



29
759

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA SOBERANIA INTERIOR DE LOS ESTADOS,
EL NUEVO ARTICULO 116 CONSTITUCIONAL Y
SU INFLUENCIA EN LA ADMINISTRACION
PUBLICA

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ALFONSO SANCHEZ TREJO

FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

	Pág.
Introducción	6
Capítulo Primero	
Antecedentes del Federalismo Mexicano	
1.- Las Diputaciones Provinciales en la Constitución de Cádiz de 1812	10
1.1 EL Acta Constitutiva de la Federación	24
1.2 La Constitución Federal de 1824	41
1.3 Naturaleza Jurídica del sistema federal en la Constitución de 1917	45
Capítulo Segundo	
Principios básicos del Federalismo	
2.- La voluntad irrevocable de las Entidades Federativas para formar una Federación	51
2.1 La Federación como forma de Descentralización	55
2.2 Supremacía de la Constitución Federal	63
Capítulo Tercero	
Organización política en la Constitución de 1917	
3.- El artículo 40 constitucional	69
3.1 Algunas ideas acerca de la Soberanía	75
3.1.1 La Soberanía y la Administración Pública local	81
3.2 Limitaciones expresas a los Estados	87
3.3 El primitivo artículo 116 constitucional	96
Capítulo Cuarto	
El nuevo artículo 116 constitucional	
4.- Iniciativa	99
4.1 Exposición de motivos	103
4.2 Texto del artículo	105
4.3. Análisis exegético	111
Conclusiones	117
Bibliografía	120

I N T R O D U C C I O N

En el proceso de adopción del federalismo en México influyeron varios factores; uno de ellos fue la invasión de Napoleón a España, que dió como resultado que las juntas provinciales, por propia iniciativa gobernarán España, hasta que se reunieron las cortes con objeto de dar una constitución a la monarquía española.

De la reunión de las cortes españolas surgió la Constitución de Cádiz de 1812. Un ordenamiento liberal que tuvo gran influencia en el gobierno de las provincias de ultramar que cambió de forma notable las relaciones de las provincias con la metrópoli.

En la discusión de dicha Constitución participó Don Miguel Ramos Arizpe, sin duda el defensor más apasionado de la autonomía local. Los esfuerzos de Ramos Arizpe encaminados en primer término a la obtención para su tierra natal de una junta superior gubernativa, a la que después llamaría diputación provincial, dieron sus frutos al ser autorizadas seis diputaciones provinciales para México.

Infelizmente al ser desconocida la Constitución de Cádiz por Fernando VII en 1814, vino un periodo donde reinó el absolutismo. Fue hasta 1820, al restaurarse la vigencia de dicha Constitución, cuando los diputados americanos a las cortes españolas encabezados por Ramos Arizpe se lanzaron a la obtención de más diputaciones provinciales para México. Así, al consumarse la independencia ya funcionaban ocho diputaciones provinciales y seis más tenían el derecho reconocido a establecer diputación, que harían un total de catorce. Y para diciembre de 1823 se habían autorizado e instalado diputaciones provinciales en veintitrés provincias de México. Dichas diputaciones jugarían un papel trascendente en la adopción del federalismo en México.

Otro factor que influyó fue el oportunismo de Agustín de Iturbide, quien al conocer el hecho de que España no aceptó el Tratado de Córdoba, se declaró emperador, ocupando un efímero trono imperial (19 de mayo de

1822 al 19 de marzo de 1823).

Iturbide, en el corto tiempo que permaneció en el poder, dejó ver sus inclinaciones absolutistas. Este hecho influyó sin duda en el ánimo de las diputaciones provinciales, que prácticamente obligaron al Congreso a pronunciarse por la adopción del federalismo, seguros que era la única forma de no volver a caer en el absolutismo, que había sufrido México durante tres siglos'

Fue tanta la presión que ejercieron las diputaciones provinciales sobre el Congreso Constituyente, que éste se vió obligado a realizar un trabajo preliminar, como plataforma de principios, asegurando la adopción del sistema federal, para calmar a las provincias que amenazaban con segregarse de México. Este trabajo fue el Acta Constitutiva de la Federación.

Posteriormente -ya menos presionado el Congreso- elaboró nuestra primera Constitución Federal, la de 1824. Dicha Constitución establecía un sistema federal más completo que el que tenemos actualmente, porque no se restringían las facultades de los Estados en todo lo que se refería a su régimen interior.

Después de la adopción del federalismo la lucha fue dura y variados sus episodios. En 1836 se suprimió la Constitución Federal por una de tipo contralista. En esta etapa de inestabilidad, México perdió gran parte de su territorio. Fue hasta la adopción de la Constitución de 1857 cuando el federalismo cobró vigencia nuevamente y hasta la actualidad.

Sin embargo, para la subsistencia del sistema federal, se requiere de la actualización de ciertos principios como son: la voluntad irrevocable de las Entidades Federativas para formar una federación y a la inversa la necesidad de asegurar a dichas Entidades su propia persistencia jurídica, que se logra por medio de la participación en la revisión de la Constitución general y la autonomía constitucional de los Estados.

Además, para evitar conflictos entre la Constitución Federal y las Constituciones locales, la introducción formal del principio de supremacía constitucional y la delimitación de esferas de competencia, garanti-

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DEL FEDERALISMO MEXICANO

José Mejía⁴ diputado americano por el nuevo reino de Granada, durante los debates relativos al primer Plan, pidió "Que se extendiese tambien a América por el gran beneficio que reportaría al Nuevo Mundo si se adoptara para aquellos países". Y antes de que fuese designada la segunda comisión, Mejía recomendó que, si el Plan iba a abarcar a las provincias de América, figurasen entre sus miembros algunos diputados americanos. Sin embargo su petición no prosperó.

Siete días antes de la publicación del reglamento de provincias en el diario, el diputado de las provincias internas de oriente —el defensor mexicano más apasionado, acaso de la autonomía local— se incorporó a las cortes. Era José Miguel Ramos Arizpe (conocido simplemente como Ramos Arizpe).⁵ Empezó inmediatamente a formular una política enderezada a la obtención de nuevos derechos políticos para su tierra natal. Y así el 23 de octubre de 1811 dio forma a sus ideas en una proposición que pedía el establecimiento en Saltillo— situada en las provincias internas de oriente de la América septentrional —de una junta superior que llevaría el nombre de "Gubernativa", compuesta de siete miembros, dos vecinos de Coahuila, dos de Nuevo León, dos de Nuevo Santander y uno de Texas. Al propio tiempo pedía que en las capitales de cada una de las cuatro provincias se establecieran juntas subalternas integradas por un número de vecinos que oscilaría entre tres y cinco. Esta propuesta pasó a la Comisión de Constitución.⁶

Para apresurar el logro de su propósito, Ramos Arizpe redactó el 1° de noviembre de 1811 una larga memoria dirigida a las cortes, en la que describía las condiciones geográficas, históricas, económicas, políticas y judiciales de las provincias internas de oriente y exponía los métodos encaaminados a remediar los males que padecían. Insistió de nuevo en el establecimiento de una junta superior ejecutiva de las cuatro provincias internas de oriente, compuesta de siete ciudadanos de las mismas, elegidos en la

⁴ Citado por Benson op. cit. p. 12

⁵ Benson. op. cit. p. 13

⁶ IDEM

vincial en ciernes, representativa de la voluntad de las provincias, los diputados españoles, en cambio, la consideraban sólo como una junta administrativa de carácter consultivo, sin facultades legislativas.¹⁰ Mientras los americanos procuraban que la diputación provincial representara a cada provincia con su diputado por cada partido, los españoles alegaban que la representación basada en la población, o la representación de todos en la diputación provincial, era un paso inicial hacia el federalismo, incompatible como principio, con una monarquía.

Argüelles¹¹, uno de los dos españoles que habían insistido en 1810 en que el reglamento no se extendiera a América, sostuvo que las diputaciones provinciales indudablemente tenderían a usurpar más facultades de las que la ley les diera, que seguramente seguiría una mayor división de provincias; y que, multiplicándose la acción de estos pequeños gobiernos en razón de su número, no podían menos que propender a la federación.

En sus empeños por limitar en lo posible el establecimiento de dichas entidades en las Américas, los diputados españoles idearon una fórmula que impediría la acusación del favoritismo excluyente, proponiendo que se establecieran diputaciones provinciales, únicamente en aquellas provincias de ultramar nombradas de un modo expreso en el artículo 11 del proyecto de Constitución, el cual en la enumeración de las diputaciones de la nación española, señalaba individualmente a cada provincia peninsular, pero atribuía a las americanas un radio mucho más dilatado. Según este artículo, la América septentrional estaba distribuida en seis regiones o divisiones -Nueva España, Nueva Galicia, Yucatán, las provincias internas de oriente, las provincias internas de occidente y Guatemala y se les concedían por lo tanto, seis diputaciones provinciales.

Los diputados americanos no se conformaron con tan reducido número y sin demora trataron de aumentarlo. Cuando se redactaron y aprobaron los reglamentos relativos al establecimiento de las diputaciones, ya habían

¹⁰ Benson. op. cit. p. 15

¹¹ Citado por Benson. op. cit. p. 16

logrado acrecentar su número en cinco. Una de ellas era la de San Luis Potosí, en la Nueva España.¹²

Se autorizaron para México seis diputaciones provinciales: dos en la Nueva España -una en la capital y otra en San Luis Potosí-, una en Guadalajara, de la Nueva Galicia; una en Mérida, de Yucatán; una en Monterrey, de las provincias internas de oriente, y una en Durango, de las provincias internas de occidente. La Constitución declaró cada diputación políticamente independiente de las demás. Cada provincia (La Constitución no establecía diferencia entre las provincias de España y las de ultramar, punto fundamental que los diputados americanos aprovecharon para obtener una diputación en cada una de sus provincias). Debía ser gobernada por un jefe político, un intendente y la diputación provincial, subordinados directamente al gobierno central de Madrid por medio del jefe político y los ministros de gobierno.

Las facultades de las diputaciones provinciales enumeradas en el artículo 335 de la Constitución eran:

- 1) Intervenir y aprobar la distribución entre los pueblos de las contribuciones que hubieren correspondido a la provincia;
- 2) Velar por la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, y examinar sus cuentas;
- 3) Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde correspondiese que los hubiere;
- 4) Proponer al gobierno los arbitrios más convenientes para la ejecución de obras nuevas de utilidad común de la provincia o reparación de las antiguas, a fin de obtener el permiso necesario de las cortes. (en ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la resolución de las cortes, podría la diputación, con asentimiento del jefe político, usar desde luego de los arbitrios, dando inmediata cuenta al gobierno para la aprobación de las cortes). Para la recaudación de los arbitrios,

¹² Decreto aprobado el 1° de Mayo de 1813

la diputación, bajo su responsabilidad, nombraría depositario, y las cuentas de la inversión, examinadas por la diputación, se remitirían al gobierno, que las haría reconocer y glosar y finalmente las pasaría a las cortes para su aprobación;

5) Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados, fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos;

6) Dar parte al gobierno de los abusos que notaren en la administración de las rentas públicas;

7) Formar el censo y la estadística de las provincias;

8) Cuidar de que los establecimientos piadosos de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren;

9) Dar parte a las cortes de las infracciones a la Constitución que se notaren en la provincia;

10) En ultramar velar por la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darían razón de sus operaciones en este ramo, a fin de evitar abusos; de todo lo cual las diputaciones darían noticia al gobierno.

El artículo 323 subordinaba los ayuntamientos a la diputación provincial.

Las facultades que acaban de enumerarse fueron definidas con más detalle en la instrucción para los ayuntamientos constitucionales, juntas provinciales y jefes políticos superiores decretada por las cortes el 23 de junio de 1813. Este documento y subsiguientes decretos de las cortes aumentaron todavía más las facultades generales de la diputación provincial.

En el nuevo sistema de gobierno que implantaba la Constitución de 1812, no había virrey. El jefe político era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad, y sería directamente responsable ante las cortes de España. El jefe político en la

ciudad de México, que de hecho reemplazó al virrey, carecía de jurisdicción sobre los jefes políticos de Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey y Durango. Cada provincia gozaba de una independencia completa respecto a las demás.¹³

"Así, pues, el origen del federalismo en México se puede remontar a la forma de gobierno establecida por la Constitución de 1812 para España y sus colonias. Proveyó de un gobierno representativo y de independencia política a cada provincia. Creó las diputaciones provinciales, de las que seis se adjudicaron a México. Y es muy posible que Ramos Arizpe, uno de los diputados liberales americanos más sagaces que nunca perdía la oportunidad de sostener los derechos de las Américas —particularmente los de las provincias internas de oriente—, propusiera y abogara por ésas, diputaciones provinciales como base del sistema que hubo de incorporarse en la Constitución mexicana de 1824. Considerado generalmente como el padre del federalismo en México, Ramos Arizpe bien puede reclamar también la paternidad de la diputación provincial."¹⁴

Al fin la Constitución de 1812 fué firmada por los diputados a cortes y los miembros de la regencia el 18 de marzo de aquel año. Inmediatamente después de su promulgación, las cortes iniciaron la tarea de formular los reglamentos necesarios para ponerla en vigor, y el 23 de mayo se expidió un decreto convocando la elección de diputados a las primeras cortes ordinarias, según la Constitución. Los artículos I y II de las "Instrucciones conforme a las cuales deberían celebrarse en las provincias de ultramar las elecciones de diputados de cortes para las del año próximo de 1813", mandaban formar juntas preparatorias en las siete provincias en que se dividía la América septentrional, dichas juntas organizarían las elecciones y resolverían breve y sumariamente todas las dudas que se suscitasen antes de comenzar las elecciones, y lo que resolviesen se ejecutaría sin recurso; pero comenzadas las elecciones, cesarían las juntas preparatorias y no embarazaría en manera alguna a las juntas electorales de parroquia, de partido y de

¹³ Benson. op. cit. p. 20

¹⁴ IBIDEM p. 21

provincia en el ejercicio de las facultades que les asignaba la Constitución.¹⁵

Los electores de partido elegirían a los diputados provinciales el día siguiente de la designación de los diputados a cortes y por el mismo orden en que éstos fuesen nombrados. En ultramar se mandaron establecer diputaciones provinciales en cada una de las provincias expresamente designadas por el artículo 10 de la Constitución, y otra más, por entonces, en Nueva España la de San Luis Potosí, a la que se agregaba Guanajuato.

Así, la primera diputación provincial establecida dentro de los límites actuales de México fue la de Mérida, en Yucatán, cuya jurisdicción incluía el territorio que hoy forman Yucatán, Campeche y Tabasco. La junta preparatoria electoral fue inaugurada en Mérida el 29 de octubre de 1812.

También se estableció en 1813 la diputación provincial de Nueva Galicia, donde los decretos del 23 de mayo de 1812 fueron publicados un año después de su proclamación, o sea el 24 de mayo de 1813. José de la Cruz, jefe político de Nueva Galicia, comunicó al virrey de la Nueva España, el 20 de septiembre de 1813, que aquel día la diputación provincial de Nueva Galicia quedó formalmente establecida.¹⁶

La tercera diputación provincial establecida dentro de los límites de México fue la de las provincias internas de oriente, con su capital en Monterrey.

La última diputación provincial de cuyo establecimiento en México, en el periodo comprendido entre 1813 y 1814 se tiene alguna noticia, fue la de la ciudad de México o de la Nueva España, que quedó constituida oficialmente el 13 de julio de 1814.

Dicha diputación provincial celebró su primera reunión el 18 de julio de 1814, pero es probable que no siguiera funcionando, porque antes de que transcurriera un mes, el 11 de agosto, se recibió en México el real decre-

¹⁵ Benson. op. cit. p. 23

¹⁶ IDEM p.p. 23-27

to promulgado por Fernando VII en Valencia el 4 de mayo de 1814, revocando la Constitución de 1812 y anulando todas las actas de las cortes desde 1811 hasta 1814, y en caso de que la diputación no fuese disuelta de inmediato, debió gozar de una existencia pasiva hasta el 5 de octubre de 1814, cuando "el diario de México" publicó un real decreto mandando que las diputaciones provinciales de América cesasen en sus sesiones y que los gobernadores de las respectivas jurisdicciones se hiciesen cargo de sus archivos.¹⁷

En agosto de 1814, se habían instalado cuatro de las seis diputaciones provinciales autorizadas dentro de la región mexicana: las de Yucatán, Nueva Galicia, provincias internas de oriente y Nueva España. Los miembros de otra, la de San Luis Potosí, habían sido elegidos, pero no se sabe si se instaló. En cuanto a la sexta, la de las provincias internas de occidente, no se tienen datos que hagan posible saber de su posible instalación. Chiapas se hizo representar en la diputación de Guatemala. Cabe hacer notar que durante la elección de diputados provinciales y a cortes, quedó claro que en la América septentrional, habían muchas más provincias reconocidas como tales: en el reino de Nueva Galicia, las de Guadalajara y Zacatecas; en las provincias internas de occidente, las de Sonora, Sinaloa, Durango, Chihuahua, Nuevo México y las Californias; en las provincias internas de oriente, las de Nuevo Santander, Nuevo León, Coahuila y Texas; en San Luis Potosí, la de San Luis Potosí y Guanajuato; en Guatemala, las de Chiapas y otras, y en Nueva España, las de Oaxaca, Puebla, México, Michoacán, Veracruz y Tlaxcala; y por las actuaciones de la junta preparatoria se sabe que la provincia de Querétaro se había establecido también. Todas ellas fueron reconocidas como parte integrante de la nación española y habían sido fijados los límites de cada una.¹⁸

Después del real decreto promulgado por Fernando VII en Valencia el 4 de mayo de 1814, revocando la Constitución de 1812 y anulando todas las actas de las cortes desde 1811 hasta 1814, el despotismo reinó en España y sus colonias hasta fines de 1819 y principios de 1820 en que el descontento

¹⁷ Benson. op. cit. p.p. 28, 38 y 39.

¹⁸ ~~IBIDEM~~ p.p. 41 y 43

había generalizado tanto por toda España, que todas las ciudades se unieron para exigir la restauración del gobierno constitucional según las normas de la Constitución de 1812. La insurrección de las tropas mandadas por Rafael del Riego y Antonio de Quiroga inició un movimiento tan poderoso que el monarca, el 7 de marzo de 1820, creyó prudente acceder a la demanda. Dos días más tarde, ante una junta provincial que él mismo estableció con el fin de ser aconsejado hasta que pudieran reunirse las cortes, juró guardar la Constitución.¹⁹

Noticias de estos acontecimientos empezaron a llegar a México a finales de abril, pero los que tenían autoridad para hacerlo no estaban dispuestos a publicarlas. La ciudad de Campeche, una de las primeras de México en jurar adhesión a la instaurada Constitución lo hizo así el 8 de mayo de 1820 y el día siguiente reinstaló su ayuntamiento constitucional. Tan sólo cinco días más tarde, el 13 de mayo, Yucatán fue la primera provincia en reincorporar su diputación provincial, el ayuntamiento y el consulado de Veracruz obligaron a José Dávila, entonces gobernador, a proclamar la Constitución el 25 de mayo. En la ciudad de México, el virrey Apodaca tuvo un acuerdo el 4 de mayo de 1820, por el cual resolvió aguardar instrucciones oficiales de España antes de tomar ninguna decisión. Pero al llegar el 30 de mayo las noticias de que en Veracruz había sido proclamada la Constitución, Apodaca se vio forzado a actuar, y el 31 de mayo, sin esperar instrucciones de España, la juró él también. La diputación provincial fue reinstalada hasta el 20 de julio.

Para el 26 de noviembre de 1820 se habían renovado e instalado las seis diputaciones provinciales asignadas a México, y la de Guatemala, y también se habían dado los pasos destinados a aumentar su número. Así el 6 de noviembre de 1820, México obtuvo su séptima diputación provincial -la de Valladolid para las provincias de Michoacán y Guanajuato-, y la provincia de Zacatecas fue transferida a la jurisdicción de la diputación provincial de San Luis Potosí. Y así el 8 de mayo de 1821 fue expedido un de-

¹⁹ Benson. op. cit, p. 44

creto mandando la creación de diputaciones provinciales en todas las intendencias ultramarinas en las que tales cuerpos no hubieran sido ya establecidos, se enviaron ejemplares impresos del decreto a los jefes políticos de las provincias ultramarinas, y se distribuyeron doscientos el 17 de mayo entre los diputados a cortes.

