

TITULO SEXTO.

DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION.

CAPITULO I.—De la forma de gobierno en los Estados.....	178
CAPITULO II.—Atribuciones y obligaciones de los Estados..	180

TITULO SEXTO.

DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION.

CAPITULO I.

DE LA FORMA DE GOBIERNO EN LOS ESTADOS.

346 *Artículo 109 — (Reformado en 21 de Octubre de 1887).*
Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, y podrán establecer en sus respectivas Constituciones la reelección de los gobernadores conforme á lo que previene el artículo 78 para la del Presidente de la República

Al hablar de la soberanía nacional y de la forma de gobierno adoptada por México, expusimos ya los motivos que dieron origen á la Federación, formada por Estados soberanos en lo tocante á su régimen interior, pero siéndoles vedado el contravenir en su legislación particular á las prescripciones de la Constitución general (1) Fija esta idea con más precisión el artículo presen-

(1) Artículos 39, 40 y 41. En el manifiesto del Congreso Constituyente de 1856 á la nación, se lee lo siguiente: "El país deseaba el sistema federativo, porque es el único que conviene á su población diseminada en un vasto territorio, el solo adecuado á tantas diferencias de productos, de climas, de costumbres, de necesidades; el solo que puede extender la vida, el movimiento, la riqueza, la prosperidad á todas las extremidades, y el que promediando el ejercicio de la soberanía, es el más á propósito para hacer duradero el reinado de la libertad y proporcionarle celosos defensores."

te, señalando la forma de gobierno que forzosamente han de adoptar aquellas entidades federativas para hallarse en armonía con las instituciones de la Unión y en perfecto acuerdo con el Código fundamental del país. La Constitución general, en efecto, no podría dejar á cada Estado la elección de su respectiva forma de gobierno, porque esto destruiría la uniformidad de instituciones políticas, tan necesaria para evitar conflictos y para fomentar el progreso, y daría margen á que se desconociesen los principios en que se basa nuestra organización constitucional, aceptando formas retrógradas ú hostiles á los derechos naturales.

347 Hemos indicado también en qué consiste el sistema de gobierno republicano, representativo popular [núms 163 á 165]. Mas el no contrariar las constituciones locales al pacto federal, significa que en la aplicación, y desarrollo que cada Estado haga de la forma de gobierno prescrita en el Código supremo, tengan aquéllos que ceñirse estrictamente á lo preceptuado en éste, de tal modo que lo copien más que lo imiten? Creemos que en este punto hay que hacer distinciones un poco delicadas. Los Estados tienen que adoptar la forma constitucional respetando sus principios, su espíritu, sus líneas generales, pero en cuanto á pormenores, á instituciones secundarias, deben gozar de cierta libertad relativa. El sistema bicamarista, por ejemplo, está admitido en la Federación, pero los Estados continúan con su Poder legislativo depositado en una sola Cámara, en virtud de que la institución de las dos asambleas será un progreso alcanzado en el régimen representativo, mas no es condición esencial del mismo. Pero si v g, un Estado diese á su Poder ejecutivo duración mayor de cuatro años (que es el período del Presidente de la República), nos parece que se contraveniría al pacto federal, porque permitiéndose alargar tal período, se podría llegar hasta asignarle un considerable número de años, dando así al mencionado poder verdadero carácter monárquico. Cierto es que no se pueden fijar con exactitud completa las condiciones que caracterizan la forma republicana, representativa, popular (1), pero es evidente que todo aquello que propende á mudarla en aristocrática ó monárquica, como la exclusión de ciertas clases del poder público, la larga duración de los funcionarios, los cargos vinculados en las familias, etc, desvirtuará ó destruirá la expresada forma de gobierno.

