



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
"ACATLÁN"**

**"ENTIDADES FEDERATIVAS INTEGRANTES DE LA
FEDERACIÓN ¿SOBERANAS O AUTÓNOMAS?"**

**S E M I N A R I O
TALLER EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MONICA ZAVALA LEÓN**

**ASESOR:
JUAN ANTONIO DÍEZ QUINTANA**

NOVIEMBRE 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Índice

INTRODUCCIÓN	3
1.- EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO	5
1.1 UNIONES DE LOS ESTADOS	5
1.1.1 CONFEDERACION Y FEDERACIÓN	7
1.1.1.1 CONFEDERACION	7
1.1.1.2 FEDERACION	8
1.1.2 ELEMENTOS DEL SISTEMA FEDERAL	10
1.2 LOS ORIGENES DEL FEDERALISMO MEXICANO	12
1.2.1 ANTECEDENTES Y DESARROLLO DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO	13
1.2.2 CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACIÓN EN EL MÉXICO PREHISPANICO	14
1.2.3 CENTRALISMO COLONIAL Y LA CONSTITUCIÓN DE CADIZ	15
1.2.4 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824	28
1.2.5 BASES ORGANICAS DE 1843 Y SUS SECUELAS	31
1.2.6 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857	32
1.2.7 60 AÑOS DE CONSTITUCIONALISMO LIBERAL	34
1.2.8 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917	36
1.3 EL SISTEMA FEDERAL EN MÉXICO	37
1.3.1 LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIA	37
1.3.2 ARTICULO 117 CONSTITUCIONAL	39
1.3.3 ARTICULO 122 CONSTITUCIONAL	40
1.3.4 ARTICULO 124 CONSTITUCIONAL	41
1.3.5 SUS FACULTADES	42
1.3.5.1 FACULTADES ATRIBUIDAS A LA FEDERACIÓN	42
1.3.5.2 FACULTADES ATRIBUIDAS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	43
1.3.5.3 FACULTADES PROHIBIDAS A LA FEDERACIÓN	44
1.3.5.4 FACULTADES PROHIBIDAS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	45
1.3.5.5 FACULTADES COINCIDENTES O CONCURRENTES	45
1.3.5.6 FACULTADES COEXISTENTES	49
1.3.5.7 FACULTADES DE AUXILIO	50
1.3.5.8 FACULTADES QUE EMANAN DE LA JURISPRUDENCIA YA SEA REFORMANDO O ADICIONANDO LA ANTERIOR CLASIFICACION	51
1.4 ENTIDADES FEDERATIVAS	51
1.4.1 SU AUTONOMIA	53
1.4.2 INTERVENCION DEL GOBIERNO FEDERAL	54
1.5 EL FEDERALISMO NORTEAMERICANO	55
2.- SOBERANIA Y AUTONOMIA EN LA CONSTITUCION FEDERAL	57
2.1 SOBERANIA EN EL ESTADO FEDERAL Y EN LA CONFEDERACIÓN DE ESTADOS	57
2.1.1 JEAN BODINO (1530 – 1596)	59
2.1.2 THOMAS HOBBS. FILOSOFO Y TRATADISTA (1588 –1679)	60
2.1.3 LA SOBERANIA EN JEAN JACQUES ROUSSEAU. FILÓSOFO Y ESCRITOR FRANCO - SUIZO	61
2.1.4 TIPOS DE SOBERANIA	64
2.1.4.1 ASPECTO INTERNO DE LA SOBERANIA	64
2.1.4.2 ASPECTO EXTERNO DE LA SOBERANIA	65
2.1.4.3 EL CONCEPTO DE SOBERANIA EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA	65
2.1.5 CARACTERISTICAS DE LA SOBERANIA	70
2.2 AUTONOMIA	71

2.2.1	CONCEPTOS	71
2.2.2	CARACTERÍSTICAS DE LA AUTONOMÍA	72
2.2.3	TIPOS DE AUTONOMÍA	73
2.2.3.1	AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA	73
2.2.3.2	AUTONOMÍA DE LA ACCION	74
2.2.3.3	AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD	74
2.2.3.4	AUTONOMÍA POLÍTICA	75
2.2.3.5	AUTONOMÍA UNIVERSITARIA	75
2.2.4	LOS ESTADOS CON AUTONOMÍA	76
3.-	LOS ESTADOS	79
3.1	NATURALEZA JURIDICA Y SUS ELEMENTOS	79
3.1.1	POBLACIÓN	79
3.1.2	TERRITORIO	81
3.1.3	ORDEN JURÍDICO	82
3.1.4	PODER PUBLICO	84
3.2	FORMA DE GOBIERNO	85
3.3	MUNICIPIO	87
4.-	PODERES PUBLICOS LOCALES	89
4.1	PODER LEGISLATIVO ESTATAL	89
4.1.1	NATURALEZA JURÍDICA	89
4.1.2	INTERPRETACION DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO	90
4.1.3	REQUISITOS PARA SER DIPUTADO PROPIETARIO O SUPLENTE	93
4.1.4	IRRESPONSABILIDAD E INMUNIDAD DE LOS DIPUTADOS ESTATALES	94
4.1.4.1	SANCIONES CONSTITUCIONALES PARA LOS DIPUTADOS LOCALES	95
4.1.5	COMPETENCIA LEGISLATIVA DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO	96
4.1.5.1	CARÁCTER DE LAS RESOLUCIONES DE LA LEGISLATURA	97
4.1.5.2	EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LEYES	97
4.1.6	FUNCIONAMIENTO DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO	100
4.1.7	FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO	103
4.1.8	LA DIPUTACIÓN PERMANENTE	108
4.1.8.1	SU FUNCIÓN	109
4.1.8.2	SUS FACULTADES Y OBLIGACIONES	109
4.1.9	PROHIBICION A LOS ESTADOS POR LA LEY FUNDAMENTAL	110
4.2	PODER EJECUTIVO ESTATAL	112
4.2.1	CARACTERISTICAS ESENCIALES	112
4.2.2	REQUISITOS PARA GOBERNADOR	114
4.2.3	FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL GOBERNADOR DEL ESTADO	117
4.2.4	ORGANIZACIÓN Y PLANEACIÓN DEL EJECUTIVO ESTATAL	123
4.3	PODER JUDICIAL ESTATAL	125
4.3.1	COMPETENCIA DEL PODER JUDICIAL ESTATAL Y SU RECONOCIMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL	125
4.3.2	LA ORGANIZACIÓN, LA INTEGRACIÓN, SUS FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PODER JUDICIAL ESTATAL	127
4.3.3	REQUISITOS	129
4.3.4	IMPEDIMENTOS, PROHIBICIONES Y SANCIONES PARA EL PODER JUDICIAL ESTATAL	131
4.3.5	CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL ESTADO DE MÉXICO	132
	CONCLUSIONES	133
	BIBLIOGRAFÍA	141

INTRODUCCIÓN

A través de la historia nuestra Constitución se ha visto reformada en varias ocasiones, siempre con el espíritu de la equidad y la justicia, buscando el beneficio y desarrollo para todos los ciudadanos que se rigen por ella, esta necesidad de mejorar continuamente ha llevado al Constituyente en múltiples ocasiones a reformar de forma compleja las normas que rigen nuestra Nación, como lo podemos ver desde los inicios del federalismo en nuestro país que tiene su origen en los movimientos políticos que acontecieron en la época de la colonia, aunque en el México prehispánico ya se tenía organización política no se podría decir que era el principio de un federalismo, es con las provincias del imperio español cuando con las diputaciones provinciales se inicia la descentralización del poder y con ello el federalismo en México, cabe mencionar que la participación de Don Miguel Ramos Arizpe es fundamental y por ello se le considera padre del federalismo mexicano pues es él quien pugna en las cortes españolas para fortalecer las provincias y las diputaciones provinciales, y posteriormente participa de manera activa en la promulgación de la Constitución de 1824, es en ese momento cuando de manera improvisada tomamos como ejemplo la Constitución de Norteamérica y se establece por primera vez el régimen federal como forma de gobierno en un ordenamiento superior.

Es hasta once años, después de innumerables luchas, rebeliones, insurrecciones y levantamientos en contra del Gobierno que el centralismo triunfa manifestándose esto en la Constitución de 1836 también llamada de “ Siete Leyes”, esta forma de gobierno únicamente creó mayor descontento generando luchas por parte de los liberales, es por ello que Santa Anna con el propósito de fortalecer el centralismo sanciona y pública las Bases Orgánicas de 1843 generando con esto el despotismo constitucional que lo único que deja son desastres internos y el desprestigio internacional entonces sobrevendría la guerra de reforma, el segundo episodio imperial mexicano, el triunfo liberal, la Constitución de 1857 y la restauración de la República, retomando como forma de gobierno el régimen federal que hasta nuestra actual Constitución de 1917 ha prevalecido reafirmando el régimen federalista.

El Sistema Federal en México requiere para su funcionamiento una distribución de competencias que permita que no haya diferencias entre este y sus estados miembros reconociendo cada uno sus facultades que les puedan evitar problemas posteriores y un debilitamiento hacia el sistema federal.

Cuando el pueblo o la comunidad nacional decide otorgar su poder originario o soberano da origen al Estado quien se convierte en el titular de la soberanía para velar por el interés general de la nación quedando reservada su autonomía interior a sus estados miembros, como se explicará durante el contenido en que se verá reflejada la diferencia entre los términos soberanía y autonomía, para lo que se estudiara la naturaleza jurídica de los estados miembros, la composición de sus elementos, su forma de gobierno interna y la base de su organización política y administrativa que es el municipio, con la intención de saber hasta que punto interfiere el Gobierno Federal en su estructura interna.

Durante este estudio podremos observar que por esencia el régimen federal, admite la subordinación de los estados miembros hacia el Estado Mayor de forma que limita y determina las bases de la autodeterminación de los estados miembros a través de su Ley Fundamental.

1 EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

1.1 UNIONES DE LOS ESTADOS

El concepto de Estado es bastante controvertido; Sin embargo, es posible hacer una caracterización proporcional, una breve descripción de sus características jurídicas fundamentales. Básicamente se concibe al Estado como una corporación, como una persona jurídica. Esta corporación es territorial, esto es, actúa y se manifiesta en un espacio, una determinada circunscripción territorial. Otra de las características del Estado igualmente esencial, es que actúa y se conduce de forma autónoma e independiente. Este último dato se describe como poder originario, autoridad soberana o simplemente como Soberanía. De ahí la ampliamente compartida noción del Estado como “Corporación territorial dotada de un poder de mando originario”¹.

La unidad del Estado es la unidad artificial constituida por el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los individuos que se encuentran sujetos a dichas normas. Ciertas corrientes sociológicas sostienen que la interacción es el elemento que constituye la unidad política del Estado.

Sin embargo, cuando el Estado es considerado como una unidad, el criterio de unidad es, sin duda, muy diferente al criterio de la interacción social. Individuos de diferentes Estados, pueden tener un contacto económico o cultural que supone una interacción más intensa que la que puede darse entre los individuos de un mismo Estado.²

Esta forma de alianza política, que data de la antigüedad, es una manera de fortalecer los lazos entre dos o más Estados cuyos intereses son comunes o que buscan una identidad que les permita llegar a una unión sin perder su propia

¹ Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Apud. Jellinek

² Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Apud. Kelsen

autonomía. Las uniones de Estados pueden tener un carácter tanto administrativo como político. En el primer caso, generalmente contribuyen a “asegurar el buen funcionamiento de un ramo administrativo por encima de las fronteras estatales; en el segundo supuesto tenemos la antigua unión real austro-húngara o cualquier Estado Federal contemporáneo”.³

El Federalismo, desde su propia base sociológica, es una cuestión muy compleja y difícil de entender cabalmente. Por una parte, resulta imprescindible resolver la difícil tensión que se da entre la necesidad de lograr una unidad política nacional al lado de la necesidad de conservar unidades autónomas que participan, y forman parte a la vez, de esa misma unidad política nacional; y por otra parte, resolver el difícil problema público y constitucional que el federalismo exige, en el sentido de integrar social y políticamente elementos unificadores y elementos independizadores. Esto significa, que el sistema Federal tiende por esencia a establecer una unión (estados Unidos) entre los elementos dispersos y heterogéneos. Unión, que en ningún momento niega e impide lo variado, lo independiente y lo autónomo. No se trata de una ficción, sino de una reconducción de entidades autónomas y de expresiones sociales diversas y distintas hacia una ordenación superior y de valor común para todos los elementos integrantes. En este sentido, federar significa conexionar lo múltiple e independiente en una forma superior de convivencia.

Por tendencia natural “todo organismo autónomo aspira a conservar y expandir su libertad y autonomía; pero también, su misma naturaleza en respuesta a sus propios instintos de conservación, exige la necesidad de una subordinación a formas superiores de integración, con la finalidad de que esta unión posibilite y potencie su autonomía y libertad”.⁴

³ Pérez Serrano, Nicolás. Tratado de Derecho Político. Civitas, Madrid, 1976, pp. 236

⁴ Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1998, p.6

1.1.1 CONFEDERACIÓN Y FEDERACIÓN

1.1.1.1 Confederación.

Bien podemos decir que Confederación es la forma de organización entre Estados de tal forma que el poder se ejerce únicamente sobre estos mismos, es importante destacar que en la Confederación el poder no se ejerce sobre los ciudadanos de los Estados miembros. También recordemos que la necesidad de alianza para hacer frentes comunes a diversas situaciones generó que los Estados se organizaran en Confederaciones sin perder su independencia y manteniéndose como dueños de su soberanía, por tanto estas alianzas tienen como finalidad la de ejercer funciones comunes en beneficio de los Estados miembros sin involucrar a los ciudadanos de estos. Citando a García Pelayo, éste dice: “ a) la confederación tiene históricamente un carácter fluyente entre la mera alianza o liga y el Estado federal, y viene a ser uno de esos territorios en el que se vinculan dos ramas del derecho, que en el caso son el Derecho internacional y el Derecho Político, y precisamente por ello, tanto la Confederación como el Estado federal pueden aparecer como especies de un concepto superior, que es el de Federación; b) la confederación, sin embargo, pertenece fundamentalmente al Derecho internacional, dado que carece de poder inmediato sobre los ciudadanos de cada estado, y que en caso de duda prevalece la competencia del derecho del Estado particular. Por ello no basta para que tenga efectos jurídicos condicionantes del Derecho constitucional de cada país, que se ve afectado por su inordinación en la Confederación, en virtud de la renuncia al jus belli y de la admisión de la intervención federal cuando en el orden interno de un Estado se han producido situaciones contradictorias con los supuestos de la Confederación”⁵.

Por su parte, Pérez Serrano afirma “la primera es solamente una relación de derecho internacional, basada en un tratado, pero que de ninguna manera creaba personalidad nueva, limitándose a constituir un gobierno común para los diversos Estados y carencia de pueblo propio. Mientras que el Estado federal implicaba de por sí una relación de Derecho político, su nacimiento obedecía a un pacto o incluso a la misma Constitución, produciendo una comunidad estatal superpuesta, de la que se erige un verdadero Estado, mientras que deja reducidos a la categoría

⁵ Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, Pax, México, 1981, pp. 358 - 359

de gobiernos a los miembros, sentando su existencia en un pueblo propio y auténtico. De lo cual se deduce que la Confederación suponía un vínculo superior a la alianza, e inferior al Estado federal”⁶.

1.1.1.2 Federación

Federar significa hacer alianza, liga o unión entre varios, por lo tanto la esencia del sistema federal es establecer la unión entre los elementos dispersos y heterogéneos.

Unión, que en ningún momento niega ni impide lo variado, lo independiente y lo autónomo. En este sentido, federar significa conexionar lo múltiple e independiente en una forma superior de convivencia.

En esencia la naturaleza del federalismo responde a la voluntad de establecer un pacto; pacto que solamente puede darse por parte de quien tiene capacidad para actuar con entera libertad. En este sentido, las comunidades pactantes tienen necesariamente que estar dotadas de autonomía. Por ello la federación es la conexión de entidades autónomas; sin este dato de autonomía no puede darse en estricto sentido un pacto que conduzca a una forma superior de voluntad federada.

En un estricto rigor sociológico y político, el federalismo es el resultado de la unión de entidades autónomas, y no el resultado de una unidad disolvente de esas autonomías. Por tendencia natural, todo organismo autónomo aspira a conservar y expandir su libertad y autonomía; pero también, su misma naturaleza en respuesta a sus propios instintos de conservación, exige la necesidad de una subordinación a formas superiores de integración, con la finalidad de que esta unión posibilite y potencie su autonomía y libertad. Es decir, que el organismo autónomo a través de la unión encuentra medios superiores de ayuda y solidaridad para sus propios fines.

Hans Kelsen, al igual que Mouskheli sostiene, que la nota esencial del estado federal es la descentralización, para la notoriedad de su teoría estriba en la distinción de “tres círculos estatales”: en primer termino la unidad del orden total que establece la constitución, norma suprema valida en todo el territorio; en el orden jurídico federal; y por ultimo, el orden jurídico de las entidades federativas.

⁶ Pérez Serrano, Nicolás. Op. Cit., p.236

El Estado Federal o total, es decir, la suma de gobiernos federales y estatales, es la personificación de la Constitución. El orden normativo imperante en un estado organizado con estas características “las normas validas para las subdivisiones forman ordenes jurídicos parciales y constituyen comunidades parciales de derecho, las cuales son miembros diferenciados en el espacio de una comunidad total de derecho. Que el territorio de tal comunidad esta subdividido significa que estas normas de orden jurídico constituyente de esa comunidad son validos únicamente para estas subdivisiones territoriales, que las normas de este orden legal tienen diferentes esferas especiales de validez, y que este orden jurídico esta descentralizado”.⁷

Para Mouskheli “el Estado Federal es un estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y del grado mas elevado; que se impone de colectividades miembros dominados por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de este modo de todas las demás colectividades publicas inferiores”.⁸

Así mismo afirma que “la descentralización llevada al exceso se transformaría en federalismo...no hay nada que separe esencialmente la descentralización del federalismo, y que son, por el contrario, hechos de naturaleza idéntica, aunque de diferente graduación”.⁹

Siguiendo a este autor conviene señalar que dos son los pivotes que caracterizan la descentralización propia del estado federal: la autonomía constitucional de los estados miembros, por una parte, y la participación de los estados-miembros en la creación de la voluntad federal, por la otra.¹⁰

⁷ Kelsen, Hans. “Centralización y Descentralización”, en revista de Administración Pública, No. 63 - 64

⁸ Mouskheli, M. Teoría Jurídica del Estado Federal, Editorial Nacional, México, 1981, p. 319

⁹ Idem, p. 239

¹⁰ Idem, p. 271

1.1.2 ELEMENTOS DEL SISTEMA FEDERAL

El Estado Federal esta integrado por un grupo de Estados que sin perder su propia autonomía desean establecer un pacto que conduzca a una forma superior de voluntad federada.

Feliciano Calzada Padrón expresa que: "Pacto Federal es el opuesto a la forma central o unitaria de gobierno, y da paso al establecimiento de un Estado que se superpone a las demás entidades, al tiempo que se encarga de mantener un equilibrio del poder entre los mismos, velando de manera general por los intereses de la federación, siendo titular de la soberanía de la Nación que la integra."

Entre las características que revisten un Estado Federal podemos destacar las siguientes:

- a) Un Orden Jurídico Supremo, es decir que existe una constitución que es la norma de mayor jerarquía, sobre la cual se encuentran subordinados dos ordenes, el federal y el local que están coordinados entre sí y que de ninguna manera podrán ir en contra de las disposiciones de la Constitución Federal.

Para Jorge Carpizo ¹² la Constitución puede ser contemplada desde dos ángulos: material y formal. La Constitución material contiene el proceso de creación y derogación de las leyes, las normas que crean y otorgan competencia a los órganos de gobierno, y la serie de derechos que el hombre puede oponer frente a dichos órganos. La Constitución formal implica que las normas constitucionales solo se modifican o se crean a través de un procedimiento y un órgano especiales.

La supremacía material de la constitución es la consecuencia obligada de que esta es la expresión originaria de la soberanía del pueblo, por lo que ninguna autoridad puede colocarse por encima de ella. La supremacía formal es el aseguramiento de la supremacía material y consiste en el principio de rigidez constitucional.¹³

¹¹ Calzada Padrón, Feliciano. Derecho Constitucional, Editorial Harla, México, 1990, p. 207

¹² Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales, 2ª. Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993, p. 290

¹³ De la Cueva, Mario. Teoría de la Constitución, Editorial Porrúa, México, 1982, p. 94

- b) Sistema de Distribución de Competencia la competencia originariamente pertenece a las entidades particulares pero cuando se constituyó el Estado Federal, estas dejaron a la federación un número determinado de competencias, así mismo las entidades federales solo pueden realizar las atribuciones que la constitución señala, por lo que las demás facultades corresponden a los estados miembros de acuerdo con sus respectivas constituciones.
- c) Autonomía de los Estados-miembros e identidad de Decisiones y Fundamentos, esto es, las normas validas en el territorio nacional o en partes de el no son creados por un órgano central sino por órganos diversos y a esto se le denomina descentralización y cada entidad federativa tiene la facultad de otorgarse su propia constitución y reformarla siguiendo las normas que ella misma señale a esto se le denomina autonomía porque el Congreso Constituyente Estatal esta sujeto a lo que prescriba y limite el pacto federal al cual no puede contravenir.

Por tanto autonomía Estatal no debe confundirse con él término soberanía. Desde el punto de vista jurídico “soberanía es el poder supremo, ilimitado; autonomía implica un poder jurídico limitado, se tiene una franja de actuación libre, y al mismo tiempo un campo que jurídicamente no se debe traspasar”.¹⁴

Las constituciones de los estados son “ un conjunto de normas que establecen los órganos del Estado local, las relaciones entre estos, los procesos fundamentales de creación de las normas que integran el orden jurídico local y los contenidos ... de esas normas, de conformidad con las prescripciones de la constitución Federal”.¹⁵

- d) Mecanismos de Preservación de la Integridad del Orden Federal, es decir, se trata de evitar el centralismo o poder central, evitar que haya diferencias, conflictos entre la federación y los estados, preservando el Estado Federal a través de mecanismos y reglas que evitan que las competencias de Federación y Estados sean mutuamente vulnerables y así preservar la integridad del orden federal.
- e) El principio de la Solidaridad y la Paridad Jurídico-política de los Estados. La primera se explica porque la realidad pone de manifiesto la desigualdad de la situación social y económica de las entidades, lo que también se entiende como

¹⁴ Carpizo, Jorge. Op. Cit., p. 98

¹⁵ Schmil Ordóñez, Ulises. El Sistema de la Constitución Mexicana, 2ª. Edición, Edit. Manuel Porrúa, México, 1977, p. 345 Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 21ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1985, pp. 131 - 133

diferencias de desarrollo relativo. La evidencia de desigualdades obliga a que el gobierno federal actué a través de mecanismos que permitan abatir rezagos, a la vez que favorecen el progreso y mejoramiento de las condiciones de vida de comunidades rezagadas y marginadas de los beneficios del desarrollo económico y social, como son los fondos compensatorios del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que muestran aun posibilidades de perfeccionamiento en cuanto a un ingrediente de solidaridad. El gasto público y en particular la inversión, si bien están sujetos a la programación y a la planeación del desarrollo nacional, no establecen elementos que constriñan al cumplimiento de una acción redistributiva que, en última instancia, es una transferencia de recursos de “estados pobres”, expresión de esta solidaridad.

- f) El Principio de Cooperación, la coordinación y cooperación entre la federación y los estados-miembros han sido principios que se han desarrollado progresivamente elevándose incluso a rango constitucional. Por consiguiente, es de sostenerse que México vive un federalismo competencial con fuertes rasgos orgánicos y con elementos crecientes de tipo cooperativo.

1.2 LOS ORIGENES DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

La dimensión política de la descentralización, en una forma genérica, expresa equilibrio entre el Estado (gobierno) y la sociedad civil y la participación de esta en la conformación y funcionamiento de aquél. En sentido estricto aborda la cuestión de la distribución del poder (atribuciones, funciones, recursos, etc.) al interior del estado mismo, entendiendo este como gobierno y en sentido amplio es asimilable al país (pueblo, territorio y gobierno).

La cuestión de la centralización-descentralización política en sentido estricto puede ser vista en dos perspectivas complementarias. La 1ª. Es de carácter regional, lo que conduce al análisis del federalismo. La 2ª. Atiende a la división de las funciones (ejecutiva, legislativa y jurisdiccional) a través de las cuales el

Estado ejerce sus atribuciones, es decir a la “distribución de poderes” en cada esfera de gobierno, esto tiene que ver con teorías e instrucciones tendientes a limitar y balancear el poder personal para evitar el despotismo, con el presidencialismo y parlamentarismo, siendo común a los Estados unitarios y federales la distribución del ejercicio de las atribuciones del Estado en funciones y órganos diferenciados.

La descentralización política es el principio del federalismo y lo determina. No hay federalismo sin descentralización, pero si es dable algún grado de descentralización política y administrativa a un en regímenes centralizados.

1.2.1 ANTECEDENTES Y DESARROLLO DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

El federalismo es una de las características del Sistema Jurídico y Político mexicano de mayor profundidad histórica e ideológica. El grado de descentralización que ha adoptado el Estado mexicano distintas etapas de su historia responde a propósitos políticos, sociales y económicos. De esta manera resulta que el sistema federal es una solución deliberada ante acontecimientos concretos y expectativas definidas, por sus características debe entenderse como una solución a la unidad y diversidad del Estado y sus regiones.

Señala Jorge Carpizo ¹⁶ sobre el federalismo mexicano y más aun sobre su origen, se han expuesto tres interpretaciones. La primera pretende sustentar la existencia del sistema federal en instituciones prehispánicas de rasgos descentralizados. La segunda explica que la adopción del sistema federal fue una necesidad que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo. Dicho sistema se explica, respondió a elementos de organización política descentralizada de las postrimerías de la Colonia, elementos que fueron el verdadero germen del Sistema Federal Mexicano. La tercera señala que fue una imitación extralógica del sistema de los Estados Unidos de Norteamérica por México, un país que durante siglos estuvo sujeto a un gobierno central, por lo que los críticos de la época señalaron que desuniría lo que hasta entonces estaba unido.

¹⁶ Carpizo Jorge. “Sistema Federal Mexicano”. En los Sistemas Federales del Continente Americano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, FCE, México, 1972, p. 468

1.2.2 CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN EN EL MÉXICO PREHISPANICO

Existen diversas teorías acerca de la naturaleza jurídica del sistema federal. Agustín Cue Canovas expresa que: “El federalismo mexicano tiene también su raíz primigenia en el federalismo -más precisamente confederación- de varios estados indígenas del centro de México unidos en alianzas como la de Tenochtitlan- Texcoco-Tlacopan y de la de Tlaxcala-Cholula-Huejotzingo en torno de las cuales se agrupaban numerosos señoríos. Lo mismo ocurrió en el norte de Yucatán con la confederación de Mayapan.”¹⁷

Se presume la existencia de confederaciones entre las comunidades prehispánicas las cuales se sustentaban en tratados, por lo que se llegaron a conformar uniones de Estados y señoríos con propósitos y finalidades precisos, sin embargo el que los Estados de Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan se hubieran estructurado internamente como federaciones es cuestión que suscita diversas consideraciones, ya que entre otros elementos indispensables para considerar que se esta en presencia de un sistema federal se encuentra la existencia de una constitución escrita que reporta competencias; La participación de la colectividad-miembros en su autonomía, es decir, que se otorguen su propia constitución, y que exista identidad de decisiones fundamentales entre la federación y los estados-miembros. Estos, entre otros, son presupuestos de existencia y preservación de un sistema federal, algunos de los cuales, por la evolución de las instituciones políticas, no se observan con claridad en el México prehispánico.

