidos habian proclamado el bill of wrights.

constituciones ensangrentara el suelo nacional, llevara la guerra y el exterminio á los demas pueblos y cayera sumisa á los piés de un déspota.

“Y es que los actos conocidos bajo el título de declaraciones de los derechos del hombre, dice Berriat de Saint Prix,¹ no son otra cosa que un resúmen del derecho natural. Bajo una forma legislativa contienen principios generales destinados á limitar la accion del gobierno y á *prevenir* la opresion.

“Para hacer eficaces esos principios no hay más arbitrio que confiar su desarrollo al poder legislativo, á quien se deja tambien la facultad de decretar las excepciones, lo que hace ilusoria la declaracion de los derechos del hombre. Si los anupcia de una manera absoluta, los legisladores quedan sujetos á un freno perpetuo é intolerable.” Siendo éstas las ideas de los publicistas franceses más liberales, ya se comprenderá la causa de que la más avanzada declaracion de los derechos del hombre no haya podido en aquel país prevenir la opresion.

En la vida práctica de las instituciones libres, el problema realizable no consiste solamente en *prevenir* la opresion. Son tantos los medios de que pueden valerse los gobiernos que quieren oprimir, que la prevision humana tiene que declararse impotente para señalar los medios preventivos.

En otras naciones se ha inventado un sistema fácil y tranquilo para hacer efectiva la libertad del hombre, el más importante, el más comprensivo, dirémos, de los derechos naturales. Hablamos de la Inglaterra y de los Estados Unidos, y de la institucion llamada *Habeas corpus*.

Mucho ántes de que el *Habeas corpus* fuese sancionado en Inglaterra (26 de Mayo de 1679), existia ya la Magna Carta (1215). Conforme á ésta, la libertad de los ingleses habia sido de derecho la misma que en la actualidad; pero de hecho vino á hacerse efectiva por medio del *Habeas corpus*.

Hay varios casos que producen el mandamiento de *Habeas*

¹ Droit Constitutionnel.

corpus; pero siempre es expedido por el juez al sheriff para que tome bajo su proteccion al quejoso, cuya fórmula era: “*ita quod habeas corpus ejus etc.*” El efecto de este mandamiento consiste en devolver incontinenti la libertad al que ha sido privado de ella por la arbitrariedad, el capricho ó la violencia de cualquiera *persona* ó autoridad, y presentarlo al juez ante quien se instaure el recurso. El procedimiento consiste en inquirir la causa de la detencion, y no siendo ésta decretada por autoridad competente y en un proceso de ley, declarar en definitiva la libertad personal del quejoso.

De la institucion del *Habeas corpus* trajo sin duda su origen nuestro recurso de amparo; pero la Constitucion de 1857 no se limitó á garantizar con él simplemente la libertad individual. Sus vistas filosóficas abarcan un horizonte más extenso. El juicio de amparo en México es una institucion que no tiene igual en ninguna otra nacion del mundo.

Por más explícita que sea una declaracion de derechos, ella no basta, como hemos visto, para hacer efectivos esos mismos derechos. Suponiendo que el remedio de la reponsabilidad llegase algun día á ser eficaz, sólo tendria por objeto corregir los abusos de las autoridades; pero seria impotente contra las invasiones que el poder legislativo pudiera llevar á cabo, lastimando con leyes atentatorias los más sagrados derechos del hombre.

¿Qué mucho? entre nosotros, no sólo era fácil conculcar los derechos individuales, sino que nuestro mismo sistema político era frecuentemente falseado, ora porque el Gobierno federal legislaba en materias que exclusivamente pertenecian á los Estados, ora porque éstos invadian la esfera del poder federal. Aun despues de expedida la Constitucion de 1857, pero ántes de que se conociera y sistemara bien el recurso de amparo, se expidieron por el Gobierno general leyes anulando algunas de los Estados.

En vano se habia buscado por nuestros publicistas un medio seguro de hacer efectivas las garantías individuales, y uno de

los más fuertes cargos hechos al sistema federativo era el de que existía de hecho, en virtud de leyes invasoras, la centralización en el Gobierno general, á la vez que la anarquía y confusión en toda la República; porque en algunas materias federales legislaban los Estados.

Esto, entre otros motivos, explica el apego de un partido político de México al régimen del centralismo; pero ese mismo partido, reconociendo la tendencia de un gobierno tan poco limitado á ejercer actos de despotismo, buscó también un correctivo á la tiranía é ideó, en el ejercicio de la soberanía, un cuarto poder, extraño, invasor, omnipotente. Se le llamó Poder Conservador,¹ y rodeado de la majestad de sus atribuciones, en todas partes halló obstáculos, hasta que, convertido en instrumento político, no dió más señal de vida que establecer en México una dictadura militar. Hecho esto, el Poder Conservador desapareció para siempre.

Más prácticos, y sobre todo más celosos de la libertad individual, los liberales imaginaron otro medio que habría sido más eficaz si nuestras revoluciones no hubiesen impedido que se llevase á cabo. Nos referimos al precepto contenido en el artículo 25 de las reformas á la Constitución de 1824, decretadas en 18 de Mayo de 1847.²

Ese artículo dice: "Los tribunales de la Federación ampararán á cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que les conceden esta constitucion y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados: limitándose dichos tribunales á impartir su proteccion en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaracion general respecto de la ley ó del acto que lo motivare."

¹ Leyes Constitucionales de Diciembre de 1836.

² En el proyecto de Constitución formulado en 1813 por el general insurgente D. Ignacio Rayon, se establecía la ley de "Habeas Corpus," para la seguridad personal. Alaman. Historia de México, tomo III, página 548.

Tal declaracion fué ya un paso importante hácia nuestro actual recurso de amparo. Verdad que no llegaba á tener todo el alcance que hoy comprende la sola fracción primera del artículo que estudiamos: primero, porque la lista de los derechos naturales que garantiza la Constitución de 1857, es mayor que la que pudiera formarse de los que declaran la Constitución de 1824 y la Acta de Reformas de 1847; segundo, porque el amparo sólo se extendía á proteger á los habitantes de la República contra las leyes ó contra actos del Ejecutivo que fuesen contrarios á los derechos expresamente concedidos á los habitantes; pero de ninguna manera los amparaba contra los actos de las autoridades judiciales, siquiera fuese en materia penal.

En cuanto á mantener dentro de sus límites á los poderes de la Federación y á los de los Estados, ninguna medida llegó á pensarse siquiera, y las invasiones continuaron, dándose con frecuencia el caso de sérios conflictos que no tenían correctivo posible en el terreno legal.

Y aunque es verdad que para que proceda hoy el recurso de amparo contra leyes ó actos de la autoridad Federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados, ó contra las autoridades de éstos por leyes ó actos que invadan la esfera federal, es preciso que haya un particular agraviado que reclame el amparo y que sólo á él se conceda; el resultado es que de esta manera se guarda el equilibrio federal, se hacen resaltar los beneficios de este sistema y se conserva la paz. Y la comisión que formó el proyecto de Constitución estuvo en lo cierto al emitir en su dictámen respectivo los notables conceptos que siguen:

"No habrá, pues, en lo de adelante, y siempre que se trate de leyes ó actos anticonstitucionales, ya de la Federación, ó ya de los Estados, aquellas iniciativas ruidosas, aquellos discursos y reclamaciones vehementes en que se ultrajaba la soberanía federal ó la de los Estados, con mengua y descrédito de ambas, y notable perjuicio de las instituciones; ni aquellas reclamaciones públicas y oficiales que muchas veces fueron el preámbulo de los pronunciamientos: habrá sí un juicio pacífico y tranqui-

lo, y un procedimiento en formas legales, que se ocupe de pormenores, y que dando audiencia á los interesados, prepare una sentencia, que si bien deje sin efecto en aquel caso la ley de que se apela, no ultraje ni deprima al poder soberano de que ha nacido, sino que lo obligue por medios indirectos á revocar-la por el ejercicio de su propia autoridad."¹

Sin embargo, la parte resolutive del proyecto no correspondía al pensamiento de sus autores, y rudamente debatida en el Congreso, fué preciso reformarla, habiendo presentado el Sr. D. Melchor Ocampo, una redaccion del artículo que, con muy ligeras diferencias es la que ahora conserva.

El principio estaba conquistado, y sólo faltaba una ley orgánica que, dando vida al precepto, cumpliera el objeto de hacer efectivas las garantías individuales, á la par que consolidar el sistema federativo; y todo esto sin estrépito, sin invadir las facultades del legislador, sin constituir un poder que revise los actos de las autoridades para exigirles la responsabilidad, sino haciendo simplemente que una ley anticonstitucional sucumba parcialmente, y que cesen los efectos de un acto arbitrario, por medio de fallos judiciales, por medio de una sábia prudencia que ampare al agraviado, sin atacar al poder en la alta esfera del ejercicio de la soberanía.

No podremos negar que los abusos hoy, como ántes y como mañana, no dejarán de ser el patrimonio de los que mandan; pero el correctivo existe y se le teme y se le acata. Las autoridades que procuran eludir el amparo ó violan una garantía, jactándose de que los efectos de la arbitrariedad durarán siquiera mientras se suspende el acto ó se concede el amparo, demuestran que, además de ser ignorantes, aman la tiranía y merecen un amo.

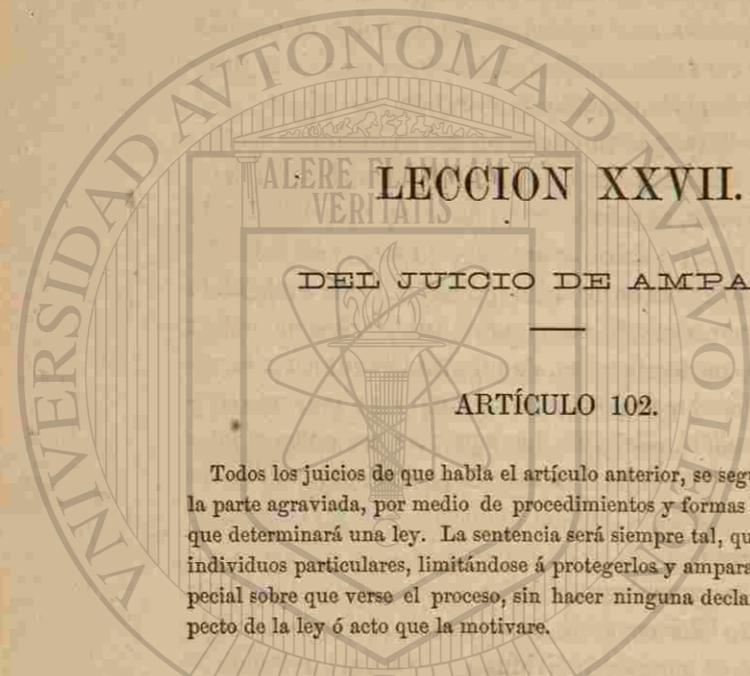
Peró si el juicio de amparo produce el resultado de anular simplemente el efecto de una ley en un caso dado, dejándola vigente para los demas; es, sin embargo, tan poderosa su accion,

¹ Zarco. Tomo I, página 462.

que varias veces hemos visto al Poder Legislativo derogando sus disposiciones, en vista de las decisiones parciales de la Corte. Algunas leyes de los Estados y la modificación del artículo 8 de la misma ley orgánica del juicio de amparo de 20 de Enero de 1869, comprueban este aserto, siendo de notar el carácter político que en consecuencia afectan las ejecutorias de la justicia federal en esta parte del cumplimiento de su misión.

Más importante es todavía la consideración de que si los Magistrados de la Suprema Corte se inspiran en los justos principios constitucionales, siguiendo como hasta aquí los dictados de una conciencia recta, demostrarán una vez más, y con toda evidencia, que entre nosotros no tiene motivo de ser el pretendido derecho de insurrección. Si hay leyes ó autoridades que faltan á los principios constitucionales, da nuestra Constitución el remedio para evitar el mal: si la Constitución misma es la que contiene un vicio radical, conforme á sus propios preceptos se puede reformar; y todo esto de una manera pacífica y tranquila, sin más esfuerzo que el de la opinión pública ó el de las manifestaciones del progreso.

Hoy está en la conciencia de todos que el amparo es el escudo contra las violaciones del derecho privado, ya lo vulnere la violación de una garantía individual, ya restrinja ó impida su uso una invasión de poderes en la esfera que no es la suya. Y está de tal modo arraigado entre nosotros, que si alguna revolución cambiase nuestras actuales instituciones y desapareciese el recurso de amparo, lo reclamaria unánime y enérgicamente la opinión pública; y su solo restablecimiento traería consigo, como consecuencia necesaria, el restablecimiento de aquellas mismas instituciones.



LECCION XXVII.

DEL JUICIO DE AMPARO.

ARTÍCULO 102.

Todos los juicios de que habla el artículo anterior, se seguirán á petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose á protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaracion general respecto de la ley ó acto que la motivare.

Hemos estudiado hasta aquí el recurso de amparo, bajo el punto de vista filosófico y político, doble carácter que cabe naturalmente en el objeto de este libro. El procedimiento no es de nuestra competencia, y si alguna vez hemos penetrado en ese terreno y vamos ahora á invadirlo de nuevo, es por la necesaria conexión que tiene con el estudio que hacemos; pero se verá que esta invasión no traspasa los límites de lo estrictamente necesario.¹

Hecha esta explicación, entremos en materia.

La primera parte del artículo que en estos momentos está á nuestro estudio, indica en primer término el cuidado que nues-

¹ La ley orgánica del juicio de amparo es la de 14 de Diciembre de 1882.

tra Constitución tiene siempre de conservar incólume el principio de la división y naturaleza de los poderes públicos.

El recurso de amparo, recurso meramente constitucional, no viene á establecer una nueva instancia en los juicios; esto produciría un ataque al orden de enjuiciamiento, desvirtuaría las apelaciones y el recurso de casación, si es que no fuera una violación flagrante del artículo 24 de la Constitución. Si además tuviera un carácter puramente jurídico, no correspondería su competencia á la Suprema Corte de Justicia, sino caería bajo el régimen interior de los Estados.

Pero al mismo tiempo decimos que si en la sustanciación del recurso de amparo no se observasen procedimientos y formas del orden jurídico, se desvirtuaría la naturaleza del Poder Judicial, dejando á los jueces, por ejemplo, que fallaran, no conforme á las constancias del proceso, sino siguiendo tan sólo las inspiraciones de la política del día. La pugna de los poderes, el conflicto de facultades, serían el ineludible resultado de esa práctica.

Y el juicio no puede abrirse ni continuar, sino á petición de la parte agraviada; porque sólo así hay juicio; porque de esta manera se conserva el Poder Judicial dentro de su esfera de acción. Por estrecho que parezca el círculo de esas limitaciones, dentro de él es poderosa y eficaz la facultad judicial; ella interpreta la Constitución; ella juzga de las leyes para examinar si son ó no constitucionales; ella hace caer los actos abusivos de toda clase de autoridades, y procediendo así, mantiene la pureza de nuestras instituciones en su movimiento incesante, aunque el resultado inmediato no aproveche más que al individuo ó individuos que hayan pedido ser amparados. Sólo habiendo una parte *agraviada*, hay controversia, y el Poder Judicial es el que conoce de los casos de controversia. Pero no basta que haya una parte agraviada, es preciso que el juicio se siga á su instancia:¹ de esta manera los tribunales federales, y sobre todo la

¹ Véanse los artículos 35 y 53 de la ley orgánica de amparo.

Suprema Corte de Justicia, permanecen dentro de la esfera de accion que les es propia, y no se constituyen en un poder superior á los demas, revisando sus actos y juzgando de las leyes, cada vez que en su concepto debieran proceder de oficio, por violacion de garantías individuales ó invasion de facultades de la Federacion ó de los Estados. Esto seria asumir un carácter exclusivamente político, lo que no sucede tratándose de las autoridades judiciales del orden comun, porque éstas, al proceder de oficio, actúan como siempre, juzgando *conforme* á las leyes y no juzgando *de* las leyes.

Consecuencia precisa de estos principios es la de que la sentencia en los juicios de amparo se ocupe sólo de amparar y proteger á los individuos particulares,¹ sin hacer ninguna declaracion general respecto de la ley ó acto que la motivare.

1 Todo habitante de la República, cualquiera que sea su nacionalidad, puede, pues, usar del recurso de amparo, porque él no es una prerogativa del ciudadano mexicano, como el habeas corpus lo es sólo del súbdito inglés, segun antes lo he dicho. Alguno de nuestros publicistas ha sostenido que ese recurso no procede en el caso de ausencia de la República, aunque el ausente tenga bienes en ella y se viole la garantía de la propiedad, y aunque sea su apoderado quien quiera hacerlo valer. No encuentro yo fundada esa excepcion en texto alguno constitucional. Ese ausente vive en la República por la representacion de su personero, y no se le podrá despojar de sus bienes, ni aplicársele leyes retroactivas, ni confiscársele sus propiedades, etc. Además de los derechos y recursos civiles que la ley le da, puede por medio de su representante, exigir que sus bienes gocen de la proteccion constitucional, y pedir, en consecuencia, el amparo.

Si son muchos los ofendidos en sus garantías, puede cada uno de ellos separadamente, ó todos juntos, promover el juicio. En este caso, no creo que se pueda hacer lo que al Pretor era lícito en Roma en circunstancias análogas: "eligendus est a pretore, ad quem maxime res pertinet, vel is qui idoneor est: et est optimum ex conjunctione, ex fide, ex dignitate actorem hoc interdicto eligendum."¹ á lo sumo, seria permitido seguir las reglas de la jurisprudencia comun para el caso en que muchos litigan representando el mismo derecho.

Está definido expresamente por la Constitución que el amparo no se puede pedir sino por individuos particulares, porque segun su artículo 102, la senten-

¹ Ley 3, par. 12, tit. cit.

