

CAPITULO XXII.

De los Estados de la Federacion.

(Articulos de 109 al 114 de la Constitucion.)

Siendo como son los Estados partes integrantes de la Federacion mexicana, no podria ser conveniente en manera alguna que adoptasen diversas formas de gobierno para su régimen interior. La diversidad y aun contrariedad de intereses que nacerian de la diversidad de formas de gobierno, darian ocasion á tales trastornos y á tales colisiones entre los diferentes gobiernos, que pronto la Union mexicana habria dejado de ser una Federacion y se habria convertido en un verdadero caos. Uno de los mas poderosos elementos que mantienen la division de las naciones, es acaso la diversidad de formas de gobiernos,

tanto como ó mas que la diversidad de razas, de idiomas, &c. Nunca una república hallará tanta fraternidad en una monarquía como la halla en otra república: los gobiernos semejantes forman alianzas necesarias, fundadas en la identidad de su naturaleza y organizacion.

Ademas de estas consideraciones, hubo en la Federacion mexicana la influencia de la tradicion para que se determinara, como se determinó en el artículo 109 de la constitucion, que « Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de « gobierno republicano, representativo popular.» Así habia sido ántes, miéntras los Estados ejercieron su soberanía: de modo que mas bien es este artículo constitucional el reconocimiento de un hecho, que un verdadero precepto para lo futuro; y sin embargo, no es inconveniente, y ménos pudo serlo al expedirse la constitucion, porque so podia temer entónces que los elementos contrarios á la forma de gobierno adoptada por el Congreso constituyente, y que eran bastante poderosos todavía, se refugiaran en los Estados para establecer en ellos tales formas de gobierno, que llegasen un dia á imperar en todo el país, haciendo inútiles los esfuerzos y los inmensos sacrificios del pueblo para vencer á la tiranía y establecer la libertad.

El artículo 110 previene que « Los Estados pueden arreglar « entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; « pero no se llevarán á efecto esos arreglos sin la aprobacion « del Congreso de la Union. » El constituyente habia dictado diversas resoluciones acerca de la division territorial, que comprendian á varios Estados; pero era muy posible que hubiera en lo sucesivo cuestiones de límites. Para este caso quedaron autorizados los Estados para celebrar arreglos amistosos; pero como la Union está interesada en el modo de ser de cada uno de los Estados, el Congreso general debe tener conocimiento de los arreglos que se verifiquen para aprobarlos. Esta facultad que la constitucion da al Congreso federal, es el complemento de la fraccion IV del artículo 72, en que se faculta al mismo Congreso para arreglar definitivamente los límites de los Es-

tados, terminando las diferencias que se susciten en este punto, ménos cuando las diferencias tengan un carácter contencioso. Y fué necesario conceder expresamente esta facultad al Congreso, porque de otra manera habria quedado ella reservada á los Estados y seria por lo mismo impracticable.

Como una condicion indispensable para evitar todo abuso de poder, y el trastorno y el aniquilamiento de las instituciones, la constitucion ha determinado las facultades de cada poder público, concediendo á cada uno de ellos las que convienen para hacer efectiva la soberanía de los Estados y la soberanía federal. Se deduce naturalmente de esto, que hay actos que pueden ejercer los poderes y actos que no pueden ejercer. Y como por un principio constitucional, de que ántes se ha hablado, toda facultad que no está expresamente concedida á los poderes federales, se entiende reservada á los Estados, fué necesario consagrar un título de la constitucion, que es el V, á la designacion de ciertas atribuciones y de las prohibiciones á que tienen que sujetarse los referidos Estados.

Esas prohibiciones son de dos clases: las unas respecto de actos que en ningun caso pueden ejecutarse, y las otras respecto de aquellos que no pueden ejecutarse sin consentimiento del Congreso federal. Las primeras constan en el artículo 111 que dice: «Los Estados no pueden en ningun caso:

« 1. Celebrar alianza, tratado ó coalicion con otro Estado.
 « ni con potencias extranjeras. Exceptúase la coalicion que
 « pueden celebrar los Estados fronterizos, para la guerra ofen-
 « siva ó defensiva contra los bárbaros.»