De esto se desprende, que el que hubieran existido comunidades inferiores a las organizaciones estatales y a las confederaciones, no significa que estas entidades deban ser consideradas estados-miembros y, es importante destacar el hecho de que el surgimiento de colectividades superiores no necesariamente suprime la existencia de colectividades inferiores, entendiéndose por ello entes parciales competencial y territorialmente. La distinción señala Moukheli, estriba en el grado de descentralización de las colectividades-miembros. En el fondo lo que importa es la distribución de competencias y los mecanismos para su determinación y conservación. No es lo mismo un Estado-miembro de una federación que una

¹⁷ Cue Canovas, Agustín. El Federalismo Mexicano, Editorial Libro-Méx. Editores, México, 1960, p. 13

colectividad integrante de un Estado unitario, que un estado tributario de un imperio.

Cabe señalar que una de las formas de organización social, política y religiosa y aun económica de los antiguos mexicanos fue el calpulli el cual gozaba de autonomía o con mayor precisión se trataría de una autarquía, identificándose como una simiente del municipio colonial. De una forma más general, tuvieron vida regiones o señoríos formados por la agrupación de calpullis. Estos señoríos estaban integrados en estados en cuya cúspide se encontraba el Tlatoani o gobernador, a su vez, y en la esfera más general, se identificaba una “Fraternidad de Grandes Estados”, la que llegó a comprender 38 señoríos generales y 3 cabeceras de los estados principales con el conjunto de sus señoríos. El vértice superior era ocupado por el emperador o Muey-tlatoani.

La anterior estructuración, se ha sostenido, y dio lugar a la existencia de órdenes jurídicos coextensos, en las que tuvo vigencia un derecho general aplicable a los miembros de la Triple Alianza, lo que no suprimía los restantes órdenes jurídicos parciales en es sentido material y territorial. La descentralización regional del poder es un imperativo en las organizaciones sociales, así que el llamado “Derecho Regional” aborda cuestiones de carácter familiar y agrario, entre otros aspectos.

1.2.3 CENTRALISMO COLONIAL Y LA CONSTITUCIÓN DE CADIZ

“En la colonia- dice Edmundo O’Gorman- las provincias surgen como resultado de fenómenos históricos reflejados sobre el territorio y reclaman un reconocimiento legal.”¹⁸ En la época colonial la división territorial más importante fue la eclesiástica; existió también la división administrativa-judicial determinada por los distritos jurisdiccionales de las audiencias, subdivididos en: gobiernos, corregimientos y alcaldías mayores. Inicialmente solo existió la Audiencia y Cancillería Real de México en la Nueva España, creada en 1527 por Cédula Real, con residencia en la “Ciudad de México Tenochtitlàn”, que abarcaba todo lo descubierto en la parte norte del continente y buena parte de la América

¹⁸ O’Gorman, Edmundo. Breve Historia de las Divisiones Territoriales, México, 1937, p. XIX

Central; Sin embargo, ésta se modificó primero con la creación de la Audiencia y Cancillería Real de Santiago de Guatemala, y más tarde con la de Guadalajara de la Galicia en la Nueva España. La primera fue creada por Cédula Real en 1543 e incluía inicialmente a las provincias de Chiapas, Yucatán y Cozumel, siendo separados los dos últimos por Cédula Real en 1548, volviendo a quedar sujetas a la de México e incorporadas al virreinato. En 1550 la provincia de Tabasco quedó sujeta a la Gobernación de Yucatán que, si bien gozaba de cierta autonomía, dependía en última instancia de la Audiencia de México; Tabasco quedó así separado de Chiapas. Por Cédula Real de 6 de Agosto de 1556 la provincia menor de Soconusco pasó a formar parte, separándose de Chiapas, de la Audiencia de Guatemala. La Audiencia y Cancillería Real de Guadalajara de la Galicia fueron creadas por Cédula Real de 13 de febrero de 1548; contaba con distrito especial pero no era enteramente independiente de la Nueva España como Guatemala, sino subordinada a la de México, y comprendía “la provincia de Nueva Galicia, las de Culiacán, Copala, Colima y Zacatula, y los pueblos de Ávalos”. Durante el siglo XVIII se crearon las provincias internas y se implantó el sistema de intendencias. Entre las provincias se hablaba de las mayores y las menores. Según O’Gorman las fuentes de la antigua división de las provincias mayores eran fundamentalmente dos: una fue la aceptación por parte de los conquistadores de algunas de las entidades precortesianas, como los reinos de México, Michoacán y Tlaxcala; la otra, la peculiar manera de llevar a cabo la penetración militar en la conquista del nuevo continente, que fue usada sobre todo en donde las civilizaciones americanas no habían alcanzado suficiente arraigo o importancia política.¹⁹ En 1786 se dictó la “Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España”, que fue un sistema que creó las intendencias, pero que coexistió y aun complementó el de las provincias internas.²⁰

Durante la iniciación y aun a la consumación del movimiento de independencia estaban vigentes los sistemas de intendencias y de provincias internas, por lo que esta división constituye el antecedente inmediato de la división territorial del México independiente. Según la división antigua, el territorio de la Nueva España se encontraba estructurado como sigue:

1. - Reino de México, con las cinco provincias mayores: a) México; b) Tlaxcala; c) Puebla; d) Antequera (Oaxaca), y e) Provincia o Reino de Michoacán.
2. - Reino de la Nueva Galicia, con las siguientes provincias: a) Nueva Galicia o Xalisco; b) Zacatecas; c) Colima.

¹⁹ Idem. , pp. XX - XXIX

²⁰ Idem. , p. XXXI

3. - Gobernación de Nueva Vizcaya con dos provincias mayores: a) Guadiana o Durango, y b) Chihuahua.
 4. - Gobernación de Yucatán con tres provincias mayores: a) Yucatán; b) Tabasco, y c) Campeche.
 5. - Nuevo Reino de León.
 6. - Colonia del Nuevo Santander.
 7. - Provincia de las Tejas.
 8. - Provincia de Coahuila.
 9. - Provincia de Sinaloa.
 10. - Provincia de Sonora, que juntamente con la de Sinaloa formaba la Nueva Navarra.
 11. - Provincia de Nayarit, aunque en cierta forma se encontraba anexada al territorio de Sinaloa.
 12. - Provincia de la vieja California.
 13. - Provincia de la Nueva California.
 14. - Provincia de Nuevo México de Santa Fe
- Las provincias de Chiapas y la menor de Soconusco, pertenecían a la Audiencia de Guatemala.²¹

Una Real Cédula del 22 de Agosto de 1776 creó la Comandancia de las Provincias Internas, debido principalmente a que era muy difícil, por la distancia de la capital, para el virrey, el buen gobierno de aquéllas. Quedaron bajo la sujeción de esta comandancia las provincias de Sinaloa, Sonora, Californias, Nueva Vizcaya, Coahuila, Tejas y Nuevo México, designándose como capital al pueblo de Arizpe de la Provincia de Sonora. En 1785 el virrey Conde de Gálvez dividió el territorio de la comandancia en tres porciones dependientes del gobierno virreinal, con lo que suprimió la autonomía de estas provincias. Además se agregaron al territorio de las Provincias Internas, al Nuevo Reino de León y a la Colonia del Nuevo Santander; así, quedó una porción integrada por las provincias de Coahuila, Tejas, Nuevo León y Santander; una segunda por las de Nueva Vizcaya y Nuevo México; una tercera por las de Sonora, Sinaloa y ambas Californias. El 3 de diciembre de 1787 el virrey Manuel Antonio Flores redujo las tres comandancias a dos, dependientes también del virrey: las Provincias Internas de Oriente, que comprendía a Coahuila, Tejas, Nuevo León y Santander, y las Provincias Internas de Occidente, con Nueva Vizcaya, Nuevo México, Sonora, Sinaloa y las Californias, aunque tanto Sonora-Sinaloa, como las Californias, se entendían respectivamente como una sola provincia. En 1792 una real Orden modificó el sistema, regresándose sin embargo al mismo en 1804 por medio de

²¹ Idem., pp. XXXII - XXXV

otra Real Orden. Coexistente con esta división se implantó el sistema de intendencias por la Real Ordenanza de 1786, la cual establecía doce intendencias, habiendo además tres provincias que no correspondían a ninguna intendencia: Nuevo México, Alta y Baja California, así como la gobernación de Tlaxcala, que quedó separada de la intendencia de Puebla desde la Cédula Real de 2 de mayo de 1793.²²

Según O'Gorman la división del territorio mexicano a la consumación de la independencia era, por una parte, las Provincias Internas de Oriente, que incluía: a) Nuevo Reino de León; b) Colonia del Nuevo Santander; c) Provincia de Coahuila; d) Provincia de Texas. Por otra parte, las Provincias Internas de Occidente que abarca; a) Nueva Vizcaya; b) Provincias de Sonora y Sinaloa; c) Provincias de Nuevo México. Además existían las intendencias siguientes: 1. México; 2. Guadalajara; 3. Puebla; 4. Veracruz; 5. Mérida; 6. Oaxaca; 7. Guanajuato; 8. Valladolid; 9. San Luis Potosí; 10. Zacatecas; 11. Durango; y 12. Arizpe, incluidos los territorios de estas dos últimas en la Comandancia de las Provincias Internas de Occidente. Por último, existían los Gobiernos siguientes: 1. Plázcala; 2. Nueva California y, 3. Vieja California.²³ La provincia de Chiapas se encontraba bajo la jurisdicción de Guatemala.

El documento constitucional que más tarde resultó básico en la estructuración y contenido de nuestros primeros documentos constitucionales fue la Constitución de Cádiz de 1812. Ésta se refería expresamente a las provincias americanas en su artículo 10, que en la parte relativa comprendía dentro del "territorio de las Españas", como formando parte del territorio español, a: "Nueva España con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, Guatemala, Provincias Internas de Oriente, Provincias Internas de Occidente..."²⁴ Se ocupaban del gobierno de las provincias, los artículos 324 a 337; Según el primero, el gobierno de las provincias residiría en un jefe superior, nombrado por el rey en cada una de ellas. El artículo 325 señalaba que en cada provincia habría una diputación provincial "para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior". El artículo 335 señalaba las atribuciones de las diputaciones provinciales, las cuales eran:

Primero: Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia.

²² Idem., pp. XXXVII - XLVI

²³ Idem., pp. XLIX y L

²⁴ Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, México,

Segundo: Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos.

Tercero: Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el artículo 310.

Cuarto: Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia o la reparación de las antiguas, proponer al Gobierno los arbitrios que crea más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las cortes. En Ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la resolución de las Cortes, podrá la diputación, con expreso ascenso (sic) del jefe de la provincia, usar desde luego de los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las Cortes. Para la recaudación de los arbitrios la diputación, bajo su responsabilidad, nombrará depositario, y las cuentas de la inversión, examinadas por la diputación, se remitirán al Gobierno para que las haga reconocer y glosar, y finalmente, las pase a las Cortes para su aprobación.

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

Sexto: Dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas Públicas.

Séptimo: Formar el censo y la estadística de las provincias.

Octavo: Cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren.

Noveno: Dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la Provincia.

Décimo: Las diputaciones de las provincias de Ultramar velarán sobre la economía, orden y progreso de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para

que eviten los abusos: Todo lo que las diputaciones pondrán en noticia del Gobierno.²⁵

Según Ignacio Burgoa la diputación provincial, que fue reconocida como institución política en la Constitución de Cádiz, y que concedía autonomía a las provincias, “puede conceptuarse como el germen del federalismo en México”.²⁶

El origen de la diputación provincial se encuentra en las juntas que surgieron en toda España en 1808, a raíz de las abdicaciones de Bayona. “Desde aquella fecha hasta que se reunieron las Cortes, en septiembre de 1810, con objeto de dar una Constitución a la monarquía española, las juntas provinciales, por propia iniciativa, gobernaron España.” Su legalización fue sometida a las Cortes, no habiendo prosperado el primer proyecto elaborado al respecto; el 4 de marzo de 1811, por lo urgente de las circunstancias, se presentó un segundo plan, que tras breve discusión fue aprobado el 16 de marzo y publicado con el título de “Reglamento de Provincias” en el Diario de las Cortes el 28 de marzo del mismo año. Ninguna de las comisiones que elaboraron los proyectos anteriores pensaba extender el ámbito de éstos fuera de la península.²⁷

Siete días antes de la publicación del Reglamento de Provincias en el Diario, el diputado de las Provincias Internas de Oriente, Miguel Ramos Arizpe, se incorporó a las Cortes e inmediatamente empezó a formular una política enderezada a la obtención de nuevos derechos políticos para su tierra natal. El 23 de octubre de 1811 propuso el establecimiento en Saltillo de una Junta Superior Gubernativa compuesta de siete miembros: dos vecinos de Coahuila, dos de Nuevo León; dos de Nueva Santander y uno de Texas. “Al propio tiempo pedía que en las capitales de cada una de las cuatro provincias, se establecieran juntas subalternas, integrándose por un número de vecinos que oscilaría entre tres y cinco.” Ramos Arizpe redactó una memoria dirigida a las Cortes, en las que describía las condiciones geográficas, históricas, económicas, políticas y judiciales de las provincias internas de Oriente, también exponía los métodos encaminados a remediar los males que padecían e insistía también en el establecimiento de una Junta Superior Ejecutiva de las cuatro provincias internas de Oriente, “... en cada provincia habría una diputación provincial encargada de su administración.”

²⁵ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes...*, Op. Cit., pp. 98 y 99

²⁶ Burgoa, Ignacio. *Evolución de la Idea Federalismo*, en *México 50 Años de Revolución*, México, 1961, t III, La Política, p. 154

²⁷ Nettie Lee Benson. *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, México, 1955, pp. 11 y 12

Los diputados americanos concentraron sus esfuerzos en aquella parte de la Constitución y trataron, durante los debates, de conseguir aumentar el número de diputados y de ampliar los poderes de las diputaciones, al tiempo que se limitaría la autoridad de los funcionarios nombrados por el rey —jefe político e intendente—, privándoles de voz y voto en la diputación provincial.²⁸ Burgoa llega a afirmar que el reconocimiento de las diputaciones provinciales en la Constitución de Cádiz obedeció en buena parte a los esfuerzos de los diputados de la Nueva España y principalmente a Miguel Ramos Arizpe.²⁹

Los diputados españoles trataron de limitar el establecimiento de las diputaciones provinciales en América, proponiendo que se establecieran diputaciones únicamente en aquellas provincias americanas nombradas en el artículo 11 del proyecto de Constitución, el cual nombraba individualmente a cada provincia peninsular, pero atribuía a las americanas un radio más dilatado, distribuyéndolas en seis regiones: Nueva España, Nueva Galicia; Yucatán, Provincias Internas de Oriente, Provincias Internas de Occidente y Guatemala, concediéndose a cada una de ellas diputación provincial; sin embargo, los diputados americanos, no conformes con tan reducido número trataron de aumentarlo. La Constitución declaró a cada diputación políticamente independiente de las demás; cada provincia “debía ser gobernada por un jefe político, un intendente y la diputación provincial, subordinándose directamente al gobierno central de Madrid por medio del jefe político y los ministros de gobierno”.³⁰

Dice Nettie Lee Benson: en el nuevo sistema de gobierno que implantaba la Constitución de 1812, no había virrey. El jefe político era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad y sería directamente responsable ante las Cortes de España. El jefe político en la ciudad de México, que de hecho reemplazó al virrey, carecía de jurisdicción sobre los jefes políticos de Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey o Durango. Cada provincia gozaba de una independencia completa con respecto a las demás. De esta manera, según Benson: el origen del federalismo en México se puede remontar a la forma de gobierno establecida por la constitución de 1812 para España y sus colonias. Ramos Arizpe además de ser considerado padre del federalismo, puede también atribuírsele la paternidad de la diputación provincial.³¹

²⁸ Idem..., pp. 13 - 15

²⁹ Burgoa, Ignacio. Evolución ..., Op. Cit., p. 155

³⁰ N. L. Benson. Ob. Cit., pp. 16 - 17

³¹ Idem. Op. Cit., pp. 20 y 21

A través de este sistema las provincias gozaron de cierta autonomía gubernativa que más tarde defendieron con firmeza frente al absolutismo centralista hasta propugnar el sistema federal de gobierno en los primeros años del México Independiente. Es importante el periodo entre septiembre de 1821, en que se proclama la independencia, y enero de 1824, en que se señala con anticipación a la expedición de la Constitución del mismo año, la adopción del sistema federal, ya que durante ese tiempo las diputaciones provinciales, que se empezaban a reinstalar desde 1820, en que se había restaurado la vigencia de la Constitución de Cádiz, lucharon para que el gobierno nacional de tendencia centralista reconociera su existencia y autonomía, propugnando porque, ante la separación de España. Se adoptase el régimen federal. La tendencia centralista del gobierno nacional, motivó que algunas de las provincias trataran de convertir sus diputaciones en legislaturas y ellas mismas en Estados libres y soberanos. Cuando se proclamó la independencia, varias provincias hicieron lo mismo, previa declaración de su propia emancipación.³²

La primera diputación provincial dentro de los actuales límites de México fue la de Mérida, en Yucatán, con jurisdicción sobre la península y la provincia de Tabasco. La junta Preparatoria Electoral fue inaugurada en Mérida el 29 de octubre de 1812. En 1813 se estableció la diputación provincial de la Nueva Galicia. La tercera diputación fue establecida en las Provincias Internas de Oriente con capital en Monterrey. La última diputación provincial fue establecida en la Nueva España entre 1813 y 1814.³³

Para las elecciones se estableció un método indirecto en tres grados: los ciudadanos de las parroquias que, juntándose con los otros electores parroquiales, debían elegir electores de partidos; éstos, a su vez, debían reunirse en la capital de la provincia para nombrar los diputados a Cortes y a la diputación provincial.³⁴

La diputación provincial de la Nueva España quedó constituida oficialmente el 13 de julio de 1814, pero tal vez no siguió funcionando porque el 11 de agosto siguiente se recibió en México el Real Decreto que derogaba la Constitución de 1812 y todas las actas de las Cortes desde 1810, publicándose en el Diario de México el 5 de octubre de 1814. Desde aquellos años Chiapas, que era una provincia de la Audiencia de Guatemala, y que se había erigido en intendencia en 1790, reclamó una diputación provincial para sí misma. En esta época eran

³² Burgoa, Iganacio. Evolución ... Op. Cit., pp. 156 y 159

³³ N. L. Benson. Op. Cit., pp.25 - 30

³⁴ Idem. , p. 32

reconocidas como provincias: en el Reino de Nueva Galicia a Guadalajara y Zacatecas; en las Provincias Internas de Oriente a Nueva Santander, Nuevo León, Coahuila y Texas; en las Provincias Internas de Occidente a Sonora, Sinaloa Durango, Chihuahua, Nuevo México y las Californias; en San Luis Potosí, a la provincia con este mismo nombre y a Guanajuato; en Guatemala; principalmente Chiapas y Guatemala; en la Nueva España, a Oaxaca; Puebla, México, Michoacán, Veracruz, Tlaxcala y Querétaro; en Yucatán, a Yucatán, Campeche y Tabasco.³⁵

El capítulo II del título VIII de la Constitución de Cádiz se refiere a las milicias nacionales, en su artículo 362 señala que “habrá en cada provincia cuerpos de milicias nacionales, compuestas de habitantes de cada una de ellas, con proporción a su población y circunstancias”. Estas milicias fueron, ya dentro del periodo del México independiente, un factor que fortaleció las aspiraciones autonomistas de las provincias, más tarde Estados, si bien el artículo 364 consignaba que el servicio de estas milicias no sería continuo sino limitado a cuando las circunstancias lo requirieran: El artículo 365 indicaba que el rey podría disponer de esta fuerza dentro del territorio de la provincia respectiva, y fuera de él, sólo con consentimiento de las Cortes.³⁶

En el año de 1814 se expidió el principal documento de carácter constitucional de los realizados por los insurgentes: el Decreto Constitucional de Apatzingán, de 22 de octubre del año citado. Esta constitución, si bien de vigencia parcial y corta, fue importante por ser la primera en México. Se refería a las provincias en sus artículos 42 y 43 que decían:

Artículo 42 Mientras se haga una demarcación exacta de esta América mexicana y de cada una de las provincias que la componen, se reputarán bajo este nombre y dentro de los mismos términos que hasta hoy se han reconocido las siguientes: México, Puebla; Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tépam, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo reino de León. Aquí se omiten las provincias de Texas, Nueva Santander, Nuevo México y las Californias, pero se menciona una nueva, la de Tépam que según, O’Gorman, se trataba de una provincia de filiación insurgente, que los revolucionarios erigieron como un trofeo para sus hazañas y que más tarde sería el actual Estado de Guerrero; su origen está en una disposición expedida por Morelos antes de 1814, tal vez desde 1811.³⁷

³⁵ Idem., pp. 38 - 43

³⁶ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes ...*, Op. Cit., p. 102

³⁷ O’Gorman. Op. Cit., pp. 7 y 8

Artículo 43 decía: "estas provincias no podrán separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte." Artículo 48 indicaba que el supremo congreso estaría compuesto por diputados elegidos por cada provincia, e iguales en autoridad.³⁸

La rebelión de Rafael del Riego y Antonio Quiroga obligó a Fernando VII a restaurar la constitución de 1812 el 7 de marzo de 1820, y así, Yucatán fue la primera provincia americana en reinstalar su diputación provincial, en tanto que la de la Nueva España fue reinstalada hasta el 20 de julio siguiente. Se eligieron más tarde nuevas diputaciones: el 28 de agosto en la Nueva Galicia, el mismo mes en Yucatán, el 18 de septiembre en la Nueva España, el mismo día en San Luis Potosí, el 3 de octubre en las Provincias Internas de Oriente, el 7 de noviembre en las Provincias Internas de Occidente.³⁹ En ese mismo año fue reinstalada la diputación provincial de Guatemala.

Los diputados americanos abogaron en las Cortes porque se concedieran más diputaciones provinciales en la América Septentrional, durante 1820-1821, consiguiéndose la expedición de un decreto el 8 de mayo de 1821, que mandaba "la creación de diputaciones provinciales en todas las dependencias Ultramarinas en que tales cuerpos no hubieren sido ya establecidos" Al llegar O'Donjú, nombrado jefe político superior y capital general, a la Nueva España, el 30 de julio de 1821, trayendo el decreto citado, encontró la situación del hecho consumado de la independencia de México y buscando conservar todo lo posible a favor de España firmó los tratados de Córdoba. Todo esto retardó en algunos lugares el establecimiento de un mayor número de diputaciones provinciales y en otros los aceleró. Michoacán se encontró en el primer caso, Puebla y Chiapas en el segundo, aunque en esta última provincia, antes de la aplicación del decreto de 8 de mayo, el Ayuntamiento de Comitán declaró, el 28 de agosto, su independencia y el 3 de septiembre siguiente se declaró independiente no sólo de España sino también de Guatemala; se eligieron diputados a la misma diputación provincial y ésta empezó a tomar medidas para asegurar su completa independencia de Guatemala y su anexión a México, declarándose ésta oficialmente por decreto de 16 de enero de 1822. *

La emancipación de las capitanías generales de Yucatán y Guatemala proclamaron su independencia como consecuencia de la caída del gobierno español en la Nueva España. Yucatán declaró su independencia en el Acta de la

³⁸ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes ...*, Op. Cit., pp. 36 y 37

³⁹ N. L. Benson. *Op. Cit.*, pp. 44 - 47

⁴⁰ *Idem.*, *Op. Cit.*, pp. 48 - 62

Junta de Mérida de 15 de septiembre de 1821, y en la misma manifestó su unión a México. No sucedió lo mismo con Guatemala, la cual pronunció su independencia el mismo día, y al mismo tiempo.

Otras provincias de la antigua capitanía de Guatemala, siguieron a Chiapas, buscando la agregación a México, pero al sentirse amenazadas por Guatemala pidieron protección a México, quien lo otorgó por su Junta Provisional Gubernativa (sesión de 12 de noviembre), enviándose una fuerza armada, llamada “protectora” que puso fin a la guerra civil que ya andaba encendida entre varias de aquellas provincias.⁴¹

Desde el 19 de octubre de 1821 Iturbide había excitado a la junta de Guatemala, llamada Junta Provisional Consultiva, a formar parte del imperio bajo el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba. La junta acordó, el 28 de noviembre, consultar en consejo abierto a los pueblos y tras recoger la votación se decidió la agregación a México, declarándose en el Acta de 5 de enero de 1822. A raíz del movimiento contra Iturbide iniciado por Santa Anna y secundado por los antiguos insurgentes Victoria y Guerrero, el capitán general de la provincia, Vicente Filisola, presentó el 29 de marzo de 1823 ante la diputación provincial de Guatemala un decreto de convocatoria para la reunión de un congreso conforme al Plan de 15 de septiembre de 1821, aprobándolo el congreso mexicano, que declaró más tarde que las provincias de Guatemala eran libres para pronunciarse en el sentido que les conviniera. El 7 de abril se desconoció la coronación de Iturbide y se le expulsó del país; la 8 una junta celebrada en Chiapas convocó a sus partidos, que reunidos en una junta el 4 de junio siguiente, se erigieron en Junta Suprema Provisional, que subsistiría en tanto se declarara la adhesión a México o a Guatemala. El 26 de mayo de 1824, el congreso mexicano aprobó tales medidas y dejó a Chiapas en absoluta libertad para decidir.⁴²

En la décima primera base para la elección de nuevo congreso constituyente, el 17 de junio de 1823, se enumeraba como parte de México a las provincias de Guatemala que eran: “Chiapas, Chimaltenango, Chiquimula, Comoyahua, Costa Rica, Escuintla, Goatemala, León de Nicaragua, Quesaltenango, San Miguel, San Salvador, Sololá, Sonsonate, Suchitepec, Tegucigalpa, Totonicapán, Verapaz y Zacatepeques...”⁴³ Sin embargo, Guatemala instaló su congreso el 24 de junio siguiente, declarando el 1 de julio de 1823 su absoluta independencia, tanto de España como de México y de cualquier otra potencia, debiendo denominarse en lo

⁴¹ O’Gorman. Op. Cit., pp. 13 y 17

⁴² Idem., pp. 17 - 20

⁴³ Dublin, Manuel y Lozano, José María. Legislación Mexicana, México, 1876, t I, p. 651

sucesivo “Provincias Unidas de Centroamérica”, reconociéndolo así formalmente el congreso mexicano el 20 de agosto de 1824, aunque de hecho lo había aceptado ya al permitir que se retirasen del congreso desde el 27 de octubre de 1823 los diputados de Centroamérica.⁴⁴

Mientras tanto, por el tiempo en que la ciudad de México se había prestado juramento al gobierno provisional del México independiente, ya funcionaban ocho diputaciones provinciales –San Luis Potosí, Guadalajara, México, Yucatán, las Provincias internas de Oriente, las Provincias Internas de occidente y Chiapas- y seis intendencias: Veracruz, Guanajuato, Michoacán, Zacatecas, Oaxaca y Arizpe. “Tenían, por el decreto de 8 de mayo, el derecho reconocido a establecer diputación, que harían un total de catorce. No tardaron mucho en hacerlo.” Este número se elevó a quince al nombrar Tlaxcala su cuerpo, con base en que desde 1812 se le daba trato de provincia y tenía un diputado, que integraba la diputación de la Nueva España. Más tarde Nueva Santander eligió diputados sin pedir siquiera autorización para ello, comunicándolo oficialmente al gobierno central y solicitando al congreso su aprobación, misma que se concedió en Ley de 21 de julio de 1822, declarándose legalmente establecida como décima sexta diputación provincial el 26 de agosto siguiente. Querétaro, en la misma situación que Tlaxcala, no fue sin embargo reconocida por la Junta Provisional Gubernativa por lo que, al iniciar sus sesiones el congreso constituyente que fue convocado por aquella de acuerdo con el Plan de Iguala, renovó sus demandas de diputación provincial. El 12 de marzo de 1822 al ser enviado su representante ante la diputación provincial de México a Guadalajara, Querétaro alegó falta de representación ante este cuerpo, logrando más tarde resolución favorable, por lo que, en noviembre de 1822 “17 diputaciones provinciales habían sido autorizadas en México, y 18 estaban ya establecidas “. La única que no se había reconocido era la de Nuevo México, cuya diputación parece haber funcionado durante 1822-1823 sin que se le haya, sin embargo, reconocido pero tampoco molestado. Antes de terminar 1822 el congreso recibió peticiones para el establecimiento de diputaciones provinciales en las provincias siguientes: Tabasco, Sinaloa, Sonora, Durango, Chihuahua, Nuevo México, Nuevo León, Coahuila, y Texas.⁴⁵

El congreso constituyente que se había instalado el 24 de febrero de 1822 con 102 diputados, tenía en su seno a varios grupos de tendencias diversas. Tras conocer el rechazo de las Cortes españolas a los Tratados de Córdoba los borbonistas se aliaron a los republicanos que empezaron a pedir al congreso el establecimiento de una república.