Cuando Don Juan O' Donojú, el recién nombrado jefe político superior y capitán general, llegó a Nueva España, el 30 de julio de 1821, trayendo con él el decreto del 8 de mayo y la proclama del 17 de mayo, (se encontró que la situación política en México había cambiado completamente con relación a lo que se creía cuando saliera de España. La independencia de México no sólo había sido proclamada sino virtualmente llevada a cabo. Reconociendo la futilidad de una resistencia realista y esperando realizar todo lo posible en favor de España, O' Donojú se reunió con los jefes de la independencia en el Tratado de Córdoba.²⁰

Estos sucesos retardaron en algunos lugares el establecimiento de un número mayor de diputaciones provinciales y en otros los aceleró. Así, la instalación de la diputación provincial de Valladolid de Michoacán tuvo lugar hasta el 10 de febrero de 1822. La provincia de Puebla, que tan insistentemente había solicitado una diputación, estuvo pronta a aprovechar la oportunidad de obtenerla cuando Agustín de Iturbide entró en Puebla triunfante el 2 de agosto de 1821. Cuando el ayuntamiento, cuatro días más tarde, le pidió permiso para instalar una diputación provincial con jurisdicción sobre la provincia de Puebla, Iturbide lo autorizó por medio de un bando, y Carlos García intendente y jefe político de la provincia, una semana después, mandó publicar el bando y hacerlo circular por toda la provincia. El 1° de septiembre se eligieron siete diputados a la diputación provincial, la cual fue debidamente instalada y al poco tiempo empezó a funcionar.

Chiapas fue la siguiente provincia que dio este paso. Como era inten-

²⁰ Benson. op. cit. p. 59

dencia, su derecho a establecer diputación se autorizó por decreto de 8 de mayo de 1821, que se publicó el 7 de agosto en el "Amigo de la patria de Guatemala".* Pero antes de iniciar la aplicación del decreto, el ayuntamiento de Comitán declaró su independencia (el 28 de agosto) y la provincia de Chiapas se declaró asimismo independiente (el 3 de septiembre) no solamente de España sino también de Guatemala.

Entonces los acontecimientos se precipitaron rápidamente, se eligieron diputados a la misma diputación provincial, que se instaló el 18 de octubre.

De esa manera al consumarse la independencia ya funcionaban ocho diputaciones provinciales -las de San Luis Potosí, Guadalajara, Puebla, México, Yucatán, las provincias internas de occidente, y Chiapas,- y otras seis intendencias -Veracruz, Oaxaca, Michoacán, Guanajuato, Zacatecas y Arizpe, tenían, por decreto del 8 de mayo, el derecho reconocido a establecer diputación, que harían un total de catorce.²¹

El 24 de septiembre de 1821, Iturbide proclamó los nombres de treinta y ocho personas para componer la soberana junta provisional gubernativa, que asumiría todos los poderes antes ejercidos por las cortes de España, si éstos no estaban en contradicción con el Tratado de Córdoba.

La regencia expidió el 18 de noviembre de 1821 instrucciones para la elección de miembros ante nuevo Congreso. El artículo 14 de esas instrucciones se disponía que las diputaciones ya existentes continuasen en el ejercicio de sus funciones, que nuevas diputaciones se estableciesen inmediatamente en las intendencias que todavía no lo hubiesen hecho así, y que el futuro Congreso designara las demás que pudieran considerarse necesarias para el bienestar del país.

Así, Tlaxcala, basándose principalmente en el hecho de que venía siendo considerada como provincia al efecto de elegir delegados a las cortes y

* Diario oficial de la provincia de Guatemala.

²¹ Benson. op. cit. p. 62

a la diputación provincial de la Nueva España, tuvo su propio cuerpo al mismo tiempo que las demás intendencias de México. Este hecho elevó a 15 el número de diputaciones provinciales.

Otra provincia, Nuevo Santander, decidió elegir sus diputados sin siquiera solicitar autorización para ello. Eligió siete diputados a la diputación provincial, y lo comunicó así oficialmente al gobierno central, al mismo tiempo que informaba sobre la elección de diputados al Congreso. Pero, es hasta el 26 de agosto de 1822, cuando Gutiérrez de Lara, diputado del tal provincia, informó que la décimo sexta diputación de México, es decir, la de Nuevo Santander, había quedado legalmente establecida.²²

Otra provincia que después de muchos esfuerzos logró su propia diputación provincial, fue Querétaro que la demandó alegando la falta de representación ante el cuerpo de la ciudad de México. La demanda, se leyó el 1º de agosto de 1822; veintidós días después, la comisión de gobernación la informó favorablemente.

En noviembre de 1822, diez y siete diputaciones provinciales habían sido autorizadas en México, y diez y ocho estaban ya establecidas. La única aún no autorizada era la de Nuevo México, que procedió de igual forma que Nuevo Santander eligiendo sus diputados a principios de 1822, y llevaron a cabo su primera sesión en Santa Fé el 15 de abril de dicho año.

Antes de terminar el año de 1822 el Congreso recibió peticiones para el establecimiento de diputaciones provinciales en las provincias de Tabasco, Sinaloa, Sonora, Durango, Chihuahua, Nuevo México, Nuevo León, Coahuila y Texas.

Tabasco no obtuvo su propia diputación provincial, Sinaloa y Sonora si obtuvieron una diputación provincial con capital en Arizpe y Durango, Chihuahua y Nuevo México otra con su capital en Durango.

Posteriormente, se dividió la provincia de Nueva Vizcaya en dos partes:

²² Benson. op. cit. p. 67

una que comprendía el territorio entre el paso del río Norte y el río Florido, con capital en Chihuahua, y la otra, formada por el resto del territorio con capital en Durango.

También se separaron Sinaloa y Sonora, con localización de las capitales en Culiacán y Ures respectivamente; asimismo, se establecía que Nuevo México tuviera una diputación provincial dotada de los mismos poderes que la de Sonora, y se autorizó el establecimiento de una diputación provincial en cada una de sus respectivas capitales.

Se autorizó, asimismo, el establecimiento de diputaciones en las provincias de Nuevo León, Coahuila y Texas. Y cada una de las provincias nombró sus respectivos diputados durante las elecciones que tuvieron lugar el 8 de septiembre de 1823, y todas ellas instalaron sus respectivas diputaciones, con el acuerdo de que el diputado primeramente nombrado ejerciera las funciones de jefe político de su provincia. Texas instaló su diputación en Bexar el 31 de octubre de 1823, siendo José Antonio Saucedo su jefe político. La instalación de la de Coahuila tuvo lugar el 3 de diciembre de 1823, con Rafael Eca y Múzquiz como jefe político. La de Nuevo León según se sabe fue instalada en la primera quincena de noviembre de 1823.

En esta forma, en diciembre de 1823 se habían autorizado e instalado diputaciones provinciales en veintitrés provincias de México, que eran: Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guadalajara, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Nuevo México, Nuevo Santander, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Algunas de tales provincias habían ido más lejos de sus atribuciones, asumiendo plenos poderes como gobierno local autónomo.²³

²³ Benson. op. cit. p.p. 75, 82 y 84.

1.1 EL ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION

Al abordar el presente tema, nos vemos obligados a hacer referencia, aunque sea de forma muy somera, a los acontecimientos que tuvieron lugar después de la consumación de la independencia. Acontecimientos que aún cuando fueron trascendentales en la historia de México, no podemos tratar con profundidad, pues el hacerlo, nos alejaría del objetivo que perseguimos en el presente trabajo.

Por la época de la consumación de la independencia existían en México por lo menos tres direcciones políticas diferentes: 1) los partidarios de una monarquía encabezada por un príncipe europeo; 2) los partidarios de una monarquía encabezada por un americano, y 3) aquellos cuyos esfuerzos estaban específicamente dirigidos hacia el establecimiento de una república.

En el Tratado de Córdoba se convino en que las leyes y decretos vigentes se observarían en México en cuanto no se opusiera el Plan de Iguala y mientras las cortes no formaran la Constitución del Estado. Y el 24 de septiembre de 1821, Iturbide proclamó los nombres de treinta y ocho personas nombradas para componer la junta provisional gubernativa, que asumiría todos los poderes antes ejercidos por las cortes de España, si éstos no estaban en contradicción con el Tratado de Córdoba.

Dos días después de iniciar sus sesiones regulares la junta provisional, el 28 de septiembre de 1821, se nombró una comisión encargada de elaborar el procedimiento electoral para constituir el primer Congreso mexicano. Y el 18 de noviembre de 1821, la regencia expidió instrucciones completas para la elección de miembros ante el nuevo Congreso. Se disponía que las diputaciones ya existentes continuasen en el ejercicio de sus funciones, que nuevas diputaciones se estableciesen inmediatamente en las intendencias que todavía no lo hubiesen hecho así, y que el futuro Congreso designara las demás que pudieran considerarse necesarias para el bienestar del país. Se ordenaba que los miembros de las diputaciones provinciales ya establecidas fueran renovadas por completo; la mitad de los antiguos podían ser

reelegidos, a condición de que todos ellos perteneciesen a la provincia que los reeligiera. Y que los miembros de cada diputación recién creada debían ser ciudadanos de la misma provincia. Por último, se disponía que la elección de diputados a los cuerpos provinciales tuviese lugar en la capital de la provincia respectiva, al día siguiente de la elección de miembros del Congreso.²⁴

Los representantes electos deberían estar en la capital el 13 de febrero de 1822, para que la diputación del Congreso se reuniera el 24 de febrero, aniversario del Plan de Iguala, y así se llevó a efecto.

Resultaron electos los políticos más connotados y muchos hombres de alta preparación, que ya figuraban durante la época de la regencia, algunos que formaban parte de la junta provisional de gobierno, así como varios de los viejos insurgentes.²⁵

El Congreso se instaló en San Pedro y San Pablo: se juró con gran solemnidad por todos los representantes reunidos en la catedral, defender la religión católica y la independencia de México, y se habló de formar la Constitución política sobre las bases del Plan de Iguala y de el Tratado de Córdoba, estableciendo la separación de poderes legislativo, ejecutivo y judicial, para que nunca pudieran reunirse en una sola persona o corporación.

Reunidos después en el local destinado para las juntas, que era el antiguo templo de San Pedro y San Pablo, se hizo la declaratoria de instalación y en las primeras juntas en las que hubo una actividad febril y entusiasta, casi por aclamación fueron aprobadas las bases constitutivas del Imperio Mexicano. Se insistió de nuevo en lo de la religión católica como religión de Estado, con exclusión de cualquier otra. Se habló de monarquía constitucional y se hizo alusión a que había de llamarse a un príncipe de Borbón conforme al Tratado de Córdoba. Se declaró que la soberanía nacional residía en el Congreso Constituyente, reservándose el poder legislativo; declarando el ejecutivo interinamente encomendado a la regencia, el judi-

²⁴ Benson. op. cit. p.p. 63 y 64

²⁵ Alba, Pedro de. Aniversario de la Constitución de 1824. p. 43

cial a los tribunales existentes, entre tanto se discutía la Constitución.

Hasta ese momento todo marchaba bien, sin embargo, pronto empezaron los problemas del Congreso con Iturbide quien, llegó a acusar a los diputados de traidores, quienes a su vez, hicieron cargos de traidor a Iturbide.

Además, habiéndose hecho público el hecho de que España no aceptó el Tratado de Córdoba y anticipándose al camino legal y al estudio concienzudo que pudo haber hecho el Congreso sobre la materia, se empezó a extender la especie de que Iturbide debía ser el emperador. Casi todos los oficiales de guarnición, antiguos componentes del ejército trigarante, se confabularon en ese sentido, y, finalmente, la noche del 18 de mayo de 1822, ocurrió el hecho: el sargento Pfo Marcha, de un regimiento de Celaya, en unión de las clases de tropa, lanzó el grito de "¡Iturbide Emperador!".²⁶

Al día siguiente, militares, francos o vestidos de paisanos, se congregaron en derredor del edificio del Congreso, reclamando, en medio de gritos, insultos y amenazas, que el Congreso debía cuanto antes decretar el reconocimiento de Iturbide como emperador.

Los diputados republicanos y los desafectos a Iturbide, trataron de ganar tiempo, diciendo que el Congreso no tenía facultades expresas para aceptar aquello; que como se iba a variar el tenor de las discusiones y el plan de trabajo para establecer la Constitución, debían ser consultadas las diputaciones provinciales. Pero todos los que querían hablar o razonar en contra de la aceptación inmediata del imperio de Iturbide, eran insultados y amenazados por la multitud que llenaba el recinto. Finalmente Don Valentín Gómez Farfás hizo una proposición que firmaron la mayoría de los concurrentes, consistente en que el Congreso aceptara el reconocimiento de Iturbide emperador, bajo la condición de que éste se sometiera a la Constitución que posteriormente se promulgaría, fundándose así, desde luego la monarquía constitucional.²⁷

²⁶ Alba, Pedro de. op. cit. p. 48

²⁷ IBIDE: p. 49

Iturbide, una vez reconocido emperador, descubrió sus intenciones absorbentes y absolutistas en relación con las provincias. Sus discrepancias con los diputados se acentuaron. Hasta que varios jefes de operaciones militares desconocieron a Iturbide como emperador. Algunos antiguos insurgentes lanzaron manifiestos en su contra, acusándolo de tirano y absolutista; los diputados que se adhirieron a ellos, fueron reducidos a prisión. De ahí se siguió una larga controversia entre el Congreso y el imperio hasta que Iturbide optó por el peor de los caminos: después de haberlo consultado -según él dijo-, optó por dar un cuartelazo, expidiendo un decreto como monarca absoluto por el que quedó disuelto el Congreso por acuerdo imperial firmado a las dos de la mañana del 31 de octubre de 1822 y ejecutado ese mismo día por un jefe militar, sin encontrar resistencia alguna por parte de los diputados.²⁸

Iturbide, sin facultad alguna, designó una especie de comisión permanente, entre los adictos a su persona, de los miembros del Congreso disuelto, a la que dió el nombre de junta instituyente, que sería auxiliar del emperador en cuestiones legislativas, haría el proyecto para la convocatoria del nuevo Congreso y redactaría las bases para la Constitución.

Sin embargo, el descontento que se había venido fomentado desde las dificultades con el Congreso Constituyente, llegó a su culminación cuando fue disuelto, y dió con ese acto el arma más poderosa a sus contrarios. Algunos republicanos sinceros, otros como antiguos insurgentes y elementos de alta significación en el ejército, encontraron causas suficientes con motivo de la disolución del primer Congreso Constituyente ordenada por Iturbide, para sublevarse y desconocer su gobierno. Uno de sus adictos incondicionales, Don Antonio López de Santa Anna, se sublevó en su contra y formuló el Plan de Veracruz firmado el 6 de diciembre de 1822. (Cabe hacer notar que de todos los manifiestos y proclamas de la época, es el Plan de Veracruz el que contiene explícitamente la idea republicana). Otros dos caudillos insurgentes: Guerrero y Bravo, lanzaron un manifiesto a la nación,

²⁸ Alba, Pedro de. op. cit. p. 51

en Chilapa el 13 de enero de 1823. Ambos estuvieron en contra del imperio de Agustín de Iturbide.

Al advertir la sublevación de Guerrero y de Bravo, y tener conocimiento de la promulgación del Plan de Veracruz, Iturbide mandó fuerzas numerosas a combatirlos. Obligándolos a huir hacia Veracruz, a donde se dirigieron los principales esfuerzos, enviando como jefes de esa columna a los militares de mayor confianza y pericia reconocida, como Echávarry, Lobato y algunos otros que habían militado a sus ordenes. Pero las fuerzas expedicionarias encargadas de la toma de Veracruz, se dieron cuenta de que la acción era difícil, peligrosa y perjudicial para los intereses de todo género, que estaban reconcentrados en Veracruz. Y después de algunas pláticas preliminares y de entenderse sobre el punto capital, sitiadores y sitiados, se formuló un Plan que se llamó de Casa Mata, en el que entre otros puntos, se declaraba que el ejército libertador reconocía la necesidad de que se volviera a instalar el Congreso, al que tocaba dictar las leyes.

El Plan de Casa Mata estaba firmado el 1° de febrero de 1823, por representantes de todas las corporaciones del ejército adheridas a él. Y a pesar de todos los esfuerzos de Iturbide para llegar a un arreglo con los sublevados para conservar el imperio, su fin estaba próximo.

Quiso calmar la revuelta, proponiendo a la junta instituyente que hiciera cuanto antes la convocatoria para el nuevo Congreso. Pero como a la junta instituyente no se le reconocieron facultades para convocarlo, se pensó que, una vez que habían sido puestos en libertad los diputados encarcelados y eliminadas en apariencia las disensiones antiguas, se podría convocar de nuevo el funcionamiento del primer Congreso Constituyente, y al efecto, dictó un acuerdo para que se instalara el antiguo Congreso; hecho que tuvo lugar en los primeros días de marzo de 1823.²⁹

Una vez funcionando el Congreso con el respaldo del ejército libertador, se trató sobre la abdicación y destierro de Iturbide, y una vez acordado, se comisionó a Don Nicolás Bravo para que lo escoltara hasta Veracruz,

²⁹ De Alba. op. cit. p.p. 60 y 62

dándole instrucciones no solamente a la salida de México, sino también en todas las jornadas del trayecto, para el buen despacho de su comisión, hasta que viera embarcarse al emperador en buque fletado por el gobierno; y al efecto, había contratado a la "Rowllins", cuyo capitán, James Quelch, recibió a Iturbide y a todo su séquito, con la consigna de no tocar ningún puerto hasta que hubiese llegado a Italia, que había sido elegida por Iturbide para su residencia futura.³⁰

³⁰ De Alba. op. cit. p. 66

El primer Congreso Constituyente que por la condición azarosa en que desarrolló sus labores, no pudo realizar el objeto para el que fue convocado, hizo una labor preparatoria a fin de allanar el camino a la siguiente asamblea, y dió cima a algunos proyectos e iniciativas de carácter económico y administrativo; que fueron de gran significación.

Propiamente, ese primer Congreso fue el que estableció la república y la federación, por declaraciones expresas, aún cuando todo el cuerpo constitucional quedó reservado para el que formó el Acta constitutiva de la federación y la Constitución Política de 1824.³¹

Después de la ocupación de la capital por el ejército revolucionario, pudo reunirse el quórum suficiente a fines de marzo de 1823, y, desde luego, se trató de designar al poder ejecutivo que había desaparecido. Se eligieron para ese cargo, a los generales Don Nicolás Bravo, Don Guadalupe Victoria y Don Pedro Celestino Negrete; pero como la situación militar del país requería la intervención activa de estos jefes, se acordó, al día siguiente (31 de marzo), que se nombraran suplentes que entraran en funciones, entretanto aquellos militares podían dejar el mando de sus fuerzas. Los suplentes designados fueron el coronel Don Mariano Michelena y el licenciado Don Miguel Domínguez.

Pero la situación había cambiado, con la adopción del Plan de Casa Mata por parte de casi todas las circunscripciones territoriales principales, México había quedado dividido en provincias o Estados independientes. Al mismo tiempo que cada una de ellas prestaba su adhesión al Plan, asumía el dominio absoluto sobre los asuntos provinciales y se declaraba así misma independiente.

Además, el Congreso había perdido la confianza de las provincias, pues en su seno figuraban los diputados que habían formado la junta instituyente, algunos Iturbidistas y los que habían sido encarcelados por Iturbide. Y como en el Plan de Casa Mata se establecía que sería convocado un nuevo Con-

³¹ Alba Pedro de. op cit. p. 67

greso, las provincias empezaron a presionar en ese sentido, exigiendo se formulara cuanto antes convocatoria para la elección de miembros al nuevo Congreso.

Las provincias que habían vivido durante tres siglos bajo el yugo del centralismo español, y que una vez consumada la independencia, habían vuelto a sufrir las inclinaciones absolutistas de Iturbide, empezaron a esbozar la idea liberal y comprendían que el único medio de obtenerlo era formar una federación, y así, la idea federal se fue extendiendo a todas las provincias.

El Congreso es jalado, conducido. Las provincias buscan en primer lugar, que el Congreso Constituyente, pase a ser puramente convocante y lance a la mayor brevedad posible la convocatoria para el nuevo Congreso Constituyente. Y en segundo lugar, que el Congreso se pronuncie, teórica y prácticamente, por el federalismo.³²

Algunos diputados aún no se dan por vencidos, y realizan maniobras dilatorias. Pero la tendencia descentralizadora de las provincias se mantiene en aumento. El Congreso para calmarlas había ampliado las facultades de las diputaciones provinciales, pero ello no podía contener las fuerzas centrifugas. Algunas provincias como: Jalisco, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas empezaron a segregarse del resto de las que componían la antigua Nueva España. En Jalisco, sobre todo, tomó forma definitiva el sistema, estableciendo todos los poderes locales con completa autonomía y exigiendo al gobierno del centro que convocara cuanto antes al nuevo Congreso Constituyente, para que declarara la república Federal.