Las alianzas ó tratados con potencias extranjeras requeririan el ejercicio de una soberanía enteramente independiente del lazo federal que une á los Estados, y por consecuencia, miéntras este subsista, no es posible la celebracion de esas alianzas ó tratados. Y no conviene, en verdad, que pudieran celebrarlos los Estados, por su propia utilidad. ¿Qué serian tales tratados celebrados entre naciones fuertes y poderosas con los Estados de la Federacion mexicana, que son cada uno de por sí incapaces de presentarse con el aspecto de igualdad

que exigen el decoro y la dignidad nacional? En las cuestiones diplomáticas, la fuerza y el poder suelen ser argumentos enteramente concluyentes en favor de la nación que posee esa fuerza y ese poder. Por otra parte, no es posible imaginarse cómo se podría conservar la independencia de todos los Estados, si pudiera celebrar cada uno de ellos á su voluntad tratados ó alianzas con potencias extranjeras. De esta manera uno de los grandes objetos de la Federacion mexicana dejaria de existir.

Las alianzas y tratados de unos Estados con otros implicarian la destruccion del lazo federal anudado en la constitucion. O esas alianzas habian de ser subordinadas á la Federacion, y entónces eran enteramente inútiles; ó habian de ser independientes de la Federacion, y entónces esta quedaria enteramente destruida. La excepcion que permite á los Estados fronterizos celebrar una coalicion para combatir á los bárbaros, es única y fundada en la necesidad de atender á la propia conservacion constantemente amenazada por las hordas de salvajes.

No pueden los Estados:

« II. Expedir patentes de corso ni de represalias.

« III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, ni papel sellado. »

Estas facultades son de la Federacion, por las razones expuestas al tratarse de las facultades del Congreso de la Union.

Las prohibiciones expresadas en este artículo 111 son absolutas: lo que ellas prohíben no puede ejecutarse ni aun con el consentimiento del Congreso, que no tiene facultad para poner á discusion aquellos principios que son fundamentales del sistema federal adoptado por la constitucion, y que el pueblo mexicano ha confirmado con indecibles sacrificios.

« Artículo 112. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Union:

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

La ruina del comercio, ó por mejor decir, la completa imposibilidad del comercio, seria que tuvieran los Estados el derecho de establecer los que prohíbe esta 1ª fracción del artículo 112. El caos que resultaria de la diversidad de derechos y contribuciones, no solo haria imposible todo cálculo mercantil, sino que podria dar origen aun á complicaciones y cuestiones diplomáticas. Además de estas consideraciones habia en el Congreso constituyente la idea de que las contribuciones indirectas fueran de la Federacion y las directas de los Estados.

« II. Tener en ningun tiempo tropas permanentes, ni buques de guerra. »

Corresponde á los Estados la guardia nacional; á la Federacion las tropas permanentes de mar y de tierra, por razones que se han indicado ya al tratar de las facultades del Congreso de la Union.

Estas mismas consideraciones sirven de fundamento á la fracción III, que prohíbe « 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. »

Nada es mas natural que la excepcion referida: es el reconocimiento del derecho de atender á la propia conservacion. La Union misma está interesada en que haya quien acuda á combatir inmediatamente toda invasion y á conjurar todo peligro inminente.

El estudio de las prohibiciones ántes referidas, demuestra con toda claridad que en nada afectan á la soberanía de los Estados, ni la restringen en manera alguna, porque está en el interes particular de los Estados abstenerse de lo que esas prohibiciones expresan. Son estas, por otra parte, como ya se ha indicado, condiciones indispensables para la subsistencia de la Federacion, ó implican además la igualdad de derechos que deben tener todos los Estados, y que no podria existir si estuvieran facultados para ejecutar algo de lo que prohíben los artículos ántes citados, supuesto que por su propia situacion no todos los Estados podrian ejecutarlo.