⁴⁴ O’Gorman. Op. Cit., p. 29

⁴⁵ N. L. Benson. Op. Cit., pp. 62 - 70

El congreso propuso reglamentar la regencia prohibiendo a sus miembros tener mando de armas buscando restar fuerza a Iturbide; éste contestó el ataque con un pronunciamiento de la guarnición de la capital que le proclamó emperador. El congreso, reunido en condiciones muy difíciles, sancionó el movimiento de un modo ilegal, sin embargo, la situación financiera era muy difícil y las noticias sobre conspiraciones borbónicas y republicanas se repetían hasta que Iturbide, violando el fuero constitucional de los diputados apresó a varios de ellos sin prueba alguna en su contra; además había promovido una reforma que tendía a reducir aproximadamente a la mitad el número de los diputados; envió también una iniciativa para la creación de tribunales especiales que juzgasen por conspiración, robo y homicidio simultáneamente, lo cual fue rechazado por el congreso; se detuvo a varios diputados y se expulsó al resto del lugar de sesiones declarándose disuelto al Congreso Constituyente y nombrándose una Junta Instituyente el 31 de octubre de 1822 para atender lo más necesario y convocar sobre nuevas bases electorales un nuevo congreso constituyente. La Junta Instituyente nombrada por Iturbide expidió el Reglamento Provisional Político del imperio Mexicano, que derogó la Constitución de Cádiz.

Ante el temor de un levantamiento de Antonio López de Santa Anna, Iturbide le removió de Veracruz; sin embargo, éste sublevó a la guarnición del puerto y proclamó el plan a favor de la república, desconociendo a Iturbide el 6 de Diciembre de 1822, Iturbide envió al general Echevárri, a combatir a Santa Anna, pero ante la imposibilidad de ocupar la plaza y creyendo perdido a Iturbide, celebró con Santa Anna el pacto llamado Plan de Casa Mata, "que reconocía en apariencia la autoridad del emperador y exigía la pronta reunión de nuevas Cortes, bajo la salvaguardia del ejército libertador. Guerrero y Victoria por su parte, se habían levantado en el sur; Armijo fuè enviado a combatirles y lo que hizo fue unirles en vista de que el ejército en todo el país se adhería al nuevo plan. Iturbide entonces reunió al disuelto congreso y envió más tarde a la asamblea su abdicación, la cual no fue admitida por el congreso, declarando la ilegitimidad del imperio y por lo tanto su nulidad. El Plan de Casa Mata dio la oportunidad para que se desarrollara el germen federalista.

El congreso constituyente restablecido declaró caduco el Plan de Iguala en lo que se refería a los príncipes borbones, resultando de aquí dos partidos legalmente nulificados: el iturbidista y el borbónico, " y un hecho incontrovertible la república". Así, las tendencias ahora serían para determinar la clase de la república que se adoptaría y de este modo, los borbónicos, el alto clero, los altos jefes del ejército y los ricos propietarios se unieron en un grupo que empezó a llamarse

centralista; de otra parte, el partido reformista cuya característica fue su incompatibilidad con los españoles y con los grupos privilegiados del centro, fueron federalistas.

La lucha en torno a la organización de una república central o federal tuvo dos grandes manifestaciones; primero la actitud de las provincias, que se declararon firmes partidarias del sistema federal y que fueron las que en definitiva decidieron el problema; y la pugna intelectual y parlamentaria, que se desenvuelve en estudios, proyectos, folletos y discursos, y que concluye inclinándose por la voluntad a las provincias.

En fin, si bien debe reconocerse que los federalistas mexicanos tuvieron presente la Constitución de los Estados Unidos de América fue porque su estructura federal ofrecía en principio una solución a la situación real por la que el país atravesaba, pero los orígenes fueron diferentes y ya la aplicación del Federalismo en México fue distinta también; hubo cierta influencia de la Constitución de los Estados Unidos de América en nuestro federalismo, pero nunca al grado de afirmar que nuestra solución federal sea una simple imitación extra lógica de la Norteamericana.

1.2.4 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824

Las provincias se aprestaron (aparejar o preparar) a darse sus propios órganos de gobierno y a reclamar su libertad y soberanía, debiéndose destacar los casos de Yucatán, Guadalajara, Oaxaca, Querétaro y Zacatecas; además de la incitación al federalismo por parte de Texas, Coahuila, Nuevo León, Nueva Santander, Veracruz, México y Tabasco; además, hicieron notar el inconveniente de que el Congreso se integrara con una sola Cámara, ya que las provincias con mayor población dominarían sobre las menos pobladas, reclamando por tanto como consustancial del sistema Federal el bicameralismo.

Ante la situación que imponía la virtual desunión de las provincias el Congreso Constituyente, el 12 de junio de 1823, emitió el “Voto del Congreso”, que establece: “El soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de la república federada y

que no lo ha declarado en virtud de haberse decretado en forma convocatoria para un nuevo Congreso que constituya a la nación.”⁴⁶

Se instaló el segundo Congreso, que tenía la misión principal de establecer la forma de gobierno y procedió nombrando una comisión de Constitución cuya presidencia ocupó Miguel Ramos Arizpe. El 20 de noviembre de 1823 el “Proyecto de Acta Constitutiva de la Nación Mexicana,” fue leído por primera vez, con la recomendación de que se incluyese a la provincia de Chiapas, constaba de un discurso preliminar y de un cuerpo de 40 artículos en los que se entretejían principios Jurídicos provenientes por la ilustración francesa, del liberalismo gaditano y, por primer vez, aparecieron principios provenientes del Constitucionalismo norteamericano, como fueron los principios y preceptos jurídicos para integrar la Federación.⁴⁷

Deben destacarse los artículos 5° y 6°, que fueron la forma de resolver la cuestión del sistema federal, textualmente decían: “Artículo 5°. La nación adopto para su gobierno la forma republicana, representativa, popular y federal.” “Artículo 6°. Sus partes integrantes son Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la Constitución General.”

Surge formalmente el pacto federal como figura jurídica política que permitía transigir en la pugna de las provincias por su autonomía, es decir, por su descentralización, sin perder por ello el propósito de unidad de una nación que estaba apenas por emerger.

En enero de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la federación Mexicana para darle cumplimiento se procedió a instalar los congresos locales en las provincias que aún no los tenían. Desaparecerían por tanto las diputaciones provinciales, base del movimiento de las provincias e instrumento primigenio del sistema federal mexicano. Afirma el constitucionalista Felipe Tena Ramírez: fue el Acta Constitutiva documento que consignó la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano, y en ella aparecieron por primera vez, los de hecho y derecho, los Estados”.⁴⁸

⁴⁶ Gamas Torruco, José. El Federalismo Mexicano, Edit. Melo, México, 1975, p. 46

⁴⁷ Cfr. José Barragán. Introducción al Federalismo, La Formación de los Poderes, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1978, p. 181

⁴⁸ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 21ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1985, p. 110

El 4 de octubre de 1824 se expide la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos definiendo, como lo había determinado el Acta Constitutiva, que “la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república, representativa, popular y federal “ (Art.4) y define que los estados y territorios son las partes de la federación. El que los estados de la unión fueran soberanos no quedo inscrito en la Constitución de 1824, como en el Acta Constitutiva. La ausencia del concepto de soberanía radicada en los estados, no modificó el esquema de sistema federal que entonces se adoptaba.

El documento firmado por 99 diputados, que consta de siete títulos subdivididos en secciones, y de 171 artículos, “divide a México en 19 estados y cinco territorios. Facultó a cada estado para elegir gobernador y asambleas legislativas propias, como sé hacia en Estados Unidos y según lo tenia previsto la Constitución de Cádiz”.⁴⁹ La división de poderes se hacía de acuerdo con la doctrina clásica de Montesquieu: poder ejecutivo, legislativo y judicial. El ejecutivo se depositaba en una sola persona, en este caso a cargo del Presidente de la República Guadalupe Victoria, al tiempo que se instituía el cargo de vicepresidente; el poder legislativo, estaba compuesto por dos cámaras –la de diputados y senadores-; y el judicial, que se atribuía a la Suprema Corte de Justicia. La ciudad de México fue declarada sede de los poderes de la nación y denominada Distrito Federal. El periodo presidencial se estipulaba a partir de abril de 1825 y debía concluir el 31 de marzo de 1829, debía durar cuatro años. Sin embargo, la ocasión obligaba a adelantar la asunción del poder por parte de los elegidos, quienes asumieron sus responsabilidades el 10 de octubre de 1824.

Una vez establecido el gobierno de la república federal, independiente soberana, los tres primeros países en enviar representaciones diplomáticas fueron Colombia, Chile y Perú; el cuarto sería Estados Unidos. La comunidad Americana reconocía la legitimidad del gobierno mexicano, el que ya formaba parte de la confederación regional, tras la firma de los tratados de unión liga y confederación “signados por los Estados Unidos Mexicanos el 3 de diciembre de 1823 previó el Congreso Anfictiónico de Panamá convocado por Bolívar, a la sazón del presidente de la Gran Colombia.

El cotejo de ambos textos con la propia realidad revela una importante diferencia desde el punto de vista de su vigencia: la Constitución de 1824 transaba hábilmente con las fuerzas viejas; las siete Leyes eran intransigentes y negadoras de las fuerzas nuevas. De esta diferencia provino el que la Constitución de 1824 se

⁴⁹ El Colegio de México, Editorial Historia Mínima de México, México, 1974, p. 96

podiera gobernar dentro de la elástica acción y reacción liberal. En cambio las Siete Leyes auspiciaron la zozobra y durante su vigencia formal convirtieron en guerra, en lucha civil permanente la que sólo en potencia existía y se exteriorizaba en brotes intermitentes”.⁵⁰

Gracias al sistema federal ninguna persona, ninguna fracción, había podido hacerse dueña de la República. El equilibrio de fuerzas entre el celo de las provincias por su independencia y el influjo de la capital había impedido la disgregación del cuerpo social; y estas ventajas eran producto del sistema federal adoptado. Sin embargo, el centralismo había sentado sus reales y tenía escenario ideal para su actuación.⁵¹

Los años de vigencia de la Ley Fundamental de 1836 fueron turbulentos, llenos de rebeliones e insurrecciones, de las cuales una de las más importantes fue la que dirigió Valentín Gómez Farias, en 1840, con miras a restablecer el sistema federal.

1.2.5 BASES ORGANICAS DE 1843 Y SUS SECUELAS

Santa Anna. Ante un federalismo amenazante, disuelve el Congreso e incita a una junta de Notables para la discusión del proyecto de Constitución, que bajo él título de “Bases de Organización Política de la República Mexicana”, conocida con el nombre de “bases Orgánicas”, el propio Santa Anna sanciona y publica en 1843. Con su expedición el centralismo se acentúa y, aunque subsiste el senado como parte integrante del congreso, su función de hecho se resume a ser un apéndice del poder ejecutivo. Se renueva el ciclo de agravamiento centralista vivido antes con las reformas Borbónicas.

Las asambleas departamentales ven ampliadas sus funciones en materia municipal, facultándose para aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de sus gastos.

⁵⁰ Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano, t II, 2ª. Reimpresión, FCE, México, 1982, op. Cit., p. 235

⁵¹ Idem, p. 14

Las “Bases Orgánicas” eliminaron al Supremo Poder Conservador y permitieron a Santa Anna llevar al extremo el despotismo constitucional con las clases militares a la cabeza. Se pretendía dar nueva vida al centralismo, pero sólo se consiguió dividir al país en los momentos en que la invasión norteamericana obligaba a la unidad, desprestigiándose esta forma de organización.

El saldo que dejó el México centralista fue trágico: caos en lo interno, desprestigio en lo externo y la pérdida de más de la mitad del territorio nacional. El Acta de Reformas de 1847, pese al sentido más liberal que imprimió a la Constitución restablecida en 1824 y al juicio de amparo que por primera vez se introdujo en este documento constitucional, no podría contener ya el desorden y el caos que la anarquía centralista había traído aparejados.

En abril de 1853 se expidieron las “Bases para la Administración de la Republica”, declarando en receso a las legislaturas y confiriendo, sin mayores limitaciones, el poder a Santa Anna. Sobrevendría entonces la guerra de reforma, el segundo episodio imperial mexicano, el triunfo liberal, la constitución de 1857 y la restauración de la Republica.

1.2.6 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857

El primero de marzo de 1854 se expide el Plan de Ayutla, desconociendo al gobierno y al sistema imperante. En él se precisan, además de otros pronunciamientos, la decisión de conquistar la libertad y, una vez lograda, convocar a los representantes de los estados para elegir un presidente interino. A este se le investía con amplias facultades para la atención de la administración pública. Los estados que secundasen el Plan habrían de elaborar “estatutos provisionales”, pero siempre basados en la unidad indivisible e independiente de la federación.⁵²

Jesús Reyes Heróles afirma que el Plan, si bien es republicano, no es expresamente federalista, ya que aunque el documento inicial habla de estados, de lo que se infiere el federalismo, en el plan reformado de Acapulco se cambió esta mención por la de “departamentos”.⁵³

⁵² Cfr. Luis de la Hidalga. *El Equilibrio del poder en México*, 3ª. Edición, UNAM, 1986. pp. 89 - 90

⁵³ Cfr. Jesús Reyes Heróles. *El Liberalismo ...*, tomo III, op. Cit., p. 395

La Constitución de 1857 resultó el código liberal por excelencia. En ella se plasmo el pensamiento político-económico fundamental del siglo XIX y se consignaron los principios básicos del individualismo. El federalismo, que constituyo una conquista liberal desde 1824, es implantado definitivamente en la constitución de 1857. Jorge Carpizo, afirma que en ella “ se infiltró el espíritu federalista y diseño un sistema federal, inspirado en el norteamericano, pero con notas distintas y peculiaridades que con los años se han acentuado y perfilado hasta constituir un régimen de características surgidas de la realidad y necesidades del pueblo mexicano”.⁵⁴

Si bien la Constitución de 1857 seria el pilar en el que se sustentaría el sistema federal, este se encontraba trunco, puesto que el constituyente suprimió al Senado y deposito al Poder Legislativo Federal en una sola asamblea a la que denomino Congreso de la Unión.

El repudio a que se repitiera la anterior situación de privilegios, fue sin duda un motivo para eliminar al Senado, pero sea como fuere influyo la presencia de los conservadores. Como lo afirma don Manuel Herrera y Lasso, los constituyentes de 56 proscibieron (desterrar o prohibir) el Senado por haber sido “almácigo de obispos y generales... se suprimió lisa y llanamente la institución adecuada y se le substituyo por una designación parlamentaria de tipo francés, que esta en abierta pugna con nuestro régimen de elección popular directa y de división y equilibrios de poderes “coextensos” “.⁵⁵

La determinación sobre la integración del Poder Legislativo en una o dos cámaras fue uno de los puntos que con más econo se debatió en las sesiones de ese Congreso. La propuesta de un sistema unicameral tuvo como elemento esencial la intrascendente, cuándo no perjudicial, actuación y elitista conformación del Senado en un régimen centralista.

Existen otros motivos por los cuales se buscaba suprimir al Senado, entre ellos la urgencia de resolver de manera inmediata los graves problemas que afrontaba la Nación. Prescindiéndose del Senado, se evitaba que el proceso lento de bicameralismo malograra el propósito de realizar una reforma profunda. Una sola cámara sin trabas, ni dilatados procedimientos, realizaría las reformas necesarias para acabar con los resabios (malas costumbres que quedan) del centralismo. La aseveración anterior se confirma plenamente en el texto de la carta que dirigió el presidente Juárez a los gobernadores solicitándoles su apoyo para la aprobación de

⁵⁴ Carpizo, Jorge. Estudios ...,op. Cit., p. 92

⁵⁵ Manuel Herrera y Lasso. Estudios Constitucionales. Ediciones Jus, México, 1983, p. 59

la reinstalación del Senado algunos años después, expresando que “conveniente fue y hasta indispensable la creación de una sola cámara cuando era preciso legislar de una manera casi revolucionaria para llevar a cabo las leyes salvadoras de la reforma”.⁵⁶

El municipio no fue considerado por el Constituyente del 56, en virtud de que, como expresa José Francisco Ruiz Massieu, quien cita a Francisco Zarco, “los redactores del estatuto se dejaron influir por las bases orgánicas; atribuyeron al gobernador, tomando como expresión sacramental la redacción de la última constitución centralista, las facultades de establecer corporaciones municipales y expedir sus ordenanzas, así como aprobar los planes de arbitrios y presupuestos de egresos de los municipios”.⁵⁷

Al congreso de 1857 le tocó ser el partaguas entre el Estado centralista y conservador y el Estado Federal Liberal. Don Daniel Cosío Villegas con razón expresó que “la historia mexicana tiene páginas negras, vergonzosas, que daríamos muchos por poder borrar; tiene páginas heroicas, que quisiéramos ver impresas en letra mayor; pero nuestra historia tiene una sola página, una página única, en que México da la impresión de un país maduro, plenamente enclavado en la democracia y en el liberalismo de la Europa occidental moderna. Y esa página es el congreso Constituyente de 1856”.⁵⁸

1.2.7 60 AÑOS DE CONSTITUCIONALISMO LIBERAL

A juicio de José Gamas Torruco los 60 años de vigencia de la Constitución de 1857 pueden dividirse en tres etapas bien diferenciadas: “La primera abarca la guerra de Reforma, intervención extranjera y el imperio de Maximiliano; la segunda se identifica con la restauración de la República, o sea los gobiernos constitucionales de Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada y la última comprende el porfiriato. En cada una de ellas la situación de la constitución y del

⁵⁶ Senado de la República. La Restauración del Senado, 1867-1875, LII legislatura, México, 1985, p. 33

⁵⁷ Ruiz Massieu, José Fco.. Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios, Edit. Porrúa, México, 1986, pp. 36 y 37

⁵⁸ Cosío Villegas, Daniel. La Constitución de 1857 y sus Críticos, 2a. Edición, SEP-Setentas No. 98, SEP, México, 1973, pp. 166 y 167

sistema federal fue distinta.”⁵⁹. La primera de las etapas fue verdaderamente azarosa, lo que impidió el desarrollo del sistema federal.

A partir de 1867 tiene inicio la segunda etapa, identificada con la entrada de Juárez a la ciudad de México. La Constitución y las Leyes de Reforma adquieren entonces pleno vigor. Se fortalece el Poder Ejecutivo ante el Legislativo Federal, se restablece el Senado y se inicia un proceso centralizador de competencias constitucionales a favor de la federación.

La reforma constitucional, de la cual se reinstala el Senado como parte del Poder Legislativo, fue aprobada casi siete años después de haber sido propuesta, razón por la que Juárez no vio concluida su obra restauradora. Al restablecer el Senado, contrapeso necesario de la Cámara de Diputados, se integra plenamente otro pilar de nuestro sistema federal y se reafirma la República.

“Cuando el Presidente Lerdo decidió su reelección, Porfirio Díaz proclamó... el Plan de Tuxtepec, iniciando con él la revuelta que lo llevó al poder. Se inicia así la tercera etapa de la vigencia de la Constitución de 1857”⁶⁰. Durante el porfiriato, el Ejecutivo se fortaleció en detrimento del Legislativo gracias a las reformas constitucionales y a prácticas políticas. El federalismo establecido en la Carta de 57 fue letra muerta.

Durante la dictadura porfirista, el municipio fue relegado al grado extremo, aun cuando en el Plan de Tuxtepec el propio Díaz señalaba, a manera de reclamo, que a los ayuntamientos se les había convertido en simples dependientes del gobierno para hacer elecciones. La “jefatura política”, autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el poder central, fue notablemente apoyada por Díaz, al grado de que su autoridad desplazó a los ayuntamientos hasta convertirlos en simples agencias municipales. Sobre el particular Moisés Ochoa Campos explica: “Lo que en un principio pareció una institución a tono con la época, pasado el tiempo se fue convirtiendo en un instrumento odioso de centralismo político. Las prefecturas no modernizaron, como se esperaba, nuestra administración municipal. Injertadas en un medio de caciquismo tradicional se constituyeron en agencias de despotismo y en trabas para el disfrute de los derechos cívicos.”⁶¹

Respecto de las jefaturas políticas el mismo autor explica que variaron de un estado a otro, de acuerdo con sus constituciones locales, dando lugar a subtipos

⁵⁹ Gamas Torruco, José. *El Federalismo ...*, op. Cit., p. 77

⁶⁰ *Idem*, p. 81

⁶¹ Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*, 4ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1985, p. 259

políticos, prefectos, subprefectos, jefe de policía, directores políticos, prefectos “populares” y visitadores. Sin embargo, tenían rasgos comunes, especialmente el ser una autoridad intermedia entre el gobierno del estado y los ayuntamientos; el estar sujetas a la voluntad de los gobernadores; Y la centralización de la actividad municipal.⁶²

1.2.8 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Ante la usurpación de la Presidencia de la República que realiza Victoriano Huerta, consumado el asesinato del Presidente Madero, el Congreso coahuilense desconoce al gobierno federal. Dicho acto es significativo para el federalismo mexicano en virtud de que la provincia se levantaban para exigir al gobierno central el apego al derecho; la reafirmación del federalismo es clara en la decisión de las provincias que se unen al reclamo carrancista. Si el gobierno federal tiene facultades para exigir respeto a la Carta Magna a los estados es decir, la garantía federal, estos también tienen la facultad de decir al Ejecutivo federal que ha incumplido con la norma fundamental. El federalismo implica un sistema coextenso en el que los órdenes de gobierno gozan de igual jerarquía. Ese derecho arrogado entonces por los estados no existe actualmente.

Victorioso, don Venustiano Carranza en su mensaje al Constituyente de Querétaro expresó: “... Ha sido hasta hoy una promesa vana en el precepto que consagra la federación de los Estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el Poder central el que siempre ha impuesto su voluntad...”⁶³

El sistema federal, más que discutido, fue reafirmando unánimemente por el Constituyente. La conformación bicameral del Congreso, el respeto y fortalecimiento del sistema democrático y la conformación del municipio libre, son los elementos descentralizadores fundamentales de la Constitución de 1917.

⁶² Idem, p. 274

⁶³ Citado por Ignacio Burgoa Orihuela. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1973, p. 438

1.3 EL SISTEMA FEDERAL EN MEXICO

Al respecto, Jorge Carpizo, señala la existencia de cuatro principios que le dan “la naturaleza jurídica del Estado federal en México”, los que resumimos a continuación: primero, existe una partición de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, ya que éstas son libres y soberanas en lo que se refiere a su régimen interior; segundo, entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia e igualdad de decisiones jurídico-políticas fundamentales; tercero, cada entidad federativa se da a sí misma su Constitución; cuarto, existen diversos sistemas para distribuir las competencias entre la federación y las entidades federativas.⁶⁴

1.3.1 LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIA

La característica más esencial del Estado Federal consiste en la distribución de competencias que establece la constitución entre el Gobierno Federal y los Estados.

La distribución de competencias a favor de los estados, son iguales para todos ellos. Esta igualdad permite el equilibrio entre la unión y los estados.

El reparto de competencias, columna vertebral del federalismo, resulta un problema muy complejo. Y lo es, por el hecho de que se van a operar facultades para la unión federal y para los Estados particulares, en un mismo espacio político en el que coexistan los ordenamientos locales y un ordenamiento federal: El territorio nacional. Para que esta competencia tenga éxito es necesario que el constituyente racionalice las facultades que va a distribuir, en atención al desarrollo histórico, político, cultural y social de la comunidad nacional.⁶⁵

⁶⁴ Carpizo, Jorge. Estudios ..., op. Cit., pp. 95-99

⁶⁵ Faya Viseca, Jacinto. El Federalismo ..., op. Cit., p. 69 - 70

La distribución de la competencia no la fija la constitución para siempre, sino que esta distribución se va alterando a través de modificaciones a la constitución, o de nuevas interpretaciones al texto constitucional.

Racionalizar la distribución de competencias permite la coexistencia en un mismo territorio de un Poder Ejecutivo Federal, un Poder Legislativo Federal, un Poder Judicial Federal, un Poder Ejecutivo Estatal, un Poder Legislativo Estatal y un Poder Judicial Estatal, que son regidos por la Constitución Federal y las Constituciones de los Estados, las cuales constituyen los ordenamientos fundamentales de todos los actos de autoridad federal y local: actos de gobierno, reglamentos, leyes, resoluciones administrativas y sentencias. Es indispensable contar con un criterio ordenador esencial para la actuación del Gobierno Federal y los Estados el cual esta señalado en forma exclusiva por la Constitución Federal. Según Mouskheli existen tres métodos distintos que determinan la división de los poderes estatales entre la federación y los Estados Miembros: 1.- enumerar detalladamente las atribuciones de cada uno; los otros dos se basan en una enumeración parcial; el primero de estos enumera las atribuciones del poder central, dejando las no mencionadas en el ámbito competencial de las entidades y el segundo en lo inverso, es decir, enumerando las atribuciones de las entidades federativas y dejando las atribuciones no mencionadas al poder central.

México ha adoptado el último método; pero en la realidad el Estado Central ha ido ampliando su competencia, ya por medio de reformas constitucionales o por vías de hecho.

Existen entre ambas competencias las llamadas facultades concurrentes, “aquellas que solo pueden ser objeto de reglamentación local mas que si y en cuanto el Gobierno Central no hace uso de su derecho de legislar”.⁶⁶

En el ámbito interno del Estado Federal se colocan bajo la competencia del poder central, aquellos asuntos que interesan conjuntamente a la nación, en tanto que las materias del orden local que interesan solo al Estado en cuestión, son de la competencia de los estados-miembros. Según Mouskheli el poder central generalmente abarca las materias siguientes: pesas y medidas, moneda y reglamentación de un banco central, correos, telégrafos, legislación sobre milicia nacional, asuntos sobre nacionalidad y extranjería naturalización y asuntos migratorios, legislación del Distrito Federal, admisión de nuevos estados a la unión federal, cuestiones fronterizas, asuntos militares, suspensión de garantías,

⁶⁶ Mouskheli, M. Teoría ..., op. Cit., pp. 331-336

etc.⁶⁷ En el ámbito internacional ejerce todas las atribuciones internacionales: derecho de guerra, el de legación activa y pasiva y la celebración de tratados internacionales.

