

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LOS GOBERNADORES DE LAS ENTIDADES
FEDERATIVAS Y EL PRINCIPIO
DE NO REELECCION

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

MANUEL VICTOR RACINE SALAZAR

ASESOR: LIC. FERNANDO FLORES TREJO.

MEXICO D. F., CIUDAD UNIVERSITARIA, MARZO DEL 2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

RECIBIDO EN LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
MEXICO D.F. MARZO 27 2000

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero **MANUEL VICTOR RACINE SALAZAR**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**LOS GOBERNADORES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EL PRINCIPIO DE NO REELECCION**", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Fernando Flores Trejo para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Flores Trejo en oficio de fecha 25 de febrero del 2000 y la Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas, mediante dictamen del 22 de marzo del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., marzo 27 del 2000.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
PRESENTE

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "LOS GOBERNADORES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EL PRINCIPIO DE NO REELECCION" elaborada por el alumno **MANUEL VICTOR RACINE SALAZAR**.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., marzo 22 del 2000.

LIC. ROSA MA. GUTIERREZ ROSAS
Profesora Adscrita al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo

México, D.F., a 25 de febrero del 2000

**SR. DOCTOR FRANCISCO VENEGAS TREJO,
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y AMPARO,
PRESENTE.**

Estimado maestro:

Por medio de este escrito me dirijo respetuosamente a usted para informarle que el pasante de Derecho inscrito en el seminario a su digno cargo, **MANUEL VICTOR RACINE SALAZAR**, con número de cuenta 9357014-9, me presentó la versión finalizada de su tesis profesional denominada "LOS GOBERNADORES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EL PRINCIPIO DE NO REELECCION", realizada bajo mi asesoría.

Lo anterior para el efecto de someter a su estimable consideración el trabajo a que se hace mérito.

Sin otro particular de momento, le envío un afectuoso saludo y le reitero las consideraciones de mi alta estima.

Ciudad Universitaria, a 25 de febrero de 2000

ATENTAMENTE


LIC. FERNANDO FLORES TREJO

*A mis padres,
desde luego e irrevocablemente.*

LOS GOBERNADORES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EL PRINCIPIO DE NO REELECCION

INDICE

	Páginas
PROEMIO.....	VI
CAPITULO 1. GENERALIDADES	
1.1 El Estado.....	1
1.1.1 Su origen.....	1
1.1.2 Naturaleza del Estado.....	6
1.1.3 Concepto de Estado.....	11
1.1.4 Los elementos del Estado.....	14
a) La población.....	14
b) El territorio.....	17
c) La soberanía.....	19
d) El orden jurídico.....	25
e) El poder público y el gobierno del Estado.....	28
1.2 Formas de Estado.....	32
1.2.1 Estado unitario o central.....	33
1.2.2 Estado federal o compuesto.....	34
i) Concepto de entidad federativa.....	36
ii) Naturaleza y elementos.....	37
1.3 Formas de gobierno.....	38
1.3.1 La monarquía.....	39
1.3.2 La república.....	40
1.3.3 La democracia.....	51
1.3.4 La autocracia.....	42
1.4 El Estado mexicano.....	43

1.4.1 Breve reseña histórica del Estado mexicano.....	45
A) Epoca Prehispánica.....	45
B) Epoca Colonial.....	51
a) El gobierno.....	51
b) El orden social y la economía.....	53
c) La propiedad de la tierra.....	55
d) La población.....	56
e) La división territorial.....	57
C) México Independiente.....	60
1.5. Las entidades federativas en nuestra Ley Fundamental vigente.....	67

CAPITULO 2. CONCEPTO E HISTORIA DE LA FIGURA DEL GOBERNADOR.

2.1 Concepto.....	82
2.2 Evolución histórica de la figura del gobernador.....	83
2.2.1 Grecia.....	83
2.2.2 Roma.....	84
2.2.3 España.....	87
2.2.4 Estados Unidos de América.....	95
2.3 La figura del gobernador en México.....	102
2.3.1 Epoca prehispánica.....	102
2.3.2 Epoca colonial.....	104
2.3.3 México independiente.....	108
a) La Constitución de 1824.....	109
b) Periodo centralista.....	111
c) La Constitución de 1857.....	114
d) Periodo porfirista.....	115

CAPITULO 3. MARCO JURIDICO

3.1 El artículo 116 constitucional a partir de las reformas de marzo de 1987.....	118
---	-----

3.2 Requisitos mínimos para ser gobernador de un estado.....	120
3.3 Otros requisitos exigidos por las constituciones locales.....	122
3.4 Elección y duración del cargo.....	125
3.5 Facultades, obligaciones y restricciones de los gobernadores.....	126
3.6 La responsabilidad del gobernador como servidor público.....	131
3.7 La cuestión del Jefe de Gobierno del Distrito Federal a partir de las reformas constitucionales de agosto de 1996.....	133
3.8 Equiparación entre los gobernadores de los estados y el Presidente de la República.....	138

CAPITULO 4. EL PRINCIPIO DE NO REELECCION EN NUESTRA CONSTITUCION FEDERAL.

4.1. El pensamiento de Francisco I. Madero en el Constituyente de 1916-1917.....	141
4.1.1 El principio de No Reección en el artículo 83 constitucional.....	147
4.1.2 El principio de No Reección en el artículo 122 constitucional Base Segunda.....	149
4.1.3 El principio de No Reección en el artículo 116 constitucional.....	150
4.2 La contradicción entre el artículo 116 Constitucional fracción I y el principio de No Reección implícito en nuestra Carta Magna.....	152

CAPITULO 5. NECESIDAD DE REFORMAR LA FRACCION I DEL ARTICULO 116 CONSTITUCIONAL.

5.1 Consideraciones históricas.....	156
5.2 Consideraciones jurídicas.....	160
5.3 Consideraciones políticas.....	162
5.4 Propuesta.....	166
5.5 Conclusiones.....	171
BIBLIOGRAFIA.....	175

PROEMIO

...Pues así también en las magistraturas políticas, cuando la ciudad está constituida sobre la base de la igualdad y semejanza entre los ciudadanos, éstos estiman que deben mandar por turno. Este es el sistema natural que fue adoptado en los primeros tiempos, cuando cada uno pensaba servir por turno a la ciudad, y que después debía otro ver por su bien, así como él mismo, cuando gobernante, había visto por el bien de aquél. En la actualidad, por el contrario, a causa del provecho que se retira de los fondos públicos y del poder, quieren estar continuamente en el poder... (Aristóteles, Política, Libro Tercero, IV)

Dentro del marco de la transición democrática que vive nuestro país, acelerada a partir de las más recientes reformas constitucionales en materia electoral, que implicaron entre otros aciertos la autonomización y ciudadanización del Consejo General del Instituto Federal Electoral, la incorporación del Tribunal Electoral — antes Tribunal Federal Electoral— al Poder Judicial de la Federación, una más precisa tipificación y sanción de los delitos electorales, nuevas reglas para garantizar la equidad en el acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos, una mayor fiscalización de la forma en que éstos gastan los recursos públicos que les son entregados y un límite determinado a las aportaciones privadas que pueden recibir, todo ello sin omitir lo relacionado al Distrito Federal, donde a partir de las mencionadas reformas de agosto de mil novecientos noventa y seis sus habitantes tienen la posibilidad de elegir mediante sufragio universal y secreto a su gobernante, lo cual les estuvo vedado hasta antes de dichas reformas puesto que, como sabemos, era el Presidente de la República quien designaba al Jefe del Departamento del Distrito Federal; dentro

de ese marco, decíamos, a grandes rasgos esbozado en las líneas precedentes, se ha dejado intacta la cuestión de los gobernadores de las entidades que integran la Federación, cuestión de capital importancia si consideramos las particularidades de nuestro sistema político, emanado de las componendas entre los caudillos triunfantes de la Revolución Mexicana de 1910 y representado desde 1929 hasta hace unos pocos años casi exclusivamente por el partido político en el gobierno.

Como consecuencia de un régimen presidencialista y centralista en los hechos, si bien nuestra Constitución proclama el federalismo entre sus principios fundamentales, los gobernadores, como titulares del Poder Ejecutivo de los Estados, durante mucho tiempo vivieron a la sombra del Presidente de la República, como piezas susceptibles de manipulación política del Presidente. Fue hasta 1988 cuando, con el triunfo electoral de Ernesto Ruffo Appel, candidato panista a la gubernatura de Baja California Norte, se abrió para la oposición la posibilidad real de acceder al poder ejecutivo local mediante alguno de sus militantes. A partir de entonces diez políticos no priistas han resultado electos popularmente gobernadores de sendas entidades federativas: el ya mencionado Ruffo Appel, en Baja California Norte, sucedido por Héctor Terán Terán, también panista; Francisco Barrio Terrazas en Chihuahua, panista; Vicente Fox Quezada en Guanajuato, panista que sucedió al también panista Carlos Medina Plascencia, quien fue gobernador luego de que Ramón Aguirre Velázquez renunciara a la gubernatura tras una polémica elección; Alberto Cárdenas Jiménez, panista, en Jalisco; Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, perredista, en el Distrito Federal; Ignacio Loyola Vera, panista, en Querétaro; Ricardo Monreal Avila en Zacatecas, postulado por el PRD; Felipe González González, panista, en Aguascalientes; Alfonso Sánchez Anaya, en Tlaxcala, postulado por la coalición PRD-PT-PVEM.

Un gobernador surgido de las filas de la oposición, desde luego, no debe al Presidente la obediencia que uno de su propio partido, por lo que ya no existe, o al menos es menor, el riesgo de hacer nugatorio el sistema federal a través de decisiones tomadas desde el centro y que afectan directamente a las entidades federativas.

Ante la cada vez más cerrada competencia electoral a nivel de los estados, ha cobrado mayor importancia mediática la figura de los gobernadores, pues algunos alcanzan incluso proyección internacional, y los comicios locales son seguidos con gran detenimiento por los medios de comunicación de cobertura nacional, de manera que ya no sólo son asunto de la entidad de que se trate sino de toda la República.

En este contexto, hemos vuelto los ojos hacia las normas constitucionales que tratan de los gobernadores de las entidades federativas y nos hemos percatado de que existe un rezago en las mismas con respecto a las normas que tratan del Presidente de la República y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, concretamente en lo que concierne a la aplicación del principio de No Reección, pues resulta que los gobernadores interinos, sustitutos o provisionales —con excepción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal— sí gozan de la posibilidad de ser reelectos, directa o indirectamente, lo que nos parece que contradice el espíritu que anima al artículo 83 constitucional que desde 1933 prohíbe terminante y absolutamente que el Presidente de la República sea reelecto, así como al artículo 122, que desde las reformas de agosto de 1996 impide la reelección en cualquier caso para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El presente trabajo intenta llamar la atención sobre la antinomia mencionada entre los preceptos constitucionales antedichos, recordar las causas históricas de los movimientos antirreeccionistas generados en nuestro país, señalar la necesidad de una reforma constitucional que corrija la contradicción apuntada y proponer el texto que resultaría de la reforma, fundamentando dicha proposición en las consideraciones históricas, políticas y jurídicas pertinentes. Todo lo anterior sin pretensión o interés partidista alguno, sino por el contrario, con el único y académico afán de contribuir al perfeccionamiento de nuestro Estado de Derecho, el federalismo y el sistema republicano y democrático consagrado en nuestra tan remendada y siempre por enmendar Constitución Federal.

CAPITULO 1

GENERALIDADES

1.1 EL ESTADO.

1.1.1 Su origen.

Juzgamos oportuno, antes de adentrarnos en el tratamiento del tema central del presente trabajo, repasar someramente algunas nociones generales que constituyen el marco teórico que nos permitirá ubicar y determinar el objeto de este estudio. Así, puesto que nos ocuparemos de los gobernadores de las entidades federativas que integran la República Mexicana, conviene dilucidar previamente qué se entiende por entidad federativa, en qué consiste y cómo se constituye el Estado Federal, qué es lo que denominamos Estado, qué elementos lo conforman y cuál fue su gestación. Comencemos pues por esto último.

Desde el punto de vista filosófico, el origen del Estado plantea un problema teórico o especulativo, toda vez que se trata de determinar el origen *in abstracto* no de un Estado en particular, sino del Estado en general, así como la justificación moral del mismo o su causa eficiente. De acuerdo con el tratadista español Adolfo Posada, las doctrinas que pretenden explicar el origen del Estado pueden clasificarse en tres categorías: la teológica, la del pacto social y la histórica o sociológica.¹ La primera, defendida por los teólogos y filósofos cristianos, entre quienes sobresalen San Agustín (*La Ciudad de Dios*) y Santo Tomás de Aquino (*Suma Teo-*

¹ Citado por Pomúa Pérez, Francisco, en *Teoría del Estado*, 26ª edición, Pomúa S.A., México, 1993, p. 410.

lógica), le atribuye al Estado un origen sobrenatural al postular que, lo mismo que el hombre y la creación entera, el Estado es obra de la divinidad, de Dios, "de quien proviene todo poder divino o humano". La segunda, cuyos precursores fueron Hobbes (*El Leviathan*), Locke (*Ensayo sobre el Gobierno civil*) y Rousseau (*El Contrato Social*), asevera que el Estado es una creación volitiva de las sociedades humanas, que se aglutinan ya no sólo por el parentesco existente entre sus miembros, como las primitivas organizaciones tribales o de clanes, sino mediante un pacto, el pacto social, por virtud del cual se someten a un ente superior, creado para controlar y proteger al individuo, peligroso y vulnerable a la vez en el primitivo "estado natural" o "estado de guerra". Por último, la teoría histórica o sociológica considera que el Estado es un fenómeno histórico que constituye la más compleja de las formas de agrupación humana y que su conformación se debe al natural impulso solidario o comunitario del hombre.

Tanto la doctrina teológica como la del pacto social, intentan explicar filosóficamente el origen del Estado, al contrario de la histórica o sociológica, que busca determinar su origen histórico mediante la investigación del proceso de formación de los Estados, apoyándose en la información objetiva que al respecto puedan conseguir.

De las tres doctrinas arriba mencionadas, la que más influyó en el desarrollo de la moderna Teoría del Estado es la segunda, si bien ha sido objeto de fundadas críticas, como la formulada por Heller, quien señala que la principal deficiencia de esta corriente de pensamiento "consistió en considerar al *homo politicus*, creador del Estado, como un ser abstracto" que obra con absoluta independencia de todas las condiciones naturales y culturales que lo rodean, atribuyéndole al ente político primitivo cualidades que sólo aparecen en el hombre que vive en sociedad y después de un prolongado proceso histórico.² Por su parte, Porrúa Pérez rechaza que haya existido un estado de naturaleza con las características de libertad que propone Rousseau en *El Contrato Social*,³ estado de naturaleza en el que impera el

² Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, 14ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 35.

³ Porrúa Pérez, Francisco, *opus cit.*, p. 416.

derecho del más fuerte⁴ y en el que los hombres arriban a un extremo en que todo lo que amenaza a su conservación en el mismo rebasa la fuerza que cada uno puede oponer para mantenerse en ese estado, el cual "no puede subsistir y el género humano perecería si no cambiase de manera de ser."⁵

Observa Porrúa Pérez que en este párrafo admite Rousseau la indigencia social del hombre y su necesidad —natural— de vivir asociado a sus semejantes, lo que según el ginebrino lleva a los seres humanos a unir sus fuerzas en una suerte de asociación defensora y protectora de la persona y los bienes de los asociados, que es lo que Rousseau denomina el "contrato social", cuyas cláusulas "se reducen a una sola, a saber: la alienación total de cada asociado con todos sus derechos a toda la comunidad."⁶ Pero como atinadamente señala Porrúa Pérez, además del instinto de conservación, el hombre tiene una tendencia natural hacia su perfeccionamiento, y que para poder primero subsistir y luego perfeccionarse, requiere de la ayuda de sus semejantes, no de una manera artificial, sino *necesaria*, es decir, determinada por lo que el autor mencionado llama "indigencia social", siguiendo a Platón, que escribió en *La República* que la razón de ser de una ciudad es que ningún individuo se basta a sí mismo, sino que es indigente de muchas cosas. O como lo expresó Aristóteles en su *Política*: si nadie puede "bastarse a sí mismo, deberá estar con el todo político en la misma relación que las otras partes lo están con su respectivo todo." Por ello afirma que "la ciudad es por naturaleza anterior al individuo", posición opuesta a la defendida dos milenios después por los contractualistas.

Por derivarse de la Naturaleza (también los animales irracionales se asocian e incluso algunas especies se organizan jerárquicamente), por ser un hecho conforme a la esencia misma de la persona humana, el Estado encuentra su justificación en su misma realidad, no en la voluntad de los hombres que la forman. Esto no quiere decir, empero, que la voluntad humana no tuvo intervención alguna en la formación del Estado, sino que actuó impulsada por la necesidad natural de aso-

⁴ Aunque luego agrega el ginebrino que "la fuerza no constituye derecho". (*El Contrato Social*, 1ª edición de Altaya S.A., colección Grandes Obras del Pensamiento, Barcelona, España, 1993, p. 8.)

⁵ *Idem*, p. 14.

⁶ *Idem*, p. 15.

ciarse de los seres humanos. En otras palabras, el Estado no nace en virtud de un contrato para constituirlo, sino que surge como algo derivado de la indigencia social del hombre para satisfacer un fin: el bien común, es decir, la subsistencia y el perfeccionamiento de cada uno de sus miembros, elemento teleológico sin el cual el Estado carecería de sentido. Sin embargo, se debe considerar que el elemento racional en la vida social aparece como determinante sólo cuando una comunidad humana decide organizarse políticamente en un "acto constituyente" mediante un orden jurídico, dándole vida a la persona moral llamada Estado, en un acto que es como un salto de la comunidad humana o nación formada naturalmente a una sociedad política y jurídicamente organizada.⁷

Una cuarta corriente de pensamiento respecto al origen del Estado es la denominada "teoría del origen violento", defendida por pensadores como Oppenheimer, Gumplowicz, Marx y Engels. En su obra *L'Etat*, el primero de los autores mencionados escribe que el Estado es una organización social que nace de una guerra y que impone el grupo vencedor al vencido para garantizar y prolongar su dominación y explotación. Gumplowicz, por su parte, afirma que es de las conquistas bélicas, sangrientas, de donde nacen todos los Estados. Para Marx, creador de la teoría del materialismo histórico, el Estado es la síntesis de los grupos humanos antitéticos, de la lucha entre los poseedores del capital y los medios de producción y el proletariado, es decir, de la lucha de clases que, en su concepto, debe resolverse en una nueva síntesis histórica con el advenimiento de la sociedad comunista, organización social en la que ya no existirán las clases sociales y el Estado desaparecerá para implantarse la dictadura del proletariado.

Engels, amigo y colaborador de Marx, opinaba en ese mismo sentido y negaba que el Estado fuera un poder impuesto desde el exterior a la sociedad, "la realidad de la idea moral" o "la imagen y la realidad de la razón", como afirmaba Hegel. Por el contrario, lo consideró más bien un producto de una sociedad que ha alcanzado un cierto grado de desarrollo y que se ha entrampado en una contradicción interna entre intereses económicos antagónicos irreconciliables, por lo que a fin de que estas clases con intereses económicos en pugna no se aniquilen mu-

⁷ Cfr. Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 9ª edición, Porrúa S.A., México, 1994, p. 40.

tuamente y disuelvan al cuerpo social, es menester un poder situado aparentemente por encima de la sociedad, que amortigüe el choque y mantenga el orden. Tal poder, "nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más, es el Estado".⁸ Y llevando hasta las últimas consecuencias la dialéctica de la Historia, profetiza la inevitable desaparición de las clases, del mismo modo en que surgieron, con lo que desaparecerá también el Estado.⁹

Independientemente de la doctrina sobre el origen del Estado por la que uno se incline, lo cierto es que el nacimiento histórico de las formas estatales de la antigüedad siempre será objeto de conjetura, aunque se sabe que esas primitivas organizaciones políticas tuvieron diversas formas y denominaciones, si bien con una característica común: el monismo político-religioso. Recordemos los imperios de Babilonia, Mesopotamia, Egipto, China y muy especialmente el pueblo Hebreo, sin omitir, por supuesto, a Roma. Pero es la *polis* griega, la Ciudad-Estado de los griegos, la que ha sido tomada como modelo de organización política por grandes pensadores de todos los tiempos, incluyendo a Rousseau.

Sin embargo, el Estado, con más o menos las características que le conocemos en la actualidad, apareció en Europa hasta finales de la Edad Media y principios del Renacimiento, con la decadencia del régimen feudal y de la hegemonía religiosa propugnada por la Iglesia Católica. En efecto, durante la época medieval, después de la caída del imperio romano occidental en el año 476, prevaleció en Europa una pluralidad de poderes políticos privados entre los señores feudales y el alto clero, en palabras de Arnáiz Amigo, y es a raíz de la paz de Westfalia en 1648, que puso fin a la Guerra de los Treinta Años entre católicos y protestantes, que aparece la organización política suprema sobre un territorio determinado.¹⁰ La pérdida de poder de los señores feudales tuvo como contrapartida el fortalecimiento de los reyes, mientras que la Reforma religiosa iniciada por Martín Lutero en el siglo XVI debilitó el poderío de los Papas, lo que redundó en beneficio de los monarcas, que antes habían disputado con la Iglesia el poder temporal. En otras pala-

⁸ Engels, Federico, *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*, 1ª edición, Colección Obras Maestras del Pensamiento Contemporáneo, Planeta-Agostini, Barcelona, 1992, p.290.

⁹ *Idem*, p. 296.

¹⁰ Arnáiz Amigo, Aurora, *Estructura del Estado*, 3ª edición, Miguel Ángel Porrúa S.A., México, 1997, p. 14.

bras, la integración del Estado moderno resolvió en favor de los monarcas la contradicción entre pueblo y rey y entre poder espiritual y poder temporal, dualismo característico de la época medieval. Fue entonces cuando el Estado adquirió *unicidad*, lo que se tradujo en unidad territorial y administrativa al organizarse bajo un mismo régimen los diversos territorios y pueblos del reino. No tardaron los reyes en alcanzar un poder absoluto y despótico, sintetizado en la célebre frase de Luis XIV de Francia (1643-1715): "El Estado soy yo". No obstante, estaban sentadas las bases para la cimentación del Estado moderno.

1.1.2 Naturaleza del Estado

Al ser el Estado un fenómeno social, político y jurídico complejo, el estudio de su naturaleza ha sido abordado desde diversos enfoques. Así, algunas corrientes de pensamiento lo entienden como un mero hecho sociológico, otras como una *situación*, y otras más incurren en el error de reducir el Estado a alguno de sus elementos: el territorio, su población, su poder o su gobierno. Burgoa formula una serie de críticas a estas teorías y rechaza que el Estado sea sólo un "poder" resultante de la diferencia entre gobernantes y gobernados como lo sostiene Duguit, o un "poder institucionalizado" como lo pretende George Bourdeau; tampoco se trata, añade, de un "orden jurídico normativo" como lo proclama Kelsen y menos aún del "aparato coercitivo" atacado por Marx y Lenin. Potencialistas llama Burgoa a las doctrinas que hacen consistir al Estado en un poder sin reconocer que éste se origina en un cuerpo político, que no es estático sino tremendamente dinámico, del que no puede prescindir, ya que no puede haber poder sin algo que lo produzca y lo sostenga. Las teorías que afirman que el Estado es un poder —coactivo o institucionalizado— o un orden jurídico, continúa Burgoa, cometen el error de identificarlo con uno de sus elementos esenciales.¹¹

Mención aparte merece la doctrina de Santo Tomás de Aquino que, fiel al pensamiento aristotélico, establece las cuatro causas que constituyen la naturaleza

¹¹ Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa S.A., México, 9ª edición, 1994, pp. 95-96.

del Estado de la siguiente manera: La *causa eficiente* es la naturaleza del hombre, su indigencia social que lo hace asociarse a sus semejantes; la *causa material* es la propia comunidad humana; la *causa formal* es la autoridad, el poder que impone el orden a la comunidad, y la *causa final* es la orientación finalista o teleológica del Estado, es decir, la búsqueda del bien común.

Para el filósofo idealista alemán Hegel, el Estado es la encarnación suprema de la idea ética en "donde la libertad alcanza la plenitud de sus derechos". Fuera del Estado, según este pensador, el individuo no tiene valor ya que aquél es omnicomprendivo y absorbente, un organismo real, histórico y distinto del pueblo en que radica la soberanía.

También tenemos que citar a la escuela patrimonialista de Brinz, para quien el Estado es un patrimonio cultural y material, posición compartida por Planiol, quien considera que el Estado es un patrimonio o propiedad corporativa.

Jellinek clasifica las teorías relativas a la naturaleza del Estado ocupándose primero de aquellas que consideran al Estado de un modo predominantemente objetivo, o sea, como un hecho dado y palpable y no una mera abstracción; como una situación o estado, y más directamente como un estado de dominación; como pueblo o como dominador o autoridad, es decir, identificándolo con uno de sus elementos, o como un organismo natural —teorías antropomórficas, como la de Platón—. En seguida analiza este autor las teorías que consideran al Estado desde un aspecto predominantemente subjetivo: como un organismo ético-espiritual, a semejanza de la Iglesia, que es el cuerpo místico de Cristo según San Pablo;¹² como unidad colectiva de asociación, teoría que explica la unidad del Estado en la variedad de sus miembros, la situación de sus órganos respecto al todo y a las partes, y la continuidad de la existencia del Estado en el curso de las generaciones. Finalmente estudia las doctrinas jurídicas acerca del Estado, diciendo que sólo de tres maneras se puede concebir al Estado jurídicamente: como objeto de derecho, como relación jurídica o como sujeto de derecho. En la primera percibe una contradicción pues todo objeto de derecho supone un sujeto, que en este caso

¹² La crítica de Jellinek hacia las teorías organicistas es en el sentido de que al valerse de analogías no pueden alcanzar un conocimiento real.

sería el pueblo, elemento humano del Estado, y tendría al mismo tiempo la cualidad de sujeto y objeto. En lo que respecta al Estado como relación jurídica entre gobernantes y gobernados, el profesor alemán observa que esta doctrina no puede sostenerse porque no puede explicar la unidad y la permanencia del Estado a través de los cambios tanto en la población como en el gobierno del Estado, pues "toda modificación en la forma de dominación necesita, por consiguiente, destruir al Estado y poner uno nuevo en su lugar". Concluye Jellinek que sólo queda una tercera posibilidad para explicar satisfactoriamente la naturaleza jurídica del Estado: considerarlo como sujeto de derecho, concepto puramente jurídico que implica, por su naturaleza, una relación. Al ser el Estado una unidad colectiva, una asociación, un ente no ficticio sino real e inteligible, no es menos capaz de adquirir "subjetividad jurídica" que los individuos humanos, asevera. Y añade: "Tan lícito nos es científicamente concebir el Estado como sujeto de derecho, como atribuir al hombre este mismo carácter. Sólo mediante esta doctrina, nos es posible comprender jurídicamente la unidad del Estado, la de su organización y la voluntad que ella engendra."¹³

Gierke, al igual que Jellinek, considera al Estado como sujeto de derecho, es decir, como persona jurídica, que "se forma porque si diez personas se juntan para asociarse, nace la undécima, la cual existe y vive en sí y por sí como persona real colectiva."¹⁴ Carré de Malberg, por otra parte, afirma que el Estado es un sujeto de derechos y obligaciones, y que los derechos del Estado no son derechos de sus miembros, sino que pertenecen en propiedad al Estado como tal, como institución. En el mismo sentido, Hauriou concibe al Estado como una institución tanto histórica, por su realidad fáctica, como jurídica, por haber sido sancionada su existencia por un "consentimiento consuetudinario" otorgado por sus miembros. Esa institución, ese cuerpo constituido, manifiesta su carácter moral en la organización formal de la responsabilidad política de los órganos del gobierno en relación con los miembros del cuerpo.

¹³ Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, 1ª edición, Albatros S.A., Buenos Aires, Argentina, 1970, pp.104-128.

¹⁴ Citado por Groppali en *Doctrina General del Estado*, Giuffrè, Milano, 1952, pp. 191-192.

Es sabido que la personalidad, es decir, la aptitud para ser sujeto de derecho, dentro de la doctrina civilista, es atributo primordialmente de la persona humana. Pero además de a la persona física, el Derecho ha reconocido personalidad jurídica a las personas morales o jurídicas, cuya importancia en el mundo moderno es innegable, al grado incluso de que no podría concebirse la civilización actual sin la participación de esta clase de personas, que no son, como postula Savigny, meras ficciones jurídicas, sino que tienen existencia real, la cual es reconocida y regulada por el Derecho, haciéndolas sujetos de derechos y obligaciones.

En su obra *Teoría de las Personas Jurídicas*, Ferrara comenta que las personas jurídicas son aquellas reconocidas por el Derecho como tales, y que no hay personas jurídicas *natas*, a excepción del Estado.¹⁵ Precisamente dentro del Estado encontramos una pluralidad de formas de organización y asociación de los individuos, aunque no todas ellas alcancen la categoría de personas jurídicas, e incluso éstas pueden asociarse entre sí y constituir entes de mayor peso político o social, como las federaciones y confederaciones sindicales. Lo que distingue a la persona moral Estatal de las restantes personas morales y de las otras agrupaciones humanas que encontramos al interior del Estado es ese atributo exclusivo que lo coloca por encima de todo otro poder terreno y del cual carecen las demás agrupaciones: la soberanía. El Estado tiene además una naturaleza, elementos, atribuciones, funciones y fines diversos de los de cualquier otro grupo humano.

Conviene recordar aquí la distinción que hace Hauriou entre personalidad moral y personalidad jurídica al decir que la primera "es una institución social y moral" y la segunda "una institución jurídica", de manera que la personalidad jurídica es una máscara colocada sobre la personalidad moral o social para otorgarle estabilidad. En consecuencia, estima, toda persona moral tiene el derecho de ser considerada jurídica.

En una posición contraria de la personalidad jurídica del Estado se encuentran Duguit y Seydel, quienes niegan personalidad al Estado argumentando que éste no es capaz de querer, es decir, carece de la razón y voluntad que poseen las

¹⁵ Citado por Domínguez Martínez, Jorge Alfredo, en *Derecho Civil, Parte General*, 3ª edición, Porrúa S.A., México, 1992, p. 286.

personas físicas. A decir de Duguít, el Estado "es una pura abstracción", ya que lo real son los individuos que ejercen el poder estatal, cuya voluntad se toma como voluntad del Estado.¹⁶ Arnáiz Amigo coincide con estas ideas, pero señala que no es en la existencia de una voluntad propia donde radica la personalidad del Estado, ya que tal voluntad no existe. La personalidad estatal surge a partir de que al ser el Estado una institución, es sujeto de derechos y obligaciones.¹⁷ Es oportuno recordar también la advertencia de Jellinek en el sentido de que estudiar el Estado como sujeto u objeto jurídico o como relación jurídica, desconectándolo del quehacer humano, conduce de regreso a las teorías organicistas.

En nuestro Derecho, el Estado mexicano tiene reconocida su personalidad como persona moral de Derecho Público. Así, el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal establece en su artículo 25 lo siguiente:

"Art: 25.- Son personas morales:

I. La Nación, los Estados y los Municipios;

(...)"

Aun cuando el legislador usó el vocablo "nación", que no es sinónimo de Estado, como veremos más adelante, es obvio que se refiere a la Federación, es decir, al Estado Mexicano, a las entidades federativas y a las bases de la organización política y administrativa de éstas: los municipios. En otras palabras, los tres niveles de organización gubernamental y administrativa del Estado constituyen personas jurídicas o morales, de Derecho Público, con los atributos que las distinguen de las restantes personas morales enumeradas por el precepto legal arriba transcrito.

¹⁶ Citado por Porrúa Pérez, Francisco, *opus cit.*, p. 328.

¹⁷ Arnáiz Amigo, Aurora, *opus cit.*, p. 44.

1.1.3 Concepto de Estado.

Desde el siglo XVI, la palabra *stato* era usada en Italia para referirse a alguno de los pequeños reinos que ocupaban la península itálica. Tal vez por lo común de la palabra y su acepción, Maquiavelo comienza su obra *El Príncipe* diciendo: "Todos los estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres, han sido o son repúblicas o principados." Bodino (1530-1596), en la Francia del siglo XVI, también usa la palabra *etat* para referirse a "un conjunto de familias y sus posiciones comunes gobernadas por un poder soberano según la razón". Para Gropalli, el Estado Constitucional, cuya potestad de imperio se divide entre el jefe de gobierno, el jefe de Estado y los magistrados, aparece en el siglo XVI en Inglaterra y en el XVII en Francia.

La palabra Estado deriva del vocablo latino *status*, que quiere decir "modo de ser o de estar de una cosa". Es decir, "estado" es permanencia, por oposición a cambio. En Ciencia Política, señala Porrúa Pérez, "Estado" es la manera de ser o de estar construida políticamente una comunidad humana.¹⁸

Para Max Weber, "el Estado es una comunidad humana que reclama con éxito el monopolio del uso legítimo de la fuerza física en un territorio determinado."¹⁹ El español García Pelayo considera que el Estado es "la organización que tiene por objeto asegurar la convivencia pacífica y la vida histórica de un pueblo", mientras que Carré de Malberg lo define como "una comunidad de hombres sobre un territorio organizado en una potestad superior de acción, mando y coerción". Para Kelsen el Estado "es el orden de la conducta humana que llamamos orden jurídico, el orden hacia el cual se orientan ciertas acciones del hombre, o la idea a la cual los individuos ciñen su comportamiento",²⁰ mientras que Jellinek lo concibe como la "corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio..."²¹ Entre nosotros, Serra Rojas escribe que el Estado "es un orden de convivencia de la sociedad políticamente or-

¹⁸ Porrúa Pérez, Francisco, *opus cit.*, p. 192.

¹⁹ Citado por Amáiz Amigo, Aurora, *opus cit.*, p. 40.

²⁰ Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, 4ª reimpression, UNAM, México, 1988, p. 222.

²¹ Jellinek, Georg, *opus cit.*, p. 135.

ganizada, en un ente superior, soberano y coactivo, que se integra con una población asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo".²² A su vez, Arnáiz Amigo define al Estado como "una asociación política que dispone de una organización específica sobre un territorio, y de un supremo poder para crear el derecho positivo".²³ Por su parte, Porrúa Pérez considera al Estado como "una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes."²⁴

De las anteriores definiciones, sobre todo de las cuatro últimas, podemos desprender los elementos *sine qua non* que conforman el ente estatal, a saber, una población, un territorio, un poder soberano y un orden jurídico, a los que Burgoa califica como "formativos", por ser anteriores a la creación del Estado como persona moral, y a los cuales añade otros que son indispensables para la realización de sus finalidades aunque son "posteriores" a la formación del Estado. Tales "elementos posteriores" son el *poder público* y el *gobierno*.²⁵ Porrúa Pérez, como se aprecia en su definición y siguiendo a pensadores como Santo Tomás de Aquino, suma un elemento más de índole teleológica: el bien público temporal.

A continuación examinaremos cada uno de los elementos citados, pero antes conviene discernir entre los términos nación, pueblo y Estado, a menudo usados como sinónimos en la doctrina y en diversos ordenamientos jurídicos.

Escribe André Hauriou que existe un consenso general en cuanto a que una nación es una agrupación humana integrada por individuos que se sienten unidos recíprocamente por lazos materiales y espirituales y tienen consciencia de ser diferentes de los individuos miembros de otras naciones.²⁶ Esto significa que el término "nación" (del latín *natio*, *nasci*=nacer) tiene una connotación más bien cultural y

²² Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, 11ª edición, Porrúa S.A., México, 1990, p. 167.

²³ Arnáiz Amigo, Aurora, *opus cit.*, p. 43.

²⁴ Porrúa Pérez, Francisco, *opus cit.*, p. 198.

²⁵ Burgoa, Ignacio, *opus cit.*, p. 97.

²⁶ Hauriou, André, Jiequel, Jean y Gélard, Patrice, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, 2ª edición, Ariel S.A., España, 1980, p. 119.

sociológica, ya que los lazos que identifican a los miembros de una nación son raciales, de tradición, de religión, de lenguaje, de propósitos comunes. Burgoa, por su parte, precisa que la nación es "una colectividad humana real, en tanto que el Estado es la persona moral suprema en que la propia colectividad se estructura jurídica y políticamente."²⁷ En Roma, el término *natio* se usaba para referirse a un grupo sociológicamente formado, en tanto que *populus* era una agrupación humana unificada por un cuerpo de leyes.

A la pregunta de si la nación es anterior al Estado o a la inversa, la historia nos revela que en el continente Europeo la formación de la nación precedió a la aparición del Estado. Los germanos, por ejemplo, antes de formar el Estado Alemán, eran la nación Germana. El caso contrario ocurrió en los Estados Unidos de Norteamérica, en donde el Estado nació al independizarse de Inglaterra las Trece Colonias, pero la formación de una "conciencia nacional americana" entre los inmigrantes que ocuparon el territorio norteamericano requirió de un largo proceso.

Pero no siempre un Estado se integra de una sola nación y una nación no siempre forma un Estado, ya que éste puede estar integrado por varias comunidades nacionales, o una nación puede fragmentarse entre dos o más Estados. Sin embargo, el principio de las nacionalidades propagado por la Revolución Francesa postula que toda nación tiene el derecho de erigirse en Estado, pues la soberanía reside en el pueblo y éste puede decidir por sí su destino. Cuando una nación se convierte en Estado, se habla del Estado-Nación o Estado nacional.

La palabra "pueblo" (del latín *populus*) se usaba antiguamente para referirse a los miembros de una comunidad nacional unida bajo un solo mando, por ejemplo el pueblo hebreo o el pueblo romano. En la actualidad tiene una connotación más general y, por ello, vaga. Se usa tanto para designar a la población de un Estado como para referirse a los habitantes de un poblado o al poblado mismo e incluso para referirse los gobernantes a los gobernados o las clases altas al vulgo, si bien para algunos estudiosos del Estado el pueblo es la "parte de la población que tiene derechos civiles y políticos plenos",²⁸ lo que le atribuye una connotación eminente.

²⁷ Burgoa, Ignacio, *opus cit.*, p. 104.

²⁸ Serra Rojas, Andrés, *opus cit.*, p. 248.

temente política. Debemos entonces diferenciar entre la acepción sociológica de "pueblo", que designa a una comunidad humana determinada, y su acepción política, que señala a aquellos individuos con capacidad para intervenir en los asuntos públicos de una sociedad políticamente organizada.

La palabra "Estado" ya ha quedado definida en párrafos precedentes y sus diferencias con los términos "nación" y "pueblo" son más que notorias.

1.1.4 Los elementos del Estado.

a) La población.

La población del Estado está constituida por los seres humanos que ocupan el territorio sobre el que el Estado tiene su asiento. En términos generales, la población puede dividirse en dos apartados: los nacionales —por nacimiento o por naturalización— y los extranjeros —inmigrantes, no inmigrantes e inmigrados—. Entre los nacionales también podemos distinguir dos categorías: los ciudadanos y los no ciudadanos. Son ciudadanos aquellos que, además de tener la nacionalidad de un Estado, reúnen determinados requisitos exigidos por la ley (por ejemplo, el artículo 34 de nuestra Constitución Federal señala como requisitos "haber cumplido dieciocho años, y tener un modo honesto de vivir"). Por exclusión, quienes carecen de estas características, no son ciudadanos y no tienen los deberes ni las prerrogativas de éstos, tales como prestar el servicio militar y pagar impuestos, entre los primeros, o votar y ser votado en las elecciones populares y ejercer los derechos de asociación pacífica y de petición, entre las segundas.

Puesto que la población, como elemento *formativo* del Estado, está compuesta por los nacionales y los extranjeros, no podemos dejar de referirnos, aunque sea con brevedad, al concepto de nacionalidad —derivado del vocablo "nación"—, el cual, de acuerdo con Niboyet, consiste en un "vínculo político y jurídico

que relaciona a un individuo con un Estado",²⁹ de lo que se desprende, como señala Burgoa, que "la nacionalidad no es una vinculación de un individuo con la comunidad nacional a que pertenece, sino el nexo que lo une con un Estado",³⁰ y únicamente con ese Estado.

Arellano García señala atinadamente que el concepto de Niboyet excluye la nacionalidad de las personas morales y de las cosas,³¹ cuestión de la que se ocupa ampliamente y en la que no nos detendremos dada la naturaleza de este trabajo. Apunta asimismo que la vinculación política no es un elemento indispensable de la nacionalidad, aunque sí lo es de la ciudadanía, y que Niboyet omite precisar el vínculo jurídico a que se refiere, ya que son múltiples los lazos jurídicos que unen al individuo con el Estado. Por ello define la nacionalidad como "la institución jurídica a través de la cual se relaciona una persona física o moral con el Estado, en razón de pertenencia, por sí sola o en función de cosas, de una manera originaria o derivada."³²

Aunque la idea de "nacionalidad" surgió desde que los pueblos primitivos tuvieron una conciencia nacional, el concepto actual del vocablo apareció después de la Revolución Francesa. Durante la Edad Media la nacionalidad era entendida como la sumisión y lealtad que se le debía al soberano. Fue a partir de la Revolución Francesa, como ya dijimos, que la nacionalidad se definió ya no como un vínculo entre el individuo y la nación o entre el súbdito y el soberano, sino entre el individuo y el Estado. Sin embargo, el término no deja de ser ambiguo por su connotación sociológica; de ahí que se diga que existen dos clases de nacionalidad: la sociológica y la jurídica. La primera une al individuo con la comunidad de la que procede y a la que es afín, y la segunda lo vincula con la persona moral suprema que es el Estado. Es esta última la que nos interesa.

La atribución de la nacionalidad ha sido considerada como una facultad discrecional del Estado, que en uso de su potestad soberana somete a sus designios la voluntad de los particulares. Para ello se basa en los principios del *ius sanguinis*

²⁹ Citado por Arellano García, Carlos, *Derecho Internacional Privado*, 11ª edición, Porrúa S.A., México, 1995, p. 195.

³⁰ Burgoa, Ignacio, *opus cit.*, p. 104.

³¹ Arellano García, Carlos, *opus cit.*, p. 89.

³² *Idem*, p. 91.

y del *ius soli*, que consisten, el primero en que los hijos siguen la nacionalidad de los padres, y el segundo en que los nacidos dentro del territorio de un Estado son considerados naturales del mismo. Sin embargo, como advierte Arellano García, un Estado no puede libremente tomar como nacional a un individuo, pues debe cuidarse de violar alguna norma jurídica internacional.³³ Además, la mayoría de los Estados concede a los particulares mayores de edad la posibilidad de elegir su nacionalidad si no la tiene o la tiene doble, o de cambiarla para adquirir la de otro Estado. Finalmente, cabe destacar que el derecho a la nacionalidad está plasmado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada y proclamada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948, que en su artículo 15 establece:

"Art. 15. 1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad;
2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad."

Cabe mencionar también que el Instituto de Derecho Internacional en su sesión celebrada en Cambridge el 24 de Agosto de 1895 acordó los siguientes principios con respecto a la nacionalidad:

"Primero: Nadie debe carecer de nacionalidad.
Segundo: Nadie debe tener simultáneamente dos nacionalidades.
Tercero: Cada uno debe tener el derecho de cambiar de nacionalidad.
Cuarto: La renuncia pura y simple no basta para perderla.

³³ Arellano García, Carlos, *opus cit.*, p. 205.

Quinto: La nacionalidad de origen no debe transmitirse indefinidamente de generación en generación establecida en el extranjero."

b) *El territorio.*

El territorio es el espacio geográfico en que se establece un grupo humano para formar el Estado, y en el cual se ejerce el poder estatal. Por eso los tratadistas lo consideran un elemento formativo o previo del Estado, una condición para su existencia. El territorio, lógicamente, sólo cobró importancia cuando los grupos humanos nómadas se volvieron sedentarios, asentándose en un lugar determinado de la superficie terrestre, al cual le pusieron límites y defendieron de otros grupos humanos que les eran extraños, y en el que fundaron la ciudad, antecesora del reino y éste del Estado.

El Estado, escribe Arnáiz Amigo, "presupone un territorio. Sin él podrá haber nación, pero no Estado".³⁴ Sin embargo, la tierra no es nunca un "factor" político, señala Heller, sino que sólo es una condición, aunque ciertamente importante, de la actividad política de la población, que sigue sus leyes propias y puede influir sobre su territorio. Y cita a Jellinek, que decía: "sin sujetos humanos no hay territorio, sino sólo partes de la superficie terrestre",³⁵ para rematar con la frase del geógrafo Vogel: "El territorio del Estado es sólo su base, y en cambio la población es el depositario vivo y la propia sustancia del Estado".³⁶

El área geográfica en que el Estado ejerce su poder soberano, o como dice Kelsen, siguiendo a Willoughby, "el ámbito espacial de validez del orden jurídico del Estado",³⁷ eso es el territorio. Dicha área geográfica, por supuesto, tiene límites, fronteras, es decir, las delimitaciones territoriales, naturales o artificiales, del Estado, establecidas por lo común mediante tratados internacionales y convenciones

³⁴ Arnáiz Amigo, *Aurora, opus cit.*, p. 20.

³⁵ Heller, Hermann, *opus cit.*, pp. 159-160.

³⁶ *Idem*, p. 164.

³⁷ Kelsen, Hans, *opus cit.*, p. 247.

entre Estados vecinos. Esto lleva a Heller a comentar que en la geopolítica moderna no existen entre los Estados fronteras naturales, sino que se trata de límites arbitrarios, nacidos de la voluntad de los hombres y de las relaciones de poder.³⁸

El territorio tiene una doble función: negativa, como límite de competencia y soberanía territorial de un Estado frente a otros Estados, y positiva, como asiento exclusivo de la población y ámbito de validez espacial del orden jurídico del Estado. Por ello algunos publicistas le atribuyen las características de *unidad* (por estar sometido al imperio de un orden jurídico único), *indivisibilidad* (por oposición a la arbitraria parcelación por voluntad del monarca), *impenetrabilidad* (por el carácter excluyente del poder del Estado sobre su territorio, que implica la facultad de rechazar cualquier injerencia externa) e *inalienabilidad* (por la imposibilidad del Estado de enajenar su territorio o sus derechos patrimoniales sobre el mismo, so pena de desaparecer).

Debemos precisar que los derechos territoriales del Estado se ejercen además de sobre la parte terrestre, incluyendo el subsuelo, sobre el mar territorial y mar patrimonial o zona económica exclusiva, sobre el espacio aéreo superestante, sobre las aguas (marinas interiores, del subsuelo, estancadas y corrientes), sobre la plataforma continental y los zócalos submarinos, las playas marítimas y la zona marítima. Los Estados que carecen de costas, por supuesto, sólo tienen el dominio terrestre, el del subsuelo, de las aguas interiores y del espacio aéreo superestante.

Finalmente, cabe puntualizar que los derechos que el Estado ejerce sobre su territorio constituyen "un imperio, no un derecho real. Y es un imperio que se realiza en todos los puntos del territorio y sobre las personas y las cosas ahí colocadas".³⁹ Como observa Burgoa, la persona moral estatal no es propietaria del espacio territorial según la concepción civilista de los derechos reales, sino que "en todo caso se trataría de un 'derecho real institucional', como lo califica *Bordeau* siguiendo a *J. Dabin*".⁴⁰ Surge entonces la pregunta de por qué el artículo 27 de nuestra Carta Magna proclama que "la propiedad de tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Na-

³⁸ Heller, Hermann, *opus cit.*, p. 181.

³⁹ Sepúlveda, César, *Derecho Internacional*, 16ª edición, Porrúa S.A., México, 1991, p. 171.

⁴⁰ Burgoa, Ignacio, *opus cit.*, p. 181.

ción", y que ésta "tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada", también llamada derivada, a la que le podrá imponer "las modalidades que dicte el interés público". Burgoa se explica lo anterior diciendo que el constituyente de 1916-1917 trató de justificar con dicha disposición constitucional la intervención del Estado en la propiedad privada para solucionar el problema agrario, que fue una de las causas principales del movimiento revolucionario iniciado en 1910 y que tuvo en Zapata a su principal promotor y defensor.