Esa igualdad de derechos y la buena administracion de justicia, que no podria existir si los criminales hubieran de quedar impunes con solo huir del Estado en que cometieron el delito, exige lo que previene el artículo 113: «Cada Estado «tiene obligacion de entregar sin demora los criminales de «otros Estados á la autoridad que los reclame.» No tiene el Estado á quien se dirija la reclamacion el derecho de calificar la justicia del reclamante, ni de exigir mas requisito que la reclamacion. Y no tiene este derecho, porque de tenerlo, cada Estado impondria condiciones, exigiria requisitos tal vez diversos de los que se practicaran en otros Estados, y ademas de entorpecer de este modo la administracion de justicia, impondrian de hecho su legislacion particular los unos á los otros Estados, con mengua de la soberanía que les está garantizada para su régimen interior.

Relativo á este artículo es el 115, que dice: «En cada Estado de la Federacion se dará entera fé 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.» No impone este artículo á los Estados la obligacion de sujetar sus procedimientos, en los diversos ramos que comprende, á una regla comun y uniforme; pero previene que á esos procedimientos se dé entera fé y crédito en todos los Estados: de suerte que ninguno puede ingerirse en la calificacion de la validez de los procedimientos, ni de su justicia, sino que debe limitarse á examinar si tienen los requisitos de veracidad que determinan las leyes generales que el Congreso de la Union ha de expedir. Acaba de decirse en las líneas que anteceden, que cualquiera exigencia de un Estado, diversa de la que expresa este artículo, seria en realidad un ataque á la soberanía de los otros Estados, supuesto que el exámen de la validez y de la justicia de sus actos es exclusivamente de la competencia de la de cada uno de los Estados. El perjuicio ó daño que la infraccion de estos artículos pudiera ocasionar al hombre individualmente, es sin duda caso que debe

someterse á la decision de la justicia federal, como que restringe ó vulnera la soberanía de los Estados é invade la esfera de la Federacion, que es á quien pertenece el derecho de legislar, por medio de disposiciones generales, en estos puntos.

Abraza este artículo cuanto se comprende en las clasificaciones de actos públicos, registros y procedimientos judiciales, es decir, de cuanto puede hacerse por los poderes de Estado, por la administracion pública, por la administracion judicial y por los individuos en particular en todo aquello que revisitan de ciertas solemnidades públicas, como los contratos. Y en verdad que nada tienen de violento ni de nuevo estas disposiciones, porque léjos de limitar la soberanía de los Estados, importan el mas pleno reconocimiento de ella. ¿No se celebran entre naciones extrañas tratados de extradicion de los reos y no se estipulan las reglas convenientes para establecer la verdad en los actos de una y otra nacion? ¿Y no se verifica esto precisamente, porque ambas naciones contratantes son soberanas?

Por respeto á la soberanía particular de los Estados, fué asunto de larga discusion en el Congreso constituyente el artículo 114, que dice: «Los gobernadores de los Estados están obligados á publicar y hacer cumplir las leyes federales.» Se temia que imponiendo esta obligacion á los gobernadores quedasen ligados los Estados de tal manera, que no podrian ejercer su soberanía. Se propuso, y el Congreso desechó la idea, que de los jueces federales en cada Estado promulgasen las leyes de la Federacion y se encargasen de su cumplimiento. Se temia tambien que pudiera resultar un conflicto para los gobernadores, si siendo agentes de la Federacion, constituidos por este artículo 114, tuvieran que obedecer, en su calidad de gobernadores, alguna ley particular de los Estados que estuviera en contraposicion con la federal. ¿A quién obedecerá? ¿A la Federacion? Será encausado por el Estado á quien desobedece. ¿Al Estado? Será encausado por la Federacion, á quien desobedece tambien.