1.3.2 ARTICULO 117 CONSTITUCIONAL

El artículo 117 constitucional señala de manera específica todas las prohibiciones formuladas a los estados, en la inteligencia de que estas quedan reservadas exclusivamente a la federación:

“Artículo 117. Los estados no pueden, en ningún caso: Celebrar alianza, tratado a coalición con otro estado, ni con las potencias extranjeras;

Derogada.

Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado;

Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;

Prohibir, ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio o salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía,

Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

⁶⁷ Idem, pp. 336 - 340

Los estados y los municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos, y gravar la producción, o el acopio o la venta de tabaco en rama, en forma distinta o en cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo”.

Como se puede observar, el artículo 117 marca la pauta en la distribución de competencias que son propias a la Federación, en la medida en la que le están prohibidas a los Estados, como parte del acuerdo que representa el Pacto Federal.

Los artículos 118, 119, 120 y 121 fijan otra serie de prohibiciones y requisitos a los Estados, entre los que podemos mencionar la declaratoria de guerra a una potencia extranjera, la entrega de criminales “de otro estado o del extranjero” a las respectivas autoridades que los reclamasen; la obligación a los mandatarios estatales de “publicar y hacer cumplir las leyes federales”; hasta los procedimientos para “dar fe y crédito a los actos públicos” de toda índole; y determinar el campo de legalidad de las leyes estatales que no pueden de ninguna manera tener obligatoriedad fuera de su propio territorio, así como las mismas sentencias pronunciadas por los tribunales de un estado, mientras que determina que “los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un estado, con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros”,

1.3.3 ARTICULO 122

CONSTITUCIONAL

El artículo 122, señala la primera y fundamental obligación de la Federación respecto al Estado: la de proteger su integridad física y moral en caso de guerra externa:

“ARTICULO122. Los Poderes de la Unión tienen él deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado, o por su Ejecutivo, sin aquélla no estuviere reunida,”

El artículo mencionado refleja no solamente la protección que la Federación brinda a sus integrantes, sino también el respeto por su soberanía, representada por su propia legislatura.

En relación con la distribución de competencias entre los estados y la Federación, el jurista Daniel Moreno destaca la importancia de los primeros en las reformas constitucionales, quienes a través de sus Legislaturas respectivas, y después de la aprobación del Congreso Nacional, deben alcanzar un mínimo de las dos terceras partes de ellas para la aprobación definitiva del Mandamiento de la Federación. Además afirma: “Existe, por tanto, una delimitación de competencias entre la Federación y los Estados miembros. En esta distribución se han señalado diversas posibilidades. Así, se habla, por una parte, de materias exclusivas, cuya legislación y en algunos casos la ejecución, pertenece exclusivamente a una entidad, sea la Federación o los Estados. Así existen materias que corresponden a la Federación y en otros casos se deja a los estados; hay materias cuya legislación y ejecución corresponde a los estados.”⁶⁸

1.3.4 ARTICULO 124 CONSTITUCIONAL

La importancia que reviste la existencia de este artículo en la Constitución de la Federación, es la de aclarar el ámbito de las competencias entre la Federación y los Estados. El mandamiento, primero del título séptimo sobre “Previsiones Generales”, señala: “Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

De manera sencilla, la estipulación de las funciones y el reparto de las mismas se efectúa de acuerdo con la importancia y jerarquía de las mismas. Así, no queda duda acerca de a quien corresponde en un momento determinado la realización de tal o cual facultad, puesto que en el caso de la Federación mexicana, los estados que suscribieron el Pacto así lo acordaron, y dieron prioridad al super-Estado que surgió para unificar, defender y coordinar las modalidades que habrían de regir para todos, sin excepción alguna. En palabras del tratadista Felipe Tena Ramírez, la situación se expresa de la siguiente manera: “...los estados contratantes

⁶⁸ Moreno, Daniel. Derecho ..., op. Cit., p. 368

transmiten al poder federal determinadas facultades y se reservan las restantes...”⁶⁹
Cabe recordar que la constitución mexicana se ubica en el supuesto de que “el Pacto Federal del Anáhuac” nació de un grupo de estados preexistentes, “que delegaban ciertas facultades al poder central y se reservaban las restantes”.⁷⁰

1.3.5. SUS FACULTADES

El doctor Jorge Carpizo⁷¹ encuentra que la Constitución establece una serie de principios respecto al problema de la competencia en el Estado Federal que se pueden enunciar en la forma siguiente:

Facultades atribuidas a la Federación;
Facultades atribuidas a las entidades federativas;
Facultades prohibidas a la Federación;
Facultades prohibidas a las entidades federativas;
Facultades coincidentes;
Facultades coexistentes;
Facultades de auxilio; y
Facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación.

1.3.5.1 Facultades atribuidas a la Federación

Estas facultades las encontramos expresamente en el artículo 73 constitucional y, a contrario sensu, en los artículos 117 y 118 que establecen las prohibiciones a los estados.

Las primeras XXIX fracciones (incluidas las XXIX-B, C, D, E y F) del artículo 73 constitucional son facultades expresas al Congreso Federal para legislar en materias reservadas a la Federación y la fracción XXX del mismo artículo no autoriza nuevas facultades, sino aquellas que coadyuven a hacer efectivas las contenidas en las fracciones anteriores y todas las demás concedidas por la

⁶⁹ Tena Ramírez, Felipe. Derecho ..., op. Cit., p. 113

⁷⁰ Idem., pp. 113 - 114

⁷¹ Jorge Carpizo, Estudios..., op. Cit., p. 99

Constitución a los poderes federales, las que son denominadas facultades implícitas.

Las facultades implícitas no deben entenderse como nuevas, sino como aplicativas o, en su caso, explicativas de las expresas. Según se desprende del texto constitucional serán los medios para hacer efectivas las facultades concedidas a la Federación, lo cual redundará en beneficio de la Unión, aún más de la nación, al garantizar la preservación y efectividad del régimen federal.

El jurista Tena Ramírez ha desarrollado claramente el concepto de estas facultades: “mientras que las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los Poderes Federales, concreta y determinadamente en alguna materia, las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes Federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas”.⁷⁴ Continúa señalando: “El otorgamiento de una facultad implícita sólo puede justificarse cuando se reúnen los siguientes requisitos: 1.- la existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercerse; 2.- la relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3.- el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita.”⁷²

Aún y cuando en nuestro país este tipo de facultades no se ha generalizado en la práctica constitucional, debido a que se ha seguido el sistema de las reformas constitucionales, es de considerar que en esencia pueden ser entendidas como un tipo de defensa de la Constitución.

1.3.5.2 Facultades atribuidas a las Entidades Federativas

De acuerdo al principio del artículo 124 ya mencionado, les corresponden originalmente a las entidades federativas todas las facultades no atribuidas expresamente a la Federación. “Sin embargo, la Constitución le atribuye a los Estados facultades, que tienen más la naturaleza de obligaciones, en dos formas, i) expresa: se señala que los Estados deben expedir alguna ley o realizar algún acto; por ejemplo: el segundo párrafo del artículo 4... (Legislar en materia de profesiones) y ii) aunque no se les da facultad expresamente, está se presupone en

⁷² Felipe Tena Ramírez. Derecho..., op. Cit., p. 116

la propia Constitución; por ejemplo: darse su Constitución (artículo 41).”⁷³ Estas facultades son las determinantes de la autonomía (soberanía dice la Constitución) de los Estados.

Al respecto, Tena Ramírez comenta: “La doctrina suele dar el nombre de autonomía a la competencia de que gozan los estados-miembros para darse sus propias normas, culminantemente su Constitución. Trátase de distinguir así dicha competencia de la soberanía, que aunque también se expresa en el acto de darse una constitución, se diferencia de aquella... (Porque)... la autonomía presupone al mismo tiempo una zona de autodeterminación, que es lo propiamente autónomo, y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas, que es lo heterónomo. La zona de determinación es impuesta a las constituciones locales por la Constitución Federal. El artículo 41 dispone expresamente que las constituciones particulares de los Estados en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”, y concluye que “la autonomía constitucional se desenvuelve y expresa en las constituciones locales”.⁷⁴

De esta manera se entiende, pues, que las facultades reservadas constitucionalmente a los Estados son las que hacen o dan lugar a la naturaleza del sistema federal mexicano, lo que se complementa con lo previsto en los artículos 40 y 124 constitucionales.

1.3.5.3 Facultades prohibidas a la Federación

La Constitución en su artículo 130, segundo párrafo, dispone: “el congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión cualquiera.” Del texto de este precepto se entiende claramente que no se trata de un aspecto de mayor mérito para el análisis del sistema de distribución de competencias con propósitos descentralizadores.

Conviene por consiguiente solamente señalar que prohibir facultades a la federación no es vía de consideración para fortalecer el federalismo. Para el beneficio del país no puede pretenderse amagar o limitar casuísticamente a los poderes centrales. Por el contrario se debe buscar el fortalecimiento de los estados.

⁷³ Carpizo, Jorge. Estudios ..., op. Cit., p. 100

⁷⁴ Felipe Tena Ramírez. Derecho..., op.cit., p. 131

1.3.5.4 Facultades prohibidas a las entidades federativas

Las prohibiciones que la Constitución consigna para los Estados en los artículos 117 y 118, se clasifican en absolutas y relativas, respectivamente. El artículo 117 establece las facultades cuyo ejercicio está vedado a los estados en forma absoluta, es decir aquellas que “los estados no pueden, en ningún caso” contravenir. Tal es el supuesto de la celebración de alianzas, tratados o coaliciones con otro estado o con potencias extranjeras, y gravar personas o cosas que atraviesen su territorio, entre otras. “de ellas hay algunas que no necesitan figurar entre las prohibiciones en virtud de que por pertenecer a la Federación los actos, relativos, como facultad exclusiva de ella, están excluidos de la jurisdicción de los Estados por aplicación del artículo 124.”⁷⁵ Ese es el caso de la prohibición de acuñar papel moneda, emitir papel moneda, estampillas y papel sellado.

Por lo que se refiere al artículo 118, que estipula las prohibiciones relativas, Felipe Tena Ramírez opina que “deberá desaparecer de la Constitución, pues su sola presencia en ella disloca y quebranta nuestro régimen”. Y agrega, “son tan opuestos a nuestro sistema y tan extraños a la realidad los mandamientos del artículo 118, que no es de llamar la atención que jamás se haya intentado ponerlos en práctica”.⁷⁶

El artículo 118 contiene tres atribuciones que los estados no pueden ejercer sin consentimiento del Congreso de la Unión: imponer contribuciones sobre importaciones y exportaciones; tener tropa permanente ni buques de guerra, y “hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora...”

1.3.5.5 Facultades coincidentes o concurrentes

José Francisco Ruiz Massieu apunta: “Un buen número de prestigiados constitucionalistas mexicanos han hecho suya la teoría norteamericana de las facultades concurrentes y coincidentes: Las primeras, son aquellas que pueden ejercerse por los Estados, en tanto no lo hace la Unión. Una vez legisle ésta, la legislación local es abrogada. Las segundas, las coincidentes, son aquellas de que están revestidas tanto la unión como los Estados.” Debe considerarse que la

⁷⁵ Idem, p. 175

⁷⁶ Idem, pp. 176 - 177

Constitución Mexicana ha desestimado ese manejo terminológico: la fracción XXIX-C del artículo 73, en 1976, y el párrafo cuarto del artículo 4, en 1983, denomina competencia concurrente a la que la teoría norteamericana tiene por coincidente.”⁷⁷

El doctor Jorge Carpizo, al analizar las facultades coincidentes (concurrentes) las clasifica en amplias y restringidas: “La facultad coincidente se señala en la Constitución en forma amplia cuando no se faculta a la federación o a las entidades federativas a expedir las bases o un cierto criterio de división;...(y) se otorga en forma restringida cuando se confiere tanto a la federación como a las entidades federativas, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases a un cierto criterio de división de esa facultad...”⁷⁸

En la práctica constitucional mexicana se ha denominado concurrencia a la figura que la doctrina norteamericana ha llamado coincidencia, por lo que nos referimos a las facultades concurrentes. Estas facultades son aquellas que pueden ser ejercidas simultáneamente por dos jurisdicciones (federal y local), sin que el ejercicio de una de ellas excluya a la otra.

En nuestra Ley Suprema existen varias materias en las que establece la concurrencia, como es la educación, salubridad general, sentamientos humanos, y vivienda, entre otras.

La concurrencia debe disponerse directamente en la Constitución, de tal manera que la distribución de competencias específicas en determinada materia sea determinada por una ley secundaria. Por consiguiente, se requiere de un acto necesariamente expreso de delegación constituyente en el Congreso Federal para distribuir competencias. Ello ha dado lugar a una distinción, no exenta de críticas, entre leyes federales y leyes generales, siendo éstas últimas las que se caracterizan por distribuir competencias entre esferas de gobierno. Las leyes generales existentes, dicho sea de paso, no permiten observar unidad de criterios respecto a su estructuración.

En materia de educación el artículo 3º. fracción IX, dispone al “Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedir las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa

⁷⁷ Ruiz Massieu, José Fco. “El contenido programático de la Constitución y el nuevo Derecho de la protección de la Salud”, en José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadès (coordinadores), Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1983, p. P. 421

⁷⁸ Jorge Carpizo, Estudios..., op. Cit., p. 101

entre la federación, los Estados y los Municipios...”. El Congreso Federal queda facultado para determinar la distribución de competencias en materia de educación. En este caso, como en otros más adelante se mencionan, se incurre en serio defecto de técnica constitucional que es el incluir a los municipios como materia de reglamentación federal. Esta cuestión es seriamente criticable no solamente porque hace que el Poder Legislativo Federal distribuya competencias entre los estados y sus municipios, con lo que se federaliza una atribución elemental de las legislaturas locales, sino también porque desconoce las graves desigualdades que existen entre municipios del país, lo que además hace impráctica tal disposición. Debemos aclarar que las reformas al artículo 115 constitucional de 1983 no incurren en este error, puesto que quien determinó las facultades mínimas de los ayuntamientos fue el Constituyente Permanente, no así el Poder Legislativo Federal.

En materia de salud el párrafo tercero del artículo 4º. Constitucional establece que la “Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las Entidades Federativas en materia de Salubridad General...”. La Ley General de Salud distribuye, consecuentemente, competencias en materia sanitaria.

En materia de vivienda el párrafo cuarto del artículo 4º. Dice: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.” Con toda esta base se expidió la Ley Federal de Vivienda que distribuye la competencia entre tres niveles de gobierno. Cabe comentar que esta materia está relacionada con la de asentamientos humanos, por lo que la Ley debió ser “General” y no “Federal”.

En materia de asentamientos humanos el artículo 73º. fracción XXIX-C faculta al Congreso de la Unión “para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos”. En este aspecto también corresponde al Congreso General realizar la distribución de competencias, reiteramos aquí al desacierto de incluir a los municipios.

En materia fiscal, el último párrafo de la fracción XXIX, del artículo 73 dispone que “las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto de impuesto sobre energía eléctrica” se

faculta al Congreso de la Unión a determinar, mediante un a Ley, la distribución de los ingresos fiscales obtenidos por los conceptos mencionados.

La concurrencia constitucional de la Federación y de los estados-miembros es una vía para llevar a cabo la descentralización en sentido estricto en determinada materia, como ha sido en salubridad general. Sin embargo la experiencia ha demostrado que, salvo en los casos recientes de las materias sanitaria y de ecología, ha servido más para centralizar que para descentralizar, pues como más adelante se verá (reformas Constitucionales 1917-1987), se han incorporado facultades al ámbito de la actividad federal por la vía no solamente de las facultades expresas, sino de facultades concurrentes, con el riesgo de que en el proceso mismo de formulación de la ley y por la dinámica de la Federación, ésta acabe por absorber y dominar la materia de que se trata, no obstante la existencia de diversos elementos, como es la llamada participación de los estados en la formación de la voluntad federal, en este caso a través de la actuación del Senado en el proceso legislativo.

Debe reconocerse que la importancia de las facultades concurrentes, que ya son dominantes en el campo de las actividades que hacen del Estado Mexicano un Estado Social de Derecho, confiere un nuevo perfil al federalismo mexicano, hasta ahora insuficientemente explorado. En alguna medida reduce la autonomía de los estados cuando el establecimiento de la concurrencia constitucional no resulta de la transformación de una facultad exclusiva de la Federación, en materia concurrente, caso excepcional de la salubridad general.

En la concurrencia los estados pueden llegar a perder su calidad de estados-miembros respecto de determinada materia o atribución, con riesgo de convertirse para efectos de esas materias autárquicas. Tal será el caso que el legislador federal desarrolla sistemáticamente y profusamente la materia de que se trate, dejando sin espacio y ahogando a la legislación local. El efecto inmediato es el desarrollo de la reglamentación federal de la Ley General. Solamente en el supuesto de que el legislador federal se abstenga de desarrollar las materias concurrentes, se preserva la autonomía estatal. Esto nos lleva a afirmar que desde el punto de vista del federalismo coordinado o competencial la concurrencia no es la solución óptima. Sin embargo, desde la perspectiva del federalismo cooperativo la concurrencia es una forma jurídica acabada. Desde el punto de vista de la descentralización, la concurrencia es válida en tanto no se utilice como pretexto para centralizar competencias en el gobierno federal dejando a los estados la responsabilidad de ejecutar ordenamientos federales, los que incluso no solamente son provenientes del legislador, sino también reglamentarios.

En este punto el concepto de autarquía requiere alguna aclaración. Como en otro capítulo quedo anotado, la autarquía se presenta cuando los gobiernos regionales carecen de facultades legislativas, pero están dotados de la facultad reglamentaria. En el caso de la concurrencia, efectivamente para efectos prácticos, no se presenta la facultad reglamentaria de las autoridades locales, pero sí la responsabilidad administrativa de ejecución de la ley en apego a reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal. Por ello a la autarquía resultante de la concurrencia constitucional podría calificársele como limitada.

1.3.5.6 Facultades coexistentes

Estas facultades se caracterizan porque una misma materia compete a dos jurisdicciones diferentes. Tal es el caso de las vías generales de comunicación (artículo 73 fracción XVII) que expresamente se confieren a la Federación, por lo que las vías locales de comunicación corresponden a los estados.

Conviene distinguir los conceptos de concurrencia y de coexistencia. En la concurrencia, desde nuestro punto de vista, prevalece la corresponsabilidad, en tanto que en la coexistencia existe una responsabilidad coextensa, y por tanto, de diferente delimitación. Asimismo y como quedó señalado, en la de concurrencia el estado-miembro puede aproximarse a una situación autárquica; mientras que en la coexistencia es autónomo en tanto que la legislación federal no absorba o asimile los aspectos locales de la materia de que se trate (comunicaciones, salubridad, etc.). En el primer caso puede en la práctica llegar a carecer de facultades legislativas y en consecuencia reglamentarias en la materia; En el segundo el estado se constriñe a la Constitución General y a su propia Constitución.

La evolución de la materia sanitaria es útil para ejemplificar la diferenciación que se sugiere. El Constituyente de Querétaro adoptó la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre “salubridad general de la República” (artículo 73, fracción XVI). Por consiguiente, de acuerdo al artículo 124 constitucional, los estados legislarían en lo relativo a la salubridad local. Se trata de un ejemplo típico de coexistencia. Sin embargo los diversos códigos sanitarios que tuvieron vigencia ampliaron progresivamente la reglamentación, es decir, las materias que debían considerarse como salubridad general, reduciendo en consecuencia el ámbito de la salubridad local. La actividad ejecutiva, apoyada en los factores que propiciaron

una centralización administrativa general, acabaron por agotar prácticamente las posibilidades espontáneas de la iniciativa local.

Federaliza a la salubridad por los códigos sanitarios se ve reformada la Constitución para establecer la concurrencia en materia de salubridad general (artículo 4º). La Ley General de Salud determina entonces aquellas materias de la salubridad que deben considerarse como generales y que por tanto se desarrollan en el mismo ordenamiento. Asimismo establece cuáles de estas materias (la gran mayoría) corresponde a los gobiernos de los estados organizar, operar, supervisar y evaluar como servicios de salubridad general, en apego al propio ordenamiento, a su reglamentación y normativa técnica, también de carácter federal, y a la legislación local en la materia. Se trata pues de concurrencia como corresponsabilidad en la puesta en práctica de los elementos de una misma materia, correspondiendo en cuanto a salubridad general a la Federación una responsabilidad normativa y a los estados una responsabilidad esencialmente operativa.

La Ley General de Salud simultáneamente renueva la coexistencia de la materia sanitaria al omitir diversas materias específicas que contenía el último Código Sanitario, que fue el de 1973. Ese ámbito no incorporado en el nuevo ordenamiento federal ha sido el objeto principal de las leyes estatales de salud que han expedido las legislaturas locales, además del desarrollo de algunas cuestiones de salubridad general, especialmente en lo relativo al control de enfermedades transmisibles que afectan a cada estado en particular.

Conviene entonces señalar que en sentido amplio podría reconocerse que la coexistencia y la concurrencia en sentido estricto pueden considerarse como especies de la concurrencia en sentido amplio. La concurrencia, pues, tiene dos formas de expresión con diferencias de forma y fondo.

1.3.5.7 Las facultades de auxilio

Este elemento de clasificación se ha considerado que surge del mandamiento constitucional en el sentido de que las “demás autoridades” actuarán como auxiliares de la Federación, conforme al contenido en el primer párrafo del artículo 130 que textualmente señala: “ corresponde a los Poderes Federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación”. En

realidad, de acuerdo con Manuel Herrera y Lasso,⁷⁹ ésta no debe considerarse como una clasificación de distribución de competencia, ya que no altera la misma y sólo establece actividades complementarias.

1.3.5.8 Facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionado la anterior clasificación

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es determinante en su jurisprudencia en materia fiscal: “existe coincidencia ilimitada de la facultad tributaria entre la Federación y los estados miembros, con la excepción para estos últimos que no pueden imponer contribuciones sobre las materias fiscales exclusivas de la Federación, ni sobre las prohibiciones que la propia ley fundamental les impone”⁸⁰

La determinación de la coincidencia (conurrencia conforme a los conceptos expuestos) en materia fiscal se ha estimado que resulta de la jurisprudencia, no así de la propia Constitución de manera expresa.

1.4 LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

La decisión de unirse en una federación por medio de un pacto no significa que los estados pierdan su autonomía e independencia en cuanto a su parte interior, sino, al contrario al unirse y convertirse en partes integrantes de un Estado Mayor que se superpone a cualquier entidad federativa pero que no por eso deja de respetar su individualidad en cuanto a su espacio territorial como estado miembro, propicia un avance significativo pues a partir de ese momento habrá quien vigile el desarrollo de sus intereses generales, regule su propia vida jurídica y política en aras de una unidad que les beneficia tanto como parte del todo, como a la misma totalidad de la unión de estados.

⁷⁹ Carpizo, Jorge. Estudios..., op.cit., p. 102

⁸⁰ Idem., op. cit., p.111

Así mismo el artículo 40 de la Constitución General detalla lo anteriormente dicho al establecer “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”. Aunque en mi opinión no debería ser estados libres y soberanos en su régimen interior sino estados libres y autónomos en todo lo concerniente a su régimen interior pues más adelante, al analizar el concepto de soberanía y autonomía se podrá ver la diferencia entre una y otra.

En su obra Derecho Constitucional Mexicano Daniel Moreno cita al jurista Ignacio Burgoa quien estima que “la orbita autárquica de los estados” tiene las siguientes características:⁸¹

- I. A la democrática, en el sentido de poder elegir o nombrar sus órganos de gobierno.
- II. La constitucional, en cuando que pueden darse sus propias constituciones conforme a los principios establecidos en la Carta federal y sin contravenir los mandamientos de esta:
- III. La legislativa, traducida en la expedición de leyes que regulen materias que no sean de la incumbencia del Congreso de la Unión o que transgredan las prohibiciones impuestas por la Constitución federal ni manifiesten incumplimiento a las obligaciones estatales en ellas consignadas;
- IV. La administrativa, en lo que atañe a la aplicación de su legislación en los diferentes ramos de su gobierno interno; y
- V. A la judicial, para dirimir conflictos jurídicos en los casos no expresamente atribuidos a la jurisdicción federal⁸²

En su artículo 115, la Constitución nacional establece una serie de principios a los que los Estados integrantes de la Federación están sometidos o deben obedecer, como ordenamiento general. Se refiere tanto a los requisitos para desempeñar el cargo de gobernador, como a las variantes de su reemplazo o sucesión: la división territorial de la entidad y su respectiva organización política-administrativa.

Por su parte, y como se ha señalado, el artículo 124 indica las restricciones para todas las entidades, en beneficio de la Federación, además de los artículos 117 y 118, que establece claramente las prohibiciones pertinentes.

⁸¹ Moreno, Daniel. Op. Cit. P.364

⁸² Idem., p.365

1.4.1 SU AUTONOMÍA

Como es bien sabido el federalismo se expresa como una forma descentralizadora de Poder implicando igualmente la existencia de una autonomía estatal que es lo que realmente le garantiza su existencia, en la medida en que los estados federalizados se reservan para sí su propia autonomía.

Tena Ramírez comenta que Hans Kelsen, en su obra *Teoría del Estado* señala: “El orden jurídico de un Estado federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio y de normas locales que valen solamente para partes de ese territorio, los territorios de los estados componentes (o miembros). Las normas centrales generales o leyes federales son creadas por un órgano legislativo central, la legislatura de la federación, mientras que las normas generales locales son creadas por órganos legislativos locales o legislaturas de los Estados-miembros. Esto presupone que en el Estado federal el ámbito material de validez del orden jurídico o, en otras palabras, la competencia de legislación del Estado encontrase dividida entre la autoridad central y varias autoridades locales.”⁸³

La autonomía de un Estado empieza en la medida en que éste está facultado para darse a sí mismo su propia Constitución. Calzada asegura “que podemos entonces definir la autonomía como la competencia de la que gozan los Estados miembros para darse sus propias normas, las que se inscriben en las Constituciones locales.”⁸⁴

El tratadista Felipe Tena Ramírez establece una distinción, en las Constitucionales locales, entre la parte dogmática y la parte orgánica que las caracterizan. Respecto a la primera, señala que no es indispensable que está figure en las mismas, “si se tiene en cuenta que las garantías individuales que consagra la Constitución federal valen para todas las autoridades y significan por ello la primera limitación impuesta a la autonomía local y en su parte orgánica considera

⁸³ Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit., p. 129

⁸⁴ Calzada Padrón, Feliciano. Op. Cit. P. 231

que la primera limitación de los Estados al darse sus instituciones consiste en el deber de adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política-administrativa el municipio libre, conforme a las bases que precisa la Constitución Federal (art.115)⁸⁵

Sin embargo, y como única excepción que no rompe la regla, la reforma de la Constitución de San Luis Potosí, realizada en 1923, admite el referéndum como forma de gobierno directo del pueblo, que incluye el régimen representativo.