Verdad es que en el exámen que se hace de la ley, hay que pronunciar sobre su constitucionalidad; pero la sentencia no tiene por objeto declarar que tal ó cual ley es anticonstitucional, sino que, siéndolo por violar una garantía ó porque invade facultades que turban el sistema federativo, causa perjuicio al quejoso y por lo tanto la justicia de la Union lo ampara y protege contra los efectos de la ley. De la misma manera, tratándose de los actos de las autoridades no declara más, sino que ellos son atentatorios en el caso presente, en virtud de las mismas consideraciones.

cia no puede ocuparse más que de ellos. Así es que la Federacion, el Estado, el Municipio y otras corporaciones políticas de ese género, no pueden usar de este recurso. Se funda esta excepcion en el motivo capital de que el amparo ha sido de preferencia instituido para proteger los derechos del hombre, derechos cuyo goce no tienen, sin duda, esas corporaciones. Tienen, es cierto, derechos civiles, tienen propiedades, por ejemplo, celebran contratos que les producen derechos y obligaciones, y si éstos se vulneran, tienen, para hacerlos respetar, los otros recursos que les da el derecho constitucional, el administrativo y el civil. Así, si un Estado promueve una controversia judicial con otro, de ella, en la forma que corresponde, conocerá la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia;¹ así, si á un Ayuntamiento se exige que cumpla un contrato, ocurrirá el acreedor ante la autoridad competente señalada por la ley, etc. La fundamental no ha creído que á esas corporaciones más ó menos poderosas se le deba permitir el recurso de amparo, dado sólo á los individuos para la proteccion de los derechos naturales de que gozan en su condicion de hombres. Inútil es decir que esta cuestion así resuelta entre nosotros, no tiene ni razon de ser en Inglaterra, ni en los Estados Unidos, puesto que á ningun Estado ni Municipio se puede arrestar; sin embargo, en este país no falta caso en que un Estado se haya presentado pidiendo el habeas corpus por uno de sus ciudadanos.²

¿Pero están en igual condicion otras personas jurídicas que no son tambien más que creacion de la ley? ¿Una compañía de comercio, por ejemplo, no podría interponer el recurso de amparo? Por una razon contraria á la que lo niega á las entidades políticas y administrativas, se debe resolver afirmativamente esa cuestion. Esas compañías, esas personas morales pueden ser juzgadas como cualquier individuo, y sus propiedades están bajo la proteccion de la ley cons-

¹ Art. 98 de la Constitución.

² Ex parte Virginia.—Otto's reports.—Vol. 10, pág. 339.

Pero aunque decimos que el amparo protege al quejoso contra los efectos de la ley, estos efectos han de ser actuales y prácticos y limitarse á ellos la sentencia. "Luego no puede el amparo ni derogar leyes para todos aquellos á quienes comprenden ni dispensar su observancia á ciertos individuos solamente, ni eximir de su obediencia á una sola persona por todos los actos futuros en que hayan de aplicársele, porque todo eso sería hacer la *declaracion* general prohibida: luego no puede el amparo extenderse á cuantos actos sean semejantes, idénticos al reclamado, puesto que se ha de limitar *al especial sobre que verse el proceso*: luego para no obedecer en caso alguno la ley inconstitucional, es preciso intentar y pedir tantos amparos cuan-

titucional, proteccion que necesitan contra los actos arbitrarios de las autoridades, lo mismo que cualquier individuo. Innumerables ejecutorias se registran en los anales de nuestros tribunales que conceden el amparo á esas compañías.

Las autoridades en su carácter de tales, tampoco pueden apelar al recurso de amparo, porque ellas con ese carácter no gozan de los derechos del hombre, porque la entidad moral que se llama autoridad no tiene garantías individuales. Existen tambien varias ejecutorias que han definido este punto.¹ Debe, sin embargo, en esta materia no olvidarse una consideracion importante: puede bien ser acusada una autoridad y juzgada sin las fórmulas legales. Un gobernador, en su calidad de tal, es enjuiciable por el Gran Jurado: si este viola alguna garantía de ese gobernador, de ese acusado, como tal violacion trasciende al individuo particular, de seguro que procede el amparo. En varios casos se ha resuelto así ese punto, diciéndose, en uno de ellos en que se trataba de un amparo pedido por el Presidente de un Tribunal superior contra el veredicto de la Legislatura elegida en jurado, esto..... "no puede ponerse en duda..... que el Presidente del Tribunal superior de Puebla es un individuo, es un hombre que habita en el suelo mexicano, y que por lo mismo tiene indisputable derecho al goce de todas y de cada una de las garantías que la Constitución otorga á los habitantes de la República Mexicana."² Esta razon es decisiva para no excluir del goce del amparo á la misma autoridad, siempre que se violen sus garantías individuales como particular.—Vallarta, *El juicio de amparo y el writ of Habeas Corpus*, páginas 107 á 113.

¹ Ejecutoria de 15 de Mayo de 1873.

² Ejecutoria de 23 de Agosto de 1878 en el amparo pedido por el C. Leon Guzman, contra el veredicto de la Legislatura de Puebla.

tos sean los actos en que ella trate de aplicarse en perjuicio de una persona. La razon, la ley, la jurisprudencia y la doctrina, aceptan de consuno esas consecuencias, y las consagran con el respeto supremo que merezcan los principios fundamentales."¹

El juicio de amparo se interpone ante el Juez de Distrito que sea competente conforme á la ley; pero deseosa ésta de que el remedio del amparo sea pronto y eficaz, dispone que en los lugares en donde no haya jueces de Distrito, los jueces letrados de los Estados podrán practicar las diligencias urgentes, dando cuenta de ellas inmediatamente al juez respectivo de Distrito, y bajo su direccion continuar el juicio hasta ponerlo en estado de sentencia. Aun los mismos jueces de paz ó alcaldes pueden conocer del amparo, cuando se trate de ejecucion de pena de muerte, destierro ó alguna de las expresamente prohibidas en la Constitución.

Hemos dicho que el amparo procede contra *toda* autoridad ó *toda* ley que viole las garantías individuales, contra toda ley ó acto de autoridad federal que vulnere ó restrinja la soberanía de los Estados, ó contra leyes ó actos de autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal. Debe recordarse aquí lo que en otra parte hemos expuesto: que el amparo no procede contra actos de los particulares, actos que tienen su correctivo en la ley civil ó en la ley penal. Pero sí procede en su caso contra los jueces federales, ya sean los jueces de Distrito, ya los magistrados de Circuito. Por razones que vamos á exponer quedan exceptuados de esta regla los actos de la Suprema Corte de Justicia, funcionando en tribunal pleno ó en salas; y no se admite el recurso en negocios de amparo.

Que el recurso de que se trata no cabe contra el juicio de amparo, es evidente, "porque si bien el artículo 101 constitucional no consagra literalmente esta excepcion, es preciso admitirla, puesto que de lo contrario, ese texto se pondria en pugna con los fines que se propuso el legislador constituyente, llegando hasta

¹ Vallarta. Cuestiones Constitucionales. Tomo IV, pág. 468.

el absurdo, toda vez que si un amparo cupiera dentro de otro amparo sin límite alguno, iríamos á parar en su progresion infinita, á que la ley fundamental estableció el amparo, no para proteger los derechos del hombre y mantener inviolable la constitucion, sino para negar la administracion de justicia, haciendo imposible una ejecutoria que resolviera las cuestiones constitucionales."¹

Tampoco cabe contra los actos de la Suprema Corte, funcionando ya en tribunal pleno ó ya en Salas, "en razon de que correspondiendo á aquellas revisar las sentencias de los jueces de Distrito, para confirmarlas, revocarlas ó modificarlas, llegaria, cuando se tratara de sus propios actos reclamados, á revisar á su vez la calificacion y resolucion que sobre ellos hubiera recaido en los juzgados de Distrito, privados de esa manera de la libertad necesaria para semejantes actos, y vendria la Corte á ser en realidad juez y parte en un mismo negocio, lo que repugna á los principios más elementales del derecho."

"Lo expuesto funda inconcusamente que sobre la Corte no hay, segun el Código fundamental, otro tribunal que revea sus resoluciones, pues ella es el supremo y final intérprete de la Constitucion, y su palabra es la última palabra que pueda pronunciarse en materias constitucionales, siendo de notar que el mero silencio de esa suprema ley, al no establecer otro tribunal que revise los actos de la Corte en caso alguno, constituye el argumento más poderoso de interpretacion para afirmar que ninguno de los actos de la Corte está sujeto á la revision del amparo, porque como dice muy bien Story,² "si esos actos fueran revisables sólo lo serian de la manera determinada en la Constitucion, y ésta no ha establecido tal modo de revision. El Congreso tiene plenas facultades para arreglar el ejercicio de las atribuciones de la Corte en casos de apelacion de los tribunales inferiores . . . ;

¹ Ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de 29 de Setiembre de 1879 en el amparo Medrano.

² Story Com. on Const. núm. 377.

"pero no está indicada siquiera la manera en que algun tribunal supremo pudiera rever lo que la Suprema Corte ha decidido."¹

Lógicas consecuencias del carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene al pronunciar la palabra definitiva en los juicios de amparo, son: primera, su amplio poder de interpretacion, y segunda, la irresponsabilidad de los magistrados en el mero ejercicio de ese poder.

Hemos dicho que la única, pero grande diferencia que existe entre la Suprema Corte y los demas tribunales de Justicia, es que aquella tiene, en materia de juicios de amparo, la facultad de juzgar *de las leyes* para examinar si son ó nó constitucionales, y éstos la obligacion de juzgar *conforme á las leyes*, una y otros al pronunciar su sentencia en el caso particular que les está cometido.

Este poder de interpretacion no es exclusivo de la Suprema Corte de Justicia: lo ejerce el poder Legislativo al expedir sus leyes orgánicas, dando en ellas vida al espíritu constitucional; lo pone en accion tambien el poder Ejecutivo, ora al hacer observaciones á los proyectos de ley, ora al expedir los reglamentos para la más exacta observancia de las leyes. Pero la Suprema Corte es la única autoridad que juzga en ese terreno de la accion de los otros dos poderes, y anula parcialmente sus actos, si no los halla conformes á la Constitucion, mientras que los suyos—los de la Suprema Corte—no son revisables ni enjuiciables. Por esto se dice que la Suprema Corte de Justicia es el *final* intérprete de la Constitucion.

Y hemos dicho que de este carácter de la Suprema Corte de Justicia se deriva necesariamente la irresponsabilidad de los magistrados, porque "si se adopta una opinion diferente en el caso, basta reflexionar un instante en las consecuencias para encontrar más de un argumento *ad absurdum* que nos haga retroceder. Supongamos, en efecto, que se exige la responsabilidad á

¹ Ejecutoria de 29 de Setiembre de 1879.

unos magistrados de la Suprema Corte, porque violaron la Constitución (según sus acusadores) al interpretarla de cierta manera, y supongamos además que, para sentenciarlos como responsables, se declara errada esa interpretación, contraria al texto ó al espíritu de la ley fundamental. ¿Cuál habrá sido la interpretación final de ésta? Será, contra los principios asentados y reconocidos como una de las bases de ella misma, el tribunal de responsabilidad, es decir las dos Cámaras del Congreso. Y si en la sentencia de la Corte se declaró que no debía cumplirse, por inconstitucional, una ley del mismo Congreso, ¿qué imparcialidad tendrá esa corporación para juzgar acerca de su propia ley, de su propio acto? ¿Cómo podrá convenir (aunque fuere cierto) en que efectivamente dicha ley era atentatoria á la Constitución, aceptando una responsabilidad terrible ante la opinión pública? ¿No es más natural presumir que, arrastrada por las mismas influencias políticas, ó de partido, que la hicieran expedir la ley inconstitucional, declare que obró conforme á sus deberes, fallando que los jueces acusados son los infractores de la ley suprema?

“En todo caso el cuerpo Legislativo, al rendir como tribunal la que aparezca interpretación final y concluyente, no podrá ménos de obrar conforme á su naturaleza, movido por consideraciones del órden político, aunque sean las más laudables; y hé aquí entónces malogrado el fin que se buscaba al establecer el juicio de amparo, el de que las controversias sobre la inteligencia de la Constitución sean resueltas en el terreno meramente jurídico, lo mismo que cualquiera otra cuestión del órden judicial.

“Y aun no llegamos tal vez al mayor absurdo. Este consiste en que, una vez declarada por el gran tribunal de responsabilidad la inteligencia que debía tener la Constitución, esa interpretación ya no sería final, ó lo sería en apariencia. La razón es que cualquiera de los interesados podría (al ménos en muchos casos) interponer el recurso de amparo, volviendo á discutirse el punto en los tribunales, y si la alta Corte declaraba co-

mo ántes, la cuestión se llevaría de nuevo al Congreso, y así sucesivamente recorriendo un círculo vicioso. Posible sería semejante resultado, supuesto que el amparo tiene cabida por cualquier acto de una autoridad, incluso el Congreso.....

“De estas consideraciones infiero que los magistrados de la Suprema Corte no son responsables, ante ningún tribunal, por la inteligencia que dieron á la Constitución al sentenciar los juicios de amparo; mas sí lo son, por supuesto, de toda especie de corrupción que influyere en sus fallos.....

“Dije ántes que Story no trataba directamente la cuestión de si son revisables, con motivo de *impeachment*, las interpretaciones á que me contraigo. Esto es lo cierto; pero, á más de que las doctrinas de ese comentador americano, resuelven el punto, él mismo lo toca y resuelve de un modo incidental por la negativa. Con efecto, al preguntarse qué remedio tendrá una mala inteligencia que constituya usurpación federal á los Estados, especifica los que tiene semejante error cuando lo ha cometido el Congreso, cuando ha incurrido en él el Presidente, y, por último, el poder Judicial de la Federación. Hablando de éste, dice: “Si la usurpación fuere cometida por el poder Judicial, y proviniese de motivos torpes [*corrupt motives*], la facultad de *impeachment* removerá á los delincuentes.” Ahí se ve que el remedio del juicio político (equivalente al nuestro de responsabilidad) sólo tiene lugar cuando los jueces expositores de la Constitución han obrado por motivos torpes, que por sí solos constituyen un delito. Su interpretación no lo es, ni puede suponerse tal, aun cuando se creyese errada, ó, más bien, no hay derecho de abrigar esa creencia para los efectos prácticos. Con mayor claridad se verá esto leyendo al ménos los dos párrafos 393 y 394 de la obra lata de Story; pues al hablar de los remedios que tienen las interpretaciones usurpadoras del legislador y el Ejecutivo federales, no añade la condición de que hayan obrado por un motivo torpe, como hemos visto que la pone para que tenga lugar el *impeachment* cuando la interpretación es del poder Judicial, ó sea de la Suprema Corte, última expresión de ese poder.

“Contra la aplicacion de semejante doctrina á nuestra República, no vale decir que la Constitucion, en su artículo 103, establece que los magistrados de la Suprema Corte son responsables por los delitos (ó sea todos los delitos), faltas y omisiones que cometieren en el ejercicio de su encargo; porque la dificultad consiste sólo en definir tales delitos, y allí no se declara que lo sea una interpretacion de la Corte que otra autoridad juzgue contraria á la Constitucion”¹

Despues de estas claras explicaciones del Sr. Mariscal, vamos á ocuparnos del resultado práctico del juicio de amparo. A este efecto nada harémos mejor que copiar los siguientes párrafos del “Tratado de los derechos del hombre” del Señor Lozano que condensan con igual claridad la doctrina.

Dicen así:

“*De los efectos de la sentencia.* Estos se limitan á la persona ó personas que hubieren litigado en el juicio. Si la sentencia niega el amparo solicitado, esto no impide que otro ú otros que están en un caso idéntico lo soliciten; si por el contrario la sentencia lo otorga, sólo aprovecha á los que litigaron; los demas aunque se encuentren en un caso perfectamente igual, no pueden alegar como ejecutoria el fallo pronunciado para resistir el cumplimiento de la ley ó acto que lo motivó. Esta limitacion es una consecuencia precisa del principio de que hablamos en el número anterior, y en general del principio jurídico que enseña, que las sentencias sólo forman la ley entre las partes que litigan.

“*En qué consisten los efectos prácticos de la sentencia.* “El efecto de una sentencia que concede amparo es: que se restituyan las cosas al estado que guardaban ántes de violarse la Constitucion.” Esta declaracion de la ley orgánica es altamente importante, no sólo porque determina de una manera precisa los efectos del amparo, sino porque sirve de regla para apreciar en

¹ Mariscal. Algunas reflexiones sobre el juicio de amparo. Páginas 23, 24 y 25.

qué casos, aun habiendo violacion de garantías, es improcedente el amparo por ser imposible el efecto de la sentencia que lo conceda.

“*De los efectos jurídicos de la sentencia.* El fallo de la Suprema Corte en un juicio de amparo causa ejecutoria; y como quiera que toda sentencia que adquiere este carácter establece una verdad en el orden jurídico, se pregunta, ¿cuál es la verdad que la cosa juzgada establece en esta clase de juicios? No es más que una, á saber, que en el caso del debate, la ley ó el acto reclamados violaron una garantía individual del quejoso, invadieron la esfera de la autoridad federal, ó vulneraron ó restringieron la soberanía de uno de los Estados de la Federacion. Esta verdad de la cosa juzgada se hace incontrovertible en cualquiera otro juicio; no puede someterse á un nuevo debate cualquiera que sea su forma, ni alguna autoridad puede pronunciar un fallo en contradiccion con ella, porque tales y de tal naturaleza son los efectos jurídicos de la cosa juzgada: *res judicata pro veritate habetur*. Pero extender á otra esfera los efectos de la ejecutoria es incidir en graves errores de muy trascendentales consecuencias.”¹

De lo expuesto se deduce que cuando expresamente se desiste de su queja la parte agraviada, ó cuando fallece sin que los efectos del agravio pasen á sus herederos; cuando cesan los efectos de la ley ó acto reclamados, restituyéndose las cosas al estado que tenían ántes de la violacion; cuando el acto está irremediamente consumado, ó cuando expresamente se consiente por el interesado, no hay razon legal para el juicio, y debe pronunciarse en él auto de sobreseimiento.

Pero aunque los tribunales federales no tienen la facultad de juzgar de oficio de los actos de las autoridades que al violar una garantía cometan un delito previsto en la ley penal, la justicia exige que en los casos de sobreseimiento queden expeditos los derechos de los interesados para hacer efectiva la respon-

¹ Lozano. Derechos del hombre. Páginas 485 y 486.

sabilidad de las autoridades ejecutoras del acto; y en los de sentencia, además de esos derechos, que la Corte consigne á la autoridad responsable al juez federal ó local que deba juzgar del delito, para que proceda conforme á las leyes.