Concluye el autor citado que la propiedad originaria a que se refiere el precepto constitucional de mérito significa "la atribución al Estado mexicano de todo el territorio que integra su elemento físico como ingrediente sustancial de su ser y sobre el que desarrolla su poder de imperio".⁴¹ Lo cual no impide, sin embargo, que el Estado ejerza un auténtico dominio o derecho real sobre determinados bienes muebles o inmuebles que constituyen su patrimonio y de los cuales se vale para cumplir sus funciones públicas; bienes, por supuesto, cuya propiedad no haya sido "transmitida" o "reconocida" a los particulares.

c) La soberanía.

El Estado es la suma de los factores reales de poder que le dieron origen, factores que se sintetizan en el poder estatal, el cual es autónomo e independiente de aquéllos, además de ser superior, y se traduce en una unidad soberana organizada de acción y decisión, como señala Heller, para quien el Estado "es soberano únicamente porque puede dotar a su ordenación de una validez peculiar frente a todas las demás ordenaciones sociales."⁴²

El vocablo soberanía (del latín *superius*=más arriba) ha tenido acepciones variadas a través de la historia y encierra un concepto más bien dogmático. Puede equipararse al término "autarquía" que Aristóteles usaba para referirse a la autosu-

⁴¹ Burgoa, Ignacio, *opus cit.*, p. 178.

⁴² Heller, Hermann, *opus cit.*, p. 255.

ficiencia y autonomía de un pueblo, o a las palabras "*maiestas*", "*potestas*" o "*imperium*" con que los romanos se referían a la dominación o mando de Roma, según sus sucesivas formas de organización política. Durante la época medieval el monarca era el "soberano", frente a los súbditos y los señores feudales, por ostentar el máximo poder terrenal, y posteriormente frente al Papa al imponerse la idea de la supremacía del Estado ante la Iglesia. En el siglo XVI, uno de los primeros teóricos modernos del Estado, Bodino, escribía en su obra *La República* que la "república" implicaba un poder soberano, el cual reputaba perpetuo, absoluto e indivisible, y que es encomendado temporalmente a los gobernantes. Para este autor, los derechos esenciales de la soberanía le corresponden al soberano, llámese rey, pueblo o cuerpo de nobles, y son transmisibles por vía hereditaria, ya que "el pueblo o los señores de una república pueden donar pura y simplemente el poder soberano y perpetuo a alguien para disponer del Estado a su arbitrio", del mismo modo en que "el propietario puede donar el objeto de su propiedad pura y simplemente, sin otra causa que su liberalidad". Además, postulaba que en el ejercicio del poder el soberano no tiene restricciones jurídicas —él es el hacedor de la ley— pues de lo contrario no sería soberano, aunque sí debe acatar los principios éticos que le dan respetabilidad a la familia. Con estas ideas Bodino pretendía justificar la monarquía absoluta y hereditaria imperante en la Francia de su época.

Las teorías de la soberanía popular o soberanía nacional, como comenta Burgoa, aparecieron en los siglos XVII y XVIII, con las obras de Locke, Montesquieu, Rousseau y Sieyès,⁴³ quienes tuvieron como precursor al alemán Althusius, que en su obra editada en 1603 *Politica Methodice Digesta* le atribuye la soberanía al pueblo como comunidad política, al contrario de Bodino, que la atribuía al rey. El pensamiento de Hobbes a este respecto también es de resaltarse, puesto que para el teórico inglés la soberanía —"poder tan grande como los hombres se lo imaginan"— radica en el *leviathan*, es decir, el Estado, ese ente creado por un conjunto de seres humanos en vista de la necesidad de detener el "estado de guerra" primitivo y "asegurar la paz y la defensa común", para lo cual dispone de toda la fuerza y los medios que considere oportunos.

⁴³ Burgoa, Ignacio, *opus cit.*, p. 238.

De la soberanía escribe Rousseau que no es "sino el ejercicio de la voluntad general", la cual "puede dirigir por sí sola las fuerzas del Estado, de acuerdo con la finalidad de su institución, que es el bien común",⁴⁴ ya que *el soberano* no está formado "más que de los particulares que lo componen".⁴⁵ Por lo tanto, concluye, la soberanía "no puede enajenarse nunca" y tampoco es divisible, "porque la voluntad es general o no lo es", sin que ello signifique que sea unánime, sino que en su formación se tomen en cuenta todos los votos.⁴⁶ Para Rousseau, como se ve, el soberano es el pueblo asociado mediante el contrato social; la soberanía, en consecuencia, es una nota esencial e inmanente del pueblo, que encomienda su ejercicio a los gobernantes, en la búsqueda del bien común, sin que ello implique enajenación de la soberanía, puesto que ésta es inalienable, indivisible e imprescriptible.

Por su parte, Sieyès postula en *¿Qué es el Tercer Estado?* que la soberanía reside en la nación, que como ya se ha visto, no es sinónimo de pueblo. Para este autor, ideólogo de la burguesía francesa del siglo XVIII, la soberanía tiene una connotación historicista y antropológica, pues la hace radicar en una agrupación humana unida por lazos raciales, culturales, lingüísticos, religiosos, que son los únicos capaces de formar una nación, en el sentido sociológico del término.

Conviene a este respecto recordar que para Duguit la nación es algo distinto del Estado, ya que considera que la aparición de éste se debe a que la nación ha constituido uno o más órganos de representación, por lo que entre la nación titular originaria de la soberanía y sus representantes existe un verdadero contrato de mandato. Por ello define al Estado como "la nación soberana representada por mandatarios responsables", ya que "el titular de la soberanía es la nación persona".⁴⁷ Conforme a este orden de ideas, el Estado representa la soberanía de su elemento humano, el pueblo o la nación, siendo éstos los titulares originarios y últimos de dicho poder. Sólo así se explica que el pueblo pueda en cualquier tiempo modificar o alterar, pacífica o violentamente, la forma de su gobierno o de su cons-

⁴⁴ Rousseau, Jean Jacques, *opus cit.*, p. 25.

⁴⁵ *Idem*, p. 18.

⁴⁶ *Idem*, p. 26.

⁴⁷ Citado por Burgos, Ignacio, *opus cit.*, p. 245.

titución política, y de que tenga el derecho de rebelarse cuando se ve sometido por una potencia extraña.

Al referirse Heller a los conceptos de soberanía del Estado y soberanía del pueblo, comenta que ambos tienen un contenido sociológico o ético social; sin embargo, añade, en un Estado autocrático, entre los gobernantes y los gobernados sólo existe una vinculación ético social, mientras que en uno democrático, es decir, uno que respete la soberanía del pueblo, tal vinculación es jurídica, de manera que la soberanía del Estado y la soberanía del pueblo adquieren "el rango de un concepto preciso e indispensable".⁴⁸

El Estado es soberano en la medida en que no se encuentra sujeto a un poder ajeno al suyo propio, por encima del cual no se encuentra ninguna potestad divina o humana, interior o exterior. Soberanía, precisa don César Sepúlveda, "en la teoría política del Estado, significa, pues, omnipotencia",⁴⁹ si bien esa "omnipotencia" sólo es posible hacia el interior del Estado, puesto que ningún Estado puede colocarse por encima de otro igualmente soberano. La dominación que el Estado ejerce sobre los individuos u asociaciones que conforman su población, empero, es soberana en virtud de que, como señala Heller, sólo al Estado incumbe, dentro de su territorio, el "poder físico coactivo" y la capacidad de ejecutar sus decisiones frente a quienes se opongan a ellas.⁵⁰ Todo poder, dice a su vez Porrúa Pérez, es una fuerza, y tratándose del poder del Estado, es la fuerza mayor, pues "el Estado tiene el derecho y el deber de ser fuerte, porque además necesita hacer efectiva la imperatividad esencial de las normas jurídicas".⁵¹

La nota sustancial del poder soberano, escribe por otra parte Burgoa, es la autodeterminación, que consiste en la potestad de la comunidad política para darse a sí misma una estructura jurídico-política plasmada en su ordenamiento fundamental. Dicha autodeterminación, continúa nuestro autor, implica la autolimitación, puesto que al organizarse jurídicamente la comunidad impone límites al poder del Estado y precisa las atribuciones de sus órganos.⁵² No se puede concebir un

⁴⁸ Heller, Hermann, *La Soberanía*, 1ª edición, UNAM, México, 1965, p. 165.

⁴⁹ Sepúlveda, César, *opus cit.*, p. 86.

⁵⁰ Heller, Hermann, *opus cit.*, p. 255.

⁵¹ Porrúa Pérez, Francisco, *opus cit.*, p. 320.

⁵² Burgoa, Ignacio, *opus cit.*, p. 244.

Estado sin poder soberano, observa asimismo Pomúa Pérez, pero "un Estado con poder soberano que no esté sometido al Derecho, no es tal Estado, sino un simple fenómeno de fuerza".⁵³ Para este mismo autor el límite racional y objetivo de la soberanía lo establece el Derecho y consiste en la finalidad a la que el Estado orienta su actividad, la cual es temporal y pública, sin que pueda inmiscuirse en la esfera jurídica estrictamente individual del gobernado, quedando ésta bajo la salvaguarda del Derecho. Es este el aspecto negativo de la soberanía, en tanto que su aspecto positivo será la realización del bien público temporal.

Pero la soberanía, además del aspecto interno que hemos visto, supone un aspecto externo, que es el que se proyecta hacia fuera del Estado y lo coloca en una situación de igualdad con los otros Estados, de los cuales es políticamente libre e independiente.

Contrario a la concepción de la soberanía como un poder es el pensamiento de Pedroso, quien rechaza que la soberanía sea en un grado superior de poder, o un monopolio de poder ejercido por el Estado, pues "el poder es sólo un medio para el cumplimiento de la función soberana".⁵⁴ De esto infiere Sepúlveda que la solución al problema teórico que representa la soberanía se encuentra en considerar ésta en su aspecto "funcional", como realidad dinámica, y no como "un concepto metafísico y de misteriosa esencia" que adorna al Estado.⁵⁵

Otros autores que han criticado el concepto de soberanía son Hugo Preuss —que lo considera una idea romántica—, James W. Garner —para quien la soberanía es el principal obstáculo para una organización mundial—, Kelsen —quien escribió que para que el mundo llegara a tener un orden jurídico universal y justo era necesario abolir el dogma de la soberanía estatal—, Laski y Duguit.⁵⁶ Fue Heller quien se erigió en defensor de la idea de soberanía al señalar que no existe entre ésta y el derecho internacional contradicción alguna, ya que "la idea del Estado soberano es un presupuesto necesario" del derecho internacional.⁵⁷

⁵³ Pomúa Pérez, Francisco, *opus cit.*, p. 368.

⁵⁴ Citado por Sepúlveda, César, *opus cit.*, p. 86.

⁵⁵ *Ibidem.*

⁵⁶ Véase Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 5ª edición, Pomúa S.A., México, 1996, pp. 499-500.

⁵⁷ Heller, Hermann, *La Soberanía*, 1ª edición, UNAM, México, 1965, p. 225.

La soberanía, en conclusión, es un atributo del Estado, emanado de su elemento humano, "que subordina todos los demás poderes y actividades que se despliegan en su seno" —del Estado—, siendo éste, en cuanto "persona jurídica en que el pueblo o la nación se ha organizado políticamente... el titular del poder soberano, el cual, no obstante, permanece radicado real y socialmente en la nación" o el pueblo, sin que ello signifique una duplicidad de "soberanías", puesto que "la soberanía es única, inalienable e indivisible",⁵⁶ así como imprescriptible, mas no absoluta como pretendía Bodino, y tiene, como hemos visto, dos facetas inseparables: hacia el interior, como poder supremo, colocado por encima de cualquier otro poder existente dentro de propio Estado, y hacia el exterior, como independencia política e igualdad jurídica frente a otros Estados, sin importar sus dimensiones geográficas, poderío militar o grado de desarrollo económico, social o cultural. Ese principio de igualdad soberana de los Estados, de hecho, está plasmado en el artículo segundo párrafo primero de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, que también establece lo siguiente en el párrafo séptimo:

"7. Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII."

Una última reflexión en cuanto a la soberanía: si aceptamos que ésta reside en la nación o el pueblo, entonces el Estado es sólo una consecuencia del ejercicio de autodeterminación de los pueblos, que al decidir organizarse política y jurídicamente, dan origen al Estado, que es la forma más alta de organización que ha conocido la humanidad. El Estado es, así, la concreción político-jurídica de un poder pre-jurídico: la soberanía, y el gobierno será el vehículo por el que se expresará

⁵⁶ Burgoa, Ignacio, *opus cit.*, pp. 244-245.

dicho poder. Pero la soberanía nacional es un concepto en crisis al final del segundo milenio, cuando la globalización financiera, tecnológica, comercial, cultural, informativa, amenaza borrar las fronteras tradicionales de los Estados. Y no sólo eso: Europa, cuna de la idea de la soberanía, se ha convertido en una comunidad de Estados cuya características obligan a reflexionar sobre el futuro del concepto de soberanía y su lugar en mundo muy distinto de aquel que propició su aparición.

d) El orden jurídico.

Múltiples y de diversa índole pueden ser los factores que unifiquen y le den cohesión a una comunidad humana asentada en un territorio: la raza, el idioma, la religión, la tradición, los fines comunes. Sin embargo, si esa comunidad nacional carece de un orden jurídico que estructure y organice su existencia y al que se sometan en su actuar tanto gobernados como gobernantes, los lazos o vínculos antes mencionados, por fuertes que sean, se disolverán gradualmente ante fenómenos como el crecimiento demográfico, la migración, una revolución, el contacto amistoso o violento con otras culturas y la globalización. Sólo a través del derecho y en ejercicio de su soberanía puede la sociedad políticamente organizada constituirse en un Estado y adoptar la forma de gobierno que desee para sí misma.

El orden jurídico fundamental es, pues, el elemento formal del Estado, el que lo convierte en la persona jurídica suprema que es y lo organiza y estructura de modo que esté en posibilidades de realizar los fines para los que fue creado, a través de los órganos de gobierno y administración que la comunidad decida establecer para las funciones públicas. Es el orden jurídico el eje del Estado, su columna vertebral, el elemento que sintetiza los factores reales de poder que le dieron origen y le da la unidad de acción y decisión a que se refiere Heller en su *Teoría del Estado*. En dicho orden normativo se plasman las decisiones fundamentales del pueblo, sus objetivos comunes, y mediante su acatamiento puntual se garantiza la estabilidad política, la paz social, el desarrollo económico, la permanencia de la comunidad; en suma, la consecución de los fines del Estado. Tal es la importancia

del orden jurídico que Kelsen lo identifica, equivocadamente, con el Estado mismo. Lo cierto es que Estado y Derecho son inseparables, pues el Estado no existe si carece de un orden jurídico, y éste tampoco puede nacer ni tener vigencia, positividad y validez si no existe un órgano que lo cree, aplique y garantice su acatamiento con la posibilidad de coacción.

El papel del Derecho, como señala Porrúa Pérez, es dar un cauce a las funciones del Estado dentro de un orden normativo; en ese sentido, el Derecho señala límites al Estado, pues regula tanto las instituciones estatales como su funcionamiento.⁵⁹ El Derecho, para Heller, es la forma de manifestación de todo poder político que quiera afianzarse ya que, técnicamente, es la manera ideal de dominación política, puesto que posibilita a largo plazo "la orientación y ordenación más precisas y practicables del obrar político"; ello en virtud de que la creación y ejecución jurídicas —a diferencia de las costumbres, las reglas convencionales y el Derecho Internacional— se adscriben al poder del Estado.⁶⁰

En la mayoría de los Estados modernos el orden jurídico fundamental está contenido en un documento que suele ser denominado Carta Magna, Constitución Política, Ley Fundamental o Norma Suprema, como lo llama Kelsen, quien considera que es de esa norma suprema de la que deriva el conjunto de leyes secundarias, reglamentos, ordenanzas y demás ordenamientos expedidos y vigentes al interior del Estado, con apego a los lineamientos básicos de aquélla.

Por regla general, la constitución política del Estado, su documento fundamental, contiene una parte dogmática y una parte orgánica; la primera se ocupa de las garantías y derechos individuales y sociales, y la segunda de los órganos a los que se les encomienda el poder público y sus relaciones entre sí.

La constitución *constituye* al ente estatal, determina su estructura política, precisa sus funciones y los órganos encargados de realizarlas, establece los derechos, prerrogativas y obligaciones de los individuos y personas morales asentadas en el territorio del Estado o que tienen algún vínculo con él, así como el sistema de garantías indispensable para el mantenimiento de la legalidad, pues como apunta

⁵⁹ Porrúa Pérez, Francisco, *opus cit.*, p. 165.

⁶⁰ Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, 14ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 261.

Amáiz Amigo, el Estado se organiza según sus fines específicos y los fines políticos de su población.⁶¹

La constitución es la *lege ferenda* (Aristóteles), la suma de los factores reales de poder (Lasalle), el documento que contiene las decisiones políticas fundamentales del titular del poder constituyente (Schmitt), el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos (Hauriou), el ente conformado por las normas (Heller), la norma suprema (Kelsen). Este último autor, al construir su famosa pirámide jurídica, coloca a la Constitución en la cima, como norma básica, creadora de todas las restantes normas del sistema jurídico y soporte y razón última de validez de las mismas. En la exposición del maestro vienés se aprecia con claridad el principio de supremacía constitucional, defendido por autores como Madison, Hamilton, Bourdeau, Duvergier, entre otros.

La cuestión de la supremacía constitucional ha suscitado controversias en nuestro país debido a que el artículo 133 de nuestra Constitución Federal establece que ésta, *las leyes del Congreso de la Unión que de ella emanen* y los tratados internacionales aprobados por el Senado son ley suprema de toda la Unión. Algunos tratadistas han interpretado este precepto —idéntico gramaticalmente al artículo sexto párrafo segundo de la Constitución Norteamericana—, que ha existido casi en los mismos términos en nuestras constituciones anteriores, en el sentido de que *todas las leyes federales prevalecen sobre las locales*, a semejanza de lo que ocurre en nuestro vecino del Norte.⁶²

Con un criterio opuesto se manifiestan Coronado, Rodríguez, Lanz Duret y De la Cueva. Para el primero, las leyes que emanan de la Constitución son sólo las reglamentarias, las que extienden la vida de la norma fundamental al desarrollar un precepto de ésta. Rodríguez estima que la única norma suprema es la Constitución, pues si los tratados y las leyes que de ella emanen vulneran las garantías individuales o restringen la soberanía de los estados, no deben cumplirse. Lanz Duret es de la misma opinión, mientras que De la Cueva, retomando el pensamiento de Coronado, clasifica el orden jurídico mexicano de la siguiente manera: 1)

⁶¹ Amáiz Amigo, *Aurora*, *opus cit.*, p. 32.

⁶² Carpizo, Jorge, menciona a del Castillo Velasco, Eduardo Ruiz y García Máynez entre los defensores de esta idea (*opus cit.*, pp. 11-15).

Constitución federal, II) leyes constitucionales y tratados, III) derecho federal ordinario y derecho local, este último dividido como lo hizo García Máynez en su *Introducción al estudio del Derecho*. De la Cueva, como se ve, distingue entre leyes constitucionales y derecho federal ordinario siendo las primeras las que emanan material y formalmente de la Constitución, al tiempo que el segundo emana de ella sólo formalmente. Es decir, "las leyes constitucionales son parte de la Constitución, son la Constitución misma que se amplía, que se ramifica, que crece", mientras que el derecho federal ordinario "es el que deriva de la Constitución pero sin ser parte de ella", como lo enuncia Carpizo.⁶³ Para De la Cueva, el artículo 133 constitucional establece la supremacía de las leyes constitucionales, o sea, las que él clasifica en orgánicas, reglamentarias y sociales,⁶⁴ no así del derecho federal ordinario, que se encuentra en el mismo nivel del derecho local.

La idea de la supremacía constitucional material y formal procede de la doctrina francesa, concretamente de Bourdeau, para quien la supremacía material significa que la Constitución es el estatuto primordial, que determina toda la actividad jurídica del Estado. De este concepto se deriva los principios de legalidad y de competencia de los órganos de gobierno. A su vez, la supremacía formal, propia de las constituciones rígidas y escritas, implica un orden jerárquico de las normas que integran el sistema jurídico, en el que la Constitución ocupa la cúspide y determina la forma de crear y modificar las leyes. Siguiendo esta idea, Carpizo señala que "la supremacía constitucional significa que una norma contraria —ya sea material o formalmente— a esa norma superior no tiene posibilidad de existencia dentro de ese orden jurídico", y que "la supremacía constitucional representa la unidad de un sistema normativo" y la garantía de seguridad jurídica para los gobernados.⁶⁵

Sobra precisar que del acatamiento puntual de las disposiciones contenidas en la Ley Fundamental y las leyes y reglamentos que de ella emanan y que por lo mismo también integran el orden jurídico del Estado, depende la vigencia del llamado Estado de Derecho y la existencia misma del Estado.

⁶³ Carpizo, Jorge, *opus cit.*, p. 18.

⁶⁴ Citado por Carpizo, *opus cit.*, p. 19.

⁶⁵ Carpizo, Jorge, *opus cit.*, p. 1.

e) El Poder Público y el Gobierno del Estado.

La soberanía, que reside esencial y originariamente en el pueblo o la nación, al constituirse el Estado, se traduce en el poder público que el propio Estado, comunidad política y jurídicamente *organizada*, ejerce a través de los *órganos* que el orden jurídico crea y regula. Dicho poder público no es otra cosa que un conjunto de atribuciones exclusivas del ente estatal, establecidas, precisadas y acotadas por el orden jurídico del Estado, que le permiten a éste actuar, mantenerse como organización política suprema al interior y conservar su libertad frente a otros Estados, y realizar su deontología, el bien público temporal, lo único que justifica su existencia. Este poder público, sin embargo, no debe confundirse con el poder soberano, que ya analizamos, pues como observa Burgoa, "el poder público del Estado no es —en estricto sentido, aclaramos— soberano, aunque sí esencialmente imperativo y coercitivo, porque no se ejerce por encima del derecho fundamental, sino dentro de él",⁶⁶ siendo ese orden su fuente de existencia y validez. Por eso Heller puntualiza que el poder del Estado siempre es legal, pues es "poder político jurídicamente organizado."⁶⁷ De ahí que se diga que el Estado sólo puede hacer lo que le está permitido por el orden jurídico mientras que el particular todo lo que no le está prohibido.

El Estado, a través de los *órganos* creados por el orden jurídico fundamental, manifiesta su voluntad jurídica, ya que no la tiene psicológica, como toda institución, traduciéndose esa voluntad en una unidad de acción y decisión. Esta unidad, escribe Heller, no es de naturaleza orgánica o ficticia, sino que es una "unidad de acción humana organizada de naturaleza especial... unidad de acción real de una estructura activa cuya existencia, como cooperación humana, se hace posible gracias a la acción de 'órganos' especiales conscientemente dirigida hacia la formación eficaz de unidad".⁶⁸ Esos 'órganos especiales', que tienen encomendado el ejercicio del poder público, constituyen el núcleo del poder estatal, es decir, el gobierno

⁶⁶ Burgoa, Ignacio, *opus cit.*, p. 256. La "soberanía" estatal, agrega en un pie de página, no denota un poder "sobre todo" o soberano, toda vez que la nación, la colectividad que integra su población, no está supeditada a ella.

⁶⁷ Heller, Hermann, *opus cit.*, p. 261.

⁶⁸ Heller, Hermann, *opus cit.*, p. 248.

del Estado, pero no deben ser identificados con el Estado mismo, pues como dice el propio autor, tienen "el poder *en* el Estado, pero no el poder *del* Estado".⁶⁹

En términos generales, dichos órganos —que no "poderes"— son, en la mayoría de los Estados modernos y con diversos matices, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, y realizan sus funciones mediante actos de autoridad que están dotados de imperatividad, unilateralidad y coercibilidad, atributos que les permiten "imponerse a todas las voluntades individuales, colectivas o sociales dentro del espacio territorial del Estado".⁷⁰ No hay, pues, tal cosa como la división de poderes que se ha derivado de las ideas de Montesquieu, sino que se trata más bien de una distribución de facultades y tareas entre los órganos del Estado para el mejor ejercicio del poder público, pero siempre, como apuntábamos, en una unidad de acción y decisión. Los actos emanados de la autoridad, por lo demás, no pueden ser arbitrarios sino que deben ajustarse a lo establecido en el orden jurídico fundamental que les da existencia y validez, ya que, como escribe García Pelayo, "El Estado no solamente no ha de actuar *contra legem*, sino que, además, únicamente ha de actuar *secundum legem*, es decir, con arreglo a normas previas, generales, claras y precisas, no contradictorias con aquellos supuestos apriorísticos sobre los que se construye el Estado".⁷¹

Decíamos que el poder del Estado se manifiesta a través de actos de autoridad, y por ésta entendemos, según la definición del Diccionario de Derecho de de Pina y de Pina Vara, la "potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la ejecución forzosa en caso necesario".

La palabra "autoridad" —del latín *auctoritas*—, en términos generales, nos remonta a una noción de superioridad, de supraordinación, pero también se aplica a los portadores de esa "potestad", y si se trata de la potestad estatal, a los gobernantes y funcionarios públicos, que mediante actos realizados dentro del marco de sus atribuciones, hacen efectivo el poder del Estado, independientemente de su

⁶⁹ *Idem*, p. 259.

⁷⁰ Burgoa, Ignacio, *opus cit.*, p. 256.

⁷¹ Citado por Burgoa, Ignacio, *opus cit.*, p. 256.

valor personal o subjetivo, ya que se trata de una cualidad extrínseca, "conferida legalmente" por el Estado mismo a dichos sujetos.

Los sujetos facultados por el orden jurídico para ejercer el poder público mediante actos de autoridad se conocen como órganos de gobierno o simplemente gobierno, y sin ellos no puede concebirse ni existir la institución estatal. A este respecto, escribe Serra Rojas que "Un órgano es una esfera de competencia, una posibilidad jurídica",⁷² "una creación jurídica abstracta y permanente".⁷³ Esto significa que los titulares de los órganos pueden removerse y cambiarse, como de hecho ocurre y debe ocurrir periódicamente, pero el órgano permanece siempre que conserve su vigencia la ley que lo creó. En Derecho privado, comenta más adelante el autor citado, "el órgano es una entidad que expresa legalmente la voluntad de una persona jurídica", en tanto que en "Derecho público el órgano puede ser una persona, una institución, una unidad administrativa".⁷⁴

"Órgano" (del latín *organum*, y éste del griego *organon*=instrumento) es un término tomado de la anatomía con el que se designa una parte del cuerpo de un ser vivo que realiza una determinada función indispensable para que el cuerpo se mantenga animado. Por analogía, los órganos del Estado tienen encargadas diversas funciones encaminadas a conseguir la finalidad del Estado: el bien público temporal, la existencia y conservación del Estado mismo, y sus actos se atribuyen directamente a la entidad estatal. Los órganos del Estado, apunta Burgoa, pueden ser, "en cuanto a la causa normativa de su creación, *constitucionales* u *originarios* y *legales* o *derivados*, y por lo que respecta a su composición, *individualizados* o *colegiados*".⁷⁵ Los primeros —"inmediatos" los llama Jellinek— son los establecidos por la Constitución, en tanto que a los segundos —"mediatos" en la terminología de Jellinek— los regula una ley secundaria. Los órganos individualizados, ya sean constitucionales o legales, tienen como titular a una sola persona física, al tiempo que los colegiados, ya originarios o derivados, se integran por dos o más individuos que actúan válidamente de manera colectiva y nunca aislada. Mención

⁷² Serra Rojas, Andrés, *opus cit.*, p. 219.

⁷³ *Ibidem*, p. 221.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ Burgoa, Ignacio, *opus cit.*, p. 261.

aparte merecen los órganos auxiliares o coadyuvantes, que colaboran en las tareas de los antes señalados sin ser partícipes del poder público, es decir, sin ser autoridades, por lo que en estricto sentido no son órganos estatales. Dentro de la estructura del Estado, lógicamente, existe una jerarquización de sus órganos, sobre todo en los ámbitos administrativos y jurisdiccionales, en donde unos dirigen u ordenan y otros ejecutan los mandatos de los primeros.

Las personas físicas titulares de los órganos del Estado, es decir, de su gobierno, son los funcionarios públicos, cuyo actuar está determinado y acotado por la ley, y carecerá de validez jurídica si excede su ámbito competencial. Los funcionarios públicos, en tanto que titulares de los órganos estatales, deben y están facultados para realizar las dos tareas fundamentales del poder público: el gobierno, es decir, "la dirección general de las actividades de los ciudadanos", y la administración, entendida como la "función organizadora de los servicios públicos de dirección, ayuda y suplencia de la actividad de los particulares", en palabras del maestro Porrúa Pérez.⁷⁶

El término "gobierno", para finalizar, se usa tanto para indicar la función de mandar con autoridad, de ordenar con imperio —aspecto funcional o dinámico—, como para referirse a la estructura orgánica estatal, a los órganos que tienen encomendada tal función —aspecto estructural u orgánico—, y no debe confundirse ni identificarse, como ya se ha dicho, con el Estado.

1.2 FORMAS DE ESTADO.

El Estado, como comunidad —pueblo o nación— políticamente organizada, puede integrarse o constituirse asumiendo la forma que determinen los diversos factores —sociales, económicos, culturales, geográficos, etc.— que dan lugar a su gestación. Pese a que la mayoría de los teóricos del Estado y de la Ciencia Política confunden forma de Estado y forma de gobierno, se debe precisar que la forma del Estado es una categoría distinta de la forma de su gobierno, ya que aquella consi-

⁷⁶ Porrúa Pérez, Francisco, *opus cit.*, p. 299.

dera al Estado como un todo, con la totalidad de los elementos que lo componen, con independencia de las características particulares de los órganos que ejercen el poder público.

La forma del Estado es su "modo de ser", su "constitución". Por eso comenta Jellinek que entre los aciertos de la antigua Teoría del Estado está el de haber concluido que "las formas de éste se identifican con las formas de la Constitución", ya que en el Estado muchas cosas se transforman, pero "las relaciones abstractas de voluntad", que son "como el andamiaje firme mediante el que se ordenan los mil elementos variables de cada Estado", cambian casi imperceptiblemente. Estudiar las formas del Estado implica, para este autor, distinguir *jurídicamente* las diversas constituciones.⁷⁷

Los tratadistas modernos consideran que el Estado puede asumir cualquiera de estas dos formas: la unitaria, central o simple y la federal o compuesta. A continuación estudiaremos en qué consiste cada una de ellas.

1.2.1 El Estado unitario o central.

En esta forma de Estado se presenta la llamada *homogeneidad del poder*, lo que significa que su gobierno —generalmente absolutista— y administración se ejercen desde el centro, sin que las regiones o provincias posean autonomía en esas funciones. Es el poder central el que toma las decisiones políticas fundamentales, si bien puede presentarse una descentralización administrativa y jurisdiccional, ya que por lo común y de acuerdo con las necesidades del propio Estado, el territorio se divide política y administrativamente en circunscripciones denominadas departamentos o provincias, cuyo gobierno está a cargo de órganos subordinados al poder central, aunque la función de impartición de justicia corresponda a las autoridades judiciales dentro de un sistema de competencia territorial.⁷⁸

⁷⁷ Jellinek, Georg, *opus cit.*, pp. 503-504.

⁷⁸ Burgoa, Ignacio, *opus cit.*, p. 406.

Respecto a esta forma de Estado Jorge Xifra Heras comenta que en el mismo las instituciones gubernamentales "constituyen un solo centro de impulsación política" y por lo tanto, "todos los ciudadanos están sujetos a una autoridad única, al mismo régimen constitucional y a un orden jurídico común".⁷⁹

Los Estados unitarios o centrales, como es sabido, antecedieron históricamente a los federales, ya que en la antigüedad quienes detentaban el poder político no gustaban de compartirlo sino por el contrario, concentrarlo para mejor controlar a sus gobernados.

1.2.2 El Estado federal o compuesto.

Mientras que en el Estado unitario o simple las funciones del poder público, administrativas, legislativas y judiciales, están centralizadas, en el Estado federal (del latín *foedere*), aunque existe igualmente un poder central, tales funciones competen, dentro de ciertos límites establecidos por el pacto federal, a los estados miembros de la federación dentro de sus circunscripciones territoriales, en donde gozan de relativa autonomía. En el estado federal, escribe Serra Rojas, "se precisa y resume la autonomía interna y la participación de las entidades federativas en la expresión de la voluntad general y las facultades de la federación".⁸⁰ Dos párrafos antes cita a Mouskheli, para quien un Estado federal "se caracteriza por una descentralización de forma especial y de grado más elevado (que en el Estado central); que se compone de colectividades miembros dominados por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad nacional, distinguiéndose de este modo de las demás colectividades públicas inferiores".

A su vez Burgoa, coincidiendo con Kelsen, afirma que la autonomía de los estados que integran la federación no constituye una diferencia esencial entre un Estado central y uno federal, argumentando que sólo se trata de un grado mayor de la descentralización que se presenta en forma parecida en un Estado unitario o

⁷⁹ *Curso de Derecho Constitucional*, 1ª edición, Editorial Bosch, Buenos Aires, 1962, tomo II, p. 445.

⁸⁰ Serra Rojas, Andrés, *opus cit.*, p. 553.

central. Por lo consiguiente, concluye, la distinción entre una y otra formas de Estado debe buscarse en la génesis del Estado federal.⁶¹

Sin embargo, independientemente de que en el análisis del proceso histórico formativo de un Estado federal encontremos criterios de distinción entre esta forma de Estado y la forma central, vale decir que a nuestro parecer lo que hace la diferencia entre ambas es la personalidad jurídica que poseen, en un Estado federal, las partes que lo conforman. En efecto, en un Estado centralista, las provincias o departamentos en que se divide su territorio son meras dependencias, sin personalidad jurídica propia, del poder central, al que le son imputables todos sus actos puesto que actúan en su representación. Por el contrario, en un Estado federal las entidades federativas que lo integran sí tienen personalidad jurídica y patrimonio propios y diferentes de la Federación, y poseen facultades para expedir leyes y reglamentos locales así como celebrar convenios entre sí, con el propio poder federal e inclusive con los particulares, lo que no ocurre en un régimen de carácter centralista.

Un Estado federal, escribe Burgoa, surge a partir de la integración de entidades o Estados que previamente se encontraban separados y eran independientes entre sí, proceso formativo que denomina "centrípeto", en contraposición a un proceso inverso o "centrífugo", en el que de un régimen centralista se pasa gradualmente a un régimen federal,⁶² como en el caso de nuestro país, donde el proceso aún está inconcluso.

Cabe resaltar que la forma federal de un Estado es una forma intermedia entre el Estado central y la confederación de Estados. Esta última consiste en una "unión permanente" de Estados libres y soberanos que se someten voluntariamente a un poder central que los representa en lo relativo al orden internacional, sin perder la soberanía propia de cada uno de ellos en cuanto a su régimen interior, al contrario de lo que ocurre en un Estado federal, en el que los "estados" miembros no son libres, soberanos ni independientes, si bien gozan de autonomía en su régimen interno, pues como señala Burgoa, su último acto soberano fue de-

⁶¹ Burgoa, Ignacio, *opus cit.*, p. 407.

⁶² *Idem*, p. 407.

cidir integrar un nuevo Estado —el federal— y organizarlo, “*dejando después de ser soberanos para mantenerse autónomos*”.⁸³ La entidad estatal así formada se convierte en la titular única de la soberanía de los pueblos o naciones que, voluntariamente y en uso de su derecho de autodeterminación, han pasado a formar parte de un solo Estado. En este orden de ideas, sería contradictorio con los principios teóricos que le atribuyen a la soberanía las cualidades de ser única e indivisible, que las partes de un Estado federal conservaran su soberanía, pues entonces existirían tantas soberanías como entidades federativas conformaran un Estado federal, con los consecuentes embrollos teóricos y prácticos.

En conclusión, de acuerdo con la mayoría de los tratadistas actuales y como comenta Carpizo, lo que diferencia a un Estado federal de uno de carácter central es la descentralización política, tesis que pese a que aún no existía en los tiempos en que se redactó nuestra Constitución política vigente, se encuentra implícita en el artículo 41 de la misma.⁸⁴

i) Concepto de entidad federativa.

Una vez estudiada la forma federal o compuesta del Estado, proponemos el siguiente concepto de entidad federativa, también llamada, inexactamente, “estado”: Una entidad federativa es la persona moral de derecho público constituida por una población, un territorio y un orden jurídico ajustado al federal aplicable en su circunscripción, un poder público y un gobierno autónomo en su régimen interno, que se encuentra unida política y jurídicamente a otras entidades de idénticas naturaleza y composición, conformando un Estado federal o compuesto.

⁸³ Burgoa, Ignacio, *opus cit.*, p. 411. Soberanía y autonomía son dos conceptos diferentes, dice más adelante. “La primera... es sobre todo capacidad de autodeterminación... Por lo contrario, la autonomía expresa la facultad de ‘darse sus propias normas’ pero dentro de ámbito demarcado de antemano, respetando siempre principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de una voluntad ajena”.

⁸⁴ Carpizo, Jorge, *opus cit.*, p. 90.

ii) Naturaleza y elementos.

Como se aprecia en la definición precedente, una entidad federativa reúne todos los elementos constitutivos de un Estado, excepto el poder soberano, puesto que éste, como ya se dijo, corresponde al Estado federal del que la entidad federativa forma parte. Por tanto, es impropio llamar "estado" a la entidad federativa porque en estricto sentido no lo es, ya que tal categoría es exclusiva del estado federal.

La población de la entidad federativa se encuentra sujeta a las leyes y autoridades locales, sin perjuicio de ser destinataria y deber obediencia a las federales. En cuanto a la nacionalidad y extranjería, éstas son competencia del Estado federal, por lo que en dichas materias los habitantes de la entidad federativa están directamente vinculadas a aquél. El territorio, por otra parte, es el ámbito geográfico en que se desenvuelve el poder público del estado miembro sin ejercer sobre él un *dominium*, pues sólo tiene dominio sobre aquellos bienes muebles e inmuebles que no sean propiedad de la Unión o de los particulares. Las entidades federativas no pueden *motu proprio* alterar de ninguna forma sus límites territoriales en virtud de que ello es facultad exclusiva de los órganos del poder estatal federal. Tanto la población como el territorio —elementos previos— de las entidades federativas forman parte inseparable de un todo: el Estado federal,⁸⁵ de manera que las divisiones territoriales al interior de éste no impiden la aplicación en todo el territorio de las leyes de materia federal encargada a las autoridades de la Federación por la Constitución General. El orden jurídico no es sino la estructura normativa interna —Constitución, leyes y reglamentos— de la entidad federativa creada por ella misma en uso de su autonomía pero con estricto apego y respeto a los lineamientos impuestos por la Carta Fundamental y demás leyes federales. El poder público es el *imperium* que el estado miembro posee y ejerce única y exclusivamente dentro de su circunscripción territorial y que se traduce en actos de autoridad emanados de los órganos de gobierno —ejecutivo, legislativo, jurisdiccional— del estado miembro. Finalmente, el gobierno del Estado, ejercido por los titulares de los órganos de gobierno, goza de autonomía interna dentro del marco de sus atribuciones y

⁸⁵ Heller, Hermann, *opus cit.*, p. 579.

sin invadir la esfera de competencia que la Constitución Federal señala expresamente a los órganos federales.

En suma, una entidad federativa participa de la naturaleza del Estado pues es parte de él y goza de autonomía interna como persona moral de derecho público, pero no es libre, independiente ni soberana, y por tanto no tiene la categoría de "estado", en virtud de que la soberanía corresponde al Estado federal en su conjunto y es, como hemos visto, única e indivisible.

1.3 FORMAS DE GOBIERNO.

El modo en que se estructuran los órganos de gobierno y la manera de ejercer el poder público son los criterios usados por los tratadistas para clasificar las formas de gobierno del Estado, aunque no existe uniformidad al respecto y existen casi tantas clasificaciones como autores, mezclándose con frecuencia formas de gobierno y formas de Estado.⁸⁶ Sobre este punto, si bien la forma de gobierno puede determinar la del Estado —un gobierno monárquico siempre propicia un Estado unitario o central—, no debemos confundirlos entre las dos categorías, puesto que ya ha quedado claro que el Estado es el todo y el gobierno sólo uno de sus elementos. Recordemos las palabras de Groppali, que al referirse a las formas de gobierno señala que éstas "consideran los modos de formación de los órganos esenciales del Estado, sus poderes y sus relaciones, mientras que las formas de Estado son dadas por la estructura de éstos y se refieren a las relaciones que se establecen entre pueblo, territorio y soberanía, según que se concentren y funden en un orden estatal único o estén descentralizadas en los varios órdenes estatales de que resultan constituidas".⁸⁷

⁸⁶ Para Platón, por ejemplo, las formas de gobierno legítimas o buenas son la monarquía y la aristocracia, en tanto que la timocracia, la oligarquía, la democracia y la tiranía son formas malas o defectuosas. Aristóteles distingue entre formas puras e impuras de gobierno: puras son la monarquía, la aristocracia y la república; impuras, la tiranía, la oligarquía y la democracia. Montesquieu sostiene que existen tres clases de gobierno: el republicano, el monárquico y el despótico. En el primero, el pueblo entero, o parte de él, tiene el poder soberano; en el monárquico, uno solo gobierna con apego a leyes fijas, y en el despótico gobierna una persona según su voluntad y capricho.

⁸⁷ Citado por Serra Rojas, Andrés, *opus cit.*, p. 456.

El gobierno, como se vio en el párrafo correspondiente, muestra un doble aspecto: estructural u orgánico, si se atiende a la forma en que están estructurados sus órganos, y funcional o dinámico, si se considera su actividad pública de mandar con autoridad. Desde la perspectiva de la estructura de los órganos estatales, señala Burgoa, las formas de gobierno suelen clasificarse en monarquía y república, y desde el punto de vista funcional, en democracia, aristocracia y autocracia,⁶⁸ clasificación muy útil para efectos didácticos, por lo que seguiremos a este autor en su exposición.

1.3.1 La monarquía.

Del latín *mono*=uno, y el griego *arkhein*=mandar, la monarquía es el gobierno de un solo hombre, denominado rey, monarca o emperador, que concentra en su persona la totalidad del poder estatal de manera vitalicia. La monarquía puede ser absoluta, caso en que el gobierno queda al arbitrio del rey, sin sujetarse a orden jurídico alguno, o limitada, también llamada constitucional, cuando la voluntad del emperador está acotada por un orden jurídico fundamental. En la monarquía absoluta el rey absorbe todas las funciones del poder público, legislativa, ejecutiva y judicial; por el contrario, en la monarquía limitada o constitucional al emperador se le encomienda la función ejecutiva, al tiempo que la legislativa y la judicial se ponen en manos de órganos diversos y autónomos. Una forma especial de la monarquía constitucional es la parlamentaria, como la existente en Inglaterra, donde el rey es el jefe del Estado, símbolo de la unidad estatal, pero el ejercicio efectivo del poder corresponde al Jefe de Gobierno, un miembro del parlamento, constituido mediante el sufragio universal.

La monarquía es una forma de gobierno que entró en decadencia desde los tiempos de los monarcas despóticos europeos, al tiempo que la forma republicana era considerada como la mejor y la más justa por los teóricos de la Ilustración y de la Revolución Francesa, cuyas ideas se extendieron por toda Europa y posterior-

⁶⁸ Burgoa, Ignacio, *opus cit.*, p. 467.

mente en América, influyendo decisivamente en la conformación de los Estados y gobiernos que entonces estaban consolidándose o restructurándose.

1.3.2 La república.

La forma republicana de gobierno tiene sus antecedentes en Grecia y Roma, donde, de acuerdo con Jellinek, la república no fue la forma original del Estado, sino que surgió como "oposición a una organización monárquica" primitiva, en la que la voluntad suprema correspondía a un individuo determinado.⁸⁹ En un régimen republicano, al contrario del monárquico, el titular del órgano ejecutivo del Estado no ejerce ese cargo de manera vitalicia ni puede transmitirlo por herencia, pues no lo asumió por herencia sino mediante sufragio universal.

República (del latín *res publica*=cosa pública), escribió Cicerón, "es la cosa del pueblo; y se entiende por pueblo, no cualquier agregado informe, sino una colectividad unida por las leyes y el interés común".⁹⁰ En 1750, Montesquieu afirmaba "que el gobierno republicano es aquel en que el pueblo entero, o parte del pueblo, tiene el poder soberano..."⁹¹ Entre nosotros Serra Rojas apunta que una forma republicana de gobierno tiene una naturaleza auténticamente popular porque permite la participación directa o indirecta de los ciudadanos en la constitución, legitimidad y permanencia de sus órganos de gobierno.

Ya Montesquieu establecía una subdivisión en la forma de gobierno republicano al decir que si el pueblo entero era dueño del poder soberano, se trataba de una democracia, pero si dicho poder se encontraba en manos de una parte del pueblo, se trataba de una aristocracia.⁹² De hecho existe consenso en la doctrina en cuanto a que en una república democrática los titulares de los órganos decisivos del Estado deben su investidura a la voluntad popular mayoritaria, que sin distinción clasista alguna participa directa o indirectamente en la manifestación de la

⁸⁹ Jellinek, Georg, *opus cit.*, pp. 536-537.

⁹⁰ Cicerón, Marco Tulio, *De República*, Libro I, XXV.

⁹¹ Montesquieu, Barón de, *Del Espíritu de las Leyes*, 1ª edición, colección Grandes Obras del Pensamiento, Altaya S.A., Barcelona, 1993, p. 19.

⁹² Montesquieu, Barón de, *opus cit.*, p. 20.

voluntad estatal a través de la creación de normas jurídicas abstractas y generales. Así, la forma de participación ciudadana en los asuntos públicos determina que la república democrática se clasifique en directa o representativa. La directa era posible en las ciudades-estado de la antigüedad; el incremento en la población del Estado hizo inviable tal sistema, lo que condujo a la forma representativa, es decir, aquella en la que la participación ciudadana se manifiesta a través de representantes populares electos por sufragio.

Cuando la facultad de elegir a los titulares de los órganos de gobierno del Estado es prerrogativa de sólo un determinado grupo o clase social, nos encontramos ante una forma de gobierno aristocrática —"oligárquica" nos parece más exacto— que, según la naturaleza del grupo o la clase social que participa de manera exclusiva en la formación de la voluntad estatal, puede ser una plutocracia, una timocracia, etcétera.

1.3.3 La democracia.

Escribió Heller que la democracia es una estructura de poder construida de abajo a arriba en la que rige el principio de la soberanía del pueblo.⁹³

La democracia (del griego *demos*=pueblo, *kratos*=autoridad), como forma de gobierno en su aspecto dinámico o funcional, consiste esencialmente en una real participación del pueblo —los ciudadanos— en el gobierno del Estado, participación que se logra mediante representantes electos por voluntad mayoritaria expresada a través del sufragio universal en elecciones populares directas o indirectas, en las que cada ciudadano tiene igualdad política y jurídica así como libertad de decisión. Los candidatos vencedores en la elección asumen la titularidad, individual o colectivamente, del órgano para el que fueron electos y su actuación en el mismo será en nombre de la totalidad del pueblo y no únicamente de la mayoría que por ellos haya votado. Por ello no se puede equiparar su situación jurídica a la de un mandatario, pues un mandatario sólo representa y actúa en nombre de quien con-

⁹³ Heller, Hermann, *opus cit.*, p. 265.

trató con él, realiza el objeto para el que fue contratado y rinde cuentas de su obrar a su mandante. No puede decirse, en cambio, que entre el "representante" popular y el pueblo se haya celebrado un contrato de mandato en virtud de la elección, ni que el pueblo lo instruya o le otorgue poderes o facultades para actuar, toda vez que éstas se encuentran previstas de antemano en el orden jurídico. Además, el representante electivo no está obligado a rendir cuentas al pueblo de su actuar porque en todo caso es el orden jurídico el que prevé las sanciones correspondientes en el supuesto de un ejercicio desviado de sus atribuciones o de la comisión de actos ilícitos durante su encargo.

La democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, decía Lincoln; en otras palabras: el pueblo que se gobierna a sí mismo. Y efectivamente, en la antigüedad, cuando era posible la democracia directa, la asamblea de ciudadanos decidía en los asuntos concernientes a la ciudad. La democracia representativa sustituyó en los tiempos modernos ese sistema por impracticable; sin embargo, reducir en la actualidad la participación de la ciudadanía a la elección de los titulares de los órganos primarios del Estado significaría dejar fuera muchas otras formas en que el pueblo puede intervenir en los asuntos públicos. Subsisten en muchos países figuras como el plebiscito y el referéndum, pero a ellas podemos agregar las manifestaciones pacíficas, la afiliación a organizaciones sociales de diversa índole o a partidos políticos, las denuncias públicas a través de los medios masivos de comunicación, entre otras. Es sano, indiscutiblemente, someter al escrutinio público la actuación de los funcionarios de gobierno, pues de esta manera se logra mantener el régimen democrático y se contribuye a la consecución del bien público —desarrollo económico, justicia social, estabilidad política— que persigue el Estado.

1.3.4 La autocracia.

A diferencia de la democracia, la autocracia es una estructura de poder construida de arriba a abajo en la que rige el principio de la soberanía del dominador, un solo

individuo, el cual reúne en sí todo el poder del Estado.⁸⁴ Se asemeja esta forma de gobierno a la monarquía absoluta y se le denomina también tiranía, pues el tirano gobierna sin más ley que su propio arbitrio y por lo común en su propio beneficio o en el de unos cuantos allegados.

Algunos autores consideran el totalitarismo como una especie de la autocracia, pues en un régimen totalitario —como el de la Alemania Nazi o los de los Estados comunistas— el poder público se concentra en un individuo o un grupo de individuos que ejercen un férreo control social, económico, político, cultural e ideológico sobre los gobernados sin que éstos tengan participación en la elección de sus gobernantes ni en las funciones estatales.

Diremos finalmente que en los hechos los gobiernos de los Estados adoptan características particulares derivadas de múltiples factores sociales, económicos y políticos propios de cada Estado. Por ello resulta difícil encontrar, por ejemplo, un régimen puramente democrático sino en todo caso regímenes predominantemente democráticos. Además, como pensaba Rousseau, "no toda forma de gobierno es apta para todos los países", de modo que cada cual adopta aquella que mejor se ajusta a sus necesidades, intereses y propósitos históricos específicos.

1.4 EL ESTADO MEXICANO.

El Estado mexicano, México, República Mexicana, Estados Unidos Mexicanos, como es lógico, no ha existido siempre, sino que es la síntesis de variadas y diversas culturas que se han desarrollado en su territorio y el resultado de luchas históricas entre factores reales de poder que han determinado su organización política, la forma de su gobierno, la extensión de su territorio y, en consecuencia, su desarrollo económico, social y político y la distribución de la riqueza —o la pobreza—. De hecho, incluso el nombre con que se le debe designar oficialmente ha suscitado controversia, como ocurrió en los debates del Constituyente de 1916-1917, donde los diputados comisionados para elaborar el preámbulo de la nueva Constitución

⁸⁴ Heller, Hermann, *opus cit.*, p. 285.

dictaminaron que se le denominara "República Federal Mexicana" argumentando que el nombre de "Estados Unidos Mexicanos" adoptado en la Constitución de 1824, que había seguido el modelo de la Constitución de la Unión Americana, era una copia de la denominación oficial de ésta y que no correspondía exactamente a la verdad histórica, pues mientras los Estados Unidos de América era una federación integrada por Colonias o Estados previamente independientes entre sí, nuestra patria había sido una sola colonia llamada Nueva España regida por una misma ley que imperaba incluso en regiones que no formaban parte de ella, como la capitania de la península de Yucatán y la provincia de Chiapas, que estaba integrada a la capitania de Guatemala. Los "estados", entonces, había sido una creación jurídica del Constituyente de 1824 pues antes de esa fecha no existían.

El argumento contrario, o sea, el de los diputados que defendían el nombre de "Estados Unidos Mexicanos", fue que en el caso de las provincias de Yucatán y Chiapas, al proclamar su independencia, decidieron libremente incorporarse al nuevo Estado, por lo que en realidad sí eran Estados antes de agregarse a nuestro país. Estaba también el ejemplo de la capitania general de la Nueva Galicia, que durante mucho tiempo había sido independiente de la Nueva España. Los diputados de este bando aducían asimismo que su posición obedecía a un ánimo liberal y federalista, ya que atribuían a los diputados de la Comisión ideas conservadoras y centralistas. El diputado Luis G. Monzón, en apoyo del argumento de la Comisión, alegó que la expresión "Estados Unidos" no es una expresión política sino geográfica, aun cuando envuelva algún sentido político, mientras que "República" sí es una expresión política, ya que, por ejemplo, se llama República de Argentina a las Provincias Unidas del Plata, mas nunca Estados Unidos de Argentina. Sobra decir que en la votación se impuso por mayoría el criterio contrario al de la Comisión, desechándose el dictamen de ésta, para seguir llamando a nuestro país Estados Unidos Mexicanos, por lo menos de manera oficial.

1.4.1 Breve reseña histórica del Estado Mexicano.

A) Epoca Prehispánica.

Antropólogos, arqueólogos e historiadores coinciden en que los pobladores primitivos de América llegaron a este continente provenientes de Asia a través del Estrecho de Bering, probablemente durante el último glaciario. Se ha comprobado la presencia del hombre en el norte de América hace unos 30,000 años. Algunas tribus nómadas se asentaron hace unos 21,000 años en lo que se conoce como Mesoamérica, región geográfica que comprende "desde la actual Sinaloa y el área limitada al norte por los ríos Lerma y Pánuco, hasta Costa Rica".⁹⁵ Después de un largo periodo rudimentario y primitivo sobresale, aproximadamente en el siglo XIII a. de C., en una región de la costa del Golfo de México, la primera gran civilización mesoamericana —"cultura madre" se le ha llamado—: la olmeca, cuyo culto principal era el del jaguar. Como testimonio de ella quedan sitios arqueológicos como Tres Zapotes en Veracruz y La Venta, en Tabasco, y sus extraordinarias esculturas monolíticas de cabezas humanas colosales, así como altares, estelas y otras piezas artísticas. La cultura olmeca se extendió por toda Mesoamérica a través del comercio y la conquista, que de hecho iban aparejados, hasta su fin, que se ubica en el siglo III antes de nuestra era. Durante el periodo olmeca también descollaron otras culturas con menor influencia, como la de los fundadores de Monte Albán I y la de los antecesores de los mayas en lo que ahora es Chiapas y Guatemala.

La llamada época clásica y de mayor florecimiento de Mesoamérica comienza a principios de la era cristiana para abarcar hasta el año 900 y los especialistas la dividen en dos etapas: la primera, hasta el año 650, dominada por Teotihuacan; la segunda, los restantes doscientos cincuenta años, dominada por varios pueblos menos relacionados entre sí. Teotihuacan, dice Ignacio Bernal, "es la ciudad por antonomasia del mundo mesoamericano. Manifiesta una verdadera cultura urbana, que es la marca más evidente de una civilización."⁹⁶ En los doscientos cincuenta

⁹⁵ Bernal, Ignacio, *Formación y Desarrollo de Mesoamérica en Historia General de México*, Tomo I, 3ª edición, El Colegio de México, México, 1981, p. 128.

⁹⁶ Bernal, Ignacio, *opus cit.*, p. 138.

primeros años de nuestra era se construyeron las pirámides del Sol y de la Luna en el corazón de una ciudad que llegó a extenderse veintitrés kilómetros cuadrados. Como en el periodo olmeca, el comercio exterior en gran escala, con el apoyo militar, contribuyó a extender la cultura teotihuacana —incluyendo el culto a Quetzalcóatl— esencialmente teocrática, igual que la de sus predecesores y la mayoría de los pueblos mesoamericanos. Con Teotihuacan se estableció por primera vez en el valle de Anáhuac el centro del poder, de la cultura, la religión —varios de sus dioses son adoptados por los demás pueblos, incluyendo a los aztecas, un milenio después— y la economía de Mesoamérica. Por eso se dice que tenía un sentido panmesoamericano. Su influencia cierra la Época II de Monte Albán, que adquirió un predominio indiscutible en el valle de Oaxaca, convirtiéndose en la ciudad capital de esa región, pero la excesiva religiosidad de los zapotecos y su encierro cultural, aunados a la caída de Teotihuacan, propiciaron su declive hacia el año 750. Otros sitios, en cambio, como El Tajín en la zona del Golfo y Xochicalco en la región morelense, se mantienen vigorosos hasta el final de época clásica, cuando ceden ante el empuje de los pueblos de la tercera gran época. La cultura tarasca también empezó a despuntar en el occidente de México, al tiempo que en la parte oriental de Mesoamérica, los mayas creaban una cultura brillante y refinada. Sitios como Petén, Palenque, Copán, Tikal, Bonampak, dan cuenta de ello. Los mayas desarrollaron considerables conocimientos astronómicos y crearon un calendario de gran exactitud, además de que usaban el cero en sus operaciones aritméticas. Lo mismo que El Tajín y Xochicalco, los sitios mayas sobrevivieron a la caída de Teotihuacan —que no fue la de toda la zona metropolitana, pues Cholula, su segunda ciudad, sobrevive hasta la época azteca— unos dos siglos más, hasta que el descontento interno y presiones externas minaron las bases de esta civilización.

A la caída de Teotihuacan y la desaparición de su aristocracia, desaparecen también los *pochteca*, los comerciantes viajeros, por lo que los intercambios de mercancías, conocimientos y costumbres se interrumpió y los pueblos mesoamericanos se vieron aislados entre sí y con menores posibilidades de progreso. Pero en este "tiempo de calamidades" se gestó el tercer periodo de la Mesoamérica precolombina, en el que sobresalieron los toltecas, primero, y los mexicas después, en

el altiplano central; los mixtecos en Oaxaca; los itzá en Yucatán; los tarascos en la parte occidental. Los toltecas llegaron del norte guiados por un caudillo llamado Mixcóatl —después convertido en dios—, asimilaron la cultura teotihuacana y el culto a Quetzalcóatl. Tuvieron una organización política teocrática en un principio, que se transformó en una monarquía. Fue Tula la capital de su efímero imperio, pero no alcanzaron a dominar, como los teotihuacanos, el valle de Puebla, aunque su influencia, al igual que la de aquéllos, se extendió por toda Mesoamérica y siguió viva aun después de la caída de Tula en manos de los bárbaros (chichimecas) a principios del siglo XIII. Este último hecho propició una invasión del Valle de México por parte de diversas tribus venidas del Norte, las cuales fundaron Culhuacán, Azcapotzalco, Texcoco y Tenochtitlan y se arrogaban el honor de ser descendientes de los toltecas, cuya cultura absorbieron gradualmente. Texcoco, por ejemplo, alcanzó un gran esplendor durante el reinado de Nezahualcóyotl.

Pronto surgieron pugnas entre los nuevos ocupantes del Altiplano central, básicamente por las tierras de cultivo, hasta que la alianza Texcoco-Tenochtitlan derrota a los chichimecas y tepanecas en la guerra de los años 1428-1433, logrando un poder hegemónico sobre los valles centrales. La coalición se convertiría en la Triple Alianza al incorporársele Tacuba, representante de los vencidos.⁹⁷

Los aztecas, originarios del mítico Aztlán, habían llegado a principios del siglo XIV de nuestra era al altiplano central, que ya estaba ocupado por una diversidad de pueblos como los chalca, los xochimilca, los acolhua y los tepanecas, por lo que se asentaron en los pantanos del lago de Texcoco, bajo el dominio del señor de Azcapotzalco, a quien deben pagar tributos y contra el que posteriormente se rebelan en la guerra ya mencionada. Una vez victoriosos, buscan legitimarse ostentándose como herederos de la cultura tolteca-teotihuacana y logran extender su imperio mediante la guerra inclusive hasta el Soconusco. Su cultura es considerada la síntesis de la civilización mesoamericana pues continúa la tradición aristocrática y ceremonial de los pueblos hegemónicos precedentes, conjugando la religión, el comercio y el militarismo, si bien las guerras de conquista, de acuerdo con el

⁹⁷ "Las ligas o confederaciones de ciudades-Estado parecen ser desde tiempos remotos una de las peculiaridades políticas de Mesoamérica, pudiendo haberse iniciado entre los olmecas", comenta Ignacio Bernal en *opus cit.*, p. 135.

historiador que hemos venido mencionando, no tenían como propósito primordial extender su dominio territorial, sino posesionarse de puntos estratégicos, ciudades capitales y centros de culto, cambiar a los gobernantes locales por otros sujetos al emperador azteca e imponer un tributo a los vencidos.

Los mexicas tenían una organización política predominantemente teocrática: el emperador o Tlacatecuhtli era el jefe supremo al mismo tiempo que fungía como sumo sacerdote de Huitzilopochtli, el dios tribal. Como escribe Ignacio Bernal, "Los destinos de México estaban, ya desde entonces, en manos de un solo hombre, el eterno pero cambiante señor de los toltecas",⁸⁸ a pesar de que de las prerrogativas de la nobleza y la familia imperial participaban, aunque fuera en parte, los sacerdotes superiores, los militares y los *pochteca* (mercaderes). Estos últimos solían actuar como embajadores o espías, apoyados por el orden militar.

Tenochtitlan, fundada en 1325 y llamada así en honor de Tenoch, el sacerdote que los condujo en su peregrinar al lugar prometido por sus dioses, fue la ciudad capital del imperio mexica —Huitzilopochtli, su dios tribal, también era llamado Mexi—, cuyo esplendor impresionó a los conquistadores ibéricos a su arribo al Valle de México en noviembre de 1519, durante el reinado de Moctezuma.

A su llegada a Mesoamérica, los españoles provenientes de la Isla de Cuba y capitaneados por Hernán Cortés se encontraron con una gran diversidad de pueblos y culturas, la mayoría de ellos sometidos por el imperio azteca, el cual estaba integrado fundamentalmente por una alianza de tres reinos: México, Texcoco y Tlacopan. Sobre la organización política de estos reinos escribe Bernal lo siguiente: "La ciudad-estado gobernada por un rey (*tlatoani*) se puede tomar como la unidad política fundamental, bien fuera la capital de un reino o uno de sus señoríos componentes. Comprendía una zona central que incluía los edificios públicos (palacios de gobierno y templos) rodeados de una zona de densa población de carácter urbano tanto por la densidad de las construcciones como por la ocupación de los habitantes, que eran los gobernantes con sus servidores, artesanos y comerciantes que debían de sustentarse de los productos agrícolas traídos desde

⁸⁸ Bernal, Ignacio, *opus cit.*, p. 154.

fuera. Además incluía también zonas rurales de población campesina.⁹⁹ Las tierras estaban repartidas entre el rey (*tlatococalli*), los nobles (*pilalli*), los guerreros (*mitchimalli*), el culto a los dioses (*teotlalpan*) y el pueblo (*calpulalli*). Desde luego, las cuatro primeras categorías eran las mejores y más extensas y eran trabajadas por peones (*macehuales*) o aparceros (*mayequés*). Las circunscripciones territoriales y administrativas en que se dividía la ciudad eran los *calpullis* o barrios, que funcionaban como unidades corporativas en aspectos económicos, militares y ceremoniales y contaban con tierras de cultivo para el aprovechamiento común (las *alte petlalli*) o individual (*calpulalli*) de sus habitantes. Estos eran los *macehualtin* o macehuales, es decir, los gobernados, y estaban obligados a pagar tributo a los caciques o señores. Tenochtitlan, de hecho, estaba compuesta por cuatro barrios, cada uno de los cuales tenía sus autoridades locales, y para los asuntos judiciales, un representante llamado *chinancalli*, cuya función era defender los derechos de los habitantes del barrio ante los jueces y otras autoridades.

Al principio el gobierno de Tenochtitlan estuvo a cargo de nobles y sacerdotes, pero posteriormente se transformó en una monarquía electiva, en la que cuatro electores —tras la incorporación de los señores de Alcohuacán y de Tacuba el número subió a seis—, señores de la primera nobleza y representantes de sus respectivos *calpulli*, designaban al monarca, el cual al morir debía ser sucedido por uno de sus hermanos, o a falta de éstos, un sobrino o un primo, a elección de los mencionados nobles.

El poder del rey o señor no era absoluto pues existía un consejo real llamado *Tlatocan*, al cual el monarca pedía su parecer y aprobación en los asuntos públicos. Tenía el rey a su lado una especie de ministro de guerra, el *tlacochcatcatl*, y el *teotecuhtli*, ministro del culto. De la administración de justicia se encargaban un magistrado supremo llamado *cihuacoatl*, cuyas sentencias en lo civil o lo criminal eran inapelables, y un tribunal que le estaba subordinado, el *tlacatecatl*, que actuaba en un lugar público llamado *tlatzontetecayan*, es decir, "lugar donde se juzga", como lo refiere Clavijero en su *Historia Antigua de México*.

⁹⁹ Bernal, Ignacio, *opus cit.*, p. 206.

El imperio azteca, más que dominio territorial, como ya se dijo, era una hegemonía militar y económica ejercida por los mexicas sobre los pueblos que iban sojuzgando, por lo que la relación entre aquéllos y éstos era de vasallaje, situación mantenida mediante la fuerza y el terror. Los pueblos sometidos debían pagar un tributo al señor de Tenochtitlan, tributo que era recaudado periódicamente por los embajadores o *calpixques* y que consistía en frutos, animales, minerales, artículos de artesanía y otros efectos. Por ello resulta difícil precisar los límites territoriales del imperio mexica, pues éste no pretendía anexarse el territorio de sus vasallos, ni imponerles sus costumbres, su organización política o su religión para formar con ellos un Estado. Esto implica que los pueblos sometidos por los mexicas seguían siendo en lo político autónomos e independientes entre sí, e independientes de algunos pueblos libres que subsistían en Mesoamérica, como los tlaxcaltecas, los de Huejotzingo, los de Cholula, la región de la Huasteca y mixteco-zapoteca y los asentados en lo que ahora es Tabasco, Campeche y Yucatán. Con los tres primeros, los mexicas estaban en guerra constante para conservar sus dominios, además de que continuamente debían hacer campaña para someter los intentos de sus vasallos de sacudirse el yugo. Esta confrontación constante entre las variadas comunidades nacionales que poblaban la zona mesoamericana, la rivalidad creciente entre pueblos vecinos y el odio de los pueblos sometidos hacia sus dominadores, explican la relativa facilidad con que unos cientos de españoles —valiéndose de alianzas con los enemigos de los mexicas, traiciones y confabulaciones— sojuzgaran y humillaran al poderoso imperio azteca.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Dicen los historiadores que en la conquista de Tenochtitlan jugó también un papel muy importante una leyenda náhuatl que narraba cómo el hechicero Tezcatlipoca —dios tribal de los toltecas, deidad del cielo—, valiéndose de maleficios, hizo caer de gracia al santo rey-sacerdote Quetzalcóatl, que tuvo que salir exiliado de Tula, con la promesa de que volvería para recuperar su reino en el año Ce-ácatl (Uno caña) del calendario tolteca, que coincidió con el año en que Cortés desembarcó en Veracruz (1519). Esta leyenda explica por una parte el paso de la teocracia al militarismo en el sistema político de los toltecas, y por otra la actuación vacilante de Moctezuma ante los españoles, a quienes consideró encarnación del rey-dios Quetzalcóatl, que había vuelto a reclamar su reino, del cual los aztecas de alguna forma se sentían usurpadores.

B) La Epoca Colonial

a) El gobierno.

Tras la caída de Tenochtitlan el 13 de agosto de 1521, después de casi tres meses de sitio, la conquista de los restantes pueblos mesoamericanos que se mantenían libres —zapotecas, mixtecos, mayas, tarascos, etc.— no tomó mucho tiempo. De esta forma se inició un nuevo periodo histórico para Mesoamérica conocido como "Epoca Colonial", en el que la mayoría de los pueblos aborígenes se vieron sometidos a un solo imperio, el de la corona española, mientras que sus territorios se unificaron bajo la denominación de "Nueva España", con un régimen jurídico y político impuesto por la metrópoli. La Nueva España era un vasto territorio de límites imprecisos considerado provincia del imperio español¹⁰¹ y fue gobernado al principio por Hernán Cortés, que a partir de la conquista había ejercido un gobierno de facto y que el 24 de abril de 1523 fue nombrado gobernador y capitán general de Nueva España por Carlos V. Sin embargo, debido a los desmanes y el caos generado en la administración y el gobierno por los lugartenientes de Cortés cuando éste tuvo que viajar a las Hibueras —hoy Honduras— en octubre de 1524 para someter la insubordinación de Cristóbal de Olid en aquellas tierras, el rey mandó, mediante cédula real de 1527, sustituir la gobernación y capitania general de Nueva España por una Audiencia, cuerpo colegiado integrado por cinco miembros que debía encargarse de ejercer la autoridad administrativa, legislativa y judicial en la Colonia. Nuño de Guzmán fue el presidente de esa primera Audiencia —de la cual dos de sus miembros fallecieron pocos días después de pisar suelo americano—, que se caracterizó por sus atropellos y excesos en el gobierno, en contra de los indígenas y del propio Cortés, a quien por instrucciones reales se le siguió juicio de residencia en febrero de 1529, lo que causó su ruina política y económica, ya que sus bienes fueron puestos a subasta pública para cubrir las cantidades a que fue condenado a pagar. Las protestas del obispo fray Juan de Zumárraga y de otros

¹⁰¹ Las bulas del Papa Alejandro VI, *Eximiae Devotionis a Inter Coeteris*, de 3 y 4 de mayo de 1493, habían repartido las tierras recién descubiertas entre España y Portugal. Estos dos reinos firmaron posteriormente el Tratado de Tordesillas en 1494.

españoles notables por las injusticias y tropelías cometidas por esta Audiencia lograron que fuera remplazada por una segunda Audiencia, cuyos miembros desembarcaron en Veracruz en enero de 1531. Este nuevo cuerpo colegiado, presidido por Sebastián Ramírez de Fuenleal, restableció el orden político, administrativo y social de Nueva España, apegándose a las provisiones reales y a las decisiones del Consejo de Indias.¹⁰²

El gobierno de la segunda audiencia concluyó al establecerse el *virreinato*, régimen que se inauguró con Antonio de Mendoza, nombrado virrey el 14 de noviembre de 1535, y que terminaría con Juan O'Donjú, en septiembre de 1821.¹⁰³ Las facultades del virrey¹⁰⁴ eran muy amplias y se derivaban de su calidad de gobernador y capitán general de Nueva España, presidente de la Audiencia —convertida en cuerpo consultivo del virrey y tribunal de apelación—, superintendente de la Real Hacienda y vicepatrono de la Iglesia. Lo anterior significa que en la persona del virrey, como en la del rey en la metrópoli, se concentraban atribuciones políticas, militares, judiciales, administrativas y religiosas. Contra sus posibles abusos se establecieron los *jueces de residencia*, quienes "le tomaban cuenta de su administración al fin de ella, y los *visitadores*, que podían venir en cualquier tiempo si las circunstancias lo exigían."¹⁰⁵ Los primeros virreyes ocuparon el cargo por tiempo indefinido, pero posteriormente se fijó un periodo de tres años, que podía duplicarse, y más tarde el periodo de gobierno de cada virrey fue de cinco años.¹⁰⁶

¹⁰² Este órgano fue instituido por cédula real de Carlos V el 14 de septiembre de 1519 para encargarse de todo lo concerniente a los dominios ultramarinos españoles y a él se le deben las ordenanzas recopiladas en 1680 en las llamadas Leyes de Indias, síntesis del derecho español y las costumbres de los naturales que no se oponían a aqué ni a la religión católica. Dichas normas jurídicas rigieron en Nueva España durante la época colonial.

¹⁰³ En total fueron sesenta y uno los virreyes de la Nueva España, pero Luis de Velasco hijo y Juan de Ortega y Montañés ocuparon en dos ocasiones el puesto; el primero, de enero de 1590 a noviembre de 1595, y de julio de 1607 a junio de 1611, y el segundo, de febrero a diciembre de 1696 y de noviembre de 1701 a noviembre de 1702.

¹⁰⁴ Virrey (de *vi*, por *vice*, en lugar de, y *rey*) es definido como el que "gobierna en nombre y con autoridad del rey". Esta figura aparece durante la monarquía absoluta hispana en sus dominios en Nápoles, Cataluña y Aragón y Portugal, pero es en las Indias donde consigue mayor relevancia. (Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana, Espasa-Calpe S.A., Madrid, España, 1925.) En la Recopilación de las Leyes de Indias encontramos en el Libro 2º, Título 3º Ley 1ª el siguiente mandamiento: "Los reinos del Perú y Nueva España sean regidos y gobernados por virreyes que representen la persona real y tengan el gobierno superior administrando justicia igualmente a todos los súbditos y vasallos, entendiendo en todo lo que convenga al sosiego, quietud, ennoblecimiento y pacificación de aquellas provincias." La Ley Segunda encomendaba a los virreyes el "buen recaudo, administración, cuenta y cobranza de nuestra Real Hacienda", mientras que la Ley Quinta les concedía el cargo de gobernadores.

¹⁰⁵ Bravo Ugarte, José, *Compendio de Historia de México*, 13ª edición, Editorial Jus, México, 1984, pág. 76.

¹⁰⁶ Bravo Ugarte, José, *opus cit.*, p. 76.

El virrey era auxiliado por funcionarios administrativos menores que le estaban supeeditados y a los que mediante "instrucciones" les dictaba las reglas generales de gobierno. También estaban bajo sus órdenes los alcaldes mayores y corregidores, que dentro de su jurisdicción fungían como jueces civiles o penales de primera instancia y como órganos de apelación contra resoluciones de los alcaldes ordinarios de los ayuntamientos.

Fue precisamente el municipio una de las más importantes instituciones del derecho público hispano que se trasladaron a América y que se mantienen vigentes. El municipio, como circunscripción político-administrativa, era gobernado por un *ayuntamiento* o *cabildo* integrado por el alcalde, los regidores —cuyo número variaba según las necesidades del municipio— y el síndico, electos popularmente, en un principio, ya que posteriormente, por orden real de Felipe II, los cargos municipales se adquirían mediante subastas públicas, de manera perpetua y renunciabile, en detrimento de la institución municipal. Los alcaldes ejercían funciones judiciales; los regidores se encargaban de la función administrativa y el síndico de los negocios jurídicos relativos al municipio. El régimen centralizado característico de la Colonia fue otro de los factores que determinaron la inoperancia política y administrativa del municipio y su debilidad frente a las demás instituciones públicas, como los *corregimientos*.

b) El orden social y la economía.

El orden social nacido de la conquista fue de gran desventaja para los aborígenes, a pesar de las buenas intenciones de algunas órdenes religiosas. La primera sociedad colonial, dominada por los blancos peninsulares, se basó en la explotación, mediante la esclavitud¹⁰⁷ y la encomienda, de la mano de obra indígena, entonces abundante. Lo anterior no obstante que en 1523 el rey prohibió el establecimiento de encomiendas en Nueva España. Pero la encomienda era una forma de premiar

¹⁰⁷ La esclavitud de los indios fue prohibida por cédula real expedida en 1530, pero autorizada de nuevo en 1534.

a los conquistadores por sus servicios a la Corona española, además de ser un medio para arraigar a los españoles y controlar tanto a la población indígena como a los propios conquistadores. Las encomiendas eran las mercedes concedidas a éstos y sus descendientes, en virtud de las cuales podían tomar cierto número de naturales, con sus respectivas posesiones territoriales, a su servicio, a cambio de "protección" y enseñarles la doctrina cristiana. Los encomendados debían además pagar un tributo a sus encomenderos. Como las encomiendas se repartieron en función del estatus de la persona y los servicios prestados, fueron los grandes capitanes, como Cortés y Pedro de Alvarado, quienes recibieron las mejores, por lo que de inmediato apareció una jerarquización económica y social en Nueva España.¹⁰⁸ Los abusos cometidos por los encomenderos contra los naturales y las consecuentes denuncias de algunos religiosos notables como fray Juan de Zumárraga y Bartolomé de las Casas, provocaron que la Corona prohibiera el establecimiento de nuevas encomiendas y su continuidad a ulteriores generaciones, y ordenara que los tributos de los aborígenes ingresaran directamente al erario real. Sin embargo, puesto que el reino no podría subsistir sin la mano de obra indígena, en la segunda mitad del siglo XVI se creó el *repartimiento*, sistema que estaba a cargo, por un lado, por oficiales reales —corregidores, alcaldes mayores y jueces repartidores—, y por el otro, por caciques y mandones de los pueblos indios. Este sistema buscaba que el servicio personal de los indígenas "repartidos" para actividades agrícolas, mineras, construcción y transporte, se retribuyera con un salario considerado justo, pero, al igual que la encomienda, no estuvo exento de graves abusos e injusticias contra los indígenas. La controversia entre la Corona (desde mediados del siglo XVI la Corona Española intentaba centralizar los poderes y los beneficios en Nueva España, oponiéndose a las aspiraciones señoriales de los conquistadores) y los encomenderos se decidió en favor de aquélla y las encomiendas se abolicieron en el siglo XVIII, aunque ya desde finales del XVI los encomenderos del centro de Nueva España no recibían los servicios personales de sus encomendados,

¹⁰⁸ Alejandra Moreno Toscano observa que Víctor M. Álvarez en su obra *Los conquistadores y la primera sociedad colonial* concluye que de 1200 conquistadores residentes en Nueva España en 1540, sólo 362 disfrutaban de una encomienda; de ellos, 18 recibían más de 3000 pesos anuales por encomienda. Cortés, por ejemplo, tenía 27 000 vasallos de sus encomiendas en Texcoco, Chalco, Otumba y Coyoacán. (*Historia General de México*, Tomo I. 3ª edición, El Colegio de México y Harla, México, 1981, pág. 348.)

sino únicamente el tributo, previamente fijado por las autoridades locales, con la aprobación del virrey.

c) La propiedad de la tierra.

En cuanto a la propiedad territorial, pese a la expedición de ordenanzas reales que disponían que se otorgaran a los indios de todas las provincias de Nueva España los llamados "fundos legales" —500 a 600 varas de tierra alrededor de los poblados, contados a partir del centro— para que los indios vivieran y sembraran sin escasez ni limitación, los conquistadores terminaron adueñándose de las mejores tierras para dedicarlas al cultivo y la ganadería, actividades que con la industria textil y la minería —ésta sobre todo en Guanajuato y Zacatecas— constituyeron la base económica de Nueva España. Dicha forma de concentración de la tenencia de la tierra, al regularizarse a instancias de la Corona, que de ese modo obtuvo los ingresos que necesitaba, derivó hacia mediados del siglo XVII en las "haciendas" —etimológicamente: haber o patrimonio—, centros de vida autosuficiente y de producción, característicos de la Colonia pero que subsistieron fuertes hasta finales del siglo XIX, sostenidos por el trabajo de peones asalariados procedentes de las comunidades indígenas despojadas de sus tierras y sin medios de subsistencia. El caso es que el sistema de las haciendas resultaba más ventajoso para los naturales —que huían del dominio de sus propios caciques— que los repartimientos, obrajes y talleres, pues significaba un salario regular y un sustento seguro. Por su lado, los hacendados, para conservar los servicios del peonaje, les adelantaban a los peones parte de su salario para obligarlos a permanecer en la hacienda, donde se establecieron servicios religiosos regulares, así como habitaciones para los trabajadores llamadas cuadrillas. A esa clase de propiedad territorial se sumaba la de la Iglesia, que mediante el diezmo, herencias y legados llegó a acumular grandes extensiones de tierra no sólo urbana sino rústica, la mayor parte sin finalidades productivas, por lo que se decía que estaban en "manos muertas".

d) La población.

Además de la cristianización de los primeros habitantes de Mesoamérica, de la gradual desaparición de sus tradiciones y de sus lenguas ante el influjo del castellano, la colonización significó el mestizaje y la formación de castas. Humboldt nos refiere, en su obra escrita en las postrimerías de la época colonial, que siete castas distintas conformaban la población de Nueva España: "1ª Los individuos nacidos en Europa, llamados vulgarmente gachupines; 2ª los españoles criollos, o los blancos de raza europea nacidos en América; 3ª los mestizos descendientes de blancos y de indios; 4ª los mulatos descendientes de blancos y de negros; 5ª los zambo descendientes de negros y de indios; 6ª los mismos indios o sea la raza bronceada de los indígenas; y 7ª los negros africanos".¹⁰⁹ De estos grupos se pueden establecer cuatro castas principales, según el mencionado autor: blancos, negros, indios y hombres de raza mixta. Sobra decir que eran los blancos peninsulares — en un principio los conquistadores encomenderos, y posteriormente los funcionarios enviados por la Corona a ocupar los cargos públicos— los que se encontraban en la cúspide de la pirámide social, hecho que acarreó un creciente descontento entre los criollos, inconformidad que sería una de las causas principales de la Guerra de Independencia.

No existen datos exactos sobre el número de individuos de cada una de las castas en los primeros años posteriores a la conquista, pero lo que es seguro es que al tiempo que la población blanca y mestiza se incrementaba, el número de los naturales disminuyó de manera dramática, sobre todo debido a la gran epidemia aparecida en Nueva España hacia 1576 y que duró hasta 1579, de la cual se dice que murieron cerca de dos millones de indios. En la disminución de la población aborigen también debe considerarse el proceso de mestizaje y que los indígenas, además de ser esclavizados y explotados, fueron gradualmente desplazados por los conquistadores de las mejores tierras hacia zonas montañosas y lejanas. Como consecuencia de la disminución de la población indígena —y por ende, de la mano

¹⁰⁹ Humboldt, Alejandro, Barón de, *Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España*, Edición facsimilar, Miguel Ángel Porrúa e Instituto Cultural Helénico A.C., México, 1985, p. 142-143.

de obra—, se incrementó el tráfico de esclavos negros para los trabajos más difíciles en las minas y en la agricultura.

Entre la sociedad del altiplano central y las sociedades asentadas en los alrededores de los reales mineros existieron grandes diferencias: la una era predominantemente agrícola —aprovechando la mano de obra indígena— y mostraba una rígida jerarquización social, en tanto que la otra era una sociedad más abierta y de movilidad constante. En las costas, con excepción de Veracruz y Acapulco, no hubo asentamientos españoles de importancia, por lo que allí la población negra se mantuvo como un grupo cerrado y homogéneo. Yucatán, por otra parte, era prácticamente una isla por su lejanía del centro. Ello explica que las encomiendas subsistieran en ese territorio durante la mayor parte de la época colonial.

e) La división territorial.

A partir de 1492 España extendió casi inexorablemente sus dominios territoriales en América mediante la conquista, llegando a abarcar por el norte hasta la Florida, Nuevo México de Santa Fe y California, y por el sur hasta el Estrecho de Magallanes, exceptuando las tierras conquistadas por Portugal, Francia, Holanda e Inglaterra. Sin embargo, la llamada Nueva España sólo comprendía hacia el sur hasta las Hibueras, y su vasto territorio tuvo tres diferentes divisiones: la eclesiástica —mitras u obispados, provincias de evangelización encomendadas a las órdenes monásticas y distritos de los tribunales del Santo Oficio—, la administrativa-judicial —las Audiencias, subdivididas a su vez en gobiernos, corregimientos y alcaldías mayores. Al principio sólo fue la Audiencia de México; en 1548 se creó la de Guadalajara, subordinada a la primera— y la administrativa-fiscal —Provincias Internas e Intendencias—. Estas tres clases de divisiones, advierte don Edmundo O'Gorman, "no deben entenderse como fases sucesivas de un desarrollo homogéneo",¹¹⁰ ya que en algún momento coexistieron, sobrepuestas, si bien la última pretendía co-

¹¹⁰ O'Gorman, Edmundo, *Historia de las Divisiones Territoriales de México*, 5ª edición, Porrúa S.A., México, 1979, p. 8.

regir el caos administrativo originado por la variedad de jurisdicciones que le precedieron. También señala este historiador que la base de las divisiones territoriales coloniales fue una que Humboldt llamó "división antigua", que a su vez se basó en el reconocimiento de los territorios de los pueblos aborígenes sometidos, así como en las circunscripciones resultantes de las capitulaciones celebradas entre la Corona y los capitanes expedicionarios, que en virtud de dichos contratos adquirirían privilegios y mercedes sobre el territorio conquistado. Dicha "división antigua" consistía en: 1. Reino de México, con cinco provincias mayores: la de México, la de Tlaxcala, la de la Puebla de los Angeles, la de Antequera (Oaxaca) y la Provincia o reino de Michoacán (Valladolid); 2. Reino de la Nueva Galicia, con tres provincias mayores: la de Xalisco o Nueva Galicia, la de los Zacatecas y la de Colima; 3. Gobernación de la Nueva Vizcaya, con dos provincias mayores: la de Guadiana o Durango y la de Chihuahua; 4. Gobernación de Yucatán, con tres provincias mayores: la de Yucatán, la de Tabasco y la de Campeche; 5. Nuevo Reino de León; 6. Colonia del Nuevo Santander (Provincia de Tamaulipas); 7. Provincia de los Tejas (Nueva Filipinas); 8. Provincia de Coahuila (Nueva Extremadura); 9. Provincia de Sinaloa (Cinaloa); 10. Provincia de Sonora; 11. Provincia de Nayarit (San José de Nayarit o Nuevo Reino de Toledo); 12. Provincia de la Vieja California (La península); 13. Provincia de la Nueva California; y Provincia de Nuevo México de Santa Fe. Las provincias mayores se dividían a su vez en provincias menores.¹¹¹

La "división antigua" de Nueva España, como ya señalamos, sirvió de base para el establecimiento de las llamadas "Provincias Internas", que no eran otras que las provincias septentrionales, es decir, las situadas al norte de Nueva España. Por real cédula expedida en agosto de 1776, se nombró Comandante General de las Provincias Internas, independiente del virrey, a don Teodoro de Croix, encargándosele el gobierno y la administración de las provincias de Sinaloa, Sonora, Californias, Nueva Vizcaya, Coahuila, Tejas y Nuevo México. Nueve años después, en 1785, el territorio de las Provincias Internas, al que se le agregó el Nuevo Reino de León y la Colonia del Nuevo Santander, se dividió en tres Comandancias, ya no independientes sino sujetas al virrey. En 1787 las tres comandancias se re-

¹¹¹ O'Gorman, Edmundo, *opus cit.*, pp. 13-14.

dujeron a dos: Provincias Internas de Oriente (Coahuila, Tejas, Nuevo León, Santander y los distritos de Parras y Saltillo) y Provincias Internas de Occidente (Nueva Vizcaya, Nuevo México, Sonora y Sinaloa y las Californias). Esta división se abolió en 1792, cuando volvió a crearse una sola comandancia independiente del virrey, pero se restableció por real orden de 18 de mayo de 1804 y subsistió hasta la consumación de la independencia de México, aunque desde antes del inicio del movimiento las Californias se habían desprendido de la Comandancia de Occidente y se habían dividido para quedar sujetas cada una a un gobierno dependiente del virrey.¹¹²

Por lo que hace a las intendencias, modelo administrativo francés, éstas se implantaron en Nueva España por ley expedida el 4 de diciembre de 1786, dividiéndose el territorio en doce intendencias: la de México, llamada General de Ejército y de Provincias, y las de Puebla de los Angeles, Nueva Veracruz, Mérida de Yucatán, Antequera de Oaxaca, Valladolid de Mechoacán, Santa Fe de Guanaxuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe, todas sólo de Provincia. Gran parte del territorio de San Luis Potosí y la totalidad del de Durango y el de Arizpe pertenecían también a la Comandancia de Occidente. Tlaxcala, la Antigua California y la Nueva California formaban gobiernos particulares dependientes directamente del virrey.¹¹³ Nuevo México se mantuvo como provincia y no se le consideró dentro de la nueva división. Las intendencias, que buscaban mayor rigor y eficacia en el cobro de los impuestos, "se convirtieron además de regiones de economía autosuficiente en centros de poder político y administrativo, en cierta forma independientes del virrey",¹¹⁴ lo que favoreció el sentimiento autonomista de algunas provincias. Con la implantación del régimen de intendencias se precisó por primera vez la frontera-norte con las Colonias inglesas, recién independizadas; Nueva España tenía entonces un territorio de aproximadamente cuatro millones de kilómetros cuadrados.

¹¹² O'Gorman, Edmundo, *opus cit.*, pp. 16-19.

¹¹³ *Idem*, pp. 20-25.

¹¹⁴ De la Torre Villar Ernesto, en *La Formación del Estado Mexicano*, Coordinación de María del Refugio González, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, editado por Porrúa S.A., México, 1984, p. 59.

La división territorial de Nueva España, según señala don Edmundo O'Gorman,¹¹⁵ no obedecía a razones políticas, como en la actualidad, sino a cuestiones prácticas fiscales y de administración, por lo que constituye sólo un antecedente geográfico y no ideológico de la posterior división territorial republicana. La división del territorio, comenta el historiador, es en la Colonia "una necesidad de hecho", mientras que en la República lo es de derecho. En la Colonia, dice, "las provincias surgen como resultado de fenómenos históricos reflejados sobre el territorio y reclaman un reconocimiento legal; en la República las entidades se crean o desaparecen por ministerio de ley."¹¹⁶ De cualquier forma, la división de Nueva España en dos Provincias Internas, doce Intendencias y tres Gobiernos subsiste hasta la consumación de nuestra independencia y sirvió de base para las divisiones territoriales del México independiente.

C) México Independiente.

Resultaría necio afirmar la existencia de un Estado Mexicano con anterioridad al 27 de septiembre de 1821, cuando con la entrada del Ejército Trigarante a la Ciudad de México, con Iturbide a la cabeza,¹¹⁷ se consumó el movimiento de emancipación iniciado por Hidalgo el 15 de septiembre de 1810. Antes de esa fecha, durante tres siglos, lo que ahora es México formó parte del Estado Español, que tuvo el mérito de unificar bajo su dominio la gran variedad de ciudades-estado y culturas originarias de Mesoamérica.

Aunque el descontento hacia la corona por parte de los primeros blancos nacidos en América nació a partir de que se les relegó de los altos cargos públicos

¹¹⁵ O'Gorman, Edmundo, *opus cit.*, p. 3.

¹¹⁶ *Idem*, p. 4.

¹¹⁷ Iturbide había logrado conjugar los intereses y proyectos disímiles de los conservadores, la Iglesia y los insurgentes que aún quedaban —Guerrero y Ascencio aún en armas— mediante un programa político cristalizado en el Plan de Iguala de 24 febrero de 1821, que comprendía tres "garantías": consumar la independencia, salvaguardar la religión católica y establecer una monarquía constitucional. Dicho Plan fue ratificado por el Tratado de Córdoba, celebrado en esa ciudad veracruzana el 24 de agosto del mismo año entre Iturbide y el recién llegado nuevo y último virrey Juan O'Donojú, que debió negociar con aquél y comprometerse a que el ejército español saliera pacíficamente de la Ciudad de México, al ver que era inminente la independencia de la Colonia.

y eclesiásticos, es a mediados del siglo XVIII cuando se manifiesta en los criollos de Nueva España la idea de ser diferentes de la metrópoli y por tanto tener derecho a autogobernarse, pues para ellos América, y no España, era su patria. La difusión de las ideas liberales de los teóricos de la Revolución Francesa, la noticia de la proclamación de independencia de las colonias inglesas de Norteamérica en 1776 y la llegada de Napoleón al poder, fueron determinantes en sus afanes de fundar un estado nacional independiente de España. Además, la creación en 1761 del ejército novohispano despertó en los criollos un sentimiento de fuerza, "de ser capaces de emprender su propia defensa y la de su patria".¹¹⁸ Por otra parte, la pragmática de libre comercio de 1778 terminó con el monopolio comercial de la metrópoli y el sistema de flotas y permitió la participación de criollos acaudalados en esa rama de la economía. La tendencia independentista novohispana se aceleró a raíz de la invasión a España por parte de Napoleón en 1808 y la subsecuente abdicación de los reyes de España Carlos IV y su hijo Fernando VII en favor de Bonaparte —quien nombró a su hermano José rey de España—, lo que acarrió la anulación del Real Gobierno y la posterior sublevación popular contra el intruso, que derivó en la convocatoria a Cortes y la promulgación en marzo de 1812 de la Constitución Política de la Monarquía Española, en cuya elaboración participaron diputados representantes de cada uno de los reinos y provincias de Indias.

Largo sería relatar los avatares de la lucha armada de independencia de la Nueva España iniciada en septiembre de 1810,¹¹⁹ si bien precedida por tentativas pacíficas y conspiraciones frustradas, además de no ser materia de este trabajo, por lo que nos limitaremos a mencionar los documentos fundamentales de esa lucha, que pese a no haber tenido vigencia —al menos no fuera del territorio ocupado por los insurgentes—, poseen un valor histórico innegable porque contienen las ideas, anhelos y proyectos políticos de los promotores y dirigentes del movimiento. Dichos documentos son: el *Bando de Hidalgo* —que decreta la abolición de la esclavitud indígena—, promulgado en Guadalajara el 6 de diciembre de 1810; los

¹¹⁸ De la Torre Villar, *opus cit.*, p. 60.

¹¹⁹ El movimiento iniciado por Hidalgo fue el primero realmente social porque incorporaba a campesinos, mineros, indios y mestizos, a diferencia de los otros intentos de rebelión, esencialmente apoyados por las clases pudientes.

Elementos Constitucionales de López Rayón de 1811 —que prevé un esquema de división de poderes—, expedidos en Zitácuaro, y el *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana* de 22 de octubre de 1814, promulgado por Morelos en Apatzingán, el cual recoge el contenido de sus *Sentimientos de la Nación*, documento expuesto en la instalación del Congreso de Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813. Este congreso, por cierto, concluyó el 6 de noviembre de 1813 con la Declaración de Independencia de la América Septentrional, que decretaba “recobrado el ejercicio de su soberanía usurpado” por el trono español.

Once años después de iniciada la lucha, el 27 de septiembre de 1821, nace el Estado Mexicano, porque es entonces cuando reúne la totalidad de los elementos que un Estado requiere para serlo, pues hereda la población y el territorio de la Nueva España y asume su soberanía, sujetándose al orden jurídico vigente, en lo que no se opusiera al Plan de Iguala, y a un gobierno, el cual se encomienda a la Junta Provisional Gubernativa. Esta quedó instalada al día siguiente de la entrada del ejército trigarante a la Ciudad de México —que sería su sede, como lo fue del poder virreynal—, de acuerdo con el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba. Dicha Junta ejercería un gobierno interino conforme a las leyes vigentes —expedidas durante la Colonia— en lo que no se opusieran al Plan de Iguala; asimismo, debía designar a los integrantes de la regencia, órgano colegiado formado por tres personas que se encargaría del poder ejecutivo, y convocar a un Congreso Constituyente. En tanto, se encargó también del poder legislativo, y con ese carácter decretó el 28 de septiembre de 1821 el *Acta de Independencia del Imperio Mexicano*. Iturbide fue nombrado presidente tanto de la Junta como de la Regencia.

El Congreso Constituyente se instaló el 24 de febrero de 1822, declarándose soberano y reservándose “el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión”, sin dividirse en dos cámaras, como lo había dispuesto la Junta, lo que provocó desavenencias con Iturbide, que en mayo de 1822 fue nombrado emperador y en octubre de ese año disolvió el congreso, sustituyéndolo con la Junta Nacional Instituyente, la cual aprobó en febrero de 1823 el *Reglamento Político Provisional*

del Imperio,¹²⁰ pensado para regir hasta que se expidiera la Constitución. Sin embargo, a principios de marzo, en virtud de la rebelión del general Santa Anna — secundado por los generales Nicolás Bravo y Vicente Guerrero—, que en su Plan desconoció a Iturbide, proclamó la república y pidió la reinstalación del congreso, Iturbide repuso éste y abdicó ante él el 19 del mismo mes.¹²¹ No obstante, ante la oposición de algunas diputaciones provinciales como las de Nueva Galicia, Zacatecas, Oaxaca y Yucatán, dicho congreso sólo actuó como convocante para un nuevo congreso, que quedó instalado el 7 de noviembre de 1823 y que el 31 de enero del año siguiente expediría el *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, previa a la promulgación de la *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos* de 4 de octubre de 1824.