Todas las Constituciones locales consagran la división de poderes. El poder legislativo se encuentra depositado en una sola Asamblea o Congreso, denominada también Legislatura. El poder ejecutivo se deposita en el gobernador, cuyas facultades y obligaciones están inspiradas de manera análoga a las del Presidente de la Republica: velar por la observación de las leyes y el cumplimiento de las sentencias, expedir reglamentos, ejercer su autoridad sobre la fuerza armada, etc.⁸⁶

1.4.2 INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL EN LOS ESTADOS

Cuando en un Estado fuera necesario nombrar Gobernador o desaparecer los poderes por causas de fuerza mayor y esto no fuese previsto en su Constitución, la federación lo ejercitará de acuerdo a la fracción V del artículo 76 de la Constitución. Respecto al tema, el tratadista Tena Ramírez señala : “a pesar de la importancia de esta previsión para la autonomía local, solamente la contiene en nueve Constituciones: las de Nuevo León(artículo 144), Chihuahua (artículo 35), Zacatecas (artículo 130 a 133), Tabasco (artículo 34, reformada en 1946), Querétaro (artículo 174 a 176), Nayarit (artículo 138), Guerrero (adiciones de 1930), Tamaulipas (artículo 156), y Michoacán (artículo 164). Las dos ultimas se refieren expresamente al caso de la fracción V del artículo 76 de la Constitución Federal”⁸⁷

⁸⁵ Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit., p. 132

⁸⁶ Calzada Padrón, Feliciano. Op. Cit., p. 232

⁸⁷ Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit., pp. 138 y 139

1.5 FEDERALISMO NORTEAMERICANO

La formación del constitucionalismo norteamericano esta influenciada por el derecho ingles esto se da con la constante migración de ciudadanos europeos, también de manera significativa la religión a través de las tendencias pactistas plasman modelos de comportamiento cívico-social al establecimiento de las primeras colonias, el tratadista Nicolás Pérez Serrano afirma del sistema estadounidense: “ Formada la Unión por colonias inglesas, con predominio de raza inglesa, y con lenguaje, costumbres, Derecho y régimen inglés, por fuerza había de ser inglés también el cimiento sobre el que se edificara. Por encima de las discrepancias que acarrearón la ruptura con la metrópoli, la población había vivido en la atmósfera inglesa, se había formado en el respeto a la Common law, tenía la mentalidad y el temperamento de la madre patria, y el Substratum del nuevo organismo había de ser inglés, incluso en esa idea de la continuidad y del proceso que es típica del sistema anglo-sajón, aunque se advierta esta singular variante: que Inglaterra suele ir de los precedentes a la fórmula, mientras que Norteamérica camina desde la fórmula a la diversificación de aplicaciones”⁸⁸.

También Pérez Serrano comenta que en 1620 los Padres Peregrinos que viajaron a bordo del Flor de Mayo celebraron el altamar un pacto y en cuyo texto plasmaron lo que puede ser la primera Constitución Política y democrática que haya existido.

La guerra civil que tuvo lugar en Norteamérica llamada de secesión fue superada con el inicio de la Confederación de los Estados y posteriormente entre los años de 1776 y 1787 cuando inicia la guerra de independencia se firma la primera Constitución de la República Federal dando con ello inicio a un sistema federal. De ello Daniel Moreno señala que “Hay varios ejemplos en el mundo moderno, que han servido para la evolución de este sistema: Los tres ejemplos clásicos de Estados, que, por una evolución histórica normal, pasaron de la existencia independiente de sus miembros, primero a la confederación, y luego a la federación, son Suiza, Estados Unidos de América y Alemania”⁸⁹.

⁸⁸ Pérez Serrano, Nicolás. Op. Cit., p. 489

⁸⁹ Moreno, Daniel. Op. cit., p. 360

Estados Unidos en la Constitución de 1787 plasma un pacto para organizarse federalmente creando un alto efecto de libertad y de igualdad de condiciones, con ello el sistema federal dirigía y exigía a todos los ciudadanos sin que los Estados pudieran intervenir, con ello se puede decir que el interés de todos estaba por encima del interés de una parte. De acuerdo con el principio de igualdad en Estados Unidos se crea un sistema bicameral para dar igualdad a los Estados en este la cámara baja estaba integrada por diputados elegidos de manera proporcional a la población de cada Estado para equilibrar esta situación, en la cámara alta se encontraba el senado de la república integrado por dos senadores de cada estado fortaleciendo con ello el principio de igualdad. A lo anterior el tratadista francés André Hauriôu sostiene: “el objeto esencial de la Constitución de 1787 era el establecimiento de un pacto federal, es decir, la organización de un sistema sensiblemente más centralizado que todas las coaliciones, alianzas o confederaciones de estados que la ciencia política había conocido hasta entonces, pero que al mismo tiempo respetaba la personalidad de los Estados miembros.”⁹⁰

⁹⁰ Hauriôu, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Ariel, Barcelona, 1971, p. 431

2 SOBERANÍA Y AUTONOMIA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

2.1 SOBERANÍA EN EL ESTADO FEDERAL Y EN LA CONFEDERACIÓN DE ESTADOS

La federación o estado federal, como forma política descentralizada que consiste en el reparto o la distribución de competencias entre el gobierno general y los gobiernos locales, plantea el problema de la soberanía, tratando de saber si la soberanía es cualidad solamente del poder de la federación, o también de los poderes de los estados miembros.

Con esta finalidad se han desarrollado distintas teorías entre las principales tenemos. 1) La doble soberanía, o sea, la del estado federal y la de los estados federados. La difundió Weitz en Alemania, Tocqueville en Europa, los autores de “el federalismo” en América. En nuestro país, parece haber sido la posición de Alberdi. Fue también acogida por la primitiva jurisprudencia de nuestra Corte Suprema, al declarar que “las provincias conservan su soberanía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados a la nación”. Se trata, pues, de una soberanía concurrente. 2) La segunda teoría asigna la soberanía solamente a los estados miembros, y la niega al estado federal, porque considera que la soberanía es indivisible y que la federación no es un estado. Se enrolan en ella John c. Calhoun y Max Von Seydel. 3) La tercera, a la inversa, desconoce el carácter de estados a las entidades miembros de la federación; por tanto radica la soberanía en el estado federal. Es la tesis de Zorn, Affolter, Séller, Lefur, Borel, Treitschke, etc. 4) Una cuarta posición, inicialmente propiciada por Laband, y que hoy cuenta con el mayor número de adeptos, se admite que las entidades federadas son verdaderos estados, pero entiende que solo gozan de autonomía, siendo la soberanía privativa del estado federal. Nuestra Corte Suprema se ha plegado a esta teoría al sostener

que “el régimen político adoptado por la Constitución se funda en la coexistencia de la soberanía nacional y de la autonomía provincial”⁹¹.

La confederación se caracteriza por mantener la soberanía de los estados confederados. La confederación es una unión de estados surgida de un pacto, y se ubica entre las figuras del derecho internacional. Pues bien, mientras en la federación hallamos la soberanía en el estado federal, y no lo es la confederación a la que se le niega la calidad de estado, de entidad del derecho político, y hasta de nuevo sujeto jurídico.

Para autores como Laleand y Le Fur, la soberanía es una cualidad suprema de un potestado estado por encima de la cual no hay otra que jurídicamente pueda obligarla, y determinarse solo por su propia voluntad.⁹²

Bertrand de Jouvenel. “La soberanía es una voluntad suprema que ordena y que rige la comunidad humana, una voluntad buena por naturaleza y a la cual resulta delictivo oponerse; una buena voluntad divina o voluntad general”⁹³

La soberanía es una característica, atribución o facultad esencial del poder del Estado que consiste en dar órdenes definitivas de hacerse obedecer en el orden interno del Estado y de afirmar su independencia en relación con los demás Estados que forman la comunidad internacional. Por tanto, la existencia de un poder soberano es factor determinante para caracterizar al Estado y sobre todo la subordinación de todas las fuerzas sociales internas del poder.⁹⁴

“La soberanía es, en su origen histórico, una concepción de índole política, que sólo más tarde se ha condensado en una índole jurídica. No se ha descubierto este concepto en el gabinete de sabios extraños al mundo, sino que debe su existencia a fuerzas muy poderosas, hoy las luchas forman el contenido de siglos enteros”.⁹⁵

El concepto de soberanía, comprendido en la teoría política, aparece en la era moderna a partir de los siglos XVI y XVII como un poder decisorio en última instancia, que decide y ejecuta sus determinaciones. Es coetáneo al nacimiento del Estado nacional, al que sirve de explicación y fundamento, ya que ambos conceptos Estado y Soberanía sirven al mismo propósito y evolucionan con igual

⁹¹ Bidart Campos, German José. Derecho Político, Editorial Aguilar, Buenos Aires, 1962, p. 381

⁹² Idem., p. 376

⁹³ Andres Serra Rojas. Teoría del Estado, Editorial Porrúa, México, 1990, p. 406

⁹⁴ Burdeau, George. Traite de Science politique, t.II, p. 248

⁹⁵ Jellinek, George, Teoría General del Estado, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1943, I vol., p. 327

significado. Por ello se ha afirmado que todo Estado debe poseer un poder soberano, una autoridad superior, inapelable y jerárquicamente establecida que no admite ningún otro poder individual o de grupos sociales o políticos.

A través de Bodino, de Hobbes, de Rousseau, se ha forjado el concepto de que la soberanía es indivisible, inalienable e imprescriptible.⁹⁶

2.1.1 JEAN BODINO (1530 – 1596)

Juan Bodino, autor de *Les Six Liures de la Republique* (1576), con el propósito de fortalecer el poder absoluto de los monarcas franceses vencedores del poder feudal, del sacro Imperio Romano Germánico y de las guerras religión, puede considerarse como el primer autor de la Teoría del Estado moderno, al mismo tiempo inicia la concepción política de la soberanía del Estado al mantener una relación necesaria entre soberanía e independencia absoluta. La soberanía es absoluta, perpetua, e indivisible, inalienable, imprescriptible, un poder originario.

Bodino afirma que la característica esencial del poder de la República-Estado se encuentra en la soberanía. Al definir la República alude a ella: “Republica es un gobierno recto de varias familias y de lo que les es común, como potestad soberana”. “La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de la República”. O “la potestad suprema sobre ciudadanos o súbditos no sometida a la ley”.

La concibe como poder supremo que reina entre súbditos y ciudadanos sin restricciones legales. La soberanía es indivisible, imprescriptible e inalienable; un poder supremo delegado al monarca, sólo limitado por el Derecho divino, el Derecho Natural, pero no por la ley positiva, afirma que: “El Estado es un recto Gobierno de varias agrupaciones y de lo que les es común, con potestad soberana”.

“ Todo dominio sobre una pluralidad de familias, dijo Bodino dotado de poder soberano, esto es, revestido de un poder supremo e independiente en lo exterior y en lo interior, representa un Estado” Esta teoría sirve de base al absolutismo político.

⁹⁶ Bidart Campos, German José. *Derecho* ..., op. Cit., pp.370 y 371, Cfr. a Sabine en su tema El Caracter Negativo de la Soberanía

Se ha objetado a Bodino que su doctrina es absoluta y negativa y que carece de contenido. Al esforzarse por acreditar el gobierno absoluto del monarca iguala al soberano teórico con el rey que gobierna.

2.1.2 THOMAS HOBBS. FILÓSOFO Y TRATADISTA (1588 – 1679)

Desde el punto de vista de las ideas políticas las obras más importantes de Thomas Hobbes, “Figura Compleja y Solitaria”, son: De Cive. Acerca del Ciudadano (1642), y en su obra más importante: El Leviatán (1651). Forma la primera teoría general política hecha en Inglaterra. La noción de Soberanía es concebida con sentido moderno y lógico.

La sociedad es el resultado de las acciones y reacciones recíprocas entre individuos, naturalmente iguales, subordinada a los principios más simples.

Parte del sentimiento de inseguridad, ya que los hombres mantienen un proceso de luchas, que reflejan el estado natural de la Sociedad que es la guerra de todos contra todos. La sociedad es una construcción artificial o ficticia, que suma todos los egoísmos individuales. La Autoridad se constituye por la utilidad que ella implica para el bien común. La naturaleza antisocial del hombre obliga a la autoridad un régimen de fuerza. “El poder Soberano debe ser tan grande como los hombres se lo imaginen”.

La idea del contrato social va apareciendo en las obras de Hobbes: los hombres se deciden a formar un poder absoluto y perpetuo, renunciando a su autodefensa y se someten a un señor, al cual delegan sus derechos naturales. Así se origina el Leviatán, el “dios mortal”, que constituye, la mejor garantía de paz y seguridad.

Existe un peligro particular en la libertad del súbdito para enfrentarse con la sabiduría o la legalidad de los actos del soberano, la “envenenadora doctrina” de que “cada hombre en particular es juez de las buenas o malas acciones”, y que “cualquier cosa que el hombre haga contra su conciencia es pecado”. Frente a estas doctrinas sediciosas, Hobbes pide la obediencia absoluta del súbdito. “Para mantener firme la autoridad del Estado, Hobbes aconseja que el Soberano no ha de permitir el desarrollo de los grupos y de las Instituciones que median entre el Estado y el individuo, tiende particularmente a evitar que las iglesias intervengan en cualquier sentido en las actividades del Estado, le recuerda al clero que no es

esencial para el bien de la comunidad, y que la seguridad de la iglesia depende del Estado más bien que el Estado de la seguridad de la Iglesia”.

Con la aparición de un representante común que actúa en su nombre, la sociedad adquiere consistencia y dirección. La Soberanía se manifiesta como la cualidad de un poder humano, del cual emana todo el derecho. Como Estado y Sociedad son ficciones, aparece la realidad del que gobierna: sus acciones son las acciones del Estado, y por eso tiene derecho a la soberanía y su voluntad es ley. A partir de ese momento nada se interpondrá entre el Estado y los individuos, pues el poder del Estado es la fuerza que une los egoísmos individuales. Tratados sin duda, no son más que palabras y no entrañan una seguridad. Es esta última idea la que sirve de base a la teoría constitucional de la época moderna al justificar el absolutismo, dio al Estado Capitalista y Liberal sus fundamentos teóricos y la teoría de la Soberanía Estatal.

2.1.3 LA SOBERANÍA EN JEAN JACQUES ROUSSEAU. FILÓSOFO Y ESCRITOR FRANCO-SUIZO

Las ideas de Juan Jacobo Rousseau forman el prolegómeno de la Revolución Francesa, el acontecimiento popular más importante del siglo XVIII y el nuevo sentido de la democracia y de la libertad aparece como un continuador de las ideas políticas de su época aunque su obra humana y visionaria se presenta dispersa y contradictoria. El Estado de naturaleza, el contrato Social y la Soberanía popular, son presentadas como nuevos conceptos originales y revelan la inconformidad de un hombre en contra de las condiciones sociales y políticas de la época que vivió y la proyección ideal hacia una Sociedad diferente. Así lo expresan las palabras de su obra el Contrato Social; “El hombre nace libre y en todas partes vive encadenado. Algunos se creen dueños de los otros, pero no por ello dejan de ser menos esclavos”. De este modo proclama el retorno a la naturaleza que eleva la dignidad y las libertades del hombre.

El profundo idealismo de Rousseau abre a las nuevas rutas de las instituciones democráticas y aparece nuevamente en el debate de actualidad entre sistemas que convierten el sentido de la justa participación del pueblo en la integración institucional.

Sus obras de mayor interés señalan el punto de partida de ese movimiento popular: discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres, el Emilio, El Contrato Social y otros.

La idea del contrato social origina el concepto de Soberanía del pueblo. La soberanía nacional es una idea básica en la concepción política de Rousseau, derivada de la naturaleza de la comunidad política, por ello afirmo: "El problema es hallar la forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común de la persona y de los bienes de cada asociado y en la que cada uno, aunque unido con todos los demás, puede obedecer quedando tan libre como antes". "El Contrato Social consiste en la total enajenación de cada asociado, junto con todos sus derechos, a toda la comunidad". "Dentro del Estado, cada individuo posee una parte igual e inajenable de soberanía, considerada en su totalidad y se recobra de nuevo bajo la protección del Estado, los derechos de que desprendió primeramente."

La voluntad general es la voluntad de todos los que componen una comunidad, sin ninguna representación. La voluntad individual se integra en la voluntad general. "Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección general y cada miembro considerado como parte individual del todo".

"La idea de Rousseau de la Soberanía difiere de la de Hobbes y de la Locke. En Hobbes, el pueblo establece un soberano y trasfiere todo el poder a el. En el Contrato Social de Locke, el pueblo establece un gobierno limitado, para determinados proyectos, pero Locke alude la concepción de soberanía-popular o monárquica- como símbolo de absolutismo político. El soberano de Rousseau es el pueblo constituido como una comunidad política.

Solo el pueblo es soberano. La soberanía entendida como el gobierno leal del pueblo, se identifica con el ejército de la voluntad general. Para Rousseau la voluntad general tiene siempre razón y no se confunde con la suma algebraica de las voluntades individuales de los ciudadanos. "La primera solo afecta a los intereses de toda la comunidad: es la voluntad del cuerpo político considerado como un organismo viviente, la voluntad que responde siempre al bienestar general, a los dictados de la justicia y a la voz del pueblo. La ley no es otra cosa que la expresión de la voluntad general."

Algunos aspectos interesantes de esas doctrinas son las siguientes: la idea de un ser humano tal como se manifiesta en la realidad de la vida social; un derecho de los hombres y para los hombres; la afirmación categórica de que la única forma

recta, pura y justa para la vida social es la democracia; el hombre bueno que construye su vida social; la democracia fundada en la igualdad y en la libertad soberana del pueblo; la voluntad general o unión de las voluntades de los hombres libres para la libertad; una voluntad general soberana para la realización de todos los fines sociales.

El sistema de gobierno es una soberanía popular fuerte, sin equilibrio de poderes, que radicando en el pueblo no se puede ser enajenada.

Las ideas de Rousseau marcaron una época en la historia de las ideas políticas y sirvieron para que ellas consagraran un ordenamiento que ha servido de modelo a otros ordenamientos. Sus palabras aun se invocan: “no puede haber patriotismo sin libertad, ni libertad sin virtud, ni virtud sin ciudadanos; crease a los ciudadanos y se tendrá todo cuanto se necesita; sin ellos, no se tendrá nada mas que esclavos envilecidos desde los gobernantes del Estado hacia abajo”.

En la declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, el artículo 3º. Declara: “El principio de toda soberanía nacional, reside esencialmente en la nación. Ningún cuerpo, ningún individuo, puede ejercer autoridad que no emane de ella expresamente.

La Constitución francesa de 1791 declara en su artículo 25: “La soberanía reside en el pueblo: es una, indivisible, imprescriptible e inalienable. Artículo 26: ninguna porción del pueblo puede ejercer el poder del pueblo entero; pero reunida cada porción del soberano debe gozar del derecho de expresar su voluntad libremente”. Influencia indudable de Rousseau.

El siglo XVIII mexicano conoció y discutió las ideas de Rousseau tanto criticándolo como exaltándolo. La Inquisición en 1764, 1803, y 1808 prohíbe las obras de Rousseau “por renovar las herejías manifiestas de la soberanía del pueblo”.

Es indudable su influencia en el pensamiento de los hombres de la Independencia, Hidalgo, Morelos y otros en las ideas que se desarrollaron, principalmente en el primer cuarto de siglo XIX.

En 1808 el Ayuntamiento de la ciudad de México sostiene la idea de la soberanía popular. En los elementos constitucionales de Rayón se alude a la soberanía. En la constitución de Cádiz de 1812 la soberanía reside esencialmente en la Nación, formula que repite el Congreso de Chilpancingo, los Sentimientos de

la Nación de Morelos y la Constitución de Apatzingán de 1814 que sufre la influencia de Rousseau. En términos semejantes se manifiesta el Acta y la Constitución Federal de 1824.

También se multiplicaron los impugnadores de Rousseau entre el Clero y los ilustrados conservadores. Francisco Severo Maldonado ataca las ideas de Rousseau y lo mismo hace apasionadamente Fray Servando Teresa de Mier, impugnando aquellas ideas que han fundamentado la Declaración de los derechos del hombre.

Una cosa queda en pie y es el entusiasmo con que fue divulgado el pensamiento del ginebrino, sirviendo en buena parte a nuestras incipientes instituciones y los impugnadores temerosos de una corriente impetuosa de ideas libertarias.

2.1.4 TIPOS DE SOBERANÍA

El concepto de soberanía nos ofrece dos aspectos íntimamente relacionados entre sí, pero que pueden ser estudiados con una relativa independencia:

2.1.4.1 Aspecto interno de la soberanía

La soberanía es una propiedad del poder del Estado que consiste en que este poder máximo es la única fuerza social interna organizada jurídicamente, que se impone a cualquier otra fuerza, digamos la de los sindicatos, la Iglesia, las comunidades agrarias, las empresas capitalistas y otras más.

El Estado ejerce un poder directo y extenso sobre sus súbditos y él puede tomar legalmente las providencias que estime adecuadas para el mejor desarrollo de una comunidad.

En los Estados democráticos el Estado autodetermina y se auto limita dejando una amplia esfera de acción a los particulares; en tanto que en los regímenes autoritarios la acción del Estado es ilimitada y en ocasiones opresivas.

2.1.4.2 Aspecto externo de la soberanía

La soberanía externa, es el Derecho de un país para mantener y sostener su independencia de toda subordinación a otro Estado.

La organización de las Naciones Unidas que nació en el pacto internacional de San Francisco en 1945; es una organización de Estados libres y soberanos en la comunidad internacional.

Todas las restricciones que ese pacto establece favoreciendo a cinco potencias son contrarias al principio de la soberanía externa que supone la igualdad de los estados. Entre otros, el Derecho de veto, obra de las grandes contradicciones del mundo moderno que entrega la seguridad de las naciones a unos cuantos Estados, es contrario al principio que estudiamos.

Jellinek afirmó que la soberanía externa no es más que un reflejo de la soberanía interna. Sin embargo, dada la situación mundial internacional, el problema ha cambiado notablemente ya que la soberanía externa, ejerce una mayor influencia sobre la soberanía interna.

2.1.4.3 El Concepto de Soberanía en la Constitución Mexicana

Uno de los Directores del movimiento insurgente, Don Ignacio López Rayón, en agosto de 1811 elaboró los elementos Constitucionales, con los cuales posteriormente no estuvo de acuerdo al decirle a Morelos “la Constitución que remití a V. E. es borrador, porque ya no me parece bien”.

En esos elementos se estableció: Art.4°. La América es libre e independiente de toda otra nación. Art. 5°. La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor Don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano. Art. 21°. Aunque los tres de poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sean propios de la soberanía, el Legislativo lo es inerrante que jamás podrá comunicarlo.

El 14 de septiembre de 1814 Don José María Morelos y Pavón dan lectura a Los Sentimientos de la Nación o 23 Puntos dados por Morelos para la Constitución. El artículo 5°. De ellos declaro: “La soberanía dimana

inmediatamente del pueblo, el que solo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias sus vocales y estos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad”.

El acta solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional de 6 de noviembre de 1813: “...El Congreso...ha recobrado el ejercicio de su soberanía usurpada: que en tal concepto queda rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español: que es arbitraria para establecer las leyes que le convengan para el mejor arreglo y felicidad interior...”

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingan el 22 de octubre de 1814, contuvo las siguientes disposiciones relativas a la soberanía:

Capitulo II. De la soberanía. Art.2º. La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno, que mas convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía.

Art. 3º. Esta es por su naturaleza imprescindible, inalienable e indivisible.

Art.4º. Como el gobierno no se instituye por honra o intereses particulares de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, esta tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera.

Art. 5º. Por consiguiente, la soberanía reside originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos por la forma que prescriba la Constitución.

Art. 6º. El Derecho de sufragio para la elección de diputados pertenece sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos en quienes concurran los requisitos que prevenga la ley.

Art. 7º. Las bases de la representación nacional es la población compuesta de los naturales del país, y de los extranjeros que se reputen ciudadanos.

Art. 8°. Cuando las circunstancias de un pueblo oprimido no permiten que se haga constitucionalmente la elección de los diputados, es legítima la representación supletoria que con tácita voluntad de los ciudadanos se establece para la salvación y felicidad común.

Art. 9°. Ninguna nación tiene derecho a impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de la fuerza: el pueblo que lo intente debe ser obligado por las armas a respetar el Derecho convencional de las naciones.

Art. 10°. Si el atentado contra la soberanía del pueblo se cometiese por algún individuo, corporación o ciudad, se castigara por la autoridad pública, como delito de esa nación.

Art. 11°. Tres son los atributos de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicación a los casos particulares.

Art. 12°. Estos tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.

La Constitución política de la monarquía española de 1812 o Constitución de Cádiz, declaro:

Art. 2°. La nación española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia o persona.

Art. 3°. La soberanía reside esencialmente en la nación y por lo mismo pertenece a esta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales.

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de marzo de 1824 declaro:

Art. 2°. La nación mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquier otra potencia, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona.

Art. 3°. La soberanía reside radical y esencialmente en la nación y por lo mismo pertenece exclusivamente a esta el derecho de adoptar y establecer por medio de

sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezcan más convenientes para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más.

Art. 5º. La nación adopta para su gobierno la forma de la Republica representativa popular federal.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, siguiendo el sistema de la Constitución de Philadelphia de 1787, no hizo referencia al concepto de soberanía, tal como habían hecho los ordenamientos anteriores inspirados en la Constitución de Cádiz de 1812.

El artículo 1º. “La nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia.”

Art. 4º. La nación mexicana adopta para su gobierno la forme de Republica popular federal.

En las bases constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835 (Siete Leyes Centralistas emanación del partido conservador, en principios de ideas monárquicas) se expreso:

Art. 1º. La nación mexicana, una, soberana e independiente como hasta aquí no profesa ni protege otra religión que la católica, apostólica romana, ni tolera el ejercicio de otra alguna.

Art. 3º. El sistema gubernativo de la nación es el republicano, representativo popular.

El Primer Proyecto de Constitución de 1842, declaro: Art. 1º. La nación mexicana, soberana, libre e independiente, no puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona.

Las bases de la organización política de la nación mexicana, estableció en su artículo 1º. La nación mexicana, en uso de sus prerrogativas y derechos, como independencia, libre y soberana adopta para su gobierno la forma de Republica representativa popular.

Los artículos 45, 46 y 47 del Proyecto de Constitución de 1856, corresponden a los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución de 1857, y a los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución de 1917.

Las diferencias entre el Proyecto de 1856 y la Constitución de 1857 son: Art. 45 igual al 39 de la Constitución; Art. 46 difiere del artículo 40 de la Constitución que habla aquel de federativa y se sustituye, además, por federal. Este precepto suprime la última parte del Art. 46 del proyecto que dice: "...para todo lo relativo a los intereses comunes y nacionales, el mantenimiento de la Unión y a los demás objetos expresados en la Constitución". En el artículo 48 su correspondiente de la Constitución modifica la expresión: "...que respectivamente establece por..."

Las diferencias entre esos preceptos en 1856 y 1917 se reducen a algunas correcciones de estilo de poca monta.

La constitución mexicana nos ofrece un concepto de soberanía nacional como un derecho específico y una característica esencial y definidora del Estado mexicano.

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del poder del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inapelable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 40. 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.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de competencia de estos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

2.1.5 CARACTERÍSTICAS DE LA SOBERANÍA

Todas las teorías subjetivas, que constituyen una soberanía personal caen en la similar idea de que es indivisible, inalienable e imprescriptible. El monarca, el pueblo o la nación soberanos, la detentan, la invisten, la poseen a título personal, sin la posibilidad de dividirla o repartirla.

La unidad indivisible del poder estatal- que es verdad – se traslada a la soberanía. Cuando al salir de la época medieval de pluralismo de poderes, los teóricos del absolutismo y de la soberanía buscan unificar y centralizar al estado, y afianzan el carácter unitario del poder, tratan de absolver la dispersión de poderes en la fuerza centrípeta del estado, investido en la soberanía. La división de la soberanía implicaría su disolución.