348 Si los Estados tienen obligación de adoptar el repetido sistema de gobierno, por considerarse el más propio para desarrollar los fines políticos y para uniformar las instituciones fundamentales, claro es que los poderes de la Unión deben garantizar-

(1) Paschal, *Annotated Constitution*, núm. 233.

lo á los mismos Estados, según reza un precepto de la Constitución norteamericana. Esta garantía consiste en no hacer nada que pueda causar un cambio en el sistema prescrito, ó en intervenir legalmente en los casos que la Carta fundamental ordena, para evitar que dicha forma desaparezca. En consecuencia, las autoridades federales deben respetar el fuero local que disfrutaban los miembros de las Legislaturas y Tribunales de los Estados, porque este fuero, aunque no expresamente reconocido en la Constitución general, se deduce de su espíritu. Efectivamente, si tal fuero no se respetara, podría quedar incompleto el personal de alguno de los supremos poderes locales, paralizándose las funciones de una entidad federativa, y extinguiéndose en ella la forma de gobierno determinada por el Pacto federal. Mas como no militan las mismas razones tratándose de autoridades inferiores de los Estados que suelen gozar también de fuero local, la Federación no tiene el deber de respetarlo en estas últimas, pues sus funciones no son indispensables para la marcha normal de los poderes públicos [1]. El fuero, como antes dijimos, es excepción creada por graves consideraciones de orden político, pero como excepción, no debe extenderse mas que á los casos en que se juzgue absolutamente necesario.

349 Los mismos motivos que influyeron para prohibir ó limitar la reelección del Presidente de la República (véase el núm. 266), ocasionaron el que la reforma respectiva se extendiera á los gobernadores de los Estados. La enmienda novísima á este respecto, fundada en las consideraciones que en el número citado dejamos expuestas, abre la puerta á la reelección indefinida de dichos gobernadores.

CAPITULO II.

ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS

350. *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*

Aunque la Constitución se ocupó en fijar y irectificar los lími-

[1] Vallarta, *Votos*, tomo II, págs. 427 y siguientes — Ejecutorias de 4 de Febrero de 1875, Enero 14 de 1881 y 3 de Noviembre de 1894.

tes de varios Estados [arts 44 á 49], quedaron, no obstante, en pie muchas cuestiones de este género. Es natural que los mismos Estados interesados arreglen sus respectivos límites (1), pero la Unión tiene también interés en ello, para conservar cierto equilibrio entre las entidades federativas, y para que no quede sin remedio algún abuso que un Estado fuerte pueda cometer respecto de uno débil [2]

351 *Artículo 111 -- Los Estados no pueden en ningún caso*

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

II Expedir patentes de corso ni de represalias

III (Añadida en 1^o de Mayo de 1896) Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado

IV (Añadida, lo mismo que las tres fracciones que siguen, en 1^o de Mayo de 1896) Gravar el tránsito de personas ó cosas que atraviesen su territorio

V Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada á su territorio, ni la salida de él, á ninguna mercancía nacional ó extranjera

VI Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales ó extranjeros, con impuestos ó derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección ó registro de bultos ó erija documentación que acompañe á la mercancía

VII Expedir ni mantener en vigor leyes ó disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos á requisitos, por razón de la procedencia de mercancías nacionales ó extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, ó ya entre producciones semejantes de distinta procedencia

Para fijar mejor la línea de separación entre las atribuciones de los poderes federales y las de los locales, la Constitución determina en este artículo y en el siguiente, los actos que están prohibidos absolutamente á los Estados, y los que sólo pueden ejecutar mediante el consentimiento del Congreso de la Unión. Estas prohibiciones se refieren, tanto al ejercicio de la soberanía federal, cuyos atributos en lo concerniente á su representación ante el extranjero y á los medios de conservar la unidad nacional pertenecen a la Unión, cuanto á asegurar la libertad de tráfico y de industria. Trataremos ahora de las prohibiciones absolutas.

352 Las alianzas y tratados con potencias extranjeras intere-

(1) Véase el núm. 212

(2) "Se quiere evitar que haya arreglos perjudiciales á algunos Estados débiles, ó que afecten gravemente la división territorial." El Sr. Guzmán en el Constituyente. (Zarco, *ob. cit.*, tomo 1, pág. 524)