Nuestras leyes orgánicas sobre el recurso de amparo han propendido á interpretar debidamente esta benéfica institucion constitucional; y persuadidas de que ella trata de restituir al hombre en el goce de sus derechos naturales, han facultado á los jueces para que miéntras pronuncian su sentencia, puedan suspender provisionalmente el acto reclamado, ya provenga de una ley ó de un procedimiento dictado por alguna autoridad. Es obligatorio para el juez decretar la suspension en los casos de ejecucion de la pena de muerte, destierro ó alguna de las expresamente prohibidas por la Constitucion; en los demas casos se le prescriben por la ley ciertas reglas que hasta cierto punto quedan á la apreciacion de su criterio particular, y de aquí que el auto en que se concede ó niega la suspension sea revisable por la Suprema Corte de Justicia, á solicitud del quejoso ó del promotor fiscal, que es parte en estos juicios, representando los intereses de la sociedad.

En efecto, puede negarse el amparo en la sentencia definitiva, y habria peligro de que los intereses de la sociedad quedaran burlados si se concediera la suspension, siquiera fuese provisionalmente. Esta misma razon determina la necesidad de que, cuando el amparo se pida por violacion de la garantía de la libertad personal, el preso ó detenido quede á disposicion del juez que conoce del amparo, y que cuando la suspension se pida contra el pago de impuestos, multas y otras exacciones de dinero, se decrete el depósito en la misma oficina recaudadora, de la cantidad de que se trate, miéntras se resuelve sobre el amparo.

Es una garantía para las partes que litigan en un juicio, que la sentencia se refiera solamente á lo *alegado* y *probado* en ese juicio; pero en los de amparo, la ley ha querido que se suplan el error ó la ignorancia de la parte agraviada, otorgando la protec-

cion por la garantía que aparezca violada, segun las constancias del proceso, aunque no se haya mencionado en la demanda. Hablando de este equitativo principio dice el Sr. Lic. Fernando Vega: "El juicio de amparo es un juicio de buena fe, franco, claro, como la luz solar. El formulismo, el laberinto de las cuestiones de sustanciacion, y en general ese rigorismo en la forma, que tanto caracteriza nuestra jurisprudencia civil, es un elemento espurio en nuestra institucion. Su objeto no puede ser más noble; proteger al hombre contra los excesos del poder, salvar su vida, su hogar y sus bienes. Debe, pues, hacer sentir su eficacia y su vigor, allí en donde son violados esos dones de la naturaleza y en el instante mismo en que son violados.

"El error en la exposicion jurídica, la ignorancia que revelan los términos en que el peticionario denuncia un hecho bajo su aspecto constitucional, no producirán en el juicio de amparo ningun resultado trascendental. El Juez federal, posesionado de todos los elementos que resulten del juicio, asegurado de sus motivos más fundamentales, declarará la violacion allí donde aparezca, donde quiera que brote espontáneamente, por más que haya escapado á nuestra prevision.

"Muy justa indicacion de la ley. El amparo no puede consagrar un atentado notorio, solamente por la inexactitud de un vano formulismo. Si el atentado es tangible, la peticion del quejoso servirá de una indicacion, de un camino, de una huella, pero la justicia federal la seguirá en todos sus reductos, en todos sus detalles hasta herir el acto reclamado en el fondo de su ser.

"Las violaciones que escapen de nuestra inteligencia y logren salvar tambien el poder de penetracion de nuestros jueces, quedan consumadas sin esperanza de una inmediata restitution. Fallado un juicio de amparo, no puede intentarse una vez más, ni aun evocando aquellas violaciones que habian burlado la prevision humana.

"Esto sólo basta, para que los Jueces y los Magistrados que forman el primer tribunal del país, pongan en ejercicio todo el

poder de su inteligencia y toda su actividad, para descubrir anhelantes todas y cada una de las formas que pueda revestir un atentado, en el momento de acusarse de inconstitucional.”¹

Hemos concluido, siquiera sea, á grandes rasgos, nuestro estudio filosófico, sobre esa institucion peculiar de México, sobre ese escudo real y efectivo de los derechos naturales del hombre, sobre esa invencion, en suma, que sirviendo de garantía, aun á simples intereses privados que se vinculan en nuestra forma de gobierno, se llama con el nombre adecuado de *juicio de amparo*. Y si no olvidamos que éste fija los principios constitucionales y arregla, por medio de la jurisprudencia creada por las ejecutorias, la conducta de los ciudadanos, y es la medida de una buena administracion, por parte de las autoridades, tendrémolos como una regla importante, que las decisiones de la Suprema Corte de Justicia fijan el derecho público mexicano. En otros términos, que los derechos del hombre y el equilibrio político, penden entre nosotros, no del espíritu de partido, sino de un acto augusto de la justicia de la Union.

¹ “La Nueva ley de amparo de garantías individuales.” Páginas 222 y 223.



LECCION XXVIII.

DEL JUICIO POLÍTICO.

TÍTULO IV.

DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

ARTÍCULO 103.

Los Diputados al Congreso de la Union, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infraccion de la Constitucion y leyes federales. Lo es tambien el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traicion á la patria, violacion expresa de la Constitucion, ataque á la libertad electoral y delitos graves del órden comun.

Reformado y adicionado este artículo en 6 de Noviembre de 1874, quedó redactado así:

Los Senadores, los Diputados, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes

poder de su inteligencia y toda su actividad, para descubrir anhelantes todas y cada una de las formas que pueda revestir un atentado, en el momento de acusarse de inconstitucional.”¹

Hemos concluido, siquiera sea, á grandes rasgos, nuestro estudio filosófico, sobre esa institucion peculiar de México, sobre ese escudo real y efectivo de los derechos naturales del hombre, sobre esa invencion, en suma, que sirviendo de garantía, aun á simples intereses privados que se vinculan en nuestra forma de gobierno, se llama con el nombre adecuado de *juicio de amparo*. Y si no olvidamos que éste fija los principios constitucionales y arregla, por medio de la jurisprudencia creada por las ejecutorias, la conducta de los ciudadanos, y es la medida de una buena administracion, por parte de las autoridades, tendrémolos como una regla importante, que las decisiones de la Suprema Corte de Justicia fijan el derecho público mexicano. En otros términos, que los derechos del hombre y el equilibrio político, penden entre nosotros, no del espíritu de partido, sino de un acto augusto de la justicia de la Union.

¹ “La Nueva ley de amparo de garantías individuales.” Páginas 222 y 223.



LECCION XXVIII.

DEL JUICIO POLÍTICO.

TÍTULO IV.

DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

ARTÍCULO 103.

Los Diputados al Congreso de la Union, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infraccion de la Constitucion y leyes federales. Lo es tambien el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traicion á la patria, violacion expresa de la Constitucion, ataque á la libertad electoral y delitos graves del órden comun.

Reformado y adicionado este artículo en 6 de Noviembre de 1874, quedó redactado así:

Los Senadores, los Diputados, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes

que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición á la patria, violación expresa de la Constitución, ataque á la libertad electoral y delitos graves del orden común.

No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas ú omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo ó comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme á la ley se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucede con respecto á los delitos comunes que cometan durante el desempeño del mismo empleo, cargo ó comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto á ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo á lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución.

Repetidas veces hemos dicho en el curso de esta obra, que el carácter de nuestra Constitución es el de señalar expresamente las facultades de los funcionarios públicos, ó sea el de un sistema de limitaciones y de responsabilidades en el ejercicio del poder; y hemos visto también cuán empeñosamente cuida nuestro Código fundamental de hacer efectiva la igualdad de los hombres en presencia de la ley.

De ninguna manera, pues, ha de tratar la Constitución de establecer en favor de los altos funcionarios un *fuero*, en el sentido en que esta palabra significa *privilegio*.

Algunos autores han creído que el artículo 103 que tenemos á la vista establece un verdadero fuero para asegurar la independencia de los funcionarios en el desempeño de sus atribuciones. La misma Constitución emplea la frase *fuero constitucional*, pero estas palabras tienen una significación especial de que hablaremos más adelante.

Lo que el artículo establece es precisamente la responsabilidad de los funcionarios; lo que fija es el principio político de nuestras instituciones, mediante el cual se garantizan las libertades públicas; lo que hace es preceptuar que se instruya el juicio de esa responsabilidad, que es, como dice un respetable

autor,¹ una importante sanción personal, por cuya eficacia se asegura la observancia de los deberes oficiales, como si fuese la clave que mantiene en su puesto el arco en que descansa el edificio constitucional.

No quiere la Constitución que los altos funcionarios gocen de inmunidad alguna que en su conducta privada rompa la igualdad de los hombres, y por eso declara que son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo. No los escuda el prestigio de su posición: si cometen un delito cualquiera, comparecen *como reos* ante los tribunales y son reos como el más oscuro y humilde habitante de la República.

Y en cuanto á sus actos públicos, los que precisamente se refieren al desempeño de sus funciones, la ley fundamental previene que son responsables, no solamente por los delitos y faltas, sino también por las omisiones en que incurran en el ejercicio de su encargo. En efecto, entre las atribuciones que la ley señala, hay algunas que son meramente facultativas; pero las más tienen el carácter de deberes: á veces una omisión en el cumplimiento de esos deberes, aunque no amerite un delito ó una falta, puede causar un positivo perjuicio á la Nación ó privarla de un importante bien.

Cuando la responsabilidad se presenta bajo el aspecto de que hablamos en el párrafo anterior, recibe comunmente el nombre de *juicio político*. Este nombre de *juicio* es impropio ó poco exacto; porque el poder de hacer efectiva la responsabilidad cesa inmediatamente con la declaración, mientras que los tribunales están siempre expeditos para administrar justicia, y porque el objeto principal del procedimiento no es el de castigar al culpable, sino el de quitarle el poder ó suspenderlo en él: es el correctivo natural y necesario que tiene el error del pueblo en el sufragio, cuando deposita su confianza en personas que no corresponden á ella.

Ahora bien, estas disposiciones comprenden de una manera

¹ Pomeroy. Constitutional Law.

general á los Senadores, Diputados y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, y son ménos amplias tratándose de los gobernadores de los Estados y del Presidente de la República. Vamos á investigar el fundamento de esta diferencia.

La Constitución impone á los gobernadores de los Estados (artículo 114) la obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales: son, pues, agentes de la Federación en las dos importantes funciones expresadas. Si en el desempeño de ellas faltan á su deber, siguiendo nuestros principios constitucionales, deben ser responsables por sus actos. Y puesto que la primera, la suprema ley de la tierra, es la Constitución, es claro que están obligados á cumplir y hacer cumplir esa misma Constitución y las leyes federales.

Se ha dicho por algunos de nuestros autores de derecho constitucional que si la Legislatura de un Estado expide una ley, contrariando los preceptos de la Constitución, los Diputados de aquel Cuerpo Legislativo no son responsables de sus actos ante el jurado nacional; pero que lo es el Gobernador de esa entidad federativa por ejecutar la ley. Admitir llanamente esta teoría equivaldría á colocar á los gobernadores en la dura alternativa de ser responsables ante el poder de exigir esa responsabilidad en el Estado, si no ejecutaban la ley, ó de ser juzgados por el gran jurado nacional, si la ejecutaban. La verdad es que, en nuestro concepto, sólo puede exigírseles la responsabilidad por las Cámaras del Congreso general en sus actos como agentes de la Federación, en actos propios en que violen ó infrinjan la Constitución y leyes federales.

Para evitar el caso de que hablan los autores á que nos hemos referido, tienen los gobernadores de los Estados la facultad de hacer observaciones á los proyectos de ley, y si á pesar de las razones que expongan, se expide la ley, el Gobernador debe ejecutarla y ocurrir en el acto al Senado, en el caso de que surja una cuestión política entre él y la Legislatura (fracción VI, inciso B del artículo 72 reformado). Esto que decimos no es más que el desarrollo de los principios de la división de poderes,

de la naturaleza de éstos, y del deber que tienen los Estados de adoptar para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular (artículo 109).

Si examinamos ahora la responsabilidad en que incurre el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, en el doble aspecto de sus actos privados y de sus actos públicos, veremos que en el primer caso sólo puede ser acusado por delitos graves del orden comun.

Nuestro Código Penal vigente no distingue los delitos en *graves* y *no graves*: sino en *delitos* propiamente dichos y *faltas* cuyo castigo se encomienda á los tribunales, á excepcion de aquellas faltas que castigan los bandos de policía. Cuando se expidió la Constitución, el derecho penal vigente entonces, clasificaba los delitos en *más ó ménos graves*, segun las circunstancias.

Esto supuesto, podemos decir que el Presidente de la República no puede ser acusado si se trata de faltas; pero que puede serlo en todos los actos considerados como delitos, pues que precisamente es circunstancia agravante en éstos, hallarse el delincuente sirviendo algun empleo ó cargo público al cometer el delito.¹

Eximir al Presidente de la responsabilidad de las faltas es, hasta cierto punto, un tributo de respeto al primer Magistrado de la Nación, que cede en decoro de ésta. Además, en la alternativa de que se queden impunes esas faltas, ó de que enemigos políticos estén arrastrando con frecuencia al Jefe del Estado ante el jurado nacional, la conveniencia pública impone el deber de escoger el primer extremo, pues es más fácil imputar á cualquiera individuo una falta, que imputarle un delito: para lo primero, no escasearian instrumentos á la calumnia; para lo segundo, difícilmente se hallarian. Si se dejase abierta la puerta de la acusacion para las faltas, ¡cuán fácilmente se expondría al país á terribles agitaciones de partido!

En cuanto á la responsabilidad oficial, si á primera vista pa-

¹ Código Penal. Artículo 44, fracción 6ª De las circunstancias agravantes.



rece que son muy limitados los casos en que pueda exigirse al Presidente, en realidad veremos que no se establece en su favor excepcion alguna. En efecto, si los actos del Presidente, como los de cualquiera otra autoridad de la Federacion, violan alguna garantía individual ó invaden la soberanía de los Estados, ya sabemos que esos actos pueden anularse por medio del juicio de amparo.

Si en cualquiera otro caso que no sea el expresado, violan alguna ley, ó más todavía, infringen algun precepto constitucional, estos actos no deben ser obedecidos, si no están autorizados por el Secretario del Despacho á quien corresponda. No es pues, posible, en este caso, el delito oficial; pero si la órden está autorizada, el único responsable, el único que debe serlo, segun en otra parte expusimos, es el Ministro respectivo, y éste es enjuiciable por toda clase de delitos, faltas y omisiones, durante el desempeño de su encargo. Se exceptúan de esta regla los casos de delitos de traicion á la patria, violacion expresa de la Constitucion y ataque á la libertad electoral, tanto por la gravedad de ellos, como porque en ese caso, el Ministro que autorice los actos no será más que un cómplice, siendo el Presidente el reo principal. Esta excepcion es, además, una garantía que se busca en favor de la independenciam y soberanía de la Nacion.

La última parte del artículo establece otra excepcion, que por cierto no se refiere á la primera parte, sino que debiera ser un artículo distinto, colocado despues del 104 ó de alguno de los posteriores de este título. No lo explicamos ahora por no anticipar ideas que pertenecen al procedimiento y al objeto de éste; pero el estudio que vamos á continuar haciendo demostrará, sin necesidad de más, la conveniencia y la justicia, digamos así, del precepto á que nos referimos. Dirémos solamente, por via de aclaracion, que, siendo facultad de las Cámaras conceder licencias á sus respectivos miembros para que acepten alguna

comision ó empleo de nombramiento del Ejecutivo, puede darse, y se da con frecuencia, el caso de que habla la última parte del artículo 103.

ARTÍCULO 104.

Si el delito fuere comun, el Congreso erigido en gran jurado, declarará, á mayoría absoluta de votos, si há ó no lugar á proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar á ningun procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado quedará, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto á la accion de los tribunales comunes.

IDEM REFORMADO EN 6 DE NOVIEMBRE DE 1874.

Si el delito fuere comun, la Cámara de representantes, erigida en gran jurado, declarará, á mayoría absoluta de votos, si há ó no lugar á proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar á ningun procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto á la accion de los tribunales comunes.

Si los altos funcionarios de la Federacion no gozan de inmunidad por los delitos comunes que cometen, pareceria natural que cuando uno de ellos se encontrare en ese caso, el juez competente podria desde luego proceder en su contra, como procede contra cualquier ciudadano acusado de un delito. Léjos de ser así, el artículo 1,043 del Código penal decreta la destitucion del empleo, y el pago de una multa contra todo juez ó Magistrado que por causa de delitos comunes proceda contra los funcionarios de que habla el artículo anterior, sin que preceda la declaracion afirmativa á que se refiere el presente artículo.

¿Quiere esto decir que á pesar de la declaracion constitucional de que no hay fueros, y de que en México todos los hombres son responsables por los delitos privados y oficiales que cometen, existe sin embargo un privilegio en favor de los altos funcionarios? Privilegio que seria tanto más positivo, cuanto que teniendo la Cámara de diputados la facultad de hacer la decla-

ración de haber lugar á que se forme el proceso, el espíritu de compañerismo y la causa común de los partidos darían siempre una patente de impunidad á los acusados.

No negamos la posibilidad, aunque remota, de que el espíritu de corporación fuese de tal manera acentuado, que dejase indemne un delito, ni ménos cuando éste provocara la indignación pública; pero el principio establecido en el artículo, de ninguna manera consagra un privilegio personal en favor de los altos funcionarios de que hablamos. Y en cuanto al espíritu de partido, ménos peligro para la Nación habrá en que el acusado permanezca en un puesto público, que en que una minoría derrotada pudiese, movida por el despecho ó la ambición, acusar de delitos comunes á tantos miembros de la mayoría, poniéndolos *sub judice*, cuantos bastasen á convertir la minoría en mayoría, falseando el voto popular y efectuando una verdadera revolución por medio de la intriga y la calumnia. Sería muy peligroso para el orden público y para las instituciones, que los jueces aprisionaran y encausaran al Presidente de la República, á los diputados, senadores y magistrados de la Corte, como tendrían por deber que hacerlo, en vista de una simple acusación, produciendo el enjuiciamiento el efecto que hemos dicho, y acaso hasta el de dejar acéfala la Presidencia de la República ó sin *quorum* los cuerpos legislativos y el judicial. Motivos, pues, de grande importancia política determinan este procedimiento, á que se ha dado el nombre de *fuero constitucional*; y el Reglamento del Congreso y el del gran Jurado Nacional (29 de Octubre de 1840), determinan el siguiente procedimiento:

Entre las comisiones permanentes de las Cámaras hay una llamada Sección del Gran Jurado. A ella pasa desde luego la acusación presentada; practica cuantas diligencias estima necesarias, oyendo al interesado, y presenta su dictámen á la Cámara respectiva, concluyendo en el caso que nos ocupa, con la proposición de haber ó nó lugar á formación de causa.