"La tendencia descentralizadora y la decisión federalistas son incontenibles. El oportunismo de Santa Anna le hace proclamar el Plan de San Luis Potosí el 5 de junio. Las noticias al respecto llegan a México el 12 de junio. En el Plan se estatufa:

³² Reyes Heróles. El liberalismo mexicano. Tomo I. p. 373

1° "... la activación de la nueva convocatoria"; 2° El compromiso de "sostener y garantizar a las provincias que por espontánea voluntad tengan a bien pronunciarse por la república federada..."; 3° "Durante se reúnan los nuevos convocados al Congreso para constituir la nación, pueden ser gobernadas las provincias (que quieran ser independientes) por sus diputaciones provinciales".³³

El Congreso, con las noticias de los sucesos de San Luis Potosí, se reúne el 12 de junio en la noche en sesión extraordinaria. Y después de discutir apasionadamente, surge el voto del Congreso por la forma de república Federal, que dice así:

"El soberano Congreso Constituyente en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar, que el gobierno pueda proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para el nuevo Congreso que constituya a la nación". -junio 12 de 1823-.³⁴

En la sesión extraordinaria del 17 de junio, se terminaron de discutir y aprobaron las bases para las elecciones del nuevo Congreso.

El voto por la federación y la convocatoria no libran a los federalistas de maniobras en su contra. Así, al menos, lo piensan ellos. Se requería el último jalón. La aparición el 28 de julio del pacto federal de Anáhuac, de Prisciliano Sánchez, lo viene a constituir. En este folleto se destacan los hechos, la decisión de las provincias que no puede ser determinada y reclama federalismo, las bases del pacto y se anticipa la contesta-

³³ Reyes Heróles. op. cit. p. 380

³⁴ IBIDEM p. 383

ción de las objeciones que surgirán en contra del federalismo al discutirse el artículo 5° del Acta constitutiva.

La idea federal es expuesta con toda claridad y la delimitación de las atribuciones de los tres poderes de la federación establecida en esencia:

"La nación queda una, indivisible, independiente, absolutamente soberana en todo sentido, porque bajo ningún respecto político reconoce superioridad sobre la tierra, sus intereses generales los administra la autoridad central dividida en tres poderes supremos. El Congreso general, representando a la nación dictará las leyes más sabias y convenientes para conservar la mutua separación de los estados y mantener la unión federal. El supremo poder ejecutivo será el resorte de la autoridad práctica, el timonel de la nave, y el gobernante de toda la fuerza nacional, ya para oponerla al enemigo común, ya para contraponerla a la ambición de algún estado que quiera invadir o perturbar los derechos de otro, manteniendo el equilibrio mutuo entre todos ellos. El supremo poder judicial será el que termine las discordias y oposiciones de un estado con otro en lo contencioso: el fallo será el que deba contenerlo dentro de los límites de lo racional y lo justo, y evitará de este modo que descuelle el germen de la anarquía. Será asimismo el que juzgue y haga efectiva la responsabilidad de los funcionarios generales, y la de todos los infractores del pacto federal.³⁵

También esboza la condición de los estados federados.

"Cada estado es independiente de los otros en todo lo concer-

³⁵ Pacto federal de Anáhuac. Citado por Reyes Heróles. op. cit. p.p. 384 y 385

niente a su gobierno interior, bajo cuyo respecto se dice soberano de sí mismo. Tiene su legislatura, su gobierno, y sus tribunales competentes para darse por sí las leyes que mejor le convengan, ejecutarlas, aplicarlas, y administrarse justicia, sin tener necesidad de recurrir a otra autoridad externa, pues dentro de sí tiene toda la que ha menester".

Sin duda el pacto federal de Anáhuac, de Prisciliano Sánchez, fue el que tuvo la mayor influencia sobre el proyecto del Acta constitutiva de la federación, pues recogió una serie de pretensiones y puntos de vista que abanderaban diversos grupos federalistas.

Entre los últimos trabajos que realizó el primer Congreso Constituyente, se encuentran: el proyecto de Constitución en el que hicieron declaraciones acerca de que, el sistema de gobierno sería de una república formada con todas las provincias de Anáhuac o de la Nueva España, y más adelante se declaraba también la federación de esas provincias.

INSTALACION DEL NUEVO CONGRESO.

Después de la elección de los miembros al nuevo Congreso y, habiéndolos citado la ley de elecciones para que se reunieran en la capital el día 31 de octubre, y después de las juntas preliminares, inauguró sus sesiones el nuevo Congreso Constituyente el día 7 de noviembre.

Como en la ley electoral se les dió una gran intervención a las diputaciones provinciales, en las que prevalecía la idea federalista, no es difícil darse cuenta de que la mayoría de los nuevos diputados eran partidarios de la federación.³⁶

El 20 de noviembre de 1823 la comisión de Constitución presentaba el proyecto de Acta constitutiva. Dicha comisión estuvo formada por Miguel Ra-

³⁶ Alba Pedro de. op. cit. p. 77

mos Arizpe, Manuel Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas y José de Jesús Huerta.

El proyecto constaba de 40 artículos. En su artículo 5° establecía: "La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federada", y en el 6° consideraba a las partes integrantes de la nación como "Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalla en esta Acta y en la Constitución General". El artículo 7° enumeraba los estados miembros de la federación.

En el discurso preliminar, la comisión asienta que no expone las razones que la condujeron a preferir la forma de república, representativa, popular federada, dado que la conducta del anterior Congreso, la del gobierno" y sobre todo las obras y las palabras de casi todas las provincias, la excusan de detenerse en esa parte". Indica que en lo relativo a fijar el número de los estados que deben componer la nación mexicana:

"Se fijó un principio general, a saber, que ni fuesen tan pocos que por su extensión y riqueza pudiesen en breves años aspirar a constituirse en naciones independientes, rompiendo el lazo federal, ni tantos que por falta de hombres y recursos viniese a ser impracticable el sistema".³⁷

Al discutirse el artículo 5° o sea la definición de república representativa popular federal. Fray Servando sostiene que en su iniciación la federación "debe ser muy compacta", tanto por nuestra educación y costumbres, como "para la guerra que nos amenaza". Pasadas estas circunstancias, que requirieron de "mucha unión" "y progresando en la carrera de la libertad", se podría, sin peligro "ir soltando las andaderas de nuestra infancia política hasta llegar al colmo de la perfección social, que tanto nos ha arrebatado la atención en los Estados Unidos".³⁸

³⁷ Reyes Heróles. op. cit. p.p. 390 y 391

³⁸ IBIDEM p. 403

Cabe hacer notar que Fray Servando, fue uno de los diputados que se opuso con mayor ahínco, a la adopción del sistema federal, sostenía que el federalismo en México era una imitación extralógica y venía a desunir lo unido. E invocaba trescientos años de colonia para decir que era imposible brincar al federalismo. No obstante, olvidaba el proceso que se había venido gestando con la creación de las diputaciones provinciales en 1812, que eran la expresión de una realidad y, que pugaban por la descentralización, como forma de combatir los males de la centralización colonial. Olvidaba también que fue la fuerza de las provincias, la que obligó a que se convocara un segundo Congreso Constituyente, y que, las provincias estaban por la adopción del sistema federal, convencidas que era la única manera de lograr su propia felicidad.

La definición de sistema federal, fue el más discutido, pero los federalistas lograron el triunfo, en la sesión del 16 de diciembre de 1823. Solórzano dice que la voluntad general se manifestó por el federalismo y que el artículo debe aprobarse sin más discusión ni demora. Y a pesar de algunas maniobras dilatorias por parte de los centralistas, finalmente se votó el artículo, la votación fue nominal a proposición de Rejón. Las palabras república y popular fueron aprobadas por unanimidad. En contra de la palabra representativa votaron Martínez Vea y Guridi y Alcocer. En contra de la palabra Federal, Florentino Martínez, Vea, Coridi y Alcocer, Carlos María Bustamante, Javier Bustamante, José María Becerra, Carpio, Ibarra y Mora.

Varios diputados proponen que inmediatamente se publique el artículo 5º, "con las solemnidades de salvas de artillería, repiques y demás demostraciones de regocijo, y que se comunicase a las provincias", proposición que fue aprobada. Y es así como el país adopta la definición federal.³⁹

En la sesión del 17 de diciembre de 1823, se entra en la discusión del artículo 6º del Acta constitutiva, que preceptúa que las partes integrantes de la federación "son estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se

³⁹ Reyes Heróles. op. cit. p. 414

Cabe hacer notar que Fray Servando, fue uno de los diputados que se opuso con mayor ahinco, a la adopción del sistema federal, sostenía que el federalismo en México era una imitación extralógica y venía a desunir lo unido. E invocaba trescientos años de colonia para decir que era imposible brincar al federalismo. No obstante, olvidaba el proceso que se había venido gestando con la creación de las diputaciones provinciales en 1812, que eran la expresión de una realidad y, que pugaban por la descentralización, como forma de combatir los males de la centralización colonial. Olvidaba también que fue la fuerza de las provincias, la que obligó a que se convocara un segundo Congreso Constituyente, y que, las provincias estaban por la adopción del sistema federal, convencidas que era la única manera de lograr su propia felicidad.

La definición de sistema federal, fue el más discutido, pero los federalistas lograron el triunfo, en la sesión del 16 de diciembre de 1823. Solórzano dice que la voluntad general se manifestó por el federalismo y que el artículo debe aprobarse sin más discusión ni demora. Y a pesar de algunas maniobras dilatorias por parte de los centralistas, finalmente se votó el artículo, la votación fue nominal a proposición de Rejón. Las palabras república y popular fueron aprobadas por unanimidad. En contra de la palabra representativa votaron Martínez Vea y Guridi y Alcocer. En contra de la palabra Federal, Florentino Martínez, Vea, Guridi y Alcocer, Carlos María Bustamante, Javier Bustamante, José María Becerra, Carpio, Ibarra y Mora.

Varios diputados proponen que inmediatamente se publique el artículo 5°, "con las solemnidades de salvas de artillería, repiques y demás demostraciones de regocijo, y que se comunicase a las provincias", proposición que fue aprobada. Y es así como el país adopta la definición federal.³⁹

En la sesión del 17 de diciembre de 1823, se entra en la discusión del artículo 6° del Acta constitutiva, que preceptúa que las partes integrantes de la federación "son estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se

³⁹ Reyes Heróles. op. cit. p. 414

detalle en esta Acta y en la Constitución General".

En ese punto, los federalistas se iban a enfrentar, al problema de las soberanías coexistentes, divididas o compartidas, poco compaginable con la naturaleza de indivisibilidad de la propia soberanía.

"El Sr. Rodríguez fue de sentir, que la soberanía parcial de los Estados, no es incompatible con la soberanía general de la nación, porque cada una tiene designada su órbita y marcados sus límites: Cada estado es soberano en lo que mira a su gobierno interior, y la nación lo es en lo que mira a toda la confederación".

Este criterio es rebatido por Florentino Martínez, quien aseguró:

"... Que si la soberanía consistía en la omnipotencia -política de una nación sobre cuantos individuos la componen, cuya suma de poder les venía de ella misma, y era la fuente y origen de todas las autoridades, no se podía decir que los estados eran soberanos en ese sentido, porque no son omnipotentes respecto de sus individuos, ni el poder les viene de sí mismos ni son el origen y fuente de las autoridades. Que si han de ser soberanos en el sentido que se ha explicado de la soberanía parcial, también se debe dar aquel nombre a los partidos, a los pueblos y a los individuos porque todos tienen cosas cuyo dominio les pertenece exclusivamente. Pero que la soberanía es una e indivisible, y ni con respecto al ejercicio y objeto de ella se puede llamar soberanos a los estados".⁴⁰

En la sesión del 18 de diciembre; Rejón sostuvo el artículo, "... ale-

⁴⁰ Citados por: Reyes Heróles. op. cit. p.p. 414 y 415

gando que pues la soberanía es un poder independiente y supremo, los estados se deben llamar soberanos, porque tienen poder para disponer definitivamente y con exclusión de toda otra autoridad, de los negocios que les pertenecen".

Les rebate Cabrera, sosteniendo que siendo características de la soberanía su unidad, universalidad e indivisibilidad, estas características "no pueden convenir a la soberanía que se atribuye a los estados".

En la sesión del 19 de diciembre prosigue la discusión del artículo 6°. En ella están en contra de que se califique de soberanos a los estados miembros, González Caralmuro, Castellero, Paz y Becerra:

"...Fundados en que el atributo de soberanos, entendido en su verdadera, genuina y común significación, no se podía aplicar a los estados, porque esa supremacía de la voluntad general, esa suma de los poderes, esa fuente y origen de toda sociedad y poder, sólo puede hallarse en la nación, y de ninguna manera en cada una de sus partes integrantes; que si las facultades que se dejan a éstas para su gobierno interior se quiere llamar soberanía, es una impropiedad en el uso de la voz, que no se puede permitir, porque serviría de ejemplo para abusos muy perjudiciales".

Los contesta Vélez, Romero Y Gómez Farias quienes dan la base del pacto federal. Señalan que la soberanía de la nación "tiene órbita separada de la de los estados y no es incompatible, ni aún puede rozarse con ésta" e indican:

"Que todas las cualidades que se atribuyen a la soberanía de la nación, se hallan en la soberanía de los estados, limitada la última al gobierno interior de ellos, así como aquélla esta li-

mitada al territorio de la misma nación, sin que pueda extenderse a las extrañas".⁴¹

La teoría del pacto, del origen contractual de la federación, es claramente expuesta al precisarse:

"Que es un equivoco decir, que la soberanía de los estados no les viene de ellos mismos, sino de la Constitución general, pues, que esta no será más que el pacto en que todos los estados soberanos expresen por medio de sus representantes los derechos que ceden a la confederación para el bien general de ella, y los que cada uno de ellos se reserva".

Son estados soberanos de por sí quienes celebran un pacto mediante sus representantes, en el que crean la federación y expresan los derechos que le ceden.

Después de esta intervención se procede a votar. La primera parte —estados libres e independientes— es aprobada por 62 votos en contra de 7. La palabra soberanos es aprobada por 40 votos contra 28.

De esta manera, nuestro país entra en el camino del federalismo.⁴²

Finalmente el artículo 7° enumeraba los estados miembros de la federación de la siguiente manera:

Artículo 7° los estados de la federación son por ahora los siguientes: el de Guanajuato; el interno de occidente, compuesto por las provincias de Sonora y Sinaloa; el interno de oriente, compuesto por las provincias de Coahuila, Nuevo León y los Tejas; El interno del norte, compuesto de las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México; el de México; el de Mi-

⁴¹ Reyes Heróles. op. cit. p. 417

⁴² IDEM

choacán; el de oajaca; el de Puebla de los Angeles; el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el de Nuevo Santander, que se llamará de las Tamaulipas; el de Tabasco; el de Tlaxcala; el de Veracruz; el de Xalisco; el de Yucatán; el de los Zacatecas. Las californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonila, que seguirá unido a Xalisco) serán por ahora territorios de la federación, sujetos inmediatamente a los poderes de ella. Los partidos y pueblos que componían la provincia del istmo de Guazacualco, volverán a las que antes han pertenecido. La Laguna de Términos corresponderá al estado de Yucatán.

La discusión del Acta se terminó el 31 de Enero de 1824, fecha ésta última en que el proyecto fué aprobado, con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.⁴³

⁴³ Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. p.p. 153 y 154

1.2 LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824

Después de ser aprobada el Acta Constitutiva, el 31 de enero de 1824, el 1º de abril comenzó el Congreso a discutir el proyecto de Constitución Federativa de los Estados - Unidos Mexicanos, que con modificaciones fue aprobado por la asamblea el 3 de octubre del mismo año de 24 con el título de Constitución de los Estados - Unidos Mexicanos, firmada el día 4 y publicada al siguiente por el ejecutivo con el nombre de Constitución Federal de los Estados - Unidos Mexicanos.

El Acta Constitutiva elaborose, no únicamente como plataforma política para orientar los trabajos y para fijar los puntos fundamentales de la federación, sino también como una declaración de principios que debía ser promulgada y protestada por todos los funcionarios y habitantes de la república, a fin de que tuviesen la más completa seguridad de que las labores del Congreso se habían de ajustar a los términos de un pacto federal.

No fue posible ponerse de acuerdo, en el breve tiempo en que se formuló el Acta Constitutiva, sobre algunos pormenores, como los referentes al funcionamiento del poder ejecutivo, lo que tocaba al senado y lo relacionado con la división territorial de la república, porque esto último, sobre todo, era un asunto que apasionaba mucho a los representantes; y fue propiamente el primer documento oficial que estableció, con todos los requisitos legales, el sistema de república federal en México.⁴⁴

Los pormenores constitucionales y bases orgánicas para el funcionamiento de los poderes, fueron elaborados con posterioridad en amplias e importantes discusiones que fijaron el criterio teórico para que el país entrara en un régimen constitucional.

Por lo que respecta, a fijar el número de estados de la Federación, la discusión fue muy prolongada, por lo que, la condición de algunos estados, quedó pendiente para leyes orgánicas posteriores a las que haremos referen-

⁴⁴ Alba, Pedro de. op. cit. p. 78

cia mas adelante.

Con respecto al sistema federal, diremos que era más completo que el que tenemos actualmente, porque no se restringían las facultades de los estados en todo lo que se refería a régimen interior y, en cambio, gozaban de amplias facultades para organizar sus gobiernos locales.

Así, los artículos 157, 158, 159 y 160 establecían:

"El gobierno de cada estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial; y nunca podrán unirse dos o más de ellos en una corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un solo individuo". (art. 157)

"El poder legislativo de cada estado residirá en una legislatura compuesta del número de individuos que determinarán sus Constituciones particulares, electos popularmente, y amovibles en el tiempo y modo que ellas dispongan". (art. 158)

"La persona o personas a quien los estados confieren su poder ejecutivo, no podrán ejercerlo sino por determinado tiempo, que fijará su Constitución respectiva". (art. 159)

"El poder judicial de cada estado se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la Constitución; y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales, serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia". (art. 160)

Como podemos ver, los estados gozaban de amplias facultades para organizar sus poderes locales, lo que actualmente no ocurre. Además no se hacían declaraciones artificiosas y solamente establecía que "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma república representativa popular federal".

Al fijar los estados integrantes de la federación, la Constitución de 1824 hizo, en su artículo 5º, una enumeración semejante a la del artículo 7º del Acta Constitutiva, agregando el estado de Chiapas, que se había declarado independiente (el 3 de septiembre de 1821) no solamente de España

sino también de Guatemala, y que por propia voluntad en septiembre de 1824, anunció su federación dentro de la nación mexicana. Estableció asimismo, cuatro territorios: Alta California, Baja California, Colima y Santa Fé de Nuevo México, en tanto se reservaba a una ley constitucional posterior fijar el carácter de Tlaxcala.

La Constitución de 1824 estuvo en vigor hasta 1835. Como no podía ser revisada sino a partir del año de 1830, según ella misma lo disponía, las reformas que empezaron a proponerse desde 1826 se reservaron para aquel año; pero ni esas ni las posteriores a 1830 llegaron a ser votadas por el Congreso. De tal modo la Constitución de 24 permaneció sin alteraciones hasta su abrogación.

El partido conservador, defensor del centralismo político, obtuvo el triunfo en 1835 y el Congreso elaboró una Constitución centralista -las Siete Leyes- promulgada el 29 de diciembre de 1836. El estado de Texas iba a aprovechar estos acontecimientos para declarar su independencia, hecho con el que se inició la pérdida del extenso territorio norte -Nuevo México, lo que es ahora el Estado de Arizona, la Alta California y Texas-, consumada en forma definitiva el 2 de febrero de 1848, al firmarse los tratados de Guadalupe Hidalgo, que pusieron fin a la invasión norteamericana y a la injusta guerra sostenida contra México.

En el Acta de reformas de 1847 se restableció la vigencia del federalismo que sería nulificado más tarde por la última dictadura santanista. La Constitución de 1857 lo volvió a instaurar y en su artículo 43 señalaba los estados integrantes de la federación: Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el territorio de Baja California. Este artículo se modificó en varias ocasiones: El 29 de abril de 1863 para crear el estado de Campeche; el 18 de noviembre de 1868, cuando Coahuila definitivamente alcanzó la categoría de estado federado; el 15 de enero de 1869, fecha en que quedó constituido el estado de Hidalgo, "con la porción de territorio del antiguo estado de México, comprendida en los distritos de Actopan, Apan, Huascalalo-

ya, Huejutla, Huichapan, Pachuca, Tula, Tulancingo, Ixmiquilpan, Zacualtipán y Zimapan"; el 16 de abril de 1869 cuando se formó el estado de Morelos con una porción de territorio perteneciente hasta entonces al estado de México y que comprendía los distritos de Cuernavaca, Cuautla, Jonocatepec, Tetecala y Yauatepec; el 12 de diciembre de 1884 se creó el territorio de Tepic con el séptimo cantón del estado de Jalisco, y el 24 de noviembre de 1902, el territorio de Quintana Roo "con la porción oriental de la península de Yucatán".⁴⁵

A partir del 5 de febrero de 1917, fecha en que se promulgó la Constitución vigente, alcanzó la categoría de estado el antiguo territorio de Tepic, con el nombre de Nayarit.