san á la nación toda, que ante el resto del mundo se presenta siempre con caracteres de unidad. Este es uno de los principales aspectos que distinguen á una federación de una confederación. En esta última forma, los Estados particulares conservan su representación ante el extranjero, en la primera, tal representación se efectúa exclusivamente por el poder central. En efecto, las alianzas de las partes, sin serles acaso favorables, no se podían llevar á efecto, comprometerían al todo, serían motivo constante de luchas y dificultades. Esto por lo que toca á alianzas ó tratados con potencias extranjeras, que por lo referente á coaliciones de los Estados entre sí, no cabe duda que serían un amago para la paz pública y un peligro serio para la conservación del lazo federal. La excepción relativa á campañas contra los bárbaros se comprende, porque no es alianza política, y tiene por objeto únicamente el defenderse de las incursiones de aquellas tribus, en parajes donde el auxilio de la fuerza federal era algunas veces ineficaz ó tardío.

353. Las patentes de corso y de represalias se refieren al derecho marítimo de guerra, [núm 222], que es de la competencia federal, por la razón tantas veces expuesta de que la guerra es atribución de la soberanía ejercida por los poderes generales.

354. La acuñación de la moneda es también atribución especial del centro, (núms. 128 y 230), así como el papel de curso forzoso que la represente; el papel sellado, ó las estampillas con que ha sido reemplazado, es impuesto que se reserva á la Unión para su erario.

354 bis. Las restantes fracciones del artículo que examinamos, se ocupan en imponer prohibiciones á los Estados para que éstos no impidan ni desvirtúen la libertad de comercio y tráfico, varias veces prometida, y lograda solamente con la expedición de la reforma promulgada el 1^o de Mayo de 1896.

La Constitución de 1857 decretó la abolición de las *alcabalas*, [impuestos al tráfico y al consumo de mercancías en el interior del país], mas no pudo llevarse á la práctica esa disposición, á pesar de los esfuerzos que para ello hicieron algunos Estados. Se prorrogó luego varias veces el plazo fijado para efectuar la abolición de dichos impuestos, sin que tampoco pudiese conseguirse la realización de tan importante mejora. Las dificultades con que tropezaban los Estados para arreglar su hacienda, sostenida en buena parte con esa clase de tributos, las cuestiones á que daba lugar el sistema de impuestos indirectos, y aún la inteligencia de la misma palabra *alcabala*, motivaron la reforma del art. 124 constitucional, efectuada en 1886, y dictada con el fin de reformar tales contribuciones, quitándoles en parte su carácter oneroso y vejatorio.

Pero las alcabalas no quedaron definitivamente suprimidas sino hasta la reforma que ahora estudiamos, que modifica los arts 111 y 124 constitucionales, no emplea, por equívoco, el vocablo *alcabala*, y garantiza, con toda precisión, la absoluta libertad de transporte y consumo para toda especie de mercancías

Se veda á los Estados el establecer derechos de tránsito, en razón de que desnivelan el comercio, haciendo que un efecto sufra retardos perjudiciales y quede recargado fuertemente con impuestos en todos los puntos por donde pasa

Las prohibiciones que solían decretar algunos Estados respecto de otros, para que no introdujesen mercancías que hicieran competencia á la industria ó agricultura locales, eran altamente antieconómicas, y no podía justificarse de ninguna manera ese proteccionismo respecto de porciones de la misma nación. La prohibición para extraer productos de un Estado á otro, decretada casi siempre con miras egoístas, era también un ataque al libre tráfico, y muchas veces un gran perjuicio para determinadas entidades federativas

La parte más irritante y vejatoria de la *alcabala* era la constante y molesta inspección á que estaba sujeta la mercancía en su tránsito por los caminos y en su entrada á las poblaciones, y la necesidad de que fuese por ruta determinada, amparándose con documentos como guías, pases, etc, todo lo cual se exigía con objeto de evitar fraudes al erario. Tan molestas trabas han quedado proscritas, así como los impuestos y derechos que se pagaban en las aduanas de los Estados.