La decisión del jurado no versa, pues, sobre si hay ó nó cul-

pabilidad en el acusado, porque esta declaración es de su naturaleza, judicial, sino que examina los motivos de la acusación, viéndolos no solamente bajo el punto de vista jurídico, sino también, y muy principalmente, en el aspecto meramente político que pueda presentar la cuestión; pero debiendo tener siempre en vista la justicia, pues que si no se trata de una intriga política, sino real y positivamente de la comisión de un delito de orden común, y nada más, el Gran Jurado será inflexible y severo, para entregar al reo en manos del juez común, á fin de que conozca del delito, lo califique y condene ó absuelva al acusado, sin otra consideración que la que surge de la estricta aplicación de las leyes.

“El artículo constitucional dice que, habiendo declarado la Cámara de representantes que há lugar á proceder, el acusado queda, por ese mismo hecho, separado de su empleo; pero esa separación no puede reputarse definitiva, ella depende naturalmente del éxito del proceso, y en realidad es una simple suspensión. De otra manera pudiera resultar que, absuelto el funcionario acusado, sufriera sin embargo una pena, y de grande importancia, sin delito alguno por el cual le fuera impuesta.”¹

El artículo dice también que en caso de que la declaración del jurado sea negativa, no habrá lugar á ningún procedimiento ulterior. Si no fuera así, la intriga política y la calumnia no cesarían de obrar, pudiendo darse el caso de sorprender á la Cámara en momentos en que fuese muy reducido el número de sus miembros, y esto, cuando para la declaración no se exige más que simple mayoría absoluta de votos. Ni tampoco se podrá proceder contra el acusado después de que espere su período de funciones, pues aunque entónces no obran las razones expuestas, nadie puede poner en duda que la declaración negativa del jurado es en todos casos justificada y definitiva.

¹ Compendio de los derechos y obligaciones del hombre y del ciudadano, por Pablo Macedo y Emilio Pardo (jr.), página 355.

ARTÍCULO 105.

De los delitos oficiales conocerán: el Congreso, como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar á mayoría absoluta de votos, si el acusado es ó no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto á disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta en tribunal pleno y erigido en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá á aplicar á mayoría absoluta de votos la pena que la ley designe.

IDEM REFORMADO EN 6 DE NOVIEMBRE DE 1874.

De los delitos oficiales conocerán: la Cámara de diputados como jurado de acusación, y la de senadores como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar á mayoría absoluta de votos, si el acusado es ó no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto á disposición de la Cámara de Senadores. Esta, erigida en jurado de sentencia y con audiencia del reo y del acusador, si lo hubiere, procederá á aplicar á mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

La aplicación de las penas, propiamente tales, dice el artículo 21 constitucional, es exclusiva de la autoridad judicial; y el artículo 50 establece como una garantía política que nunca se podrán reunir dos ó más poderes en una persona ó corporación. En vista de estos terminantes preceptos, algunos autores han encontrado cierta contradicción en el artículo que ahora examinamos, creyendo que el Congreso asume en este caso un carácter de verdadero poder judicial.

No hallamos nosotros esa antinomia.

La misión del poder judicial es imponer penas *propiamente tales*, y como hemos dicho en una de nuestras lecciones anteriores, hablando del *juicio político*, "este nombre es impropio ó poco exacto; porque el poder de hacer efectiva la responsabilidad cesa inmediatamente con la declaración; mientras que los

tribunales están siempre expeditos para administrar justicia, y porque el objeto *principal* del procedimiento no es el de castigar al culpable, sino el de quitarle el poder ó suspenderlo en él: es el correctivo natural y necesario que tiene el error del pueblo en el sufragio, cuando deposita su confianza en personas que no corresponden á ella."

En efecto, no es otro el carácter que dan al *juicio político*, en el sistema americano, publicistas justamente reputados.

Tocqueville, ocupándose de esta materia, se expresa en los siguientes términos:¹ "En Europa el juicio político es más bien un acto judicial que una providencia administrativa. Lo contrario se ve en Estados Unidos, y es fácil convencerse de que el juicio político es más bien lo segundo que lo primero..... Si el fin principal del legislador americano hubiese sido realmente armar un cuerpo político de un cuantioso poder judicial, no habría restringido su acción en el círculo de los funcionarios públicos, porque los más peligrosos enemigos del Estado pueden no estar revestidos de ninguna función pública, lo cual es verdad, particularmente en las repúblicas, en las que el favor de los partidos es la primera potestad, y en las que muchas veces es alguien tanto más fuerte, cuanto que no ejerce *legalmente* ningún poder..... El blanco principal del juicio político en los Estados Unidos, es por consiguiente retirar del poder al que hace mal uso de él é impedir que este mismo ciudadano esté revestido de él en lo sucesivo." Y concluye diciendo: "Los americanos, impidiendo á los tribunales *políticos* que pronuncien penas *judiciales*, se han precavido más de las consecuencias de la tiranía *legislativa* que de la simple tiranía."

Y no hay necesidad de buscar esas citas en el extranjero. Entre nosotros, un distinguido juriconsulto, el Sr. Lic. Emilio Pardo (jr), publicó en "El Foro" un estudio con motivo del procedimiento observado contra algunos magistrados de la Suprema Corte de Justicia en el año de 1876. No entrando en el

1 De la Democracia en América. T. 1º cap. VII.

propósito de esta lección el desarrollo de aquel notable escrito,¹ nos limitamos á transcribir las siguientes líneas: "Sólo habrá lugar á la prision por el delito que merezca pena corporal, segun el artículo 18 de la Constitución; luego en el caso del delito oficial, no ha podido la Sección del Gran Jurado decretar la prision formal..... "6^a Nótese que el Reglamento de debates del Congreso, única ley en que puede fundar la Sección del Gran Jurado sus procedimientos, fué expedido ántes de la Constitución de 1857, en que no se habian reconocido los derechos del hombre. Tampoco existia la ley penal de 3 de Noviembre de 1870. En la época de aquel Reglamento se imponia pena corporal á los altos funcionarios que eran reos de delitos oficiales; cosa que no sucede hoy."

No hay, en consecuencia, menoscabo alguno del principio de la division de poderes; y dada la índole del poder legislativo que completa el movimiento electoral, juzgando de la validez ó nulidad de las elecciones, y que tiene además una grande importancia en la política del país, nadie pondrá en duda su competencia para conocer del *juicio político* que en la Federación se sigue solamente contra los altos funcionarios expresados.

La intervencion de las dos Cámaras en el procedimiento es una garantía de imparcialidad, y responde al sistema que ha creado los dos cuerpos colegisladores.

Los delitos, faltas y omisiones por negligencia ó inexactitud en el desempeño de las funciones de los altos dignatarios de la Constitución, se definen y castigan segun la ley de 3 de Noviembre de 1870. Las mismas faltas ú omisiones ligeras tienen marcado su correctivo en el Reglamento de debates de las Cámaras, y en el de la Suprema Corte de Justicia para sus respectivos miembros. El artículo 60 de la ley electoral de 12 de Febrero de 1857 trae algunas disposiciones económicas sobre este asunto.

¹ Puede verse en la colección del "Foro" de 1876 y en la obra de D. Blas Gutiérrez, titulada "Apuntes sobre los fueros, etc.," tomo III páginas 20 y siguientes.

ARTÍCULO 106.

Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.

Teniendo el Presidente la facultad de conceder esta clase de indultos, podria, con la mayor facilidad, hacer ilusorios el objeto y efectos del juicio político, tratándose de personas que fuesen sus adictos ó partidarios, ó tratándose de actos que se hubiesen ejecutado por acuerdo del mismo Presidente. Si por otra parte, los funcionarios tuviesen la esperanza de ser indultados, en caso de delitos oficiales, fácilmente se comprende que no habria freno para la corrupcion y los abusos: de aquí que sabiamente haya puesto nuestra ley fundamental esta limitacion á la facultad del Ejecutivo de conceder indultos.

Así, pues, los reos sentenciados por delitos oficiales no tienen otra esperanza que la de la amnistía. Ésta y la sentencia de responsabilidad, son actos que corresponden exclusivamente á las Cámaras que forman el Congreso general; constituyen una de las funciones políticas de ese cuerpo.

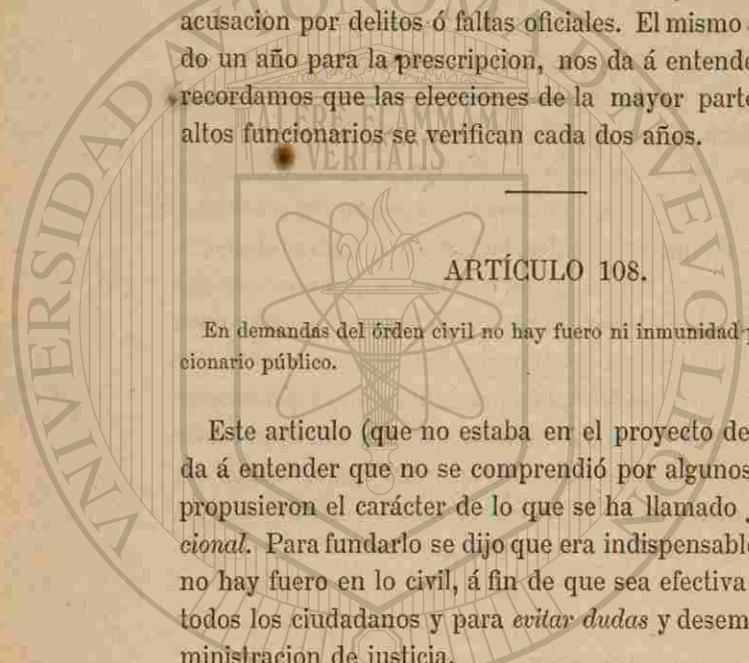
ARTÍCULO 107.

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y un año despues.

Si la accion para exigir la responsabilidad durara indefinidamente ó por un tiempo demasiado largo, los puestos públicos serian una carga tremenda, estando sujeto el funcionario al capricho de todo el que quisiera acusarlo, supuesto que los delitos, faltas ú omisiones producen accion popular,¹ y porque cabe en el derecho de los ciudadanos exigir que los depositarios del poder cumplan con sus deberes.

¹ Artículo 11 de la ley de 3 de Noviembre de 1870.

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 orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningun funcionario público.

Este artículo (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 administración 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.

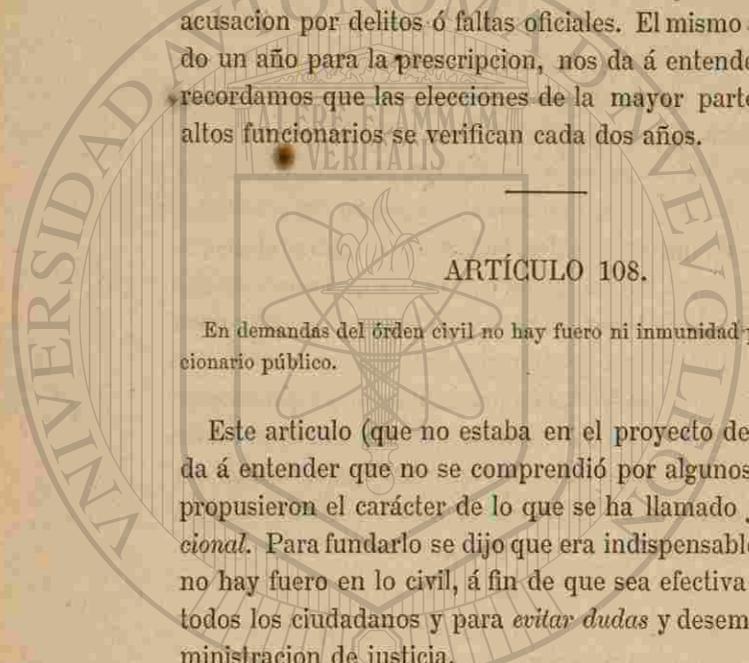
Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular.

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

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 orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningun funcionario público.

Este artículo (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 administración 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 tendría facultad para hacerlo; y dada una acefalía voluntaria en sus poderes, sería llegado el caso de que la Cámara de senadores, haciendo uso de la facultad que le está concedida en la fracción V, inciso B del artículo 72 reformado, nombrase un gobernador provisional para la reorganización de aquel Estado.

Esto supuesto, siendo la forma de gobierno en la Nación, republicana, representativa, popular, sería un absurdo pensar siquiera que los Estados, hechura de la ley, se rigiesen por un sistema político diverso;¹ y que mientras la Nación 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 había 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 pudiese en abierta guerra contra la Federacion, como en el caso de cambiar sus instituciones, sería 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 Nación los constriñe por medio de una irresistible sancion. En lugar de gozar de los atributos de la soberanía, como una so-

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

ciudad política independiente, cada Estado se encuentra en una subordinacion permanente.”¹

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.

ración 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 Constitución general, los habitantes de los Estados encuentran en ésta garantizado el franco ejercicio de sus derechos naturales.

Hallamos también 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 confusión en la marcha administrativa; porque si el jefe y los subordinados derivan su autoridad de la misma fuente — la elección — surge una necesaria división en la responsabilidad, y de ello se resenten los negocios públicos. ¿Cómo podrá entonces exigirse al superior la responsabilidad de los actos ejecutados por el inferior? Que éstos sean nombrados por aquel, y habrá unidad en la acción 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 Constitución 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 lección.

ARTÍCULO 110.

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

La experiencia ha demostrado que, no obstante la división territorial que aparece en los artículos del 42 al 49 de la Constitución, han surgido cuestiones de límites entre varios Estados. Esto mismo puede suceder como consecuencia de la erección 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 división territorial, de conveniencia política es que tales arreglos no se lleven á cabo sin la aprobación del Congreso de la Unión.

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

LECCION XXX.

PROHIBICIONES IMPUESTAS A LOS ESTADOS.

ARTÍCULO 111.

Los Estados no pueden en ningún caso:

- I.—Celebrar alianza, tratado ó coalición con otro Estado, ni con potencias extranjeras. Exceptuase la coalición 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 Federación.

El objeto práctico que la repetición de este precepto puede tener, es el de establecer una prohibición 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 coaliciones, celebradas por uno ó más Estados con potencias

extranjeras, puesto que todos estos actos son materia de relaciones internacionales, que además de no caer 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 aprobación del Senado (fracción I inciso B del artículo 72 reformado, y fracciones IX y X del artículo 85).

La violación de este artículo por parte de los Estados implicaría necesariamente un acto de rebelión que debería ser castigado enérgica y severamente; porque aunque ninguna potencia debería tratar con un Estado, por no tener éste *estatuto* internacional, si lo hiciera, el Estado pondría en grave peligro á la Nación, no solamente con la potencia contratante, sino también en todas sus relaciones con el extranjero, relaciones que no podrían inspirar confianza ni respeto.

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

La Constitución exceptuó la coalición 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 civilización, justifica por completo la excepción 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 persecución de los bárbaros, lo que ha producido los mejores resultados.

En la época en que se expidió la Constitución, las irrupciones de los bárbaros y la salvaje guerra que hacían tenían en constante alarma y peligro á los Estados fronterizos. Hoy las cosas han cambiado favorablemente y las tribus bárbaras están considerablemente disminuidas. Entonces 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 población, 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 coaliciones que pueden 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 ningún 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 ocuparemos de cada una de estas fracciones en su órden numérico: I.—Antes de la ley constitucional de 22 de Noviembre de 1886, las cuestiones á que daba lugar esta parte del artículo eran de difícil resolución en la práctica; pero, esa ley que vino á reformar el artículo 124 de la Constitución, 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 producción 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 decreta el impuesto; tercero, la mercancía nacional no podrá ser sometida á

determinada ruta ni á inspección ó registro en los caminos, ni exigirse documento fiscal alguno para su circulación 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 exportación está libre, sin que el precepto pueda ser falseado, ni á pretexto de circulación 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 incorporación 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 ningún 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 evidencia 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.

Después de estas explicaciones, no nos resta más que decir que los derechos de tonelaje, los que gravan las importaciones y exportaciones y todos los demás 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 fracción I del artículo 112, lo que sigue:¹ "La razón capital de la prohibición impuesta á los Estados, es la necesidad de mantener uniformes los aranceles marítimos, los derechos de importación y exportación 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, "sería 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 prohibición, el comercio con el extranjero sería imposible; los mejores cálculos fracasarían ante el distinto modo de verse la cuestión 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 podría seguir una política nacional en materia de comercio extranjero. Esto es tan obvio que no necesita pruebas.

"Y si á esta consideración se agrega la de que los Estados, inspirados por aquellos intereses contrarios, se harían una funesta guerra de impuestos, fatal para la prosperidad general de la República, no se puede más dudar de la necesidad de la prohibición de que nos ocupamos. Sin ella, se aumentarían ó disminuirían los derechos de puerto, por consideraciones meramente locales, contrarias las más veces á las exigencias del país en sus relaciones mercantiles con el extranjero. Tampoco, rival de Veracruz en el Golfo, reduciría los derechos de importación, como lo haría San Blas en el Pacífico para presentarse en competencia con Mazatlan. Y en donde dominara un espíritu ad-

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

verso 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 alzarían los derechos, hasta dónde se multiplicarían los impuestos, hasta dónde se perjudicaría el comercio, hasta dónde la industria y la producción del país sufrirían 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 habría bastado para arruinar al comercio más floreciente. Ninguna federación habría podido sobrevivir á un estado de hostilidad perpetua entre sus partes componentes: la historia de la confederación 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 exclusión de todas las locales, había además otra razón 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 sería imposible celebrar tratados de comercio, sino que aun los existentes quedarían expuestos á las inevitables violaciones, hijas de una legislación múltiple y discordante; si no estuviera reservado exclusivamente al poder federal lo relativo al comercio con el extranjero, sería imposible uniformar en paz ó en guerra una política conveniente á la Nación, y no se podría 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 retorsión, ni hacer, en fin, nada de lo que la ley internacional permite. Cada Estado haría sobre todo eso lo que juzgase mejor..... ¿Podría país alguno vivir en medio de semejante anarquía?