Esta dificultad habria sido insuperable, si el sistema consti-

tucional mexicano no tuviera por base la regla de evitar todo conflicto de ley á ley, de poder á poder, y si no lo hubiera evitado confiando al poder judicial de la Federacion la facultad de salvar en cada caso, por dccisiones especiales meramente individuales, los derechos del hombre que pudieran ser violados en tales conflictos, y la soberanía de los Estados y la esfera de accion federal.

La tradicion constitucional y las costumbres establecidas obtuvieron por una vez mas un triunfo sobre las innovaciones que se pretendian establecer. Los gobernadores habian sido tanto en la primera época de la Federacion, como en los diversos gobiernos centrales, agentes entónces de la Federacion, agentes despues, del Gobierno supremo. Y la costumbre de practicarse así disminuia los péligros y dificultades que pudieran resultar de esa doble investidura que tienen ahora los gobernadores. Se temia, ademas, y no sin fundamento, que el ejercicio de un poder extraño al Estado y demasiado extenso y tan fuerte como á veces seria necesario, llegara á producir situaciones violentas y hasta peligrosas para la paz y la tranquilidad pública. Este temor contribuyó á la aprobacion, en el Congreso constituyente, del artículo 114 referido.

Establecidas para los Estados las obligaciones y restricciones que expresan los artículos anteriormente citados, era justo y debido que la constitucion impusiera el precepto, como á todos los poderes de la Union, de proteger á los Estados en caso de grave peligro y en que sus propias fuerzas no fueren bastantes para la salvacion del Estado. Con este fin previno el artículo 116 que « 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 estuviere reunida. »

El precepto de dar proteccion á los Estados fué impuesto no solamente al poder ejecutivo, sino á todos los poderes de la Union: cada uno en aquello que es de su competencia y en la

forma que sea legítima. Y deben proteger al Estado en caso de invasión ó violencia exterior, sin necesidad de que el Estado solicite en manera alguna la protección. Esto es tanto mas justo y necesario, cuanto á que la fracción III del artículo 112 autoriza á los Estados para combatir toda invasión, y casi les impone el deber de hacerlo, deber por otra parte que por sí solo existe.

En los casos de sublevación ó trastorno interior deben esperar los poderes de la Union á que solicite el Estado su protección. Acudir los poderes federales sin ser llamados para ese efecto, seria ingerirse en el régimen interior de los Estados, violando, humiliando su soberanía. Si el Estado tiene ó cree tener bastante fuerza para vencer esa sublevación ó trastorno interior, á él solo le corresponde restablecer el ejercicio de su soberanía perturbado por la sublevación ó el trastorno á que se refiere el artículo constitucional.

¿Pero qué es lo que debe entenderse por sublevación y por trastorno interior? La significación de estas palabras ha sido asunto que ha ocupado á muy hábiles jurisconsultos, entre quienes es preciso hacer mención del Sr. Vallarta, por la extensión y solidez de su estudio con motivo de lamentables sucesos acaecidos en diversos Estados de la Federación y particularmente en el de Jalisco. Sublevación es sin duda el alzamiento con el que se desconoce ó se desobedece la autoridad de alguno, algunos ó todos los poderes del Estado: trastorno interior debe ser el desorden que en la armonía de las diversas funciones del Estado resulta de la sublevación ó de cualquier motin ó levantamiento. En caso de que existan estos males, los poderes de la Union deben acudir al remedio de ellos, siempre que sean requeridos para ese efecto.