Por último, completa la serie de disposiciones encaminadas á dar absoluta libertad al tráfico y á la industria, la abrogación de los derechos diferenciales. Toda contribución ó exención deben ser generales, abarcando á la vez de un modo uniforme los productos del Estado que la decreta y los del resto de la Federación. Si la exención se redujese á manufacturas ó frutos de cierta procedencia, se crearía un monopolio, con daño evidente de las industrias que continuasen pagando el respectivo impuesto. Así también, si la contribución gravitase únicamente ó con mayor peso sobre productos de fuera del Estado que la hubiese establecido, el monopolio quedaría constituido en favor de los productos similares de éste, con perjuicio de la industria de las demás entidades federales

355 *Artículo 112 Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión*

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 invasión ó de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediatamente al Presidente de la República

Vamos á examinar las prohibiciones impuestas á los Estados, que cesan con anuencia del Congreso general

Los derechos de tonelaje y demás que se cobran en los puertos son exclusivos de la Federación, que los ha reservado para su tesoro propio, mas á fin de auxiliar á los municipios de los referidos puertos, suele permitir que se adicionen con una pequeña cuota. La Unión percibe igualmente los derechos sobre importaciones y exportaciones, de manera que no sería conveniente que tales impuestos, puramente federales, se aumentasen por los Estados, pues se gravaría de modo desigual al comercio con perjuicio de la riqueza del país y sería imposible celebrar convenios mercantiles. Sólo el Congreso de la Unión puede permitir en ciertos casos el que los mismos Estados cobren esa clase de contribuciones, porque entonces dará reglas para evitar los males que acabamos de indicar

356 No pueden tener los Estados tropas permanentes ni buques de guerra por razones que en otra ocasión expusimos [núms. 222 y 223], pero en ofreciéndose un grave peligro, podría autorizarse á aquellos para que organizaran temporalmente ejércitos y armadas. El permiso del Congreso general es indispensable en tales casos, á efecto de evitar que se destruya la unidad de acción y para impedir la anarquía, que tal vez llegara hasta la ruptura del vínculo federal

357 La declaración de guerra á una potencia extranjera y el hacerla, son atributos del poder central, pero en casos urgentes, un Estado puede repeler la invasión ó tomar ciertas ventajas sobre el enemigo, avisando inmediatamente al Ejecutivo para que dicte las providencias que considere oportunas

358 *Artículo 113. Cada Estado tiene obligación de entregar, sin demora, los criminales de otros Estados á la autoridad que los reclame*

La conservación del orden público en todo el país justifica lo preceptuado en este artículo, pues no sería conveniente que un criminal quedase impune fugándose del Estado donde había cometido el delito. El reo debe ser entregado á la autoridad que lo reclame, siempre que sea la constitucionalmente competente; ésta, por regla general, es la judicial, la administrativa, exceptuando las negociaciones de su exclusivo conocimiento, no puede pedir por medio de exhortos la aprehensión de un individuo (1). Las

(1) Vallarta, *Votos*, tomo III, pág. 478.

requisitorias que se dirigen de Estado á Estado han de ser fundadas y motivadas, porque las garantías de los artículos 16 y 18 constitucionales protegen lo mismo á los reos presentes que á los ausentes. En el exhorto respectivo deben venir las inserciones necesarias para cumplir con lo preceptuado en esos artículos (1), aunque la autoridad requerida no debe descender á calificar la fuerza de los motivos que se tengan para hacer la reclamación del criminal [2]. Sin los requisitos expuestos, no está obligada una autoridad á cumplimentar un exhorto. No se expide aún la ley reglamentaria federal de este artículo.

359 *Artículo 114* Los gobernadores de los Estados están obligados á publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Las leyes federales son obligatorias en toda la nación, pero solamente cuando han sido publicadas en debida forma. El Presidente de la República promulga la ley, (núm. 274), mas era preciso que en los Estados fuera publicada para que llegase á conocimiento de todos sus habitantes y surtiese los efectos correspondientes. Incumbe el deber de la publicación en cada Estado á sus gobernadores, como la autoridad más caracterizada de ellos [3].

360 Mas también tienen los gobernadores la obligación de hacer cumplir las leyes federales. Este deber se satisface, según cada caso, en el círculo natural de las atribuciones del Poder ejecutivo [4]. Algunas veces se ordena que los gobernadores expidan disposiciones reglamentarias para el mejor cumplimiento de la ley, en tal evento deben aquéllos dictar las que juzguen más conducentes al referido objeto.