La primera Constitución política de nuestro país, como se sabe, inspirada en la Constitución Norteamericana de 1787 y en la gaditana de 1812, significó la constitución *formal* del Estado Mexicano, que, en nuestra opinión, nació con la consumación de la independencia.¹²² Es decir, dicha Constitución estableció de manera definitiva —al menos esa era la intención— la forma del Estado mexicano, así como la forma de su gobierno, después del efímero imperio de Iturbide. El sistema adoptado por dicho ordenamiento fue el de una "república representativa popular federal" (artículo 4º), buscando erradicar toda tentación monárquica y centralista.¹²³ Puesto que se trataba del establecimiento de un "Estado federal", esta

¹²⁰ El artículo 5º de este Reglamento decía: "La nación mexicana es libre, independiente y soberana: reconociendo iguales derechos en las demás que habitan el globo: y su gobierno es monárquico constitucional representativo y hereditario, con el nombre de imperio mexicano." El Reglamento derogaba la Constitución española de 1812, que tuvo una vigencia intermitente en Nueva España, aunque dejaba subsistentes las leyes, órdenes y decretos anteriores a febrero de 1821 que no se opusieran a él. La forma de gobierno que establecía era la prevista en el Plan y el Tratado antes citados.

¹²¹ El 8 de abril de 1823 este congreso declaró nula la coronación de Iturbide y la sucesión hereditaria, y nuló los actos realizados durante el Imperio.

¹²² Esta opinión está en pugna con la del doctor Burgoa, para quien la Constitución de 1824 fue la que *creó el Estado Mexicano*, ya que éste no se produjo con la sola consumación de la independencia (Burgoa, Ignacio, *opus cit.*, p. 89.). Sin embargo, aceptar esto significaría que entre septiembre de 1821 y octubre de 1824 México no existió, cuando en los hechos existió un imperio mexicano fundado provisionalmente en el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba, que eran una especie de documentos constitutivos. Además, México fue a partir de que logró su independencia un sujeto del derecho de gentes al subrogarse los derechos y obligaciones internacionales de la corona española, lo que finalmente se plasmó en el Tratado Definitivo de Paz y Amistad celebrado entre los dos países en 1836. Asimismo, en 1823, México y la Gran Colombia, declarada independiente en 1810, pactaron el tratado de Unión, Liga y Confederación, para la defensa común de ambos países, como lo refiere Luis Miguel Díaz en su *Historia de las Relaciones Internacionales de México*, (*Resumen*), 1ª edición, Porrúa S.A., México, 1983, p. 4.)

¹²³ Por decreto de 8 abril de 1823, el congreso reinstalado declaró insubsistente la forma de gobierno pactada en el Plan de Iguala, el Tratado de Córdoba y el decreto de 24 de febrero de 1822.

constitución precisó las partes integrantes del territorio nacional, que era el mismo en extensión del de la Nueva España a finales de la época colonial,¹²⁴ cuando estaba dividido en provincias internas y externas, gobiernos e intendencias, más Yucatán y Chiapas.¹²⁵ El territorio nacional fue dividido entonces de la siguiente manera por el artículo 5º de la mencionada Constitución: "Las partes de esta federación son los Estados y Territorios siguientes: el Estado de Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oajaca, el de Puebla de los Angeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de Tamaulipas,¹²⁶ el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán, el de los Zacatecas; el territorio de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala." Debemos señalar que no era la primera vez que se usaban los términos "estados" y "territorios", porque ya desde el *Acta Constitutiva* de enero de 1824 se había abandonado la denominación de "provincias" para referirse a las partes integrantes del territorio nacional, en concordancia con la inclinación federalista de las provincias que como Nueva Galicia, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas se habían erigido en Estados libres y soberanos en junio, julio, agosto y octubre de 1823, respectivamente.¹²⁷

¹²⁴ Aunque España había cedido la Florida a los Estados Unidos, que la había ocupado militarmente, mediante el Tratado de Onís de 22 de febrero de 1819, ratificado por la corona en octubre de 1820.

¹²⁵ Las Capitanías Generales de Yucatán y Guatemala proclamaron su independencia de la corona española aprovechando la coyuntura del movimiento de emancipación de nuestro país, sin haberse alzado en armas. Yucatán se anexó a México en el mismo acto en que se declaró independiente, por Acta de la Junta de Mérida de 15 de septiembre de 1821. En esa misma fecha Guatemala proclamó su independencia, pero la provincia de Chiapas, entonces bajo su jurisdicción, ya se había adelantado declarando la suya el 3 de septiembre y manifestando su intención de incorporarse al Imperio de México, lo cual solicitó a éste y fue aprobado por decreto de 16 de enero de 1822. Las restantes provincias de la capitanía guatemalteca, a través de la Junta Provisional Consultiva, decidieron agregarse al imperio mexicano el 5 de enero de 1822. Sin embargo, el derrumbe del imperio en marzo de 1823 provocó que Chiapas y las provincias guatemaltecas reconsideraran su decisión. Estas últimas convocaron a un congreso, que se instaló el 29 de junio y que el 1º de julio de 1823 declaró que las mencionadas provincias eran "libres e independientes de España, de México y de cualquier otra potencia". En cuanto a Chiapas, el 4 de junio de 1823 se instaló una Junta Suprema Provisional que se encargó de su gobierno en tanto se decidía sobre su anexión a México o a Guatemala. El 14 de septiembre de 1824, poco antes de la promulgación de nuestra primera Constitución y después de llevarse a cabo un plebiscito sobre la cuestión, la Junta declaró solemnemente la incorporación de Chiapas a México. (O'Gorman, Edmundo, *opus cit.*, p. 59.)

¹²⁶ El Acta Constitutiva lo había rebautizado así, en vez de Nuevo Santander.

¹²⁷ En virtud del caos en el centro, las diputaciones provinciales —creadas por la Constitución Española de 1812 para el gobierno de las provincias del reino— asumieron el control de las provincias y convocaron a sus respectivos constituyentes. De las seis diputaciones autorizadas originalmente para la América septentrional (Nueva España, Nueva Galicia, Yucatán, Provincias Internas de Oriente, Provincias Internas de Occidente y Guatemala), sumaban, descontando a Guatemala, dieciocho en noviembre de 1822, y veintitrés en diciembre del año siguiente. V. *supra* 2.2.3. y 2.3.1.

Con la Constitución de 1824 quedó fijado formalmente el Estado mexicano, pero la vigencia de ese ordenamiento fundamental sería sólo de once años, en razón de que la pugna entre los partidos liberal y conservador, surgidos a partir de la caída de Iturbide, no cesó con la promulgación del mencionado cuerpo normativo, el cual significó un triunfo para los liberales o progresistas, impulsores de un gobierno republicano, democrático y federal. En efecto, los conservadores, defensores de los fueros y privilegios tradicionales, continuaron propugnando por un sistema centralista y oligárquico o monárquico, hasta que sus esfuerzos, con la colaboración decisiva de Santa Anna, condujeron a que el 9 de septiembre de 1835 el Congreso General, en periodo extraordinario de sesiones, se declarara con facultades "para variar la forma de gobierno y constituir la (a la Nación) de nuevo", contrariando a la Constitución de 1824 del que emanaba.¹²⁸ Cinco legisladores conformaron la comisión que redactaría el proyecto de Bases Constitucionales. En tanto, por decreto de 3 de octubre, el Congreso ordenó el cese de las legislaturas estatales y su sustitución por Juntas Departamentales, y que los gobernadores quedaran sujetos al Presidente de la República, hasta que se dispusiera otra cosa. El 23 del mismo mes, después de discutir el proyecto de la comisión, se expidió la ley denominada *Bases para la Nueva Constitución*, cuyo articulado contenía los lineamientos de la futura nueva Ley Fundamental, misma que se conformó de siete estatutos, por lo que se le conoce como Constitución de las Siete Leyes, la primera de las cuales fue promulgada el 15 de diciembre de 1835 y las seis restantes hasta el 30 de diciembre de 1836. Entre las particularidades de esta Constitución resaltan el establecimiento, al lado del Ejecutivo, de un Supremo Poder Conservador formado por cinco miembros, y la división territorial en Departamentos —subdivididos a su vez en Distritos y Partidos—, en lugar de Estados y territorios, como la precedente.¹²⁹ Los gobernadores de los Departamentos eran nombrados por el

¹²⁸ "Golpe de Estado parlamentario", llamó don Emilio Rabasa a esta acción (*La Constitución y la Dictadura*, 5ª edición, Porrúa S.A., México, 1976, p. 9).

¹²⁹ El territorio quedó dividido, provisionalmente, "en tantos Departamentos cuantos eran los Estados" y Territorios, con las modificaciones siguientes: el Estado de Coahuila y Tejas se dividió en dos departamentos; el territorio de Colima se agregó al Departamento de Michoacán y el de Tlaxcala al Departamento de México; la ciudad de Aguascalientes y los pueblos bajo su jurisdicción, que por Ley de 23 de mayo de 1835 se habían separado de Zacatecas quedando provisionalmente como Territorio, se erigió en Departamento; las Californias, antes territorios separados, se integraron en solo Departamento; el Territorio de Nuevo México se convierte en Departamento; Sonora y Sinaloa, que antes formaron un solo Estado y en octubre de 1830 se apro-

gobierno central dentro de una terna propuesta por las juntas departamentales y dependían del centro.¹³⁰

Pero la caótica situación política y económica del joven Estado mexicano no terminó allí. Pronunciamientos y levantamientos armados se sucedieron continuamente —en Yucatán, por ejemplo, Santiago Imán se sublevó y proclamó el federalismo el 8 de febrero de 1840— y se acentuó la radicalización de las dos facciones que se disputaban el poder, hasta que el 28 de septiembre de 1841 Santa Anna, rehabilitado después de su victoria sobre los invasores franceses y en su calidad de "jefe de la revolución", proclamó el Plan de Tacubaya, que declaraba el cese de los poderes emanados de la Constitución de 1836 —excepto el Judicial— ordenaba la integración de una junta que debía designar a la persona que se haría cargo provisionalmente del poder ejecutivo (el nombramiento, por supuesto, recayó en el propio Santa Anna) y la expedición de la convocatoria para un nuevo congreso constituyente, lo cual se verificó el 10 de diciembre del mismo año. El congreso quedó instalado el 1° de junio del año siguiente, pero cuando el proyecto constitucional de la comisión encargada de redactarlo empezaba a ser discutido, el entonces Presidente de la República Nicolás Bravo expidió un decreto, el 19 de diciembre de 1842, que disolvía el Congreso y nombraba en su lugar una Junta de Notables —"ciudadanos distinguidos por su ciencia y patriotismo"—, la cual quedó instalada el 2 de enero de 1843 y expediría el 12 de junio de ese año las llamadas *Bases Orgánicas de la República Mexicana*, documento fundamental —absurdo realizado, despotismo constitucional, lo llama Rabasa¹³¹— que mantuvo el régimen centralista de la anterior constitución, así como la división territorial en veinticuatro

bó por el Congreso Federal su separación, también se erigieron en Departamentos. En total eran 24 Departamentos, si bien Tejas sólo lo era nominalmente pues a raíz de la instauración del régimen centralista se había declarado independiente y erigido en República Tejana desde marzo de 1836. En marzo del año siguiente el Senado Norteamericano le otorgó su reconocimiento. (O'Gorman, Edmundo, *opus cit.*, p. 85.)

¹³⁰ En opinión de Burgoa, esta nueva Constitución no era del todo centralista, sino que establecía un "federalismo restringido", pues dotaba a los Departamentos de cierta autonomía, como el hecho de que las juntas departamentales tuvieran facultades gubernativas para el régimen interno y pudieran iniciar leyes ante la Cámara de Diputados "relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales". Por ello, fuera del derecho constitucional, el centralismo y el federalismo "sólo eran banderas de los grupos antagónicos que se disputaban el poder". (*Opus cit.* pp. 439-440.)

¹³¹ Rabasa, Emilio, *opus cit.*, p. 12.

Departamentos, pese a que Yucatán aún se encontraba en rebeldía y Tejas se había declarado independiente.¹³²

El 4 de agosto de 1846, el General Mariano Salas formuló el Plan de la Ciudadela, que desconocía el régimen centralista y pugnaba por que se convocara a un nuevo congreso, el cual quedó instalado el 6 de diciembre de 1846. Antes, el 22 de agosto, dicho general, como "jefe del ejército libertador republicano en ejercicio del supremo poder ejecutivo", expidió un decreto que disponía que mientras se publicaba la nueva constitución, regiría la de 1824, y que los Departamentos volverían a llamarse Estados. El 26 de diciembre el nuevo congreso designó presidente interino a Santa Anna y vicepresidente a Gómez Farías, y el 10 de febrero del año siguiente restauró la vigencia de la Constitución de 1824, volviendo al régimen federal. Sin embargo, como dicha Constitución necesitaba varias adecuaciones, el 18 de mayo de 1847, mientras el país estaba invadido por el ejército norteamericano, se expidió el *Acta Constitutiva y de Reformas de los Estados Unidos Mexicanos*, que rigió hasta abril de 1853 debido a la promulgación del Plan de 6 de febrero, por el que Santa Anna volvería al poder ejecutivo, para posteriormente autoproclamarse Alteza Serenísima. El 22 de abril de ese año se expidieron las *Bases para Administración de la República*, que regirían hasta la promulgación de la Constitución, con lo que se reimplantó el régimen centralista. Sin embargo, el 1º de marzo de 1854 el coronel Florencio Villarreal proclamó el *Plan de Ayutla* en contra del régimen dictatorial de Santa Anna. Dicho Plan, que propugnaba por el retorno al federalismo, fue modificado en Acapulco el 11 del mismo mes con matices centralistas, como el de llamar departamentos a las entidades de la República. El Plan de Ayutla, reformado, fue adoptado por la guarnición de México, y el 9 de agosto de 1855 Santa Anna abandonó el poder, con lo que se consumó el movimiento iniciado en marzo de 1854, siendo nombrado presidente interino don Juan Alvarez el 15 de agosto, aunque tres meses después dejó el mando y lo sustituyó Comonfort. El

¹³² Yucatán se reincorporó a la República en diciembre de 1843; por el contrario, la autoproclamada República de Texas, el 12 de abril de 1844, celebró con los Estados Unidos del Norte el Tratado de anexión a este país, tratado aprobado por el Congreso Norteamericano el 1º de marzo de 1845, lo que motivó una declaración de guerra contra los Estados Unidos de Norteamérica, con las consecuentes nuevas revueltas en nuestro país. Esta guerra terminaría con el Tratado de Paz, amistad y límites y arreglo definitivo entre la República Mexicana y los Estados Unidos del Norte celebrado el 2 de febrero de 1848 en Guadalupe Hidalgo, por el que la República cedió más de la mitad de su territorio.

15 de mayo de 1856 se expidió el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, que regiría "el tiempo que tardara en sancionarse la Constitución", estableciendo un gobierno provisional a fin de mantener el orden, para lo que adoptó medidas centralistas, aunque sin pronunciarse por uno u otro sistema de gobierno, lo que le valió ser objeto de duras objeciones y críticas en los estados y en el Congreso, donde incluso se propuso se declarara insubsistente. Sin embargo, rigió hasta la promulgación de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857, ley fundamental que adoptó de manera definitiva el sistema federal, al establecer en su artículo 40 que "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." La Federación estaba integrada por "los Estados de Aguascalientes,¹³³ Colima,¹³⁴ Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero,¹³⁵ Jalisco, México, Michoacán, Nuevo-León y Coahuila,¹³⁶ Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala,¹³⁷ Valle de México,¹³⁸ Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de la Baja California". Esta Constitución estableció un poder legislativo unicameral, hasta que el 13 de noviembre de 1874 fue reformada para volver al bicameralismo.

No obstante el pronunciamiento de Zuluaga de diciembre de 1857 por desconocer la Constitución y convocar a un nuevo constituyente,¹³⁹ hecho que conduciría a la llamada "Guerra de los Tres Años" y que ganaría el bando liberal, con Juárez a la cabeza; el fallido y efímero imperio de Maximiliano, de 1864 a 1867; la dictadura de Díaz y la Revolución de 1910, la Constitución de 1857 subsistió hasta la promulgación de la Constitución de 1917, la cual recogió a la letra el artículo 40 de la primera, por lo que puede decirse que el Estado mexicano no ha sufrido

¹³³ Por decreto de 10 de diciembre de 1853 se declaró Departamento el Distrito de Aguascalientes. En consecuencia, al restaurarse el sistema federal, se transformó en Estado.

¹³⁴ Erigida en Estado por esta Constitución.

¹³⁵ Por decreto de 15 mayo de 1849 se había erigido en Estado.

¹³⁶ El 19 de febrero de 1856 el general Santiago Vidauri había decretado la unificación de ambos Estados.

¹³⁷ Erigida en Estado por esta Constitución.

¹³⁸ Que por disposición del artículo 46, se formaría del territorio que comprendía el Distrito Federal en caso de que los supremos poderes se trasladaran a otro lugar.

¹³⁹ Comonfort se adhirió al Plan de Zuloaga y diría después que la observancia de la Constitución era imposible, primero porque al crear el gobierno congresional, la Constitución dejaba desarmado al Ejecutivo frente al

transformaciones sustanciales desde febrero de 1857. A partir de entonces el sistema federal ha venido consolidándose y apartándose del centralismo.

1.5 LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN NUESTRA LEY FUNDAMENTAL VIGENTE.

El hecho de que el artículo 40 de la Constitución de 1917, al igual que el mismo numeral de su inmediata antecesora, establezca que la república está compuesta de "estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior", ha sido considerado como un desliz del constituyente, pues como han afirmado los teóricos de la soberanía, ésta es única e indivisible, por lo que las partes integrantes del Estado federal no pueden ser soberanas —por ello llamarlas "estados" también resulta equívoco—, aunque sí autónomas en su régimen interior.¹⁴⁰ Como consecuencia de dicha autonomía, pueden y deben dotarse de un orden jurídico, una constitución particular, sin contrariar a la General, para regular el ejercicio del poder público y las relaciones entre las autoridades locales y los particulares, las de los órganos de gobierno entre sí y las de los particulares entre sí. Esta posibilidad existe desde el Acta Constitutiva de enero de 1824, con la prohibición expresa contenida en su artículo 24 de que "las Constituciones de los Estados no podrán oponerse a esta acta ni a lo que establezca la Constitución general: por tanto, no podrán sancionarse hasta la publicación de esta última". Merced a lo anterior Arteaga Nava considera que las constituciones locales —también con una parte dogmática y otra orgánica— son reglamentarias de la general, porque su existencia depende de ésta y porque están subordinadas a las disposiciones de la general.¹⁴¹ Sánchez Bringas les niega incluso el carácter de constituciones, porque al derivar

Congreso, y segundo, porque las reformas en materia religiosa eran contrarias al sentir general." (Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, 20ª edición, Porrúa S.A., p. 605.)

¹⁴⁰ Ver apartado 1.2.2. La autonomía de los estados, de acuerdo con Burgoa, se traduce en *autonomía democrática*, que les permite designar libremente a sus órganos de gobierno; *autonomía constitucional*, para organizarse jurídica y políticamente; *autonomía legislativa, administrativa y judicial*, en lo que no concierne a las autoridades federales y *participación* en la expresión de la voluntad nacional, al elegir representantes en el Congreso de la Unión y votar en las reformas a la constitución general. (*Opus cit.*, p. 414.)

¹⁴¹ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional Estatal*, 1ª edición, Porrúa S.A., 1988, pp. 3-4.

su validez de la norma básica, o sea, la Constitución Federal, y encontrarse normativamente sometidas a las leyes federales y a los tratados internacionales aprobados por el Senado, no son normas constituyentes, sino constituidas, de manera que pueden ser calificadas como normas orgánicas fundamentales de los estados.¹⁴² Lo que resulta desafortunado es que, más que adaptar los lineamientos generales trazados por las sucesivas Constituciones federales que han regido en nuestro país, las constituciones locales la han copiado a la letra, con lo que, como señala don Emilio Rabasa, se ha logrado una cierta uniformidad en todos los estados, pero con "el inconveniente de recoger todos los errores de la Constitución general" y verterlos en las locales, perdiéndose así una de las ventajas del federalismo, "que consiste en la diversidad de instituciones en que pueden probarse sistemas diversos, sin gran daño por los que resulten malos y con el provecho de la experiencia de los que se muestren mejores."¹⁴³

La forma de gobierno de las entidades federativas¹⁴⁴ es republicana, representativa y popular, como lo dispone el artículo 115 de la Constitución general, a la que se han ajustado las locales, y su poder público está dividido para su ejercicio en Ejecutivo —a cargo de un gobernador—, Legislativo —integrado por diputados locales electos popularmente cada tres años, con facultad entre otras cosas para expedir leyes de aplicación local y para modificar la constitución estatal— y Judicial —Tribunal Superior de Justicia o Supremo Tribunal de Justicia, para impartir justicia en materias de fuero común—, sin que puedan reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación y sin que el Legislativo se deposite en un solo individuo, según lo establece el artículo 116, en concordancia con el 49. Es por medio de dichos poderes como el pueblo ejerce su soberanía en lo que toca al régimen interior de cada entidad federativa. Los estados miembros tienen además representación en el Congreso de la Unión a través de por lo menos dos diputados (art.

¹⁴² Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, 2ª edición, Porrúa S.A., México, 1997, p. 564.

¹⁴³ Rabasa, Emilio, *opus cit.*, p. 224.

¹⁴⁴ Son actualmente treinta y un Estados y el Distrito Federal las partes integrantes de la Federación, más los otros elementos señalados por el artículo 42 constitucional. El 29 de abril de 1863 el Congreso aprobó la conversión de Campeche en estado; Coahuila (de Zaragoza) se separó de Nuevo León el 18 de noviembre de 1868; Hidalgo, antigua porción del Estado de México, se erige en Estado el 15 de enero de 1869 y Morelos, en territorio también del antiguo Estado de México, el 16 de abril del mismo año; Nayarit fue erigido Estado por la Constitución de 1917; Quintana Roo, después de separársele como Territorio de Yucatán en no-

53) y no menos de tres senadores (art. 56), e intervienen —mediante las legislaturas locales— en el procedimiento de reformas a la Constitución General (art. 135). Las legislaturas locales intervienen asimismo en el procedimiento de formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes (art. 73 fracción III).

Siempre y cuando no exista dificultad en cuanto a sus límites, los estados conservarán la extensión territorial que tenían hasta febrero de 1917 (art. 45) así como la jurisdicción que hayan tenido sobre alguna isla o islas (art. 48) y tienen plena capacidad para adquirir y poseer los bienes raíces necesarios para los servicios públicos que están obligados a prestar (art. 27 fracción VI). Interpretada a *contrario sensu* esta disposición, inferimos que los estados no pueden adquirir más bienes inmuebles de los estrictamente necesarios, al tiempo que la Federación conserva el dominio originario directo sobre las tierras y aguas que no han sido transmitidas a los particulares, así como sobre los recursos naturales especificados en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional. La base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas es, como se sabe, por mandamiento del artículo 115 de nuestra Carta Magna, una institución que los españoles trajeron a América y que se arraigó firmemente entre los pueblos conquistados: el municipio.

Al hablar de las entidades federativas conviene recordar lo que señala Burgoa en el sentido de que en un Estado federal coexisten dos esferas competenciales del poder público, la federal y la local,¹⁴⁵ en virtud del principio fijado por el artículo 124 de nuestra Ley Fundamental, que dispone que las facultades no concedidas expresamente por la Constitución a los funcionarios federales están reservadas a los Estados. Es, pues, la Constitución general la que determina las materias que incumben a las autoridades federales, con potestad en todo el territorio de

vimiento de 1902, se convierte en Estado hasta el 8 de octubre de 1974, al igual que el Territorio de Baja California Sur. Baja California Norte ya se había convertido en Estado el 21 de noviembre de 1952.

¹⁴⁵ Burgoa, Ignacio, *opus cit.*, p. 163. Agrega este autor que dichas "esferas no se demarcan territorialmente sino por la materia en relación con la cual las mismas funciones se ejercitarán". Sin embargo, si bien las materias reservadas a las entidades federativas son las mismas para cada una de ellas, las autoridades locales sólo pueden actuar válidamente dentro de su circunscripción, al contrario de las federales, que pueden hacerlo en todo el territorio nacional. Esto se explica porque, mientras que las leyes federales, por su materia, son aplicables en todo el territorio de la república, las locales "sólo tendrán efecto en su propio territorio (de la entidad federativa) y no podrán ser obligatorias fuera de él", según lo dispone la fracción I del artículo 121 constitucional. Es válido decir, entonces, que la competencia territorial de las autoridades locales y federales se da en función de la materia de que se trate.

la república, quedando por exclusión las restantes encargadas a las autoridades locales, que pueden desempeñarlas válidamente sólo dentro del ámbito geográfico de la entidad federativa. Pero como federalismo no significa fragmentación u oposición, el artículo 121 constitucional dispone —como anteriormente lo hizo la Constitución de 1824 en su artículo 145 y la de 1857 en su artículo 115, inspiradas en el artículo IV de la Constitución Norteamericana— en su primer párrafo que los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de un estado de la Federación gozarán de entera fe y crédito en los demás estados, con apego a las bases asentadas por el mencionado precepto; además, cada entidad federativa está obligada a colaborar con las demás y con las autoridades federales en materia criminal, y goza de la protección de la Federación contra toda invasión o violencia exterior, y aun en caso de sublevación interna (art. 119).

Puesto que corresponde a los Poderes Federales, particularmente al Ejecutivo, la rectoría del desarrollo nacional, la intervención de las entidades federativas en este rubro se limita a la formulación de propuestas, señalamientos y peticiones para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, la Constitución General (art. 26) autoriza al Ejecutivo Federal para que celebre convenios con los gobiernos de las entidades federativas a fin de elaborar y ejecutar los planes de desarrollo regionales. Prácticamente lo mismo ocurre en cuestiones de educación, vivienda, salubridad y seguridad pública, en las que el Ejecutivo Federal a través de las Secretarías y dependencias correspondientes traza los lineamientos generales de las políticas aplicables, y los ejecutivos locales actúan como meros coadyuvantes de aquél.

En cuanto a las contribuciones a que están obligados todos los mexicanos por mandamiento del artículo 31 fracción IV de nuestra constitución, las mismas pueden ser recaudadas por la Federación, los estados o los municipios,¹⁴⁶ de acuerdo con lo que prevé la propia Ley Suprema. Así, además de las contribuciones sobre comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos natu-

¹⁴⁶ Sólo existe un sujeto activo de la obligación tributaria, señala Rodríguez Lobato, "y es el Estado, pues solamente él, como ente soberano, está investido de la potestad tributaria, que es uno de los atributos de esa soberanía". Y más adelante agrega: "En México, constitucionalmente, el único sujeto activo de la obligación fiscal es el Estado, ya que el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política del país, al establecer la obli-

rales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, y las restantes fijadas por el artículo 73 fracción XXIX, impuestos como los llamados Sobre la Renta, al Valor Agregado, al Activo de las empresas, Especial sobre Producción de Bienes y Servicios, son recaudados exclusivamente por la Federación. Toca también a la Federación recolectar las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras por obras públicas financiadas por la propia Federación, los derechos por los servicios que como ente de derecho público presta la Federación, los aprovechamientos y los productos por los servicios prestados por el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado. Con estos ingresos, llamados ordinarios pues su recaudación está prevista en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos elaborados anualmente por el Ejecutivo Federal y aprobados por la Cámara de Diputados, a los que se le suma el financiamiento interno o externo que el Ejecutivo consiga y le sea aprobado por la Cámara de Diputados, el Estado acomete el cumplimiento de las tareas públicas que por ley le corresponden, y para mejor cumplirlas, a la vez que para lograr los objetivos básicos de redistribución de la riqueza y de justicia social, entrega a las entidades federativas y a los municipios, a través de aquéllas, diversas aportaciones para obras y servicios públicos.

Observamos en el párrafo anterior que las contribuciones a los gastos públicos del Estado pueden ser recaudadas por la Federación, los estados o los municipios, es decir, pueden ser federales, locales o municipales.¹⁴⁷ Esto significa que además de recibir las aportaciones federales, que redistribuyen los ingresos captados por la Federación, las entidades federativas y los municipios tienen la posibilidad de imponer tributos a sus habitantes, siempre que no se trate de aquellos que sólo las autoridades federales pueden establecer y que ya mencionamos en el pá-

gación de contribuir para los gastos públicos, únicamente menciona a la Federación, los estados y los municipios". (Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, 2ª edición, Editorial Harta, México, 1986, pp. 131 y 133.)

¹⁴⁷ "La facultad impositiva es una facultad concurrente entre la Federación, los estados y los municipios", escribe Rodríguez Lobato. (*opus cit.* p. 134.) Y en efecto, de acuerdo con el criterio de la Suprema Corte plasmado en la jurisprudencia invocada por el autor citado, nuestra Carta Magna no establece una delimitación de la competencia federal y la estatal en materia de impuestos, sino que sigue un sistema complejo de concurrencia, limitaciones y restricciones. De esta forma la concurrencia se desprende del artículo 73 fracción VII y del 124; las limitaciones a la facultad impositiva de los estados, también del artículo 73 fracciones X

rafo precedente, así como los prohibidos por el artículo 117 constitucional. Entre los impuestos locales se encuentran los causados por la adquisición o tenencia de automóviles de vehículos y los relativos a la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, y los derechos, aprovechamientos y productos. Nos preguntamos entonces dónde queda la potestad tributaria de los municipios y concluimos que en realidad no la tienen y sólo gozan de la autonomía para administrar su hacienda en los términos del artículo 115, pudiendo percibir en todo caso las contribuciones que las legislaturas establezcan a su favor. De hecho, están expresamente facultados por la fracción IV del artículo 115 para recaudar las contribuciones relativas a inmuebles y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

Una de la preocupaciones fundamentales del constituyente fue determinar con precisión los ámbitos de competencia de los tres niveles de gobierno existentes en nuestro sistema. Así, con la finalidad de mantener el pacto federal, el artículo 117 constitucional prohíbe expresamente a las entidades federativas, *en materia política*, celebrar alianza, tratado o coalición con otra entidad integrante del pacto federal o con una potencia extranjera, por el interés de preservar el equilibrio y la unidad de la Federación; *en materia económica*, acuñar moneda y emitir papel moneda, en aras de la unidad monetaria y el orden económico, y contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos, sociedades o particulares extranjeros o cuando deban pagarse en moneda extranjera, por ser esta una facultad delegada a las autoridades federales; *en materia tributaria*, emitir estampilla o papel sellado, por ser una forma de recaudar impuestos exclusiva de la Federación. Asimismo, considerando la garantía constitucional de libre tránsito, los estados no pueden gravar el paso de personas por su territorio, y tampoco el tránsito de mercancías, ni su circulación o consumo, lo que se conocía como impuesto alcabalarío. Tienen también prohibido los estados expedir o mantener leyes o reglamentos que importen diferencias de impuesto o requisitos con motivo de la procedencia de las mer-

y XXIX; y las restricciones a la potestad tributaria de los estados, del artículo 17 fracciones IV, V, VI y VII, y del artículo 118.

cancias, para evitar prácticas proteccionistas o discriminatorias, así como gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama sin apego a lo autorizado por el Congreso de la Unión. *Absolutas* llama Sánchez Bringas a estas prohibiciones, para diferenciarlas de las *relativas*, contenidas en el artículo 118, las cuales pueden dejar de serlo si se obtiene la autorización del Congreso de la Unión.¹⁴⁸ Tales prohibiciones relativas son: establecer derechos de tonelaje u otro alguno de puertos, o imponer contribuciones o derechos al comercio exterior; tener tropa permanente o buques de guerra; hacer la guerra, *motu proprio*, a una potencia extranjera, salvo en caso de invasión o peligro que no admita demora. Comenta el autor arriba citado que el hecho de que, con la aprobación del congreso, puedan las entidades federativas ejercer actividades tributarias sobre el comercio exterior o tener tropa permanente, no es del todo afortunado, ya que el comercio exterior es materia exclusiva de la Federación, de acuerdo con el artículo 73 fracción XXIX, en tanto que "las fuerzas armadas siempre deben depender de las autoridades que representan al Estado como unidad política",¹⁴⁹ además de que una de las facultades del Ejecutivo Federal es la de disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente (art. 89 fracción VI) y de que la Federación tiene el deber de proteger a los estados de toda invasión o violencia exterior.

Por otro lado, sobre la intervención de los poderes federales en la vida interna de los estados, podemos señalar cómo es necesaria la aprobación o decisión del Congreso de la Unión en los arreglos mediante convenio entre los estados sobre sus límites territoriales (arts. 46 y 73 constitucionales), y cómo en caso de no llegarse a un arreglo amistoso, la Suprema Corte conocerá de la cuestión, conforme a la fracción V del artículo 104 Constitucional, en exclusiva y única instancia y con fuerza vinculativa para las partes.

Es de hacerse notar que en las controversias de orden político entre los poderes de una entidad federativa, el Senado de la República, facultado por el artículo 76 fracción VI de nuestra Carta Magna, puede intervenir como árbitro a petición de cualquiera de las partes o en caso de que con motivo de dichas cuestiones

¹⁴⁸ Sánchez Bringas, Enrique, comentario al artículo 117 constitucional, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, 3ª Edición, UNAM, DDF, PGJDF, 1992, pp. 513-514.

¹⁴⁹ *Idem*, pp. 416-417.

se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto armado. No sólo eso: el Senado puede también declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado,¹⁵⁰ que es momento de nombrarle un gobernador provisional, a propuesta en terna del Presidente de la República, que convoque a nuevas elecciones dentro de los tres meses siguientes, siempre y cuando la constitución local no prevea tal circunstancia. Esta facultad, otorgada por la fracción V del precepto constitucional arriba citado, tiene la finalidad de impedir que el poder público local quede acéfalo y restituir el orden constitucional interrumpido. Fue utilizada por primera vez en 1879, cuatro años después de las reformas a la Constitución de 1857 que retomaron al sistema bicameral del Congreso y a cuya virtud el Senado reanudó sus actividades en septiembre de 1875. Desde entonces hasta 1975, nos informa González Oropeza, "el Senado destituyó a gobernadores y legislaturas, sin apegarse estrictamente al texto constitucional",¹⁵¹ hecho que ha suscitado encendidos debates sobre esa facultad exclusiva del Senado. La fracción V del artículo 76 se reglamentó en 1978, pero desde 1975 no se ha vuelto a presentar un caso de desaparición de poderes.¹⁵²

A su vez, la Suprema Corte tiene facultades para conocer las controversias constitucionales, exceptuando a las de asuntos electorales, que se susciten entre uno y otro estado o el Distrito Federal, entre un estado o el Distrito Federal y la Federación, entre la Federación o el Distrito Federal y un municipio, entre dos poderes de un mismo estado o del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, entre un estado y uno de sus municipios o un municipio de otro estado, o entre dos municipios de diversos estados, en los térmi-

¹⁵⁰ Observa Arteaga Nava que en nuestra Constitución vigente, a diferencia de la de 1857, "que sólo exigía la desaparición del ejecutivo y el legislativo, se requiere la desaparición de todos los poderes; mientras exista un tribunal superior que pueda funcionar legalmente, no puede considerarse realizado el supuesto constitucional". (*Opus cit.*, p. 92.)

¹⁵¹ González Oropeza, Manuel, comentario al artículo 76 constitucional, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, opus cit.*, pp. 316-324.

¹⁵² En cuarenta y ocho ocasiones durante la vigencia de la Constitución de 1917 se ha declarado la desaparición de poderes: en Tamaulipas y Guerrero, en 1918; en Tamaulipas en 1919; en Michoacán, Querétaro, Jalisco, Tamaulipas, Estado de México, Puebla, Campeche, Yucatán, Oaxaca y Morelos, en 1920; en Morelos, en 1923; en Tamaulipas, Puebla, Oaxaca, Morelos y Chiapas, en 1924; en Nayarit, Puebla, Veracruz y Chiapas, en 1927; en Nayarit, en 1929; en Jalisco en 1930; en Nayarit, Jalisco, Colima y Durango, en 1931; en Guanajuato en 1932; en Tlaxcala, en 1933; en Tabasco, Colima, Guerrero, Guanajuato, Durango, Sinaloa y Sonora, en 1935; en Chiapas, en 1936; en San Luis Potosí, en 1938; en Guerrero y San Luis Potosí en 1941; en Guanajuato en 1946; en Tamaulipas, en 1947; en Guerrero en 1954; en Durango en 1966 y en Gue-

nos del artículo 105 de nuestra Ley Fundamental fracción I. Sobre este punto debemos aclarar que por Federación se entienden los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, excluyéndose al Judicial y en particular a la Suprema Corte, por su carácter de máximo órgano judicial, lo que hace que sus resoluciones definitivas sobre constitucionalidad sean inatacables. Igualmente a la Suprema Corte le corresponde dirimir las controversias que por razón de competencia se susciten entre los Tribunales de la Federación y los de los estados o del Distrito Federal, entre los de un estado y los de otro, o entre los de un estado y los del Distrito Federal (art. 106 constitucional).

Otra facultad de suma importancia concedida por el artículo 97 a la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la de nombrar alguno o algunos de sus miembros, Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún estado, para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de garantías individuales. El caso más reciente de ejercicio de esta facultad de la Corte fue cuando ordenó investigar la masacre de campesinos a manos de las fuerzas policiacas en el vado de Aguas Blancas en el estado de Guerrero, en junio de 1995, hecho que derivó en la renuncia del entonces gobernador Rubén Figueroa Alcocer en virtud de la investigación y posterior declaración de la Corte en el sentido de que efectivamente el hecho era constitutivo de violaciones graves a las garantías individuales por parte de los elementos policiales.

Desde luego, no olvidamos que mediante el juicio de amparo y a petición de los particulares afectados, los tribunales de la federación pueden detener o impedir la ejecución de actos de las autoridades locales que sean violatorios de la garantías individuales de los gobernados (arts. 103 y 107 constitucionales).

Todo lo anteriormente expuesto es aplicable a la ciudad sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos: la Ciudad de México o

rrero e Hidalgo en 1975. Guerrero y Tamaulipas sobresalen con cinco veces cada uno. (González Oropeza, Manuel, *ibidem*.)

Distrito Federal.¹⁵³ En efecto, como se aprecia en el artículo 2º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, reformado por decreto publicado el día cuatro de diciembre de 1997, "el Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio", pero precisamente por su condición de sede de los poderes de la Unión, su gobierno es compartido por dos de los poderes federales —Presidente de la República y Congreso General— y los locales —Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia—, sujetándose a lo dispuesto por el artículo 122 constitucional, que confiere al Congreso de la Unión la facultad de legislar en lo relativo al Distrito Federal, excepto en lo que compete exclusivamente a la Asamblea Legislativa.¹⁵⁴ También corresponde al Congreso de la Unión expedir —y reformar, se entiende implícitamente— el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal —equivalente a una constitución local¹⁵⁵—, legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal y dictar las disposiciones que aseguren el funcionamiento de los Poderes de la Unión.

¹⁵³ La antigua Tenochtitlan, tras la conquista, se convirtió en el segundo municipio fundado por Cortés en Nueva España y fue durante la Colonia lugar de residencia del virrey y de la Audiencia de México. Después de la independencia, el 18 de noviembre de 1824 y con apoyo en el artículo 50 fracción XXVIII de la Constitución del propio año, el Congreso decretó que la Ciudad de México fuera la residencia de los Supremos Poderes de la Federación, tomando su territorio del Estado de México y convirtiéndose en el Distrito Federal, "bajo la jurisdicción del gobierno general", a semejanza del Distrito de Columbia en los E.U.A. Durante el período centralista el Distrito Federal desaparece y su territorio se incorpora al denominado Departamento de México. En agosto de 1846, por decreto de don Mariano Salas, se restableció la vigencia de la Constitución de 1824 hasta que se expidiera una nueva, por lo que reapareció el Distrito Federal, cuyos límites fueron precisados por decreto de Santa Anna de 16 de febrero de 1854 y fijados definitivamente por los decretos de 15 y 17 diciembre de 1898. La Constitución de 1917 dividía la entidad en municipalidades, y la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales de Carranza de 13 de abril del mismo año encargó el gobierno del D.F. a un gobernador dependiente del Presidente, manteniendo el régimen de municipalidades, el cual fue suprimido por reforma de agosto de 1928, a la que cuatro meses después siguió la Ley Orgánica del Distrito Federal que implantó un organismo de la administración pública federal llamado Departamento del D.F., el cual subsistió hasta diciembre 5 de 1997.

¹⁵⁴ Las facultades propias de la Asamblea Legislativa son: expedir su ley orgánica, examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal —cuyo proyecto corresponde formularlo al jefe de gobierno—, revisar la cuenta pública del año anterior, nombrar a quien deba al Jefe de Gobierno en caso de falta absoluta, legislar en todo lo concerniente a la hacienda y la administración públicas, elecciones locales, en materia civil y penal, derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio, seguridad pública, planeación del desarrollo, desarrollo urbano y medio ambiente, explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal, prestación y concesión de los servicios públicos, fomento económico, establecimientos mercantiles y de espectáculos, fomento cultural, cívico y deportivo y educación en los términos de la fracción VIII del artículo 3º de la Constitución Federal, expedir la ley orgánica del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y presentar iniciativas de leyes o decretos en relación al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión, de acuerdo con la Base Primera del precepto constitucional mencionado y el 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

¹⁵⁵ Es la "norma fundamental de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal", dispone su artículo 1º.

Por su parte, el Presidente de la República puede iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en relación al Distrito Federal, proponer al Senado al sustituto del Jefe de Gobierno en caso de remoción de éste, enviar anualmente al Congreso General la propuesta de los montos de endeudamiento del Distrito Federal e informarle también anualmente sobre el ejercicio de dichos recursos, y proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos relativos al Distrito Federal que sean expedidos por el Congreso de la Unión (arts. 122 constitucional apartado A y 32 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal). Asimismo, corresponde al Presidente de la República el *mando* de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El Secretario de Seguridad Pública puede ser removido libremente por el Presidente o a petición del Jefe de Gobierno (art. 115 fracción VII de la Constitución Federal y 34 del Estatuto). Este último, sin embargo, tiene entre sus deberes y facultades y obligaciones la de ejercer las funciones de *dirección* de los servicios de seguridad pública (art. 122 apartado C, Base Segunda, inciso e) y artículo 67 fracción XX del Estatuto), lo cual plantea una cuestión de concurrencia de competencias entre el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en cuanto a la seguridad pública de la entidad, en la que se aprecia un resabio de los tiempos en que el gobernante del Distrito Federal era nombrado por el Presidente y por lo tanto era un subalterno de éste, ya que el Jefe de Gobierno tiene la obligación de mantener informado al Presidente respecto de la situación que guarda la fuerza pública en la ciudad, en tanto que el Presidente puede instruirlo sobre la disposición de la fuerza pública y el ejercicio de las funciones de seguridad pública y requerir al Secretario de Seguridad Pública o al Procurador General de Justicia del Distrito Federal información sobre la situación de la fuerza pública (art. 35 del Estatuto), sin perjuicio del informe anual que dichos funcionarios deben rendir a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (art. 42 del propio ordenamiento).

El problema surge a partir de la fracción VII del art. 115 constitucional, que dispone que *el Ejecutivo Federal y los gobernadores* de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los *Municipios donde residieren* habitual o transito-

riamente. La Ciudad de México, no obstante, *no es actualmente un municipio*; de hecho, es una entidad federativa, sede de los poderes federales y locales, por lo que el precepto constitucional mencionado amerita ser reformado en su fracción VII, sustituyendo quizá "municipios" por "ciudades" o "localidades", pues en caso de que los poderes federales se mudaran, su nueva sede se convertiría en Distrito Federal y Capital del país.

En cuanto a la discusión de si debe el Distrito Federal erigirse o no en un estado más de la República Mexicana, conviene recordar lo dicho al inicio de este apartado: las partes integrantes del Estado Mexicano no son propiamente *estados*, puesto que carecen de soberanía, por lo que hemos preferido usar el término "entidades federativas" para referirnos a ellas, aludiendo a su calidad integrantes de una federación, sujetas a un gobierno federal pero conservando autonomía en su régimen interno. En este orden de ideas, el Distrito Federal nunca podrá ser un *estado*, pese a que el artículo 44 constitucional prevé que se erigirá en el Estado del Valle de México en caso de que los Poderes Federales se trasladaran a otro lugar de la República.

Está claro que, mientras sea la sede de los Poderes Federales, la Ciudad de México seguirá siendo el Distrito Federal y no se transformará en *estado*. Pero también es evidente que constituye una entidad federativa como las demás que componen la Federación —con las modalidades jurídico-políticas propias de su naturaleza—, y que a partir de las modificaciones constitucionales a que hemos venido aludiendo, ha adquirido una autonomía interna similar a la de los llamados "estados", por lo que sus autoridades legislativas y administrativas ya no son, como lo fueron, orgánicamente idénticas a las federales,¹⁵⁶ si bien, como ya vimos, el Congreso de la Unión y el Presidente de la República conservan respecto a esta entidad algunas facultades de no poca importancia. El Distrito Federal, por tanto, mientras tenga ese carácter, es una entidad federativa sujeta a un cogobierno

¹⁵⁶ A partir de diciembre de 1997, el Distrito Federal ya no figura en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esto significa la derogación de la ejecutoria de la Suprema Corte 5681/50 que a instancias de Miguel Martínez resolvió que las autoridades del Distrito Federal tenían el carácter de federales. En la actualidad se trata de autoridades locales, como lo dice el párrafo segundo del artículo 122 constitucional, salvo cuando los poderes federales actúan en uso de las atribuciones que les han sido reservadas.

ejercido por la Federación y los poderes locales.¹⁵⁷ Es esto precisamente lo que lo distingue de los llamados *estados*, pues su grado de autonomía interna es menor que la de los estados en los ámbitos administrativo y legislativo; en lo judicial, por el contrario, sí se encuentra en el nivel de las restantes entidades federativas, ya que su Tribunal Superior de Justicia goza y ha gozado de plena autonomía desde su creación.

¹⁵⁷ En este sentido diferimos de la opinión de Ríos Estavillo cuando dice que "La base primordial del gobierno del Distrito Federal se encuentra a cargo de los Poderes de la Unión, quienes lo ejercen tanto por sí como a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal..." (Ríos Estavillo, Juan José, comentario al artículo 122 constitucional, en *Constitución Política Mexicana Comentada*, Porrúa-UNAM, México, 1996, p. 1247), ya que son diversas las facultades concedidas a los órganos locales de las reservadas a los federales, es decir, tienen bien delimitadas sus esferas de competencia y dentro de ellas son autónomos. Es decir, los poderes federales ejercen sus facultades por sí, pero a su vez las autoridades locales ejercen las suyas por sí, considerando que ejercen un mandato popular y no delegado por la Federación.

CAPITULO 2

CONCEPTO E HISTORIA DE LA FIGURA DEL GOBERNADOR.

2.1 CONCEPTO.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, gobernador (del latín *gubernator*, de *gubernare*: mandar con autoridad), en una primera acepción, es el que gobierna, pero usado como sustantivo, es el "jefe superior de una provincia, ciudad o territorio, que, según el género de la jurisdicción que ejerce, toma el nombre de gobernador civil, militar o eclesiástico". Por supuesto que el que a nosotros nos interesa es el gobernador por antonomasia, es decir, el civil, el cual la doctrina en nuestro país coincide en definirlo como "el titular del poder ejecutivo en las entidades federativas", cuyas facultades, según señalan los especialistas, son similares a las del presidente de la República.¹⁵⁸ Y si se habla de un poder ejecutivo local, se infiere que debe existir un legislativo y un judicial, porque nuestra Constitución Federal aplica también para las entidades federativas el principio de la "división de poderes", que ya se ha visto que en estricto sentido no es más que una distribución de facultades derivadas de un único e indivisible poder público.

El gobernador, comenta Arteaga Nava, "es la institución jurídica, social y política más importante de los estados", siendo él "a nivel local el intérprete auténtico y único y principal responsable de la voluntad y política presidenciales",¹⁵⁹ ante las que generalmente los gobernadores son dóciles, ya que en un gran número de casos le deben su cargo al partido que al menos hasta hace una década era he-

¹⁵⁸ Véase Carpizo, Jorge, *opus cit.*, p. 128.