Duguit, al hablar de la Soberanía, expone la tesis de la indivisibilidad: “ La soberanía es una, lo que quiere decir que no se puede existir en un territorio determinado mas que una sola y única soberanía, y que un mismo hombre no puede estar sometido sino a una sola y única soberanía... No solamente es una la soberanía, sino que es, además indivisible. Lo que quiere decir que no puede ser fragmentada en diversos elementos incorporados en órganos distintos. Una voluntad es o no es; no puede serlo parcialmente. Si la soberanía fuese dividida, existirían fragmentos de voluntad cosa que el espíritu rechaza...siendo la soberanía una e indivisible, como la persona nación que de ella es titular, los mismos hombres y el mismo territorio no pueden estar sometidos mas que a un solo poder publico”.

Juan Jacobo Rousseau señaló de manera enfática es su Contrato Social, que: “La Soberanía es indivisible por la misma razón que es inalienable; por que la voluntad es general, o no lo es; la declaración de esta voluntad constituye un acto de soberanía y es Ley”.⁹⁷

⁹⁷ Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social, Porrúa, México, 1975, p. 294

Carpizo advierte también que: “La soberanía no es divisible porque la voluntad es general y al declararse hacia la Ley, y no prescribe porque la libertad se le puede atar pero no suprimir”.⁹⁸

2.2 AUTONOMÍA

2.2.1 CONCEPTOS

Acercas de la autonomía algunos autores expresan su opinión y concepto que tienen: Tena Ramírez, expresa que la doctrina suele dar nombre de “autonomía” a la competencia de que gozan los estados miembros para darse sus propias normas, culminantemente su Constitución. Trata de distinguir así dicha competencia de la “Soberanía, que, aunque también se expresa en el acto de darse una Constitución, se diferencia de aquella por su dato de señaladísima importancia. En efecto; mientras la soberanía consiste, en la autodeterminación plena, nunca dirigida por determinantes jurídicos extrínsecos a la voluntad del soberano, en cambio la autonomía presupone al mismo tiempo una zona de autodeterminación, que es lo propiamente autónomo, y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas, que es lo heterónimo. La zona de determinación es impuesta a las constituciones locales por la Constitución Federal. El artículo 41 dispone expresamente que las constituciones particulares de los Estados “en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”; entre otros varios preceptos la Constitución Federal impone criterios y obligaciones positivas y negativas de los Estados que en sus constituciones deben respetar.”⁹⁹

“ Al hablarse de “ autonomía” se piensa en un orden parcial descentralizado, cuyas normas son creadas mediante métodos democráticos, y cuyo contenido no es meramente administrativo sino también jurisdiccional; además, la descentralización no debe referirse tan solo a las normas individuales, sino a las generales, en particular a las “leyes” en sentido formal. Kelsen.¹⁰⁰

⁹⁸ Carpizo, Jorge. Estudios ..., op. Cit., 1980, p. 294

⁹⁹ Tena Ramírez, Felipe. Derecho ..., op. Cit., p.131

¹⁰⁰ Kelsen, Hans. Teoría General del Estado, Editorial Arte y Fotografía, México, 1983; p. 238

Feliciano Calzada después de un análisis acerca de la autonomía la define “como la competencia de lo que gozan los Estados miembros para darse sus propias normas, las que se inscriben en las constituciones locales”.¹⁰¹

Lanz, al hablar de los Estados y sus incapacidades, opina, que, efectivamente las entidades federativas son autónomas y no soberanas puesto que el Estado federal les permite darse a cada una su Constitución local aunque expresa que con ciertas limitaciones pues de ninguna manera podrán contravenir la Constitución General en su forma de gobierno, en su división de poderes entre otras tantas, que deberán ser iguales para todo el territorio nacional.¹⁰²

2.2.2 CARACTERÍSTICAS DE LA AUTONOMIA

Como características de la autonomía podemos enunciar: la autodeterminación, la democracia y la descentralización.

Democracia: Es la voluntad de un pueblo que conforma un Estado de regirse y constituirse en una determinada forma de gobierno que ellos mismos han elegido.

Autodeterminación: Es la forma que adoptan los miembros de un Estado para otorgarse las normas constitutivas que regirán al propio Estado.

Descentralización: Es el orden jurídico que deposita el poder del Estado federal en normas centrales validas para todo el territorio nacional y normas locales validas exclusivamente en las entidades federativas así mismo la legislación del Estado se divide entre una autoridad federal y autoridades locales.

Kelsen expresa “Cuando se contrapone la <descentralización por autonomía> a la <descentralización administrativa>, se parte del supuesto tácito de que la autonomía o, mejor, la democracia implicada en el principio autonómico, conduce a una especie peculiar de la descentralización: la descentralización es, pues, consecuencia de la democracia, y a la inversa. Si la democracia es el principio de la autodeterminación y, por eso, implica necesariamente el hecho de que las normas sean creadas por los mismos que han de ser sus súbditos, con exclusión de

¹⁰¹ Calzada Padrón, Feliciano Derecho ..., op. Cit., p. 231

¹⁰² Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la realidad Política de nuestro Régimen, Editorial Continental, México, 1972, pp. 351 a 364

todo influjo extraño, parece que de este principio de la democracia coincide, en efecto, con la tendencia característica de la descentralización: independizar la determinación de los contenidos de las normas locales de toda instancia central. Y esto aun en el caso de que la instancia central no este organizada autocrática, sino democráticamente. Entonces en la creación de la norma central participan incluso los súbditos de la norma local- como parte de la totalidad- pero entonces, queda satisfecha la exigencia democrática aun supuesto que el contenido de la norma local este determinado por la norma central.”¹⁰³

Tena Ramírez, dice: “Efectivamente, el signo específico del Estado federal consiste en la facultad que tienen las entidades integrantes de darse y revisar su propia Constitución. Considerada esta característica como un fenómeno de descentralización, vemos que se diferencia de las demás descentralizaciones por elementos cualitativos, porque es la cualidad de las funciones de que disfrutan las entidades federativas y no su número o cantidad lo que determina la existencia de una federación.”¹⁰⁴

2.2.3 TIPOS DE AUTONOMÍA

2.2.3.1 Autonomía Administrativa

El concepto definido se aplica en la administración pública a la autonomía administrativa de que gozan los municipios conforme al Art. 115 Constitucional los municipios son libres y gozan de autonomía administrativa frente al gobierno de los estados; cuentan con sus propios órganos de administración que desarrollan sus acciones con total independencia de los de la entidad estatal.

Autonomía administrativa significa independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública. Goza de ella el órgano que no esta subordinado a las decisiones de otro, por ley.

En la doctrina del derecho administrativo la autonomía administrativa se utiliza para definir la posición de los municipios frente a los gobiernos de los Estados o para la que guardan frente a los órganos de la administración centralizada los

¹⁰³ Kelsen, Hans. Teoría ..., op. Cit., p. 238

¹⁰⁴ Tena Ramírez, Felipe. Derecho ..., op. Cit., p. 131

órganos descentralizados por servicio. Aunque la autonomía de los municipios siempre se ha visto y propuesto como absoluta y, en cambio, la de los organismos descentralizados, como una autonomía que no rompe sus lazos en forma total con la administración descentralizada.

Tena Ramírez cita a Kelsen al hablar sobre los grados de descentralización que para él son tres: La comuna o municipio, que goza de cierta autonomía administrativa dentro del marco y bajo la tutela del Estado central; la provincia autónoma, que alcanza determinada autonomía política, pero cuya constitución le es impuesta por el Estado dominante; la cual agrega Tena, es conocida en varios países europeos pero no ha existido nunca en nuestra organización política. El Estado miembro o federado, que goza de autonomía constitucional. Sobre esto comenta Tena: “El municipio libre es un fenómeno de descentralización, pero en este último, aunque el municipio se gobierna por sí mismo, sin embargo la ley que crea los órganos municipales y los dota de competencia no es ley que dan así mismos los habitantes del municipio, sino que la expide para todos los municipios la Legislatura del Estado. Carece, pues, el municipio de la autodeterminación legislativa que es lo que caracteriza al órgano constituyente.”¹⁰⁵

2.2.3.2 Autonomía de la Acción

A partir de las aportaciones de la doctrina germana de la segunda mitad del siglo XIX se impuso el concepto de que la acción procesal es un derecho constitucional unitario que tiene todo gobierno para solicitar del Estado la prestación jurisdiccional, y por lo tanto, debe considerarse autónomo respecto de los derechos subjetivos o del vínculo jurídico de las partes en el proceso.

2.2.3.3 Autonomía de la Voluntad

Es el principio jurídico-filosófico que les atribuye a los individuos un ámbito de libertad, dentro del cual pueden regular sus propios intereses; permitiéndoles crear relaciones obligatorias entre ellos que deberán ser reconocidas y sancionadas en las normas del derecho.

¹⁰⁵ Idem., p. 130

2.2.3.4 Autonomía Política

Expresión formada por dos términos “autonomía” y “política”, que derivan directamente de la lengua griega “autonomía viene de autos, sí mismo, y de omos, ley. Autonomía es pues la facultad de darse leyes a sí mismo. “Política” viene del adjetivo politike, lo perteneciente o relativo a la polis, que era la ciudad Estado en la que vivieron los griegos y tuvo su esplendor en la época clásica (siglos IV y V A. C.).

La autonomía concebida, en términos generales, como la facultad de darse leyes a sí mismo, adquiere, al ser aplicada al orden político, un significado especial: se refiere a la facultad que tiene un pueblo de darse leyes a sí mismo, o sea, de gobernarse a sí mismo con independencia de gobiernos extranjeros. En el orden Internacional, autonomía es equivalente de independencia o autodeterminación.

El concepto de autonomía está emparentado con el de soberanía, pero no se confunde con él. La autonomía puede darse por grados y a diferentes niveles; en el municipio, en la religión, en el estado miembro o entidad federativa, en el Estado considerado general. La soberanía, en cambio, es la potestad suprema, dentro del Estado, de decidir en última instancia de todo lo que corresponde al bien público con el monopolio de la coacción física, implica, pues, una superioridad con respecto a otros poderes internos subordinados.

2.2.3.5 Autonomía Universitaria

Entre los antecedentes de la autonomía universitaria en México se pueden mencionar del decreto no. 2, del 5 de octubre de 1917, que reconoció algunos aspectos autónomos a la universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, y, en igual forma, el decreto número 106, de 1923, de la legislatura local en el caso de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, aunque dichos decretos no fueron cumplidos íntegramente.

A la Universidad Nacional de México le fue reconocida su autonomía en la Ley Orgánica de 1929.

El 9 de junio de 1980 se elevó el principio de Autonomía Universitaria a rango Constitucional, adicionándole una fracción al Art. 3º. De la Ley fundamental.

La autonomía es la facultad que poseen las universidades para autogobernarse sus propias normas dentro del marco de su Ley Orgánica y designar a sus autoridades-, para determinar sus planes y programas dentro de los principios de libertad de cátedra e investigación, y para administrar libremente su patrimonio.

La autonomía constitucional solo se refiere a las universidades públicas y no a las privadas.

El artículo mencionado no establece la autonomía de las universidades, ya que este principio se reconoce en la Ley que crea y regula cada universidad. Así, una universidad o institución de educación superior será autónomo pero no, de acuerdo con lo que disponga su ley.

2.2.4 LOS ESTADOS CON AUTONOMÍA

Kelsen piensa que para que haya una autonomía debe estar presente la descentralización, el dice que en las normas locales definitivas existe una descentralización perfecta por que en estas normas locales no se mezcla ninguna norma central, lo cual para él quiere decir que cuando los súbditos de una comunidad local interviene en la creación de sus normas locales, sin que nadie mas intervenga, es decir, ningún extraño ajeno a esa comunidad se esta en presencia de un orden parcial descentralizado, cuyas normas son creadas mediante métodos democráticos, y cuyo contenido no es meramente administrativo sino también jurisdiccional. Y agrega que : “ Si la creación normativa se lleva a cabo por el procedimiento de decisión mayoritaria; y si todo el pueblo hace establecer las normas locales, es posible que la mayoría se componga por completo de aquellos individuos no sometidos a las normas por ellos votadas, porque no pertenecen a la <comunidad> o <pueblo> parciales constituidos por dicho orden local; la cual, especialmente cuando se trata de comunidades minoritarias religiosas o nacionales, se interpreta como imposición autocrática.”¹⁰⁶

Miguel Lanz al hablar del Pacto federal en su estudio al Derecho Constitucional expresa que las entidades miembros del Estado Federal no son soberanas como se les ha mal llamado, si no que surgen: “ Al emanciparse y conquistar sus derechos

¹⁰⁶ Kelsen, Hans. Teoríaop. Cit., p. 238

como pueblo soberano, optó, en su primer congreso constituyente, celebrado el año de 1824 del que emanan el Acta Constitutiva y la primera Constitución que tuvimos por el régimen federal creado por la Constitución de 1824, son los Estados, y debe considerárseles como partes integrantes de un cuerpo político, el Estado Mexicano, y no como partes asociadas por virtud de un pacto diplomático que les conserve su propia personalidad.”¹⁰⁷

Su confirmación al punto de vista anterior son las restricciones que los artículos 115 y 122 de la Ley Suprema imponen a la capacidad de las Entidades federativas y que tienen que tener en cuenta estas a la hora de crear su Constitución local.

El pensamiento que tiene Lanz de alguna forma también está escrito en el pensamiento de Tena Ramírez, al tratar la autonomía de los Estados en su obra: “mientras la soberanía consiste en la autodeterminación plena, nunca dirigida por determinantes jurídicos extrínsecos a la voluntad del soberano, en cambio la autonomía presupone al mismo tiempo una zona de autodeterminación, que es lo propiamente autónomo, y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas, que es lo heterónimo. La zona de determinación es impuesta a las constituciones locales por la Constitución Federal.”¹⁰⁸

Relaciona su dicho con el art. 41 de la Ley Suprema que a la letra dice: “en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

Tena Ramírez también enumera esas restricciones a las que se tienen que someter las entidades federativas al hacer sus constituciones locales y a las cuales se refería Lanz al hablar del art. 115 de la Constitución Federal que entre otras cosas se refiere a la forma de gobierno que deberán adoptar las partes integrantes de la Federación.

- a) El encargo de los gobernadores limitado a seis años como máximo, es requisito que por referirse a la renovación periódica mira al elemento republicano de la forma de gobierno.
- b) La elección directa y la no reelección de gobernadores y de diputados locales, es limitación que trata de proteger al elemento democrático.
- c) El mínimo de diputados que en proporción al número de habitantes señala el 115 para las Legislaturas locales, tiene por objeto evitar que por su escasa cifra de representantes la legislatura pierda su carácter de tal y quede a

¹⁰⁷ Duret, Miguel. Derecho Constitucional ..., op. Cit., p. 351

¹⁰⁸ Tena Ramírez, Felipe. Derecho ..., op. Cit., p.131

merced del Ejecutivo, lo que sería contrario al sistema representativo y al equilibrio de los poderes.

- d) “Solo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección”. Dentro de la defectuosa redacción del precepto consideramos que la ciudadanía mexicana por nacimiento es condición sustituible para ser gobernador; sobre esa base de alternativa se produce entre los otros dos requisitos: Ser nativo del Estado o con residencia en él no menor a cinco años. Y es que, mientras el primer requisito hace referencia al antecedente de la sangre mexicana, que la Constitución toma en cuenta cuando se trata de funciones a quienes se encomiendan altas funciones de gobierno, los otros dos miran tan solo al apego o al consentimiento del Estado que se va a gobernar, por lo que explícitamente el uno puede ser reemplazado por el otro.

3. LOS ESTADOS

3.1 SU NATURALEZA JURÍDICA Y SUS ELEMENTOS

Burgoa destaca que: “Los Estados son entidades con personalidad jurídica que les atribuye o reconoce el derecho fundamental o Constitución Federal”.¹⁰⁹

Los Estados son personas morales que surgen de la adopción del régimen federal como forma de Estado en el derecho básico, son reconocidos por el Estado Federal como entidades de este con personalidad jurídica que les da la capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones en sus relaciones recíprocas, frente al Estado Federal y con personas físicas o morales que no representen ninguna autoridad, así mismo representan los Estados porciones del Estado Federal con determinados atributos característicos.

Los Estados como entidades componentes del Estado Federal, tienen todos los elementos estatales con algunas peculiaridades propias, tales como población, territorio, orden jurídico y poder público.

3.1.1 POBLACIÓN

La población es una colectividad humana, es un grupo de personas, elementos humanos buscando un lugar de asentamiento y una vez que lo han encontrado se asientan permanentemente en ese territorio buscando una forma de organización común que les permita vivir en comunidad.

¹⁰⁹ Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1989, p. 873

Pero la población de cada entidad federativa a pesar de tener diferencias sociológicas, étnicas, culturales o económicas, jurídicamente están colocadas en una situación de igualdad dentro del elemento humano del estado federal, es decir las poblaciones de cada entidad federativa finalmente forman la población total de un Estado Federal y como tal deberán regirse conforme a las disposiciones de la Constitución Federal en cuanto a la nacionalidad o extranjería de estas, pues no podrá haber en un estado federal por cada entidad federativa, una nacionalidad, ciudadanía o extranjería distinta a la que dispone la constitución para el Estado Federal. Por tanto los miembros de cada entidad federativa tiene una doble ciudadanía porque forman parte del cuerpo político de una entidad y del cuerpo político del Estado Federal teniendo al mismo tiempo los derechos, obligaciones y prerrogativas inherentes a ambas ciudadanía que marque la Constitución Federal y la de cada entidad federativa.

Debemos aclarar por otra parte que el pueblo de cada entidad no es soberano el no maneja la soberanía solo tiene una potestad limitada de autodeterminarse de elegir a quien ha de gobernarlos dentro de los cuales establecidos por su derecho interno y el cual no debe ir en contra del derecho federal.

De esto opina Burgoa: “Esta supeditación normativa excluye sin lugar a dudas la soberanía como poder del pueblo político del Estado miembro, ya que ni siquiera este pueblo puede cambiar ad-libitum y mucho menos violentamente la propia constitución de la respectiva entidad federativa y sin que tampoco sea titular de lo que se llama derecho de sesión. Por ultimo, el solo hecho de concebir que el pueblo de cada Estado miembro sea soberano entrañaría el despropósito de admitir la divisibilidad de la soberanía de la nación como elemento humano del Estado Federal, así como la aberrativa coexistencia de tantas soberanías como fuese el número de entidades de que este se compone. Esta consideración conduce a la ineluctable conclusión de que la llamada teoría de la cosoberanía es jurídicamente insostenible, ya que dentro del Estado Federal no hay “dos soberanías”, a saber: la del elemento humano de este y la del de cada entidad federativa, sino una sola, que es la nacional, concurrente sin embargo, con la autonomía interior de los Estados Federados.”¹¹⁰

¹¹⁰ Ídem, p.875

3.1.2 EL TERRITORIO

Toda entidad federativa necesita un espacio territorial donde deberá asentarse su cuerpo político para desarrollar su vida social económica y jurídica. La extensión territorial y los límites de cada entidad generalmente se señalan en la Constitución Federal pues corresponde a la geopolítica histórica consignada en cada Constitución particular de cada Estado, ya que la Ley Fundamental del Estado Mexicano solamente prescribe en su Art. 45°. Que las entidades federativas “conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuantó a estos”. Esto era lo que cada Estado tenía al 1°. De mayo de 1917 cuando entro en vigor la Constitución de 1917 y para fechas posteriores si se llegaba a presentar un conflicto de esta naturaleza, es decir, entre dos o más entidades federativas, le corresponde al Congreso de la Unión atender el problema por la vía no contenciosa y a la Suprema Corte por la vía contenciosa (Art. 73°. Fracc. IV y 105°. En relación con el 46°. Constitucional. También el Congreso Federal por medio de resolución tomada en ejercicio de la facultad que le da la fracción II del Art. 73°. Determina que si un territorio se erige en Estado este conservara su extensión y límites como espacio geográfico de una nueva entidad. Así mismo si decide formar un Estado dentro de los límites de otro siempre que satisfaga los requisitos de la fracción III del mismo artículo será el Congreso el que demarque la extensión del territorio de la nueva entidad.

Burgoa destaca que: “El territorio de un Estado-miembro no solo es la base física sobre la que se sustenta la población, sino que tienen importantes implicaciones jurídicas, ya que es el espacio dentro del que la propia entidad ejerce su imperium y tienen dominium. El primero se traduce en el poder público el cual a su vez se manifiesta en múltiples actos de autoridad de carácter jurisdiccional, administrativo y legislativo. Estos actos se realizan por los órganos de la entidad federativa dentro de un cuadro competencial que demarcan su Constitución y leyes particulares. Por lo que al dominium de las entidades federativas este elemento se compone de todos los inmuebles y muebles que se hayan dentro de su territorio y que no sean propiedad nacional ni de propiedad no estatal, es decir, que no pertenezcan a sujetos físicos, morales, sociales o colectivos distintos del Estado Federal.”¹¹¹

El artículo 121°. Constitucional en su fracción I dice que los actos de un Estado-miembro solo tienen eficacia jurídica dentro de su territorio al disponer que

¹¹¹ Idem., p.876

estas no podrán ser obligatorias fuera de él. En cambio, por lo que atañe los actos administrativos judiciales y del estado civil de las personas rige el principio de extraterritorialidad en el sentido de que “en cada Estado de la federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros” y que de “los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado tendrán validez en los otros” (Art. 121º. fracción IV). Así mismo cuando se trate de sentencias dictadas por los tribunales de una entidad tratándose de derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro Estado, la sentencia tendrá fuerza ejecutoria en esta entidad si así lo disponen sus propias leyes como lo determina la fracción III primer párrafo del Art. 121º. En relación con la fracción II del mismo.

En cuanto a las sentencias que tengan que ver con los derechos personales, la eficacia territorial estará sujeta a lo dispuesto por la fracción III párrafo segundo del mismo precepto el cual dispone que “la persona condenada se haya sometido expresamente, o por razón de domicilio ala justicia que los pronuncio y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio”, reiterando esto la garantía de audiencia consagrada en el Art. 14 Constitucional.

Reafirmando el principio de extraterritorialidad, los títulos profesionales deberán ser respetados en todas las entidades federativas siempre que se han expedidos por las autoridades de un Estado con sujeción a sus leyes (Art. 121º. Fracción V). Precizando lo dicho debemos interpretar autoridades de un Estado como Instituciones universitarias o tecnológicas creadas o reconocidas por la legislación interior de la entidad federativa de que se trate. Por ultimo, cabe la advertencia de con pretexto de su autonomía la universidad mexicana o algún instituto tecnológico del país desconozcan o no respeten los títulos profesionales o grados académico u honoríficos que alguna institución similar legalmente creada o reconocida expida u otorgue pues el no-reconocimiento por parte de estas instituciones estaría violando la norma constitucional Suprema.

3.1.3 ORDEN JURÍDICO

El orden jurídico de toda entidad miembro del Estado Federal es su estructura normativa interna integrada con tres tipos de normas de derechos generales, impersonales y abstractas, las cuales son; Las constitucionales, las legales y las reglamentarias, estas normas se articulan en una gradación jerárquica, al igual que

en el Estado Federal su base, comienza con las primeras que implican la constitución particular de cada entidad ordenamiento que tienen hegemonía sobre las leyes locales y estas, a su vez prevalecían sobre los reglamentos heterónomos y autónomos.

La forma en que se crea el orden de una entidad federativa es a través de la autonomía que le confiere el régimen federal en el sentido de que puede darse el mismo sus propias normas aunque sin olvidar que tiene limitaciones, prohibiciones y obligaciones que le impone la propia Ley Suprema cuyas decisiones políticas sociales y económicas fundamentales deben de ser acatadas además, por el derecho interno correspondiente. De esto se desprende que los estados-miembros, como personas morales de derecho público, no son soberanos ni independientes, sino autónomos pues la creación de orden jurídico en algunos aspectos queda condicionada por la Ley Suprema.

Lo anterior se ve reflejado por el Art.133 Constitucional ya que este consagra el principio de supremacía del propio código fundamental de las leyes federales y de los tratados internacionales, frente a sus constituciones y al derecho interno en general de las entidades federativas el cual dispone: “ Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma celebrados y que se celebren por el Presidente de la Republica, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o Leyes de los Estados”. Por lo tanto se dice que antes que cualquier Ley o reglamento interior tienen validez las normas consagradas en la Ley Suprema y que si existiera algún conflicto entre ambas carecería de eficacia el orden jurídico interno y prevalecería la norma o la Ley Suprema Nacional. Esto lo reitera el Art. 41 de la Constitución en el sentido de que nunca la Ley Suprema debe ser contravenida por las Constituciones locales. Lo anterior demuestra que dentro del territorio delimitado para cada entidad federativa impera tanto como el orden jurídico federal como su respectivo orden jurídico local y se asegura que si existiera un conflicto entre ambos se excluiría el orden jurídico interno para que fuera efectivo el orden jurídico federal. Por consiguiente Burgoa destaca que: “la pirámide normativa que opera de arriba para abajo dentro de cada entidad federativa esta integrada por los siguientes ordenamientos: 1) La Constitución Federal; 2) Las Leyes federales y los tratados internacionales que no se opongan a esta; 3) Los reglamentos federales heterónomos en la medida en que se ajusten a la

Ley reglamentada; 4) Las Constituciones particulares; 5) La Leyes locales y 6) Los reglamentos locales.”¹¹²

3.1.4 PODER PÚBLICO

Las entidades federativas son centros de imputación cuando dentro de su territorio aplican su poder de imperio al realizar actos de autoridad legislativos, administrativos y jurisdiccionales que conjuntamente integran sus funciones publicas las cuales son desempeñadas por diversos órganos que dentro de su sistema normativo forman el gobierno, o sea sus autoridades, las cuales en sus funciones tienen una competencia limitada frente al régimen federal pues están facultadas para realizar únicamente los actos legislativos, administrativos y jurisdiccionales, sobre materias, hechos, situaciones o supuestos que la Constitución Federal no delega a los órganos federales, como tampoco prohíbe o limita a los órganos estatales para conocer de ellas, siempre y cuando al realizarlos estos observen el principio de legalidad y constitucionalidad conjugados en la garantía individual que menciona el artículo 16 de la Constitución Federal. El artículo 124 de la Ley Fundamental menciona al respecto “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”¹¹³

Burgoa destaca “Los Estados miembros son, evidentemente, centros de imputación de una actividad que desarrollan dentro de su territorio. Esta actividad no es sino el poder de imperio que se traduce en actos de autoridad legislativos, administrativos y jurisdiccionales, cuyo conjunto integra las funciones publicas respectivas. Estas funciones se desempeñan por diversos órganos que dentro de un sistema normativo forman el gobierno de la entidad federativa correspondiente, o sea, sus autoridades. Cabe recordar que éstas, conforme al régimen federal, tienen una competencia reservada en lo que a dichas funciones concierne, en el sentido de que están facultadas para realizar los actos legislativos, administrativos y jurisdiccionales en que se manifiestan, sobre materias, hechos, situaciones o supuestos que expresamente la Constitución Federal no atribuya a los órganos de la Federación, según lo indica su artículo 124, y siempre que, además, su ejercicio no transgreda ninguna prohibición o limitación constitucional. Por otra parte, es

¹¹² Burgoa, Ignacio. Derecho ..., op. Cit., p. 879

¹¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

inconcluso que todos los actos de autoridad en que el desempeño del poder público se traduce deben observar el principio de legalidad y el constitucionalidad que se conjugan en la garantía instituida en el artículo 16 de la Ley Fundamental del país.”¹¹⁴

3.2 FORMA DE GOBIERNO

Actualmente la forma de Gobierno del Estado mexicano es la de una republica representativa, democrática y federal, así esta dispuesto por el Art.40º. Constitucional, y esta misma forma de gobierno debe ser adoptada por todas las entidades federativas como lo dispone el Art. 115º. de la Ley Fundamental el cual dispone que los estados-miembros “adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular...” ya que sería absurdo que dentro de un régimen federal existiera una distinta forma de gobierno entre el Estado Nacional y cualquiera de sus entidades, ya que esto quebrantaría el Pacto Federal. Referente al tema Burgoa destaca: “ las declaraciones políticas fundamentales del orden constitucional federal deben ser obedecidas por las constituciones particulares de los estados-miembros, ya que sería absurdo y contrario al sistema federativo que estos se organizaran conforme a las contrarias u opuestas, toda vez que esta posibilidad entrañaría la ruptura del Estado Nacional.”¹¹⁵ Así mismo conceptos antes mencionados los estudiaremos a continuación:

Republica. A esta forma de Gobierno se le distingue por ser aquella en la que el jefe de Estado ejerce sus funciones por un tiempo limitado, es decir, la Jefatura del Estado es de renovación periódica y para la elección del Jefe de Estado se cuenta con la voluntad popular.