361 *Artículo 115* En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito á los actos públicos, registros y procedimientos judiciales en 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 los Estados fueran soberanos, con la amplia y absoluta soberanía de las naciones, tendrían que sujetarse á las reglas del Derecho internacional y á los tratados, para el efecto de dar crédito y aceptación á los documentos que viniesen de fuera. Pero como su soberanía es limitada, y como de poner dificultades y embarazos al reconocimiento de los actos y documentos públicos de otros Estados, resultarían graves perjuicios al orden general y

(1) Ej. de 21 de Septiembre de 1881 [Amp. Salazar].

(2) Castillo Velasco, *ob cit* cap. XXII.

(3) Según acuerdo de 16 de Agosto de 1867, se considera promulgada una ley por el hecho de publicarse en el "Diario Oficial" de la Federación.

(4) Lozano, *ob cit*, núm. 100.

á los intereses individuales, preceptúa la Constitución en este artículo, que en cualquier Estado de la Federación se conceda á un acto público de otro la misma fe y crédito que se le otorgue en este último. La enumeración de actos públicos, registros y procedimientos judiciales, comprende los actos civiles de todo género, los juicios y procesos, los actos administrativos, los títulos profesionales, y en general, cuando signifique un hecho solemne, que conste ante notario ó autoridad de todo linaje. El instrumento puede ser falso ó nulo, pero la falsedad ó nulidad ha de examinarse á la luz de las leyes del Estado en que se expidió, pues como antes hemos dicho, la esencia del precepto que analizamos es que en el Estado á donde va el documento se le preste la propia fe y crédito que en aquél en que fué otorgado. Respecto de documentos para los cuales exige la Constitución ciertos requisitos, claro es que si no se llenan éstos, el acto no puede surtir sus efectos, tal vimos que sucedía con los exhortos que no procedían de autoridad competente, ó en que no constaba el motivo de la aprehensión, (núm 358)

362. Mas para que en un Estado se de fe á actos ó documentos que proceden de otro, es menester que en aquél sean conocidos las firmas y sellos que los autorizan, lo cual casi nunca sucede. Por eso los documentos tienen que legalizarse por un funcionario superior cuya firma se conoce en los demás Estados, el cual es comunmente el gobernador. No se ha expedido aún la ley reglamentaria federal á que se refiere el presente artículo; mas en los Estados se sigue la práctica, apoyada en los Códigos del Distrito federal y en leyes anteriores, de exigir la legalización de las firmas por los respectivos gobernadores.

363 *Artículo 116 Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger á los Estados contra toda invasión ó violencia exterior. En caso de sublevación ó trastorno interior les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado ó por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida*

No teniendo los Estados fuerzas permanentes, ni ningún elemento eficaz para repeler la invasión de un enemigo exterior, ó para sofocar una sublevación interior de cierta gravedad, es natural que la Unión los proteja, pues el ataque á una entidad federativa ó la perturbación de la paz en ella, pueden ser de consecuencias fatales para toda la República, que está interesada en que se conserven la integridad del territorio y el orden y sosiego en la nación. Los tres poderes de la Federación, en la órbita de sus facultades, deben prestar el auxilio, mas el precepto se refiere especialmente al Ejecutivo, que dispone el servicio del ejército y de la marina. En caso de invasión ó violencia exterior, [esto es, de otros Estados ó de enemigo extranjero], el Presidente de la

República debe, ya oficiosamente, ya pidiéndolo los poderes de Estado invadido, conceder la protección, pero cuando surge un trastorno interior, el auxilio no se puede prestar sino á petición del Congreso del Estado, ó de su Ejecutivo si no estuviese reunido, porque estos poderes son quienes mejor pueden calificar la inminencia del peligro, y mientras no soliciten el apoyo, hay que juzgar que dentro del propio Estado existen elementos suficientes para sofocar la sublevación

364 Pero si el trastorno interior proviene de conflicto entre los poderes de un Estado, ó por haber desaparecido el Legislativo y Ejecutivo, nace una cuestión política, que sólo puede resolver el Senado en los casos y términos que previenen los incisos V y VI, fracción B del artículo 72 reformado [Véanse los núms 251 á 253]