Finalmente, a partir del 8 de octubre de 1974, la federación mexicana quedó constituida solo por estados-miembros y el Distrito Federal, por haber desaparecido desde esa fecha y para siempre de nuestro sistema político el territorio. Cuando fueron erigidos en estados los dos territorios en ese momento existentes -Baja California y Quintana Roo-.

Asimismo, se derogó la fracción II del artículo 73 de la Constitución que concedía al Congreso facultades para "erigir los territorios en estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política".

De esta manera el artículo 43 de la Constitución vigente enumera como partes integrantes de la federación a los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Distrito Federal.

⁴⁵ Rabasa y Caballero. *Mexicano esta es tu Constitución*. p. 114

1.3 NATURALEZA JURIDICA DEL SISTEMA FEDERAL EN LA CONSTITUCION DE 1917

Explicar la naturaleza jurídica del sistema federal, es uno de los problemas mas arduos, a los que se han enfrentado los estudiosos del derecho, pues la característica esencial del estado federal es poseer un doble rostro: En ciertos aspectos se nos presenta como un estado unitario y, en otros, como una agrupación federativa de colectividades inferiores descentralizadas en alto grado.

Asimismo, se ha llegado a sostener que dentro de un régimen estatal federal existen dos soberanías: La de las entidades federativas y la del estado federal propiamente dicho. También se ha argumentado, para distinguir a un estado federal, la injerencia que tienen las entidades federativas en la reformabilidad de la Constitución federal. De igual forma se ha pretendido encontrar en los fenómenos de concentración y de descentralización el signo peculiar del estado federal.

Sin embargo, en este apartado sólo nos ocuparemos de la primera teoría, es decir, la teoría de la co-soberanía, que es la que recoge nuestra Constitución vigente en su artículo 40, cuyo texto es igual al de 1857 que proviene del artículo 46 del proyecto respectivo, para tratar en el siguiente capítulo las demás teorías, pues el examinarlas en este apartado nos alejaría del objetivo que perseguimos, que consiste en examinar en que forma coexisten los poderes federales y locales en un estado federal, para poder diferenciarlo del estado unitario.

El artículo 40 constitucional establece: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

En principio la disposición constitucional transcrita involucra una incongruencia teórica y una inexactitud desde el punto de vista de la realidad histórica de México. Al declararse en dicho precepto que los estados

se encuentran "unidos" en una federación, se presupone que celebraron un pacto para formarla, lo que a su vez denota que preexistieron a ella como entidades "libres y soberanas".⁴⁶ lo cual es erróneo, pues antes que se implantara el régimen federal en la Constitución de 1824 no existían los "Estados libres y soberanos". Por tanto, este régimen no provino de ellos, sino de las diputaciones provinciales que presionaron en el Congreso Constituyente respectivo para que se adoptara, de lo que concluye que no habiendo existido tales estados, lógicamente no pudieron "unirse" en una federación.

Además, la incongruencia a que nos hemos referido, consiste en que al mismo tiempo declara una verdad histórica y prescribe una ficción jurídico-política. La verdad histórica consiste en que el pueblo mexicano decidió adoptar la forma federal de estado y la ficción estriba, contrariando esa verdad, en que los "Estados libres y soberanos se unieron" para formar la federación.

Pero además de ser incongruente, por no decir contradictorio, el propio precepto proclama una inexactitud jurídica, al adscribir a los estados miembros de la federación las calidades de "libres y soberanos". Estas calidades ni en México ni en ningún estado federal las pueden tener las entidades federativas.⁴⁷

En esencia, la soberanía es indivisible. Por lo tanto, resulta erróneo hablar de una soberanía propia de los estados miembros de la federación y de otra propia del estado federal. En todo caso, al referirse al sistema federal, es lo correcto decir que los estados miembros son autónomos, ya que esta connotación lleva implícita la calidad de límite, característica contraria a la calidad de ilimitada que es propia de la soberanía.

Sin embargo, el estudio de la naturaleza jurídica del estado federal se ha enfocado desde diversos puntos de vista por la doctrina de derecho

46 Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. p.p. 455

47 Burgoa. op. cit. p.p. 456

público. Se ha llegado a sostener que dentro del régimen estatal federal existen dos soberanías; la de las entidades federativas y la del estado federal propiamente dicho. Esta tesis -que se llama de la cosoberanía o del reparto de la soberanía- fue primeramente formulada por el federalista e importada a Europa por Toqueville.⁴⁸

Dicha tesis sostiene que al concertar el pacto federal abandonan los estados particulares una parte de su soberanía al estado central -consecuencia del contrato concertado- y conservan únicamente la soberanía que se han reservado.

Esta tesis que erróneamente han adiptado nuestras dos últimas cartas fundamentales, supone hipotéticamente que antes de adoptar el régimen federal, la Constitución de 1824, existían estados "libres y soberanos" y la Constitución actual así lo presume en su artículo 124, precepto fundamental para realizar el reparto de competencias entre los estados miembros y la federación.

En efecto, el artículo 124 de nuestra actual Constitución establece: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservados a los estados".

De dicho principio se desprenden las llamadas facultades explícitas, implícitas y concurrentes.

Las facultades explícitas son aquellas que están expresamente otorgadas a la federación. En nuestra actual Constitución, ésta enumeración se encuentra en el artículo 73, por lo tanto el ejercicio por parte de los poderes federales de facultades no conferidas es un exceso en la comisión e implica un acto nulo. Para el maestro, Tena Ramírez,⁴⁹ "... Las facultades federales no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos". Pues nos dice: "La ampliación de la facultad así ejercida significaría en realidad o un

⁴⁸ Alexis de Toqueville. Se ocupa de este tema en el Vol. II de su obra. La democracia en América.

⁴⁹ Derecho constitucional mexicano. p. 115

contenido diversos en la facultad ya existente o la creación de una nueva facultad".

Sin embargo, la última fracción del artículo 73 constitucional, concede la posibilidad a los poderes federales, de salir del rígido sistema del artículo 124, al consagrar las llamadas facultades implícitas. Así, podemos decir que las facultades implícitas son las que el poder legislativo federal puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas.

Para el citado constitucionalista, el otorgamiento de una facultad implícita sólo puede justificarse cuando se reúnen los siguientes requisitos: "1° la existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercerse; 2° la relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3°, el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita.

Finalmente, diremos que las facultades concurrentes que sería otra excepción al principio del artículo 124 constitucional, no existen en México, pues nuestra Constitución no las consagra y en la práctica no se han dado. Y las llamadas facultades coincidentes, hay algunas que solo lo son en apariencia, pues aunque corresponde a la federación y a los estados legislar simultáneamente en algunas materias, dentro de cada una de ellas hay una zona reservada exclusivamente a la federación y otra a las entidades federativas.*

Otro tema de mucha importancia que no podemos olvidar, es el relativo a las relaciones internacionales. En el sistema federal, estas deben ineludiblemente corresponder al poder central. Pues no olvidemos que los estados miembros de una federación no existen para el derecho internacional, de lo contrario no existiría la federación.

* Un ejemplo de facultades coincidentes es el consignado en el párrafo final del artículo 117: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo."

Ahora bien, también diremos que, sea cual fuere, el origen histórico del sistema federal, una de las cuestiones más importantes, sin duda, es lo relativo al reparto de competencias entre los poderes federales y los poderes locales. En México como dijimos, aún cuando el constituyente, hipotéticamente se colocó en el supuesto de que los estados miembros, eran entidades "Libres y soberanas" para establecer dicho reparto de competencias, el problema ha sido resuelto, y la órbita competencial de cada uno de los poderes está claramente delimitada por nuestra Constitución.

En lo relativo a la forma de gobierno que deben adoptar los estados miembros, la solución nos la proporciona la misma Constitución en su artículo 115 al establecer: "Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre". En el capítulo cuatro haremos un estudio más pormenorizado de la organización política de los estados, por lo cual remitimos a dicho capítulo.

En términos generales, creemos que las cuestiones planteadas son las más importantes para la determinación de la naturaleza jurídica del sistema federal. Pero como dijimos al principio no profundizamos en ellas, pues ello nos alejaría del objetivo que perseguimos en este trabajo.

CAPITULO SEGUNDO

PRINCIPIOS BASICOS DEL FEDERALISMO

2.- LA VOLUNTAD IRREVOCABLE DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA FORMAR UNA FEDERACION

El presente capítulo, creemos es de suma importancia para la estabilidad y subsistencia del sistema federal, pues de no existir los principios que vamos a tratar, la federación siempre estaría tambaleándose, expuesto a que en cualquier momento surgiera el caos y como consecuencia su desaparición.

La voluntad irrevocable de las entidades federativas para formar una federación, también llamado derecho de secesión o derecho de segregación, es un problema que aunque se ha suscitado por cuestiones históricas, no deja de ser susceptible de actualizarse en cualquier régimen que haya adoptado o adopte dicha forma estatal. El problema radica esencialmente en si los estados federados pueden o no separarse del estado federal y erigirse en entidades libres e independientes.

Dicho derecho se construye con base en el supuesto de que un estado, ejercitando su facultad de autodeterminación o "soberanía", decide unirse jurídica y políticamente a otros estados para formar la entidad federal con personalidad propia distinta de ellos y con estructuras gubernativas diferentes de las que les corresponden aisladamente.

Sería este el caso en que la formación federativa emana de un acto de soberanía imputable a los estados que se unen como partes de un todo para dar nacimiento a éste, y tienen la potestad de separarse de él reasumiendo su "soberanía" como ocurrió en Estados Unidos y Alemania.

Calhoun afirma que la unión de estados (federación) no es la unión de un pueblo sino sólo la confederación de estados soberanos, independientes uno de los otros, que pueden separarse cuando así converga a sus intereses. Esta postura fue invocada años después de que la proclamó Calhoun por el Estado de Carolina del Sur cuando, el 24 de diciembre de 1860, formuló su terminante declaración de separarse de la Unión Federal para "ocupar su puesto entre las naciones del mundo como un estado libre, soberano e independiente que estará autorizado para hacer la guerra, celebrar la paz,

contraer alianza, hacer el comercio, y todo aquello en fin que tiene derecho a los estados libres".⁵⁰

Para el maestro Burgoa, la tesis secesionista no puede sustentarse válidamente por ser falsas las premisas en que se funda. Y nos dice que la soberanía, como potestad de autodeterminación, pertenece al pueblo o nación, y que cuando se traduce en la creación del derecho primario fundamental, concomitantemente surge el estado como institución pública suprema dotada de personalidad. Si varias comunidades nacionales de este modo ya se han organizado jurídicamente en estados y deciden todas ellas unirse para formar una sola entidad estatal, la federal, por conducto de sus órganos o asambleas representativas, cada comunidad, individual o aisladamente considerada, de ja de ser soberana, ya que por virtud de la decisión autodeterminativa tomada en conjunto por todas ellas, la soberanía pasa a radicar en su totalidad nacional, o popular, o sea, en la unidad que cada una forma con el congreso de las demás. Por ello, dentro del estado federal no puede admitirse que el "pueblo" o población de cada estado federado conserve su soberanía, pues ésta corresponde a la nación toda.⁵¹

Por otra parte, tampoco la idea del pacto federativo, como acto creador del estado federal, puede fundar la validez de la tesis secesionista. Si bien es cierto que en su concertación interviene libre y soberanamente los estados miembros y que éstos tienen la potestad de abstenerse de ingresar a la federación, también es verdad que una vez celebrado, es decir, una vez expedida y ratificada la Constitución que lo expresa, no sólo ya no tienen el derecho de separación, sino que, inclusive, asumen la obligación de adaptar sus Constituciones particulares a la federal. Por ende, la secesión implicaría el quebrantamiento o la violación del pacto constituyente federal, que tiene fuerza obligatoria, en su carácter de ley suprema, para todas las entidades federativas, sin que ninguna de ellas pueda eludir ni mucho menos infringir sus mandamientos. El principio pacta sunt servanda, con referencia al derecho constitucional, debe necesariamente respetarse, ya que la

⁵⁰ Citado por Burgoa. op. cit. p. 415

⁵¹ Burgoa. op. cit. p. 415

Constitución que establece el Estado Federal, bajo su aspecto convencional no puede quedar al arbitrio de los Estados que en ellas decidieron federarse. Suponer lo contrario equivaldría a desconocer otro principio, el de la supremacía del ordenamiento constitucional de la federación, pues bastaría que un Estado expediese una declaración "reasumiendo su soberanía", para que tal ordenamiento quedase siempre al arbitrio de él en cuanto a su obligatoriedad.⁵²

Pero -dice el maestro Ignacio Burgoa- a pesar de que jurídicamente es insostenible la secesión de los estados federados, su separación de la entidad federal es posible como mero fenómeno de hecho, que puede desembocar, inclusive, en la lucha armada. Este fenómeno que entraña la desmembración parcial del Estado Federal, implica evidentemente la alteración violenta del orden constitucional que lo organiza, provocando, por ende, un conflicto que se suscita entre las fuerzas ideológicas, políticas, culturales o económicas que propugnan la secesión y el poder público federal que pretende neutralizarlas o reprimirlas para evitarla. Es evidente que ese conflicto fáctico, que en el fondo es una contienda, sólo puede solucionarse por medios coactivos al servicio del derecho constitucional violado. Ahora bien, si los intentos separatistas fracasan, la pretendida secesión se conceptúa generalmente como un delito, debiendo ser sancionados personalmente sus autores intelectuales y materiales, según lo disponga la Constitución y la Legislación Federal. Por lo contrario, si el movimiento secesionista triunfa, el Estado que lo haya provocado se convierte en entidad libre e independiente desligada de la Federación, asumiendo plenamente lo que suele llamarse "su soberanía" en su régimen interior y en las relaciones internacionales.⁵³

México, después de haber adoptado el régimen federal, sufrió intentos separatistas como fueron; la separación de Tejas y Yucatán. La segregación de Tejas, que era previsible desde años antes, por ser un estado alejado,

⁵² Burgoa. op. cit. p. 416

⁵³ IBIDEM p. 417

falto de comunicación, sociológica, económica y étnicamente diferente, tuvo lugar a causa de la sustitución del régimen federal por el centralista en 1836, habiendo Tejas, proclamado su independencia en una declaración del 7 de noviembre de 1835.

Por su parte, la secesión de Yucatán se produjo en febrero de 1840 mediante una revuelta encabezada por Santiago Imán, quien en Valladolid, segunda población de la península, proclamó la Federación. "Este movimiento fue secundado por la guarnición, declarándose que Yucatán sería independiente de México en tanto que la república no volviese al sistema federal."⁵⁴

Sin embargo, la separación yucateca, se solucionó el 15 de diciembre de 1843, cuando llegaron a un arreglo los comisionados yucatecos y Santa Anna, quien se vio obligado a conceder una verdadera autonomía a Yucatán.

Para concluir diremos que, para la estabilidad del sistema federal, la secesión de las entidades federadas solo debe darse cuando, la mayoría de dichas entidades, ateniendo a necesidades sociológicas, económicas y políticas, deciden de común acuerdo poner fin al pacto federal y convertirse en entidades libres y soberanas.

⁵⁴ Toro, Alfonso. Historia de México. p. 232

2.1 LA FEDERACION COMO FORMA DE DESCENTRALIZACION

Después de admitir, en el punto anterior, que es irrevocable la voluntad de las entidades federativas para formar una Federación, a la inversa, habremos de aceptar, la necesidad de asegurar a dichas entidades su propia persistencia jurídica. De esta manera analizaremos los medios con los que cuentan los estados-miembros, para defender su "status", ante los embates centralistas de la Federación.

Al abordar la descentralización propia del estado federal nos hallamos en presencia de una forma especial de descentralización que constituye su grado más elevado. En efecto, dos son los elementos esenciales que caracterizan a esta forma:

1° La autonomía constitucional: La autonomía legislativa y ejecutiva abarcan hasta la Constitución.

2° La participación de los estados-miembros en la creación de la voluntad federal.

Estos dos rasgos se presentan en todos los estados federales, y no existiría estado federal si faltase uno de ellos. Sin embargo, la cooperación de los miembros en la formación de la voluntad federal es el más importante; no basta él solo para caracterizar al estado federal, pero combinado con la autonomía constitucional se transforma en verdadero signum specificum de esta forma estatal.⁵⁵

De esta forma, veremos en que consiste la autonomía constitucional y de que modo participan los estados-miembros en la formación de la voluntad federal.

a) LA AUTONOMIA CONSTITUCIONAL

La autonomía constitucional consiste en el derecho que tiene una comunidad jurídica de darse libremente una Constitución y en el derecho de modifi-

⁵⁵ M. Mouskheli. Teoría jurídica del estado federal. p.p. 271 y 272

carla.

El imperativo de darse su constitución cada entidad federativa, el código político de los Estados - Unidos Mexicanos lo consagra en su artículo 41, al establecer que el pueblo ejerce su soberanía en los términos establecidos por dicha Constitución y por "las particulares de los Estados". De dicho precepto se desprende que en la república mexicana, todos los estados-miembros poseen una Constitución propia, libremente promulgada por ellos.

Para el eminente jurisconsulto Hans Kelsen⁵⁶ la descentralización, entendida de esta manera hasta la Constitución, puede ser perfecta o imperfecta; es perfecta cuando la Constitución central no puede ni determinar el contenido de la constituciones particulares ni abrogarlas o modificarlas. Es, por el contrario, imperfecta cuando falta uno de estos dos rasgos.

Rara vez suele ser perfecta, en el caso concreto de México, podemos decir que la descentralización es imperfecta en el sentido de que la Constitución Federal contiene normas que son obligatorias para las constituciones particulares. Así por ejemplo; el artículo 41 constitucional dispone expresamente que las constituciones particulares de los estados "en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal"; el artículo 115 le impone a las entidades federativas la forma republicana para su gobierno interior y; los artículos 117 a 121 imponen a los Estados obligaciones positivas y negativas que deben respetar.

Pero aparte del imperativo de darse libremente su propia Constitución, es necesario que los Estados particulares posean el derecho de modificarla, respetando, claro está, las disposiciones de la Constitución Federal; pero aquí se plantea una cuestión importante: ¿acaso el poder central puede modificar indirectamente las constituciones particulares de sus miembros modificando su propia Constitución? como vimos más arriba, la Constitución Federal contiene una serie de disposiciones obligatorias para los estados-miembros que tienen ineludiblemente que acatar. "De ellos resulta esta con-

⁵⁶ Teoría del Estado p. 275

secuencia importante: si el estado central modifica su propia Constitución, a lo cual tiene derecho indudable, modifica con ello mismo las constituciones locales, o, más exactamente, obliga a las provincias a que introduzcan las modificaciones necesarias a fin de restablecer la conformidad que se había interrumpido. De consiguiente, el derecho de revisar la Constitución deja de ser una facultad exclusiva del estado-miembro, ya que el estado central puede obligarle a ello indirectamente, mediante la revisión de su Constitución propia".⁵⁷

Es evidente que este hecho afecta en la misma medida a la autonomía constitucional del miembro, por lo menos si éste no tiene reconocidos ciertos derechos que le permitan tomar parte en la revisión de la Constitución Federal misma. De ello resulta que si los estados-miembros toman parte directa en la revisión de la Constitución Federal, su autonomía posee en tal caso una fuerte garantía. Y si por el contrario, es muy débil esta participación. Su autonomía constitucional corre eminente peligro de quedar limitada por el poder central.

b) Ahora veremos como se lleva a cabo la participación de los estados-miembros en la formación de la voluntad estatal.

La participación de las colectividades-miembros en la formación de la voluntad del estado se realiza de dos maneras: indirectamente, por la existencia de una Cámara a la que los estados-miembros envían sus representantes; directamente, por la parte que toman en la revisión de la Constitución Federal.

El estado federal, a diferencia de lo que ocurre en el estado unitario, se compone de dos elementos distintos: "el pueblo en conjunto y el conjunto de estados particulares, o, si se quiere, el pueblo considerado como un todo y el pueblo repartido en colectividades públicas, distintas unas de las otras".⁵⁸

⁵⁷ Mouskheli. op. cit. p. 275

⁵⁸ Le Fur. Citado por Mouskheli. op. cit. p. 279

Se impone, pues, que cada uno de estos elementos se encuentre en relación con el Estado Federal y que tome cada uno de ellos parte en la legislación y asimismo en la ejecución central. En consecuencia, encontraremos siempre en todo estado federal dos cámaras: una, la cámara popular, que representa al pueblo en conjunto; otra, la alta cámara, que representa a los estados particulares.

Pero en el presente trabajo sólo nos ocuparemos de la cámara alta que es la que nos interesa.

La cámara alta o Senado, se supone que es la que representa a los estados particulares en tal carácter. Podríase considerar casi como imprescindible a la existencia del Estado Federal la existencia de esta segunda cámara. La forma de nombrar los estados particulares a sus representantes en la cámara alta va con las diferentes constituciones.⁵⁹

Con respecto al número de representantes por cada Estado, rige la igualdad en casi todas las constituciones. En México el artículo 56 de la Constitución establece: "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa". Esto quiere decir que en México, rige rigurosamente la igualdad de representantes.