En otras palabras el carácter republicano de un gobierno es aquel en que la jefatura del Estado anteponiéndose a la permanencia vitalicia hace gala de una renovación periódica, la que goza de expresión popular.

Tena Ramírez destaca “Republicano es el gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la

¹¹⁴ Burgoa, Ignacio. Derecho ..., op. Cit., p. 875

¹¹⁵ Burgoa, Ignacio. Derecho ..., op. Cit., p. 879

voluntad popular. El régimen republicano se opone al monárquico por cuanto en éste el jefe del Estado permanece vitaliciamente en su encargo y lo trasmite, por muerte o abdicación mediante sucesión dinástica, al miembro de la familia a quien corresponda según la ley o costumbre. Siguese de lo expuesto que, mientras en el régimen republicano debe atenderse para la designación a la aptitud del designado, en el régimen monárquico es la circunstancia fortuita del nacimiento lo que otorga la titularidad del Jefe de Estado.”¹¹⁶

El sistema republicano nos ofrece una doble posibilidad de seleccionar al más apto para el cargo supremo y de que en la Selección intervenga la voluntad del pueblo, es lo que vincula estrechamente a dicho sistema con la democracia, en grado tal que con frecuencia se mezclan y confunden sus conceptos en la moderna teoría del Estado.

El adversario importante de la republica es esta época, es el régimen totalitario, cualquiera que sea la denominación o la forma que adopte o haya adoptado. Tales regímenes no pueden considerarse republicanos, porque no obstante que en ellos la Jefatura de Gobierno no se conserva, en principio, vitaliciamente ni se trasmite por herencia carecen de la nota propia del régimen republicano, que consiste en la renovación periódica de aquella jefatura mediante la consulta del pueblo.

Democracia: Conforme a la clasificación aristotélica, la democracia si se aplica tan solo en servicio de los desposeídos, se esta en presencia de una demagogia que es la forma impura de la democracia, ya que si se estuviera en presencia de la democracia se estaría pensando en su forma pura como lo consagra nuestra Constitución en su Art. 40°. Y que es el poder que favorece a todos por igual.

El artículo 40°. Establece el gobierno democrático, puesto que el artículo 39 dice que todo poder publico dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este que es precisamente lo que caracteriza ala democracia.

La democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos y de este modo se proyecta el fenómeno de autodeterminación, nota característica y suprema del régimen democrático.

Según nuestra Constitución (Art. 35 fracc. I y II) es prerrogativa del ciudadano votar en las elecciones populares y poder ser votado para todos los cargos de elección popular.

¹¹⁶ Tena Ramírez, Felipe. Derecho ..., op. Cit., p. 88

Cabe mencionar que dentro de la democracia se les da la oportunidad a todos los gobernados para que emitan su opinión pero va a ser la voluntad de la mayoría la que sea tomada en cuenta en una decisión.

Para Tena Ramírez la democracia es: “el gobierno de todos para beneficio de todos. Pero si todos deben recibir por igual los efectos beneficiosos del gobierno, no es posible, que en las grandes colectividades modernas participen todos en las funciones del gobierno”.¹¹⁷

Agrega Tena Ramírez que: “ en el régimen representativo, la designación de mandatarios puede hacerse directa e inmediatamente por el pueblo: hay entonces la elección directa, la cual consagra nuestra Constitución, para la designación de los miembros del Congreso y del Presidente de la Republica: pero hay un caso en que la designación de este es indirecta en primer grado, y es cuando faltando el titular del ejecutivo, en las varias hipótesis que prevén los artículos 84 y 85 el Congreso debe nombrar al que lo reemplace; en este caso no son los electores primarios, esto es, los ciudadanos con derecho de voto los que hacen la designación, sino los diputados y senadores, en funciones de electores secundarios”.¹¹⁸

3.3 MUNICIPIO

El Municipio se ubica dentro de un Estado como una circunscripción territorial de carácter político y administrativo que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos o como de otra forma se le llamaría al Municipio descentralización por región.

El Municipio está adscrito y pertenece a una entidad política siendo para esta un tipo de descentralización por región, precisa de una autonomía y una autarquía. La autonomía municipal es la facultad de darse sus propias reglas dentro de los elementos fundamentales que establece la Constitución del Estado al que pertenece, así como en la potestad de éste para elegir, nombrar o designar a los titulares de sus órganos gubernativos, y la autarquía referente a la capacidad del

¹¹⁷ Idem., p. 98

¹¹⁸ Idem., p. 99

municipio para proveer a sus propias necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afecten su comunidad.

Es en esencia el Municipio una forma jurídico-política en la cual se estructura formalmente a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado. En su estructura formal reúne elementos parecidos a los de la entidad estatal, pues al igual que ella consta de un territorio, población, orden jurídico, poder público y un gobierno que lo desempeña.

El Municipio tiene su fuente en el Derecho Fundamental del Estado al que pertenece, sus elementos naturales son la comunidad humana y la porción territorial en la que vive y se desenvuelve, en un sentido abstracto el Municipio reconoce los elementos sustanciales como son la autonomía y la autarquía pues sin estos no podría existir, el poder público del que es titular y que en su nombre y representación ejercen sus autoridades las cuales orgánicamente integran su gobierno, se traduce en actos de autoridad administrativa y jurisdiccional principalmente y aun en actos legislativos.

4 PODERES PÚBLICOS LOCALES

4.1 PODER LEGISLATIVO ESTATAL

4.1.1 NATURALEZA JURÍDICA

Como se ha dejado asentado todo Estado miembro de la Federación es poseedor de autonomía al expedir sus propias normas no contradiciendo la Carta Fundamental el ámbito de validez de estas normas estatales se circunscribe al territorio de dicha entidad federativa, en cambio las reglas jurídicas federales tienen aplicación en todo el territorio nacional.

Las constituciones locales para su estudio, se les divide en parte dogmática y parte orgánica, quedando la primera comprendida en las garantías individuales o derechos subjetivos públicos, que ya están regulados por la Constitución Federal y que, en última instancia, pueden ser ampliados más no restringidos, por las constituciones estatales. En relación con las garantías sociales que implican restricciones a las garantías individuales no pueden ser creadas ni aumentadas en las constituciones locales, de la misma manera que no pueden ser disminuidas las garantías individuales.

Gámiz Parral menciona que: “ La parte orgánica de la Constitución estatal queda sujeta al cumplimiento obligatorio de las reglas generales que especifica el artículo 115 de la Constitución Federal, pero salvo esa limitación, las entidades federativas pueden organizarse con base en la estructura que estime más idónea y respetando la forma de gobierno a que se ha hecho alusión. En los Estados de la República las constituciones locales constituyen las disposiciones legales

jerárquicamente superiores y de cumplimiento obligatorio, inclusive para las normas legales ordinarias; la tarea legislativa de los congresos locales más trascendente es, por lo tanto, la expedición de la Constitución y las reformas, adiciones o supresiones constitucionales posteriores, como componentes únicos y formando parte del Constituyente.”¹¹⁹

En el artículo 38 de la Constitución Política del Estado libre y soberano de México se establece que “el ejercicio del poder legislativo se deposita en una asamblea denominada Legislatura del Estado, integrada por diputados electos en su totalidad cada tres años, conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

El o los diputados electos en elecciones extraordinarias concluirán el periodo de la Legislatura respectiva.”¹²⁰

4.1.2 INTEGRACIÓN DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO.

El sistema unicameral de los estados no sigue un principio uniforme en cuanto al número de integrantes de la Cámara de Diputados local.

En el artículo 115 de la Ley Fundamental se menciona el principio general de que el número de miembros de las Legislaturas Locales debe ser proporcional a la población de cada uno de ellos, señalando un número mínimo de diputados para cada entidad federativa, en atención al número de habitantes; y de esta manera los estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes deben tener cuando menos siete diputados locales; aquellos estados miembros cuya población se encuentre entre cuatrocientos mil y ochocientos mil habitantes tiene la obligación de integrar su Cámara de Diputados local con un mínimo de nueve miembros; y, por último, aquellos estados cuya población exceda de ochocientos mil habitantes no deberán contar con menos de once representantes populares. Cabe mencionar que las constituciones de los estados se han sujetado propiamente a los mínimos establecidos por la Constitución Federal y al hacerlo está respetando

¹¹⁹ Gámiz Parral, Máximo N. Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas, UNAM, México, 1990, p. 264

¹²⁰ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Editorial SISTA, México, 2003, p. 420

el principio general y, por otro lado, han estimado innecesario el aumentar desmesuradamente los componentes de sus congresos locales.

Gámiz Parral opina: “Poco sabré que no repugne la idea de que una Legislatura debe componerse por lo menos de cincuenta diputados; pero lo cierto es que siete, quince o veinte no forman la institución especial que se llama Congreso, sino una comisión que sólo puede ser inútil o peligrosa. Creer que el cuerpo legislativo de un estado, porque este es una republica pequeña, debe ser de pocos miembros, es tan extravagante como reprobar a la naturaleza que haya dotado de una dentadura cabal a los hombres de pequeña talla. La composición del órgano gubernativo no debe proporcionarse con la importancia de la republica, sino con la naturaleza de la función.”¹²¹

El sistema de diputados de minoría en las entidades federativas es consecuencia y parte de la reforma política implementada a nivel nacional, para el efecto de que se escuche la voz de las corrientes minoritarias en las discusiones del Congreso de la Unión, creyéndose oportuno que tal circunstancia aconteciera también en las legislaturas locales; La Constitución Federal determina que debe introducirse dicho sistema en la elección de las Legislaturas Locales y que la reglamentación y características especiales de cada estado miembro se establezcan en las Constituciones estatales. El artículo 116 de la Ley Fundamental en la parte final de su fracción II dispone “Las legislaturas de los estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.” Comentando esta disposición, el Doctor Jorge Carpizo “asevera que su contenido es correcto, dejando a la decisión de cada entidad federativa si se pondrá en efecto a través del sistema de diputados o de partido o del sistema proporcional. Agrega dicho autor que se seguirá a nivel local el sistema representativo de dominante mayoritario con la presencia de las minorías, y es el propio Estado quien decidirá el sistema que va a seguir para abrir las puertas a la existencia de los diputados de minoría. Considerando que la citada norma constitucional respeta la autonomía de los estados, al mismo tiempo que se establece una regla general para la mayor democratización del proceso político a nivel local”.¹²²

Los diputados locales duran en su encargo tres años y no pueden ser reelectos para el período inmediato posterior, ni los propietarios ni los suplentes que hayan fungido durante cualquier periodo como propietarios. Esto también lo menciona el artículo 44 de la Constitución Política del Estado de México.

¹²¹ Gámiz Parral, Máximo N. derecho....., Op. Cit. , p. 269

¹²² Burgoa, Ignacio. Derecho ..., op. Cit., p. 912

Según el artículo 39 de la constitución Política del Estado de México: “La legislatura del Estado se integrará con 45 diputados electos en distritos electorales según el principio de votación mayoritaria relativa y 30 de representación proporcional.

La base para realizar la demarcación territorial de los 45 distritos electorales será la resultante de dividir la población total del estado, conforme al último Censo General de Población, entre el número de los distritos señalados, teniendo también en cuenta para su distribución, los factores geográfico y el socioeconómico.

La asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional se efectuara conforme a las siguientes bases:

- I. Se constituirán hasta tres circunscripciones electorales en el estado, integradas cada una por los distritos electorales que en los términos de la ley de la materia se determinen.
- II. Para tener derecho a la asignación de diputaciones de representación proporcional, el partido político de que se trate deberá acreditar la postulación de candidatos propios de mayoría relativa en por lo menos 30 distritos electorales y haber obtenido al menos el porcentaje que marque la ley correspondiente del total de la votación válida emitida en el estado.
- III. La asignación de diputaciones de representación proporcional se hará conforme a las disposiciones que señale la ley de la materia.

Los diputados de mayoría relativa y los de representación proporcional tendrán iguales derechos y obligaciones.”¹²³

Artículo 45 de la misma ley: “Las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa serán computadas y declaradas válidas por los órganos electores en cuyo territorio se haya llevado a cabo el proceso electoral correspondiente, el que otorgará las constancias respectivas a las formulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos, en los términos de la ley de la materia.

El computo y la declaración de validez de las elecciones de diputados de representación proporcional, así como la asignación de estos, será hecha por el

¹²³ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

organismo publico estatal encargado de la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones.”¹²⁴

4.1.3 REQUISITOS PARA SER DIPUTADO PROPIETARIO O SUPLENTE

Basándonos en la Constitución Política del Estado de México los requisitos para ser diputado propietario o suplente se encuentran establecidos en su artículo 40° : “

- I. Ser ciudadano del Estado en pleno ejercicio de sus derechos.
- II. Ser mexiquense con residencia efectiva en su territorio no menor a un año o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años, anteriores al día de la elección.
- III. No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional que merezca pena corporal.
- IV. Tener 21 años cumplidos el día de la elección.
- V. No ser ministro de algún culto religioso, a menos de que se separe, formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos 5 años antes del día de la elección.
- VI. No ser diputado o senador al Congreso de la Unión en ejercicio.
- VII. No ser Juez, Magistrado, ni integrante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, servidor público federal, estatal o municipal.
- VIII. No ser militar o Jefe de las fuerzas de seguridad pública del Estado de los municipios en ejercicio de mando en el territorio del Distrito o circunscripción por el que pretenda postularse.

En los casos a que se refieren las dos fracciones anteriores, podrán postularse si se separan del cargo 60 días antes de las elecciones ordinarias y 30 de las extraordinarias.

El Gobernador del Estado, durante todo el periodo del ejercicio, no podrá ser electo diputado.

¹²⁴ Idem., p. 422

Artículo 41°. Ningún ciudadano podrá excusarse de desempeñar el cargo de diputado, salvo por causa justificada calificada por la legislatura, la cual conocerá la solicitud.¹²⁵

4.1.4 IRRESPONSABILIDAD E INMUNIDAD DE LOS DIPUTADOS ESTATALES

Al estudiar a Calzada Padrón en su estudio sobre el Poder Legislativo Federal en cuanto a la irresponsabilidad e inmunidad de los legisladores federales se puede observar que es muy parecido lo que él expone al relacionarlo con la irresponsabilidad e inmunidad de los diputados estatales; en su estudio él menciona el artículo 61 de la Constitución Política Federal el cual es muy parecido al artículo 42 de la Constitución Política del Estado de México destacando en su estudio que: “ La composición plural del Poder Legislativo y las facultades de las cuales esta investido le permiten y obligan a ejercer una crítica sana, pero permanente de las actividades y actos de gobierno del Poder Ejecutivo. Sólo así se mantiene el espíritu que forma parte de la responsabilidad del Legislativo. Para ello, nuestra Constitución ha previsto los privilegios de los cuales deben gozar, durante su ejercicio, los legisladores federales de tal manera que no puedan ser molestados en su persona o posición, ante las críticas o denuncias que formulen en el ejercicio de su encargo. Así, el mandato Constitucional que confiere inmunidad parlamentaria a los legisladores ordena:

Artículo 61°. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El presidente de cada cámara velará por el respeto el fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnen a sesionar.¹²⁶

Por lo anteriormente expuesto se puede presumir que así como el constituyente federal le permite dentro de sus responsabilidades ejercer una crítica sobre los actos de gobierno del Poder Ejecutivo y prevee en su Ley Fundamental los privilegios de los cuales deberán gozar durante su ejercicio los legisladores federales también la Constitución local faculta a los diputados para que dentro de

¹²⁵ Idem., p.421

¹²⁶ Calzada Padrón, Feliciano. Derecho ..., op. Cit., p. 303

su ejercicio realicen una crítica sana a las actitudes y actos de gobierno del Ejecutivo local dándoles inmunidad para que no sean molestados en su persona y lo tipifica en el contenido de su Ley puesto que así lo deja ver el artículo 42 de la Constitución Política del Estado de México el cual dispone:

Artículo 42°. “ Los diputados jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por las declaraciones o los votos que emitan con relación al desempeño de su cargo.

Los presidentes de la legislatura y de la diputación permanente velarán por el respeto al fuero constitucional de sus miembros y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.”¹²⁷

4.1.4.1 Sanciones Constitucionales para los Diputados Locales

La Constitución Política del Estado de México prevé la aplicación de sanciones para los diputados locales, en caso de ser mercedores de las mismas por ausencia injustificada a las juntas preparatorias, sesiones ordinarias y sesiones extraordinarias como lo expresa en su artículo 48. Además de las sanciones también la Ley contempla para los diputados la prohibición de tener otro trabajo dentro del gobierno por el cual disfrute sueldo, si hiciera caso omiso de esta prohibición también sería sancionado por la Ley, esto lo dispone la Ley en su artículo 43.¹²⁸

Artículo 43°. El ejercicio del cargo de diputado es incompatible con cualquier comisión o empleo del gobierno federal, del Estado o de los municipios y de sus organismos auxiliares por el que se disfrute sueldo. La legislatura podrá conceder licencia a sus miembros, según los casos, para desempeñar otras funciones que le hayan sido encomendadas.

Artículo 48°. Los diputados en ejercicio tienen el deber de acudir a todas las sesiones ordinarias y extraordinarias y votar la resolución de los asuntos sujetos a debate el mismo deber asiste a los diputados electos de concurrir a las juntas preparatorias necesarias a que sean convocados.

¹²⁷ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Op. Cit., p. 422

¹²⁸ Idem., p. 422

En ningún caso la legislatura del Estado podrá sesionar sin la concurrencia de la mitad más uno del total de sus miembros.

Los diputados que asistan tanto a las juntas preparatorias como a las sesiones ordinarias y extraordinarias, y estas excepcionalmente no pudieran celebrarse por falta de quórum, deberán compeler (forzar, obligar) a los ausentes a que se presenten en un plazo que no exceda de 48 horas apercibiéndolos de que, si no lo hacen, se llamará desde luego a los suplentes; y si estos no se presentaran después de haber sido apercibidos, se declarará vacante la diputación y, si procede se convocará a elecciones extraordinarias.

Los diputados que falten a tres sesiones consecutivas sin previa licencia del presidente de la legislatura, perderán el derecho de ejercer sus funciones durante el periodo en que ocurran las faltas y se llamará desde luego a los suplentes.

4.1.5 COMPETENCIA LEGISLATIVA DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO

En el Estado Federal la función pública del Poder Legislativo se desempeña por dos tipos de órganos el Federal o Congreso de la Unión y el local o Legislaturas de los Estados entre los cuales hay diferencias de carácter orgánico en cuanto a su composición y de carácter funcional en cuanto a las leyes que expiden y su distinto ámbito espacial o territorial de vigencia. Pues las leyes federales rigen en todo el territorio nacional y las leyes locales sólo se aplican dentro de la entidad federativa que las expide; pues bien para demarcar la competencia legislativa entre ambos tenemos que mencionar nuevamente lo establecido por el artículo 124 de la ley fundamental en cuanto que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución Federal a los funcionarios de la Federación se entienden reservadas a los Estados. Mejor dicho los funcionarios federales pueden expedir leyes únicamente cuando desempeñan la facultad que le consigna la Constitución General pudiendo de esta forma las legislaturas locales desempeñar dicha función legislativa que no le ha sido facultada a los funcionarios federales siempre y cuando no exista ningún tipo de prohibición constitucional.

Al respecto Burgoa comenta: “ La competencia de las legislaturas de los Estados es de carácter reservado y no prohibido concurrentemente, pues para que se surta no basta que el Congreso de la Unión no tenga facultad expresa, sino que también se requiere que no exista ninguna prohibición que la Constitución Federal imponga a las entidades federativas.”¹²⁹

4.1.5.1 Carácter de las Resoluciones de la Legislatura

El artículo 57 de la Constitución Política del Estado de México es muy claro al disponer que toda resolución de la legislatura tenga el carácter de Ley, decreto, iniciativa al Congreso de la Unión o acuerdo. Las leyes o decretos aprobados se comunicarán al Ejecutivo para su promulgación, publicación y observancia, salvo aquellos que sean de la incumbencia exclusiva de la Legislatura, en los que no tendrá el derecho de veto.

Las leyes o decretos aprobados se comunicaran al Ejecutivo firmados por el Presidente y los Secretarios y los acuerdos por los Secretarios.

Las Iniciativas al Congreso de la Unión se comunicarán también con la firma del Presidente y los Secretarios.

4.1.5.2 El Proceso de Formación de Leyes

La facultad de iniciativa para iniciar leyes se otorga en los estados a los diputados locales, al Gobernador, al Supremo Tribunal de Justicia y a los ayuntamientos, esto lo menciona el artículo 51 de la Constitución Política del Estado de México el cual agrega a los ya mencionados a los ciudadanos del estado, en todos los ramos de la administración. En lo que se refiere al Supremo Tribunal de Justicia y a los ayuntamientos, generalmente se establece que su derecho de iniciativa se contrae a asuntos de sus respectivas competencias, en cuanto a esto dispone el artículo 52º. “La legislatura podrá solicitar del gobernador del Estado o del Presidente del Tribunal Superior de Justicia, la presencia de los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo, de los Directores de los organismos auxiliares, de los Magistrados y de los miembros del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, respectivamente, cuando sea necesaria para el estudio de iniciativas o decretos de sus respectivas competencias.

¹²⁹ Burgoa, Ignacio. Derecho ..., op. Cit., p. 909

Cuando se trate de iniciativas de los ayuntamientos o se discutan asuntos de su competencia, podrá solicitarse al Presidente Municipal, que concurra él o un integrante del ayuntamiento para responder a los cuestionamientos que se les planteen. Las solicitudes para este efecto se harán por conducto de la Gran Comisión. Como acontece a nivel federal, la abrumadora mayoría de las iniciativas son presentadas por el titular del ejecutivo estatal. En este aspecto debemos señalar que en la mayoría de las entidades federativas no se tiene una compilación actualizada de las leyes y reglamentos por lo que se da el caso de que el gobernador del Estado presente iniciativas sobre asuntos que ya son propiamente derecho vigente, o bien iniciativas que en caso de ser aprobadas entrarían en contradicción grave con otras disposiciones legales y no se toman las providencias para adecuarlas o solicitar su derogación. El artículo 56 de la ley comentada menciona que para el caso de haber una adicción, reforma o derogación del articulado o abrogación de las leyes o decretos se observaran los mismos trámites que para su formación. Ha habido casos en que se presentan iniciativas sobre el mismo tema y al mismo tenor, es decir exactamente iguales, a otras que ya fueron aprobadas con anterioridad. Una de las razones de este tipo de deficiencias es que en algunas entidades federativas el Secretario General de Gobierno es el único encargado de revisar las iniciativas del Ejecutivo y sus múltiples ocupaciones le impiden tener el cuidado para evitar cometer errores, aunado a la carencia de un control estricto de la legislación vigente, debidamente actualizada, y de las iniciativas ya presentadas.

Gámiz Parral expone en su obra un procedimiento legislativo tradicional en las entidades federativas: “ a) la presentación de iniciativa por alguno de los facultados para tal efecto. b) dar cuenta al pleno de la presentación de la iniciativa y turnar para dictamen a la Comisión Permanente de la Legislatura que corresponda según la materia de iniciativa; c) estudiar y analizar por parte del integrante o integrantes de la Comisión el contenido de la iniciativa y concluir con un dictamen que puede tener como puntos resolutive: 1) proponer la aprobación de la iniciativa tal como se presento, 2) proponer la aprobación de la iniciativa pero con modificaciones y 3) proponer la no aprobación de la iniciativa; d) presentar a consideración del pleno legislativo el dictamen presentado por la Comisión, dándose lectura al mismo; e) después de la segunda o tercera lectura, según lo establezca la ley orgánica del Congreso de que trate, poner a discusión del pleno legislativo el contenido del dictamen; f) discutido lo suficientemente el dictamen pasarlo a votación del pleno; g) según el resultado de la votación, pasarlo

o no al Ejecutivo para los efectos de su promulgación y publicación en el periódico oficial.”¹³⁰

Lo que Gámiz expresa es muy acertado de hecho la Constitución Política del Estado de México en algunos artículos lo tipifica:

Artículo 53°. La discusión y aprobación de las resoluciones de la legislatura se hará con estricta sujeción a su ley orgánica. Las iniciativas del Ejecutivo y del tribunal Superior de Justicia serán turnadas desde luego a las comisiones respectivas con arreglo a ese ordenamiento.

En la discusión de los proyectos de ley de ingresos municipales, como en toda iniciativa de ley, el Ejecutivo tendrá la intervención que le asigne la presente Constitución.

Artículo 54°. La votación de las leyes y decretos será nominal.

Artículo 55°. La legislatura del Estado o la diputación permanente antes de la votación de algún asunto, podrán dispensar trámites legislativos previstos en su ley orgánica, cuando se considere de urgente o de obvia resolución el asunto correspondiente.

Artículo 58°. Las leyes y decretos se publicarán en la siguiente forma: N.N. Gobernador (aquí el carácter que tenga, si es constitucional, interino o sustituto) del Estado Libre y Soberano de México, a sus habitantes, sabed: que la legislatura del Estado ha tenido a bien aprobar lo siguiente:

La (numero ordinal que corresponda) legislatura del Estado de México decreta:
(El texto de la Ley o decreto).

Lo tendrá entendido el Gobernador del Estado, haciendo que se publique y se cumpla. (Fecha y rubricas del Presidente y Secretarios).

Por tanto, mando se publique circule, observe y se le de el debido cumplimiento. (Fecha y rubricas del Gobernador y del Secretario General de Gobierno).

(La exposición de motivos que origino su expedición y el dictamen legislativo correspondiente).

Artículo 59°. El Gobernador del Estado, podrá formular observaciones a las leyes o decretos que expida la Legislatura y remitirlas para su discusión y, en su caso, aprobación durante un mismo período de sesiones.

¹³⁰ Gámiz Parral, Máximo N. Derecho ..., op. Cit ., p . 277

La nueva votación de la Legislatura deberá realizarse durante el mismo período en que se reciban las observaciones. Si concluye el período ordinario, la Diputación Permanente convocará a período extraordinario de sesiones.

Para la aprobación de las observaciones enviadas serán necesarios los votos de al menos las dos terceras partes del total de sus integrantes.

Artículo 60°. Cuando un proyecto de ley o decreto sea devuelto a la legislatura con observaciones del Gobernador y no se apruebe con arreglo al artículo anterior, no podrá ser sometido nuevamente a discusión sino hasta el siguiente período ordinario de sesiones.