¿Quién debe pedir la protección? La legislatura, dice el texto constitucional, ó el ejecutivo si la legislatura no está reunida. La solicitud de la protección debe ser un acto legislativo, para que no se dé ingerencia indebidamente ó sin necesidad absoluta á ningun poder de fuera del Estado, en nada de lo que pueda afectar á la soberanía de este. Cualquier acto de

los poderes de la Union puede implicar una modificacion en la manera de ser del Estado, y la constitucion es tan celosa de la soberanía, que no ha querido exponerla á un peligro, sino en casos verdaderamente excepcionales y siempre legitimando la ingerencia ajena con la voluntad expresa del legislador, que es el único poder que tiene la facultad de declarar la voluntad del Estado. El ejecutivo solo puede pedir la proteccion en defecto de ella, es decir, porque no exista en razon de no estar reunida, siendo el caso tan urgente que no dé lugar á convocarla, y no en defecto de ella porque no quiera solicitar la proteccion federal, aun cuando esta sea necesaria á juicio del ejecutivo. Todo esto es bien expreso en el artículo constitucional, y no da lugar á duda ninguna.

Las dudas y las dificultades comienzan cuando la sublevacion, como se ha verificado en algunos Estados, no es de un enemigo contra uno ó todos los poderes del Estado, sino de un poder contra otro poder; cuando el trastorno interior es la consecuencia de esta sublevacion, de la colision, de la lucha entre los poderes supremos del Estado.

¿A cuál de esos poderes deben proteger los federales? ¿Pueden estos juzgar de la justicia de cada uno de ellos? ¿Deben dar la proteccion exclusivamente á la legislatura, porque esta tiene el derecho exclusivo, mientras existe reunida, de solicitar la proteccion? Hé ahí las cuestiones que han ocupado á varios escritores; hé ahí las cuestiones cuya resolucion se ha propuesto de muy diversas y contrarias maneras.

La proteccion es á los Estados y por consecuencia á los poderes de ellos, sin ingerirse la Federacion en declarar su validez, sino ateniéndose á las decisiones y resoluciones de los mismos Estados, que á su vez deben adoptar esas resoluciones con arreglo á sus constituciones particulares. Mientras haya las excitativas que expresa el artículo 116, no deben vacilar los poderes de la Union en dar la proteccion federal al Estado, y lo mas seguro, lo mas conforme con el texto constitucional, será sin duda que se dé como se indique en las excitativas.

Para atenerse los poderes de la Union á lo que indiquen las

legislaturas en sus excitativas, hay la razon muy atendible de que las legislaturas tienen el derecho de proceder, por vía de acusaciones, y en la forma que expresan las constituciones particulares contra los gobernadores y magistrados, y por consecuencia la excitativa de una legislatura procede de su resolución, declarada ya en forma contra el gobernador.

El único caso en que verdaderamente faltaria un guía seguro para los procedimientos de los poderes de la Union, seria aquel en que quien pidiera el auxilio federal fuera una legislatura falsa ó usurpadora; es decir, una reunion de individuos que se declarasen diputados sin serlo; pero no deberán los poderes federales declarar falsa á una legislatura porque proceda sin alguno de los requisitos legítimos, en virtud de que la calificación corresponde al Estado mismo. Si la legislatura fuera falsa, es evidente que los poderes de la Union no estarian obligados á dar el auxilio requerido, y esa calificación de falsedad puede y debe hacerse sin que por ella haya ingerencia en la soberanía del Estado, porque no seria mas que la observacion de un hecho que estuviera en contraposicion con el que se requiere naturalmente para que sea obsequiada la excitativa de la legislatura, y es que ella lo sea realmente.

Las demas cuestiones que en esta materia pudieran ofrecerse, parece que deberán ser resueltas por el poder judicial, ya federal, ya del Estado, ya directa y ya indirectamente, y aun por el Congreso de la Union erigido en gran jurado, segun las circunstancias de cada caso.

Y no es sin duda fuera de propósito considerar que el artículo constitucional no se refiere precisamente á auxilio de los poderes de la Union, consistente en fuerza armada, sino al que convenga en cada caso. Si la intencion del Congreso constituyente hubiera sido conceder á los Estados únicamente y siempre el auxilio de la fuerza armada, habria limitado su precepto al ejecutivo de la Union, que es quien dispone de la fuerza, y no habria mandado á *los poderes de la Union* que diesen proteccion á los Estados siempre que sean excitados para ello.