¹⁵⁹ Arteaga Nava, Elisur, *opus cit.*, p. 243.

gemónico, y al jefe nato de ese partido: el Presidente de la República. Un acto de rebeldía significa, pues, el suicidio político para quien lo cometa, mientras que por otra parte, estar en buenos términos con el centro redundará en beneficio de la entidad federativa de que se trate.

Debido a nuestra tradición política presidencialista a nivel federal y caciquil a nivel local, el gobernador es un líder natural de su entidad, un presidente en pequeño, colocado generalmente por encima de los otros órganos del poder estatal, sobre todo porque en la designación de los magistrados del tribunal superior de un estado interviene el gobernador al proponer candidatos, y porque el periodo de los diputados locales es de únicamente tres años, la mitad del periodo ordinario del gobernador, además de que generalmente la mayoría de los diputados pertenecen al mismo partido político que postuló al gobernador, por lo que, a semejanza de lo que ocurría a nivel federal hasta antes de septiembre de 1996, el legislativo local es un órgano acrítico y sumiso ante la gestión del ejecutivo local.

De los requisitos que deben cubrir los gobernadores, las diferentes formas de acceder al cargo y las facultades, obligaciones y restricciones de los gobernadores nos ocuparemos en el capítulo tercero de este trabajo, luego de hacer un repaso histórico de esta importante figura jurídico-política.

2.2 EVOLUCION HISTORICA DE LA FIGURA DEL GOBERNADOR.

2.2.1 Grecia.

Lo que llamamos Grecia estaba formada en el siglo V antes de nuestra era por una especie de confederación de ciudades-estado autónomas e independientes entre sí, entre las que sobresalían Esparta en Laconia y Atenas en la península del Atica. La primera, habitada por los dorios, que formaban una casta guerrera, tenía un régimen aristocrático rígido y severo apoyado en instituciones presuntamente perfectas creadas por el legislador Licurgo. En la segunda, otro legislador legendario, Solón, expidió una constitución que daba a la ciudad las características de una

república democrática en la que compartían el poder público la nobleza y la clase media en un sistema de democracia directa que se manifestaba en la Asamblea de Ciudadanos reunida en el ágora para discutir los asuntos concernientes a la ciudad. Aun cuando los ciudadanos tenían derechos y deberes proporcionales a sus riquezas, y con base en esto la sociedad se dividía en cuatro clases, todos ellos, por tener el carácter de hombres libres, tenían el derecho de asistir y votar en la Asamblea. En esta Ciudad-Estado había también una distribución de las tareas del poder público similar a la que existe en el Estado moderno: los arcontes, elegidos por la Asamblea, tenían encomendado el poder ejecutivo; el senado o Consejo de los Cuatrocientos, también elegido por la Asamblea, era el encargado de las funciones legislativas; por último, los arcontes que habían cumplido su periodo en el cargo, conformaban el tribunal del Areópago, órgano dedicado a la impartición de justicia. Sin embargo, no encontramos en Grecia una figura similar a la del gobernador provincial pues además de su régimen confederado, su extensión territorial no precisaba de esa institución, propia de un Estado de mayores dimensiones.

2.2.2 Roma.

Roma fue en un principio una ciudad-estado autosuficiente y autónoma gobernada por los descendientes de los *patres*, pero a medida que el pueblo romano expandió sus dominios más allá de los límites originales y sometió a otros pueblos de la península itálica y posteriormente de Europa y de Oriente, su aparato gubernamental se transformó para adecuarse a las nuevas circunstancias. Tres fueron los sistemas usados para organizar los territorios conquistados, a decir de Iglesias: la alianza o federación, la incorporación a la ciudadanía y la fundación de colonias.¹⁶⁰ En el primer caso lo más común era la *foedera iniqua*, que era un vasallaje de los pueblos dominados respecto a Roma, como ocurrió con la mayoría de las ciudades latinas. El segundo sistema consistía en la anexión de los territorios conquistados —a los que se les llamó *municipia* y los cuales conservaban su autonomía admi-

¹⁶⁰ Iglesias, Juan, *Derecho Romano*, 7ª Edición, Ariel S.A., Barcelona, España, 1982, p. 27.

nistrativa y sus magistrados, aunque estaban obligados a pagar tributo y prestar servicio militar— y la incorporación de sus habitantes a Roma, equiparándoseles con los ciudadanos romanos o en ocasiones en calidad de *cives sine suffragio* por negárseles el derecho al voto. La fundación de colonias, por último, tenía originalmente motivos militares, pues el envío y asentamiento de personas en determinados territorios buscaba la conservación de los mismos para Roma. Si las colonias estaban integradas sólo por ciudadanos romanos, su régimen era igual al de los municipios; si, por el contrario, estaban habitadas por latinos o por romanos que habían renunciado a la ciudadanía, se denominaban *civitates foederatae*.¹⁶¹

El sistema provincial comienza con Sicilia y Cerdeña en el año 227 a. de C. Roma se anexa, mediante la guerra, inmensos territorios sobre los que ejerce un derecho de propiedad, los *res in pecunia populi romani*. En un principio, esos territorios estuvieron bajo la jurisdicción de los generales republicanos, pero posteriormente el gobierno de cada uno de ellos se encomendó a un magistrado con *imperium*,¹⁶² cónsul o pretor. En el caso de Sicilia y Cerdeña, se crearon para su gobierno dos preturas más de las dos ya existentes en Roma. La provincia¹⁶³ era, pues, el territorio sobre el que el magistrado gobernador ejercía su jurisdicción y, según la *formula provinciae*, especie de constitución administrativa y civil que se daba a las ciudades recién incorporadas al imperio, podía tener cualquiera de las siguientes categorías: "*civitates foederatae*, formalmente independientes, con dominio sobre el propio territorio; *civitates (sine foedere) liberae*, con autonomía administrativa; *civitates immunes*, exentas del pago de tributos; *civitates stipendiariae*, afectas a tributación fija —*stipendium*—, hecha efectiva por el cuestor."¹⁶⁴ Era precisamente un cuestor el que auxiliaba al gobernador en las cuestiones financieras,

¹⁶¹ Iglesias, Juan, *opus cit.*, p. 28.

¹⁶² El *imperium*, que en la monarquía correspondía al rey, en la República era atributo de los magistrados y se denominaba *imperium domi* si se ejercía dentro de la ciudad o *imperium militiae*, si se ejercía fuera, y en este caso comprendía no sólo funciones bélicas, sino "cuantas funciones administrativas o jurisdiccionales se ejerciesen en los territorios sojuzgados". (Arangio-Ruiz, Vicente, *Historia del Derecho Romano*, 5ª Edición, Reus S.A., Madrid, España, 1994, p. 117.)

¹⁶³ *Provincia* era el nombre que se le daba al cargo confiado a cada uno de los magistrados miembros de un colegio, puesto que las magistraturas ordinarias eran colegiadas, es decir, ejercidas por dos o más ciudadanos investidos con idénticas atribuciones. Con el tiempo el término pasó a designar los territorios sometidos directamente a Roma y gobernados por un magistrado. (*Idem*, pp. 118-145.)

¹⁶⁴ Iglesias, Juan, *opus cit.*, p. 29. La condición de las ciudades conquistadas por la fuerza era peor: sus habitantes eran tratados como *peregrini dediticii* y sus terrenos, llamados *ager publicus*, estaban sujetos a un gravamen sobre los productos.

y en cuanto a la administración y funciones jurisdiccionales, le asistían varios *asesores*, *comites* o *contubernales*. Al igual que los demás magistrados, los gobernadores tenían el *ius edicendi* o derecho de expedir edictos, y de hecho lo hacían al asumir el cargo (*edictum perpetuum*) o para resolver una cuestión no prevista en el edicto inicial (*edictum repentinum*). Los gobernadores, comenta Esquivel Obregón, dentro del margen establecido por la *formula provinciae*, "tenían poder discrecional, sujeto también al edicto" por él expedido; "mandaban el ejército, fallaban los juicios de los habitantes, fueran o no ciudadanos romanos; pudiendo ejercer esta jurisdicción por sí o delegarla; pero sólo en ciudadanos romanos si tenían ese carácter los litigantes".¹⁶⁵ Para la impartición de justicia, refiere Arangio-Ruiz por su parte, "el gobernador dividía la provincia en distritos y se trasladaba una o varias veces al año a las cabezas de partido con su séquito", donde se celebraban sesiones llamadas *conventus*.¹⁶⁶

No podemos omitir el hecho de que debido a la gratuidad de las magistraturas y a lo costoso que era el desempeño de los cargos públicos, éstos estuvieron durante siglos en manos de "unos cuantos centenares de familias; quienes por su notoriedad y relieve se llamaron *nobiles*".¹⁶⁷ Sin embargo, en el caso de los gobernadores provinciales, el principio de gratuidad era menos estricto, ya que se les concedían importantes indemnizaciones con cargo a las provincias, lo mismo que a su séquito y a los senadores que se trasladaban a las provincias en *libera legatio* por reales o supuestas razones públicas.¹⁶⁸ Debemos señalar también que fue práctica frecuente que los cónsules o pretores encargados del gobierno de las provincias se mantuvieran en el cargo por más de un año (estas magistraturas eran ordinariamente anuales), prorrogándoseles el poder hasta ser sustituidos, por lo que como ya no eran verdaderos magistrados y hacían las veces de su sucesor, se les llamaba *pro consule* o *pro praetore*.¹⁶⁹

¹⁶⁵ Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, Tomo I, 2ª Edición, Porrúa S.A., México, 1984, p. 27-28.

¹⁶⁶ Arangio-Ruiz, Vicente, *opus cit.*, p. 146. En una de esas sesiones fue condenado un judío de Nazareth llamado Jesús, acusado de sedicioso y blasfemo. Pilato, el gobernador romano de la provincia de Judea en ese entonces, cobró fama a raíz del sumarisimo juicio, que concluyó con una muestra de los hábitos profilácticos de los altos magistrados romanos.

¹⁶⁷ *Idem*, p. 121.

¹⁶⁸ *Idem*, p. 147.

¹⁶⁹ *Idem*, p. 146.

Como se ve, es en Roma donde aparece la figura del gobernador como un funcionario encargado del gobierno de una provincia que por su lejanía de la metrópoli no puede ser atendida directamente por el gobierno central, sin que ello implique independencia de la provincia respecto de la *polis* sino sólo relativa autonomía. No debe olvidarse que entre las funciones del senado romano de alta relevancia política estaba la designación de los gobernadores de las provincias, y la vigilancia y administración de las mismas. Debe precisarse también la distinción entre las provincias y los *municipia*, puesto que eran formas de organización y administración territorial diversas y paralelas, a diferencia de lo que conocemos en la actualidad, en que los municipios están insertos en la organización de las entidades federativas como células básicas de las mismas.

2.2.3 España.

La península ibérica estuvo poblada originalmente por los iberos; hasta que los celtas la invadieron, aproximadamente cinco siglos antes de Cristo, desalojando a los primeros pobladores "en Galicia y Portugal, mezclándose con ellos en la parte central y en Andalucía, en tanto que en los Pirineos y en la costa meridional permanecieron predominando los iberos".¹⁷⁰ Había también otros pueblos de diversa cultura y desarrollo en el territorio de la península, como los astures, cántabros, vacceos y lusitanos, dispersos en gran número de poblaciones independientes que se asociaban principalmente para fines de defensa contra invasores, a cuyo objeto se reunían en asambleas y nombraban un jefe, pero manteniendo cada pueblo su autonomía. Se tiene noticia de que estos pueblos solían asimismo celebrar tratados comerciales y de hospitalidad entre sí o con otras ciudades.

Se debe a los comerciantes fenicios, además de haber llevado el alfabeto, el haber puesto en contacto a los habitantes de la costa sur de la península ibérica con los demás pueblos del mediterráneo. Las colonias fundadas por los fenicios eran "a la vez factorías de comercio y centros militares" con gobiernos aristocráti-

¹⁷⁰ Esquivel Obregón, Toribio, *opus cit.*, p. 11.

cos.¹⁷¹ Grecia tuvo también relaciones comerciales con los pueblos de la península desde el siglo VII antes de Cristo y fundó en ella varias colonias, en las que se plantaron las normas mercantiles conocidas como *leyes de Rodas*.

Como consecuencia de la destrucción de Tiro por los asirios, Cartago, colonia fenicia en la costa de Africa fundada después de Gadir (Cádiz), se convirtió en una base de poder económico y militar, que no tardó en dominar parte del territorio de la península ibérica unificando a los varios pueblos que la habitaban. Cartago Nova (hoy Cartagena) fue la capital del imperio colonial cartaginés en España y, lo mismo que la metrópoli, tuvo un gobierno timocrático.

Al finalizar la segunda de las Guerras Púnicas, dos siglos antes de nuestra era, con el triunfo de Roma, quedaron bajo el poder de ésta las colonias cartaginesas en España. Roma continuó entonces su expansión sobre todo el territorio de la península, no siempre con éxito. Sertorio y otros partidarios de Mario, a la muerte de éste, organizan a los pueblos nativos para resistir al invasor, hecho que contribuyó a la romanización del país iniciada con la invasión, pues Mario usó normas y sistemas romanos. Naturalmente, la influencia romana no fue asimilada de manera uniforme; por ejemplo, en Asturias y Cantabria las condiciones geográficas dificultaron la penetración.

Para la organización de sus provincias en Hispania, Roma usó los sistemas mencionados en el apartado 2.2.2 de este trabajo, según si la provincia o ciudad había caído bajo su poder por rendición o conquista o por tratado o convenio. En el primer caso sería una *dedititae*, y en el segundo una *foedus*. Esquivel Obregón nos refiere que "La mayor parte de las ciudades españolas caía en el primer grupo, eran ciudades *stipendiariae*; conservaban su derecho propio y sus tierras; sus habitantes gozaban de libertad personal y sus propiedades; pero tenían que pagar un canon *vectigalis*, y un *tributum* o *stipendium*, impuesto por capitación. Tenían aduanas donde pagaban las mercancías derechos de entrada, excepto las de los ciudadanos romanos. Todo, sin embargo, dependía de lo que dispusiera la *formula provinciae*, y de la alta autoridad del gobernador".¹⁷² También nos informa este au-

¹⁷¹ Esquivel Obregón, Tonbio, *opus cit.*, p. 13.

¹⁷² *Idem*, p. 26.

tor que al dividirse las provincias bajo el reinado de Augusto, "tocaron al emperador las menos adaptadas como la Tarraconense y la Lusitania, y al senado las más fáciles de gobierno, como la Bética".¹⁷³ Cuando Dioclesiano dividió el imperio en cuatro prefecturas, España quedó como una de las cuatro diócesis de la prefectura de las Galias y estaba a su vez dividida en cinco circunscripciones: Bética, Lusitania, Carthaginensis, Gallaecia y Tarraconensis. Comprendía asimismo la Tingitania de Africa, y posteriormente se le agregó la Insulae Baleares.

Hispania dejó de ser territorio sometido a Roma cuando fue ocupada por los visigodos, en virtud de la capitulación celebrada con el emperador Honorio (395-423), quien buscaba expulsar de la península a otros germanos que la habían invadido, como los suevos, que ocuparon Galicia; los vándalos, la Bética y los alanos, la Lusitania.¹⁷⁴ Los visigodos, comenta Esquivel Obregón, adoptaron "todas las instituciones judiciales y administrativas indispensables para el gobierno no sólo de la población romana, sino de los mismos visigodos".¹⁷⁵ Durante su dominación, en el reinado de Alarico II, se expidió la *Lex Romana Visigothorum* o *Breviario de Alarico*, que "rigiera las contiendas de los hispanos romanos" y que estaba "compuesto en su mayor parte de disposiciones del Código Teodosiano".¹⁷⁶ Posteriormente, a mediados del siglo VII, se expidió el *Fuero Juzgo* o *Liber iudicium*, que era una síntesis del derecho visigodo y el hispanorromano. Pero quizás el más importante logro de los visigodos fue la unificación religiosa de la península bajo el reinado de Recaredo a finales del siglo VI.

La derrota del último rey visigodo, Don Rodrigo, en el 711, ante los invasores musulmanes, marcó el principio de un periodo importantísimo en la vida de la península: la dominación árabe. En un principio, España quedó como un reino dependiente de Damasco, pero en el 755 un miembro destronado de los Omeya, Abderramán I, la convirtió en Emirato Independiente. Un descendiente de este personaje, Abderramán III, transformó en 929 el emirato en Califato (especie de reino) de Córdoba, "unificando la administración de las ciudades dominadas, las cuales eran

¹⁷³ Esquivel Obregón, Toribio, *opus cit.*, p. 26.

¹⁷⁴ *Idem*, p. 36.

¹⁷⁵ *Idem*, p. 57.

¹⁷⁶ *Idem*, p. 36.

gobernadas por un delegado del Califa, denominado al-qadi".¹⁷⁷ Posteriormente el territorio dominado por los musulmanes se fraccionó en pequeños Estados llamados de *taifas*, que se administraban como municipios.

Pero los cristianos partidarios de Don Rodrigo, que se habían refugiado en las montañas del norte, pronto iniciaron lo que se ha llamado la etapa de la Reconquista, cuando en el 718 ganaron a los árabes la batalla de Covadonga. Es en este periodo, que culminaría con la recuperación de Granada por los cristianos en 1492, cuando se consolidan los reinos de Asturias, León, Castilla, Navarra, Aragón, Cataluña y Portugal, los cuales, a excepción de este último, se integrarían posteriormente para formar un solo Estado.

Además de las Cartas Puebla, la forma ordinaria del documento legislativo en esa época, comenta Esquivel Obregón, fue el fuero, que regulaba los privilegios de los habitantes de la ciudad, su organización política y el derecho aplicable en la misma, con preponderancia de las costumbres locales, debido a que en la recuperación de territorios los reyes y jefes militares debían pactar con los representantes de las ciudades y villas que ocupaban, reconociéndoles personalidad jurídica y política. En caso de lagunas en los fueros, continúa el mencionado autor, "se aplicaba el Fuero Juzgo, la costumbre local o el arbitrio judicial, el cual, en las *fazañas* o sentencias que se tomaban como normas para casos futuros, era fuente importante de derecho".¹⁷⁸

Alfonso X el Sabio se encargaría de unificar la legislación de Castilla y León al patrocinar y dirigir en la segunda mitad del siglo XIII la redacción del Fuero de las Leyes o Siete Partidas, conocido así por constar de siete libros, el segundo de los cuales trataba "de los emperadores, e de los reyes, e de los otros grandes señores". Esos otros grandes señores, que no son emperadores ni reyes, los clasificó el autor de las Partidas en Príncipes, Duques, Condes, Marqueses, Lugos y Vizcondes, es decir, aquellos que "han honra de señorío por heredamiento". Y en seguida aclara que Príncipe se llamó antiguamente al Emperador de Roma y que así se suele llamar a los reyes, pero que en algunas tierras es nombre de señorío se-

¹⁷⁷ Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, 2ª Edición, Porrúa S.A., México, 1993, p. 40.

¹⁷⁸ Esquivel Obregón, Toribio, *opus cit.*, pp. 130-131.

ñalado, del señor de una provincia. Duques eran los caudillos "guiadores de huestes", jefes militares que recibieron tierras (ducados) por sus servicios al reino; condes eran los compañeros cotidianos del emperador o del rey "faciendole servicio señalado" por el que recibían en heredamiento fundos a los que se les llamaba "condados". Vizcondes eran los oficiales en funciones de conde, en tanto que el marqués era el señor de una extensión de tierras que se encontraban dentro de la demarcación del reino. Los lugos, por su parte, eran los juzgadores, y por autonomía, "los cuatro señores que juzgan, e señorean en Sardeña".

Existían otros terratenientes "de buen linaje" que no tenían "señorío", es decir, que no podían ni debían usar de poder —poder público, se colige— en sus propiedades, "fuera ende en tanto, quanto les fuere otorgado por los priuilejos de los Emperadores, e de los Reyes". Tales eran los Catanes y Valuasores, en España llamados infançones. Se refiere también el legislador a las Potestades, que así se llamaba en Italia a los regidores de las Villas y de los grandes castillos, quienes tenían facultades jurisdiccionales mientras duraran en su cargo. Finalmente se refiere a los Vicarios, que eran los "oficiales que fincan por Adelantados en lugar de los Emperadores, e de los Reyes, e de los otros grandes Señores, en las Provincias, en los Condados, e en las grandes Villas". Estos oficiales sí gozaban del poderío de los Señores, pues eran delegados de éstos y por lo tanto tenían señorío.¹⁷⁹ Esta es la figura más parecida a los gobernadores provinciales del extinto Imperio romano, aunque no se especifican en las fuentes sus funciones, sin que ello impida inferir que al ser representantes del rey tenían delegadas las atribuciones de éste que no fueran privativas o personalísimas. Y ya se sabe de qué atribuciones estaban investidos los reyes durante la época medieval.

¹⁷⁹ Lo anterior ha motivado que algunos autores postulen que Castilla y en general la España cristiana tenían en la Edad Media una estructura federal, en la que múltiples pequeñas repúblicas y monarquías con leyes y costumbres diversas se hallaban bajo el mando de un jefe común, el emperador, al que prestaban obediencia, dentro de ciertos límites. En Castilla, por ejemplo, existían varias clases de gobiernos: el de las comunidades o Concejos, especie de repúblicas autogobernadas durante bastante tiempo, que levantaban tropas, imponían pechos e impartían justicia a sus ciudadanos; el de las Behetrías, especie de república o señorío especial; el de los señoríos patrimoniales, y el de los Obispados y abadías. En todo caso, era el rey la fuente de todo señorío o al menos el único que podía sancionar su legitimidad, sin olvidar la importancia del poder eclesiástico en aquella época, que competía y a veces aventajaba al poder de los reyes. (Jordán de Asso Ignacio y De Manuel Rodríguez Miguel, en *Discurso preliminar al Fuero Viejo de Castilla*, de la colección *Los Códigos Españoles*, Tomo IV, Imprenta de la Publicidad, Madrid, 1848.)

Los vicarios o *adelantados* tenían un carácter predominantemente militar y gobernaban y administraban justicia en los territorios que colindaban con los de los moros, es decir, aquellos territorios recuperados por los cristianos. Muro Orejón nos informa que hubo "adelantados mayores" en Asturias, León, Castilla, Galicia, Alava, Murcia y Andalucía, y otros llamados "menores".¹⁸⁰ Un cargo parecido al de los *adelantados* era el de los *merinos*, quienes tenían atribuciones administrativas, judiciales y militares en determinados territorios llamados merindades.

Debe señalarse que la unificación de los reinos españoles mencionados en párrafos precedentes fue un proceso gradual. Cataluña se incorporó a Aragón en el año 1137; por su parte, el reino de León absorbió el de Galicia, y posteriormente, en el siglo XIII, Fernando III de Castilla heredó la corona de aquéllos, quedando los tres antiguos reinos unidos bajo una sola monarquía. Otro acontecimiento decisivo en el proceso de unificación fue el matrimonio entre Fernando de Aragón e Isabel de Castilla y León en 1469, monarcas que lograrían en enero de 1492 la rendición de la fortaleza de Granada, último bastión árabe, y que financiarían el viaje de Colón hacia occidente, viaje que marcó el inicio de la expansión territorial y política española en América, donde España impuso sobre un vastísimo territorio una hegemonía de tres siglos de duración.

La unificación lograda por los reyes católicos hizo necesaria una reorganización militar, judicial y administrativa del naciente Estado español,¹⁸¹ por lo que la figura del *adelantado* desapareció, excepto en Murcia y las Islas Canarias, para dar lugar a unos nuevos funcionarios llamados *gobernadores* y *capitanes generales*,¹⁸² que se incorporaron a los nuevos territorios, como la Granada recién recuperada. Más tarde, en 1536, durante el reinado de Enrique III, se crea la institución del *corregidor*, que, al igual que los *alcaldes mayores*, tendrá competencia jurisdiccional y

¹⁸⁰ Muro Orejón, Antonio, *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano*, 1ª edición, Miguel Angel Porrúa y Escuela Libre de Derecho, México, 1989, p. 192.

¹⁸¹ Tras la expulsión de los árabes, los reyes, para controlar a los entonces enriquecidos y poderosos señores feudales, fomentan la creación de milicias comunales, teniendo como aliados a los municipios. Pero en cuanto se fortalecieron y dominaron a los señores, comenzaron a intervenir en los municipios para restarles autonomía, concentrándose cada vez mayor poder en la persona del monarca como autoridad suprema del Estado.

¹⁸² De ordinario estos títulos iban juntos e implicaban atribuciones políticas, administrativas, jurisdiccionales y militares. Las armas y las letras eran menester para todo el que aspirara a ser gobernador, incluyendo al mismo Sancho Panza cuando fue nombrado gobernador de la insula Berataria.

administrativa, mas ya no militar, a nivel distrital —los distritos eran subdivisiones territoriales al interior de las provincias—. Así, encontramos en la España del siglo XVI cuatro niveles de gobierno: el real o superior, correspondiente al rey; el provincial, encabezado por los gobernadores o capitanes generales designados por el rey para gobernar los nuevos territorios y que tenían calidad de representantes de éste; el distrital, ejercido por corregidores y alcaldes mayores, y el local, encomendado a los ayuntamientos. Posteriormente, en los tiempos de Felipe V, se instituyó la figura de los *intendentes generales* de provincia, quienes se encargarían de la administración de las provincias, con lo que se separaron las funciones administrativas de las judiciales, quedando las segundas a cargo de los corregidores.

La primera Constitución política española expedida en marzo de 1812 por las Cortes reunidas en Cádiz y que adoptó como forma de gobierno una monarquía moderada hereditaria, delegando en las Cortes la potestad de hacer leyes y en los tribunales la de aplicarlas, estableció que el gobierno de las provincias —incluyendo, claro está, a las americanas— se encomendara a un *jefe superior o jefe político*, especie de gobernador, nombrado por el rey. Habría igualmente en cada provincia una diputación provincial presidida por el jefe superior y conformada por el intendente y otros siete individuos electos por los electores de distrito. Dichas diputaciones intervenían en el gobierno de las provincias y tenían características de un congreso local moderno, aunque no elaboraban leyes, por ser esa una potestad exclusiva de las Cortes.¹⁸³

La subsecuente evolución de la figura del gobernador en España ya no repercutió en nuestro país pues nuestra Constitución de 1824 tuvo como modelo a la Constitución Norteamericana, y a partir de entonces la institución del gobernador

¹⁸³ Nos ilustra Nettie Lee Benson que a raíz de la invasión napoleónica en 1808, aparecieron las "juntas provinciales" para gobernar provisionalmente y *motu proprio* a España. Las Cortes reunidas en septiembre de 1810 convalidaron la existencia de dichas juntas y emitieron en marzo de 1811 el Reglamento de Provincias, en el que se especificaba su integración y atribuciones. José Mejía, diputado americano por el Nuevo Reino de Granada, pidió que se extendiera a América la institución de las diputaciones; lo secundó José Miguel Ramos y Arizpe, diputado por las Provincias Internas de Oriente, quien propuso a las Cortes el establecimiento en su natal Saltillo de una junta superior "gubernativa" con representantes de Coahuila, Nuevo León, Nuevo Santander y Texas. En apoyo de su propuesta dirigió a las Cortes en noviembre de 1811 una descripción de las condiciones generales de su provincia, y reiteró su solicitud de que en cada provincia hubiera una "diputación provincial encargada de su administración". El término "diputación provincial" fue usado entonces por primera vez por Ramos y Arizpe, y así pasó al proyecto de Constitución y luego a la Constitución promulgada por las Cortes en marzo de 1812. (Lee Benson, Nettie, *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, 1ª edición, El Colegio de México, México, 1955, pp. 11-15).

se ha venido adecuando a las necesidades y proyectos propios. Sin embargo, a fin de no dejar inconclusa la referencia histórica a España, comentaremos que en 1814 se cambió el nombre de los gobernadores por el de *intendentes generales*, como en la época de Felipe V, y seis años después se restableció el de *jefes políticos*, que se suprimiría en 1823, hasta que en 1833 se creó el Ministerio de Fomento o del Interior y reaparecen los gobernadores con el nombre de *subdelegados de Fomento*. Cuando dicho ministerio se transformó en ministerio de Gobernación, se volvió a la denominación de *gobernadores de provincia*. Sin embargo, desde los tiempos de Felipe V y pese a los cambios de denominación, los gobernadores representan o ejercen el poder ejecutivo a nivel regional o provincial; con funciones preponderantemente político-administrativas. En la actualidad, después del breve experimento republicano intentado en 1931 y la subsecuente dictadura franquista, la Constitución de 1978 establece que España es un Estado gobernado por una monarquía parlamentaria, organizado territorialmente en municipios, provincias y comunidades autónomas. Cada provincia es administrada por un representante permanente del Gobierno llamado *gobernador civil*, dependiente del Ministerio del Interior y nombrado por el Presidente del Gobierno Español —quien puede también removerlo—, a propuesta del Ministerio del Interior y con la aprobación del Consejo de Ministros. El gobernador civil tiene tratamiento de excelencia y es el responsable y ejecutor del Gobierno en la provincia, con las facultades y obligaciones que le asigna el Estatuto de los Gobernadores Civiles. Por su parte, las comunidades autónomas¹⁸⁴ son administradas por un Consejo de Gobierno local, el cual es encabezado por un Presidente elegido por la Asamblea Legislativa de la Comunidad de entre los miembros del Consejo, y nombrado por el rey. A dicho Presidente le corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva comunidad y la ordinaria del estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno son políticamente responsables ante la asamblea (art. 152 de la Constitución). Además, para los efectos de la llamada administración periférica del Estado, el Gobierno envía a las comunidades autónomas un Delegado de Gobierno que dirige la administración del Estado (léa-

¹⁸⁴ Entre las comunidades autónomas podemos mencionar a Cataluña, Andalucía y el País Vasco.

se central) en el territorio de la comunidad autónoma y la coordina con la administración local de ésta.

2.2.4 Estados Unidos de América.

Antes que en Francia, fue en las colonias británicas asentadas en América del Norte donde se llevaron a la práctica los postulados políticos de los pensadores de la Ilustración. En efecto, después de conseguir las llamadas Trece Colonias independizarse de Inglaterra, promulgaron su Constitución política en 1787, hecho que significó un experimento político de gran trascendencia implementado por la Convención Constitucional o Federal, reunida a instancias del Congreso Continental — que era el órgano legislativo de la nueva república—, para revisar el pacto primigenio de 1777 denominado "Artículos de la Confederación y la Unión Perpetua", firmado por las antiguas Trece Colonias —que a partir de entonces asumieron el nombre de Estados Unidos de América— cuando aún estaban en guerra contra Gran Bretaña por obtener su independencia.

Aunque la Constitución política estadounidense no llama por su nombre al sistema de "división de poderes", lo adopta implícitamente al encomendar en su artículo 1º "todos los poderes legislativos" a un Congreso compuesto por un Senado y una Cámara de Representantes,¹⁸⁵ depositar el poder ejecutivo en un Presidente de los Estados Unidos (art. 2º) y encargar el poder judicial a un Tribunal Supremo y a los tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca en lo sucesivo (art. 3º). Es evidente que el constituyente de 1787 había aprendido que las libertades individuales son frágiles cuando el gobierno es absoluto, es decir, está concentrado en una sola persona, y que convenía establecer mecanismos de contrapeso, como proponía Montesquieu. De hecho, antes de conseguir las Trece Colonias su independencia política, la legislatura electa popularmente representa-

¹⁸⁵ El Acuerdo de Connecticut resolvió la controversia entre los estados pequeños y los grandes en cuanto a la representación en la legislatura. En el Senado, los estados tienen igual número de representantes (dos por estado) lo que beneficia a los estados pequeños, mientras que la Cámara de Representantes se compone con base en la población de cada estado, lo que beneficia a los estados grandes.

ba el único contrapeso del gobernador designado por la Corona Británica, lo cual constituye un antecedente del reparto de competencias establecido con posterioridad en la Constitución.

Tampoco menciona expresamente el sistema federal la Constitución comentada, pero se deduce de las constantes referencias a los estados, aunque sean para establecerles prohibiciones, como observa Denenberg, a pesar de que los poderes de que goza la Federación le fueron delegados por los estados. La Constitución, escribe, "no otorgó a los estados autoridad alguna que no hubieran tenido ya, y éstos renunciaron a mucho".¹⁸⁶ Quizá para atenuar esta situación, la Décima Enmienda, de 1791, estableció que "Las facultades que esta Constitución no confiera a los Estados Unidos, ni prohíba a los estados, quedan reservadas a los estados respectivos o al pueblo". El texto de esta enmienda, por cierto, fue copiado casi a la letra por el constituyente de 1856-1857 de nuestro país, y así pasó a nuestra Constitución vigente.

El sistema federal norteamericano es producto de la avenencia entre los partidarios del centralismo al estilo británico y los defensores del sistema confederado adoptado originalmente en el pacto de 1777, puesto que en aquel entonces sólo se conocían esos modelos de Estado. Pero como la experiencia demostraba que los Artículos de la Confederación no garantizaban la unidad ni la fortaleza de la nueva república, sino que, como diría George Washington, los trece estados se encontraban unidos por "un lazo de arena", y como por otra parte no se deseaba para los Estados Unidos un sistema como al que habían estado sometidas las Trece Colonias, la Convención Constitucional, pese a que los delegados sólo tenían autorización para enmendar los Artículos de la Confederación, redactó una nueva Carta Fundamental, "a fin de formar una unión más perfecta, establecer la justicia, asegurar la tranquilidad interna, proporcionar los medios para la defensa común, promover el bienestar general y asegurar... los beneficios de la libertad...", como se asentó en el preámbulo de la propia Constitución. Estos objetivos sólo se conseguirían con un gobierno central más fuerte y efectivo, con amplios poderes para

¹⁸⁶ Denenberg, R. V., *Para entender la política de los Estados Unidos de América*, 2ª edición, Gernika, México, 1992, p. 33.

regular las relaciones entre los estados y como único responsable de las relaciones internacionales, la defensa, el comercio internacional, la política económica y la acuñación de moneda, y así se estableció en la nueva Constitución. De este modo, señala Schroeder, "la Constitución y el gobierno federal se colocaron en el vértice de una pirámide gubernamental que incluye jurisdicciones locales y estatales", y en la que "cada nivel administrativo tiene un elevado grado de autonomía y ciertos poderes únicos".¹⁸⁷

En el sistema federal norteamericano, comenta Watson, ni el gobierno de la Unión ni el de cada uno de los estados dependen del otro como fuente de su poder político, ya que en un sistema federal los diferentes niveles de gobierno son independientes entre sí pues "cada uno recibe su parte de autoridad directamente del pueblo" y tiene a su vez la facultad de "ejercer autoridad política sobre el pueblo dentro de su propia esfera de actividades, sin depender del consentimiento del otro nivel de gobierno".¹⁸⁸

Como antecedente del federalismo norteamericano puede señalarse el autogobierno de las antiguas Colonias, pues antes de la Declaración de Independencia, cada colonia era regida separadamente por la Corona Británica y tenía unidades gubernamentales locales y estatales propias que incluían una legislatura emanada del voto popular. Posteriormente, entre enero de 1776 y abril de 1777, diez de las Trece antiguas colonias promulgaron sus propias constituciones, asumiendo la categoría de Estados y dotándose de un gobernador —electo popularmente en unos y por la legislatura en otros— como titular del poder ejecutivo local y de una asamblea estatal legislativa cuyos miembros eran electos por el pueblo. Por ello escribe Watson que "el origen del poder político de los estados norteamericano lo constituyen sus propias constituciones".¹⁸⁹ Sin embargo, éstas no pueden contrariar a la Constitución Federal, ya que la misma es ley suprema, al igual que las leyes que de ella se deriven y los tratados celebrados bajo la autoridad de los Estados Unidos, según lo dispuesto por el artículo VI de la propia Constitución.

¹⁸⁷ Schroeder, Richard C. en *Reseña del Gobierno de los Estados Unidos*, del Servicio Informativo y Cultural de los E.U.A., p. 9.

¹⁸⁸ Watson, Richard A., *Democracia Americana. Logros y perspectivas*, Limusa, México, 1989, pp. 80-81.

¹⁸⁹ *Idem*, p. 84.

Los lineamientos fundamentales del régimen federal norteamericano pueden enunciarse de la siguiente manera:

1) El gobierno federal garantiza a cada estado de la Unión una forma republicana de gobierno (IV). Esto significa que el gobierno interno de los estados no puede ser distinto del federal, lo que implica que en el nivel estatal también se hará efectiva la división de poderes y que el ejecutivo y el legislativo serán electos popularmente.

2) El gobierno federal brinda protección a los estados ante cualquier invasión (art. IV).

3) Los estados juegan un papel importante en la conformación del Congreso Federal. Cada estado tiene dos representantes en el Senado y un número en proporción de su población en la Cámara Baja (Artículo I secciones 2, 3 y 4).

4) Los estados tienen prohibido celebrar tratados, alianzas o coaliciones; conceder patentes de corso y represalias; acuñar moneda; emitir títulos de crédito; conceder títulos nobiliarios; imponer tributos sobre importaciones y exportaciones; mantener tropas o barcos de guerra en tiempos de paz o empeñarse en una guerra contra potencias extranjeras a menos que se trate de una invasión inminente (Artículo I sección décima).

5.- Los actos públicos, documentos y procedimientos judiciales de cada estado tienen entera fe y crédito en los demás estados de la Unión (Artículo IV sección primera).

6.- Las facultades no conferidas a los Estados Unidos ni prohibidas a los estados están reservadas a los estados respectivos o al pueblo (Enmienda X).

7.- La Constitución Federal, las leyes que de ellas emanen y los tratados celebrados bajo la autoridad de los Estados Unidos son ley suprema y su acatamiento por los jueces estatales es obligatorio, aun contra la Constitución o las leyes locales.

8.- La Corte Suprema tiene facultad para examinar las decisiones judiciales de los estados y revocarlas si contrarían el espíritu de la Constitución Federal.

Al analizar el régimen interior de los estados, encontramos que pese a que la Constitución Federal no ordena expresamente el establecimiento del sistema de división de poderes dentro de los estados, da como un hecho la existencia de tal reparto de competencias cuando, por ejemplo, establece en el párrafo tercero del artículo VI que "...los miembros de *las Asambleas Legislativas de los diversos Estados*, y todos los funcionarios de *los Poderes ejecutivo y judicial*, tanto de los Estados Unidos como *de los diversos Estados*, se comprometerán bajo juramento o protesta a sostener esta Constitución...".

En todos los estados existen los llamados poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y a excepción de Nebraska, que tiene un solo cuerpo legislativo, *todos* los estados poseen una legislatura bicameral integrada por la Cámara alta, que generalmente se denomina Senado, y la Cámara baja, de Diputados, de Representantes o Asamblea General.

En cuanto a lo que interesa preponderantemente a este trabajo, es decir, el Poder Ejecutivo local, éste se encomienda al *governor* o gobernador, el cual es electo popularmente para un periodo de cuatro años,¹⁹⁰ en la mayoría de los esta-

¹⁹⁰ En un principio los trece Estados originales tenían diferentes maneras de elegir a sus gobernadores. En unos eran designados por la legislatura, mientras que en otros existían votaciones populares. Este segundo sistema fue imponiéndose gradualmente; el último estado en adoptarlo fue Carolina del Sur, después de la Guerra de Secesión de 1865. La duración del periodo también ha variado. Inicialmente la mayoría de los estados establecieron un periodo anual para el gobernador, excepto Nueva York y Delaware, que lo fijaron en tres años, y Carolina del Sur, en dos años. En 1792 Kentucky se incorporó a la Unión, siendo el primero en implementar un periodo de cuatro años para el gobernador. Para 1975 la mayoría de los estados habían hecho suyo el periodo de cuatro años, excepto Arkansas, New Hampshire, Rhode Island y Vermont, que conservaban el de dos años. (Kallenbach, Joseph E. and Kallenbach, Jessamine S., *American State Governors, 1776-1976 (Electoral and Personal Data)*, Vol. I, Oceana Publications, Inc. Dobbs Ferry, New York, 1977, pp. 1-5)

dos, con la posibilidad de reelegirse por otro periodo igual,¹⁹¹ de la misma manera que el Presidente. En la actualidad, la mayoría de las constituciones estatales establecen que el gobernador debe ser ciudadano estadounidense, haber residido en el estado de que se trate por lo menos durante cinco años previos a la elección y tener treinta años cumplidos, aunque en algunos estados la edad mínima es de veintiuno o veinticinco años. Las constituciones locales estipulan otros diversos requisitos e impedimentos para acceder a la gubernatura; por ejemplo, los ministros del culto, los no creyentes en Dios o en un ser supremo (la frase *In God we trust* tiene un significado más político que moral o religioso) o los convictos por delitos como robo, abuso de confianza, fraude, delitos electorales, entre otros, no pueden ser gobernadores. Tampoco pueden serlo quienes hayan cumplido dos periodos seguidos en la gubernatura, en algunos estados; en otros, la reelección está vedada para el periodo inmediato. Los funcionarios públicos de la Unión o del estado, así como los militares, deben renunciar a sus puestos para poder aspirar a la gubernatura, ya que el cargo de gobernador excluye cualquier otro encargo o comisión de naturaleza federal o local.¹⁹²

Las facultades y obligaciones del gobernador están fijadas por la Constitución local y son similares a las del Presidente a nivel federal. El gobernador puede proponer leyes y, excepto en Carolina del Norte, tiene el derecho de veto; puede convocar a la legislatura a sesiones extraordinarias; nombrar y remover a funcionarios públicos de alto rango dentro del estado, como el Procurador General, el Auditor o Contralor y el Tesorero —aunque en algunos estados estos funcionarios son electos por votación popular—, indultar a reos de delitos estatales o reducirles la sentencia, administrar el patrimonio del estado, establecer impuestos locales, celebrar convenios con las autoridades federales o con los otros estados; es el comandante de la Guardia Nacional dentro del estado y puede decretar el estado

¹⁹¹ En cuanto a la reelección, los estados han mantenido posturas diversas, pues mientras unos no prevén limitaciones, otros (27 en 1975) sí lo hacen. Algunos prohíben la reelección para el periodo inmediato, mientras otros prohíben la elección de un ciudadano para tres periodos sucesivos. Missouri y Nevada inhabilitan para volver a la gubernatura a quien la haya ocupado por dos periodos. (*Idem*, p. 5)

¹⁹² *Idem*, pp. 9-10. "La mayoría de los gobernadores han sido de raza blanca, varones, protestantes, demócratas y abogados", ya que las estadísticas muestran que las personas con estas características tienen una considerable "ventaja sobre las mujeres, republicanos, negros e hispanoparlantes", leemos (la traducción es mía) en *The State and Local Government. Political Dictionary* de Elliot, Jeffrey M. and Ali, Sheik R. (The Borgo Press, San Bernardino, California, E.U.A., 1995, p. 129).

de emergencia. Entre sus obligaciones resaltan la de hacer cumplir las leyes federales y locales, recaudar los impuestos locales y elaborar el presupuesto del gasto público del estado. Desde luego que es la legislatura local el órgano ante el cual el gobernador debe rendir cuentas anualmente de su gestión.¹⁹³

Los gobernadores, como el Presidente, pueden ser removidos de su cargo mediante un procedimiento muy parecido a nuestro juicio político —el *impeachment*—, substanciado ante el Poder Legislativo. En algunos estados se aplica también la llamada *popular recall*, que es una revocación del mandato mediante una consulta pública.

Existe en la mayoría de los estados —con excepción de Arizona, Maine, New Hampshire, New Jersey, Oregon, Virginia Occidental y Wyoming—, un vicegobernador (*lieutenant*), también electo popularmente, el cual preside el Senado estatal —sin ser senador— y sucede al gobernador en caso de que éste se ausente definitivamente por muerte, renuncia, jubilación o destitución, además de que lo suple en sus faltas temporales. En los estados que carecen de vicegobernador, es el Secretario de Estado el que suple o sucede al gobernador en sus faltas temporales o definitivas.

Por lo que respecta a las funciones judiciales, éstas corren a cargo de la Corte Suprema del Estado, los tribunales de apelaciones, tribunales de primera instancia y juzgados similares de los de paz en nuestro país. En la mayor parte de los estados existen foros de competencia especial, como tribunales de testamentarias, tutelares de menores y de relaciones familiares. Al igual que en la esfera federal, los juicios penales se ventilan ante jurado.

Los Estados Unidos de Norteamérica se erigieron como el primer Estado moderno con un régimen federal de corte presidencialista que sirvió de paradigma a nuestro primer constituyente, así como a la mayoría de los países del continente y algunos de otras latitudes. Precisamente la figura de un presidente fuerte a nivel federal en la Unión Americana tiene su réplica en la presencia en cada estado de

¹⁹³ "El gobernador es, en cierto sentido, un mini-presidente", dicen Elliot y Ali en *opus cit.*, p. 127, ya que sus poderes son comparables con los de la autoridad presidencial, aunque el gobernador es un ejecutivo más débil puesto que... en los estados el poder ejecutivo está dividido entre el gobernador y otros funcionarios electos popularmente", como el Procurador General y el Secretario de Estado de la entidad (*idem*, p. 131).

un titular del ejecutivo fuerte pero controlado por la Legislatura y el Poder Judicial, lo que permite un efectivo reparto de competencias que garantiza la estabilidad, la gobernabilidad y el desarrollo de las entidades que integran la Unión. La figura del *governor* norteamericano puede considerarse asimismo como el modelo de los gobernadores de las entidades federativas de los estados modernos con un régimen federal como el nuestro, hecho que se confirmará al estudiar nuestras Leyes Fundamentales de índole federalista.

2.3 LA FIGURA DEL GOBERNADOR EN MEXICO.

2.3.1 Epoca prehispánica.

Por ser el antecedente inmediato del periodo colonial y por su repercusión en la organización social, política y económica de Nueva España, nos referiremos sólo a esa especie de confederación que en el periodo posclásico formaron en la mesa de Anáhuac los reinos de Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan. La Triple Alianza se denomina a este pacto que buscaba asegurar el poderío militar de los tres reinos que la integraban, al tiempo que permitía independencia y autonomía en sus asuntos internos, si bien el nombramiento del *tlatoani* en cada uno de ellos debía ser ratificado por los otros dos.

Con el triunfo sobre los tepanecas —de quienes habían sido vasallos— en 1428, los mexicas pasaron de ser un *tlatocáyotl*¹⁹⁴ más a un Estado gobernado por una cada vez más poderosa nobleza —guerreros y sacerdotes—, a cuyo frente se encontraba el *tlatoani* (del náhuatl *tlatoa*: hablar, mandar), que junto con el *cihuacóatl* tomaba las decisiones más importantes. Cuatro poderosos nobles, que a partir de que Itzcóatl cambió las leyes de la sucesión eran quienes elegían al emperador, constituían el consejo que asesoraba al rey en asuntos de Estado. Cada rama

¹⁹⁴ "Reino o conjunto de pueblos que, aunque conservan a sus gobernantes locales, reconocen como autoridad política superior al *tlatoani* del señorío dominante." (Obregón Rodríguez, Ma. Concepción, La zona del Altiplano central en el Posclásico: la etapa de la Triple Alianza, en *Historia Antigua de México*, Vol. III, El horizonte posclásico y algunos aspectos intelectuales de las culturas mesoamericanas, Coordinadores: Manzanilla, Linda y López Luján, Leonardo, CNCA, INAH, UNAM, México, 1995, p. 282.)

de la administración pública era encabezada por una pareja de funcionarios; así, por ejemplo, al frente del ejército estaban *tlacatécatl-tlacochohácatl*, el culto religioso tenía sus más altos sacerdotes en *Quetzalcóatl Tláloc tlamacazqui-Quetzalcóatl Tótec tlamacazqui*, *petlacácatl-hueicalpixqui* eran a su vez los encargados de la hacienda pública.¹⁹⁵

La célula básica de la organización política y social mexicana era el *calpulli* — al que se le ha pretendido equiparar con el municipio—, el cual era gobernado por un miembro de la nobleza del mismo, mientras que “en Texcoco el *tlatoani* encabezaba a seis linajes nobles que gobernaban cada uno a una sección de la ciudad” y a catorce provincias acolhuas que eran administradas por “principales de segundo nivel”. Por su parte, el reino de Tlacopan “funcionaba como una confederación de ocho unidades administrativas o *tlatocáyotl*, formados por casi treinta pueblos a su alrededor”.¹⁹⁶

La expansión del dominio de la Triple Alianza, liderada por México-Tenochtitlan, sobre los demás *aitépetl* o pueblos del Altiplano y luego sobre otras regiones cada vez más lejanas —llegaron hasta lo que hoy es Guatemala—, no buscaba, como ya se señaló con anterioridad, la anexión territorial, sino principalmente allegarse, mediante el pago de tributos, productos y riquezas de diversa índole de los pueblos avasallados,¹⁹⁷ los cuales, sin embargo, conservaban a sus autoridades locales, su religión y costumbres. Esto significa que el imperio no conformaba una unidad política, ya que no era ese el interés de los reinos de la Triple Alianza, salvo en el caso de los señoríos vecinos de la cuenca central, por la necesidad de tener una zona controlada y estable a su alrededor. De ahí que las familias nobles de los tres Estados imperiales establecieran alianzas de tipo matrimonial con linajes de los señoríos colindantes y que en ocasiones intervinieran directamente en la designación de sus *tlatoque* o gobernantes locales. Por eso Obregón Rodríguez, siguiendo a López Austin, señala que las capitales de los tres Estados aliados tenían, respecto de los reinos y señoríos sometidos por sus ejér-

¹⁹⁵ Obregón Rodríguez, Ma. Concepción, *opus cit.*, p. 300.