“Justifica, por fin, la prohibición 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 quedarían en su mayor parte cubiertas, al ménos en épocas normales, evitándose así, hasta donde es posible, la multiplicación del impuesto federal y local sobre la riqueza interior del país; se creyó que de este modo la administración general podría 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 producción nacionales.”

II. La segunda fracción tiende á mantener la armonía federal y á dar libertad de acción al Legislativo de la Union para levantar y sostener el ejército y la armada y para reglamentar su organización 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 invasión ó violencia exterior, así como para los de sublevación 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 Federación, 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 origen, 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 Nación.

“Los casos de excepción enumerados anteriormente, están bien justificados á poco que sobre ellos se medite, con que una ley superior á todas las demás, la de la propia conservación, reclama que aun sin la observancia de ciertas formalidades, se rechace la fuerza con la fuerza. Pero el texto constitucional está indicando que en ningún 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 Federación 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.

LECCION XXXI.

OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS.

ARTÍCULO 113.

Cada Estado tiene obligación de entregar sin demora, los criminales de otros Estados á la autoridad que los reclame.

Bastaría decir por toda explicación de este artículo, que siendo el poder judicial una parte del ejercicio de la soberanía, y que residiendo ésta en la totalidad del pueblo mexicano, quedaba demostrada la obligación de los Estados de entregar los criminales que les sean reclamados por las autoridades de otros Estados. Pero este precepto, que en principio parece tan sencillo, ha ofrecido serias dificultades en la práctica.

En los Estados Unidos esta demanda de extradición, la llamaremos así, se hace por el Ejecutivo del Estado en que la persona haya cometido el delito, y á ese funcionario se le entrega el reo para que sea puesto á disposición de la autoridad que corresponda. Este método no ofrece dudas, pero puede ser lento y complicado. Entre nosotros, la autoridad que se cree competente pide directamente el reo á la autoridad de la jurisdicción en que se sabe que reside ó en que se encuentre, mediante las pesquisas que se hagan al efecto.

Pero desde luego surgen estas cuestiones: ¿Cuál es la autoridad competente para pedir el reo y cuál es la competente para entregarlo? ¿Cuáles son las formalidades que debe contener la orden de prisión y con qué requisitos haya de verificarse ésta?

“Es un principio fundamental de nuestro derecho público, que “nadie puede ser molestado en su persona..... sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, y que sólo en caso de delito infraganti toda persona puede aprehender al delincuente, y á sus cómplices, poniéndolos sin demora á disposición de la autoridad inmediata” (art. 16 de la Constitución). La simple razón percibe que este precepto lo mismo debe regir cuando se trata de la aprehensión de personas presentes, que cuando se manda arrestar á los ausentes; lo mismo cuando la orden se da á un agente de policía, que cuando se libra despachando exhorto á una autoridad judicial, porque no hay motivo alguno para no respetar igualmente las garantías de los acusados, ya estén presentes ó ausentes; porque sería absurdo suponer que la libertad personal de éstos no merece la consideración que la de aquellos.”¹

Y si pues el artículo 16 de la Constitución garantiza la libertad individual, sin destruir los fueros de la justicia, siempre que ésta se manifieste por medio de una autoridad competente y actúe en los términos prevenidos en esa misma ley; lo primero que debemos buscar es quién sea la autoridad competente.

Hemos visto repetidas ocasiones que al Poder Judicial corresponde exclusivamente la imposición de las penas propiamente tales; luego la autoridad competente para juzgar á los criminales, y en consecuencia para tenerlos á su disposición durante el proceso, es la autoridad judicial.

Pero en el lenguaje común, la palabra *criminales* no sólo se toma en el sentido de personas que hayan cometido delitos que merezcan pena corporal, sino en general se aplica á todos los in-

¹ Vallarta. Cuestiones constitucionales, tomo 3º pág. 432.

fractores de una ley penal, á todos los que son nocivos á la sociedad; y bajo este supuesto quedan comprendidas en el precepto de nuestro artículo las personas á que se refieren los artículos 21 en su segunda parte, y el 33 que se ocupa de extranjeros perniciosos. Para estos casos, es competente la autoridad política ó administrativa.

Podemos pues sentar, como regla invariable, que las autoridades judiciales y políticas de un Estado son las que pueden reclamar á los criminales, sujetos á su respectiva competencia, á las autoridades del mismo orden de otro Estado. No debemos olvidar, sin embargo, que en el ejercicio de sus atribuciones las autoridades políticas deben prestar su auxilio á la autoridad judicial siempre que sean requeridas por ésta.

Ahora bien, cuando la reclamacion se hace de jueces á jueces, las leyes de administracion de justicia, á falta de la ley orgánica del artículo 115, han prevenido la expedicion de exhortos. Y como el exhorto es la orden de aprehension, debe contener el *mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento*: "sin estas formalidades, tan atentatorio es á la libertad personal aprehender por requisitoria á un acusado ausente, como arrestar á un presente sin orden fundada y motivada."¹

Los prácticos han enseñado siempre (sigue diciendo el Sr. Vallarta) fundados en nuestras leyes de justicia, "que la requisitoria que el juez diere para prender al delincuente que está en ajeno territorio, se ha de cumplir, yendo justificada inserta la culpa;"² "que en la requisitoria se ha de insertar la relacion de la causa, con la justificacion del delito, ó por lo ménos la deposicion de un testigo;"³ que "cuando el exhorto se dirige á la captura de reos, la requisitoria se encaminará al juez de su residencia, y para obligarlo al cumplimiento, porque de otro modo

¹ Vallarta. Obra y tomo citados, pág. 458.

² Curia Filípica. Part. III, pár. XI, n.º 8.

³ Febrero novísimo de Tapia. Juicio criminal, tít. 2.º, cap. IX, n.º 25.

podrá impune resistirlo, ha de ir inserta en ella una relacion de la causa, y á la letra la justificacion de su apoyo, por lo ménos el dicho de algun testigo..... pues es de derecho que al juez requerido debe constarle el mérito de la prision que se pide."¹ Tan generalmente está aceptada esta doctrina, que apenas pudiera citarse un criminalista que no la profese."

Ni basta para omitir alguno de esos requisitos, que la necesidad de la aprehension se presente con un carácter de urgencia ó de premura, porque tal excepcion autorizaria la arbitrariedad, obrando ya entónces el juez sin jurisdiccion.

Hoy que el telégrafo puede prestar tan importantes servicios á una pronta y eficaz administracion de justicia, el exhorto puede dirigirse por esa via y deberá ser obsequiado, dice el Sr. Vallarta,² "siempre que llene, siquiera sea sustancialmente, los requisitos, sin los que no se puede restringir la libertad personal, sin infringir la Constitucion..... el nombre de la persona que debe ser aprehendida, el delito que se le imputa y la ley que lo castiga, los indicios ó sospechas que contra ella se tengan, y que tal orden esté suscrita por el juez competente."

Si para la entrega de los criminales, hecha por un juez á otra autoridad del mismo orden, existen varias leyes que marcan el procedimiento, no sucede lo mismo respecto de igual operacion practicada por las autoridades políticas ó administrativas. En los casos de extradicion, y en los de expulsion de un extranjero pernicioso, la facultad del Presidente es expedita, sin más limitaciones para lo primero, que las que establece el artículo 15 constitucional; pero ninguno de los dos casos está comprendido en el texto del artículo que estudiamos, que establece relaciones de Estado á Estado solamente; en los términos del artículo 21, muchas veces puede darse el caso de que los reos, sujetos á las penas correccionales que son de la competencia de las autoridades políticas, se fuguen á otro Estado, y sería absurdo suponer

¹ Vilanova. Prác. crim. for. Observ. 5.ª, cap. 2.º, n.º 20.

² Obra y tomo citados, pág. 461.

que no pudiesen ser exhortados, ó que la autoridad política respectiva solicitase el exhorto de la judicial.

Creemos que la ley orgánica ofrecida en el artículo 115, determinará sobre este particular; pero entre tanto, la sociedad exige que marche sin obstáculos la administración pública; y pueden, por lo tanto, las autoridades políticas de diversos Estados, entregarse mutuamente los reos reclamados, con tal de que la orden por escrito funde y motive la causa legal del procedimiento.

ARTÍCULO 114.

Los gobernadores de los Estados están obligados á publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Dado el carácter de nuestro sistema federativo, debe residir en los Estados una autoridad que haga efectivo el objeto de este artículo.

Confiarla al Gobernador, es imponer á un funcionario del Estado atribuciones que alguna vez pueden tener que actuar en pugna entre los intereses federales y los del Estado, y es hacer hasta cierto punto al Gobernador subalterno de la Federación. Estos inconvenientes sólo disminuyen si se considera que nuestros Estados no son independientes y que para los asuntos de la competencia federal tienen que estar subalternados al centro.

De mayor gravedad era otro sistema que en el Congreso constituyente se propuso para la publicación y cumplimiento de las leyes federales en los Estados; los Diputados que así opinaban, temían que la soberanía de aquellos quedase herida si quedaban así ligados los gobernadores. Se había propuesto que los agentes de la Federación, para publicar y hacer cumplir las leyes federales en los Estados, fuesen los tribunales de Circuito y de Distrito; pero este medio fué racionalmente desechado, porque

asignaba á los tribunales de justicia facultades distintas de la naturaleza de su encargo, confiando en parte al Poder Judicial atribuciones ejecutivas. ¡Qué inmenso poder hubieran ejercido entónces en los Estados los jueces de Circuito ó de Distrito!

Cuando hablamos de la facultad que tiene el Ejecutivo de promulgar las leyes, dijimos algunas palabras respecto de la diferencia que hay entre promulgación y publicación. Para robustecer nuestras opiniones, así como para completar la explicación de este artículo, insertamos en seguida de estas líneas los siguientes párrafos del Compendio de los derechos y obligaciones del hombre y del ciudadano, de los Sres. Lics. Emilio Pardo (jr.) y Pablo Macedo.

“Esta prevención, á primera vista tan sencilla, presenta una seria dificultad.—¿Para que sea obligatoria en un Estado una ley federal, bastará la promulgación hecha por el Ejecutivo de la Union, ó es además necesaria la que conforme á este artículo debe hacer el Gobernador?”

“A nuestro modo de ver, el acto por el cual los gobernadores de los Estados dan á conocer las leyes federales, no es una promulgación, ésta la hace el Presidente de la República, á quien la ley fundamental encargó, como era natural, hacerlo, diciendo expresamente que es facultad del Ejecutivo “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Union.”

“No dice otro tanto la Constitución hablando de los gobernadores, y se limita á imponerles la obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales. Y no podrá ser de otra manera, sin alterar la jerarquía constitucional de los poderes públicos y sin establecer una subordinación del Poder Ejecutivo de la Union á los de los Estados.”



ARTÍCULO 115.

En cada Estado de la Federacion se dará entera fe y crédito á los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso puede, por medio de leyes generales, prescribir la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos.

Si nuestros Estados fuesen independientes y soberanos, en el sentido absoluto, como lo entienden algunos de nuestros autores, quedaria á la discrecion de cada uno adoptar las reglas de derecho internacional privado que le parecieran convenientes, para que los ciudadanos que quisiesen fundar sus derechos en las leyes de su país, pudiesen defenderlos y apoyarlos, resultando diferentes maneras de deducir su accion en las diversas entidades federativas; y lo que es peor, los documentos públicos y auténticos y los procedimientos judiciales de cada Estado, quedarian sujetos á la revision de los poderes de los otros Estados, en cuanto á su validez y autenticidad; "porque el derecho internacional privado no está aún consagrado por las leyes positivas de cada país, ni la igualdad del extranjero y del indígena han entrado aún en la conciencia general."¹ Por fortuna, esa teoría que aceptan algunos de nuestros autores, dista mucho de ser la que se desprende del sistema federativo, creado por nuestra Constitucion. Ésta ha sido muy cuidadosa de que los derechos é intereses de los mexicanos, como miembros del pueblo de la República, queden bajo la proteccion y sean de la competencia del gobierno general. Para evitar cualquiera otra interpretacion, los preceptos contenidos en el presente título vienen marcando bien las limitaciones puestas á los Estados.

Los derechos que pueden adquirir la sociedad y los particulares, ora por los actos públicos verificados por las autoridades, ora por los registros que se llevan en las oficinas, ó bien por los procedimientos que en materia civil ó penal se sigan ó hayan

¹ Laurent. Droit civil international. Tomo II, página 12.

seguido en los tribunales, deben producir entera fe y crédito en toda la Nacion, porque son actos del ejercicio de la soberanía del pueblo mexicano, que no reconoce superior en el extranjero y que seria absurdo que lo admitiese en el interior.

De una extensa variedad pueden ser los actos á que nos referimos. El Código de Procedimientos civiles del Distrito Federal y de los Territorios señala algunos de ellos, y éstos solamente para el objeto de aquella ley.¹

Resulta de esta variedad la necesidad de que una ley general uniforme la manera de probar en cualquiera oficina de la República dichos actos, registros y procedimientos, así como el efecto que cada uno de ellos produce en el Estado de su procedencia.

La falta de esa ley suele crear complicaciones, como ha sucedido con la legalizacion de los instrumentos públicos y auténticos, pues no es uniforme la práctica en los diversos Estados. Nuestro mismo Código de Procedimientos no establece sino un sistema provisional, dejando á salvo lo que disponga la ley orgánica á que venimos refiriéndonos.

Y como mientras se expide esa ley pueden surgir alguna vez graves conflictos entre las partes integrantes de la Federacion, creemos que debe adoptarse una medida conveniente y política que armonice esas diversas prácticas. Tal seria, por ejemplo, la que contiene la comunicacion del Ministerio de Justicia, fecha 29 de Abril de 1869, con motivo de una cuestion sobre autenticidad de una requisitoria, promovida por el Tribunal de Justicia de Guanajuato.²

¹ Artículo 439.

² Se halla en el tomo X de la obra "Legislacion Mexicana," de los Sres. Lics. Dublan y Lozano, página 576.

LECCION XXXII.

DEBER DE LA FEDERACION PARA CON LOS ESTADOS.

ARTÍCULO 116.

Los Poderes de la Union tienen el deber de proteger á los Estados contra toda invasion ó violencia exterior. En caso de sublevacion ó trastorno interior, les prestarán igual proteccion, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado, ó por su Ejecutivo, si aquella no estuviera reunida.

La primera fraccion del artículo no presenta dificultad alguna, porque todo ataque por parte del extranjero, hecho á cualquiera de los Estados de la República, es un acto de hostilidad á la Nacion, y la defensa de ésta es uno de los más importantes deberes del Gobierno federal. Más especialmente lo es del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, á quien está confiado el mando de la fuerza armada, para la defensa exterior y la seguridad interior de la Federacion.

En el caso de esta parte del artículo, no se necesita que los Poderes de la Union reciban excitativa de los de los Estados que sufren el conflicto; entónces actúan en el desempeño de funciones propias; pero como en tal emergencia está en causa el equilibrio federal, y puede afectarse la forma republicana de gobierno de los Estados invadidos, el interes en la proteccion no sólo afecta á la soberanía de la Nacion, sino á su sistema político, y por eso el artículo hace aquí relacion de los Estados.

Tambien deben tenerse presentes algunas de estas consideraciones, cuando se trata de una sublevacion ó trastorno interior de algun Estado, si la sublevacion es contra las instituciones ó autoridades federales. Tal estado de cosas influiria en el régimen federativo, y seria un ataque á la seguridad interior de la República entera.

Cuando el trastorno no tenga carácter político, sino que afecte tan sólo la accion de la policia; por ejemplo, si se trata de la seguridad é integridad de las vias públicas nacionales, caminos carreteros, de herradura ó ferrocarriles, cuya propiedad é inspeccion pertenecen al gobierno general, es claro que el Ejecutivo tiene el derecho de proveer á esas necesidades, derecho que no debe estar limitado al caso de una excitativa por parte de los poderes del Estado. Mas cuando la perturbacion del orden público en el territorio de un Estado tiene un carácter político, meramente local, que no afecta más que al régimen interior, la ley fundamental ha querido que entónces no intervengan oficiosamente los poderes de la Union, por respeto á la soberanía que en esa materia ejercen los Estados, consideracion que desaparece cuando la gravedad del caso impele á los Poderes del Estado á solicitar el auxilio federal.

No desconocemos los peligros á que puede prestarse la interpretacion de este artículo, cuando quisiera abusar de su texto el Presidente de la República, por sí solo ó en union de alguno de los otros poderes; pero nuestra Constitucion no pierde nada de su sabiduría y eficacia, por los abusos de los hombres; sin ella, esos abusos no tendrían remedio alguno legal. En la alternativa de que el Ejecutivo intervenga con miras torcidas en el régimen interior del Estado, ó que éste sea víctima de la anarquía ó de los horrores de una guerra civil, la eleccion no es difícil, ménos si se reflexiona que los males que puede producir el extremo opuesto, son un elemento más poderoso y reflexivo para que los Estados cuiden de conservar el orden y la tranquilidad en su territorio.

Antes de la reforma de 6 de Noviembre de 1874, era más

peligrosa, por no estar definida, la intervencion que los poderes federales podian ejercer en los casos de sublevacion y trastorno interior de los Estados. No es raro el caso de que en virtud de cualquier conflicto haya en un Estado dos Congresos y hasta dos gobernadores de hecho, reclamando cada uno para sí la legitimidad. ¿A cuál de esas personas políticas debe darse el auxilio? Favorecer á cualquiera de ellas seria tanto como conceder al Presidente la facultad de declarar sobre la legitimidad de aquellas autoridades, lo que evidentemente no le está expreso entre sus atribuciones, y además es materia exclusiva del régimen interior de los Estados. En una lucha entre la Legislatura y el gobernador, sólo aquella tendria el derecho de impetrar el auxilio federal, acaso para derrocar por espíritu de partido ú otro interes mezquino á un funcionario á todas luces legitimo, cuando acaso la Legislatura fuese la usurpadora.