Es indiscutible que la igualdad de representación se conforma más a la especial naturaleza de esta forma de Estado. He aquí las razones. Hemos visto ya que el Estado Federal se compone de dos elementos distintos: del conjunto de la nación de sus estados particulares. Veamos ahora la gran diferencia que existe entre el Estado unitario y el Estado Federal desde el punto de vista de la formación de la voluntad estatal. En el estado unitario, por grande que sea su descentralización, no hay habitualmente más que un elemento que tome parte en la creación de esta voluntad. En el Estado Federal son dos los elementos que concurren a la formación de la voluntad federal, lo constituye una forma especial de la descentralización; el conjunto del pueblo, por el hecho de enviar invitados a la cámara de repre-

⁵⁹ Mouskheli. op. cit. p. 280

sentantes, y los estados particulares, como tales, por el nombramiento de los representantes en la alta cámara; pero para que tenga verdadera efectividad la cooperación con los estados particulares es necesario que éstos estén representados como tales estados, es decir, como colectividades individualizadas, sin tomar en cuenta ni su importancia ni el número de sus habitantes.⁶⁰

La cuestión de la representación igual de los estados-miembros en la cámara de estados se halla íntimamente enlazada con las relaciones entre esta cámara y la otra cámara, que representa al conjunto del pueblo, sin tener en cuenta la existencia de estados particulares.

En la mayoría de los estados federales el poder legislativo por igual entre las dos cámaras en el sentido de que una ley no es perfecta si no la votan ambas. En México lo establece el artículo 72 inciso a de la Constitución.

Hace falta, pues, en todos estos estados el acuerdo entre las dos cámaras para que pueda nacer o entra en vigor una ley por el cumplimiento de otras formalidades, a saber: su promulgación por el poder ejecutivo. Y otros que no tienen importancia para el tema que nos ocupa. Lo que nos interesa a este propósito es el hecho de que una ley no puede nacer hasta tanto no exista el acuerdo entre la Cámara Baja y la Cámara de Estados. Impuesta esta solución, la participación de las colectividades-miembros es innegable, real y efectiva.⁶¹

PARTICIPACION DIRECTA

Por su parte la participación directa se realiza por medio de una cooperación más o menos estrecha de las colectividades-miembros en la revisión de la Constitución Federal. Políticamente, es la forma de participación más importante, porque el órgano que posee la facultad de modificar

⁶⁰ Mouskheli. op. cit. p.p. 287 y 288

⁶¹ IBIDEM p.p. 291 y 292

la Constitución retiene en derecho la facultad suprema dentro de la comunidad jurídica de que se trate. En efecto, sabemos que la finalidad del federalismo es el de conciliar la unidad del poder nacional con el mantenimiento de los derechos de los estados. El medio de conciliar estas dos tendencias, incompatibles hasta cierto punto, consiste en estructurar una Constitución que realice una justa y razonable división de facultades entre el poder central y las autoridades locales, concediendo a la primera todo lo que afecta al interés general, a la nación en conjunto, y dejando a la segunda todo lo que no es de primer orden, es decir, todo lo que representa un interés exclusivamente local. Las constituciones federales enumeran casi siempre en forma limitada las atribuciones de la autoridad central, de manera que existe la presunción en beneficio de las autoridades locales.⁶²

De esta circunstancia se derivan dos caracteres de las constituciones de los estados federales.

a) Empieza por ser una constitución escrita, mientras que en los estados unitarios es dable encontrar constituciones escritas y consuetudinarias.

b) Es siempre rígida o inexpressiva, es decir, que deberá ser difícilmente modificable, y sólo por una autoridad superior a las autoridades legislativas ordinarias.

Ahora veamos de que manera se realiza la participación de las colectividades-miembros en la revisión de la constitución federal.

En primer lugar, ésta participación se realiza indirectamente por el hecho de que la cámara de los estados, compuesta de las colectividades-miembros, representa un papel muy importante en materia de revisión constitucional.

En segundo lugar, participan directamente, según está estipulado en el derecho positivo. En México en virtud del artículo 135 de la Constitución.

⁶² Mouskheli. op. cit. p. 300

toda reforma de la Constitución Federal presupone el voto por mayoría de dos tercios de los miembros presentes del Congreso, y la aprobación, de la mayoría de las legislaturas de los estados-miembros.

Resumiendo diremos que en casi todos los Estados Federales, las colectividades-miembros participan directa o indirectamente en la formación de la voluntad federal. Y no a título de circunscripción electoral, sino como colectividades cuya personalidad es innegable. De este modo se convierte la participación de las colectividades-miembros en la formación de la voluntad federal, sea directa o indirectamente, en uno de los elementos esenciales del régimen federal. Y combinada esa participación con la autonomía constitucional; en un elemento de tal importancia que su ausencia acarrearía la desaparición del federalismo mismo.

Recapitando nos dice Mouskheli⁶³, la descentralización propia del estado federativo se caracteriza, en primer lugar, por la autonomía constitucional de las colectividades-miembros, es decir, por el derecho a darse libremente una constitución; derecho que implica el de modificarla. Pero no es suficiente este primer rasgo para caracterizar el Estado Federal, porque también provincias de un estado unitario pueden gozar, dentro de cierta medida al menos, de esta autonomía. Se requiere además, y sobre todo, que las colectividades-miembros participen real y efectivamente en la formación de la voluntad federal. Poco importa la manera de realizarse esta participación; puntualizando, es indiferente que sea directa o indirecta; basta, pero es necesario que exista realmente".

Para finalizar este apartado, nos permitimos transcribir la definición de Estado Federal que da tan eminente autor.⁶⁴

"El Estado Federal es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y del grado más elevado; que se compone de colectividades-miembros dominadas por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal. distinguién-

⁶³ Mouskheli. op. cit. p. 319

⁶⁴ IDEM

dose de este modo de todos las demás colectividades públicas inferiores".

2.2. SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION FEDERAL

La supremacía constitucional, es sin duda, un concepto de suma importancia, en los países que han adoptado o adopten el sistema federal. Pues como sabemos en dicho sistema coexisten los poderes federales y los locales, con facultades ambos para expedir normas jurídicas dentro de la esfera de su competencia. Por lo tanto, resulta imprescindible realizar una jerarquización de dichas normas para evitar conflictos entre los poderes federales y los poderes locales. Se dice que la Constitución, es una norma supraestatal o la norma fundamental y suprema de cada orden jurídico. Pero necesitamos comprender el carácter de dicha supremacía.

En este punto haremos abstracción de las diversas teorías que se han vertido sobre el tema, pues muchos autores siguiendo a Kelsen, hacen un estudio puramente formal de las Constituciones. A la única teoría que haremos referencia es la de Georges Burdeau, pues dicho autor deduce una doble especie de supremacía: la material o sustancial y la formal. Por lo tanto, es la que nos parece más idónea para explicar el tema que nos ocupa.

Enseguida, haremos un somero análisis de las declaraciones que han plasmado las asambleas constituyentes mexicanas, en el texto de las cartas fundamentales que nos han regido, declaraciones que han intentado reforzar la supremacía de la Constitución Federal.

El distinguido tratadista francés Georges Burdeau⁶⁵ dice que si se quieren obtener conceptos generales, la supremacía de la Constitución debe analizarse lo mismo para las no escritas y flexibles como para las escritas y rígidas. De esta proposición deduce Burdeau que la supremacía es de una doble especie, material o sustancial y formal.

La primera es el aspecto fundamental, pues se refiere a la esencia de los constitucionales, a la razón profunda de su supremacía y a la consecuente función que le compete en las colectividades humanas. Todo el orden ju-

⁶⁵ Citado por: Mario de la Cueva. Teoría de la Constitución. p.p. 94 y 95

rídico descansa sobre ella, las formas todas de la actividad política toman de ella, y solamente de ella su legitimidad. La Constitución es la norma que organiza los poderes y determina las competencias, por lo que necesariamente es superior a las autoridades investidas por ella de atribuciones; de ahí que la autoridad que actúa en contra de la Constitución dé un golpe de estado y pierda su legitimidad. De estas ideas, afirma Burdeau, fluyen las consecuencias siguientes: La supremacía material es un reforzamiento del principio de legalidad, pues si los actos contrarios a las leyes civiles, penales o laborales, son ilícitos, con mayor razón lo son los que contradicen la Constitución. Por otra parte, si la Constitución es la fuente de las competencias, ninguna autoridad puede delegar la que le fue asignada, porque sólo se puede delegar aquello de lo que podemos disponer; ahora bien; las autoridades no son propietarias de sus competencias, ya que sólo tienen el ejercicio de una función determinada.

La supremacía formal es el resultado de la condición escrita y de la rigidez de las constituciones, forma con la que quedan a abrigo de cualquier acto de los poderes estatales. Este segundo aspecto de la supremacía depende de una decisión del pueblo o de la asamblea constituyente, a diferencia del primero que deriva de la naturaleza intrínseca de las normas.

Si la Constitución es la suma de los principios políticos y jurídicos fundamentales que rigen y que son vividos por la comunidad, entonces como dice Burdeau, es por su naturaleza un ordenamiento supremo, de tal manera que cualquier principio nuevo que entre en contradicción con aquéllos, o contradice el estilo de vida político y jurídico de los hombres o produce su modificación, pero si esto no ocurre, el nuevo principio se eleva automáticamente al rango de lo fundamental. Por otra parte, de la supremacía material puede decirse que es la consecuencia obligada de hecho de que la Constitución es la expresión originaria de la soberanía del pueblo, por lo que ninguna autoridad puede colocarse encima de ella.

La supremacía formal es el aseguramiento de la supremacía material y consiste en la nota de rigidez de ciertas constituciones.

En México, las asambleas constituyentes quisieron reforzar esta situación, agregando varias declaraciones al respecto.

ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION

Así el artículo 24 del Acta constitutiva de la nación mexicana de 31 de enero de 1824 establecía: "Las constituciones de los estados no podrán oponerse a esta Acta ni a lo que establezca la Constitución general".

CONSTITUCION DE 1824

Por su parte el artículo 161, fracción III de la Constitución establecía: "Cada uno de los estados tiene obligación de guardar la Constitución y leyes generales de la Unión, y los Tratados hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la federación con alguna potencia extranjera".

CONSTITUCION DE 1857

La Asamblea Constituyente de 1856-1857, haciendo una transcripción casi literal del artículo sexto de la Constitución norteamericana, aprobó el artículo 126 que decía:

"Esta Constitución, las leyes de la Unión que emanen de ella, y todos los Tratados hechos o que se hicieren por el presidente de la república con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en la Constituciones o Leyes de los Estados".

CONSTITUCION DE 1917

La Asamblea de Querétaro reprodujo el texto de 1857, en el artículo 133, pero dicho precepto fue reformado en el año de 1934 para quedar como

sigue:

"Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que celebren por el presidente de la república con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes o Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados".

Como podemos ver, la primera de las modificaciones introducidas en 1934 declaró la subordinación de los tratados a la Constitución; y la segunda, se atribuyó al Senado la facultad de aprobarlos. La Constitución de 1857 habló originalmente del Congreso, pero no debe olvidarse que el poder legislativo de entonces era unicameral; al crearse el Senado en 1874, se le otorgó en el apartado "B", fracción I, del artículo 72, la facultad exclusiva de aprobar "Los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo con las potencias extranjeras", pero no se hizo consecuente reforma en el artículo 126, no obstante lo cual, se respetó la facultad del Senado. La Asamblea constituyente de 1917 incurrió en la misma deficiencia, la que finalmente corregida en la reforma de 1934.⁶⁶

La Constitución de 1917, reforzó aún más esa circunstancia con las declaraciones siguientes: a) El artículo 40 afirma la voluntad del pueblo mexicano de constituir una República Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, "pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental". b) El artículo 133 dice que la Constitución es la Ley superior de toda la Unión. c) El artículo 41 expresa que las constituciones de los Estados "En ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal".

⁶⁶ De la Cueva. op. cit. p. 97

d) Finalmente la doctrina cita también, como una declaración indirecta, el artículo 128, según el cual, "todo funcionario, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanan".⁶⁷

⁶⁷ De la Cueva. op. cit. p. 95

CAPITULO TERCERO

ORGANIZACION POLITICA EN LA CONSTITUCION DE 1917

3.- EL ARTICULO 40 CONSTITUCIONAL

Al abordar el tema de la naturaleza jurídica del sistema federal, estudiamos la segunda parte del artículo 40 constitucional, debido a ello, en ese punto sólo nos ocuparemos de la primera parte de dicho precepto, es decir, la parte que establece que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal".

Por lo tanto en el presente punto estudiaremos, por una parte, el concepto de república, y por la otra, los de democracia y representación.

Etimológicamente, el término "república" equivale a "cosa pública" y fue el significado que se le atribuyó en sus inicios en Roma.

Sin embargo, Maquiavelo le dió una denotación mas concreta, al oponer conceptualmente la república a la monarquía.

A partir de la consumación de la independencia, existían en México diversas corrientes políticas, entre ellos se encontraban los partidarios de una monarquía y, por el otro, aquellos cuyo esfuerzo estaba encaminado hacia la implantación de la república. En oposición a la corriente monárquica, el partido liberal hizo figurar siempre como elemento esencial de su programa la forma republicana de gobierno. Por esa razón con el triunfo de los liberales, al vocablo de "república" se le dió la acepción maquiavélica, es decir, en oposición a la monarquía.

Republicano es el gobierno en el que la jefatura del estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular. El régimen republicano se opone al monárquico por cuanto en éste el jefe del Estado permanece vitaliciamente en su encargo y lo trasmite, por muerte o abdicación, mediante sucesión dinástica, al miembro de la familia a quien corresponda según la ley o la costumbre.⁶⁹

Las notas características de la república y de la monarquía, únicamente se dan con relación al jefe de estado: Presidente en la república: Rey o

⁶⁹ Tena. op. cit. p. 88

emperador en la monarquía. Pues aún cuando en los demás poderes puede haber similitud en el nombramiento de los titulares, no por ello deja de ser republicano o monárquico el régimen adoptado.

La doble posibilidad que ofrece el sistema republicano, de seleccionar al más apto para el cargo supremo y de que en la elección intervenga la voluntad popular, es lo que vincula estrechamente a dicho sistema con la democracia, en grado tal que con frecuencia se mezclan y confunden sus conceptos en la moderna teoría del Estado. Sin embargo, la monarquía es compatible con la democracia y con el régimen constitucional, como acontece en las modernas monarquías europeas, donde los titulares efectivos del gobierno emanan de la designación popular y cuyas facultades, por otra parte, están constitucionalmente limitadas, al igual que las del monarca. De aquí que monarquía y absolutismo, conceptos afines en otro tiempo, hayan dejado de serlo desde que, a partir del siglo pasado, los reyes hubieron de aceptar, como otorgadas o como recibidas las cartas constitucionales.⁷⁰

Para finalizar diremos que, actualmente el adversario más importante de la república no es ya la monarquía, sino el régimen totalitario cualquiera que sea la forma que adopte o haya adoptado, como en África del Sur, Chile y otros.

DEMOCRACIA

Para poder explicar el concepto de democracia, es necesario remontarse a la clasificación aristotélica. Para Aristóteles el poder de mando o de gobierno puede residir en un sólo individuo, en una minoría o en una mayoría; en cada uno de estos fundamentos del gobierno distinguía Aristóteles una forma pura y una forma impura.

Cuando el gobierno reside en un sólo individuo tenemos la forma pura de la "monarquía", si ese individuo emplea el poder de que dispone en beneficio de todos; y la forma impura de la "tiranía", sin ese individuo utiliza el poder en beneficio exclusivo de sí mismo o de sus favoritos.

⁷⁰ Tena. op. cit. p. 88

Quando el gobierno reside en una minoría, existe la forma pura de la "aristocracia" si la minoría usa el poder en beneficio de todos, y la forma impura de la "oligarquía", si el poder sólo beneficia a la minoría que lo detenta.

Por último, cuando el poder lo usufructúa la mayoría de la colectividad, resulta la forma pura de la "democracia" si ese poder favorece a todos por igual; la forma impura de la "demagogía", si se aplica tan sólo en servicio de los desposeídos.⁷¹

De esta forma debemos entender que nuestra Constitución consagra la forma pura de la democracia, cuando el artículo 40 establece el gobierno democrático, puesto que el artículo 39 dice que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, que es precisamente lo que caracteriza a la democracia, según la clasificación aristotélica.

La democracia moderna es resultante del liberalismo político, por cuanto constituye la fórmula conciliatoria entre la libertad individual y la coacción social. Mediante la democracia dio respuesta el liberalismo político a la pregunta de Rousseau de cómo encontrar una forma de sociedad en la que cada uno, aun uniéndose a los demás, se obedezca a sí mismo y mantenga, por consiguiente, su libertad anterior.⁷²

Esa forma de sociedad consistió en que el poder de mando del Estado sea exclusivamente determinado por los individuos sujetos a él. De ese modo el poder de mando persigue por objeto en donde ejercitarse el mismo sujeto de donde se origina.⁷³

Para Hans Kelsen es el individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa. Un individuo es libre si aquello que de acuerdo con el orden social debe hacer, coincide con lo que quiere hacer. La democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos. La oposición a la democracia está constituida por la servidumbre implícita en

⁷¹ Aristóteles. La política. Libro 3º, cap. V

⁷² Contrato social; libro 1º, cap. 6

⁷³ Tena. op. cit. p.p. 89 y 90

la autocracia. En esta forma de gobierno los súbditos se encuentran excluidos de la relación del ordenamiento jurídico, por lo que ninguna forma garantiza la armonía entre dicho ordenamiento y la voluntad de los particulares.⁷⁴

Sin embargo, la identificación perfecta y total entre el sujeto y el objeto del poder del Estado, nunca se dan en la práctica. Si por una parte todos sin excepción (mayores y menores, varones y mujeres, nacionales y extranjeros, etc.) están sometidos a la voluntad y al poder del Estado, por la otra no son todos sin excepción los que participan en la confección de esa voluntad y de ese poder, sino tan sólo aquellos que gozan de capacidad cívica y que de hecho constituyen una minoría dentro de la población total sometida al poder del Estado.

Pero aun dentro de esa minoría civicamente activa no es posible siempre -casi nunca es posible- obtener la adecuación íntegra entre el "querer hacer" de cada uno y el "deber hacer" de todos, pues para que así sucediera se necesitaría la unanimidad de voluntades individuales. A falta de unanimidad, la democracia admite como expresión de la voluntad general la voluntad de la mayoría.⁷⁵

SUFRAGIO

"El sufragio es la expresión de la voluntad individual en el ejercicio de los derechos políticos; la suma de votos revela, unánime o mayoritariamente la voluntad general".

Para la selección para el reconocimiento del derecho de sufragio tiene que hacerse conforme a bases generales, que suelen ser las diferentes legislaciones la nacionalidad, la edad, el sexo, la instrucción, el estado de independencia doméstica, la propiedad, etc. Todas ellas son indicios de aptitud, aunque no indudables, pues no siempre los clasificados son los dotados.

⁷⁴ Tena. op. cit. p. 298

⁷⁵ IBIDEM p. 92

En México el artículo 35 de la Constitución General, establece en sus fracciones I y II, que es prerrogativa del ciudadano votar en las elecciones populares y poder ser votado para todos los cargos de elección popular. De ese modo la exclusividad que deriva del concepto de prerrogativa, sustrae del total de la población a los ciudadanos en su carácter de titulares únicos del derecho de voto, en el doble aspecto de derecho de designar y a ser designado.

Son a su vez ciudadanos conforme al artículo 34, los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I.- Haber cumplido dieciocho años, y II.- Tener un modo honesto de vivir.⁷⁶

Respecto al requisito de nacionalidad mexicana, que se exige para tener derecho al sufragio, se justifica en el sentido de evitar a los extranjeros intervenir en los destinos nacionales, ni siquiera en la mínima parte.

La edad que se fija es indicio biológico de que el individuo ha llegado al pleno desarrollo de sus facultades: es éste el único requisito constitucional que se refiere directamente a la aptitud cívica.

En que consiste el modo honesto de vivir no lo dice la Constitución, pero el Código Penal, al establecer en su artículo 46 que la pena de prisión produce la suspensión de los derechos políticos y el Código Federal Electoral al enumerar en su artículo 5 los impedimentos para ser electos parecen identificar la responsabilidad penal con la ausencia de un modo honesto de vivir.

La participación de la mujer en la vida cívica del país, había sido relegada al olvido, debido a la interpretación histórica y política que había prevalecido sobre la interpretación literal y lógica del artículo 34 constitucional. Así para negar el voto a la mujer se aducía que la

⁷⁶ Dicho precepto, antes de la reforma que sufrió, por decreto de 8 de diciembre de 1969, publicado en 22 del mismo mes y en vigor desde la fecha de su publicación. Establecía haber cumplido 18 años siendo casados, o veintiuno, si no lo son.

constitución decía que eran ciudadanos "los mexicanos" y no se refería a las mujeres. Nada más incongruente que esta afirmación, pues al referirse a "los mexicanos" lógicamente se refería a hombres y mujeres.