¹⁹⁶ *Idem*, p. 302.

¹⁹⁷ El tributo también podía consistir en trabajo para la realización de obras estatales o comunales en beneficio del imperio.

bitos, "una jerarquía superior: la de *hueitlatocáyotl*,¹⁹⁸ y su gobernante recibía el título de *Huei-tlatoani* o *Tlacatecuhtli*, el emperador, autoridad máxima.

Para la recaudación de los tributos se fijaron cabeceras —normalmente las ciudades capitales— en donde se concentraban los productos de las comunidades incorporadas aledañas, que no necesariamente tenían una relación política o étnica entre sí. Los gobernadores de esas cabeceras, nos informa la autora antes citada, "recibían el título de *tecuhtli* o señor", y sus funciones consistían casi exclusivamente en recibir los tributos y entregarlos a un *calpixqui*, funcionario del centro que diligenciaba el traslado de las mercancías a las capitales imperiales.¹⁹⁹ Algunos *calpixque* llegaron a gobernar temporalmente las cabeceras, cuando los gobernantes locales eran destituidos por oponerse a la dominación. En los casos de mayor oposición y rebeldía, precisa la propia autora, el imperio eliminaba por completo a la dinastía local, remplazándola por funcionarios imperiales, que generalmente eran jefes militares y recibían el título de *cuauhtlatoani*.²⁰⁰ El ejemplo más conocido y prolongado de esta clase de gobierno militar fue el instituido por Axayácatl, rey mexica, en Tlatelolco hacia el año 1470.

Los gobernantes locales durante la hegemonía de la Triple Alianza son pues los mencionados *tecuhtli*, que gobernaban las cabeceras de una determinada circunscripción tributaria; los *calpixque*, que gobernaban las mismas cabeceras cuando las autoridades locales eran destituidas; los *tlatoque*, gobernantes autóctonos de los reinos y señoríos avasallados; los *cuauhtlatoani*, jefes militares del imperio que sustituían a las dinastías locales, y, por supuesto, los nobles gobernantes de cada uno de los *calpullis* o *tlatocáyotl* que integraban la capital del Estado imperial, a saber, Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan.

2.3.2 Epoca colonial.

¹⁹⁸ Obregón Rodríguez, Ma. Concepción, *opus cit.*, p. 295.

¹⁹⁹ *Idem.*, p. 293.

²⁰⁰ *Idem.*, p. 298.

El mérito de haber sido el primer *gobernador general* de las Indias Occidentales corresponde a Cristóbal Colón, en virtud de las capitulaciones de Santa Fe y la Real carta-merced de abril de 1492 otorgadas por los Reyes Católicos antes de su pionero viaje trasatlántico. Dicho título, vitalicio mas no hereditario, habría de adquirirlo en cuanto se cumpliera la condición de llegar a las Indias. Y, en efecto, los territorios por él descubiertos quedaron sujetos a su gobernación, pero nada más. Después del navegante genovés llegaron otros expedicionarios con títulos de *adelantados*, *capitanes generales* o ambos, de carácter básicamente militar.

El título de *adelantado* era vitalicio y se adquiría mediante las capitulaciones celebradas con la Corona, las cuales podían ser de *descubrimiento*, de *conquista* o de *población*. De su denominación se desprende en qué consistía el *adelantamiento*. Al título de *adelantado* podían agregarse los de "*gobernador, capitán general, justicia mayor, alcaide de las fortalezas*, cargos a los que corresponden específicas atribuciones".²⁰¹ Una de las prerrogativas del *adelantado* era la de ser independiente de cualquier otra autoridad indiana —excepto si era nombrado por un virrey o un gobernador independiente—, por lo que rendía cuentas directamente al rey, a través del Consejo de Indias. Con el tiempo, concluida la conquista, el adelantamiento devino título honorífico.

La figura del *gobernador* tuvo también mucha importancia en América. Ya señalamos que Colón fue gobernador general, pero hubo igualmente gobernaciones territoriales, que se ejercían sobre territorios determinados. Muro Orejón distingue entre gobernadores de nombramiento real —independientes de cualquier otra autoridad superior indiana— y los designados por los virreyes y presidentes indianos y, por tanto, dependientes de ellos.²⁰² Como se sabe, el jefe militar de la expedición que culminó con el sometimiento del imperio azteca, Hernando Cortés, fue designado por Carlos V gobernador y capitán general de la Nueva España, si bien no duró mucho en el cargo pues fue sustituido en 1527 por una Audiencia, hasta que en 1535 se nombró el primer virrey, institución de la que ya se trató en el Capítulo 1 de este trabajo.

²⁰¹ Muro Orejón, Antonio, *opus cit.*, p. 195.

²⁰² *Idem*, p. 201.

Como refiere Bravo Ugarte, a cada reino —subdividido a su vez en alcaldías mayores y corregimientos— correspondía un gobernador nombrado por el rey, a menos que fuera interino, caso en el que podía ser designado por el virrey, excepto en la Nueva Galicia, donde la Audiencia remplazaba al gobernador en sus faltas. Todos los gobernadores, excepto los de Nueva Galicia y Yucatán, "dependían del Virrey en los ramos de Hacienda y Guerra."²⁰³ A lo escrito por este autor debemos agregar que no sólo los reinos sino también las provincias anexadas posteriormente al establecimiento de la Colonia tenían sus gobernadores.²⁰⁴

Los *gobernadores*, escribe María del Refugio González, "ejercían sus facultades en el nivel provincial, en tanto que *alcaldes mayores* y *corregidores* lo hacían en el distrital".²⁰⁵ En ambos niveles el gobernante podía ejercer *todo* el poder si no había otro funcionario que tuviera encomendada alguna de las funciones gubernativas. Así, *gobernadores*, *alcaldes mayores* y *corregidores* tenían potencialmente las cuatro funciones: gobierno, justicia, guerra y hacienda. De hecho, muchos gobernadores fueron capitanes generales, y los *corregidores* o *alcaldes mayores* de zona fronteriza también recibían el nombramiento de capitanes generales.²⁰⁶ Es evidente que no había en Nueva España, como tampoco en la metrópoli, órganos que fueran exclusivamente jurisdiccionales ni exclusivamente administrativos, es decir, no existía lo que ahora llamamos "división de poderes".

Los oficios de *gobernadores* —exceptuando al virrey, que también era gobernador—, *corregidores* y *alcaldes mayores* se obtenían en su mayor parte en subasta pública, pese a la prohibición de sacar a venta los oficios públicos que implicaran jurisdicción o hacienda. Sin embargo, se requería de la expedición de un nombramiento oficial para entrar en posesión del cargo, por un periodo de cinco años improrrogables en un principio. Los nombramientos eran hechos por el rey, con la aprobación de la Casa de Contratación de Sevilla o el Consejo de Indias.

²⁰³ Bravo Ugarte, José, *opus cit.*, p. 63.

²⁰⁴ Sobre las divisiones territoriales de México nos remitimos a lo expuesto en el apartado correspondiente del capítulo primero.

²⁰⁵ En *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, Estudios histórico-jurídicos*, 1ª edición, coordinación de Francisco de Icaza Dufour, Escuela Libre de Derecho y Miguel Ángel Porrúa, 1987, p. 359.

²⁰⁶ *Idem*, p. 361. De hecho, observa Muro Orejón, "los *capitanes generales* reciben este título como accesorio y agregado al título principal" de virrey o gobernador (*opus cit.*, p. 188). Los gobernadores de territorios fronterizos eran normalmente los que tenían el nombramiento de capitán general y eran independientes de las autoridades indianas.

También podía hacerlos el virrey o la Audiencia, y tratándose de alcaldes mayores y corregidores, el gobernador, aunque estos nombramientos eran considerados interinos, con duración de dos a tres años, y sus titulares eran remplazados por los designados por el rey. En el nombramiento, llamado título, nos ilustra la autora citada, se especificaban "las funciones, el salario, la responsabilidad y las recomendaciones especiales".²⁰⁷ Como la designación se consideraba una merced, la mayoría de los oficiales no cobraban salario, sino que percibían los beneficios económicos derivados del cargo a cambio de "vigilar la actuación de la Iglesia, el cobro de tributos, la renta de naipes y la del tabaco". El oficial real se encargaba también de vigilar la evangelización de los naturales y el repartimiento de los mismos para las labores en obras públicas, minas o haciendas. Asimismo, "exceptuando al virrey por ser el de más alta investidura y ejercer sus facultades jurisdiccionales como presidente de la Audiencia, era el encargado de administrar la justicia civil y criminal en primera instancia".²⁰⁸ Al *gobernador* le corresponde la observancia de las ordenanzas reales y puede dictar mandamientos, autos y ordenanzas de gobierno; designa también a los corregidores y alcaldes mayores de su jurisdicción, y a su teniente —asesor en la administración de justicia—; aprueba las elecciones anuales de los alcaldes ordinarios; reparte las tierras vacantes, fomenta las obras públicas y la economía de su provincia. En caso de tener el título de capitán general, designa los mandos militares y atiende la defensa de su provincia; en esta materia le competen también las causas del fuero militar. El oficio de *gobernador* se extingue por muerte, abandono, enfermedad grave o término del mandato. El *gobernador* saliente debe dejar a su sucesor una memoria de su actuación. Los *gobernadores*, como el *virrey* y los *adelantados*, podían ser sometidos a juicio de residencia y a visita, tanto ordinaria como extraordinaria, ocupando su puesto el visitador.²⁰⁹

El sistema de gobernaciones, alcaldías mayores y corregimientos prevaleció hasta que en virtud de la reforma administrativa de Carlos III, a partir de 1786 las alcaldías mayores y corregimientos fueron sustituidos por subdelegaciones, y algu-

²⁰⁷ González, Ma. del Refugio, *opus cit.*, p. 367.

²⁰⁸ *Ibidem*.

²⁰⁹ Muro Orejón, Antonio, *opus cit.*, p. 204.

nas de las gobernaciones se convirtieron en intendencias, al frente de las cuales estaban los *intendentes*, quienes ejercían funciones meramente administrativas. Un cuarto de siglo después, en marzo 1812, se promulgaría la Constitución Política de la Monarquía Española, jurada en nuestro país en septiembre del mismo año, la cual tuvo aquí una vigencia breve y parcial y no introdujo cambios sustanciales en la organización política de una Nueva España inmersa en una ausencia de gobernabilidad y conflictos internos que desembocarían en la Declaración de Independencia en septiembre de 1821. Sin embargo no podemos dejar de mencionar a las diputaciones provinciales, autorizadas por las Cortes para las colonias españolas en América y que, como ya se señaló en el apartado correspondiente,²¹⁰ eran una especie de congresos locales sin facultades legislativas, con intervención en el gobierno de las provincias. Dichas diputaciones eran presididas por el *jefe superior* de la provincia y significaron el antecedente inmediato del régimen federal que adoptaría el constituyente de 1823-1824, pues durante la Guerra de Independencia defendieron con firmeza los derechos concedidos por la Constitución española.²¹¹

2.3.3 México independiente.

²¹⁰ Véase *infra* 2.2.3.

²¹¹ De hecho, desde los debates en las Cortes, "los diputados americanos veían en la nueva institución una legislatura provincial en ciernes", al tiempo que los españoles "la consideraban sólo como una junta administrativa de carácter consultivo, sin facultades legislativas", por el temor de que fuera el primer paso hacia un régimen federal como el norteamericano, o acaso confederado, como el de los cantones suizos. (Lee Benson, Nettie, *opus cit.*, p. 15-16). Finalmente fueron aprobadas seis diputaciones americanas, pero su número aumentó cuando se expidieron los reglamentos para su establecimiento: habría dos en Nueva España, una en la capital (con jurisdicción en México, Michoacán, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Tlaxcala y Querétaro) y otra en San Luis Potosí (San Luis Potosí y Guanajuato); una en Nueva Galicia, con sede en Guadalajara (Nueva Galicia y Zacatecas); una en Mérida, de Yucatán (con jurisdicción en Yucatán, Campeche y Tabasco); una en Monterrey, de las Provincias internas de Oriente (Nuevo León, Coahuila, Nuevo Santander y Texas); una en Durango, de las Provincias Internas de Occidente (Durango, Chihuahua, Sinaloa, Sonora y Nuevo México), además de las de Perú, Buenos Aires, Nuevo Reino de Granada y Guatemala. La primera diputación provincial que se estableció en territorio que más tarde sería mexicano, fue la de Mérida, Yucatán, el 23 de abril de 1813, y la última la de México, el 13 de julio de 1814. En noviembre de 1820 se creó la diputación de Valladolid (Michoacán y Guanajuato), pasando Zacatecas a la de San Luis Potosí. La insistencia de las demás provincias por que se les concediera autonomía logró que para noviembre de 1822 existieran 18 diputaciones provinciales: la de Sonora y Sinaloa, la de Chihuahua y Durango, la de Coahuila, Nuevo León y Texas, la de Nuevo Santander, la de San Luis Potosí, la de Zacatecas, la de Guadalajara, la de Guanajuato, la de Querétaro, la de Michoacán, la de Tlaxcala, la de Puebla, la de Oaxaca, la de Veracruz, la de Chiapas, la de Yucatán y la de Nuevo México, aunque esta última no estaba reconocida ni autorizada por las Cortes. En el año siguiente se sumaron la de Nuevo León, la de Chihuahua, la de Sinaloa, la de Tabasco y la de Texas. (*idem*, p. 43, 51, 53.).

a) La Constitución de 1824.

Al adoptar nuestro primer constituyente el sistema de una "república representativa popular federal" para nuestro país, lo hizo siguiendo los lineamientos fundamentales de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, a su vez inspirada en el pensamiento de los teóricos de la Revolución Francesa. Por ello nuestra Constitución de 1824 estableció tanto para la Federación como para los Estados miembros el sistema de división de poderes, facultando a las entidades federativas para "organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta constitución ni a la acta constitutiva" (artículo 161).²¹² En ese sentido también debe reconocerse que los gobernadores de las entidades federativas de la República Mexicana tuvieron y tienen su modelo, más que en los gobernadores, intendentes y jefes políticos de la época colonial, en los gobernadores de los estados de la Unión Americana, pues su similitud en cuanto a sus atribuciones y obligaciones —eminentemente político-administrativas—, su forma de elección y su duración en el cargo así lo manifiesta.

Es de hacerse notar que nuestra primera Constitución Política permitía que el poder ejecutivo local, encargado a un funcionario denominado gobernador, fuera colegiado, aunque siempre por tiempo limitado, pues su artículo 159 ordenaba que "La persona o *personas* a quien los Estados confiaren su poder ejecutivo, no podrán ejercerlo sino por determinado tiempo, que fijará su constitución respectiva". Por esto, como el Ejecutivo Federal era ejercido por el Presidente y el Vicepresidente de la República, las constituciones particulares de los estados encomendaron el poder ejecutivo local a un gobernador y un vicegobernador, como en la Unión Americana.²¹³ Y puesto que las constituciones locales hubieron de ceñirse a

²¹² El 8 de enero de 1824, el Congreso aprobó el decreto que instruía a los estados que aún no habían establecido su legislatura estatal constituyente para que procedieran a hacerlo. Cada legislatura debía integrarse con entre once y veintidós legisladores y cuatro o siete suplentes, que serían elegidos por el distrito parroquial y el sistema provincial electoral delineado en la Ley Federal del 17 de junio de 1823.

²¹³ En el Estado de México, por ejemplo, después de las elecciones del 15 de febrero de 1824, el dos de marzo de ese año se instaló su congreso constituyente, el cual nombró desde luego como gobernador interino al coronel Melchor Múzquiz, quien había sido jefe político superior y presidente de la junta provincial de la entidad. Al día siguiente eligió gobernador al brigadier Manuel Gómez Pedraza y vicegobernador a Múzquiz. Mas como el primero fue designado casi al mismo tiempo por el Ejecutivo Federal gobernador y comandante militar de Puebla, Múzquiz fungió como gobernador. En septiembre de ese mismo año Gómez Pedraza renunció, por lo que la legislatura volvió a designar gobernador a Múzquiz y nombró vicegobernador a Francis-

los lineamientos de la General, establecieron un periodo de cuatro años para los gobernadores y vicegobernadores, en vista de que el Presidente duraba en su encargo cuatro años. Pero como el Presidente tenía la posibilidad de reelegirse después de cuatro años de dejar el cargo, las constituciones locales permitieron también la reelección de los gobernadores, lo que no era mal visto, acostumbrada como estaba la sociedad a los usos de la política colonial.²¹⁴

Precisamente debido a que nuestro país estaba saliendo en aquella época del letargo colonial, aún era normal la existencia de otros personajes equiparables a los gobernadores de los Estados o Territorios, como los comandantes generales y los gobernadores de los arzobispados y obispados, que tenían sus fueros especiales, militares los unos, religiosos los otros, resabios de los tiempos de la Guerra de Independencia y de la vida política de la Colonia.

No se ocupa mayormente la Constitución del 24 de los gobernadores de los estados, puesto que la misma disponía que la organización del gobierno y la administración interior de las entidades federativas correspondía a éstas; sin embargo, cabe inferir del artículo 161, que trata de las obligaciones de los Estados, que correspondía a sus gobernadores publicar sus respectivas constituciones, leyes y decretos, guardar y hacer guardar la Constitución y leyes generales de la Unión, lo mismo que los tratados celebrados o que se celebraran entre la federación y alguna potencia extranjera, proteger la libertad de prensa y de libre manifestación de las ideas, e informar anualmente al Congreso general de la situación fiscal y económica de sus respectivos estados.

Por otro lado, existía la prohibición de que los gobernadores en funciones se hicieran elegir diputados (art. 26 fracción VI), así como la posibilidad de ser sometidos a juicio político "por infracciones de la constitución federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la federación, que no sean manifiestamente contrarias a la constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de le-

co Manuel Sánchez de Tagle. (Macune Jr. Charles W., *El Estado de México y la Federación Mexicana*, (traducción de Julio Zapata), 1ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, pp. 21-22.)

²¹⁴ Siguiendo con el ejemplo del Estado de México, podemos señalar que Múzquiz y Sánchez de Tagle fueron reelectos como gobernador y vicegobernador, respectivamente, en octubre de 1828, pero renunciaron antes de iniciar el periodo. Sin embargo, en abril de 1830 ambos volverían a ocupar los cargos de gobernador y vicegobernador. (Macune Jr. Charles W., *opus cit.*, p. 199.)

yes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma constitución y leyes" (art. 38 fracción IV).

Del contenido del ordenamiento fundamental comentado se infiere que, con fidelidad al espíritu federalista que animó al constituyente, se respetó en su redacción la autonomía de las entidades federativas para organizar su gobierno interno según sus propias determinaciones, con apego, desde luego, a los lineamientos generales de la Constitución Federal.

b) Periodo centralista.

La imposición del bando político centralista sobre el federalista derivó en la expedición de una nueva Carta Fundamental: las Siete Leyes Constitucionales de 1836. La sexta de dichas leyes dividió la república en Departamentos, cuyo gobierno interior se encargó a los gobernadores, quienes estaban sujetos al gobierno general (art. 4º), y eran nombrados por éste a propuesta en terna de las juntas departamentales,²¹⁵ por un periodo de ocho años —el mismo que para el Presidente de la República, que pasó de cuatro a ocho años— y con la posibilidad de ser reelectos (art. 5º). Ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos y natural o vecino del Departamento de que se tratara, eran algunos de los requisitos indispensables para ser gobernador. Además se necesitaba ser mayor de treinta años, tener un capital, físico o moral, que produjera una renta anual de cuando menos dos mil pesos, y pertenecer al estado secular, es decir, no eclesiástico (art. 6º). En cuanto a las facultades —y obligaciones— del gobernador, a diferencia de la Constitución de 1824, el artículo 7º de esta ley las enuncia con detalle en doce fracciones: mantener el orden público en su Departamento, disponer de la fuerza armada en caso de necesidad, cumplir y hacer cumplir los decretos y órdenes del gobierno general y las disposiciones de la Junta Departamental, nombrar a los

²¹⁵ Las juntas departamentales, semejantes a las diputaciones provinciales establecidas a finales de la Colonia, se componían de siete individuos que duraban en su cargo cuatro años y eran elegidos por los mismos electores que votaban en las elecciones para diputados al Congreso. Por sus atribuciones, las juntas departamentales eran el equivalente a un órgano legislativo, aunque no podían hacer leyes, sino sólo iniciarlas.

prefectos y aprobar el nombramiento de los subprefectos del Departamento, nombrar y amonestar a sus subalternos, suspender ayuntamientos con acuerdo de la Junta y resolver sus cuestiones electorales, intervenir en el nombramiento de ministros y fiscales del tribunal superior de su departamento, y en el de los jueces de primera instancia, procurar la pronta y recta administración de justicia y vigilar el funcionamiento de las oficinas de hacienda dentro del Departamento.

El numeral siguiente prevé el nombramiento de un gobernador interino en las faltas temporales del propietario, y si la falta fuera breve la cubriría el miembro más antiguo de la junta departamental. Mientras un individuo fuera gobernador y hasta seis meses después de dejar el cargo, no podía ser electo diputado (Tercera Ley art. 7°). Los gobernadores de los departamentos sólo podían ser acusados ante la cámara de diputados por delitos comunes; tratándose de delitos oficiales, la acusación se sostenía ante el senado, previa declaración de la cámara de diputados si había o no lugar a la acusación. (Tercera Ley arts. 47 y 48)

La segunda constitución centralista de junio de 1843, denominada *Bases Orgánicas de la República Mexicana*, suprimió las juntas departamentales sustituyéndolas por asambleas, las cuales tenían en esencia las mismas atribuciones que aquéllas. En cuanto a los gobernadores, nombrados ahora por el Presidente de la República a propuesta de la asamblea departamental respectiva (art. 136), su periodo se redujo, al igual que el del Presidente, de ocho a cinco años. La edad mínima para acceder al cargo se fijó en treinta y cinco años, con la exigencia de ser natural o vecino del Departamento, tener una renta efectiva de dos mil pesos y haber servido por cinco años en empleos o cargos públicos (art. 137). Esta Constitución establecía que con apego a las bases contenidas en su articulado, las leyes secundarias y los decretos expedidos por las asambleas departamentales designarían las facultades y obligaciones de los gobernadores (art. 144), aunque el artículo 140 establecía de manera general las obligaciones de dichos funcionarios, tales como mantener el orden público en su Departamento, publicar las leyes y decretos del Congreso Nacional, y los decretos del Presidente de la República, y publicar, hacer cumplir y remitir al Gobierno Supremo los decretos de las Asambleas departamentales. Por lo que respecta a las atribuciones de los gobernadores, el artí-

culo 142 señalaba las siguientes: vetar los decretos de las asambleas departamentales si los consideraban contrarios a las *Bases* o a las leyes, nombrar a sus subalternos, ser jefe de la hacienda pública y nombrar a los encargados de recaudar y distribuirla, presentar al Presidente de la República, con acuerdo de las asambleas departamentales, las temas para el nombramiento de magistrados superiores, jueces, letrados y asesores, imponer castigos a los empleados indisciplinados del Departamento, vigilar la pronta administración de justicia dentro del Departamento, ser presidente nato de la Asamblea Departamental, con voto de calidad en caso de empate, disponer de la policía para los efectos de su institución y conceder permisos para el establecimiento de asociaciones públicas literarias (sic) o de beneficencia, revisar su reglamento y reformarlo si fuere contrario a las leyes o al orden público. Los gobernadores, finalmente, serían juzgados en sus causas civiles por los tribunales superiores de los Departamentos respectivos o de aquellos cuya capital fuera "más inmediata, a elección del actor" (art. 145).

Las faltas temporales de los gobernadores eran cubiertas por el vocal secular más antiguo de la asamblea; la falta absoluta daba lugar a una nueva elección en la forma prevenida en las *Bases*, pero el nombrado no podía durar en el cargo más tiempo que el que restaba al gobernador remplazado (art. 138).

Es ilustrativa del periodo centralista la disposición contenida en el artículo 141 del ordenamiento comentado, que dice que "*Los gobernadores son el conducto único y necesario de comunicación con las supremas autoridades de la República*", excepto en los casos de acusación o queja contra ellos mismos, y tratándose de la correspondencia de los Tribunales Superiores con la Suprema Corte de Justicia en materia judicial.

Por último, el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana* de mayo de 1856, a pesar de volver a usar la denominación de "Estados y Territorios", tuvo, por las exigencias del momento, un cariz centralista, pues establecía que "*Los gobernadores de Estados y Distritos, y los jefes políticos de los Territorios*" serían nombrados por el Presidente de la República (art. 114). En lugar de junta o asamblea departamentales, se estableció un Consejo compuesto por cinco perso-

nas nombradas por el gobernador o jefe político *con aprobación* del Supremo Gobierno (art. 121).

c) La Constitución de 1857.

Al restablecerse el sistema federal por la nueva constitución política, ésta dispuso que los Estados adoptaran "para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo popular" (art. 109), a semejanza del régimen adoptado por la Federación. Esta Ley fundamental, al igual que la de 1824, tampoco se ocupa mayormente de los gobernadores de las entidades federativas, limitándose a señalar como su obligación "publicar y hacer cumplir las leyes federales" (art. 114) y su responsabilidad por delitos comunes o infracciones de la constitución y leyes federales, por lo que se deduce que todo lo relativo a las facultades, impedimentos y obligaciones de los gobernadores era materia de las constituciones locales, como es propio de un Estado federal. Es sabido, sin embargo, que el período de los gobernadores era de cuatro años en todas las entidades federativas, en concordancia con lo establecido por la Constitución General para el Presidente de la República (artículo 78), y puesto que la reelección no estaba vedada para este funcionario en un periodo inmediato, era permitida también a los gobernadores.

Nos informa don Emilio Rabasa que durante el gobierno de Juárez —al que califica como dictador—, bajo la vigencia de la Constitución de 1857, los gobernadores eran fuertes, dominadores de su jurisdicción, ya que eran o habían sido caudillos de su localidad, por lo que mandaban por derecho propio y se reelegían sin necesidad de autorización del Presidente, quien les permitía ejercer un poder omnimodo, pero "los echaba abajo con la fuerza armada o con la del estado de sitio" si se rebelaban o amenazaban desconocerlo.²¹⁶ La situación de los gobernadores no variaría con el advenimiento de la nueva dictadura, aunque Rabasa la califique

²¹⁶ Rabasa, Emilio, *opus cit.*, p. 104.

como "la más fácil, la más benévola y más fecunda"²¹⁷ del continente americano, según se verá en el siguiente apartado.

d) Periodo porfirista.

Durante los treinta y un años en que el General Porfirio Díaz se mantuvo de manera casi ininterrumpida en la Presidencia de la República, la Constitución de 1857 sufrió diversas modificaciones a varios de sus preceptos, entre ellos los artículos 78 y 109, que trataban de la duración del cargo de Presidente de la República y de los gobernadores estatales, respectivamente. Nos ocuparemos de ambos en virtud del paralelismo entre ellos y la simultaneidad de las reformas que los afectaron.

El 5 de mayo de 1878 se reformaron por primera vez los artículos mencionados,²¹⁸ el primero para establecer que el Presidente de la República no podía ser reelecto "para el periodo inmediato, ni ocupar la Presidencia por ningún motivo, sino hasta pasados cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones", y el segundo para delegar en las constituciones locales la facultad de determinar la forma de prohibir la reelección de sus gobernadores, sobre la base de que "el carácter de gobernador de un Estado, cualesquiera que sean los títulos con que ejerza el poder, es incompatible en todo caso con su elección para el siguiente periodo", lo que significa que un individuo que hubiera ocupado, bajo cualquier denominación, la gubernatura, estaba impedido para ostentar ese cargo durante los cuatro años posteriores a su salida, transcurridos los cuales podía volver a la titularidad del poder ejecutivo.

En octubre de 1887 volvieron a reformarse los antedichos preceptos constitucionales, por lo que el 109 dispuso que los Estados pudieran "establecer en sus respectivas constituciones la reelección de los gobernadores, conforme a lo que previene el artículo 78 para el Presidente de la República". El Presidente de la Re-

²¹⁷ Rabasa, Emilio, *opus cit.*, p. 109.

²¹⁸ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 25ª edición, Porrúa S.A., México, 1997, p. 705 y ss.

pública, por virtud de la reforma al artículo 78, podía "ser reelecto para el periodo constitucional inmediato", pero quedaría "inhábil en seguida, para ocupar la presidencia por nueva elección, a no ser que hubiesen transcurrido cuatro años, contados desde el día en que cesó en el ejercicio de sus funciones". De esta manera, los gobernadores tenían también la posibilidad de reelegirse para el periodo constitucional inmediato, y después de eso esperar cuatro años para poder volver a la gubernatura.

Tres años transcurrieron para que se reformara de nueva cuenta el artículo 78, en diciembre de 1890, volviendo a su redacción original, con lo que desapareció del texto constitucional toda alusión a la reelección del Presidente, dejando abierta esa posibilidad de manera ilimitada. Y como el artículo 109 no se tocó en esta ocasión, los gobernadores gozaron de iguales posibilidades de reelección.

El 6 de mayo de 1904 el periodo constitucional del Presidente de la República se incrementó de cuatro a seis años, pero el artículo 109 permaneció intacto, sin determinar expresamente la duración del periodo para los gobernadores, lo cual en realidad no importaba pues gozaban de la posibilidad de reelegirse, y de hecho lo hacían. Luis Terrazas en Chihuahua, Bernardo Reyes en Nuevo León, Próspero Cahuantzi en Tlaxcala y Miguel R. Cárdenas en Coahuila, estado natal de Madero, son representativos de las dictaduras locales que proliferaron bajo los auspicios de Díaz, quien además imponía o destituía a los gobernadores según conviniera a los intereses del régimen, pasando por encima de la autonomía constitucional de las entidades federativas en sus asuntos internos.

Al llegar Madero a la Presidencia de la República y en concordancia con las ideas antirreeleccionistas que le redituaron la simpatía popular, ante la cual Díaz se vio obligado a dimitir, impulsó en noviembre de 1911 la última reforma a los artículos 78 y 109 de la Constitución de 1857, con lo que tanto al Presidente como el Vicepresidente se les impidió de manera terminante ser reelectos en cualquier tiempo después de su periodo constitucional, que se mantuvo en seis años de duración. Además, el ex Presidente nunca podría ser electo Vicepresidente, y éste no podría ser electo Presidente para el periodo inmediato. Tampoco podría ser electo

Presidente ni Vicepresidente el Secretario de Despacho encargado del Poder Ejecutivo (como interino) al celebrarse las elecciones.

A los gobernadores de las entidades federativas se les fijó igualmente un periodo de seis años en el cargo, sin posibilidad de reelección en ningún caso. Les eran aplicables a los gobernadores y a los funcionarios que los sustituyeran, "las prohibiciones que para el Presidente, el Vicepresidente y el Presidente Interino de la República establece, respectivamente, el art. 78". Esto es, a los gobernadores constitucionales se les aplicaba de manera absoluta el principio de No Reección, y a los sustitutos de manera relativa.

CAPITULO 3

MARCO JURIDICO

3.1 EL ARTICULO 116 CONSTITUCIONAL A PARTIR DE LAS REFORMAS DE MARZO DE 1987.

Este artículo se encuentra ubicado en el Título Quinto de nuestra Carta Magna, el cual trata de los Estados de la Federación. En un principio el constituyente de 1916-1917 dispuso en este numeral el procedimiento de solución pacífica de las controversias de límites territoriales entre los estados, pero a raíz de las reformas constitucionales promovidas durante el sexenio del Licenciado Miguel de la Madrid el texto original del mencionado precepto pasó al artículo 46, por lo que el 116 fue reestructurado en su totalidad para dar cabida a las fracciones VIII, IX y X del artículo 115 relativas a los gobernadores y las legislaturas estatales, y a las relaciones laborales entre las entidades federativas y sus trabajadores, convirtiéndose dichas fracciones en las I, II, V y VI del nuevo contenido del artículo 116, que quedó integrado por seis fracciones.

En el primer párrafo del precepto constitucional en comento aparece como una novedad el principio de la división de poderes en relación a las entidades federativas —la Constitución de 1824 sí refirió a los estados de la Federación el mencionado principio—, si bien desde antes de las reformas de marzo de 1987 la totalidad de las constituciones locales contenían ya este dogma del constitucionalismo moderno, adoptado por nuestro país desde la Constitución de 1824. De esta forma, el poder público de los estados, como el de la Federación, se divide para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial, sin que puedan reunirse dos o más de estos

poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Esta declaración, como se puede apreciar, es idéntica a la plasmada en el artículo 49 de nuestra Ley Fundamental, salvo en la referencia a las facultades extraordinarias que el artículo 29 concede al ejecutivo federal y a las previstas en artículo 131.

La fracción primera del artículo 116 se ocupa de los gobernadores de los estados y será estudiada en los apartados subsecuentes. La fracción II se refiere a las legislaturas locales y la forma de elección de los diputados que las componen, que en todo caso no podrán ser menos de siete. Los diputados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, pero tratándose de diputados suplentes, sí podrán ser electos como propietarios, aunque no a la inversa.

En la fracción III, como otra novedad de la citada reforma, se establecieron las bases de la organización del Poder Judicial de los Estados, encomendando a las constituciones locales y sus leyes reglamentarias el establecimiento de las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los servidores del poder judicial local, aunque ordena que los magistrados de los tribunales estatales deberán reunir los requisitos exigidos por las fracciones I a V del artículo 95 de la Carta Fundamental.

En la IV se alojó el texto antes ubicado en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 104, quedando sentadas las bases para que las constituciones particulares instituyan tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía en el ámbito estatal.

La fracción V dispuso que las relaciones laborales entre las entidades federativas y sus trabajadores deben regirse por las leyes que expidan las legislaturas locales con apego a lo establecido por el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias.

La fracción VI autorizó la celebración de convenios entre la federación y los estados para que éstos se encarguen de la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos. Los estados pueden convenir con sus municipios la prestación por parte de los segundos de las obras y servicios públicos.

El artículo 116, sin embargo, fue reformado de nueva cuenta por decreto publicado el 22 de agosto de 1996, adicionándosele una fracción, para llegar a la suma de siete. Dicha fracción vino a ocupar la IV posición, que antes se refería a los tribunales de lo contencioso administrativo, por lo que desplazó numéricamente a ésta y a las subsecuentes. La adición derivada de la reforma en comento consistió en dictar los lineamientos en materia electoral en relación a los estados, de modo que las constituciones y leyes locales de la materia garanticen el sufragio universal, libre, secreto y directo; la legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia de las autoridades electorales; el establecimiento de medios de impugnación; el financiamiento público a los partidos políticos; la equidad en el acceso a los medios de comunicación masiva; la fijación de límites a los gastos de campañas políticas por parte de los partidos; la tipificación de delitos electorales y sus respectivas sanciones.

La reforma del artículo 116 a que nos acabamos de referir, corrió aparejada a la reforma del artículo 41, que ahora contiene todo lo relativo a la cuestión electoral a nivel federal, y fue parte de un paquete de reformas que tocó además a los artículos 54, 56, 60, 99, 122, entre varios otros de la Constitución.

Pero como la materia de este trabajo es lo relativo a los gobernadores de los estados, pasaremos en seguida a ocuparnos de ellos.

3.2 REQUISITOS MINIMOS PARA SER GOBERNADOR DE UN ESTADO.

En virtud de las reformas constitucionales de marzo de 1987, la fracción I del artículo 116 establece los requisitos mínimos para que un ciudadano pueda acceder a la gubernatura de una entidad federativa. De entrada, el precepto dispone que "Sólo podrá ser gobernador *constitucional* de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento..." Esto, por supuesto, significa que un individuo que haya adquirido la nacionalidad mexicana por naturalización está impedido para asumir el cargo de gobernador constitucional, es decir, electo por el voto popular ordinaria o extraordinariamente. Sin embargo, inferimos, el naturalizado mexicano sí podrá ser desig-

nado gobernador interino, provisional o sustituto de una entidad federativa, toda vez que para estos casos no aplica la prohibición existente para los aspirantes a gobernador constitucional.²¹⁹

Pero no basta con tener la nacionalidad mexicana por nacimiento para poder ser gobernador constitucional de un Estado. Es menester también la plena ciudadanía; es decir, el aspirante necesita ser mayor de dieciocho años y tener un modo honesto de vivir, en concordancia con los artículos 34 y 35 constitucionales, que tratan de los ciudadanos mexicanos y sus prerrogativas, entre las que se encuentra la de poder ser votados para todos los cargos de elección popular.

Además de la nacionalidad mexicana por nacimiento y la plena ciudadanía, quien pretenda una gubernatura necesita ser nativo del Estado de que se trate, o tener una "residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección". Tales requisitos del *ius soli* y *ius domicilii* se explican por el propósito del Constituyente de que el aspirante a la gubernatura tenga un ligamen sentimental con la entidad que va a gobernar, y arraigo y conocimiento de los problemas y necesidades de la población.²²⁰

Un cuarto requisito para el aspirante a una gubernatura es el de no haber ocupado antes el cargo por elección popular, ordinaria o extraordinaria, pues en tal caso no podrá ser designado ni siquiera como gobernador interino, provisional o encargado de despacho, por prohibición del artículo 116 fracción I. En ese mismo tenor, no podrá ser electo para el periodo inmediato el gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del Constitucional, y tampoco el interino, el provisional y el ciudadano que supla al gobernador en sus faltas temporales.

Otro requerimiento, que no es privativo de los aspirantes a gobernadores sino exigible a cualquier servidor público, empezando por el Presidente de la Re-

²¹⁹ De hecho los requisitos en estudio (mínimos) sólo son exigibles al gobernador constitucional, no así al interino, sustituto, provisional o encargado de despacho, pues el precepto mencionado se refiere únicamente al gobernador *constitucional*.

²²⁰ Estos requisitos nos hacen conjeturar en estos dos supuestos: 1. Que una persona pueda gobernar un estado en el cual nació pero en el que no ha residido; 2. Que una persona nacida en un estado gobierne otro en el cual ha residido el tiempo previsto en la Constitución. Puede darse el caso de que un ciudadano gobierne la entidad federativa de la que es nativo y después aquella en que ha establecido su residencia. El ejemplo más notorio y reciente lo tenemos en el actual Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Cuauhtémoc Cárdenas, quien anteriormente (de 1980 a 1986) fue gobernador de su natal Michoacán.

pública, es el de no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministros de algún culto, requisito que no necesita mayor explicación si revisamos nuestra historia y las consecuencias de la participación del clero en la vida política del país, además de que, de acuerdo con el principio histórico de la separación del Estado y las iglesias y agrupaciones religiosas, plasmado en el artículo 130 de nuestra Carta Magna, los ministros de culto no podrán desempeñar cargos públicos —inciso d) del precepto mencionado—, a menos que renuncien a su ministerio con la anticipación que señala la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público en su artículo 14 —cuando menos cinco años para puestos de elección popular, y tres años para desempeñar cargos públicos superiores—.

Finalmente, puesto que el artículo 125 constitucional establece que "ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la federación y otro de un Estado que sean también de elección", se sigue que el aspirante a gobernador no debe ser ni Presidente de la República, ni senador ni diputado federal en funciones al momento de la elección, si bien el propio numeral mencionado lo faculta para escoger entre los dos cargos. Las constituciones locales hacen eco del precepto mencionado y establecen que ninguna persona puede ocupar dos cargos locales de elección popular, es decir, no se puede ser simultáneamente gobernador y diputado local o presidente municipal.

3.3 OTROS REQUISITOS EXIGIDOS POR LAS CONSTITUCIONES LOCALES.

A los requisitos mínimos exigidos por el precepto constitucional comentado se añaden otros establecidos por las constitucionales particulares de las entidades federativas, que, como dice Arteaga Nava, son reglamentarias de la Constitución general de la República. En efecto, nada impide que las constituciones particulares organicen autónomamente el régimen interno del Estado de que se trate; por el contrario, es el propio precepto en comento el que lo autoriza al establecer que "los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción" a las normas establecidas por el propio artículo 116.

En consideración de lo anterior, encontramos en las constituciones locales algunos requisitos en cuanto a la edad y la calidad del aspirante a gobernador constitucional, los cuales mencionaremos a continuación.

a) La Constitución de San Luis Potosí y la de Chihuahua, para el caso de los aspirantes no nativos, incrementan a diez el número de años de residencia en el territorio del estado, superando por cinco el mínimo establecido por la Constitución General. En adición, la de Chihuahua, Baja California Norte, Baja California Sur, Chiapas, entre otras, exigen que el nativo tenga además una residencia efectiva en el estado de dos, tres y hasta cinco años anteriores a la elección. En Chiapas, aparte de nativo, el aspirante debe ser hijo de padres mexicanos.

b) Las constituciones de los Estados de Puebla y Veracruz exigen que el aspirante sepa leer y escribir y tenga por lo menos instrucción media superior, mientras que en Colima se requiere "tener una instrucción suficiente para desempeñar este cargo".

Aunque no en todos los estados existe esta exigencia, es razonable su planteamiento en aras del correcto y eficaz desempeño de las altas responsabilidades encomendados al individuo titular del Poder Ejecutivo estatal.

c) En cuanto a la edad, algunas constituciones locales, como las de Tlaxcala, Aguascalientes y San Luis Potosí, exigen que el prospecto de gobernador tenga treinta y cinco años cumplidos el día de la elección; otras —Sinaloa, Yucatán y el Estado de México, por ejemplo— establecen la edad de treinta años, en tanto que la de Quintana Roo y la de San Luis Potosí tienen el límite de edad más bajo: veinticinco años. En el otro extremo, la última de las constituciones mencionadas establece que el aspirante a gobernador no debe rebasar los 60 años, la de Guanajuato fija el límite máximo en 65 y la de Chihuahua en 70, detalle en el que no ha reparado la mayoría de constituciones locales y tampoco la federal por lo que respecta al Presidente de la República.

d) La totalidad de las constituciones locales exigen no ser funcionario civil en ejercicio de autoridad, ni militar en servicio activo o con mando de fuerza dentro del Estado en los últimos noventa días anteriores al día de la elección, "o en los días corridos desde el quinto siguiente a la fecha de promulgación de la convocatoria respectiva en el caso de elecciones extraordinarias" (art. 77 fr. V de la constitución del Estado de México). Lo anterior a semejanza del artículo 83 fracciones V y VI de la Constitución General en relación al Presidente de la República. La mayoría de las constituciones locales establecen que los altos funcionarios de la administración saliente no pueden aspirar a la gubernatura a menos que se separen de su cargo con noventa o hasta ciento ochenta días de anticipación.

e) No haber sido condenado por delito infamante —robo, fraude, falsificación, etc.— es un requisito establecido, entre otras, por las constituciones de San Luis Potosí, Coahuila, Zacatecas, Durango. Algunas constituciones locales exigen simplemente la no existencia de antecedentes penales o no haber sido condenado por delito intencional.

f) Las constituciones de Colima, Coahuila, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa aún conservan una disposición que el constituyente de Querétaro estableció originalmente para los candidatos a la Presidencia de la República: que el aspirante no haya participado previamente en una asonada, motín o cuartelazo.

g) La constitución oaxaqueña también estipula que el aspirante a la gubernatura no tenga "parentesco de consanguinidad en los cuatro primeros grados, ni de afinidad en los dos primeros, con el gobernador saliente."

h) Exige la constitución de Colima que el aspirante viva "del producto de un trabajo honesto, sea este manual, industrial o profesional." Otras constituciones requieren que se tenga un modo honesto de vivir. Sin embargo estos requisitos caben dentro de la exigencia de la ciudadanía.

Debemos precisar que en el caso de los gobernadores interinos, sustitutos o provisionales, la mayoría de las constituciones prevén que deben reunir todos los requisitos exigidos para los aspirantes al cargo de gobernador constitucional, excepto el de no fungir como funcionarios públicos federales o locales en el momento de la designación.

3.4 ELECCION Y DURACION DEL CARGO.

El gobernador puede llegar a ese puesto por elección popular y directa, ordinaria o extraordinaria, caso en el que se tratará de un gobernador constitucional, o por ser designado para cubrir la falta del gobernador constitucional, en calidad de interino, provisional o sustituto. Sea cual fuere la forma en que acceda al cargo, no podrá permanecer en él por más de seis años, por disposición del artículo 116 fracción I de nuestra Ley Fundamental.

Sobre este punto conviene recordar que originalmente la duración del cargo de gobernador era de cuatro años, hasta que en 1943 el entonces presidente Manuel Avila Camacho promovió una reforma constitucional para aumentar a seis años el periodo de los gobernadores, a fin de homologarlo con el del Presidente de la República, que a partir de 1928 se estableció en seis años, pues originalmente la Constitución de 1917 fijó el periodo en cuatro años. Todas las constituciones particulares contemplan actualmente un periodo de seis años para los gobernadores constitucionales.

Diversa situación es la de los ciudadanos que fungen como gobernadores interinos, provisionales, sustitutos o encargados de despacho. En el caso de los primeros, electos por el congreso local ante la falta absoluta del gobernador constitucional, sólo permanecen en el cargo en tanto el propio congreso designa al sustituto, si la falta ocurre en los cuatro últimos años del periodo, ya que si la falta ocurre dentro de los dos primeros años, la legislatura deberá convocar a elecciones extraordinarias para elegir al gobernador sustituto constitucional.

Los gobernadores provisionales son designados por la Comisión Permanente de la Legislatura local, en los recesos de ésta, ante la falta absoluta del gobernador en funciones, y permanecen en el puesto hasta que el Congreso en sesión extraordinaria nombra al gobernador interino, antes de designar al sustituto o convocar a elecciones extraordinarias, según sea el caso. También se llama gobernador provisional al designado por el Senado, a propuesta en terna del Presidente de la República, después de declarar la desaparición de poderes en la entidad, y es el que debe convocar a elecciones extraordinarias para el congreso local y la gubernatura, realizadas las cuales debe dejar el cargo a quien haya resultado electo para ocuparlo.

El gobernador sustituto es el que, ante la falta absoluta del gobernador constitucional, resulta electo en comicios extraordinarios —si la falta ocurre dentro de los dos primeros años del sexenio— o nombrado por la legislatura local —si la falta ocurre dentro de los cuatro últimos años²²¹ del periodo— y permanece en el cargo hasta terminar el periodo constitucional de que se trate.

El encargado de despacho es el que suple al gobernador constitucional en sus faltas temporales —no mayores de 30 días, aunque algunas constituciones prevén hasta sesenta días—, encomienda que la totalidad de las constituciones locales hacen recaer en el Secretario de Gobierno o, como segunda opción, en el Presidente del Tribunal Superior de Justicia.

3.5 FACULTADES, OBLIGACIONES Y RESTRICCIONES DE LOS GOBERNADORES.

Como titular de la rama ejecutiva del poder público de las entidades federativas, el gobernador se encuentra investido de variadas facultades señaladas por las constituciones locales, que en general son las siguientes:

²²¹ Las constituciones de Zacatecas y Yucatán establecen que si la falta ocurre en los primeros tres años, se deberán celebrar elecciones extraordinarias, y si en los tres últimos, la legislatura elegirá al sustituto.