Y supóngase que, obcecados los partidos que luchan en una localidad, ninguno de ellos ocurra solicitando el auxilio, ¿es concebible que por un exagerado respeto á esa soberanía relativa de los Estados, permaneciese impasible el Gobierno del centro, en vista de los horrores de la guerra intestina, sin poder tomar medida alguna, aunque hubiese el temor del contagio en otras localidades? ¹

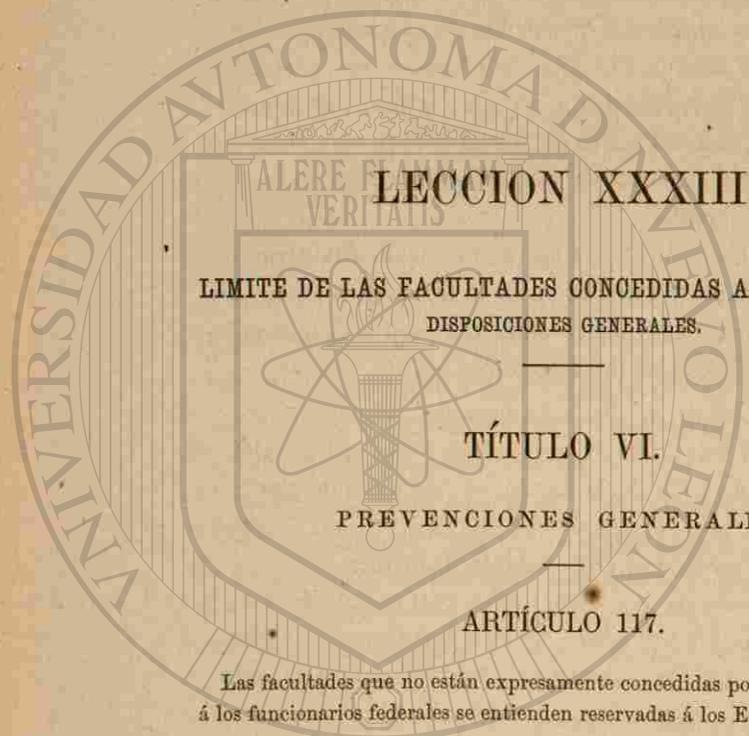
Estas consideraciones de indisputable evidencia determinaron la reforma, y las nuevas fracciones V y VI del inciso B del artículo 72, establecen que el Senado tiene facultad para "resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, ó cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolucio, sujetándose á la Constitucion general de la República y á la del Estado."

¹ Puede verse sobre esta cuestion el discurso pronunciado por el Ministro de Justicia, en la sesion del 8 de Octubre de 1870, á propósito de una cuestion de Jalisco. "Diario de los debates," 5º Congreso, tomo III, pág. 180.

Igualmente tiene facultad para "declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará á las elecciones conforme á las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Ejecutivo federal con aprobacion del Senado, y en sus recesos con la de la Comision Permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere."

Las prácticas hasta hoy seguidas por el Senado facilitarán sobremanera el estudio y expedicion de la ley orgánica ofrecida en el mismo artículo para reglamentar el ejercicio de ambas facultades contenidas en las dos fracciones.





LECCION XXXIII.

LIMITE DE LAS FACULTADES CONCEDIDAS A LOS ESTADOS. DISPOSICIONES GENERALES.

TÍTULO VI.

PREVENCIONES GENERALES.

ARTÍCULO 117.

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución á los funcionarios federales se entienden reservadas á los Estados.

En su aparente laconismo, este artículo es una prueba más de que nuestro sistema político es el de facultades expresas y limitadas en el ejercicio de los poderes. Es también un complemento en la explicación clara y sencilla de nuestra forma de gobierno.

Si el artículo 39 reconoce que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio; si el 40 establece la República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en *todo lo que concierne á su régimen interior*, pero unidos según los principios de la

Constitución general; y si por último, no obstante esta división de las funciones públicas, es el pueblo—todo el pueblo—el que ejerce la soberanía, por medio de los poderes de la Unión ó los de los Estados, es natural que se deje á éstos la suma de facultades que no sean propias de la federación, para que, siguiendo el carácter de nuestro sistema político, establezcan en sus constituciones particulares las facultades expresas y limitadas de sus funcionarios y organicen su régimen interior.

Pero el artículo dice que esas facultades se *entienden reservadas* á los Estados. ¿Quién las reserva? Si la Constitución dijera que los Estados *conservan* tales facultades, la cuestión sería enteramente fácil para los partidarios de la soberanía é *independencia* de los Estados. Solamente el pueblo que confiere sus poderes á los funcionarios en quienes se deposita el ejercicio del poder, es el único capaz de *reservar* á los Estados las facultades que no ha concedido expresamente á las autoridades federales; porque el pueblo es la fuente del poder que lo reparte entre sus depositarios por medio de su constitución. Él da el poder; el Gobierno federal y los Estados lo reciben.

El artículo implica una idea más: marca cuál es la esfera de la autoridad federal y hasta dónde alcanza la soberanía de los Estados. Viene á dar vida práctica á las fracciones II y III del artículo 101; viene á hacer eficaz y fácil el recurso de amparo; viene á explicar clara y sencillamente multitud de cuestiones sobre competencia entre los poderes federales y los de cada una de nuestras entidades políticas. Es la clave este artículo, digámoslo así, del mecanismo de nuestro gobierno.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
CENTRO GENERAL DE BIBLIOTECAS

ARTÍCULO 118.

Ningun individuo puede desempeñar á la vez dos cargos de la Union de eleccion popular; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar.

Supongamos que uno ó varios individuos fuesen á la vez electos Senadores y diputados, y prescindamos por un momento de la incompatibilidad de hecho en el desempeño de ambas funciones, ¿podria ser efectivo el objeto de la division en dos cámaras del Poder Legislativo?

Y si esta incompatibilidad en la esencia de las funciones se presenta manifiesta, siendo una misma la naturaleza del poder ejercido: ¿qué dirémos si se trata de dos ó más cargos pertenecientes á distintos poderes? Que se burlaria el principio consignado en el artículo 50. Y el presente artículo, como muchos de los que vamos hallando al final del estudio de la Constitucion, no es más que la necesaria consecuencia de los principios en que descansan nuestras instituciones y que están expresos en las primeras páginas de este libro.

El servicio público está interesado en que el ejercicio del poder se desempeñe con toda voluntad y con la mayor aptitud posible: nadie puede juzgar de estas dotes mejor que el interesado, y por esto el artículo da al que es nombrado para dos cargos, la facultad de elegir entre ambos el que quiera desempeñar.

La fraccion IV del artículo 36 previene que es obligacion de los ciudadanos de la República desempeñar los cargos de eleccion popular de la Federacion. Este artículo nos da á entender que cuando un individuo es electo para un cargo público de la Federacion y para otro de un Estado, debe desempeñar aquel, pues que esta atribucion está expresamente consignada á los funcionarios federales y no reservada á los Estados. Sin embargo, pudiera haber razones de política ó de equidad para que

el nombrado quedase expedito para desempeñar más bien el cargo del Estado: en este caso tocaria al Congreso pesar esas razones y admitir ó nó la renuncia que el interesado hiciese del cargo de eleccion popular de la Federacion.

La eleccion para estos cargos, uno del Estado y otro del Gobierno general, se ha presentado varias veces, y no ha sido uniforme la práctica que en esos casos se ha observado, pues algunas veces el Congreso ha permitido la opcion y en otras ha sido necesaria la renuncia.

ARTÍCULO 119.

Ningun pago podrá hacerse que no esté comprendido en el presupuesto, ó determinado por ley posterior.

Este artículo es una limitacion expresa al Poder Ejecutivo, en la inversion de los fondos públicos, y una consecuencia de las facultades contenidas en las fracciones VII y XI del artículo 72. A este propósito hemos dicho en otra parte, que la ley impone al Tesorero general de la Nacion la obligacion de hacer observaciones al Ejecutivo, en el caso de que acuerde un gasto que no esté consignado en los términos que expresa el artículo; si á pesar de las observaciones insiste el Gobierno en hacer el gasto, el Tesorero deberá obedecer, pero dando cuenta al Congreso. De esta manera se hará efectiva la responsabilidad en que incurra el Ejecutivo.

Pomeroy, hablando del precepto semejante que existe en la Constitucion de los Estados Unidos, dice: "Sin él no habria seguridad; y la confianza de todo el edificio gubernamental depende de la estricta y literal observancia de este artículo por parte de todos los departamentos y empleados de la administracion."

No ha querido la Constitucion limitar los pagos á sólo las partidas del presupuesto; pues en el trascurso del año pueden

ocurrir gastos del momento ó que no se hubieran previsto, y en estos casos el Congreso los acordará, viniendo á ser un complemento de aquella ley, pues el Poder Legislativo es el único que tiene facultad para reglamentar los pagos y para decretar las contribuciones que basten á cubrirlos.

ALERE FLAMMAM
VERITATIS
ARTÍCULO 120.

El Presidente de la República, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los diputados y demás funcionarios públicos de la Federacion, de nombramiento popular, recibirán una compensacion por sus servicios, que será determinada por la ley y pagada por el Tesoro federal. Esta compensacion no es renunciabile, y la ley que la aumente ó disminuya no podrá tener efecto durante el período en que un funcionario ejerce el cargo.

Tambien este artículo no es más que el natural complemento de un precepto anterior (fraccion IV del artículo 36), que establece como obligacion del ciudadano de la República desempeñar los cargos de eleccion popular de la Federacion, que *en ningun caso serán gratuitos*. Vimos en la explicacion de ese precepto los motivos por qué no deben ser gratuitos los servicios de que se trata. Las ideas nuevas que ahora hallamos son las siguientes:

La compensacion debe ser determinada por la ley, lo que no significa otra cosa que el cumplimiento del artículo anterior.

Despues de la vigencia de la Constitucion de 1857 se han dictado la ley de 6 de Abril de 1861, que fijó en treinta mil pesos la asignacion anual del Presidente de la República; la de 15 de Diciembre de 1874, que señaló para los senadores los mismos viáticos y dietas que disfrutaban los ciudadanos diputados, y éstos, desde la ley de 5 de Noviembre de 1824, han percibido por dietas tres mil pesos anuales; la de 25 de Noviembre de 1873, sobre sueldos de los magistrados supernumerarios de la Suprema Corte de Justicia, y la de 28 de Mayo de 1887, que señala

la compensacion de los magistrados propietarios y supernumerarios de la Suprema Corte, Fiscal y Procurador general de la Nacion.

La compensacion debe ser pagada por el Tesoro federal, para que todos los funcionarios mantengan su independencia respecto de los Estados; pues si éstos pagasen, verbigracia, á los diputados y senadores elegidos en ellos, ni serian iguales los pagos, ni se evitarian influencias perniciosas.

La compensacion no es renunciabile: si lo fuera, acaso un espíritu de exagerado patriotismo reduciria á la pobreza á algunos funcionarios que renunciasesen su sueldo, abandonando sus propios negocios por consagrarse enteramente al desempeño de las funciones públicas. Los ambiciosos, la aristocracia del dinero, podrian alucinar al pueblo con esa renuncia, para especular con la corrupcion, los primeros, ó para dar un puesto oficial á su inutilidad la segunda.

Por fin, la ley que aumente ó disminuya la compensacion no podrá tener efecto durante el período en que un funcionario ejerce el cargo. La Constitucion prevé naturalmente el caso de aumento ó disminucion en el valor de la moneda corriente, con relacion á las necesidades, lo que puede suceder durante largo tiempo; pero la dotacion debe ser disminuida ó aumentada, segun cambien esas necesidades. El aumento ó disminucion no surtirán efecto durante el período en que se decreten, para evitar la influencia y la corrupcion en el primer caso, y en el segundo, la intriga de un partido dominante en las Cámaras, que quisiese deshacerse de sus adversarios, reduciéndolos á no poder hacer sus gastos más precisos, y obligándolos de este modo á presentar su renuncia.

ARTÍCULO 121.

Todo funcionario público, sin excepcion alguna, ántes de tomar posesion de su encargo, prestará juramento de guardar esta Constitucion y las leyes que de ella emanen.

Nuestras leyes, suponiendo la existencia de un sentimiento religioso en el corazon del hombre, han querido que los funcionarios públicos se obliguen, por medio de un acto solemne, al fiel desempeño de sus obligaciones. A este propósito dice Story: "La sociedad tiene el derecho de exigir de los funcionarios una *garantía* del cumplimiento escrupuloso de sus deberes."

Pero como en virtud de la Reforma no hay en México religion de estado, el juramento, acto meramente religioso, no tiene ya razon de ser, y se ha sustituido con la protesta que prestan los funcionarios públicos, bajo la fórmula que establece la ley de 4 de Octubre de 1873 y en cumplimiento del artículo 4º de las adiciones de 25 de Setiembre de 1873, cuyo tenor es el siguiente:

"La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sustituirá al juramento religioso con sus efectos y penas."

De esta manera, los hombres de cualquier culto no tendrán obstáculo para entrar al desempeño de las funciones públicas.

La seccion 4ª de la ley de 14 de Diciembre de 1874 reproduce las disposiciones que ántes hemos citado, preceptuando que la promesa de decir verdad sólo es requisito legal cuando se trate de afirmar un hecho ante los tribunales, y la protesta cuando se tome posesion del cargo ó empleo.

ARTÍCULO 122.

En tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexion con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Union, ó en los campamentos, cuarteles ó depósitos que fuera de las poblaciones estableciere para la estacion de las tropas.

En este estudio hay que tener presentes las prescripciones de los artículos 26 y 29. En el primero se establecen limitaciones á la esfera militar en épocas de paz; en el segundo se preven los casos de invasion, perturbacion grave de la paz pública ó cualesquiera otros que pongan á la sociedad en grande peligro ó conflicto. Tambien tiene una necesaria conexion este mismo artículo con el 13, que conserva el fuero de guerra para los delitos y faltas que tengan exacta conexion con la disciplina militar, y la tiene tambien muy principalmente con la fraccion VI del 85, que encarga al Presidente de la República el mando de la fuerza armada.

Hechas estas referencias, dirémos que los comandantes militares de una plaza no sólo ejercen las funciones relativas al régimen económico ó al mando de las fuerzas de la guarnicion, sino tambien, como los generales en jefe de un cuerpo de ejército, division, brigada ó columna, y los jefes de zonas, desempeñan actos de administracion de justicia militar, convocando y reuniendo los tribunales de primera instancia. Estos tribunales se llaman consejos de guerra ordinarios, y su competencia en tiempo de paz alcanza á los delitos que sólo tienen exacta conexion con la disciplina militar, y en tiempo de guerra á todos aquellos delitos cuyo conocimiento compete á la autoridad militar, conforme á las facultades que le concedan las leyes expedidas en virtud de la declaracion del estado de guerra ó de la suspension de garantías. El consejo de guerra, en tiempo de guerra, ó funciona normalmente, y entónces es ordinario, ó

actúa en plena campaña, respecto de los delitos que se cometan frente al enemigo, en marcha hácia él, en retirada bajo su persecucion, en una plaza sitiada ó en los casos de traicion especificados por la ley, y entónces el consejo de guerra se llama extraordinario.

En vista de estas disposiciones de la ordenanza militar, disposiciones propias y adecuadas al carácter de la institucion del ejército, se comprenderá que la primera parte del artículo que estudiamos, sin faltar á su consonancia con los demas que hemos citado, limita las facultades de la autoridad militar enteramente necesarias para el mantenimiento de la disciplina, á las funciones que sólo tengan exacta conexion con este objeto, en tiempo de paz, lo que es una garantía contra los abusos de los militares, no solamente en favor de los paisanos, sino de los mismos soldados, á quienes si se juzgara en tiempo de paz en consejo de guerra extraordinario, podrian reclamar contra la inexacta aplicacion de la ley.

La segunda parte del artículo es contraria á la institucion del ejército, y está consiguientemente en contradiccion con los preceptos constitucionales que hemos citado, y que tienden todos á conservar la disciplina militar, á afirmar la unidad en la accion de la ciencia de la guerra y á hacer práctico su ejercicio.

Explicarémos esta idea.

Las comandancias militares son esenciales en la organizacion económica y buen servicio del ejército. El comandante militar tiene, además de las facultades judiciales de que hemos hablado, facultades inspectoras, y le está encomendada, en consecuencia, la custodia del orden y seguridad de los depósitos de guerra, almacenes, puestos fortificados y demas puntos militares comprendidos en el territorio de su jurisdiccion, y tiene tambien el mando de las armas para toda funcion del servicio de paz ó guerra.

Para el eficaz desempeño de todas estas facultades, la Orde-

nanza previene que el Comandante militar no pueda separarse de su demarcacion sin permiso del superior.

Si se reflexiona que estas funciones tienen que verificarse con mejor éxito en las poblaciones, que en puntos aislados: si la alteracion del orden público puede efectuarse más fácilmente en los centros poblados, sobre los que se dirigen los amagos de los revoltosos, lo natural es que tanto para prevenir tales trastornos, como para corregirlos, la fuerza armada debe residir en dichos lugares y no sufrir las consecuencias del retardo en la movilizacion de las tropas, en la conduccion de los elementos de guerra, en la falta, en fin, de la oportunidad de las operaciones militares. Si se ejecutase fielmente lo prevenido en la última parte del artículo, no seria posible evitar graves males, ni ménos conservar en todo su vigor la disciplina militar. Aun para alejar el peligro de las asonadas militares, los funcionarios civiles y los ciudadanos mismos pueden más fácilmente vigilar á la tropa que reside en las poblaciones, que á la que, sin temor á miradas curiosas, puede maquinarse un trastorno en los lugares aislados distantes de los centros poblados.