Fue hasta el 12 de febrero de 1947, cuando la mujer consiguió el primer paso en la participación de la vida cívica del país al publicarse la adición al artículo 115 constitucional, que a la letra decía: "En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas."⁷⁷

Finalmente el 17 de octubre de 1953, fue publicada la reforma al artículo 34, para otorgar definitivamente el derecho de voto a las mujeres en igualdad de condiciones que los varones.

Después de haber visto cuales son los requisitos para tener derecho al sufragio, diremos que: La voluntad de la mayoría se considera dentro de la democracia como expresión de la voluntad general. La democracia da oportunidad a todos para que emitan su opinión, pero es la opinión de la mayoría la que prevalece en la decisión.⁷⁸

La democracia es, pues, el gobierno de todos para beneficio de todos. Pero si todos deben recibir por igual los efectos beneficiosos del gobierno, no es posible que en las grandes colectividades modernas participen todos en las funciones del gobierno.

De aquí que el pueblo designe como representantes suyos, a los que han de gobernarlo; la participación por igual en la designación de los representantes, y no el gobierno directo del pueblo, es lo que caracteriza a nuestra democracia, cuando el artículo 40 establece como forma de gobierno el régimen representativo.

⁷⁷ Rabasa y Caballero. op. cit. p. 98

⁷⁸ Tena. op. cit. p. 97

3.1 ALGUNAS IDEAS ACERCA DE LA SOBERANÍA

Uno de los temas más debatidos y, además, huidizos, en el derecho público, lo constituye sin duda el referirse a la soberanía.

La soberanía ha tenido las más disímiles connotaciones, pero la más amplia es la que la conceptúa como la suprema potestad de autodeterminarse y autolimitarse. De esta connotación se han derivado las cualidades de inalienable, indivisible e imprescriptible.

En el presente trabajo nos ocuparemos aunque sea de forma somera de la evolución histórica de la soberanía, para centrarnos después a la concepción que ha tenido en México a partir del movimiento independentista.

TERMINOLOGIA

Según el diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española⁷⁹ la palabra "soberanía" es un sustantivo femenino que deriva del vocablo "soberano" y que, en una de sus acepciones significa la autoridad suprema del poder público. En acepción diversa se refiere a la calidad de soberano.

A su vez, la palabra "soberano", hipotéticamente, conforme al mismo diccionario de la lengua, deriva del latín bajo: "superanus" y se refiere a quien ejerce o posee la autoridad suprema e independiente.

EVOLUCION HISTORICA

La soberanía es un producto histórico, el debate acerca de dicho concepto se inició a fines del siglo XV. En la antigüedad no fue conocida, porque no se dio entonces "la oposición del poder del Estado con otros poderes". La idea se gestó en los finales de la edad media para justificar ideológicamente la victoria que alcanzó el rey, como encarnación del Estado, sobre las tres potestades que le habían menado autoridad: El papado, El Imperio y los Señores Feudales. Del primero reivindicó la integridad del poder temporal; al segundo le negó el vasallaje que como reminiscencia

⁷⁹ Editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1970. p. 1209

del Imperio Romano le debían los príncipes al Emperador; de los Señores Feudales recuperó la potestad pública, que en todo o en parte había pasado a su patrimonio. La lucha fue grande y variados sus episodios, pero el resultado fue idéntico en las dos grandes monarquías, unificadas y fuertes, donde culminó la victoria: Francia y España.⁸⁰

La doctrina se puso al servicio de los acontecimientos y Bodino definió por primera vez al Estado en funciones de su soberanía: "El Estado es un recto gobierno, de varias agrupaciones y de lo que les es común, con potestad soberana (summa potestas)".⁸¹

De la soberanía así entendida nació con el tiempo y sin esfuerzo el absolutismo, localizado en la persona del monarca, portador de las reivindicaciones del Estado frente a los poderes rivales. Si en la doctrina de Bodino se admitía que el soberano estaba obligado por las leyes divinas y por las naturales, pronto el pensamiento de Hobbes justificó la dilatación sin límite del poder soberano. El Estado soberano se identificó con su titular y el rey pudo decir que el Estado era él.⁸²

Al sustituir la soberanía del rey por el del pueblo, los doctrinarios que influyeron en la Revolución Francesa no hicieron sino trasladar al nuevo titular de la soberanía las notas de exclusividad, de independencia, de indivisibilidad y de ilimitación que habían caracterizado al poder soberano.⁸³

LA SOBERANÍA EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

El artículo 39 de la Constitución establece: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

80 Tena. op. cit. p. 5

81 Los seis libros de la república; libro I, pág. 1

82 Tena. op. cit. p. 5

83 IDEM

Dicho precepto recoge la tesis de la Revolución Francesa y fue concebido originalmente por Don José María Morelos en su obra "Los sentimientos de la nación" y plasmado en el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionando en Apatzingán a 22 de octubre de 1814.

En términos generales dicho decreto establecía: "la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que mas convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía". "Como el gobierno no se instituye por honra o intereses particulares de ninguna familia, de ningún hombre o clases de hombre, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos unidos voluntariamente en sociedad, ésta tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga alterarlo, modificarlo o abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera". "Por consiguiente, la soberanía reside originariamente en el pueblo".

Aún cuando el citado decreto no llegó a tener vigencia práctica, los principios en él establecidos, fueron recogidos por los primeros constituyentes mexicanos al triunfo de la guerra insurgente. Los diputados al congreso (1823-1824) asentaron la soberanía del pueblo en el artículo 3° del Acta Constitutiva y para precisar la libertad política tan recientemente lograda agregaron: (en el artículo 1° de la Constitución de 1824) "la nación mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquier otra potencia, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia o persona".

Después de ser promulgada la Constitución de 1824, el pueblo mexicano vivió una de las etapas más desordenadas y trágicas de su historia. Donde el principio de la soberanía popular quedó relegado al olvido. Fue hasta la Constitución de 1857 donde se elevó nuevamente las aspiración del pueblo de reivindicar su soberanía. Al respecto Francisco Zarco dijo, refiriéndose a los trabajos de la asamblea, al terminar ésta: "El Congreso proclamó altamente el dogma de la soberanía del pueblo y quiso que todo el sistema constitucional fuese consecuencia lógica de esta verdad luminosa e incontrovertible. Todos los poderes se derivan del pueblo. El pueblo se gobierna por el pueblo. El pueblo legisla. Al pueblo corresponde refor-

mar, variar sus instituciones. Pero siendo preciso por la organización, por la extensión de las sociedades modernas recurrir al sistema representativo, en México no habrá quién ejerza autoridad sino por el voto, por la confianza, por el consentimiento expícito del pueblo".

Pero la lucha no había terminado aún, enseguida se sucedieron el desconocimiento de la Constitución por Comonfort y los gobiernos ilegítimos de Zuloaga y Miranón, y más tarde, la invasión extranjera por las tropas de Napoleón III y la imposición del archiduque Maximiliano de Habsburgo, quién ocupó por poco tiempo el trono imperial, pretendiendo gobernar al país. Contra ese ataque a la independencia y a la soberanía del pueblo se levantó la regia figura de Benito Juárez, quien frente a los poderosos enemigos extranjeros y los traidores aliados a ellos, sostuvo la bandera de la legalidad republicana y el derecho que asistía a los mexicanos para gobernarse y llevar una vida independiente. Pese a la desigual fuerza de los rivales, triunfó la justicia y la razón, y Juárez, cuando concluida la guerra volvió victorioso a la ciudad de México el día 15 de julio de 1867, pudo decir a la nación aquellas célebres palabras: "que el pueblo y gobierno respeten los derechos de todos. Entre las naciones como entre los individuos el respeto al derecho ajeno es la paz", regla suprema de una convivencia pacífica y justa entre todos los pueblos de la tierra.⁸⁴

En el siglo XX, el pueblo de México, en uso del derecho de soberanía consagrado en la Constitución, luchó en contra de la dictadura del general Díaz y del gobierno tiránico de Victoriano Huerta. Los diputados constituyentes de Querétaro, hombres que habían vivido los amargos días de la lucha armada y que, salidos del pueblo, supieron comprender y expresar lo que éste anhelaba, confirmaron una vez más en el texto de la nueva Constitución el principio de la soberanía popular, de la que dijeron: "es una de las conquistas más preciadas del espíritu humano en su lucha contra los poderes opresores" pues, "siendo el pueblo el soberano es el que se da su gobierno, elige sus representantes, los cambia según sus intereses:

⁸⁴ Rabasa y Caballero. op. cit. p.p. 104 y 105

en una palabra, dispone libremente de su suerte" y en México, la doctrina de la soberanía "menos que un dogma filosófico, es el resultado de una evolución histórica, de tal manera, que nuestros triunfos, nuestras prosperidades todo aquello que en nuestra historia política tenemos de más levantado y de más querido, se encuentran estrechamente ligado con la soberanía popular. Y la Constitución, que no tiene por objeto expresar los principios de una doctrina política mas o menos acertada, sí debe consignar los adelantos adquiridos por convicciones, que constituyen la parte vital de nuestro ser político".⁸⁵

Ahora bien ¿ qué debemos entender por soberanía ?. Para el maestro Carlos Arellano García⁸⁶ la soberanía es la aptitud que tiene el Estado para crear normas jurídicas, en lo interno, con, contra o sin la voluntad de los obligados; en lo internacional, dándole relevancia a su voluntad para la creación de las normas jurídicas internacionales, expresamente a través de los tratados internacionales y tácticamente a través de la costumbre internacional.

La soberanía es una potestad normativa que se ejerce de manera diferente en lo interno y en lo internacional porque existen grados de evolución en la sociedad interna nacional y en la sociedad externa internacional.

En lo interno, la soberanía funciona en un conglomerado en donde ha desaparecido la vindicta privada y en donde ya se admite la existencia de un poder superior al que corresponde a los individuos que forman la sociedad regida jurídicamente.

En lo internacional, la soberanía tiene frente a sí una comunidad de países en donde todavía se rechaza un poder superior al de los Estados, capaz de imponer las normas jurídicas de manera heterónoma. Existen normas jurídicas que regulan la sociedad interestatal pero, ellas son producto de la voluntad de los Estados y no de una voluntad heterónoma supraes-

⁸⁵ Rabasa y Caballero. op. cit. p. 105

⁸⁶ Derecho internacional público. Tomo I p. 178

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

tatal, de un posible gobernante supraestatal.

Creemos que para los fines del presente trabajo, lo tratado hasta aquí, es suficiente, pues no pretendemos hacer un estudio exhaustivo de la soberanía, porque el hacerlo nos alejaría del objetivo que perseguimos.

3.1.1 LA SOBERANÍA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL

En el punto anterior vimos, que la soberanía es uno de los elementos fundamentales del Estado y, constituye la base del ordenamiento jurídico nacional. Ahora bien nuestra Constitución establece que los Estados miembros de la federación son "estados libres y soberanos". Pero de acuerdo con la doctrina más actualizada, consideramos que no son estrictamente soberanos, ya que tienen una serie de limitaciones establecidas en el pacto federal, precisamente para constituir una persona de mayor envergadura, que el Estado Federal.

Asimismo vimos que la soberanía es la suprema potestad de autodeterminarse y de autolimitarse, y desde este punto de vista, las entidades federativas no pueden salirse del marco jurídico que les impone la Constitución Federal. (El artículo 41 establece que las constituciones de los estados en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal). Entonces podemos decir que las entidades federativas sólo pueden autodeterminarse y autolimitarse, en aquellas áreas que no se opongan al pacto federal y desde luego esto no es soberanía.

La doctrina se inclina más por el calificativo de autonomía para explicar la acción de las autoridades locales en su territorio, pues va más de acuerdo con el "status" de las entidades federativas.

Ahora bien, hasta qué punto utilizan las entidades federativas el margen de autodeterminación y autolimitación que les deja la Constitución Federal. Creemos que ni siquiera ese margen es utilizado cabalmente, pues las entidades federativas se limitan a seguir el ejemplo de las autoridades federales.

En su organización política siguen las bases establecidas por la Constitución Federal.

En lo relativo a la administración pública local, siguen la misma estructura de la administración pública federal, con pequeñas variantes originadas principalmente, porque en ámbito de competencia se reduce a su en-

idad.

Dicho lo anterior, haremos una descripción aunque sea de forma muy somera de la administración pública local.

Las entidades federativas son partes integrantes de la federación, de acuerdo con los artículos 42, fracción I, 43 y 44 de la Constitución federal y los respectivos de las constituciones locales, como tales, tienen su territorio, población, orden jurídico y órganos de gobierno, que son los poderes, de acuerdo con la Constitución federal y las constituciones locales; asimismo, tienen personalidad jurídica propia, como entes de derecho público y formalmente en la Constitución federal y en las constituciones locales, se indica que son libres y soberanos.

Pero los poderes y las autoridades de cada entidad federativa, sólo pueden ejercer el poder y la competencia en el ámbito de su entidad.

Las entidades federativas, siguiendo las bases establecidas en la Constitución federal (artículo 115), adoptan en régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, dividen su territorio política y administrativamente en Municipios, el supremo gobierno de la entidad, se divide, para su ejercicio, en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.

El lugar de residencia oficial de los poderes, es la capital del estado. El poder ejecutivo se deposita en un ciudadano que se denomina gobernador constitucional del estado. El poder legislativo se deposita en una asamblea, denominada congreso del estado, y, el poder judicial en el tribunal superior de justicia, en jueces de primera instancia y en jueces menores.⁸⁷

La administración pública local está constituida por todos los órganos que directa o indirectamente dependen del gobernador del estado, quien es titular del poder ejecutivo, siendo auxiliado para el despacho de los asuntos administrativos, por una serie de órganos inferiores, cuya denominación y estructura tienen semejanza de un estado a otro.

⁸⁷ Acosta Romero Miguel. Teoría general de derecho administrativo. p.p. 460 y 461

Según la opinión del maestro Acosta Romero⁸⁸ las mismas formas de organización administrativa que se dan en la estructura federal, se contemplan también en las entidades federativas, o sea, que existe centralización, descentralización y desconcentración administrativas, así como sociedades mercantiles de estado, o empresas públicas de las entidades locales.

También nos dice, el citado autor que a partir de 1977 y siguiendo el esquema de la ley orgánica de la administración pública federal, las entidades federativas han promulgado sus respectivas leyes orgánicas de la administración pública de cada estado, separando las dos grandes ramas de la administración, en administración central y administración paraestatal.

El órgano político y administrativo de jerarquía superior dentro de los estados de la federación, es el "gobernador del estado", quien encabeza el poder ejecutivo es electo en forma directa por los ciudadanos de la entidad y su ejercicio constitucional dura un lapso de 6 años. A él corresponden los poderes que caracterizan la centralización administrativa y que son los siguientes: poder de decisión, nombramiento, mando, revisión, vigilancia, disciplinario y poder para resolver conflictos de competencia. Además, es el funcionario del que dependen los demás órganos de la administración local.

Respecto a las unidades administrativas que integran la administración pública local, no hay precisión en número ni denominación en todas las entidades federativas; sin embargo hay varios tipos de unidades administrativas que son constantes, o existen en la mayoría de los estados y que son las siguientes:

- 1.- Secretaría General de Gobierno
- 2.- Tesorería General del Estado
- 3.- Oficialía Mayor
- 4.- Procuraduría General de Justicia del Estado y Ministerio Público Local.
- 5.- Otras unidades administrativas cuya designación, atribuciones o competencias y organización, son muy diversas en cada entidad fe-

⁸⁸ Acosta. op. cit. p.462

derativa.⁸⁹

SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO

Todas las constituciones de las entidades federativas, prevén la existencia de un funcionario político-administrativo, que designan indistintamente con el nombre de Secretario General de Gobierno, o Secretario de Gobierno, el que debe tener determinados requisitos personales conforme a la Constitución local; encabeza la administración pública en la jerarquía administrativa después del gobernador, en algunas ocasiones tiene la facultad de informar al congreso local y en todas las constituciones de los estados se prevé que tiene la facultad de refrendo, aún cuando no se precisa ésta, en igual forma que el artículo 92 de la Constitución federal.⁹⁰

TESORERIA GENERAL DE ESTADO

La Tesorería General del Estado o "Recaudación de rentas", como también suele llamársele, es un órgano que también encontramos en todas las entidades federativas.

Es en esta unidad administrativa, en la que se puede ver con mayor claridad, la dependencia económica que tienen las entidades federativas por parte del gobierno federal. Es en el aspecto tributario, principalmente, donde podemos decir con certeza que las entidades federativas, no son estados libres y soberanos, sino que son estados sujetos a la voluntad del estado federal.

En el siguiente apartado veremos cómo las entidades federativas, tienen estrictamente prohibido imiscuirse en ciertas ramas de la economía, por lo cual remitimos al lector a dicho apartado.

⁸⁹ Acosta, op. cit. p. 464

⁹⁰ IDEM

OFICIALIA MAYOR

Viene a ser una unidad administrativa intermedia que, generalmente, se encarga de las relaciones con los funcionarios y empleados dependientes de la administración pública local.

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA Y MINISTERIO PUBLICO LOCAL

En todas las constituciones, encontramos también que existen la Procuraduría General de Justicia y el Ministerio Público Local, que desarrollan funciones similares a las de la Procuraduría General de la República, desde luego en el ámbito de la entidad federativa.

UNIDADES ADMINISTRATIVAS DE JERARQUIA MENOR

Todas las entidades de la federación cuentan con dependencias de la administración pública local, que establecen generalmente a través de una ley orgánica del poder ejecutivo; en algunas ocasiones les dan el nombre de direcciones, en otras las designan departamentos y en los estados de Guanajuato y Jalisco se llaman Secretarías de Estado.⁹¹

ADMINISTRACION PARAESTATAL LOCAL

Organismos descentralizados desconcentrados y empresas y sociedades mercantiles de las entidades federativas.

- a) Organismos Públicos Descentralizados
 - b) Organismos Desconcentrados
 - c) Sociedades Mercantiles de Estado, y
 - d) Fideicomisos Públicos Locales
- a) LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Generalmente éstos se tipifican en la creación de Universidades e Institutos Tecnológicos, también existen direcciones de pensiones civiles en el Estado de Veracruz, en el Estado de Sonora existe el Instituto de Segu-

⁹¹ Acosta. op. cit. p.p. 469 y 470

ridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora y en casi todas las entidades federativas hay Institutos de protección a la infancia de cada entidad como organismo descentralizado, ahora Desarrollo Integral de la Familia, según decreto de 13 de enero de 1977.

b) ORGANISMOS DESCONCENTRADOS

La desconcentración, que podríamos calificar de fundamentalmente administrativa, en México, también tiene ciertos matices políticos, pero más bien hace referencia a estructuras administrativas de rango intermedio dependiente, jerárquicamente de otros órganos.

c) SOCIEDADES MERCANTILES DE ESTADO LOCALES

Existen también a nivel local, sociedades mercantiles organizadas por los gobiernos de los Estados para producir bienes y servicios.

d) FIDEICOMISOS PUBLICOS LOCALES

En muchas entidades federativas existen fideicomisos públicos cuyo fideicomitente es el Estado representado normalmente por el gobernador y es de aclarar, que a estos fideicomisos no les son aplicables las normas del derecho público y únicamente se rigen por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

3.2 LIMITACIONES EXPRESAS A LOS ESTADOS

En este apartado trataremos las limitaciones que se establecen a los estados-miembros en los artículos 117 a 122. Normaciones que constituyen el afianzamiento del sistema federal y, como consecuencia, la desvirtuación del calificativo de "libres y soberanos" de que gozan los estados.

Al estudiar dichas limitaciones seguiremos la clasificación de las mismas, hecha por el maestro Tena Ramírez⁹², es decir, obligaciones positivas para los estados-miembros, prohibiciones para los mismos, facultad de intervención de los poderes centrales en los estados-miembros.

OBLIGACIONES POSITIVAS PARA LOS ESTADOS

El artículo 119 dispone: "cada estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otro estado o del extranjero a las autoridades que los reclamen en estos casos el auto del juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención por un mes, si se tratare de extradición entre los estados, y por dos meses cuando fuera internacional". El artículo 113 de la Constitución de 57, que a él corresponde al actual, consignaba la misma obligación, pero únicamente respecto a los criminales de los estados y no del extranjero. La ley reglamentaria del artículo 113 de 12 de septiembre de 1902, referiase naturalmente a la extradición de reos de los estados; aparte de ella se expidió la ley federal de 18 de mayo de 1897, aplicable a falta de estipulación internacional, y que ciertamente no era reglamentaria de ningún precepto constitucional, porque se refería a la extradición a petición del país extranjero, que sólo tenía en el artículo 15 ciertas limitaciones para el caso que se concertara en tratados.