- 1.- Presentar iniciativas de ley ante el Congreso estatal.
- 2.- Nombrar y remover a los titulares de las dependencias del ejecutivo.
- 3.- Convocar a la Legislatura local a sesiones extraordinarias.
- 4.- Decretar expropiaciones por causa de utilidad pública.
- 5.- Comandar las fuerzas públicas estatales.
- 6.- Conceder y negar indultos.
- 7.- Nombrar a los magistrados del Tribunal Superior así como a los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y solicitar a la Legislatura su destitución en caso de mala conducta.
- 8.- Proponer candidatos para la presidencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.
- 9.- Otorgar patentes de notario conforme a la ley correspondiente.
- 10.- Ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del estado.

En cuanto a las obligaciones de los gobernadores, la propia Constitución Federal establece en su artículo 120 que "los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales", entre las que se comprende, por supuesto, la Ley Suprema. Las constituciones particulares señalan con detalle las obligaciones de estos funcionarios, y son las siguientes:

- 1.- Vigilar la aplicación de la constitución local correspondiente y las leyes, reglamentos y demás disposiciones que de ella emanen.

2.- Promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes y decretos de la Legislatura local, proveyendo en lo administrativo su exacta observancia.

3.- Elaborar los reglamentos de las leyes expedidas por la Legislatura.

4.- Someter a la aprobación de la Legislatura la Ley Orgánica de la Administración Pública del estado.

5.- Rendir un informe anual a la Legislatura local acerca del estado que guarda la administración pública.

6.- Presentar anualmente a la Legislatura los proyectos de leyes de ingresos y egresos de la administración pública del estado, así como los proyectos de leyes de ingresos municipales que remitan los ayuntamientos.

7.- Informar en cualquier tiempo a la Legislatura, cuando ésta lo solicite, sobre cualquier rama de la administración pública.

8.- Cuidar del orden público en el territorio del estado.

9.- Cuidar de la recaudación y administración de los impuestos locales.

10.- Planear y conducir el desarrollo integral de su estado.

11.- Celebrar convenios con las autoridades federales para la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos.

12.- Celebrar convenios de coordinación con los otros estados y el Distrito Federal.

13.- Canalizar a los municipios las participaciones federales y representarlos fuera del territorio del Estado.

14.- Elaborar la estadística del estado.

15.- Organizar el catastro y declarar la causa de utilidad pública en los casos de expropiación.

16.- Proveer lo necesario para la instalación y funcionamiento de la Junta de Conciliación y Arbitraje del estado y nombrar al representante del gobierno en dicha Junta.

17.- Nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de los Contencioso Administrativo del Estado y aceptar sus renunciaciones.

18.- Designar al consejero que represente al Poder Ejecutivo en el Consejo de la Judicatura local.

19.- Prestar al Poder Judicial del Estado lo necesario para el ejercicio de sus funciones.

20.- Administrar los establecimientos de arresto, prisión preventiva y de readaptación social de carácter local, y ejecutar las sentencias penales por delitos del fuero común.

21.- Asumir por conducto de la dependencia correspondiente la dirección técnica de los establecimientos oficiales de educación pública en el Estado.

Como se ve, en términos generales toca al gobernador en el ámbito local lo que al Presidente de la República en el federal, y tiene asimismo restricciones e impedimentos constitucionales que impiden que invada las esferas de los otros

poderes locales y federales, que se distraiga de sus funciones o aproveche su posición para desviar fondos públicos en beneficio propio o de otros particulares. La mayoría de las constituciones locales señalan expresamente que el gobernador carece de facultades para:

- 1.- Impedir la celebración de las elecciones para puestos públicos.
- 2.- Intervenir o impedir en las funciones del Poder Judicial.
- 3.- Impedir al Poder Legislativo el ejercicio de sus funciones o asistir a las sesiones fuera de los casos expresamente fijados por las leyes.
- 4.- Ausentarse del territorio del Estado por más de quince días sin autorización de la Legislatura o de la Diputación Permanente. También necesita de dicha licencia para salir al extranjero a tratar asuntos de interés público.
- 5.- Distraer las rentas públicas del destino asignado por las leyes o disponer de las rentas municipales.
- 6.- Disponer de los bienes propios de los municipios.
- 7.- Ocupar la propiedad particular fuera de los casos previstos por las leyes correspondientes.
- 8.- Ordenar la aprehensión o detención de persona alguna fuera de los casos autorizados por la Constitución Federal, poniéndola inmediatamente a disposición de la autoridad competente.

Finalmente, la mayoría de las constituciones locales disponen que el gobernador sólo puede renunciar a su encargo o pedir licencia para ausentarse del mismo, por causas graves calificadas por el congreso local.

3.6 LA RESPONSABILIDAD DEL GOBERNADOR COMO SERVIDOR PUBLICO.

Establece el párrafo tercero del artículo 108 de la Constitución General de la República que los gobernadores de los Estados, como los demás altos funcionarios locales, "serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales", caso en el que podrán ser sujetos de juicio político en los términos del artículo 110 de la propia Constitución.

El juicio político es un procedimiento *sui generis* precedido por una especie de indagatoria practicada en la Cámara de diputados por la Subcomisión de Análisis y Examen Previo, ya de oficio, ya a instancia de cualquier ciudadano que bajo su más estricta responsabilidad y presentando elementos de prueba formule denuncia contra uno o varios servidores públicos ante dicha Cámara, por actos u omisiones perjudiciales al interés público. De la denuncia o de la intención de proceder al juicio se notifica al acusado para que presente pruebas en su defensa y formule alegatos, hecho lo cual se turna la cuestión al Pleno para la declaración de la procedencia o improcedencia del juicio propiamente dicho. Si la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en la sesión declara que es procedente el juicio, la propia Cámara de Diputados se erige en órgano acusador ante la Cámara de Senadores, que se convierte en jurado de sentencia y, luego de practicadas las diligencias probatorias y formulados los alegatos, aplica la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros en sesión. Las sanciones están previstas en el propio artículo 110 y consisten en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Sin embargo, el mismo precepto citado dispone que en el caso de los gobernadores de los estados y demás servidores públicos locales la resolución de la Cámara de Senadores "será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda", lo que significa que es la Legislatura Local la que tiene la última palabra sobre la violación a la Constitución o a las leyes federales. Lo anterior, aunque parece incongruente,

es una salvaguarda al sistema federal, porque impide que los Poderes de la Unión dispongan de un mecanismo para deshacerse de algún servidor público incómodo de una entidad federativa. No obstante, tal salvaguarda resulta obsoleta en estos días en que la composición del Congreso Federal es plural y difícilmente un solo partido político representado en el mismo puede por sí mismo conseguir que se sancione a un gobernador de otro partido, por ejemplo. Además, si las violaciones a la Constitución o a las leyes federales están debida y legalmente acreditadas y el acusado no pudo en su oportunidad desvirtuar las pruebas en su contra, no se ve por qué no deba ser sancionado por un órgano federal.

Por añadidura, el artículo 109 ordena que las legislaturas de los Estados, dentro de su ámbito competencial, expidan las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad, a cuyo efecto establece las siguientes prevenciones:

a) Sólo mediante juicio político se impondrán las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el propio precepto que en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones lesivos al interés público o a su buen despacho.

b) El juicio político no es procedente por la mera expresión de ideas.

c) Los delitos cometidos por los servidores públicos serán sancionados en los términos de la ley penal.

d) Los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones de los servidores públicos merecerán sanciones administrativas mediante un procedimiento autónomo.

e) La leyes (penales) determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos,

por sí o por interpósita persona. Las sanciones en este caso siempre comprenderán el decomiso de los bienes adquiridos ilícitamente.

Lo anterior significa que los funcionarios públicos locales pueden ser enjuiciados por el congreso respectivo y sancionados como corresponda, cuando en el ejercicio de sus funciones cometan violaciones a ordenamientos jurídicos de la entidad, salvo cuando se trate de hechos delictivos, caso en el que, previa declaración del congreso por mayoría absoluta —lo que se conoce como desafuero—, se procederá en los términos de las leyes penales del estado. El gobernador en funciones, por cierto, sólo puede ser acusado por delitos graves del orden común o delitos contra la soberanía o integridad de su estado. Pero tratándose de delitos federales, será la Cámara de Diputados federal la que decida por mayoría absoluta si ha lugar o no a proceder contra el inculpado. En caso afirmativo, la declaración se comunicará a la legislatura local respectiva para que proceda como corresponda (art. 111 constitucional), como sucede en materia de juicio político.

3.7 LA CUESTION DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL A PARTIR DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE AGOSTO DE 1996.

A raíz del decreto de 21 de agosto de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente, el artículo 122 constitucional se transformó de manera radical para dar cabida a todo lo concerniente al Distrito Federal, que en virtud de dichas reformas dejó de ser un "departamento", un organismo de la Administración Pública Federal, para convertirse en una entidad con un gobernante electo popularmente y, por ende, independiente del Presidente de la República —aunque éste se haya reservado algunas facultades con respecto al Distrito Federal—, y una Asamblea ya no de "representantes" sino Legislativa —si bien con algunas restricciones debido a las facultades que conserva el Congreso General—.

En efecto, el nuevo artículo 122 empieza por establecer que el gobierno del Distrito Federal "está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos"²²² Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, lo que nos conduce a pensar que es esta la única entidad de la República sujeta a un duunvirato ya que posee un doble órgano ejecutivo (Presidente de la República y Jefe de Gobierno del Distrito Federal), así como dos legislativos (Congreso de la Unión y Asamblea Legislativa), distribuyéndose las respectivas competencias según los lineamientos dispuestos por la Carta Magna. Pero en este apartado nos ocuparemos solamente del titular del órgano ejecutivo local: el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En contraste con el tratamiento que la Constitución General dispensa a los gobernadores de las restantes entidades federativas, la Base Segunda del apartado C del precepto constitucional en cita se detiene en detallar todo lo relativo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, comenzando por establecer en su fracción I que la persona que asuma dicho encargo durará en él seis años, a partir del cinco de diciembre del año de la elección,²²³ que, como lo ordena el artículo 52 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se realizará en la misma fecha en que se realice la elección del Presidente Constitucional de la República. En seguida dicha Base Segunda señala los requisitos indispensables para asumir la Jefatura de Gobierno y que son la de "ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos el día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter". A estos requisitos el artículo 53 del Estatuto añade otros más, que consisten en no ser militar ni mando policia- co por lo menos noventa días antes de la elección; no ser alto servidor público federal, a menos que se haya separado definitivamente del cargo noventa días antes de la elección, o dos años antes en el caso de los Ministros de la Suprema Corte;

²²² El hecho de que se les llame "órganos" y no "poderes" no tiene gran relevancia, pues como ya vimos en el capítulo primero al estudiar el poder público y el gobierno, los llamados *poderes* no son más que órganos del Estado para el ejercicio de un solo poder público. (Véase *infra* 1.1.4 inciso d)

²²³ El artículo 52 del Estatuto de Gobierno establece que "la administración pública en la entidad recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta...".

no ser magistrado de circuito o juez de distrito en el Distrito Federal, ni magistrado del Tribunal Superior de Justicia o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ni miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente del cargo noventa días antes de la elección; no ser secretario del Órgano Ejecutivo, oficial mayor, contralor general, titular de órgano político administrativo, dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad paraestatal de la Administración Pública del Distrito Federal, ni Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente del cargo noventa días antes de la elección, y, finalmente, no ser ministro de algún culto religioso, a menos que haya dejado de serlo con la anticipación que establece la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como encargado del "Ejecutivo y la administración pública en la entidad", no difieren en sustancia de las que ejercen los gobernadores en sus respectivas entidades. Así, la fracción II de la Base Segunda del apartado C del artículo 122 constitucional y el artículo 67 del Estatuto le señalan las siguientes: Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en su esfera de competencia, y formular proyectos de reglamentos de dichas leyes para someterlos a la consideración del Presidente de la República; iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa y promulgar, publicar y ejecutar los que expida ésta, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, sin perjuicio de su facultad de formular observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un término de diez días hábiles; nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuyo nombramiento o remoción no los prevea de otro modo el Estatuto; nombrar y remover al presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, al igual que al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, en los términos de la ley; proponer magistrados al Tribunal Superior de Justicia y designar a los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; proponer al Presidente de la República el nombramiento o la remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Ar-

bitraje; otorgar patentes de notario; solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa convoque a sesiones extraordinarias; presentar anualmente a dicha Asamblea la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, e informarle también anualmente sobre el estado que guarda la administración pública, o en cualquier tiempo por conducto del secretario del ramo a solicitud de la misma Asamblea; enviar a la Comisión de Gobierno de dicha Asamblea la cuenta pública del año anterior; someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, e informarle sobre el ejercicio de los recursos derivados del endeudamiento; formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal; remitir a la Asamblea Legislativa informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la cuenta pública; ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal y administrar la hacienda pública; ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública y mantener informado al Presidente sobre la situación de la misma,²²⁴ administrar los establecimientos de arresto, prisión preventiva y de readaptación social de carácter local, y ejecutar las sentencias penales por delitos del fuero común; facilitar a los otros dos poderes locales, así como a los federales, lo necesario para el ejercicio expedito de sus funciones; celebrar convenios de coordinación con la Federación, estados y municipios; declarar la expropiación o la limitación de dominio; convocar a plebiscito, y las demás contenidas en la Constitución General, el Estatuto y otras leyes.

El Jefe de Gobierno es, por supuesto, responsable por los actos u omisiones en que incurra en el desempeño de sus funciones (art. 108 constitucional). Puede, por lo tanto, ser sujeto de juicio político, en los términos del artículo 110. Sin embargo, a diferencia de lo que acontece respecto de los gobernadores de las restantes entidades federativas, la resolución que emita el Senado no será mera-

²²⁴ Sobre esta materia ya señalamos (Véase *infra* 1.5) la concurrencia de facultades del Jefe de Gobierno y el Presidente de la República, pues mientras éste tiene el mando, el primero ejerce la dirección de los servicios de seguridad pública en la Ciudad de México, por conducto del Secretario de Seguridad Pública. Sin embargo, en la práctica, quien tiene la responsabilidad de la seguridad pública en la Ciudad de México es el Jefe de Gobierno.

mente declarativa para que la sanción correspondiente la aplique la legislatura local, es decir, la Asamblea Legislativa, ya que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal está incluido entre los funcionarios federales señalados en el primer párrafo del artículo 110 constitucional, de lo que se infiere que el Senado es el órgano que aplicará *ipso facto* la sanción al Jefe de Gobierno que hubiere sido sometido al juicio político.

Pero quizás el juicio político sea un riesgo menor para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; el peligro mayor es el que se deriva de la facultad del Senado de la República para removerlo (art. 76 constitucional fracción IX), remoción que, en términos del artículo 27 del Estatuto de Gobierno, puede ser motivada por causas graves²²⁵ que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. Esta facultad, en los recesos del Senado, puede ser ejercida por la Comisión Permanente, de acuerdo con el propio artículo 27 del Estatuto, aunque esta disposición nos parece incongruente e inconstitucional, considerando que ni en el artículo 79 ni en ningún otro de la Constitución Federal se confiere expresamente esa atribución a la Comisión Permanente, y una ley secundaria no puede estar por encima de nuestra Carta Magna. De cualquier forma, en caso de actualizarse las "causas graves" previstas por el artículo 66 del Estatuto de Gobierno, el Senado removerá al Jefe de Gobierno y nombrará, a propuesta del Presidente de la República, a un sustituto que concluya el periodo. El sustituto deberá satisfacer los requisitos previstos en las fracciones I, II, III, IV y X del artículo 53 del Estatuto (arts. 26 y 56 del Estatuto).

Las faltas temporales del Jefe de Gobierno que no excedan de treinta días naturales —si exceden ese número de días se consideran faltas absolutas— son cubiertas, como en la mayoría de las entidades federativas, por el Secretario de Gobierno. La falta absoluta da lugar a que la Asamblea Legislativa designe a un sustituto que concluya el periodo constitucional respectivo (art. 61 del Estatuto).

²²⁵ El artículo 66 del Estatuto determina cuáles son esas causas graves: I. Invasión de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los Poderes de la Unión; II. Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, o incurrir en contravención de actos legislativos, jurisdiccionales o administrativos que dicten los Poderes de la Unión; III. No brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los Poderes Federales, cuando haya sido requerido para ello; IV. Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponden, afectando el orden público, y V. Las demás

Es de resaltarse la prohibición expresa contenida en el artículo 60 del Estatuto de Gobierno de que "el ciudadano que ocupé el cargo de Jefe de Gobierno, con cualquier carácter o denominación —incluso el encargado de despacho en caso de falta temporal o licencia del titular—, en ningún caso podrá volver a ocuparlo", a semejanza del que ocupe el cargo de Presidente de la República.

Como conclusión podemos señalar que entre el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los gobernadores de las restantes entidades federativas no existen diferencias sustanciales²²⁶ —la distinta denominación es sólo formal—, salvo que el primero, por ocupar la misma sede de los Poderes Federales, resiente más el escrutinio de éstos y se ve acotado en materias como la seguridad pública o el endeudamiento de su administración, además de que sobre él pende permanentemente la espada de Damocles de la remoción por parte del Senado, situación que nos remite a los tiempos no lejanos en que el Distrito Federal era administrado por un órgano inserto en la administración pública federal y por lo tanto dependiente en forma directa del Presidente de la República, quien lo podía remover libremente.

3.8 EQUIPARACION ENTRE LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS Y EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

No es complicado identificar las similitudes entre el titular de la rama ejecutiva local y el titular del ejecutivo federal, sobre todo si consideramos que nuestro sistema de gobierno está inspirado en el norteamericano, donde el gobernador es, en cierto sentido, un mini-presidente.²²⁷ Para empezar, ambos funcionarios encabezan el llamado "poder ejecutivo", el uno a nivel local y el otro a nivel federal, y sus funciones son ante todo político-administrativas, por oposición a las legislativas y las judiciales encomendadas a las otras vertientes del poder público. Presidente y go-

que determinen otras disposiciones legales y que afecten gravemente las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público.

²²⁶ Dice el artículo 122 constitucional que "El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad...", y los gobernadores, como el gobernante del Distrito federal, son jefes del gobierno y la administración pública de la entidad federativa correspondiente, como lo declara el artículo 58 de la constitución de Guerrero.

²²⁷ Véase *infra* 2.2.4.

bernadores son funcionarios públicos normalmente electos por voto popular directo y su periodo en el cargo es de seis años,²²⁸ pueden iniciar leyes ante sus respectivos congresos y deben rendir cuentas anualmente al legislativo de su gestión; pueden convocar a la legislatura a sesiones extraordinarias; deben presentar anualmente al congreso respectivo su proyecto de ley de ingresos y presupuesto de egresos; es su obligación proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de la leyes y elaborar reglamentos relativos a las mismas; deben promulgar y ejecutar las leyes federales o locales, respectivamente; pueden nombrar y remover libremente a los altos funcionarios de su administración; decretar expropiaciones por causa de utilidad pública y conceder y negar indultos; pueden proponer candidatos para ocupar las altas magistraturas del Poder Judicial o la presidencia de las comisiones de derechos humanos; tienen a su cargo la fuerza pública, y pueden ser sometidos a juicio político.

Queda claro que por su naturaleza jurídico-política y sus funciones y atribuciones, Presidente de la República y gobernadores estatales —incluyendo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal— guardan una similitud innegable, como la que existe entre la Constitución General y las constituciones locales. En otras palabras, el gobernador es a su estado o entidad federativa lo que el Presidente a la Federación, puesto que como ya señalábamos al comienzo del Capítulo segundo de este trabajo, el gobernador es la institución política más importante de los estados y su preeminencia sobre los otros dos poderes locales es manifiesta, como lo es la del Presidente de la República sobre los otros poderes federales. No resulta inconcebible, por tanto, que los empresarios, grupos de poder y medios de comunicación locales suelen ponerse a las órdenes del "señor gobernador" y éste tenga en ellos fuertes aliados en contra de sus adversarios políticos, no sin contraprestaciones, por supuesto. Ningún otro ciudadano dentro de una entidad federativa puede acumular tanto poder político y económico como el gobernador, quien inclusive, como una regla no escrita del sistema político mexicano, puede escoger a su sucesor y

²²⁸ Sobre cómo el periodo constitucional de los gobernadores se ha venido ajustando históricamente al periodo presidencial, véase *infra*. Capítulo Segundo 2.3.3 y Capítulo Tercero 3.4.

favorecerlo de diversas maneras para que resulte vencedor en los comicios correspondientes.

Considerando todo lo anterior, es cuestionable y rompe con la necesaria uniformidad señalada anteriormente el hecho de que mientras por una parte el ciudadano que haya ocupado el cargo de Presidente de la República bajo cualquier denominación, en ningún caso y por ningún motivo puede volver a desempeñar ese puesto (art. 83 constitucional), al igual que el que ocupe el de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por la otra los gobernadores interinos, provisionales o sustitutos sí tienen la posibilidad de reasumir el cargo en un periodo posterior (art. 116 fracción I), situación que estudiaremos con detenimiento en el siguiente capítulo de este trabajo.

CAPITULO 4

EL PRINCIPIO DE NO REELECCION EN NUESTRA CONSTITUCION FEDERAL.

4.1 EL PENSAMIENTO DE FRANCISCO I. MADERO EN EL CONSTITUYENTE DE 1916-1917.

Entre las múltiples paradojas de la historia política de nuestro país figura la representada por el General Porfirio Díaz, quien accedió por primera vez a la Presidencia de la República en virtud del *Plan de Tuxtepec* de enero de 1876, proclamado por el General Fidencio Hernández, quien se levantó en armas contra el entonces Presidente Lerdo de Tejada, que pretendía reelegirse, y en favor de Díaz. Dicho *Plan* fue reformado por el propio Porfirio Díaz en Palo Blanco en marzo de ese año y propugnaba en su artículo 2º por elevar a norma constitucional la No Reección tanto del Presidente de la República como de los gobernadores de las entidades federativas.

Una vez que consiguió llegar a la presidencia —a finales de 1876 de manera provisional, y como presidente constitucional a principios de 1877—, Díaz, que desde 1871²²⁹ se había rebelado contra la reelección de Benito Juárez y fue derrotado, logró que en mayo de 1878 se reformara la Constitución en sus artículo 78

²²⁹ En noviembre de 1871 el general Porfirio Díaz suscribió el Plan de la Noria, en el que manifestaba que "La reelección indefinida, forzosa y violenta, del Ejecutivo Federal, ha puesto en peligro las instituciones nacionales... la reelección indefinida es un mal de menos trascendencia por la perpetuidad de un ciudadano en el ejercicio del poder, que por la conservación de las prácticas abusivas, de las confabulaciones ruinosas y por la exclusión de otras inteligencias e intereses, que son las consecuencias necesarias de la inmutabilidad de los empleados de la administración pública... Que los patriotas, los sinceros constitucionalistas, los hombres del deber, presten su concurso a la causa de la libertad electoral, y el país salvará sus más caros intereses... Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder, y ésta será la última revolución."

y 109 para fijar en ella el principio de No Reelección del Presidente de la República y de los gobernadores de los estados, como lo estipulaba el manifiesto político por el cual llegó al poder. Sin embargo dicho principio no se aplicó de manera absoluta, ya que con las reformas únicamente se impedía que Presidente y gobernadores volvieran al poder en el periodo inmediato, pero podían hacerlo en periodos subsiguientes. De este modo, Díaz pudo reasumir la presidencia después de cuatro años de haber dejado el cargo, durante los cuales gobernó su protegido el general Manuel González. Ulteriores reformas,²³⁰ en 1887 y 1890, permitieron que Porfirio Díaz se mantuviera como presidente de la República de manera indefinida, al quedar proscrito en 1890 de la Ley Fundamental vigente en esa época el principio de No Reelección por el cual Díaz había combatido antes de llegar a la Presidencia.

Es en las postrimerías del porfirato, mientras se agudizaban las pugnas de los aspirantes a la vicepresidencia de la República, pues sería el vicepresidente el que con toda seguridad ocuparía el sitio del viejo dictador,²³¹ cuando aparece el libro *La Sucesión Presidencial en 1910*, escrito por un hacendado coahuilense: Francisco I. Madero. Madero, como mucha gente preocupada por el fin de la dictadura porfirista, creía en la conveniencia de la continuación de Díaz en el poder, con la suficiente libertad para elegir en los comicios al vicepresidente. Y puesto que Díaz ya había declarado a un periodista norteamericano, Creelman,²³² que no quería continuar en la presidencia y que acogería gustoso a un partido de oposición, Madero proponía la creación del *partido antirreeleccionista*, con "dos principios fundamentales: libertad de sufragio y no reelección". Dicho partido, pensaba, una vez suficientemente organizado, pactaría con el dictador la fusión de las candidaturas, de manera que Díaz continuaría como presidente, "pero el vicepresidente y parte de las cámaras y de los gobernadores de los Estados serían del partido antirreeleccionista". Con ese propósito en mente, fundó en mayo de 1909 el Centro

²³⁰ Véase *infra* 2.3.3 inciso b.

²³¹ El artículo 79 de la Constitución de 1857, que originalmente no preveía la figura del vicepresidente, fue reformado el 6 de mayo de 1904 para, a semejanza del artículo 76 de la Constitución de 1824, establecer que el vicepresidente —y no más el presidente de la Suprema Corte de Justicia, como lo fueron Juárez y Lerdo de Tejada— sustituiría al presidente en sus faltas temporales o absolutas. En esa misma fecha el periodo presidencial se elevó de cuatro a seis años.

²³² La entrevista fue publicada en el diario *El Imparcial* el 4 de marzo de 1908. *La Sucesión Presidencial* salió a la luz en diciembre de ese mismo año.

Antirreleccionista, cuya presidencia quedó a cargo de su colaborador Emilio Vázquez Gómez.

La buena fe e ingenuidad política de Madero se topó contra la decisión de Díaz de aceptar reelegirse por séptima ocasión, teniendo como vicepresidente al candidato del grupo de los científicos, Ramón Carral. Madero propone entonces que el vicepresidente sea elegido popularmente; Díaz rechaza esa opción. Es su última palabra.

Vista la imposibilidad de negociar con el dictador, era claro que el Partido Antirreleccionista debía postular sus propios candidatos. De tal suerte, a mediados de abril de 1910 se celebra en la Ciudad de México la Convención Nacional Independiente de los partidos políticos aliados Nacional Antirreleccionista y Nacional Democrático, de donde resultan candidatos a la presidencia y la vicepresidencia, respectivamente, Madero y Francisco Vázquez Gómez. Dos meses después, en plena campaña a lo largo y ancho del país con su lema "Sufragio Efectivo. No Reelección", el primero es apresado en Monterrey y trasladado con su secretario, Roque Estrada, a San Luis Potosí. Este hecho convenció a Madero, que hasta entonces se había opuesto al recurso de la violencia armada, de que no quedaba más camino que la insurrección. Así, luego de ser liberado previo pago de una multa, el 5 de octubre del propio año rompió el arraigo domiciliario a que estaba sometido y huyó a San Antonio, Texas, donde formuló el llamado *Plan de San Luis*, mismo que fue perfeccionado por una comisión del partido. Este *Plan* declaraba "ley suprema de la República, el principio de No Reelección del Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales",²³³ luego de declarar nulas las últimas elecciones presidenciales, y desconocer el gobierno de Díaz, para en seguida autoproclamarse Madero Presidente Provisional y señala el 20 de noviembre, "de las seis de la tarde en adelante", como fecha para que el pueblo se alzara en armas. El levantamiento popular, empero, no ocurrió en la fecha prevista y el movimiento maderista pareció apagarse; sin em-

²³³ En este punto coincidía con el Programa del Partido Liberal Mexicano, que propugnaba por la "supresión de la reelección para el Presidente y los gobernadores de los estados", aunque añadía que dichos funcionarios "sólo podrán ser nuevamente electos hasta después de dos periodos del que desempeñaron", lo que significaba que la reelección no sería absoluta.

bargo, a partir de marzo de 1911 cundió por casi todo el país y culminó, o pareció culminar, en el tratado celebrado entre los insurrectos y el gobierno el 21 de mayo de ese año en Ciudad Juárez, localidad tomada por los rebeldes comandados por Orozco. Dicho tratado estipulaba la renuncia de Díaz y Corral, y que el Secretario de Relaciones Exteriores, Francisco León de la Barra, sería el presidente interino. Y así ocurrió: el 25 del mismo mes se presentaron las renunciaciones y Díaz salió del país para exiliarse en Francia. El partido antirreeleccionista, prácticamente solo,²³⁴ había derrocado a la dictadura.

Madero resultó electo Presidente —la vicepresidencia recayó en Pino Suárez— en las elecciones a que convocó el presidente interino León de la Barra, asumió el cargo el 6 de noviembre de 1911 y ese mismo mes logró que el Congreso reformara la Constitución para reimplantar en los artículos 78 y 109 el principio de No Reección así para el Presidente de la República como para los gobernadores de las entidades federativas, de manera absoluta para los constitucionales, y relativa en los demás casos.

La paternidad del principio de No Reección no corresponde, en rigor, a Madero, como se ha visto,²³⁵ no obstante, el mérito del llamado Apóstol de la Democracia consiste en haber creído y luchado por ese principio —y extenderlo del Presidente de la República a los gobernadores de los estados— hasta verlo plasmado de manera absoluta en la Constitución de 1857, cuya vigencia estaba próxima a terminar. Cinco años más tarde, cuando una vez apaciguado ese caótico movimiento social llamado Revolución Mexicana —acelerado a partir del asesinato de Madero a manos de Huerta el 22 de febrero de 1913—, se reunieron en Querétaro los representantes de las entidades federativas convocados por el decreto de Ca-

²³⁴ Decimos "prácticamente solo" porque no debemos olvidar que el movimiento opositor a la dictadura lo iniciaron en 1900 los hermanos Flores Magón y Camilo Arriaga, fundadores del Partido Liberal, quienes después tuvieron que exiliarse en los E.U.A. ante la persecución del régimen.

²³⁵ De hecho, podemos decir que desde la Revolución Francesa se luchaba contra la perpetuación de una persona en el poder, sobre todo si se trataba de un poder absoluto. Debe resaltarse que en nuestro país la Constitución de Apatzingán, en su artículo 135, estableció que ninguno de los tres miembros del Supremo Gobierno podía ser reelecto para el cargo sino hasta un trienio después. Asimismo, la Constitución de 1824 (art. 77) introdujo la prohibición relativa de la reelección presidencial al establecer que "El presidente no podía ser reelecto para este encargo, sino al cuarto año de haber cesado en sus funciones." La Constitución de 1857, en cambio, al ser omisa en cuanto a la reelección, la permitió sin restricciones, lo mismo que la norteamericana hasta los tiempos de Roosevelt. De ahí que Juárez hubiera podido mantenerse en la Presidencia desde 1858 hasta su muerte en 1872. Contra la última de sus reelecciones se opuso Porfirio Díaz y fue vencido.

ranza de septiembre de 1916 para *reconstituir* al país, el principio de No Reelección presidencial sería —como el reparto agrario, la protección a los trabajadores y la educación laica y gratuita— uno de los pilares del documento fundamental que de aquel Congreso emanaría.

En efecto, el Proyecto de Constitución presentado por el Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, contenía en su artículo 83 la propuesta de implantar en la nueva Ley Fundamental la no reelección absoluta del Presidente Constitucional de la República,²³⁶ propuesta que fue aprobada por la Comisión correspondiente, con mínimas modificaciones, calificándola como “una conquista de la Revolución que desde 1910 la escribió en sus banderas”.²³⁷ Turnado el dictamen al Pleno para la discusión y votación, fue aprobado por unanimidad de 142 votos. De esta manera, el artículo 83 de la nueva Carta Magna quedó redactado como a continuación se lee:

"Artículo 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto.

El ciudadano que substituyere al Presidente Constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo Presidente para el periodo inmediato.

Tampoco podrá ser reelecto Presidente para el periodo inmediato, el ciudadano que fuere nombrado Presidente interino en las faltas temporales del Presidente constitucional."

²³⁶ El artículo 83 del Proyecto decía: "El presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre, durará en él cuatro años, y nunca podrá ser reelecto. El ciudadano que substituyere al presidente constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo presidente para el periodo inmediato. Tampoco podrá ser electo presidente para el periodo inmediato, el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en las faltas temporales del presidente constitucional, si estuviere en funciones en los sesenta días anteriores al día de las elecciones presidenciales." Este artículo estaba redactado en los mismo términos que la reforma al artículo 78 de la Constitución de 1857 decretada por Carranza en septiembre de 1916, salvo en el caso del presidente interino.

²³⁷ Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro, Tomo II, página 245.

Como se puede apreciar, el Constituyente reunido en Querétaro, apegándose al Proyecto de Carranza, estableció en un principio la prohibición de reelegirse únicamente para el Presidente Constitucional, es decir, el electo por votación popular. Quienes accedieran al cargo por diversas vías, como los interinos o sustitutos, no resentían tal prohibición y podían reasumir el puesto en el periodo constitucional mediato al en que hubieran estado en funciones, es decir, pasados cuatro años, que era lo que duraba entonces el periodo presidencial.

Cabe comentar que el principio de No Reelección no ha sido aceptado con unanimidad por la doctrina. De hecho, los constitucionalistas del siglo pasado como Castillo-Velasco y Ramón Rodríguez se manifestaron en contra de este principio argumentando que sólo al pueblo concierne decidir si los gobernantes deben ser reelectos o no. Eduardo Ruiz, en 1902, y Mariano Coronado en 1906 se pronunciaron sobre la conveniencia de la reelección de un buen gobernante ya que cuatro o seis años no son suficientes, en un Estado nuevo, para que un presidente desarrolle a cabalidad su programa de gobierno. Rabasa, en 1912, escribió que impedir la reelección de un gobernante no sólo es inútil sino antidemocrático, pues para eso el pueblo podía intervenir en la sucesión presidencial.

Al contrario de la doctrina mexicana derivada de la Constitución de 1857, la que surgió a partir de 1917 es primordial y generalmente antirreeleccionista, como observa Carpizo, y menciona a Lanz Duret, Daniel Moreno, Ulises Schmill, Burgoa Orihuela, Enrique Serna, Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero entre los defensores de esta idea.²³⁸ La nota discordante corresponde a Tena Ramírez, para quien el principio de no reelección es antidemocrático ya que no hay razón para que el pueblo esté impedido de reelegir a un funcionario si éste ha demostrado su aptitud para desempeñar el puesto. González Flores, Miguel de la Madrid y el propio Carpizo refutan al maestro. Este último asegura rotundamente que el principio en cuestión "no es antidemocrático, sino por el contrario, es uno de los pilares de la democracia mexicana" y una de las reglas básicas de nuestro sistema político. La calificación de antidemocrático, concluye, sólo sería válida respecto a un concepto ideal de democracia, pues los principios se tienen que ajustar a las necesidades

²³⁸ Carpizo, Jorge, *opus cit.*, pp. 525-526.

del país de que se trate, sobre todo si el propósito es salvar o consolidar un sistema democrático.²³⁹

4.1.1 El principio de No Reelección en el artículo 83 constitucional.

El texto vigente del artículo 83 de nuestra Constitución Federal establece que "El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre (del año de la elección) y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto."

Pero antes de llegar a la redacción vigente el precepto constitucional transcrito sufrió dos reformas, una publicada en enero de 1927 y la otra en enero del año siguiente, durante la presidencia del general Plutarco Elías Calles. La primera hizo nugatorio el principio de No Reelección al establecer que el presidente constitucional podía desempeñar nuevamente el cargo, pero sólo por un periodo más, a cuya conclusión quedaría definitivamente incapacitado para ser electo en cualquier tiempo.²⁴⁰ La segunda de las reformas mencionadas, además de aumentar de cuatro a seis años el periodo presidencial,²⁴¹ dispuso que el presidente constitucional estaba imposibilitado para reasumir el cargo en el periodo inmediato, pero dejaba la vía libre para reelegirse en los ulteriores periodos después del inmediato.

Es del dominio público que las antedichas modificaciones constitucionales fueron subrepticamente promovidas por el general Alvaro Obregón, con el apoyo

²³⁹ Carpizo, Jorge, *opus cit.*, p. 527.

²⁴⁰ En la iniciativa suscrita por la mayoría de los diputados se argumentaba que la no reelección absoluta correspondía al proyecto de los reaccionarios que intentaban "maniatar a la Revolución con sus propios principios", y que aunque consideraban un principio democrático y moral fundamental prohibir la reelección del titular del Ejecutivo para el periodo inmediato a su cargo para impedir que aprovechara los recursos a su alcance para promover su propia reelección, no había razón lógica, ni moral ni revolucionaria para impedir a un Presidente volver a ocupar el cargo en un periodo que no fuera inmediato. (Véase Valadés, Diego, *La Constitución Reformada*, 1ª edición, UNAM, México, 1987, p.137).

²⁴¹ Fue el senador Higinio Álvarez quien presentó la iniciativa de ampliación del periodo presidencial, en consideración a las clases productoras de la República, hartas ya de tener que suspender sus actividades durante las frecuentes asonadas que iban aparejadas a la sucesión presidencial. En la discusión de la reforma se tomó en cuenta también el costo de las elecciones en una economía tan precaria como la de nuestro país y la necesidad de un liderazgo político fuerte para la nación. (*Idem*, pp. 139-140).

de Calles, su sucesor en la presidencia de la República y aliado político. El objetivo era remover obstáculos constitucionales —mismos que había erigido el propio constituyente surgido de la Revolución— para que Obregón volviera a ocupar la silla presidencial, sueño que habría visto satisfecho de no haber sido asesinado por León Toral el 17 de julio de 1928, luego de resultar vencedor en los comicios ordinarios. El fantasma de la dictadura había vuelto sólo para ser sangrientamente exorcizado.

Mas para ahuyentar de manera definitiva la tentación de la reelección, era indispensable que el artículo 83 se reformara de nueva cuenta para reimplantar el principio que había sido bandera de Madero. Así, en 1932, durante la Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario —fundado en 1929 y que después se llamaría Partido de la Revolución Mexicana y finalmente Partido Revolucionario Institucional—, se presentó un proyecto de reforma al mencionado precepto constitucional para insertar la prohibición de reelección de manera absoluta, sin limitarla al presidente constitucional sino extendiéndola a los presidentes interinos, provisionales o sustitutos.²⁴² Presentada la iniciativa ante el Congreso, fue aprobada y publicada en el Diario Oficial el 29 de abril de 1933. El texto de la citada reforma es el que conocemos actualmente, el cual impide de manera absoluta que quien haya ocupado la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, bajo cualquier denominación, vuelva a desempeñar ese puesto.

Del análisis del precepto constitucional de mérito se concluye lo siguiente:

- 1.- Su finalidad es impedir la perpetuación de un individuo en el Poder Ejecutivo federal.
- 2.- El periodo de seis años es improrrogable, por lo que quien de un modo u otro lo rebase, estará violando la Constitución y convirtiéndose en un dictador.

²⁴² Manuel Pérez Treviño, entonces presidente del partido, expresó: "hemos, repito, sacrificado o quemado un derecho (el de votar por quien se quiera) en aras de un principio", el de No Reelección (citado por Campizo, Jorge, *opus cit.*, p. 525).

3.- Los presidentes interinos, provisionales o sustitutos son producto de una elección indirecta, realizada por el Congreso General, por lo que en virtud del principio de No Reelección, quedan inhabilitados para reasumir la Presidencia, como no sea violando dicho principio.

4.1.2 El principio de No Reelección en el artículo 122 constitucional Base Segunda.

La Base Segunda del apartado C del artículo 122 Constitucional, la cual regula la figura del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, establece en su fracción I como uno de los requisitos para ocupar dicho puesto el de "no haber desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter." A su vez, el artículo Noveno transitorio del decreto de veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y seis, por el que se reformó este precepto constitucional, precisa que el mencionado requisito, "que prohíbe acceder a Jefe de Gobierno si se hubiese desempeñado tal cargo con cualquier carácter, debe entenderse aplicable a todo ciudadano que haya sido titular de dicho órgano, aunque lo haya desempeñado bajo distinta denominación."

Lo anterior se complementa con lo dispuesto por el artículo 60 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal párrafo último, que reza: "El ciudadano que ocupe el cargo de Jefe de Gobierno, con cualquier carácter o denominación, en ningún caso podrá volver a ocuparlo."

Ninguna de las tres disposiciones jurídicas arriba transcritas en su parte conducente permite la menor sombra de duda: la prohibición de que toda persona que ocupe o haya ocupado la titularidad de la rama ejecutiva del Distrito Federal vuelva a acceder a ese puesto es contundente y clara. En consecuencia, los ciudadanos que, antes de la reforma constitucional de agosto de mil novecientos noventa y seis, hubieren fungido como Jefes del Departamento del Distrito Federal por nombramiento del Presidente de la República, y los que los hubieren suplido en sus faltas, así como los Jefes de Gobierno que hayan resultado o resulten electos

popularmente en virtud de la antedicha reforma, y quienes los sustituyan o cubran sus faltas, no podrán en ningún caso volver a gobernar el Distrito Federal. Este impedimento, desde luego, se ajusta con exactitud a lo previsto por el artículo 83 constitucional para el Presidente de la República, como observamos en el apartado inmediato anterior.

4.1.3 El principio de No Reelección en el artículo 116 constitucional.

Respecto a los gobernadores de las otras treinta y una entidades federativas, el artículo 116 constitucional dispone que aquellos "cuyo origen sea la votación popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho", de lo que queda claro que el principio de No Reelección, como lo postuló Madero en su *Plan de San Luis*, opera también de manera absoluta en cuanto a los gobernadores constitucionales de los estados. Esta disposición constitucional, señala Carpizo, "responde a la misma idea de la prohibición absoluta de reelección del presidente de la república", después de verse las consecuencias funestas de la reelección de gobernantes en el país.²⁴³

No obstante, en lo que concierne a los gobernadores sustitutos (art. 116 fracción I inciso a), interinos, provisionales o aquellos que sustituyen o suplen las faltas temporales del gobernador constitucional (art. 116 fracción I inciso b), el principio de No Reelección sólo opera de forma relativa: no pueden ser electos para el periodo inmediato, pero sí para uno posterior. Y aun así, en el caso de los gobernadores interinos, provisionales o los ciudadanos que suplan las faltas temporales del gobernador, únicamente estarán impedidos de retomar el puesto como gobernadores constitucionales si hubieren desempeñado el cargo dentro de los dos últimos años del periodo constitucional inmediato anterior (art. 116 fracción I inciso b).

Sumado a lo anterior, debe señalarse la omisión del precepto constitucional en estudio en cuanto a si los gobernadores distintos del constitucional pueden re-

²⁴³ Carpizo, Jorge, *opus cit.*, p. 123.

tomar al cargo como sustitutos, interinos, provisionales o encargados de despacho. Puesto que lo que no está prohibido es permitido, cabe interpretar la omisión señalada en el sentido de que, efectivamente, los ciudadanos que hayan ocupado la gubernatura en virtud de una elección indirecta —realizada por representantes populares, diputados locales o senadores—, pueden volver a desempeñar ese cargo en carácter de sustitutos —nombrados por la legislatura local a falta absoluta del gobernador constitucional—, interinos —designados igualmente por el congreso local por falta absoluta del constitucional—, provisionales —nombrados por la Comisión Permanente de la Legislatura estatal, o por el Senado de la República en caso de desaparición de poderes en la entidad— o encargados de despacho —por ministerio de ley, ordinariamente—.

Las preguntas que nos hacemos en este punto son: en el supuesto de que un ciudadano que hubiera sido electo por la legislatura local como gobernador sustituto, interino o provisional, volviera a ocupar la gubernatura electo popularmente, ¿no se estaría violando el principio de No Reelección? ¿No se violaría asimismo la disposición contenida en el propio artículo 116 constitucional, fracción I párrafo primero, que establece “los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años”, si sumamos el tiempo que ejerció como sustituto, interino o provisional y el que deberá ejercer como gobernador constitucional? O en otro supuesto, si un ciudadano fungiera como gobernador sustituto, interino o provisional y posteriormente repitiera en el cargo con cualquiera de esas calidades y así, aunque fuera de modo intermitente, durara en el puesto más de seis años, ¿no se estarían violando también el principio de No Reelección y la prohibición de exceder de seis años en el cargo?

Tenemos bases para contestar afirmativamente las preguntas arriba formuladas, en primer lugar porque la elección de un gobernador interino, sustituto o provisional, aunque sea indirecta, es una elección, por lo que de resultar electo popularmente como gobernador una persona que con anterioridad hubiese despedido como gobernador interino, sustituto o provisional, estaríamos frente a un caso manifiesto de reelección, lo mismo que si resultara electo de nueva cuenta por votación indirecta gobernador interino, sustituto o provisional.

Por otra parte, el periodo improrrogable de seis años que señala la Constitución Federal para los gobernadores de los estados, lo mismo que para el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, también resulta vulnerado con la reelección directa o indirecta de los gobernadores interinos, sustitutos o provisionales, ya que el párrafo inicial de la fracción I del artículo 116 no distingue entre gobernadores constitucionales y de otra índole —quizá porque a fin de cuentas un gobernador es siempre un gobernador, sin que importe la vía por la que accedió al cargo—, y pese a que el numeral mencionado tampoco determina si los seis años que establece como límite para los gobernadores pueden computarse en diferentes periodos, consideramos que así debe ser, pues lo que cuenta es el tiempo efectivo durante el cual se ejerce el poder.

4.2 LA CONTRADICCIÓN ENTRE EL ARTICULO 116 CONSTITUCIONAL FRACCIÓN I Y EL PRINCIPIO DE NO REELECCIÓN IMPLÍCITO EN NUESTRA CARTA MAGNA.

Hemos comprobado en los párrafos precedentes que el principio de No Reelección se aplica de manera absoluta al ciudadano que ocupe la Presidencia de la República, bajo cualquier carácter; al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, independientemente de la denominación con la que desempeñe o haya desempeñado el cargo, y a los gobernadores constitucionales de los estados. Sin embargo, encontramos también que los ciudadanos que ocupen una gubernatura con el carácter de sustitutos, interinos, provisionales o encargados de despacho, gozan de una excepción al principio fundamental aludido, ya que pueden reasumir la titularidad del poder ejecutivo local en ese mismo carácter o como constitucionales en un periodo posterior al inmediato, o incluso en el inmediato si hubieren fungido como interinos, provisionales o encargados de despacho dos años antes de la conclusión del periodo constitucional de que se trate.

Lo anterior nos muestra nítidamente que los incisos a) y b) de la fracción I del artículo 116 constitucional están en franca contradicción con los artículos 83 y

122 constitucionales y, por ende, con el principio de No Reelección implícito en nuestra Ley Fundamental vigente, sobre todo en el caso de los gobernadores sustitutos, interinos o provisionales, los cuales llegan a ese puesto en virtud de una elección indirecta practicada por representantes populares como lo son los diputados de la legislatura local o los senadores de la República.

La contradicción con el artículo 83 se originó a partir de la reforma de este precepto constitucional en abril de 1933, ya que dicha modificación hizo extensivo el principio de No Reelección absoluto a los presidentes de la República interinos, sustitutos o provisionales, pues hasta entonces sólo se aplicaba al presidente constitucional. Por lo tanto, hasta antes de la reforma aludida, las disposiciones relativas a los gobernadores sustitutos, interinos o provisionales no se oponían al texto del artículo 83 constitucional, puesto que también el ciudadano que hubiera arribado a la Presidencia de la República por una vía distinta de la elección popular, podía volver a ocupar el cargo. Sin embargo, como la reforma del artículo 83 no propició la del 115²⁴⁴ en lo que respecta a los gobernadores sustitutos, interinos o provisionales, la contradicción se ha mantenido hasta la fecha, y se mantendrá mientras el artículo 116, que es el que contiene actualmente todo lo relacionado al régimen de los estados de la República, no sea reformado en su parte conducente para que recobre su fidelidad al primero de los preceptos constitucionales invocados, del mismo modo en que tradicionalmente se ha apegado la figura de los gobernadores a la del Presidente en cuanto a su elección y duración del cargo, entre otros aspectos.