El objeto de esta prevencion constitucional fué el de suprimir las facultades políticas que ejercian las comandancias militares establecidas ántes de la Constitucion, una en cada capital de Estado; pero creemos por lo expuesto, que el artículo fué más allá de donde es justo y conveniente para el fin que se proponia; el pensamiento original es bueno, porque, en efecto, nada relaja tanto la disciplina militar como la participacion del soldado en los asuntos meramente políticos, y porque la experiencia demostró en el país á cuántos abusos se prestaban las facultades políticas de los comandantes militares.

ARTÍCULO 123.

Corresponde exclusivamente á los Poderes Federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervencion que designen las leyes.

Las adiciones y reformas de 25 de Setiembre de 1875 decretaron:

Art. 1º El Estado y la Iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes estableciendo ó prohibiendo religion alguna.

En nada fueron tan celosos los reyes españoles, como en conservar incólumes las regalías de la Corona, y principalmente las que se refieren al *patronato real* en general, y al *patronato de Indias* en especial. Por virtud del primero correspondia al rey el derecho de proponer al Papa personas para los obispados, prelacías seculares y regulares, dignidades y prebendas en las catedrales ó colegiatas y otros beneficios eclesiásticos.

“La segunda especie de patronato pertenecia á la Corona de España en las Indias, porque esos países fueron descubiertos y adquiridos á su costa, erigiendo y dotando sus iglesias y monasterios, razon por la cual los sumos Pontífices (dice el autor de donde tomamos estos datos)¹ han expedido Bulas, motu proprio, para la conservacion de esta regalía.² El patronazgo real es único é insólidum, *perpetuamente reservado á la Corona*, sin que jamas pueda salir de ella por costumbre, donacion, prescripcion *ni otra causa que se diga*. Los que atenten al patronazgo real, sea presentando ó admiliendo la presentacion, confiriendo ó aceptando judicial ó extrajudicialmente y con cualquiera ocasion ó causa, siempre que la gracia no provenga de la Corona, y á su nombre, incurren, siendo seglar en perdimiento de las mercedes reales

¹ Escribete. Diccionario de Legislacion.

² La historia de España nos enseña que no siempre ha sido cierto ese *motu proprio*, pues aun bajo el reinado de Felipe II, el Papa tuvo que prescindir de algunas pretensiones en contra de esta parte de la regalía de la Corona.

que tuvieran en Indias, inhabilitacion para obtener otras y destierro perpetuo de todos los dominios españoles; y siendo eclesiástico, en privacion de naturaleza de los reinos é incapacidad para tener en ellos beneficio ni oficio eclesiástico, sin perjuicio de incurrir unos y otros en las demas penas establecidas por las leyes; ley I, tít. 6, lib. 1º de la Rec. de Indias.

“*Está prohibido* erigir, instituir, fundar ni construir iglesia catedral ni parroquial, monasterio, hospital, iglesia voliva ni otro lugar pio ni religioso, *sin expresa licencia real*; ley 2ª, tít. 6, lib. 1.

“Los monasterios de religiosos hechos ó comenzados, sin real licencia, deben demolerse y quedar en el estado que ántes tenían; ley 1, tít. 3, lib. 1.

“Al Consejo de Indias se atribuyó por su ordenanza la jurisdiccion suprema de todas las Indias Occidentales descubiertas y que se descubrieren, y la facultad de ver y examinar, ántes que el rey los apruebe y mande guardar, cualesquier ordenanzas, constituciones y otros estatutos que hiciesen los prelados, capítulos y conventos de las religiones: ley 2ª, tít. 2, lib. 2, de la misma Recopilacion.”

Tenian tambien los reyes de España la facultad de crear y *suprimir* obispados en las Indias Occidentales, sin otro cargo que el de dar cuenta á su santidad; y la Santa Sede *sin más exámen* expedía su Bula de aprobacion. Algunos Papas han pretendido que el patronato es una concesion hecha por los sucesores de San Pedro al poder temporal; pero los reyes de España nunca han alegado el ejercicio de esa parte de regalía como una gracia que se les haya concedido por el papado, sino como el uso de la soberanía que exige que cuanto tiene vida práctica en un país esté sujeto á sus leyes.

Nuestros constituyentes, que nunca desconocieron los fueros de la sociedad política, comprendiendo que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales, despues de proclamar y garantizar la libertad del pensamiento, hacian efectiva una de las formas de esa libertad, decretando en el artículo 15 del proyecto de Constitucion “que no se expe-

diría en la República ninguna ley ni orden de autoridad que prohibiese ó impidiese el ejercicio de ningun culto religioso; pero que habiendo sido la religion exclusiva del pueblo mexicano, la católica, apostólica, romana, el Congreso de la Union cuidaría, por medio de leyes justas y prudentes, de protegerla en cuanto no perjudicara los intereses del pueblo ni los derechos de la soberanía nacional.¹

Contra este artículo se sublevó la *opinion pública*, esa falsa opinion pública de que tan tremendos ejemplos vemos en la historia de las naciones; la misma que hizo apurar la cicuta á Sócrates y el cáliz de la amargura al Horabre-Dios. El artículo fué retirado por la Comision y sustituido con el 123 que ahora estudiamos. La tolerancia de cultos, garantía única de la libertad de conciencia, no fué decretada entónces; pero tanto al final del artículo 15 del proyecto, como en todo el 123, se reconocieron, y nadie puso en duda los derechos del poder público en materia de cultos, cuando éstos afectan los intereses de la sociedad y la soberanía nacional. Pero nos ocurre preguntar: ¿la reforma de 25 de Setiembre, declarando la independencía entre la Iglesia y el Estado ha prescindido de esos principios? Creemos que de ninguna manera. El artículo 123 consagra el derecho de patronato, nosotros dirémos, de la soberanía, en las relaciones del Estado con la *Iglesia*, no sólo en cuanto al culto externo, sino en cuanto á su disciplina. Y precisamente por la disciplina externa eran en otro tiempo las relaciones de la Iglesia y el Estado, como de potencia á potencia, y estaban ligados entre sí por vínculos indisolubles.

Ya se sabe cómo la guerra de Reforma desató en México ese nudo gordiano, y el Estado y la Iglesia son independientes en todo cuanto se refiere á la *soberanía*, que corresponde exclusivamente al primero, y en lo relativo al *dogma*, que sólo toca á la segunda: de aquí que el Estado no pueda dictar leyes estableciendo ó prohibiendo religion alguna. Cada religion es una Iglesia; cada Iglesia es el santuario de un dogma, y en consecuencia cada Iglesia es independiente del Estado. Pero desde el momen-

to que la Iglesia, una Iglesia cualquiera, va más allá del dogma, es decir, desde que pisa el terreno de la *disciplina*, cae bajo la accion del poder público, es decir, cede á la soberanía de la Nación. Además, puesto que no podemos suponer una Iglesia sino como una reunion de hombres, sino como una asociacion garantizada por el artículo 8º constitucional, es claro que el culto que ella establece es uno de los efectos de la libertad del hombre; pero el poder público tiene el derecho de examinar si la reunion ofrece caracteres de ser *pacífica* y de tener un objeto lícito.¹ Puede reglamentarla por medio de una ley orgánica que debe ser de la competencia general, porque se trata de los derechos del hombre sin relacion al sistema de Gobierno federativo. La ejecucion de esa ley corresponde al Ejecutivo federal, y su aplicacion en casos particulares á los tribunales de la Nación.

La ley de 14 de Diciembre de 1874, en su seccion primera, y los artículos 968 al 975 del Código Penal se refieren á la materia de este estudio.

ARTÍCULO 124.

Para el día 1º de Junio de 1858, quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la República.

IDEM REFORMADO. 2

“Los Estados no podrán imponer ningun derecho por el simple tránsito de mercancías en la circulacion interior. Sólo el Gobierno de la Union podrá decretar derechos de tránsito, pero únicamente respecto de efectos extranjeros que atraviesen el país por líneas internacionales é interoceánicas, sin estar en el territorio nacional más tiempo que el necesario para la travesía y salida al extranjero. ®

“No prohibirán directa ni indirectamente la entrada á su territorio ni la salida de él, de ninguna mercancía, á no ser por motivo de policia, ni grava-

¹ Non respublica est in ecclesia, sed ecclesia in respublica, id est, in romano imperio. OPTAT. MILIV. L. S. ADVERSUS DONAT.

² Reforma de 22 de Noviembre de 1858.

rán los artículos de producción nacional por su salida para el extranjero ó para otro Estado.

“Las exenciones de derechos que concedan serán generales; no pudiendo decretarlas en favor de los productos de determinada procedencia.

“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 decreta el impuesto.

“La mercancía nacional no podrá ser sometida á determinada ruta ni á inspección ó registro en los caminos, ni exigirse documento fiscal alguno para su circulación interior.

“No gravarán la mercancía extranjera con mayor cuota que aquella cuyo cobro les haya sido consentido por la ley federal.”

El odio con que en México ha sido visto el sistema de alcabalas, ora por lo anti-económico del impuesto, ora por lo excesivo que á veces han sido sus tarifas, ó finalmente por los abusos de los recaudadores, determinó á los constituyentes á formular como precepto constitucional un punto que sólo pertenece al estudio de las leyes fiscales. Se creyó que así podría hacerse eficaz la abolición de las alcabalas.

Y sin embargo, las alcabalas han subsistido por espacio de treinta años despues de publicada la Constitución, y ni podemos decir siquiera que la reforma del artículo las haya abolido del todo. El Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados hicieron siempre, aunque infructuosamente, poderosos esfuerzos para sustituir con otro impuesto el odioso sistema á que nos referimos. Los mismos constituyentes preferían la alcabala á un impuesto directo, y el comercio de mala fe que busca en el contrabando, no sólo eludir la ley, sino el triunfo de la envidia en su competencia con el comercio honrado, no era el menor obstáculo para dar cumplimiento á la promesa de la Constitución.

Así es que la realización del precepto se fué aplazando, hasta que definitivamente ha quedado reformado el artículo en los términos que aparece en seguida del primitivo á la cabeza de esta lección.

Débase este resultado á la iniciativa del Gobierno del Estado

de Veracruz, que en 6 de Setiembre de 1882 se dirigió al Secretario de Estado y del despacho de Hacienda y Crédito público, para que tomase parte en el proyecto comunicado á los demas Estados de uniformar el sistema rentístico, llevando á cabo de una manera regular la supresión de las alcabalas. El Ejecutivo federal aceptó la idea, y por medio de una circular á los gobernadores (fecha 20 de Agosto de 1883), convocó una conferencia, de dos comisionados por cada Estado, que se ocupase del asunto, procurando un acuerdo que sirviese de base á sus futuras legislaciones fiscales, así como la mejor manera de asegurar el cumplimiento del precepto constitucional que prohíbe á los Estados imponer derechos á las exportaciones, teniendo en cuenta la necesidad, cada vez más acentuada, de impulsar el movimiento exportador en la República.

Los gobernadores por su parte fueron deferentes á la invitación del Gobierno general, y con el número de treinta y seis representantes se abrió la conferencia en la ciudad de México el 1º de Octubre de 1883.

La conferencia dió cima á sus trabajos, remitiendo al Gobierno las siguientes resoluciones:

“1ª Los Estados no podrán imponer ningun derecho por el simple tránsito de mercancías en la circulación interior. Sólo el Gobierno de la Union podrá decretar derechos de tránsito; pero únicamente respecto de efectos extranjeros que atraviesen el país por líneas internacionales ó interoceánicas, sin estar en el territorio nacional más tiempo que el necesario para la travesía y salida al extranjero.

“2ª No prohibirán directa ni indirectamente la entrada á su territorio ni la salida de él, de ninguna mercancía á no ser por motivos de policía. Ni gravarán los artículos de producción nacional por su salida para el extranjero ó para otro Estado.

“3ª Las exenciones de derechos que concedan serán generales, no pudiendo decretarlas en favor de los productos de determinada procedencia.

“4ª La cuota del impuesto para determinada mercancía será

una misma, sea cual fuere su procedencia, sin que pueda asignarse mayor gravámen que aquel que pagan los frutos similares de la entidad política en que se decreta el impuesto.

"5ª La mercancía nacional no podrá ser sometida á determinada ruta, á inspeccion ó registro en los caminos, ni exigírsele documento fiscal alguno en su circulacion interior. Pero los Estados sin contravenir á estas reglas, tendrán facultad para dictar las disposiciones que estimen convenientes, con objeto de evitar que se defraude el impuesto en el lugar que deba causarse.

"6ª No gravarán la mercancía extranjera con mayor cuota que aquella cuyo cobro haya sido consentido por el Congreso de la Union."

A su vez el Gobierno dirigió al Congreso la iniciativa correspondiente que funda los motivos de la reforma que, con ligera variacion, fué aceptada por el mismo Congreso y por las legislaturas de los Estados, quedando en los términos en que aparece al frente de este artículo.

ARTÍCULO 125.

"Estarán bajo la inmediata inspeccion de los Poderes Federales los fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y demas edificios necesarios al Gobierno de la Union."

La segunda parte del artículo 27 de la Constitucion permite á las corporaciones tener en propiedad y administrar los edificios destinados inmediata y directamente al servicio ú objeto de la institucion. El Gobierno necesita edificios para el acuartelamiento de sus tropas, para depósito de municiones, escuelas de náutica, oficinas de hacienda, de correos y para otros varios objetos. Todos esos edificios son bienes públicos que pertenecen á la Federacion, y es natural que se declare que están bajo la inmediata inspeccion de los Poderes Federales: del legislativo para legislar sobre su objeto, del Ejecutivo para administrarlos, y del

Judicial para los casos de su competencia. *La inspeccion* de que habla el artículo se toma como un acto de soberanía, y establece indirecta, pero terminantemente que los Estados no tienen ingerencia alguna en esos edificios, aunque se hallen dentro de los límites de su territorio. La palabra inspeccion está tomada aquí como sinónima de *competencia*. Así es que el Gobierno general ejerce en esas partes del territorio el poder absoluto constitucional que ejerce en el Distrito Federal, sin que por esto se entienda que el Congreso de la Union es en estos casos la legislatura de esas localidades, como algunos lo dicen respecto del Distrito, pues lo que hace es ejercer su alto carácter de Poder Legislativo de la Federacion; y de la misma manera actúan en su esfera respectiva los otros dos Poderes.

Es de advertir que teniendo el Gobierno la facultad de adquirir bienes raíces que sirvan inmediata y directamente á la institucion á que se destinan, esa facultad es absoluta y no puede ser limitada por las atribuciones reservadas á los Estados.

LECCION XXXIV.

SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION.

ARTÍCULO 126.

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados, hechos ó que se hicieren por el Presidente de la República con aprobación del Congreso,¹ serán la ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán á dicha Constitución, leyes y tratados, á pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones ó leyes de los Estados.

El pueblo mexicano nombró representantes para que con su autoridad é invocando la sabiduría divina constituyesen á la nación, creando para ella la forma de gobierno que él mismo les prescribió.² En virtud de ese encargo, el Congreso constituyente declaró ser 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 federación establecida según los principios de la ley fundamental.*³

¹ Con aprobación del Senado, según las reformas de 6 de Noviembre de 1874.

² Preámbulo de la Constitución.

³ Artículo 40.

La Constitución es pues, la ley fundamental, la ley política de los Estados, cuando no se trata de su régimen interior; y los principios de esa ley fundamental no sólo tienen vida en sus preceptos, sino en las leyes que los desarrollan, en los tratados que establecen las relaciones positivas entre la nación y las potencias con quienes las ha establecido. Todos estos actos importan la supremacía del pueblo, y por eso son la suprema ley de la tierra.

El gobierno establecido por la Constitución es adecuado y tiene en sí el poder no sólo para expedir esas leyes sino para ejecutarlas y aplicarlas á los casos que ocurran en el terreno de la controversia.

Las leyes que emanan de la Constitución son, para los Estados, unidos bajo el vínculo federal, es decir, para la nación entera, las que expide el poder Legislativo y promulga el Ejecutivo. Son obligatorias para todos, excepto en los casos en que la Suprema Corte de Justicia, examinando su acuerdo con la Constitución, las halla inconstitucionales y liberta de su acción al individuo ó individuos que así lo hubiesen solicitado en la vía de amparo.

Un tratado es para las naciones que lo celebran un pacto solemne, cuyas prescripciones se convierten en leyes para los súbditos de cada una de las altas partes contratantes.

La autenticidad del tratado consiste en que haya sido estipulado por el Presidente de la República, aprobado por el Senado y promulgado por aquel Supremo Magistrado. Decimos del tratado que es también una ley obligatoria para todos, con la misma excepción contenida en el párrafo que antecede.

En resumen, como el ejercicio de la soberanía, fuente de los poderes federales y de los de los Estados, dimana esencial y originariamente del pueblo de la Nación y no respectivamente del pueblo de cada Estado, la Constitución, las leyes que de ella emanan y los tratados, actos todos de los poderes federales, son la suprema ley de la tierra, llámesele *Nación ó Unión*.

Hechas estas explicaciones, podría parecer inútil que nos ocu-

páramos del precepto terminante que contiene la segunda parte del artículo; pero bajo su apariencia de sencillez ha necesitado explicación y ha dado lugar á diversas ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia, en que ya sustancial, ya incidentalmente, se ha tratado de la obligación que tienen todos los jueces de anteponer la Constitución, las leyes federales y los tratados, á las Constituciones y leyes de los Estados, en aquellas disposiciones que ofrecen un conflicto.

Algunos opinan, y esta opinión es más comun en los Estados, que los jueces de aquellas localidades tienen el deber de juzgar sólo conforme á sus leyes propias; que no les toca la facultad de interpretar si esas leyes son ó nó constitucionales, y que sus decisiones sólo son apelables ante sus respectivos tribunales superiores.

Ciertas como son y deben ser las dos últimas proposiciones, es enteramente falsa la primera.

En efecto, los jueces locales no son intérpretes de la Constitución; esta facultad es exclusiva de la Suprema Corte de Justicia, cuando actúa en cualesquiera de las tres causas que producen el juicio de amparo. La Constitución no da á la Corte la facultad de juzgar en todos casos de la constitucionalidad ó inconstitucionalidad de las leyes, y tanto por esto como por respetar la soberanía de que disfrutaban los Estados, no es tribunal de apelación de los tribunales de éstos.