La Constitución de 17 agregó al texto anterior no sólo lo relativo a la extradición de delincuentes del extranjero, sino también la segunda del actual artículo 119, que señala plazos, de uno y dos meses como máximo

⁹² Tena. op. cit. p. 165

para las extradiciones, respectivamente, entre los estados y las internacionales. Actualmente existe la ley de 9 de enero de 1954, reglamentaría de la primera parte del artículo 119; mas para las extradiciones internacionales sólo subsiste la ley de 97, que ahora puede estimarse como reglamentaria de un precepto constitucional, así resulte notoriamente anacrónica.⁹³

Creemos que la obligación impuesta a los estados en el artículo 119 es sumamente importante, pues de lo contrario, bastaría que un delincuente, pasara de un estado a otro, para quedar impune por la comisión del ilícito, y esto acarrearía la inseguridad que debe desaparecer en todo régimen de derecho.

El artículo 121 impone a cada estado de la federación la obligación de dar fé y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. Mientras entre naciones soberanas esa obligación no existe, si no es porque la aceptan voluntariamente en virtud de convenciones internacionales o por expresión espontánea de sus propias leyes, los estados de la federación la tienen como obligación impuesta por el constituyente. Todo acto pasado ante la autoridad de un estado, es válida para todos los demás; obligación es ésta cuya existencia viene a corroborar que no hay en nuestro régimen federal a lo que la Constitución llama impropriadamente soberanía de los Estados.⁹⁴

Mas para lograr la vigencia de dicho principio de que; todo acto pasado ante la autoridad de un estado, es válido para todos los demás. La Constitución encomienda en su artículo 121 al Congreso de la Unión la expedición de leyes que prescriban la manera de probar en un estado los actos verificados en otros, así como señalar en tales casos el efecto de los mismos actos de acuerdo con las bases consignadas en el precepto.

Por su parte el artículo 120 establece: "los gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales".

⁹³ Tena. op. cit. p. 166

⁹⁴ IDEM

Creemos que en la actualidad dicho precepto no tiene ninguna razón de existir en nuestra Constitución. Debido principalmente, al progreso de las comunicaciones, pero cabe señalar que en la época en que surgió este artículo (constituyente de 56) las comunicaciones eran difíciles, peligrosas y muy lentas, por lo cual para hacer llegar el contenido de una ley a los habitantes de la república, se tenían que utilizar los medios mas idoneos de la época, que eran en este caso encomendar a los gobernadores la publicación de las leyes federales, ya que ellos tenían mejores posibilidades de comunicarse con los habitantes de su estado.

En el constituyente de 56, donde surgió el proyecto, hubo una enconada discusión entre aquellos que sostenían que los gobernadores debían ser los agentes de la federación, como de hecho lo habían sido anteriormente y aquellos que defendía el artículo del proyecto que establecía: "los agentes de la federación, para cumplir y hacer cumplir las leyes federales los tribunales de circuito y de distrito". Finalmente fue reprobado dicho proyecto.

Así al ser reprobado el proyecto se propuso uno nuevo por el diputado Castañeda que establecía: "que los gobernadores fueran los agentes de la federación para publicar y hacer cumplir las leyes federales". Pero dicho proyecto fue sujeto a las mas contradictorias opiniones, hasta que finalmente el diputado Ruiz, propuso que para atenuar los inconvenientes del artículo se impusiera a los gobernadores, precisamente como obligación, la de promulgar las leyes federales, con lo que se eludía el peligro de que se negaran a hacerlo. Con esa modificación se aprobó el artículo 114 de la Constitución de 57, idéntico al 120 de la actual.⁹⁵

PROHIBICIONES ABSOLUTAS PARA LOS ESTADOS

El artículo 117 enumera prohibiciones absolutas para los estados. Sin embargo hay algunas que no necesitan figurar entre las prohibiciones, en virtud que por pertenecer a la federación los actos relativos, como fa-

⁹⁵ Tena. op. cit. p.p. 167 y 168

cultad exclusiva de ella, están excluidas de la jurisdicción de los Estados por aplicación del artículo 124.

De acuerdo con los artículo 76, fracción I, y 89, fracción X, es facultad de la federación; "celebrar alianza, tratado o coalición con potencias extranjeras". Y de acuerdo con las fracciones XVIII y X del artículo 73; acuñar y emitir papel moneda. Por lo tanto resultan superfluas las prohibiciones que imponen a los Estados las fracciones I y III del artículo 117. En dichas fracciones sólo se justifican las siguientes prohibiciones: celebrar alianza, tratado o coalición de un Estado con otro, que si no es facultad de la federación, tampoco deben tener las Entidades Federativas por no ser soberanas; en lo relativo al cobro de contribuciones, lo único que se limita a los Estados es la forma especial de recaudarlas que solo puede emplearla la federación.

Las fracciones IV, V, VI y VII fueron adicionadas en 1896 y son las únicas que se enderezan contra las trabas al comercio interior. La fracción VIII apareció en 1901 y fue adicionada en 1946, y la fracción IX fue introducida al artículo 117 en 1942. El párrafo final del precepto, que carece de enumeración y tiene por objeto combatir el alcoholismo, fue obra del Constituyente de Querétaro.

La fracción IV prohíbe a los Estados "gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesan su territorio". El precepto se refiere al tránsito, es decir, al paso de personas o cosas por el territorio del Estado, sin que en él se queden. Gravar el tránsito de personas no es medida que afecte sino indirectamente a la libertad de comercio, por cuanto implica un obstáculo para el paso de las mercancías en los casos en que éstas van acompañadas de conductores. Gravar el tránsito de cosas si es un impedimento directo para la libertad de comercio.

La fracción V veda a los Estados "prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera". Mientras la fracción anterior prohibió gravar el tránsito, esta impide poner trabas a la entrada de mercancías

que van a quedarse en el Estado y la salida de mercancías provenientes del mismo Estado. Dichas trabas pueden consistir en prohibir o gravar. Prohibir la entrada o salida de mercancías es estatuir la ilicitud de tales actos; por lo tanto, la prohibición no puede establecerse por medio del impuesto, el cual supone siempre que el acto es lícito; en cambio, gravar la entrada o salida de mercancías es un obstáculo a la libre circulación, que sí se lleva a cabo por medio de impuesto; los obstáculos están proscritos por la fracción V por más que de ellos sea más nocivo, por radical, el que consiste en prohibir el ingreso o salida de mercancías.⁹⁶

En cuanto a la fracción VI, prohíbe "gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe a la mercancía". Proscribe el precepto, no el impuesto mismo, como lo hacen las restantes fracciones, sino la forma de recaudarlo. La exacción por medio de garitas revela que el impuesto mismo es alcabalatorio, aparte de que la forma es vejatoria y odiosa, por eso se proscribía la exacción en aduanas locales. En cambio el impuesto puede ser legítimo y, sin embargo, se le condena si su cobro va acompañado de inspección o registro de bultos o exige documentación que acompañe la mercancía; es entonces el procedimiento, por constituir un estorbo para tal rapidez de la circulación mercantil, el que motiva la censura constitucional.

Por último, la fracción VII veda a los Estados "expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por la razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia". Un impuesto alcabalatorio, al gravar el paso de los productos, puede proponerse por objeto simplemente obtener recursos; en este caso es importante conservar la fuente del recurso, que es el paso de la mercancía,

⁹⁶ Tena. op. cit. p.p. 346 y 347

⁹⁷ IBIDEM p. 348

para lo cual el impuesto debe gravar por igual y hasta cierto límite todos los productos semejantes. Pero puede suceder que el impuesto alcabalarior persiga por objeto erigir un verdadero dique al ingreso de ciertas mercancías, a fin de favorecer a otras; en tal caso el impuesto es proteccionista para unos artículos y prohibitivo para otros, lo que implica la diferencia de impuestos frente a productos semejantes. El impuesto alcabalarior que persigue el primero de los objetos indicados, está proscrito por las fracciones IV, V, y VI; el que busca el segundo objeto, queda prohibido por la fracción VII, que comentamos, la cual se refiere no sólo a los impuestos diferenciales, sino también a los requisitos de cualquier índole que entrañen diferencia por razón de origen.⁹⁸

La finalidad de combatir las alcabalas, se completó en 1953 al publicarse la ley de coordinación fiscal entre la federación y los Estados, en su artículo 1º enumera "las restricciones indebidas al comercio de Estado a Estado". Dicho precepto prohíbe de modo general los gravámenes tributarios "que impliquen alcabalas o procedimientos alcabalariorios para su obro". De esa manera las prohibiciones enumeradas en el artículo 117 se ven complementadas con las establecidas por la ley de coordinación fiscal, y así "lograr un mejor desarrollo comercial entre los Estados".

La fracción VIII, prohíbe a los Estados en términos generales, contraer compromisos económicos con el extranjero, no sólo por las dificultades internacionales que con ello podrían suscitarse, sino también porque análoga facultad corresponde a la federación, según el artículo 73, fracción VIII.

Sin embargo, mediante nueva adición a la fracción VIII (17 de octubre de 1953) se estableció que los Estados y los Municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la celebración de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos, con lo que quiso prohibir las inversiones irre recuperables e improductivas, realizadas a base de empréstitos.

⁹⁸ Tena. op. cit. p. 348

La fracción IX prohíbe a los Estados "gravar la producción, el acopio o la venta del trabajo en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice". Es decir, se persigue con esto una uniformidad en los impuestos al tabaco.

Finalmente, el Constituyente de Querétaro, agregó su párrafo final al artículo 117, que no contiene ninguna prohibición mas bien contiene el mandamiento positivo de que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego leyes encaminadas a combatir el alcoholismo. Precepto que no ha tenido aplicación en la práctica.

PROHIBICIONES RELATIVAS A LOS ESTADOS

El artículo 118 en sus fracciones I y II, establece que los Estados no pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, así como tener en ningún tiempo tropa permanente ni buque de guerra. Estas facultades pertenecen exclusivamente a la federación, según los artículos 73, fracción IX y 89 fracción VI, pues es propio y característico de todo sistema federal que las aduanas exteriores y el ejército de mar y tierra estén bajo el control exclusivo e intransferible de la federación ya que si algo es materia estrictamente federal, sin la cual no existiría el sistema, es lo relativo a las relaciones internacionales (diplomáticas y financieras) y la fuerza militar. La concurrencia de los Estados en esas facultades, cuando lo permite el Congreso de la Unión, según lo disponen las fracciones I y II del artículo 118, es por lo tanto, un caso de delegación o transferencia de facultades que subvierte y aniquila el sistema federal.⁹⁹

Por su parte la fracción III del mismo artículo establece que los Estados "tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión; hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuando los casos de invasión y de peligro inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al presidente de la república". Un tanto mas absurda

⁹⁹ Tena. op. cit. p. 176

resulta esta disposición, pues no olvidemos que las Entidades Federativas, no existen para el derecho internacional, la única que existe es la federación, y de darse los casos de invasión y peligro inminente, se estaría ante un caso de legítima defensa, de la cual estamos obligados a defender la soberanía nacional. Tanto, las Entidades Federativas, como los mexicanos en particular sin necesidad de recabar el consentimiento previo del Congreso de la Unión.

Facultad de intervención de los poderes centrales en los estados-miembros.

El artículo 122 contiene lo que se llama la garantía federal y dice así: "Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia interior. En cada caso de sublevación o trastorno interior les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado, o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida".

En países como Argentina y Brasil la garantía federal incluye la protección de la forma de gobierno de los Estados, es decir, lo que se llama intervención reconstructiva.

En nuestro país no existe la intervención reconstructiva, sólo existe la intervención ejecutiva, que se ejerce en dos casos: de oficio, cuando hay invasión o violencia exterior; a petición de la legislatura del Estado o de su ejecutivo en su caso, cuando hay sublevación o trastorno interior.

El citado precepto confiere la facultad de intervención a los "Poderes de la Unión". En este caso hay que precisar a cual de los poderes o si cualquiera de ellos puede ejercitar dicha intervención.

Por lo que toca a la primera parte del artículo 122, que consagra la obligación de los poderes de la Unión de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior, resulta por demás innecesaria, pues como vimos en el punto anterior, la única que tiene personalidad y los medios para hacer frente a un ataque exterior es la federación, titular

de la soberanía y de las fuerzas armadas.

En cuanto a la segunda parte del artículo 122, idéntica a la correspondiente del 116 de la Constitución de 1857, se aplicó en varios casos, desde el año de 1869 hasta el año de 1874, en que se hicieron varias reformas constitucionales, una de ellas, la adopción nuevamente del sistema bicameral, que se había suprimido en 1857. En dichas reformas se otorgó facultad al Senado de "resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediante un conflicto de armas. (artículo 76, fracción VI de la Constitución vigente).

Finalmente la Constitución de 1917 en su artículo 105 otorgó a la Suprema Corte la facultad de conocer de las controversias entre los mismos poderes sobre la constitucionalidad de sus actos.

Para concluir este punto diremos que existen cuatro supuestos de intervención de los poderes federales en los Estados miembros.

- 1° Cuando un Estado miembro sufre una invasión o violencia exterior.
- 2° En caso de sublevación o trastorno interior. A petición de la legislatura del Estado, o de su Ejecutivo.
- 3° En caso de conflicto entre los poderes de un Estado. (competencia del Senado).
- 4° En caso de controversias entre los poderes de un Estado sobre la constitucionalidad de sus actos. (competencia de la Suprema Corte).

3.3. EL PRIMITIVO ARTICULO 116 CONSTITUCIONAL

Antes de las reformas Constitucionales, publicadas en el diario oficial de la federación, el 17 de marzo de 1987, el artículo 116 establecía: "los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión". Dicho precepto fue cambiado de numeral y ahora se encuentra en el artículo 46, conteniendo exactamente las mismas disposiciones. A su vez el artículo 46 que establecía que "los Estados que tuviesen pendientes cuestiones de límites, las arreglarán o solucionarán en los términos que establece ésta Constitución". Fue abrogado.

Ahora bien, la facultad del Congreso de aprobar los convenios sobre límites que realicen los Estados, se encuentra en el artículo 73 fracción IV, que dice así; "Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se suscitan sobre demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan su carácter contencioso".

La única razón que puede existir para subordinar la validez del convenio sobre límites a la aprobación del Congreso, consiste en que el convenio revistiría la forma de un verdadero tratado entre los Estados que lo celebraran, si el Congreso Federal no lo privara de ese aspecto mediante la intervención general. Como los tratados entre los Estados de la federación están prohibidos por la fracción I del artículo 117, la Constitución cuidó en su artículo 116 (ahora 46) y 73, fracción IV, de que al admitir la celebración de un convenio no pudiera traducirse en un tratado, para cuya eficacia basta la libre voluntad de las partes que lo celebran, sino en un acto que culmina en la intervención de un poder ajeno al de los Estados, según es el Congreso, sin cuya aprobación el convenio carece de eficacia.

Una vez aprobado el convenio por el Congreso, las diferencias de límites que lo motivaron quedan terminadas "definitivamente", según lo dice la fracción IV del artículo 73, esto es, ya no podrán resucitarse en lo futuro esas mismas diferencias. La aprobación del Congreso tiene en cierto mo-

do la autoridad de cosa juzgada, con objeto de ir reduciendo en número los problemas de límites a medida que desaparecan definitivamente los solucionados en cada convenio.

A falta de convenio amistoso entre los Estados o entre los Estados y la federación, con motivo de límites. Las dificultades deben resolverse en la vía judicial, para lo que tiene competencia en única instancia la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con el artículo 105. Se trata entonces de un juicio ordinario ante la corte el cual concluye con sentencia, que por ser dictada por un tribunal de única instancia, es definitiva; al igual que la aprobación del convenio amistoso por el Congreso. Esa sentencia pone fin, de una vez por todas, a la cuestión de límites ventilada en el juicio.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Tena. op. cit. p.p. 196 y 197

CAPITULO CUARTO

EL NUEVO ARTICULO 116 CONSTITUCIONAL

4.- INICIATIVA

El 28 de octubre de 1986, el presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel de la Madrid Hurtado, con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución general de la república, envió al constituyente permanente una.

Iniciativa de decreto que reforma los artículos 17^{*}, 46 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y deroga las fracciones VIII, IX y X del artículo 115 de la propia Constitución.

Artículo Primero.- Se reforman los artículos 17, 46 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

"Artículo 46.- Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión".

"Artículo 116.- El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o mas de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

1.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que disponen las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán vol-

* Omitiremos el estudio de la reforma al artículo 17 por no ser objeto de este trabajo.

ver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación;

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, ó con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

II.- El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menos de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

III.- El poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus

funciones deberá estar garantizada por las constituciones y las leyes orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales de los Estados.

Los magistrados integrantes de los poderes judiciales locales deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de ésta Constitución.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los poderes judiciales locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los jueces de primera instancia y los que con cualquiera otra denominación se creen en los Estados, serán nombrados por el tribunal superior o por el supremo tribunal de justicia de cada Estado.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las constituciones locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las constituciones y las leyes de responsabilidades de los servicios públicos de los Estados.

Los magistrados y jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuída durante su encargo.

IV.- Las constituciones y leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

V.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Es-

tados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

VI.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".

Artículo segundo.- Se derogan las fracciones VIII, IX y X del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULOS TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el diario oficial de la federación.

SEGUNDO.- Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente decreto, los Estados de la Federación iniciarán las reformas constitucionales y legales necesarias para cumplir con las disposiciones del presente decreto.

4.1 EXPOSICION DE MOTIVOS

El titular del poder Ejecutivo Federal, en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma a los artículos 46, 116 y 115 de la Constitución general de la república establece que:

Se propone la reforma del artículo 46 constitucional para eliminar su texto presente, que respondía a la realidad del México de 1917, pero que no corresponde a la realidad presente; se propone que el contenido vigente del artículo 116 de nuestra Constitución se ubique en el artículo 46, que es su mejor ubicación sistemática; esta reforma permite dejar sin contenido el numeral 116, para dedicarlo a las normas relativas a los poderes de los Estados.

Se propone derogar las fracciones VIII, IX y X del artículo 115 Constitucional, para reubicarlas en el artículo 116 y consagrar, en exclusiva, el artículo 115 a las normas que rigen a los Municipios mexicanos.

El texto del artículo 116 que se propone se dedica a las normas relativas a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de los Estados, y sus fracciones I y II repiten el contenido actual de la fracción VIII del artículo 115 constitucional, dedicando la fracción I a las normas relativas al poder Ejecutivo y la fracción II a las normas relativas al poder Legislativo; la fracción III contiene las bases a que debe sujetarse la organización y funcionamiento del poder Judicial; la fracción IV se dedica a señalar la posibilidad constitucional de la justicia administrativa en el ámbito local; y las fracciones V y VI repiten el contenido de las fracciones IX y X del texto vigente del artículo 115 constitucional, relativas a las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores y la posibilidad de celebrar convenios entre la Federación, los Estados y sus Municipios.¹⁰¹

El Ejecutivo nos dice que "La Constitución federal mexicana, en su doble aspecto de ley fundamental del Estado federal y de estatuto nacional común a los Estados que lo integran, contiene preceptos que afirman la identidad

¹⁰¹ Exposición de motivos de la iniciativa que propone reformar los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de nuestros principios políticos fundamentales, esta característica de nuestra forma de ser federal, es la base en donde se sostiene toda la organización política y social de México, principio rector que condiciona la estructura política de los Estados". Pero no nos dice la finalidad que persigue el nuevo artículo 116 constitucional, al consagrar las normas relativas a la organización de los poderes de los Estados.

4.2 TEXTO DEL ARTICULO

A la comisión de gobernación y puntos constitucionales, fue turnada para su estudio y dictamen; la minuta proyecto de decreto que reforma los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y deroga las fracciones IX y X del artículo 115 de la propia Constitución, remitida a la Cámara de Diputados por la Cámara de Senadores, con fundamento en lo dispuesto por el inciso a del artículo 72 de la carta magna.

La comisión de gobernación y puntos constitucionales de la Cámara de Diputados, después de haber examinado la minuta de referencia así como el dictamen rendido por las comisiones unidas primera de gobernación y puntos constitucionales y de asuntos relativos al pacto federal del Senado la república y también la exposición con que el C. Presidente de la república acompañó la iniciativa presentada en ejercicio del derecho que le confiere la fracción I del artículo 71 de la carta magna, coincidió con su legisladora y con la exposición de motivos y dijo lo siguiente:

El artículo 116 constitucional vigente tiene por contenido la sanción que el Congreso de la Unión debe dar a los convenios amistosos a través de los cuales los Estados arreglan entre sí conflictos de límites. La iniciativa y la minuta proponen una reubicación del precepto en el artículo 46 que es el inmediato a aquel en el que se fijan sus límites. El actual artículo 46 es en rigor coincidente con el 116 puesto que éste último contiene la descripción del procedimiento de la solución amistosa de los conflictos a que alude el artículo 46 quedando el procedimiento judicial contemplado dentro del artículo 115 de la propia carta fundamental.