La contradicción con el artículo 122 constitucional es más marcada, si consideramos que merced a las reformas de agosto de 1996 el Distrito Federal cambió su naturaleza de Departamento administrativo para convertirse en una entidad federativa autónoma en su régimen interno —excepto por las facultades que aún conservan el Presidente de la República y el Congreso de la Unión respecto a esta entidad—. Como consecuencia de esa transformación, el gobierno del Distrito Fe-

²⁴⁴ Hasta antes de marzo de 1987, lo relativo a los gobernadores de los estados estaba contenido en el artículo 115. v. *infra* 3.1.

deral quedó a cargo de los poderes locales, de los cuales el legislativo y el ejecutivo son electos por votación popular directa.

Como ya se señaló en el párrafo 4.1.2, el artículo 122 apartado C Base Segunda fracción I de la Constitución Federal, y el artículo 60 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, prohíben expresa y terminantemente que el ciudadano que haya gobernado el Distrito Federal bajo cualquier denominación vuelva a ocupar la titularidad del ejecutivo local, con cualquier carácter. Tomando en cuenta que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal es una institución idéntica —salvo por las peculiaridades derivadas de su coexistencia en el mismo ámbito geográfico con los poderes federales— a la de los gobernadores de las demás entidades federativas, no es congruente ni equitativo que en determinadas circunstancias unos puedan ocupar dos veces el cargo mientras que otros estén imposibilitados constitucionalmente para hacerlo.

En conclusión, es incongruente e inequitativo respecto a los artículos 83 y 122 constitucionales el hecho de que el artículo 116 permita que los gobernadores sustitutos, interinos o provisionales vuelvan a ocupar la gubernatura en otro periodo constitucional, ya electos popularmente o de nueva cuenta como sustitutos, interinos o provisionales, además de que ello significa una violación al principio de No Reelección implícito en nuestra Carta Magna.

Asimismo, puesto que la fracción I del multicitado artículo 116 establece en su párrafo inicial que el periodo para los gobernadores será de seis años improrrogables, sin hacer distinciones sobre la calidad de los gobernadores, y puesto que el mismo periodo rige para el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la posibilidad de que un ciudadano que haya ocupado la gubernatura de un estado por una vía diversa al voto popular sea electo posteriormente para un periodo constitucional, implica que ese ciudadano ejercerá el cargo por más de seis años, vulnerando la prohibición antes señalada, lo que hace patente que el antedicho precepto constitucional encierra una contradicción que debe ser despejada a efecto de darle uniformidad y congruencia con los artículos 83 y 122 constitucionales, así como plena vigencia al principio de No Reelección.

CAPITULO 5

NECESIDAD DE REFORMAR LA FRACCION I DEL ARTICULO 116 CONSTITUCIONAL.

La contradicción entre los incisos a) y b) de la fracción I del artículo 116 constitucional con respecto a los artículos 83 y 122 apartado C, Base Segunda fracción I, la cual hemos señalado y precisado en el capítulo precedente, obliga a promover una modificación al primero de los preceptos mencionados para buscar la concordancia del mismo con relación a los otros dos.

En efecto, de la confrontación entre los artículos constitucionales citados hemos arribado a la conclusión de que el 83 y el 122 son perfectamente congruentes entre sí en cuanto a la prohibición absoluta de reelección para los ciudadanos que por una vez ocupen la Presidencia de la República o la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, respectivamente, bajo cualquier denominación. La misma prohibición absoluta establece el artículo 116 para los gobernadores constitucionales de las entidades federativas. Pero los incisos a) y b) de su fracción I no hacen eco del artículo 83 constitucional —a diferencia del 122— al referirse a los ciudadanos que ocupen la gubernatura de una entidad federativa en calidad de sustitutos, interinos o provisionales, puesto que permite que éstos disfruten la posibilidad de retomar al puesto ya como gobernadores constitucionales —en el periodo posterior al inmediato, de haber sido sustitutos o haber fungido como interinos, provisionales o encargados de despacho durante los dos últimos años del periodo constitucional de que se trate; si desempeñaron el puesto antes de los dos últimos años, pueden regresar a él en el periodo inmediato siguiente—, ya de nueva cuenta como sustitutos, interinos, provisionales o encargados de despacho.

Es menester, por tanto, reformar la fracción I del artículo 116 constitucional a fin de que, en concordancia con los artículos 83 y 122 apartado C, Base Segunda fracción I, quede establecido que los ciudadanos que ocupen la gubernatura de una entidad federativa con el carácter de sustitutos, interinos o provisionales,²⁴⁵ estarán impedidos absolutamente para volver a desempeñar ese puesto, es decir, para reelegirse, atento a las consideraciones históricas, jurídicas y políticas que expondremos a continuación.

5.1 CONSIDERACIONES HISTÓRICAS.

Desde su nacimiento como Estado ante la comunidad internacional, nuestro país ha padecido innumerables luchas internas por el control político entre las diversas facciones en que desde los tiempos de la Colonia se dividió la población. La sola cuestión de la forma de Estado y de gobierno que debería adoptarse propició motines y levantamientos armados, con el consecuente derramamiento de sangre popular. Basta dar un vistazo a nuestra historia durante el siglo XIX y parte del presente para percatarse de cómo las ambiciones de grupos o personajes han entorpecido o atentado contra el proceso de integración e institucionalización de la República.

Fundado el Estado mexicano tras la consecución de su independencia en 1821, el esfuerzo de los primeros próceres se concentró en cohesionar las diferentes castas y grupos sociales tan disímolos, heredados de la época colonial, bajo la idea de formar una nación. Se esperaba que con la expedición de la Constitución de 1824, que organizó política y jurídicamente al nuevo Estado, se lograría la unidad y la estabilidad sociales. No fue así. La anhelada independencia nos reservaba muchas y poco agradables sorpresas. Liberales y conservadores se enfrascaron en una encamizada lucha por ideales políticos que además de ser importados, acaso ni siquiera eran pertinentes, pues lo que se necesitaba era conci-

²⁴⁵ No incluimos a los encargados de despacho porque éstos nos merecan una reflexión aparte, que puede verse más adelante en el apartado 5.3.

liar y no colocarse en posiciones irreductibles que sólo minaban los endeblecimientos de la naciente república. Tal división, naturalmente, ocasionaba debilidad, y esta debilidad fue, como se sabe, muy bien aprovechada por el admirado país avecindado al norte nuestro.

Cuando finalmente el bando liberal se impuso sobre el conservador, México ya no contaba en su haber más de la mitad de su territorio original y su fisco estaba vacío: había que empezar prácticamente de menos que cero. Juárez logró estabilizar la República, pero su larga permanencia como Presidente terminó por disgustar a muchos personajes que también aspiraban a la Presidencia, Porfirio Díaz entre ellos. A la muerte de Juárez le sucede Lerdo de Tejada, y contra el intento de éste de reelegirse se levantan en 1876 los generales Fidencio Hernández y Porfirio Díaz. El segundo llega a ser Presidente constitucional, y con ello se le olvidan sus ideas antirreleccionistas. Cuatro años después de terminado su periodo, durante los cuales gobernó Manuel González, Díaz vuelve a la Presidencia para quedarse hasta 1911. Durante la mayor parte de esos años parece haber logrado por fin la paz, el orden y el progreso anhelados, como lo proclamaba su lema. Y en efecto, hubo relativa paz, orden y progreso, pero a costa de las libertades políticas, del empobrecimiento y explotación de las mayorías iletradas, de la democracia, del federalismo y del republicano equilibrio de poderes.

Un segundo movimiento antirreleccionista, el de Madero, derrota a Díaz, pero las injusticias sociales arrastradas desde la dominación española y otras generadas durante la dictadura hacen necesario algo más que una simple reforma constitucional que impida la reelección del Presidente y de los gobernadores de los estados. Es la hora de las reivindicaciones sociales, de hacerles justicia a las masas campesinas y trabajadoras. Así que el Constituyente de 1916-17 legisla en torno a ejes fundamentales como la justicia social, la laicidad del Estado y el principio de No Reelección. Y pese a que Obregón pretendió en 1928 pasar por alto dicho principio, como si nada valiera la vida de quienes la dieron luchando contra la dictadura, el principio subsistió y se consolidó, de manera que para que nadie pueda alegar olvido o desconocimiento, se imprimió en la papelería oficial de los tres niveles de gobierno.

Es, pues, la No Reelección un principio fundamental de nuestro sistema político, sustentado históricamente en la experiencia dictatorial porfirista —aunque podríamos ir más allá y mencionar a Santa Anna y Juárez—, experiencia que llevó a Madero a proclamar en su Plan de San Luis Potosí la No Reelección no sólo del Presidente y el Vicepresidente de la República, sino también de los gobernadores de los estados y de los presidentes municipales. Y es que sucedió también que, a semejanza de la dictadura porfirista, algunos gobernadores se habían convertido en dictadores de sus estados, convirtiéndose éstos en verdaderos feudos particulares del gobernador, que para ello contaba con el apoyo de los prefectos y jefes políticos.

Como nos lo recuerda Castañeda Batres, Díaz hizo nugatorio el sistema federal restablecido por la Constitución de 1857, pues “los gobernadores de los estados eran designados directamente desde el centro y permanecían en el cargo por largos años”,²⁴⁶ sobre todo a partir de las reformas constitucionales de 1887, 1890 a los artículos 78 y 109, reformas que permitieron a Díaz y, por ende, a los gobernadores por él impuestos en elecciones simuladas, permanecer en el poder indefinidamente. Desde luego, continúa el mismo autor, “los científicos’ eran determinantes en las designaciones: Enrique Creel, en Chihuahua, Ramón Rabasa, en Chiapas, Pablo Escandón, en Morelos, Damián Flores, en Guerrero, Mucio Martínez, en Puebla, Luis Torres, Corral e Izábal, en Sonora. Próspero Cahuantzi, en Tlaxcala, fue un ejemplo de perdurabilidad, como Bernardo Reyes en Nuevo León”.²⁴⁷ Sin embargo, el predominio del grupo de “los científicos” ocurrió en la recta final del porfiriato, pues al principio fueron los jefes militares que apoyaron a Díaz los que resultaron recompensados con gubernaturas. De esta suerte, el Distrito Federal, Baja California y diecinueve estados más eran gobernados por generales en 1889, mientras que sólo ocho gobernadores eran civiles. Para 1903 las cifras se habían invertido: sólo ocho gobernadores eran militares.²⁴⁸ Cuando Díaz se hizo reelegir por última vez en 1910, no era él el único anciano del régimen; los

²⁴⁶ Castañeda Batres, Oscar, *La Revolución Mexicana (Ensayo crítico)*, Era porfiriana-Magonismo-Maderismo, 1ª edición, Miguel Ángel Porrúa, México, 1989, p. 179.

²⁴⁷ *Ibidem*.

²⁴⁸ *Idem*, p. 34.

miembros de su gabinete y la mayoría de los gobernadores de los estados eran hombres de edad avanzada, y no parecían querer dejar sus posiciones por propia voluntad.

Fue precisamente la reelección de un gobernador la que dio pie a que Madero se iniciara en la actividad política: en 1905, en su natal Coahuila, el gobernador Miguel R. Cárdenas se preparaba para reelegirse por tercera ocasión, hecho que provocó el descontento de personajes de la entidad y que se formaran clubes de oposición a las pretensiones del gobernador, uno de los cuales fue presidido por Madero. Pese a ello, Cárdenas se reeligió, con la colaboración del entonces senador Venustiano Carranza. Ante estos hechos, Madero emitió su primer manifiesto a la Nación en defensa de la soberanía de su estado.

En 1908, Miguel R. Cárdenas volvió a buscar la reelección en el cargo, pero ya no gozaba de la simpatía del centro y la oposición en la entidad era creciente, por lo que se vio obligado a renunciar, dejando como gobernador suplente a Venustiano Carranza, cuya candidatura aprobaba la familia de Francisco I. Madero.²⁴⁹ El llamado "Apóstol de la democracia" se refugió entonces en su hacienda de San Pedro de las Colonias y escribió su famoso libro *La sucesión presidencial en 1910*, en el que propone la formación de un Partido Democrático o Antirreeleccionista con los principios de Libertad de Sufragio y No reelección como programa, principios que haría suyos el Constituyente de Querétaro para plasmarlos en nuestra Constitución Política aún vigente.

Estudiados estos antecedentes, y ante la necesidad histórica de mantener vivos los principios de la Revolución Mexicana, en particular el de No Reelección, consideramos que el mismo debe aplicarse de manera absoluta a los gobernadores de las entidades federativas, sin distinción alguna, del mismo modo en que acertadamente se aplica al Presidente de la República y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

²⁴⁹ Castañeda Batres, Oscar, *opus cit.*, p. 203-204.

5.2 CONSIDERACIONES JURIDICAS.

Todo sistema jurídico se construye sobre la base de determinados principios fundamentales de orden político, jurídico, filosófico, económico, social y moral. Tales principios, admitidos y reconocidos por el constituyente originario, cohesionan el conjunto de normas jurídicas que integran el sistema de que se trate, precisamente porque la vinculación de las normas entre sí depende de la relación que mantengan las mismas con los citados principios, y porque sólo la interconexión lógico-jurídica entre las diferentes normas emanadas de un órgano legislativo nos permite hablar de un sistema jurídico. Podemos pensar entonces que las normas jurídicas que conforman un sistema son la expresión de los principios fundamentales que lo soportan, y tienden a la consecución de los fines del grupo humano que se somete a su imperio.

Nuestro sistema jurídico tiene, como en el esquema kelseniano, una norma primaria, de la que emanan otras normas especiales o secundarias, que a su vez requieren de otras que las complementen, y así sucesivamente. La norma primaria, a su vez, está sustentada en los principios generales que le dieron origen, los cuales, como ya se señaló anteriormente, son el de la justicia social, el de Sufragio Efectivo, el de No Reección de los titulares del ejecutivo federal y local, el de la separación de la Iglesia y el Estado, el de la educación laica y gratuita, el de la rectoría económica del Estado, el del municipio libre, entre otros de idéntica importancia y trascendencia.

Para los propósitos de este trabajo, únicamente nos hemos venido refiriendo al principio de No Reección, establecido en los artículos 83, 122 y 116 constitucionales, el primero en relación al Presidente de la República y los dos últimos respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los gobernadores de las treinta y una entidades federativas restantes, respectivamente.

Hemos visto en el capítulo precedente cómo la reforma al artículo 83 constitucional publicada en abril de 1933, después del fallido intento de Obregón por volver a la silla presidencial, no sólo restableció el rigor antirreleccionista —en los términos en que lo formuló y aplicó Madero en 1911, y seis años después el Cons-

tituyente de Querétaro—, en cuanto al Presidente constitucional, sino que lo extendió a los ciudadanos que ocupen el cargo en calidad de interinos, sustitutos o provisionales.

La mencionada reforma, sin embargo, contrario a la costumbre legislativa de dar a los gobernadores de los estados el mismo trato constitucional que al Presidente de la República —de manera que cuando éste podía reelegirse aquéllos también podían hacerlo, o cuando al segundo se le aumentaba o disminuía el periodo a los primeros se les aumentaba o disminuía igualmente—, no repercutió en el artículo 115 en cuanto a los gobernadores sustitutos, interinos o provisionales. De hecho, hubo un desfase entre la reforma de 1928, que aumentó a seis años el periodo presidencial, y la reforma por la que se aumentó también a seis años el periodo de los gobernadores, ocurrida hasta 1943. Esta última reforma tampoco tocó a los gobernadores sustitutos, interinos o provisionales, por lo que éstos continúan hasta la fecha con la posibilidad de ocupar nuevamente la gubernatura —es decir, pueden ser reelectos—, con el mismo carácter o como gobernadores constitucionales.

Por otra parte, las reformas constitucionales de agosto de 1996 al artículo 122 establecieron para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal las mismas prohibiciones que el 83 señala para el Presidente de la República. Considerando entonces que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal es una figura política y jurídica idéntica a los gobernadores de los estados, y que a dicho funcionario público se le aplican las prohibiciones previstas por el artículo 83 constitucional para el Presidente de la República, la lógica conduce a la conclusión de que dichas prohibiciones deberían extenderse en los mismos términos a los gobernadores de las entidades federativas, en aras de la congruencia y uniformidad entre las normas constitucionales en estudio.

En efecto, la contradicción que ya hemos señalado existe entre el artículo 116 fracción I incisos a) y b) y los numerales 83 y 122 apartado C Base Segunda, fracción I, todos de nuestra Constitución Federal, hace necesario reformar el primero de los artículos mencionados —ya que sería impensable dar marcha atrás en los dos últimos— para que, en concordancia con los otros dos, impida que los go-

bernadores de las entidades federativas que lo sean en calidad de sustitutos, interinos o provisionales, puedan ser reelectos al cargo con ese mismo carácter o como gobernadores constitucionales, de manera que, aunque sea intermitentemente, ocupen el puesto por más de seis años, violando la prohibición expresa del propio artículo 116 fracción I párrafo inicial: "Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años."

5.3 CONSIDERACIONES POLITICAS.

Es indudable que la causa final que alienta el principio político de No Reelección es la de evitar la perpetuación de una o varias personas en el ejercicio del poder público, es decir, busca preservar la salud de la *res publica* mediante el mecanismo de la alternancia ordenada en el poder para impedir que sea a través de la fuerza como se tenga que acceder a él.

Ya desde los primeros tiempos de la antigua Grecia se tenía conciencia de la necesidad de que los ciudadanos, puesto que eran iguales entre sí, gobernarán por turno la *polis*, procurando la reciprocidad en los actos de gobierno, es decir, que los gobernantes debían corresponder al cuidado que sus predecesores habían tenido en los asuntos públicos.

También en Roma, especialmente durante la República, se procuró que el poder público cambiara de manos con cierta periodicidad. Así, las magistraturas ordinarias eran anuales, e incluso la dictadura, que era extraordinaria, no podía ejercerse por más de seis meses.

La perpetuación de un individuo en el poder propicia la concentración de cada vez mayores facultades en la persona del dictador; de ahí que prácticamente no ha habido revolución que no haya sido originada por la cernazón de un tirano para dejar el poder o una parte del mismo en otras manos. El freno a las ambiciones y desviaciones de esta naturaleza lo han establecido los pueblos mediante disposiciones jurídicas que regulan el desempeño del poder público y prevén los mecanismos de sucesión.

En México, después de la experiencia dictatorial a la que ya nos hemos referido previamente, se elevó a rango constitucional el principio de No Reelección del Presidente de la República y los gobernadores de los estados. Sin embargo, como ya señalamos en el capítulo anterior, existe una antinomia entre las normas constitucionales relativos a uno y otros, ya que mientras por una parte el ciudadano que haya ocupado la presidencia de la República por elección popular o nombrado por el Congreso ante la falta del Presidente constitucional, no puede por ningún motivo y en ningún caso volver a ocupar el puesto, los gobernadores —con excepción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al que se le aplica el principio de No Reelección con el mismo rigor que al Presidente— que lo hayan sido por designación de la legislatura local o por el Senado de la República, sí pueden ocupar de nuevo la gubernatura por elección directa o indirecta.²⁵⁰

Esta posibilidad de reelección de la que gozan los gobernadores interinos, sustitutos o provisionales, además de vulnerar lo absoluto del principio de No Reelección, tal como se aplica al Presidente de la República y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, implica el riesgo de que un individuo ocupe la gubernatura durante periodos sucesivos de manera que, aunque sea intermitentemente, sume más de los seis años fijados como límite por el artículo 116 de nuestra Constitución General. Ejemplifiquémoslo así: ante la falta absoluta del gobernador constitucional de una entidad federativa, un ciudadano es designado gobernador sustituto por la legislatura local y termina el periodo. Este ciudadano no podrá ser electo para el periodo constitucional inmediato, pero sí podrá ser nombrado gobernador interino, provisional o nuevamente sustituto, en caso de que llegara a faltar el constitucio-

²⁵⁰ Podemos citar como ejemplo los casos de Rafael Rangel, que fue gobernador *interino* de Guanajuato en cuatro ocasiones, la primera del 25 de abril al 13 de noviembre de 1938; la segunda del 3 de diciembre de 1938 al 1º de enero de 1939; la tercera del 23 de enero al 31 de mayo de 1939 y por último del 6 de junio al 25 de septiembre de ese mismo año. También en Guanajuato, Enrique Fernández Martínez fue gobernador *provisional* del 17 de diciembre de 1935 al 22 de abril de 1937, y dos años después resultó electo gobernador *constitucional* para el periodo de 26 de septiembre de 1939 al 25 de septiembre de 1943. El caso más reciente de una situación de esta índole es el del actual gobernador *constitucional* del estado de Yucatán, Víctor Cervera Pacheco, quien fue gobernador *interino* —sustituyó a Graciliano Alpuche Pinzón— de 16 de febrero de 1984 a 30 de enero de 1988, en el mismo estado. Como no podía volver a la gubernatura en el siguiente periodo, hubo de esperar siete años —durante los cuales desempeñaron el cargo Víctor Manzanilla Schaffer (de febrero de 1988 a febrero de 1991), Dulce María Sauri Riancho (de febrero de 1991 a enero de 1994) y Federico Granja Ricalde (de febrero de 1994 a julio de 1995)— para postularse como candidato a gobernador constitucional. Al resultar electo, reasumió el cargo el 1º agosto de 1995 y terminará su periodo el 31 de julio del año 2001. Para entonces habrá ejercido el poder ejecutivo del estado durante diez años, si

nal. Si en la primera ocasión hubiese permanecido cuatro años en el puesto y en la segunda durara tres, sumaría siete años con la investidura de gobernador, ¡y aún tendría la posibilidad de ser electo para un periodo constitucional de seis años o de ser designado interino, provisional o sustituto!

Ahora supongamos que el ciudadano de nuestro ejemplo haya sido nombrado gobernador interino o provisional. Si desempeñó el cargo en los últimos años del periodo constitucional de que se trate, no podrá ser electo para el periodo inmediato, pero sí tendrá la posibilidad de volver a ocupar el puesto nuevamente como interino, o como sustituto o provisional. De cualquier forma, como aún puede ser electo gobernador constitucional, en caso de que así ocurriera sumaría más de seis años al frente de la gubernatura. ¿Dónde queda entonces el principio de No Reelección? ¿Y el periodo sexenal improrrogable fijado en nuestra Carta Magna tanto para el titular de la rama ejecutiva federal como para su equivalente a nivel local? ¿Puede esta excepción al multicitado principio de No Reelección conducir a experiencias como las vividas durante el porfiriato, cuando los gobernadores se eternizaron en sus cargos, erigiéndose en señores feudales de sus respectivos estados? Es probable que no se repita dicha situación en lo futuro, pero más valdría exorcizar de una vez por todas el peligro impidiendo la reelección, directa o indirecta, de los gobernadores interinos, sustitutos o provisionales, en los mismos términos que la tienen prohibida el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Una situación distinta es la de los encargados de despacho, es decir, los funcionarios que suplen las faltas temporales del gobernador. La gran mayoría de las constituciones locales prevén que las faltas temporales del jefe del ejecutivo serán cubiertas por el Secretario de Gobierno —el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal dispone lo mismo para el Jefe de Gobierno de la entidad—. Esta disposición es entendible si se toma en cuenta que dicho funcionario tiene a su cargo el manejo político interior de la entidad, por lo que está al tanto y al corriente de los asuntos del gobierno y, en consecuencia, podrá encargarse del despacho, en

sumamos los primeros cuatro en que fungió como gobernador electo por la legislatura estatal —elección indirecta—, a los seis de su periodo constitucional —por elección popular directa—.

cuantas ocasiones sea necesario, con mayores posibilidades de éxito que cualquier otro ciudadano.

Establece el inciso b) de la fracción I del artículo 116 constitucional que el ciudadano que haya suplido las faltas temporales del gobernador dentro de los dos últimos años del periodo constitucional, no podrá ser electo para el periodo inmediato. Ello, por supuesto, tiene la finalidad de impedir que el encargado de despacho aproveche su posición para obtener ventajas políticas que le permitan resultar electo para el periodo constitucional inmediato. Sin embargo, sí podrá ser electo para otro periodo posterior, lo cual nos parece justo por lo siguiente: al suplir las faltas temporales del gobernador, el Secretario de Gobierno lo hará por ministerio de ley, es decir, en desempeño de las funciones que le encomienda la constitución local, la cual prevé la contingencia de la falta del gobernador constitucional y la suplencia del mismo por parte del Secretario de Gobierno. Este, por tanto, puede ni siquiera tener el *animus* de ser gobernador, pero deberá encargarse del despacho por mandamiento constitucional. No sería justo entonces que se le impidiera ser electo popularmente como gobernador en un periodo posterior, pues al encargarse del despacho no lo hace en virtud de una elección, por lo que no puede hablarse en su caso de reelección, a diferencia de lo que ocurre con los gobernadores interinos, sustitutos o provisionales, que son electos por la legislatura local o el Senado de la República.

Está visto que en nuestro sistema político el gobernador es a su estado lo que el Presidente de la República a la Federación, como lo hemos tratado de demostrar en el capítulo tercero de este trabajo. Y es que en un sistema presidencial, por oposición al parlamentario, el Presidente tiene preminencia sobre los otros órganos del poder público, sobre todo si no se ha alcanzado una plena normalidad democrática y republicana como es el caso de nuestro país. Ese predominio del titular del Ejecutivo a nivel federal se refleja en el que ejerce el gobernador a nivel local, pues es este funcionario la institución política más importante de los estados y llega a acumular un considerable poder político y económico. Por consiguiente, aun cuando se trate de gobernadores interinos, sustitutos o provisionales, debe establecerse una barrera definitiva y absoluta a la reelección de estos funcionarios,

con estricto apego al principio constitucional de No Reelección y a fin de garantizar la sana alternancia en el poder y la no eternización de una persona en el mismo.

5.4 PROPUESTA.

Expuesto lo anterior y vista la necesidad de reformar la fracción I del artículo 116 constitucional para hacerla concordante con los artículos 83 y 122 apartado C, Base Segunda fracción I, proponemos, con las reservas del caso y salvo la mejor opinión de los especialistas en la materia, que la citada fracción I del artículo 116 se modifique en su párrafo tercero y se supriman sus incisos a) y b) para quedar redactada de la siguiente manera:

Artículo 116. (...)

I (Idem)

(Idem)

Los gobernadores de los estados por elección popular o que hayan desempeñado el cargo con el carácter de interinos, sustitutos o provisionales, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a desempeñar ese puesto.

En ningún caso podrá ser electo para el periodo inmediato el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo dentro de los últimos dos años del periodo.

(Idem)

De este modo, la fracción I del artículo 116 quedaría compuesta de cinco párrafos, de los cuales el tercero contendría los mismos términos que el artículo

83, relativo al Presidente de la República, y el 122 apartado C, Base Segunda fracción I, relativo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de manera que quedaría cancelada absolutamente la posibilidad de que los gobernadores sustitutos, interinos o provisionales sean reelectos para ocupar la gubernatura.

A su vez, el párrafo cuarto retomaría lo dispuesto por el inciso b) actual, pero únicamente en lo que respecta a los ciudadanos que suplan las faltas temporales del gobernador como encargados de despacho, quienes podrán ser electos a la gubernatura en el periodo inmediato o en uno subsecuente a éste en caso de haber desempeñado el cargo dentro de los dos últimos años del periodo. Ello en virtud de las consideraciones vertidas con anterioridad.

Es justo señalar que la propuesta aquí formulada no representa ninguna novedad, ya que una disposición idéntica en sus términos existe en la constitución del estado de Oaxaca a raíz del decreto número 86 de 26 de octubre de 1990, publicado el 29 del mismo mes, durante el mandato del licenciado Heladio Ramírez López, en virtud del cual se reformó y adicionó, entre otros, el artículo 75 de la mencionada constitución para quedar como sigue:

"Art. 75.- El ciudadano que substituyere al gobernador constitucional, en caso de falta absoluta de éste, aun cuando fuere nombrado por el Senado, no podrá ser electo gobernador para el periodo inmediato. Tampoco podrá ser reelecto gobernador para el periodo inmediato el ciudadano que fuere nombrado interino en las faltas temporales del gobernador constitucional.

El ciudadano que haya ocupado el cargo de gobernador del estado, por elección ordinaria o extraordinaria o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar el cargo de gobernador en cualquiera de sus modalidades."

El segundo párrafo, en cursivas, es el que fue adicionado, y como puede apreciarse, al impedir de manera absoluta que un individuo ocupe dos veces o más el cargo de gobernador del estado, hace innecesarias las precisiones del primer párrafo (el cual, dicho sea de paso, debería ser suprimido), ya que ni en el periodo inmediato ni en ningún otro podrá el gobernador sustituto, interino o provisional volver a desempeñar el cargo de gobernador "en cualquiera de sus modalidades", atento a lo dispuesto por el párrafo segundo.

En ese mismo tenor, la constitución de Chiapas, en virtud del decreto número 130 publicado en septiembre de 1981, durante el gobierno de Juan Sabinés Gutiérrez, impidió de manera absoluta la reelección de los gobernadores interinos, provisionales o sustitutos. En efecto, el artículo 36 de la mencionada constitución disponía lo siguiente a partir de la citada reforma:

"Art. 36.- El gobernador electo por el sufragio popular en el periodo ordinario de elecciones entrará a ejercer su encargo el 8 de diciembre y durará en él seis años.

El ciudadano que haya desempeñado el cargo de gobernador, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese cargo."
(el subrayado es mío).

Este segundo párrafo fue, sin embargo, derogado por un decreto expedido a finales de abril de 1995, durante el mandato del gobernador sustituto Julio César Ruiz Ferro, por lo que a partir de entonces el citado artículo 36 reproduce en lo conducente el actual artículo 116 de nuestra Carta Magna.

También la constitución del estado de Hidalgo tuvo por breve periodo una prohibición semejante. El 31 de julio de 1986 se publicó en el Diario Oficial del estado un decreto de reformas constitucionales, por el cual el artículo 64 quedó re-dactado así:

*Art. 64.- Para suplir las faltas temporales del Gobernador no mayores de seis meses, el Congreso del Estado o en su receso la Comisión Permanente, nombrará un Gobernador Interino.

El Gobernador del Estado, electo popular, ordinaria o extraordinariamente, en ningún caso y por ningún motivo, podrá volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de Interino, Provisional, Sustituto o Encargado de Despacho.

Tampoco podrá ser electo Gobernador Constitucional, el ciudadano que hubiere sido designado Gobernador Interino, Provisional o Sustituto." (el subrayado es mío).

Menos de un año tardó el legislador local en dar marcha atrás: por decreto de 30 de junio de 1987, publicado el 24 de septiembre del mismo año, durante el mandato del licenciado Adolfo Lugo Verduzco, se reformó el artículo 64 suprimiéndose el tercer párrafo para en su lugar permitir la reelección diferida de los gobernadores interinos, sustitutos o provisionales, tal como lo hace el artículo 116 de nuestra Carta Fundamental.

Algo similar a los casos de Chiapas e Hidalgo ocurrió con la constitución de Yucatán, la cual por decreto número 114, publicado el 6 de octubre de 1943, fue reformada en su artículo 48 para disponer que:

"Art. 48.- El gobernador constitucional del estado entrará en funciones el día 1º de febrero y durará en su cargo seis años (anteriormente eran cuatro).

El ciudadano que haya desempeñado el cargo de gobernador del estado, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún

caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto." (el subrayado es mío).

Como se ve, aun cuando la Constitución General de la República no impedía la reelección de los gobernadores interinos, provisionales o sustitutos, la local sí lo hacía, colocándose a la vanguardia en ese sentido. Sin embargo, en septiembre de 1987, por el decreto número 449 expedido por la legislatura local durante el mandato del gobernador interino Víctor Manuel Cervera Pacheco, se reformaron los artículos 48 y 53 de la constitución yucateca, suprimiéndose del 48 el párrafo marcado con cursivas en la transcripción que hicimos arriba, es decir, lo relativo a la reelección de los gobernadores interinos, provisionales o sustitutos. A su vez el artículo 53 fue modificado por completo para quedar en los mismos términos que el actual artículo 116 de la Constitución Federal. De esta manera, Cervera Pacheco se abrió la posibilidad de volver a ocupar el cargo en un periodo posterior, lo cual consiguió al resultar electo gobernador constitucional en 1995. Ello le ha valido que en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se le haya iniciado un procedimiento de juicio político por presuntas violaciones a la Constitución Federal, concretamente al principio de No Reelección y al periodo improrrogable de seis años fijado para los gobernadores. En nuestra opinión, empero, es poco probable que dicho juicio prospere, en primer lugar por el empate técnico que ha tenido la votación en la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, donde se decide si se presenta o no el asunto al pleno, y en segundo por la dificultad técnico-jurídica de acreditar la violación a nuestra Carta Magna cuando esta misma permite la conducta por la que es acusado Cervera Pacheco, como ya se vio al estudiar el artículo 116, el cual de manera inconsistente y contradictoria primero fija un periodo máximo de seis años para los gobernadores (sin distinguir entre el constitucional y el interino, el provisional o el sustituto) y en seguida autoriza la reelección de los gobernadores que hayan ocupado el cargo por una vía diversa a la elección popular directa.

De cualquier forma, la constitución de Yucatán, la de Hidalgo, la de Chiapas y la de Oaxaca, pese a haber sido contrarreformadas las tres primeras, significan

un precedente de suma importancia de la propuesta aquí formulada, precedente que merece ser tomado en cuenta por los legisladores del Congreso de la Unión a la hora de establecer de manera definitiva y absoluta el principio de No Reelección en el artículo 116 de nuestra Constitución Federal, con lo que se lograría que las constituciones locales que aún no lo han hecho se ciñeran estrictamente al multicitado principio.

5.5 CONCLUSIONES.

Las conclusiones a las que conduce el presente trabajo de investigación podemos agruparlas de la siguiente manera:

Primera: La alternancia y constante renovación en las altas esferas del poder es un mecanismo para preservar el orden social y para impedir la perpetuación de una persona o grupo de personas en el ejercicio del poder público, sobre todo si se trata de un Estado republicano y democrático como el nuestro.

Segunda: Se ha comprobado históricamente que la permanencia indefinida de una persona en el poder conduce al despotismo y éste, tarde o temprano, al desorden social y a la guerra civil. Esto es válido tanto a nivel de Estados como de entidades federativas que integren una federación, según lo demuestra lo ocurrido durante el porfiriato en varias regiones del país, donde el descontento popular contra los gobernadores era tan o más grande que el que suscitaba el propio Porfirio Díaz.

Tercera: El principio de No Reelección tiene como finalidad la de impedir la perpetuación de un individuo en el Poder Ejecutivo, ya federal, ya local. En ese mismo sentido está encaminada la fijación en seis años improrrogables del periodo tanto para el Presidente de la República como para los gobernadores de las enti-

dades federativas, por lo que quien de un modo u otro lo rebase, estará violando la Constitución y convirtiéndose en un dictador.

Lo anterior significa que, cualquiera que sea el carácter con que un individuo ocupe la Presidencia de la República o una gubernatura, es decir, con independencia de si fue electo popularmente o a través de representantes populares, ese individuo no podrá volver a esos puestos, como no sea en violación del principio de No Reelección.

Por si eso no bastara, el periodo de seis años improrrogables fijados por la Constitución Federal tanto para el Presidente de la República como para los gobernadores de las entidades federativas, impide que el Presidente o los gobernadores interinos, sustitutos o provisionales sean electos popularmente para un periodo constitucional subsecuente, ya que de resultar electos, además de violar el principio de No Reelección, excederían del periodo sexenal establecido por la Constitución de manera clara e incontestable.

Cuarta: El gobernador, titular del poder ejecutivo de una entidad federativa, es la institución jurídica y política más importante a nivel local, y en ese sentido es equiparable a la del Presidente de la República —por supuesto, al referimos a los gobernadores incluimos al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, institución política y jurídicamente idéntica a la del gobernador, como hemos tratado de demostrar en el capítulo tercero de este trabajo—. Precisamente por esa similitud entre ambas figuras, debe aplicarse a la del gobernador el principio de No Reelección en los mismos términos en que se aplica al Presidente de la República, es decir, de manera absoluta, considerando que así es como se aplica al gobernador del Distrito Federal.

Quinta: Los gobernadores interinos, provisionales o sustitutos de las entidades federativas son producto de una elección indirecta, realizada por el congreso local o por el Senado de la República, por lo que en virtud del principio de No Reelección, deberían quedar inhabilitados para reasumir la gubernatura. Sin embargo, debido a que el Poder Legislativo de la Unión ha omitido reformar la fracción I del

artículo 116 para hacerlo concordar a cabalidad con el 83, los gobernadores interinos, sustitutos o provisionales gozan actualmente del privilegio de poder ser reelectos para ese alto cargo, a contrapelo del principio de No Reelección y del límite temporal de seis años durante los que un ciudadano puede ocupar la gubernatura, bajo cualquier carácter.

En efecto, hemos tratado de demostrar en esta investigación la antinomia existente entre los incisos a) y b) de la fracción I del artículo 116 constitucional y los artículos 83 y 122 apartado C, Base Segunda fracción I, lo cual representa una grieta en la uniformidad que se ha buscado históricamente entre los mencionados preceptos constitucionales y se traduce en un tratamiento inequitativo a figuras política y jurídicamente iguales como lo son el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los gobernadores de las restantes entidades federativas. Esa inequidad consiste en que mientras por un lado el ciudadano que ocupe la titularidad del Poder Ejecutivo del Distrito Federal bajo cualquier denominación no podrá volver a ese puesto en ningún caso, es decir, no podrá ser reelecto, por el otro los gobernadores interinos, sustitutos o provisionales gozan de la posibilidad de retomar al puesto mediante elección popular o a través del voto indirecto.

Sexta: En virtud de las raíces históricas del principio de No Reelección, plasmado de manera absoluta en los artículos 83 y 122 constitucionales, y en aras de la congruencia y uniformidad que deben existir entre las normas constitucionales que se refieren a instituciones equiparables entre sí, consideramos necesario suprimir el privilegio concedido por los incisos a) y b) de la fracción I del artículo 116 constitucional a los gobernadores interinos, sustitutos o provisionales, a fin de impedir la perpetuación de un individuo en el poder ejecutivo local, como a nivel federal lo impide el artículo 83 de nuestra Carta Magna, y como lo impide también el artículo 122 en lo que respecta al Jefe de Gobierno de la Capital de la República. Es por ello que nos hemos atrevido, acaso de manera temeraria, a señalar la contradicción entre los multicitados preceptos constitucionales y proponer la reforma del 116 en los términos que han quedado asentados en el apartado precedente, que a nuestro parecer es una reforma que debió efectuarse desde 1933, cuan-

do se extendió la prohibición de reelegirse a los Presidentes de la República interinos, sustitutos o provisionales, o en 1943, cuando el periodo de los gobernadores se amplió a seis años, para homologarlo con el del Presidente de la República. Dicha reforma se hace más urgente a partir de las modificaciones practicadas al artículo 122 constitucional en agosto de mil novecientos noventa y seis, por virtud de las cuales se aplica al titular del órgano ejecutivo del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno, el principio de No Reelección con el mismo rigor con que se aplica al Presidente de la República, por lo que no vemos motivo para que no se mida con la misma vara a los gobernadores de las otras treinta y una entidades federativas, cuando son figuras política y jurídicamente idénticas.

Séptima: En la reforma propuesta en este trabajo se ha tomado en consideración lo acontecido con las constituciones de Yucatán, Hidalgo, Chiapas y Oaxaca, que han sentado precedente al imponer —aunque haya sido de manera transitoria en el caso de las tres primeras— de forma absoluta el principio de No Reelección para los gobernadores interinos, sustitutos y provisionales, como se ha visto en el apartado previo a estas conclusiones.

BIBLIOGRAFIA

OBRAS:

- ARANGIO-RUIZ, VICENTE, *Historia del Derecho Romano*, 5ª edición, Traducción de la 2ª edición italiana, Reus S.A., Madrid, 1994.
- ARISTOTELES, *Política*, Colección Sepan Cuántos..., editorial Porrúa S.A., México, 1994.
- ARNAIZ AMIGO, AURORA, *Estructura del Estado*, 3ª edición, Miguel Angel Porrúa S.A., México, 1997.
- ARTEAGA NAVA, ELISUR, *Derecho Constitucional Estatal*, 1ª edición, Porrúa S.A., México, 1988.
- BRAVO UGARTE, JOSE, *Compendio de Historia de México*, 13ª edición, Editorial Jus S.A., México, 1984.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, *Derecho Constitucional Mexicano*, 9ª edición, Porrúa S.A., México, 1994.
- CARPIZO M., JORGE, *La Constitución Mexicana de 1917*, 8ª edición, Porrúa S.A., México, 1990.
- CARPIZO M., JORGE, *Estudios Constitucionales*, 4ª edición, Porrúa S.A., México, 1994.
- CASTAÑEDA BATRES, OSCAR, *La Revolución Mexicana (Ensayo crítico), Era porfiriana-Magonismo-Maderismo*, 1ª edición, Miguel Angel Porrúa S.A., México, 1989.
- CLAVIJERO, FRANCISCO S., *Historia Antigua de México*, Porrúa, México, 1980.
- COSIO VILLEGAS, DANIEL, *Historia Moderna de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1970.
- COSIO VILLEGAS, DANIEL, *El Sistema Político Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.
- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, Porrúa S.A., México, 1996.
- DENENBERG, R.V., *Para entender la política de los Estados Unidos de América*, Gernika, 2ª Edición, México, 1992.

- DIAZ, LUIS MIGUEL, *Historia de las relaciones internacionales de México (Resumen)*, 1ª edición, Porrúa S.A., México, 1983.
- DOMINGUEZ MARTINEZ, JORGE ALFREDO, *Derecho Civil. Parte General*. 3ª edición, Porrúa S.A., México, 1992.
- ELLIOT, JEFFREY M. and ALI, SHEIK R., *The State and Local Government. Political Dictionary*, The Borgo Press, San Bernardino, California, E.U.A., 1995.
- ENGELS, FEDERICO, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, 1ª edición, colección Obras Maestras del Pensamiento Contemporáneo, Planeta-Agostini, Barcelona, España, 1992.
- ESQUIVEL OBREGON, TORIBIO, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, Tomos I y II, 2ª edición, Porrúa S.A., México, 1984.
- GROPALI, ALESSANDRO, *Doctrina General del Estado*, 1ª edición, Giuffré, Milano, Italia, 1952.
- HAURIOU, ANDRE, JIEQUEL, JEAN y GELARD, PATRICE, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, 2ª edición, Ariel S.A., España, 1980, p. 119.
- HAURIOU, MAURICE, *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Reus S.A., Madrid, s.f.
- HELLER, HERMANN, *Teoría del Estado*, 16ª reimpresión de la 1ª edición de 1942, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- HELLER, HERMANN, *La Soberanía*, 1ª edición, UNAM, México, 1965.
- HISTORIA GENERAL DE MEXICO, Tomos I y II, 3ª edición, El Colegio de México y Harla S.A., México, 1981.
- HISTORIA ANTIGUA DE MEXICO, Vol. III, El horizonte posclásico y algunos aspectos intelectuales de las culturas mesoamericanas. Coordinadores: Manzanilla, Linda y López Luján, Leonardo, CNCA, INAH, UNAM, México, 1995.
- HUMBOLDT, ALEJANDRO, BARON DE, *Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España*, Edición facsimilar, Miguel Angel Porrúa e Instituto Cultural Helénico A.C., México, 1985.
- IGLESIAS, JUAN, *Derecho Romano*, 7ª Edición, Ariel S.A., Barcelona, 1982.
- JELLINEK, GEORG, *Teoría General del Estado*, Albatros, Buenos Aires, Argentina, 1970.

- KALLENBACH, JOSEPH E. and KALLENBACH, JESSAMINE S., *American State Governors, 1776-1976 (Electoral and Personal Data)*, Vol. 1, Oceana Publications, Inc. Dobbs Ferry, New York, USA, 1977.
- KELSEN, HANS, *Teoría General del Derecho y del Estado*, 4ª reimpression de la 2ª edición de 1959, UNAM, México, 1988.
- LA FORMACION DEL ESTADO MEXICANO, varios autores, 1ª edición, Porrúa S.A., México, 1984.
- LEE BENSON, NETTIE, *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, 1ª edición, El Colegio de México, México, 1955.
- MACUNE JR. CHARLES W., *El Estado de México y la Federación Mexicana*, (traducción de Julio Zapata), 1ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.
- MONTESQUIEU, BARON DE, *Del Espíritu de las Leyes*, 1ª edición, colección Grandes Obras del Pensamiento, Altaya S.A., España, 1993.
- MORENO, DANIEL, *Derecho Constitucional Mexicano*, 12ª edición, Porrúa S.A., México, 1993.
- O'GORMAN, EDMUNDO, *Historia de las Divisiones Territoriales de México*, 5ª Edición, Colección Sepan Cuántos..., Porrúa S.A., México, 1979.
- MURO OREJON, ANTONIO, *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano*, Miguel Angel Porrúa S.A. y Escuela Libre de Derecho, México, 1989.
- PLATON, *Diálogos*, Colección Sepan Cuántos..., editorial Porrúa S.A., México, 1996.
- PORRUA PEREZ, FRANCISCO, *Teoría del Estado*, Porrúa S.A., 26ª edición, México, 1993.
- RABASA, EMILIO, *La Constitución y la dictadura*, 5ª edición, Porrúa S.A., México, 1976.
- RECOPIACION DE LEYES DE LOS REYNOS DE LAS INDIAS, Estudios histórico-jurídicos, coordinación de Francisco de Icaza Dufour, Escuela Libre de Derecho y Miguel Angel Porrúa S.A., 1987.
- RESEÑA DEL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS del Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América, s.f.

- RODRIGUEZ LOBATO, RAUL, *Derecho Fiscal*, 2ª Edición, editorial Harla S.A., México, 1986.
- ROUSSEAU, JEAN JACQUES, *El Contrato Social*, 1ª edición, colección Grandes Obras del Pensamiento, Altaya, España, 1993.
- SANCHEZ BRINGAS, ENRIQUE, *Derecho Constitucional*, 2ª edición, Porrúa, México, 1997.
- SEPULVEDA, CESAR, *Derecho Internacional*, 16ª edición, Porrúa S.A., México, 1991.
- SERRA ROJAS, ANDRES, *Teoría del Estado*, 11ª edición, Porrúa S.A., México, 1990.
- SERRA ROJAS, ANDRES, *Trayectoria del Estado Federal Mexicano*, 10ª edición, Porrúa S.A., México, 1991.
- SOLA CASTAÑO, EMILIO, *Los Reyes Católicos, los reyes que sufragaron la mayor quimera de la historia*, 1ª edición, Colección Biblioteca Iberoamericana, Anaya S.A., Madrid, 1988.
- TENA RAMIREZ, FELIPE, *Derecho Constitucional Mexicano*, 25ª edición, Porrúa S.A., México, 1991.
- TENA RAMIREZ, FELIPE, *Leyes Fundamentales de México*, 20ª edición, Porrúa S.A., México, 1997.
- VALADES, DIEGO, *La Constitución reformada*, 1ª edición, UNAM, México, 1987.
- WATSON, RICHARD, A., *Democracia Americana. Logros y perspectivas*, 1ª edición, Limusa, México, 1989.
- XIFRA HERAS, JORGE, *Curso de Derecho Constitucional*, Tomo II, Ed. Bosch, Buenos Aires, 1962.

LEYES Y CODIGOS:

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA, 3ª Edición, UNAM, DDF, PGJDF, México, 1992.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA, 1ª Edición, Porrúa-UNAM, México, 1996.

CONSTITUCIONES POLITICAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

CONSTITUCION ESPAÑOLA.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

ESTATUTO DE GOBIERNO del Distrito Federal.

LOS CODIGOS ESPAÑOLES, Concordados y anotados, Tomos II y IV, Imprenta de la Publicidad, Madrid, 1848.

OBRAS LEGISLATIVAS:

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, México a través de sus constituciones, tomo VII, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1967.

DIARIO DE LOS DEBATES del Congreso Constituyente de Querétaro.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS:

ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA, Europeo Americana, Espasa-CalpeS.A., Madrid, España, 1925.