Pero respecto del primer punto, del deber que tienen los jueces locales de arreglar de preferencia sus decisiones á la Constitución, leyes que de ella emanen y tratados hechos ó que en lo adelante se hicieren, dirémos, siguiendo las ideas de Dana:¹ que la jurisdicción de los tribunales en los casos de su competencia, consiste puramente en aplicar la ley, y que la Constitución, las leyes que de ella emanen y los tratados son la ley decretada por el soberano de la Nación, son la suprema ley de la tierra. De aquí es que todo ciudadano que comparece ante los

¹ International Law. Eighth edition: nota p. 79.

tribunales, tiene derecho á que en primer término se le juzgue por la ley suprema. El tribunal decide el caso conforme á las leyes, y con ocasión de un conflicto de leyes la resolución es fácil y expedita conforme á la Constitución.

La resolución es fácil, decimos; porque los jueces deben aplicar en sus decisiones el texto de la ley, no su espíritu. La interpretación judicial no se extiende á juzgar si el texto está ó nó de acuerdo con el espíritu de la ley. Esa interpretación sólo consiste en definir el texto mismo, el significado de sus palabras cuando éstas son dudosas ó notoriamente están mal empleadas; pero todo esto con relación al texto mismo. Así es como decimos que es expedito y fácil para el juez hacer una prelación de las leyes á que debe arreglarse en sus decisiones. Y es claro que en conflicto de leyes se debe decidir por las que tienen más alta autoridad; luego en un conflicto entre la ley suprema de la Unión y la particular de un Estado, aquella debe prevalecer. Se equivocará el juez muchas veces, pero deshacer estas equivocaciones corresponde á los tribunales superiores de los respectivos Estados; y sólo en el caso de que por la sentencia ó por el procedimiento se viole alguna garantía, se invada la esfera federal ó la soberanía de los Estados en su caso, sólo entonces tiene facultad la Suprema Corte de Justicia de pronunciar contra la inconstitucionalidad de una ley ó de un acto de autoridad, y esto á petición de la parte agraviada.

Para la misma Corte de Justicia, la Constitución es la Suprema ley, juzga conforme á ella, y en esta parte decimos que tiene la misma jurisdicción, que el más humilde juez de paz; pero hay una notable diferencia: que los tribunales de los Estados siempre juzgan *conforme* á la Constitución, *conforme* á las leyes que de ella emanen y *conforme* á los tratados; mientras que la Corte juzgando *conforme* á la Constitución, juzga en los casos de amparo *de* las leyes que de ella emanen y *de* los tratados hechos ó que se hicieren; en los demás casos sometidos á su competencia, también juzga *conforme* á las leyes emanadas de la Constitución y *conforme* á los tratados.

La teoría en la aplicación de las leyes, es que la ley posterior deroga á la anterior: esto es cierto en general; pero tratándose de la cuestión que nos preocupa, aunque una ley de un Estado se oponga en su texto á la Constitución, á la ley del Congreso general que emane de ella ó á un tratado, por más que sea posterior á estos supremos preceptos, los jueces de cada Estado arreglarán á ellos sus decisiones á pesar de las disposiciones en contrario que contengan sus leyes especiales.

Esto es lo que dice el artículo, y como se ve, él no atribuye á los jueces la facultad de juzgar de la constitucionalidad de las leyes, sino la de decidir entre dos textos que sean contradictorios, sometiéndose en este caso al que establece la suprema ley de la tierra.

LECCION XXXV.

REFORMA É INVOLABILIDAD DE LA CONSTITUCION.

TÍTULO VII.

DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCION.

ARTÍCULO 127.

La presente Constitución puede ser adicionada ó reformada. Para que las adiciones ó reformas lleguen á ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas ó adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones ó reformas.

Al comenzar esta obra, hablando de los inconvenientes de las Constituciones tradicionales ó no escritas y de los que ofrecen las Constituciones escritas, hallamos ser aquellos menores, á la vez que innegables las ventajas que resultan de que la organización política de un pueblo se haga constar en un Código escrito y meditado.

Es, pues, evidente la necesidad de que un pueblo tenga perpetuamente una Constitución escrita; y por el artículo que es-

tudiamos y por el 128 que es su consecuencia, se satisface esta necesidad. La Constitución no puede ser abrogada: deberá existir siempre, aunque se le hagan reformas ó adiciones.

La historia de México desde la independencia hasta la fecha confirma esta verdad. Si prescindimos de las formas, veremos que, en sustancia, nuestra Constitución escrita es la misma desde el *acta Constitutiva de 31 de Enero de 1824*, sufriendo reformas y adiciones más ó menos radicales á que han obligado las exigencias del progreso, primero en la *Constitucion de 4 de Octubre de 1824*; luego en el *acta de reformas de 18 de Mayo de 1847*, y por último en la *Constitucion de 5 de Febrero de 1857*, que dura há más de treinta años. Las mismas Constituciones del *Centralismo*, ó sea de la República unitaria, no eran más que variaciones de nuestra primera Constitución, consistiendo la principal diferencia en la forma de Gobierno, forma que puede cambiarse conforme al artículo 39 de la actual. Lo que las Constituciones del centralismo han tenido de funestas en nuestro país, es que han surgido de revoluciones armadas, provocando necesariamente reacciones de la misma naturaleza. Y sin embargo, en el juicio imparcial de la historia habrá que justificar hasta cierto punto esas guerras civiles; porque con excepcion de las Bases orgánicas, todas nuestras demas Constituciones, ó cerraban del todo las puertas de la reforma en los puntos más importantes, ó señalaban plazos demasiado largos y requisitos complicados que hacian imposibles las reformas ó adiciones.

Ahora bien; la posibilidad de modificar ó adicionar una Constitución, es una válvula de seguridad que evita la catástrofe de las revoluciones armadas, ó al menos que éstas puedan quedar justificadas, dando á la sociedad y al Gobierno pleno derecho para castigar los delitos políticos y para no sancionar jamas el derecho de insurreccion.

“Consideraciones de otro orden imponen tambien la necesidad de la reforma constitucional. Es obvio, dice Story,¹ que ningun

¹ On the Constitution, núm. 1827.

gobierno humano puede ser perfecto, y que es imposible prever todas las exigencias que en el trascurso de los años requieran diferentes modificaciones en el ejercicio de los poderes, adecuándolo á las varias necesidades del pueblo. Un gobierno que no disponga de medios de cambio, sino que sea fijo é inalterable, tiene que ser, despues de algun tiempo, enteramente inadecuado á las circunstancias de la Nación: y, ó degenerará en despótico, ó producirá por su insuficiencia una revolucion armada. Es prudente por lo tanto, en toda forma de gobierno, pero principalmente en la republicana, establecer la posibilidad de reformar y mejorar el mecanismo del gobierno, que el tiempo, la experiencia ó las nuevas faces del comercio humano demanden para ponerlo en aptitud de promover el bienestar y la seguridad del pueblo. Lo único que hay de que cuidarse, es de asegurar el gran principio de que la reforma constitucional sea practicable, pero no fácil ni frecuente: que haya deliberacion y prudente reserva, y que se sigan los consejos de la experiencia y no el deseo de hacer experimentos, sugeridos sólo por una teoría especulativa.”

A estas reglas responde nuestro artículo 127, fijando un procedimiento lento y prudente, en que para la aprobacion de las reformas ó adiciones, se necesita el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en la Cámara de diputados y en la de senadores, y el consentimiento de la mayoría de las legislaturas de los Estados. Este procedimiento es general para la reforma constitucional, con la sola excepcion de la que se refiere á la ereccion de un nuevo Estado ó Territorio, que sigue el método marcado en la fraccion III del artículo 72.

Notamos en este artículo que el Ejecutivo no interviene en la reforma con su facultad de hacer observaciones á los proyectos de ley, miéntras que es forzosa la intervencion de las legislaturas de los Estados en el poder constituyente del Legislativo.

Lo primero consiste en que una reforma constitucional no es un acto administrativo, sino orgánico, si se exceptúa el acto de

erigir un nuevo Estado. No está, pues, el Ejecutivo en la naturaleza de su encargo sino en este último caso, y es el motivo porque sólo en él interviene.

En cuanto á la participacion de las legislaturas; como una reforma constitucional, puede afectar el régimen interior de los Estados; como esa reforma pudiera extenderse hasta cambiar el sistema de gobierno, borrando los Estados que, aunque sólo tienen una soberanía relativa, es siempre soberanía que escuda derechos políticos, creados, adquiridos y trascendentales, que sólo pueden ceder ante iguales derechos mantenidos por todo el pueblo, es evidente la justicia con que se invoca el consentimiento de la mayoría de las legislaturas de los Estados, ó lo que es lo mismo, la mayoría del pueblo en los diferentes modos en que ejerce su soberanía.

Muchas reformas y algunas adiciones se han hecho á nuestra Constitución. Si exceptuamos la que declaró que el matrimonio es un contrato civil, todas ellas tienen su lugar en el del artículo reformado ó adicionado. En consecuencia, los hemos explicado ya, y ahora sólo nos ocuparemos de la relativa al matrimonio y demas actos del Estado civil.

Es la que contiene el artículo 2º de las adiciones y reformas decretadas en 25 de Setiembre de 1873, y dice así:

El matrimonio es un contrato civil.—Éste y los demas actos del estado civil de las personas, son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del órden civil en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

Se ha creído que el precepto de este artículo no es de materia constitucional, sino pura y exclusivamente de Código civil, porque civiles y no políticos son los derechos y obligaciones que emanan del estado civil de las personas.

¿Por qué está entónces este artículo en la Constitución? Tal vez porque siendo precisamente sus prescripciones materia de

Código civil, y de consiguiente, de la competencia de los Estados, llegó á temerse que, por espíritu de partido, no en todos ellos se le considerase como un contrato civil.

Comprendiendo por otra parte el legislador que el estado civil suele producir entre los naturales y los extranjeros relaciones que sólo pueden reglarse por el derecho internacional privado, y que las leyes que lo rigen deben uniformarse en la Union, á fin de evitar á los extranjeros los perjuicios que les resultarían de andar buscando la relacion entre las leyes civiles de sus respectivos países y las contradictorias ó por lo ménos diversas de los diferentes Estados de la Federacion, creyó necesario uniformar en esta parte la legislacion, por medio de una ley orgánica federal, emanada del precepto, como lo está en efecto por los artículos 22, 23 y 24 de la ley de 14 de Diciembre de 1874, dejando siempre en libertad á los Estados de legislar sobre esta materia, bajo las bases de uniformidad en esa ley señaladas.

Conforme á esta facultad, los Estados han legislado sobre el estado civil de las personas, refundiendo en sus Códigos, en más ó ménos, las disposiciones contenidas respecto de este asunto en varias leyes de reforma.

TÍTULO VIII.

DE LA INVIOABILIDAD DE LA CONSTITUCION.

ARTÍCULO 128.

Esta Constitución no perderá su fuerza ó vigor, aun cuando por alguna rebelion se interrumpa su observancia. En caso de que por un trastorno público se establezca un gobierno contrario á los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo á ella y á las leyes que en su virtud se hubieren expedido serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelion, como los que hubieren cooperado á ésta.

Este artículo no es más que el corolario del 127. Su precepto es sencillo y enérgico; y se ha obedecido ya, cuando, merced al auxilio de tropas extranjeras, quiso implantarse en México un gobierno contrario á los principios que establece esta Constitución.

Generosa y magnánima, sin embargo, la Nacion perdonó luego, en amplia y liberal amnistía, á aquellos de sus malos hijos que pusieron la independencia de la patria á los piés de un déspota europeo.

FIN DE LA OBRA.

ÍNDICE DEL TOMO II.

	Páginas.
LECCION I.—La division de poderes.....	3
„ II.—Poder Legislativo. Congreso general.....	11
„ III.—Cámara de diputados.....	18
„ IV.—Elección de diputados. Requisitos para ser diputado.....	23
„ V.—Incompatibilidad de funciones públicas. Senadores y diputados. Formación de la Cámara de senadores.....	29
„ VI.—Inviolabilidad de opiniones.....	34
„ VII.—Validez de las elecciones de diputados y senadores. Colegios electorales.....	36
„ VIII.—Quorum de las Cámaras.....	38
„ IX.—Períodos de sesiones.....	41
„ X.—Discursos de apertura de sesiones.....	43
„ XI.—Resoluciones del Congreso.....	45
„ XII.—Derecho de iniciativa.....	47
„ XIII.—Trámites de las iniciativas. Proyectos desechados.....	51
„ XIV.—Objeto preferente del segundo período de sesiones. La cuenta del año fiscal.....	55
„ XV.—Formación de las leyes.....	62
„ XVI.—Facultades del Congreso.....	73
„ XVII.—Adiciones al artículo 72.....	147
„ XVIII.—De la diputación permanente.....	161
„ XIX.—Carácter del Poder Ejecutivo. Presidente de la República. Su elección. Duracion de su encargo. Modo de cubrir sus faltas.....	164
„ XX.—Atribuciones del Presidente.....	189
„ XXI.—Secretarías de Estado. Distribucion de los negocios.....	219
„ XXII.—Cualidades de los Ministros. Las Memorias.....	250

TÍTULO VIII.

DE LA INVIOABILIDAD DE LA CONSTITUCION.

ARTÍCULO 128.

Esta Constitución no perderá su fuerza ó vigor, aun cuando por alguna rebelion se interrumpa su observancia. En caso de que por un trastorno público se establezca un gobierno contrario á los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo á ella y á las leyes que en su virtud se hubieren expedido serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelion, como los que hubieren cooperado á ésta.

Este artículo no es más que el corolario del 127. Su precepto es sencillo y enérgico; y se ha obedecido ya, cuando, merced al auxilio de tropas extranjeras, quiso implantarse en México un gobierno contrario á los principios que establece esta Constitución.

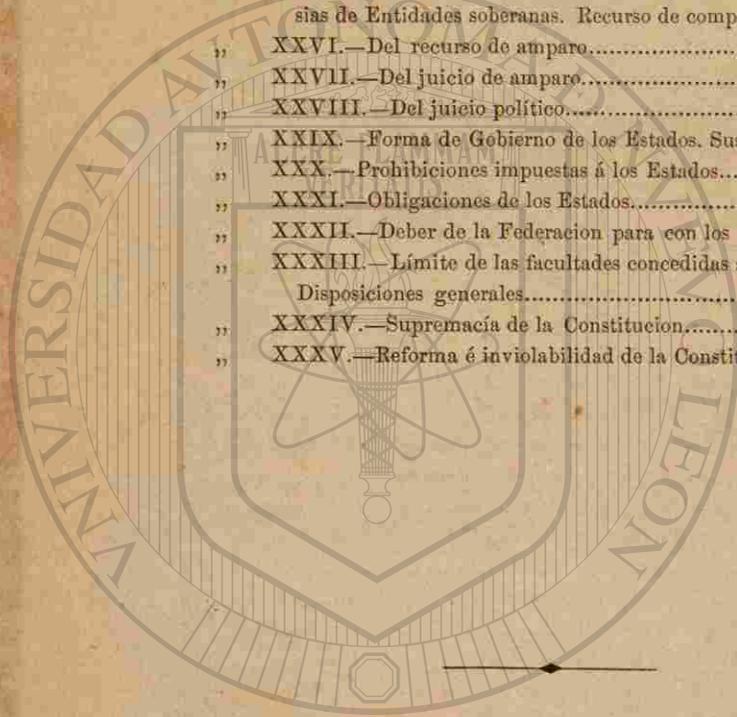
Generosa y magnánima, sin embargo, la Nacion perdonó luego, en amplia y liberal amnistía, á aquellos de sus malos hijos que pusieron la independencia de la patria á los piés de un déspota europeo.

FIN DE LA OBRA.

ÍNDICE DEL TOMO II.

	Páginas.
LECCION I.—La division de poderes.....	3
„ II.—Poder Legislativo. Congreso general.....	11
„ III.—Cámara de diputados.....	18
„ IV.—Elección de diputados. Requisitos para ser diputado.....	23
„ V.—Incompatibilidad de funciones públicas. Senadores y diputados. Formación de la Cámara de senadores.....	29
„ VI.—Invioabilidad de opiniones.....	34
„ VII.—Validez de las elecciones de diputados y senadores. Colegios electorales.....	36
„ VIII.—Quorum de las Cámaras.....	38
„ IX.—Períodos de sesiones.....	41
„ X.—Discursos de apertura de sesiones.....	43
„ XI.—Resoluciones del Congreso.....	45
„ XII.—Derecho de iniciativa.....	47
„ XIII.—Trámites de las iniciativas. Proyectos desechados.....	51
„ XIV.—Objeto preferente del segundo período de sesiones. La cuenta del año fiscal.....	55
„ XV.—Formación de las leyes.....	62
„ XVI.—Facultades del Congreso.....	73
„ XVII.—Adiciones al artículo 72.....	147
„ XVIII.—De la diputacion permanente.....	161
„ XIX.—Carácter del Poder Ejecutivo. Presidente de la República. Su elección. Duracion de su encargo. Modo de cubrir sus faltas.....	164
„ XX.—Atribuciones del Presidente.....	189
„ XXI.—Secretarías de Estado. Distribucion de los negocios.....	219
„ XXII.—Cualidades de los Ministros. Las Memorias.....	250

	Páginas.
LECCION XXIII.—Naturaleza del Poder Judicial.....	254
" XXIV.—Formacion de los tribunales. Requisitos de los funcionarios nombrados para constituirlos. Duracion de su encargo.....	263
" XXV.—Competencia de los tribunales federales. Controversias de Entidades soberanas. Recurso de competencia.....	274
" XXVI.—Del recurso de amparo.....	293
" XXVII.—Del juicio de amparo.....	300
" XXVIII.—Del juicio político.....	315
" XXIX.—Forma de Gobierno de los Estados. Sus facultades.....	329
" XXX.—Prohibiciones impuestas á los Estados.....	334
" XXXI.—Obligaciones de los Estados.....	342
" XXXII.—Deber de la Federacion para con los Estados.....	350
" XXXIII.—Limite de las facultades concedidas á los Estados. Disposiciones generales.....	354
" XXXIV.—Supremacia de la Constitucion.....	372
" XXXV.—Reforma é inviolabilidad de la Constitucion.....	377



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCION GENERAL DE BIBLIOTECAS