Además de obedecer la reubicación a razones sistemáticas, permite que el artículo 116 recoja normas hoy contenidas en el artículo 115 cuyo tema central es el Municipio y que no se refieren de modo privativo a este. En concreto, se propone la reubicación de las fracciones IX y X del artículo 115 como fracciones V y VI del nuevo texto del artículo 116.

La iniciativa presidencial fue aprobada casi en sus términos, las únicas modificaciones que propuso el Senado y adoptó la Cámara de Diputados fueron la de no derogar la fracción VIII del artículo 115 sino solo reformarla para postular que corresponde a las leyes de los Estados introducir el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios y que a la misma debe fusionarse la actual fracción IX del propio artículo 115 referido al régimen laboral municipal.

De esta manera, la referencia a la introducción del principio de representación proporcional para la elección de ayuntamientos, en el último párrafo de la fracción II del artículo 116 de la iniciativa presidencial se reubica por que el último párrafo de la fracción II queda reservado a prescribir que la legislación electoral local debe introducir el sistema de minoría en la elección de las legislaturas locales.

En concordancia, la fracción V del citado artículo 116 constitucional, debe suprimir la referencia que hace a las relaciones de trabajo entre los trabajadores de los Municipios, puesto que como ya se expresó es adecuado contener este precepto dentro del artículo 115.

Por estas razones se estimó que en lugar de proponer la derogación de las fracciones VIII, IX y X del artículo 115 constitucional, sólo se propusiera la derogación de las fracciones IX y X.

La segunda modificación a la iniciativa presidencial fue la introducida al artículo segundo transitorio al establecer que: "las legislaturas de los Estados, en el plazo de un año, computado a partir de la vigencia de este decreto, procederán a reformar y adicionar las Constituciones y leyes locales, para proceer el debido cumplimiento de las disposiciones de este decreto".

Finalmente la comisión de gobernación y puntos constitucionales, sometió a la aprobación del pleno de la Cámara de Diputados el proyecto de decreto que reforma los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y deroga las fracciones IX y X del

artículo 115 de la propia Constitución. Mismo que fue aprobado en la sala de comisiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el 22 de diciembre de 1986.

Así el martes 17 de marzo de 1987, apareció publicado en el diario oficial de la federación el DECRETO por el que se reforman los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los términos que se indican:

Al margen un sello con el escudo nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidente de la República.

Miguel de la Madrid H., presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la comisión permanente del H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente:

D E C R E T O

"La comisión permanente del honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere al artículo 135 de la Constitución general de la república y previa la aprobación de la mayoría de las honorables legislaturas de los Estados, declara reformados los artículos 17, 46, 115 y 116 y derogadas las fracciones IX y X del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO PRIMERO.- Se reforman los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

ARTICULO 116.- El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos con sujeción a las siguientes normas:

1.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación;

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

II.- El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes y de 11 en los Estados cuya población sea superior a ésta última cifra.

Los diputados de las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

En la legislación electoral respectiva se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaciones locales.

III.- El poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales de los Estados.

Los magistrados integrantes de los poderes judiciales locales deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de esta Constitución.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los poderes judiciales locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honrabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los jueces de primera instancia y los que con cualquiera otra denominación se creen en los Estados, serán nombrados por el supremo tribunal de justicia de cada Estado.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones locales. Podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos de los Estados.

Los magistrados percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuída durante su encargo.

IV.- Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso - administrativo dotados de autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

V.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

VI.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".

ARTICULO SEGUNDO.- Se derogan las fracciones IX y X del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULOS TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el diario oficial de la federación.

SEGUNDO.- Las legislaturas de los Estados en el plazo de un año, computado a partir de la vigencia de este decreto, procederán a reformar y adicionar las Constituciones y leyes locales, para proveer el debido cumplimiento de las disposiciones de este decreto.

Salón de sesiones de la comisión permanente del H. Congreso de la Unión -México, D.F. a 25 de febrero de 1987 . -Sen. Antonio Riva Palacio López, presidente. - Dip. Mario Murillo Morales, Secretario. Rubricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del poder Ejecutivo federal, a los veinticinco días del mes de febrero de mil novecientos ochenta y siete -Miguel de la Madrid H. -Rúbrica. -El secretario de gobernación, Manuel Bartlett D. -Rúbrica.

4.3 ANALISIS EXEGETICO

El nuevo artículo 116 empieza por consagrar la división de poderes, casi idéntica a la que consagra el artículo 49 para los poderes federales. La única diferencia es que no se contempla la delegación de facultades de la legislatura al Ejecutivo. Pero esta diferencia es obvia, debido a que la delegación de facultades que contempla el artículo 49 se refiere a facultades exclusivas de la Federación y, siendo el ámbito competencial de los Estados mucho más reducido no se justificaría una prevención de esa magnitud.

La fracción I por su parte, se ocupa de la organización del poder Ejecutivo de los Estados, reitera la organización republicana y democrática de cada uno de ellos. Señala que los gobernadores no podrán durar en su encargo más de seis años: que la elección de éstos, y de las legislaturas locales, será directa; que cuando un gobernador tenga como origen del mandato una elección popular, ordinaria o extraordinaria, jamás podrá, por ningún motivo, volver a ocupar ese cargo ni aún como interino, provisional, sustituto o encargado del despacho.

En su tercer párrafo postula que jamás podrán ser electos para el periodo inmediato el gobernador sustituto constitucional, o el que haya sido designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando se llame de distinta manera y que tampoco podrá ser electo para el periodo inmediato, el gobernador interino, el provisional o quien bajo cualquier denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Finalmente, la fracción I establece que sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, el que poseyendo la calidad de mexicano por nacimiento, sea nativo de ese Estado o tenga residencia efectiva en él, no menor de cinco años inmediatos anteriores al día de la elección.

Creemos que los requisitos para ser gobernador de un Estado que establece esta fracción I, son atinados, pero siguiendo el principio de la autonomía constitucional, el señalar los requisitos para ser gobernador, debería

ser objeto de las Constituciones locales, de lo contrario se vulnera dicho principio y se cae dentro de un centralismo político cada día más notorio en perjuicio de la autonomía local.

Así por ejemplo; el requisito para ser gobernador, de ser mexicano por nacimiento y nativo del Estado de que se trate, o con residencia efectiva en él, no menor de cinco años inmediatos al día de la elección. Bien puede ser sobrepasado por las Constituciones locales y establecer la concurrencia y no la alternativa de estos dos requisitos.

Consideramos que la ciudadanía mexicana por nacimiento es condición insustituible para ser gobernador; pero puede darse el caso que un ciudadano nativo de un estado jamás haya estado en él, entonces resultaría muy atinado exigir la concurrencia de ambos requisitos.

La fracción II señala cómo deben constituirse las legislaturas de los Estados, atendiendo al principio de proporcionalidad poblacional. Al efecto, dispone que en las Entidades cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes la legislatura tendrá un mínimo de siete diputados, y de nueve en aquel Estado que exceda al número de cuatrocientos mil habitantes y no llegue a ochocientos mil; cuando haya más de esta cifra serán once como mínimo los diputados que integren la legislatura local. En su segundo párrafo se prohíbe, la reelección inmediata de diputados y permite la inmediata de los suplentes como propietarios, siempre y cuando no hubieren estado en ejercicio. En su párrafo final esta fracción señala que en las Entidades Federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales.

El precepto que establece el mínimo de diputados para las legislaturas locales no existía en la Constitución de 57; apareció en la actual para realizar, aunque fuera parcialmente, el pensamiento de Rabasa en favor de un número suficiente de diputados en las legislaturas de los Estados.

Decía Don Emilio Rabasa¹⁰² "El número de los miembros que componen las legislaturas es tan corto, que éstas no tienen los caracteres esenciales y

¹⁰² La Constitución y la dictadura. p.p. 230 y siguientes.

útiles de un Congreso". Y agregaba: "Es muy difícil romper las preocupaciones que origina la costumbre, y pocos habrá que no repugnen la idea de que una legislatura deba componerse, por lo menos, de cincuenta diputados; pero lo cierto es que siete, quince o veinte no forma la Institución especial que se llama Congreso, sino una Comisión que sólo puede ser útil o peligrosa". Y ponía el siguiente ejemplo: "Un Congreso de doce personas podrá celebrar sesiones con siete miembros presentes, en que la mayoría absoluta será de cinco votos; suponiendo que concurren todos, la mayoría será de siete; la de dos tercios, de ocho; un voto determinará la diferencia entre la mayoría absoluta y la fuerte de dos terceras partes".

Nosotros coincidimos con la opinión del autor citado y, pensamos que debe corresponder a las constituciones locales fijar el número de diputados que deben componer las legislaturas locales, y que cada Constitución debe fijar los requisitos para la elección de dichos diputados, así como las prohibiciones para elegirse.

Respecto a la obligación de introducir el sistema de diputados de minorías en la elección de las legislaturas locales. Creemos que es un avance hacia la democratización de nuestro país, ya que permitiría la pluralidad de corrientes de opinión en dichos órganos. Pensamos además que en efecto, debe corresponder a cada Entidad Federativa, fijar las condiciones a dicha introducción y las modalidades acordadas con la realidad política y social de cada Estado.

La fracción III contiene la referencia al poder Judicial de cada Estado. Aquí radica una de las innovaciones fundamentales de la Reforma que señala que dicho poder Judicial se ejercerá por los tribunales que establezcan las constituciones locales. El segundo párrafo de la fracción III, establece que la independencia de los magistrados y jueces se garantizarán en cada una de las constituciones y leyes orgánicas locales y fija las bases para su reglamentación al señalar que corresponde a estos ordenamientos establecer las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales de los Estados. En el siguiente párrafo esta fracción III obliga a que los miembros de los tribunales

superiores de justicia de cada Entidad Federativa reúnan como requisitos los mismos que el artículo 95 de la Constitución Federal señala para los ministros de la Suprema Corte de la Nación.

Establece también el principio de una auténtica carrera judicial en los Estados de la república al señalar que los nombramientos de magistrados y jueces se harán, preferentemente, entre quienes hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia.

Se establece también a nivel constitucional la facultad de cada tribunal superior de justicia de designar a los jueces de primera instancia o a los que, con cualquier denominación, sean equivalentes a éstos en las Entidades Federativas y que se asegure la permanencia en el cargo de los funcionarios judiciales para mantener la autonomía de criterio, sin detrimento de la seguridad social, personal y familiar del juzgador. Al efecto se establece que los magistrados durarán el tiempo que señalen las constituciones locales y podrán ser reelectos en ese cargo y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las constituciones y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos de los Estados. Las leyes de cada Entidad Federativa podrán hacer extensiva esa inamovilidad, señalando los requisitos de la misma, a otros servidores públicos encargados de impartir justicia, pero en la Constitución se establece ya el principio de inmovilidad de los magistrados. Asimismo se consagra el principio de remuneración adecuada e irrenunciable remuneración que no podrá ser disminuída durante el desempeño de la función judicial, corolario necesario de la independencia judicial.

Sin duda alguna, uno de los problemas mas frecuentes, lo es el de la impartición de justicia. Con la consagración constitucional de la independencia, inamovilidad y remuneración adecuada, se persigue la uniformidad en el poder Judicial de todos los Estados de la Federación, que acarrearrá como consecuencia la satisfacción del mas caro anhelo de todo gobernado, "la obtención de justicia pronta y expedita".

En la fracción IV se da base y fundamento al establecimiento de tribunales de lo contencioso administrativo en la esfera estatal. Se aplican a

estos los mismos lineamientos establecidos en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 104 constitucional para que goocen de plena autonomía y se establezcan normas de organización y funcionamiento. Con esto, es de esperarse su rápido desarrollo en la mayoría de las Entidades como cimiento de un completo sistema de justicia administrativa.

La fracción V establece que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

Esta fracción fue adicionada al artículo 115 constitucional por decreto publicado en el diario oficial de la federación de 3 de febrero de 1983.

En dicha fracción se reitera la jerarquía normativa en materia laboral, en el sentido de que las leyes del trabajo que expidan las legislaturas de los Estados deben respetar no sólo las disposiciones del artículo 123 constitucional, sino también la legislación federal correspondiente.

La fracción VI en su primer párrafo establece que: la Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

El segundo párrafo establece que los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Dicho párrafo resulta ocioso, pues es obvio que los Estados pueden celebrar convenios con sus Municipios, sin necesidad que la Constitución Federal lo diga, pues los Municipios son parte de la organización política y administrativa de los Estados.

En resumen, la obligación de los Estados de ceñir su organización política constitucional, a las bases generales que consigna el artículo 116

de la Constitución Federal. Implica que el poder normativo de las Entidades Federativas no es soberano, pues en la creación de sus constituciones locales o en sus reformas y adiciones, no se pueden desconocer ni transgredir tales bases.

Respecto a la autonomía de los Estados; con el aumento desorbitado de limitaciones que se establecen en la Constitución Federal, se corre el riesgo de llegar a eliminar dicha autonomía, que traería como consecuencia la proscripción del régimen federal.

CONCLUSIONES

1.- La adopción del federalismo en México, no fue una imitación extralógica del federalismo norteamericano. Fue una necesidad que obedeció al impulso de las diputaciones provinciales en contra de la monarquía y el absolutismo.

2.- De no haberse adoptado el federalismo, México se hubiera desintegrado para dar nacimiento a una serie de pequeños Estados que seguramente no hubieran sobrevivido a la vida independiente.

3.- La adopción del federalismo no fue desunir lo unido, sino mantener la unidad mediante dicho sistema, lo que no solo amenazaba con desunirse, sino que había dado los primeros pasos a ese sentido.

4.- El Congreso al declararse por el federalismo, no hizo sino reflejar la realidad imperante en esa época, donde el liberalismo se identificaba con federalismo en oposición a la monarquía y el absolutismo.

5.- La Constitución de 1824 a pesar de las difíciles condiciones en que se elaboró, estableció un sistema federal más completo que el que tenemos actualmente. Pues no se restringían las facultades de los Estados en todo lo que se refiere a su régimen interior.

6.- En nuestra Constitución se debe suprimir el calificativo de libres y soberanos que se atribuye a los Estados, pues ni en México ni en ningún Estado Federal las Entidades Federativas son soberanas. Sólo se debe establecer que México adopta la forma de una república, representativa, democrática y federal.

7.- Habiéndose colocado el constituyente en el supuesto de que los Estados preexistieron a la adopción del sistema federal para realizar el reparto de competencias, los Estados deben ser más celosos de su autonomía local, pues cada facultad que ingresa a la esfera federal constituye una restricción a la autonomía local.

8.- Independientemente del origen del sistema federal, una vez que se

ha adoptado, las Entidades Federativas no deben tener facultad de separarse por si solas de la federación. Sólo cuando las condiciones sociológicas, políticas, o económicas lo hagan necesario y la mayoría de las Entidades integrantes de la federación así lo convengan debe suprimirse el sistema federal.

9.- Formalmente las Entidades Federativas participan en la revisión de la Constitución Federal, a través del Senado y las legislaturas locales. Pero en la realidad tanto el Senado de la república como las legislaturas locales, se limitan a aprobar las iniciativas presidenciales, en detrimento de la autonomía local.

10.- En México la supremacía de la Constitución Federal, esta formalmente garantizada. Entonces resulta ocioso que a cada paso se establezcan limitaciones a los Estados respecto a los principios que deben regir su organización interior.

11.- A través del tiempo la autonomía local se ha ido restringiendo y recordamos que la adopción del federalismo fue ocasionado por el centralismo político que ejercía España con sus colonias, afirmamos que se está gestando un centralismo cada día más acentuado por parte de la federación respecto a los estados-miembros.

12.- El aumento de limitaciones a los Estados constituye un serio peligro para el federalismo. Debe dejarse a los estados miembros que se organicen libremente en su régimen interior. Basta con que respeten los principios fundamentales que establece la Constitución Federal.

13.- El nuevo artículo 116 recoge las bases para la organización política de los Estados que contenía el artículo 115, además de adicionar la fracción III referente a la organización del poder Judicial de los Estados, convierte a las legislaturas locales en simples asambleas con ciertas facultades reglamentarias.

14.- Las constituciones locales han quedado sin contenido propio. Se han convertido en simples leyes reglamentarias de los preceptos constitucionales que los marcan no solo los principios que deben seguir, sino

hasta el contenido mismo.

15.- El elemento característico de los estados-miembros de un Estado Federal, lo constituye el hecho de darse libremente su propia Constitución, en México esa libertad ha sido coartada en muchos aspectos, por lo tanto consideramos que si no se quiere aniquilar el federalismo, se debe permitir a los Estados que se organicen libremente en su interior, claro esta, respetando los principios fundamentales del federalismo que establece la Constitución, pero sin establecer tantas limitaciones que forzosamente deban respetar.

B I B L I O G R A F I A

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 7a. edición Porrúa 1986. XXXIV-578 pp.
- Alba Pedro de. La Constitución Federal de 1824. Centenario de la Constitución de 1824. Cámara de Senadores. México. 1924.
- Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Público. Tomo I. Porrúa 1983. 820 pp.
- Aristóteles. La Política. Trad. de Patricio Azcaráte. Colección Austral. N. 239 Décimo sexta edición. 1984. 246 pp.
- Benson, Nettie Lee. La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano. Colegio de México, 1955.
- Bolino, Juan. La República.
- Burgoa, Ignacio. El Estado. Porrúa, 1970. 319 pp.
- ————— Derecho Constitucional Mexicano 5a. edición. Porrúa 1984. 1028 pp.
- Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 7a. edición. Porrúa. 1986. 315 pp.
- Carrillo Prieto, Ignacio. La Ideología Jurídica en la Constitución de Estado Mexicano. 1812-1824. UNAM, México, 1981.
- Cueva, Mario de la. Teoría de la Constitución. Porrúa 1982, XII-283 pp.
- Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española. edit. Espasa-calpe, Madrid 1970.
- Esquivel Obregón, Toribio, Apuntes para la Historia del Derecho en México. 2 tomos 2a. edición, Porrúa 1984 XXXIV-923 y XV 753 pp.
- Fraja, Gabino. Derecho Administrativo. 25a. edición. Porrúa 1986. 506 pp.
- González Oropeza, Manuel. La Constitución Federal en la Desaparición de Poderes. México. UNAM. 1983.

- Hamilton, Alexander. Jay, Jhon y Madison, James. El Federalista o la Nueva Constitución. trad. de Gustavo R. Velasco. México. 1982 F.C.E.
- Jellinek, Jorge, Teoría General del Estado. trad. de Fernando de los Ríos Urruti. Buenos Aires. Albatros. 1943.
- Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. trad. de Luis Legaz Lacambra. Editora Nacional 1979.
- Lozano, José María. Tratado de los Derechos del Hombre. Porrúa. 2a. edición facsimilar. México. 1972. 507 pp.
- Montesquieu. Del Espíritu de las Leyes. Estudio Preliminar de Daniel Moreno. Colección Sepan Cuantos. Porrúa. No. 191 México. 1982.
- Montiel y Duarte, Isidro Antonio. Derecho Público Mexicano. Editado por orden de José María Iglesias, México. 1817.
- Moreno Daniel. El Pensamiento Jurídico Mexicano. Porrúa, México. 1966.
- Moukheli. Teoría Jurídica del Estado Federal. trad. de Armando Lázaro y Ros. Editora Nacional 1931.
- Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la organización política de México. 6a. edición Porrúa. 1982.
- Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano. México. FCE. 1982.
- Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social. Estudio preliminar de Daniel Moreno. Colección Sepan Cuantos. Porrúa. México. 1982. No. 113.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. 2 Tomos. Doctrina, legislación y jurisprudencia. 13a. edición. Porrúa 1985. 773 y 723 pp.
- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1808-1987. 14a. edición. Porrúa. 1987.
- ----- Derecho Constitucional Mexicano. 21a. edición. Porrúa. 1985. XXX-649 pp.
- Tocqueville Alexis de. La Democracia en América.
- Toro, Alfonso. Historia de México.

- Villoro, Luis. El Proceso ideológico de la Revolución de Independencia México 1967.
- Zavala, Clodomiro. Derecho Federal. Tomo I 3a. edición. Compañía Argentina de Editores, S. de R.L. Buenos Aires. 1941. 544 pp.

L E G I S L A C I O N

- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. 82a. edición Porrúa. 1987.
- Código Penal para el Distrito Federal. En Materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal. 42a. edición. Porrúa 1986.
- Código Federal Electoral. Porrúa 1987.
- Mexicano esta es tu Constitución. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada por: Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero. 4a. edición II Legislatura Cámara de Diputados. 1982.

O T R A S F U E N T E S

- Exposición de Motivos de la iniciativa que reforma los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Dictamen de la H. Cámara de la Minuta proyecto de decreto que reforma los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y deroga las fracciones IX y X del artículo 115 de la propia Constitución remitida por la H. Cámara de Senadores, a la Cámara de Diputados.
- Diario Oficial de la Federación de 17 de marzo de 1987.