4.1.6 FUNCIONAMIENTO DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO

De conformidad con las leyes orgánicas de los congresos estatales, las legislaturas locales cuentan con diferentes organismos que sirven de base para su organización y funcionamiento.¹³¹

La manera tradicional de sesionar y tomar las decisiones de mayor trascendencia es en asambleas plenarias que se celebran durante los periodos ordinarios y extraordinarios de sesiones y las determinaciones se toman por mayoría de votos. Se elige una mesa directiva de la Legislatura cada mes y durante dicho período desempeña las atribuciones de dirigir las tareas comunes de la legislatura, pero básicamente circunscrita a los trabajos internos y a los referentes al proceso legislativo. La mesa directiva generalmente integrada por un Presidente, un Vicepresidente, y dos o más Secretarios, en algunos estados conocidos también como Prosecretarios. El Presidente ostenta la responsabilidad de dirigir las sesiones, el Vicepresidente sustituye al Presidente en sus ausencias y los Secretarios o Prosecretarios se encargan de revisar la correspondencia y asuntos que se presentan para tramitación, dando cuenta a la asamblea plenaria de todo aquello que sea de su competencia, pero también debe vigilar la elaboración de las actas de las asambleas legislativas. Las mesas directivas de las legislaturas son electas por el voto de la mayoría de los diputados presentes en la reunión

¹³¹ Gámiz Parral, Máximo N. Derecho ..., op. Cit ., p . 271 y 272

convocada para dicha elección, que regularmente es la última del mes, y los designados ejercerán sus cargos durante el mes inmediato posterior. Los Secretarios o Prosecretarios son electos para todo el período ordinario de sesiones. Los periodos extraordinarios de sesiones, en algunas legislaturas, son precedidos por la Comisión Permanente y en otras entidades federativas se tiene que elegir una mesa directiva exclusiva para el período extraordinario de sesiones.

El órgano legislativo que tiene encomendada la tarea de asumir la representación congresional en las relaciones con el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, ayuntamientos y, en general, con el exterior del Poder Legislativo, es la Gran Comisión, que se integra por un Presidente, en algunos casos un Vicepresidente y dos secretarios o Prosecretarios. En algunos estados la Gran Comisión es electa para todo el período constitucional, en otros casos, solo dura en su encargo un año. Además, la gran Comisión propone al pleno de la cámara de diputados los candidatos para oficial mayor, contador mayor de hacienda y demás altos funcionarios del Congreso; propone así mismo a los integrantes de las comisiones y de los comités; presenta el proyecto del presupuesto anual de la cámara de diputados y es propiamente quien dirige y representa a los diputados. La Gran Comisión en algunos casos es electa solo por los diputados pertenecientes al partido mayoritario, y en cambio, en otros estados, es designada por la totalidad de los diputados.

También los congresos locales cuentan con comisiones permanentes, integradas por tres o más diputados en algunas legislaturas y en otras por un solo diputado. En la casi totalidad de los congresos las comisiones son de gobernación, puntos constitucionales, hacienda y contaduría mayor de hacienda, justicia, educación pública, comunicaciones y seguridad pública, asistencia y salud pública, agricultura y fomento entre otras. Los nombres de las comisiones nos indican con toda claridad cuales son los asuntos que le serán turnados de acuerdo con dicha materia.

Lo antes mencionado de basa en los siguientes artículos:

“Artículo 46°. La Legislatura del Estado se reunirá en sesiones ordinarias dos veces al año. El primer período iniciará el 5 de septiembre y concluirá a más tardar el 30 de diciembre; y el segundo iniciará el 2 de mayo y no podrá prolongarse más allá del 31 de julio.

El Gobernador del Estado y el Presidente del Tribunal Superior de Justicia asistirán al recinto de la Legislatura a la apertura de sesiones ordinarias del primer período.

Excepcionalmente, la Legislatura podrá invitar a los titulares de los poderes Ejecutivo y Judicial a asistir a su recinto con motivo de la celebración de sesiones solemnes.

Artículo 47°. En cualquier tiempo, la Diputación Permanente o el Ejecutivo del Estado por conducto de aquella, podrán convocar a la Legislatura a sesiones extraordinarias.

Los períodos extraordinarios de sesiones se destinarán exclusivamente para deliberar sobre el asunto o asuntos comprendidos en la Convocatoria, y concluirán antes del día de la apertura de sesiones ordinarias, aún cuando no hubiere llegado a terminarse los asuntos que motivaron su reunión, reservando su conclusión para las sesiones ordinarias.

Artículo 49°. La Legislatura del Estado sesionará por lo menos una vez cada año fuera de la capital del Estado.

Artículo 50°. Las sesiones serán conducidas por una directiva electa mensualmente, cuyos integrantes velaran por el cumplimiento de las normas contenidas en la ley orgánica correspondiente sobre el debate y votación de los asuntos.

En la segunda sesión del primer período ordinario del ejercicio de la Legislatura y para todo el período constitucional, se elegirá un órgano denominado Gran Comisión, cuya integración y funciones serán determinadas por la Ley Orgánica del poder legislativo.”¹³²

¹³² Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Op. Cit., p. 422

4.1.7 FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO

Todas las facultades y obligaciones conferidas a las legislaturas de los estados las contempla la Constitución Política del Estado de México en su artículo 61,¹³³ constante de cuarenta y siete fracciones a saber:

- I. Expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la administración del gobierno.
- II. Examinar y opinar sobre el plan de desarrollo del Estado que le remita el Ejecutivo.
- III. Expedir su ley orgánica y todas las normas necesarias para el debido funcionamiento de sus órganos y dependencias.
- IV. Cumplir con las obligaciones de carácter legislativo que le fueron impuestas por las leyes de la unión, expidiendo al efecto las leyes locales necesarias.
- V. Informar al Congreso de la unión, en los casos a que se refiere el inciso tercero de la fracción III del artículo 73 de la Constitución Federal y ratificar en su caso, la resolución que dicte el mismo Congreso, de acuerdo con los incisos 6º. Y 7º. de la misma fracción.
- VI. Recibir la declaratoria a que se refiere el segundo párrafo del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e iniciar el juicio político correspondiente.
- VII. Iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión.
- VIII. Excitar a los poderes de la Unión, para que cumplan con el deber de proteger al Estado en caso de invasión o violencia exterior, de sublevación o trastorno interior, a que se refiere la constitución general de la República.
- IX. Reclamar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando alguna ley o acto de Gobierno Federal constituya un ataque a la libertad, a la soberanía del Estado, a su Constitución o a la Constitución federal, dando vista al Gobernador.
- X. Conocer y resolver sobre las modificaciones a la Constitución General de la República que él Congreso de la Unión le remita.

¹³³ Idem., p. 425-430

- XI. Autorizar facultades extraordinarias a favor del Ejecutivo, en casos, y cuando así lo estime conveniente por las circunstancias especiales en que se encuentre el Estado, por tiempo limitado y previa aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros. En tales casos, se expresaran con toda precisión y claridad las facultades que se otorgan, mismas que no podrán ser las funciones electorales.
- XII. Convocar a las elecciones ordinarias o extraordinarias de Gobernador, diputados y miembros de los ayuntamientos; Para el caso de elecciones ordinarias de Gobernador la convocatoria deberá expedirse por lo menos 100 días antes de la fecha de elección y para las de diputados y miembros de los ayuntamientos 80 días antes.
- XIII. Designar a los funcionarios electorales cuyo nombramiento le reserve ésta Constitución.
- XIV. Constituirse en Colegio Electoral para designar Gobernador interino o sustituto, en los casos que determine la presente Constitución.
- XV. Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que hagan el Consejo de la Judicatura y el Gobernador, respectivamente, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha de los nombramientos. Si éstos transcurren sin que la legislatura hubiera resuelto, se entenderán aprobados. En caso de negativa, el Consejo o el Gobernador, según corresponda, podrán formular una segunda propuesta diversa, y si tampoco es aprobada, el Consejo o el Gobernador quedarán facultados para hacer un tercer nombramiento, que surtirá efectos desde luego.
- XVI. Nombrar a los miembros de los ayuntamientos cuya designación le corresponda en los términos de la presente Constitución.
- XVII. Resolver sobre las licencias temporales o absolutas de sus miembros, del Gobernador, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuando las ausencias excedan del término que establezcan las leyes respectivas. Para los efectos de esta fracción, se consideran temporales las ausencias que excedan de 15, pero no de 60 días. La Legislatura calificará cuando existan los motivos fundados que justifiquen una licencia temporal por un período mayor y que podrá extenderse por el tiempo que dure la causa que lo motivo.
- XVIII. Conocer y resolver de las solicitudes de destitución de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal Superior de Justicia en términos de la presente Constitución.
- XIX. Recibir el aviso del Ejecutivo del Estado cuando salga al extranjero o se ausente de la entidad hasta por 15 días. G.G.E.M. 01-ago-03

- XX. Nombrar y remover al personal del Poder Legislativo y de sus dependencias en los términos de la Legislación respectiva.
- XXI. Recibir la protesta del Gobernador, de los diputados, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, del Tribunal Estatal Electoral, del Contador General de Glosa y del Presidente y miembros del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos. El Gobernador del Estado protestará en los siguientes términos: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, las leyes que de una y otra emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Gobernador que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por su bien y prosperidad; y si no lo hiciere así, que la Nación y el Estado me lo .
- Demanden. Los demás servidores públicos, prestarán la protesta en la forma siguiente; Uno de los Secretarios de la Legislatura interrogará “¿Protesta guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, las leyes que de una y otra emanen y desempeñar leal y patrióticamente con los deberes de su cargo?”. El servidor público deberá contestar: “Si protesto”. El Presidente de la Legislatura dirá: “Si no lo hiciere así, la Nación y el Estado se lo demanden”.
- XXII. Convocar diputados suplentes en los casos de muerte, licencia o inhabilitación a los diputados propietarios
- XXIII. Aprobar en su caso, los convenios que celebre el Ejecutivo en relación con los límites del Estado.
- XXIV. Cambiar la residencia de los Poderes del Estado.
- XXV. Fijar los límites de los municipios del Estado y resolver las diferencias que en esta materia se produzcan.
- XXVI. Crear y suprimir municipios, tomando en cuenta criterios de orden demográfico, político, social y económico.
- XXVII. Legislar en materia municipal, considerando en todos los casos el desarrollo del Municipio, como ámbito de gobierno más inmediato a los habitantes de la Entidad, conforme lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos aplicables; G.G.E.M. 16-may-01.
- XXVIII. Declarar por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, la suspensión de ayuntamientos y que éstos han desaparecido; suspender o revocar el mandato de alguno o algunos de sus miembros por cualesquiera de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando se haya sustanciado el procedimiento correspondiente en el que éstos

hayan tenido conocimiento de las conductas y hechos que se les imputan y oportunidad para rendir las pruebas y formular los alegatos que a su juicio convengan. G.G.E.M. 16-may-01. La Legislatura hará del conocimiento del Ejecutivo dentro de los cinco días siguientes a la resolución, cuando suspenda o declare desaparecido un ayuntamiento, para que dicte las medidas necesarias que procedan para asegurar la vigencia del orden jurídico y la paz social. G.G.E.M. 16-may-01.

XXIX. Designar, de entre los vecinos del municipio que corresponda , a propuesta en terna del gobernador del Estado: G.G.E.M. 16-may-01:

a) A los conceptos municipales que concluirán los periodos en caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones. G.G.E.M. 16-may-01

Estos consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley. G.G.E.M. 16-May-01

b) Al ayuntamiento provisional cuando no se verifiquen o se declaren nulas las elecciones de un ayuntamiento, que actuara hasta que entre en funciones el electo. G.G.E.M. 16-May-01

c) A los miembros sustitutos de los ayuntamientos para cubrir las faltas absolutas de los propietarios y suplentes. G.G.E.M. 16-May-01

Los integrantes de los consejos municipales y de los ayuntamientos provisionales, así como los miembros sustitutos de los ayuntamientos, deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los miembros de los ayuntamientos. G.G.E.M. 16-May-01

XXX. Expedir anualmente a iniciativa del Ejecutivo, tanto la ley de ingresos del Estado, que establezca las contribuciones de los habitantes, como el presupuesto de egresos que distribuya el gasto público y disponer las medidas apropiadas para vigilar su correcta aplicación.

La Legislatura al aprobar el presupuesto de Egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que este establecido por la ley, y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

XXXI. Expedir la ley de ingresos de los municipios, cuya iniciativa será turnada por el ejecutivo del Estado, quien deberá tomar en cuenta las propuestas de los municipios. G.G.E.M. 16-May-01

XXXII. Recibir, revisar, fiscalizar y calificar cada año las cuentas publicas del Estado y municipios. Para tal efecto contara con un órgano técnico que se denominara Contaduría General de Glosa. G.G.E.M. 16-May-01

- XXXIII. Revisar, por conducto de la Contaduría General de Glosa las cuentas y actos relativos a la aplicación de los fondos públicos del Estado y de los municipios.
- XXXIV. Fiscalizar la administración de los ingresos y egresos de los municipios y de sus organismos auxiliares.
- XXXV. Fincar las responsabilidades que resulten de la revisión, fiscalización y calificación de las cuentas públicas (sic) del Estado y de los municipios y del ejercicio del gasto de los ayuntamientos. G.G.E.M. 16-May-01
- XXXVI. Autorizar los actos jurídicos que impliquen la transmisión del dominio de los bienes inmuebles propiedad del Estado y de los municipios; establecer los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal; o para celebrar actos a convenios que trasciendan al periodo del ayuntamiento. G.G.E.M. 16-May-01
- XXXVII. Aprobar los montos y conceptos de endeudamiento anual del Estado y de los municipios, de conformidad con las bases establecidas en las leyes de la materia y dentro de las limitaciones previstas en la Constitución Federal.
- XXXVIII. Conceder amnistía por delitos de la competencia de los tribunales del Estado.
- XXXIX. Declarar en su caso que ha o no lugar a proceder contra servidores públicos (sic públicos) que gocen de fuero constitucional, por delitos graves del orden común y de los que cometan con motivo de sus funciones durante el desempeño de estas;
- XL. Expedir la ley que establezca las bases de coordinación con la Federación, otras entidades y los municipios en materia de seguridad pública, así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito estatal;
- XLI. Crear organismos descentralizados;
- XLII. Conceder premios y recompensas por servicios eminentes e importantes prestados a la humanidad, al Estado o a la comunidad; y
- XLIII. Aprobar el que uno o más municipios del Estado: G.G.E.M. 01-Sep-03
- a) Previo acuerdo entre sus ayuntamientos, se coordinen y asocien con uno o más municipios de otras entidades federativas, para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. G.G.E.M. 01-Sep-03

- b) Mediante la declaratoria correspondiente integren con el gobierno del Estado, zonas metropolitanas para la coordinación de los planes, programas y acciones de estos entre sí o del Estado y sus municipios con planos federales o de entidades federativas colindantes; para lo cual asignara los presupuestos respectivos. G.G.E.M. 01-Sep-03
- XLIV Expedir las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refiere tanto las fracciones III, IV y V del artículo 115 de la Constitución Federal así como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esa Constitución; G.G.E.M. 16-May-01.
- XLV Expedir las normas que regulen el procedimiento y condiciones para que el Gobierno del Estado asuma una función o servicio publico municipal cuando al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; G.G.E.M. 16-May-01
- XLVI Expedir las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes. G.G.E.M. 16-May-01
- Así como, emitir las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resuelvan los conflictos que se presenten entre los ayuntamientos y el Gobierno del Estado, o entre aquellos, con motivo de los actos a que se refieren las fracciones XLIV y XLV de este artículo; G.G.E.M. 16-May-01
- XLVII Las demás que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución, las leyes federales o las del Estado le atribuyan. G.G.E.M. 16-May-01.

4.1.8 LA DIPUTACIÓN PERMANENTE

La diputación permanente estará integrada por nueve de sus miembros como propietarios y cinco suplentes para cubrir las faltas de aquellos según lo designara la legislatura, a más tardar, tres días antes de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones (artículo 62 de la Constitución Política del Estado de México).

Para los períodos de receso, es decir durante el tiempo en que no sesiona la legislatura, funciona el organismo denominado Comisión Permanente, integrada por un Presidente, un Vicepresidente, un secretario y un suplente para cada uno de ellos. La Comisión Permanente hace las veces de mesa directiva durante todo el período de receso por el cual es electa. La Comisión Permanente sesiona una o dos veces por semana y tiene como funciones más significadas recibir las iniciativas de leyes y decretos; recibir y dar curso a la correspondencia de trámite; convocar al congreso a períodos extraordinarios de sesiones; nombrar y remover a los empleados del Congreso; conceder licencia para separarse de su cargo o para ausentarse del Estado al Gobernador; y entregar una memoria de todo lo relacionado durante su período a la mesa directiva del primer mes del período ordinario de sesiones.

4.1.8.1 Su Función

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en su artículo 63 marca como funcionará la diputación permanente al decir que en los recesos de la legislatura, en el año de su renovación y hasta la instalación de la nueva tendrá que operar esta Comisión.

4.1.8.2 Sus Facultades y Obligaciones

Artículo 64. Son facultades y obligaciones de la diputación permanente:

- I. convocar por propia iniciativa o a solicitud del Ejecutivo a períodos extraordinarios de sesiones. Cuando pasados tres días de haber recibido la convocatoria el Gobernador no hubiera ordenado la publicación respectiva, el Presidente de la diputación permanente hará dicha publicación.
- II. Lamar a los suplentes respectivos en caso de inhabilidad o fallecimiento de los propietarios y si aquellos también estuvieren imposibilitados, expedir los decretos respectivos para que proceda a nueva elección.
- III. Recibir la protesta de los servidores públicos que deban rendirla ante la legislatura cuando esta se encuentre en receso.
- IV. Resolver sobre las renunciaciones, licencias o permisos que competen a la legislatura.

- V. Recibir el aviso del ejecutivo del Estado cuando salga al extranjero o para ausentarse del territorio de la entidad hasta por 15 días G.G.E.M. 01-ago-03.
- VI. Dictaminar sobre todos los asuntos que queden pendientes de resolución en los recesos a fin de que continúen sus trámites al abrirse los periodos de sesiones.
- VII. Cumplir con las obligaciones que le impongan la legislatura y otras disposiciones legales.

4.1.9 PROHIBICIONES A LOS ESTADOS POR LA LEY FUNDAMENTAL

Las prohibiciones que impone la Constitución Federal a los estados,¹³⁴ son de dos tipos: Las absolutas y las relativas, las primeras las encontramos en el artículo 117 el cual dispone:

- I. Celebrar alianza, tratado a coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras.
- II. Derogada.
- III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado.
- IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio
- V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.
- VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectuó por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía.
- VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se

¹³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit., pp. 114 y 115

establezcan respecto de la producción similar de la localidad, ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

- VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobierno de otras naciones, como sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destine a inversiones públicas productivas, inclusive las que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

- IX. Gravar la producción, en acopio o la venta del tabaco en rama en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Las prohibiciones relativas dejarán de operar si el Congreso de la Unión otorga su consentimiento a los estados para ejercer los poderes Ejecutivo y Legislativo en los casos que refiere el artículo 118 de la misma ley precepto que se faculta a dicho congreso para delegar sus atribuciones y las del Presidente de la República a favor de las entidades federativas, aunque únicamente en los supuestos y para los objetivos que prevé, ya que las materias en el consignadas, y que solo son susceptibles de autorización congresional, corresponden a la esfera de la competencia político-administrativa o legislativa de la Federación.

Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones
- II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra.
- III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

Burgoa menciona: “Independientemente de las prohibiciones, la organización político-constitucional de los estados debe ceñirse a las bases generales que se consignan en el artículo 116 de la citada ley. Este sometimiento implica que el poder normativo de las entidades federativas no es soberano, pues en su ejercicio,

que desemboca en la creación de sus respectivas leyes fundamentales, o en sus reformas o adiciones, no se pueden desconocer ni transgredir tales bases. En pero, esta obligación no excluye la autonomía de los estados traducida en la facultad que tienen para estructurarse interiormente sin quebrantarlas.”¹³⁵

4.2 PODER EJECUTIVO ESTATAL

4.2.1 CARACTERÍSTICAS ESENCIALES

Las características que distinguen a los titulares de los poderes ejecutivos estatales en las entidades federativas son iguales a los principios y elementos que la Constitución Federal de 1917 prevé para la presidencia de la república. Por tanto podemos asegurar que el Gobernador accede al poder mediante elección directa, durante seis años, desde luego esta duración en el cargo es igual a la del Presidente de la República que originalmente era de cuatro años modificándose más tarde a seis años con al reforma Constitucional del 24 de enero de 1928 por Alvaro Obregón, tardando los estados en que se les reconociera dicha extensión hasta el 8 de enero de 1943 con la Reforma de la Fracción III del artículo 115 de la Ley Fundamental.

En cuanto a la posibilidad de que pudiera haber una reelección tanto en el cargo de Gobernador como de Presidente de la República es imposible siquiera contemplarlo ya que dar esta oportunidad a dichos titulares de los respectivos cargos sería poner en peligro al Estado Federal ya que este actúa por los intereses comunes del pueblo y si se permitiera la reelección podrían los titulares pensar que el poder de mando es suyo únicamente y actuar en el gobierno para sus propios

¹³⁵ Burgoa, Ignacio. Derecho ..., op. Cit., p. 912

intereses olvidándose de las necesidades del pueblo y provocando un poder absoluto.

En cuanto a la elección de los gobernadores sigue el modelo presidencial acatando lo que dispone la Constitución Federal que prevé que dicha elección deberá ser mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por supuesto que para ocupar el cargo de Gobernador deben completar ciertos requisitos que resultan muy parecidos a los que se requiere para el cargo presidencial pero el estudio de dichos requisitos será estudio de otro punto de este capítulo.

En México no existe ya la figura de Vicegobernador puesto que esta ha sido suprimida al igual que la figura de la Vicepresidencia como Institución para sustituir en las ausencias absolutas al Presidente de la República lo cual resulta aplicable igualmente a las gubernaturas de los estados.

Podría decirse que la característica más sobresaliente del Poder Ejecutivo Local es el predominio, supremacía deducida de varios factores entre los cuales se menciona el que el Poder Ejecutivo de los estados se deposite en una sola persona siendo absurdo el contemplar un poder compartido en cuanto a esta figura.

El Gobernador por naturaleza debe tener en sus manos sin quebrantarse el poder de mando y decisión puesto que a él se encomienda el cuidado de la seguridad pública así como la dirección de la milicia cívica para enfrentar hasta la situación más grave de emergencia, lo cual no está comprendido en la naturaleza deliberativa de los congresos o litigios de los tribunales.

Es bien sabido que la selección de los candidatos a la gubernatura es una de las facultades de los partidos. Dicha elección puede ser hecha con una mayor o menor auscultación de los sectores de los partidos así como de las personas y grupos de interés.

Gámiz Parral menciona que: "La simbiosis existente entre el Presidente y los Gobernadores es muy estrecha. En ocasiones los períodos para ejercer el cargo de Gobernador coinciden incluso con el período presidencial,... en otros los gobernadores entran a los dos años de haberse iniciado el período presidencial. En la cúspide del Poder Presidencial, es decir, en el tercer año de Gobierno se eligen siete gobernadores. Durante el cuarto año de su gobierno, se realizan elecciones para gobernadores en diez estados y finalmente, poco antes de la terminación del

mandato presidencial se resuelven las candidaturas de tres gobernadores. Cuando los gobernadores coinciden con el Presidente en ejercicio, resulta cómoda y fácil la relación para el desempeño de sus funciones, sin embargo como su periodo al frente de la gubernatura no coincide en la mayoría de los casos con el Presidente, pueden darse situaciones conflictivas con el nuevo Presidente. Siendo esta la causa de que en la mayoría de los estados se han producido manifestaciones para modificar la Constitución local para que el período de Gobernador coincida con el del Presidente, lo cual no es posible debido a los problemas políticos que se originarían al conjuntarse los períodos de selección de candidatos y de elecciones provocando potencial inestabilidad.”¹³⁶

4.2.2 REQUISITOS PARA GOBERNADOR

Las personas interesadas en ser gobernadores de algún estado necesitan satisfacer determinados requisitos en general los requisitos que tendrían que cumplir son:

- a) ciudadanía mexicana
- b) residencia en la entidad federativa
- c) plenitud de ejercicio de sus derechos
- d) edad mínima
- e) prohibición de ejercer el ministerio de algún culto
- f) ausencia de responsabilidad penal
- g) otras prohibiciones

Si desglosáramos cada uno de los incisos anteriores podríamos observar que hay diferencias de pensamiento en cuanto a dichos requisitos por los estados, como también se haría notar que hay algunos estados que coinciden en su forma de solicitar dichos requisitos.

Por ejemplo la Ley Fundamental de la Republica solo menciona 2 requisitos que consisten en que únicamente puede ser gobernador constitucional el ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de

¹³⁶ Gazmin Parral, Máximo N. Derecho ..., op. Cit., p. 286

cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección. Esto puede variar ya que en algunos estados sustituyen alguno de estos requisitos, mencionemos el caso de la Constitución Política del Estado de México la cual dispone: Ser mexiquense con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor a cinco años, anteriores al día de la elección, dejando ver con esto que modifica tal requisito. En cuanto se refiere a Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila y Chihuahua, estas entidades sustituyen el requisito accidental del nacimiento por el de la residencia voluntaria en un estado que puede ser tan largo como treinta años, según la Constitución de Chihuahua. Esto es un vivo ejemplo de que los requisitos que fija la Constitución Federal para ser gobernador constitucional de un Estado no impiden que, respetándolos o acatándolos, las constituciones locales señalen otras condiciones para tal efecto. De lo cual se puede concluir que además de los requisitos que establece la Constitución Federal se deben reunir los que las Constituciones locales indiquen para ser gobernador y esta postura nos indica que efectivamente hay una autonomía política de los Estados.

Para Burgoa “la idea que prevaleció en el Congreso Constituyente de Querétaro y que determino indudablemente la exigencia de que para ser gobernador constitucional de un Estado se requiriese ser mexicano por nacimiento y nativo de él, consistió en considerar, dentro de esta última condición, que el aspirante a la gubernatura debiese tener conocimiento de la vida, problemas y necesidades de la entidad estatal respectiva y cariño y anhelos fundados en dicho conocimiento, para gobernar en bien de su población. Es por ello que, con estricto apego a la causa final de la disposición constitucional comentada, ésta debe interpretarse genuinamente, no literalmente, en el sentido de que, al exigir que un sujeto, para ser gobernador constitucional de un Estado, debe ser nativo de él, el nacimiento no debe implicar simplemente un fenómeno biológico y geográfico, sino una relación sentimental y de conocimiento de la respectiva entidad, para no incidir en el absurdo de que una persona, por el solo hecho de nacer en un Estado, aunque lo haya ignorado por mucho tiempo, pudiese estar habilitada para ocupar el cargo de referencia.”¹³⁷

En cuanto al inciso c) plenitud de ejercicio de sus derechos, se refiere a que los candidatos a la gubernatura no estén impedidos ni limitados en los derechos que constitucionalmente les han sido conferidos, citando algunos: No pertenecer al estado eclesiástico, ya que a este no se le reconocen los derechos políticos, que no hayan sido reos por la comisión de ningún delito que haya tenido como

¹³⁷ Burgoa, Ignacio. Derecho ..., op. Cit., p. 916

consecuencia la pérdida temporal de sus derechos, que no hayan sido enjuiciados políticamente y sancionados con alguna inhabilitación política. Hablar sobre el ejercicio de sus derechos, también supone situaciones que, aunque teóricamente imposibles, resultan prácticamente poco viables, como son la interdicción por incapacidad mental, así como la situación que es equiparable y que implica el analfabetismo en un candidato.

Gámiz Parral comenta que es “poco probable que la incapacidad mental presente o futura de un gobernador se pruebe. De cualquier manera, ningún gobernador podría ser objeto de un proceso judicial para declarar su incapacidad mental durante el desempeño de sus funciones debido al fuero constitucional de que gozan dichos gobernadores. Como candidato es posible la instauración de dicho juicio pero resultarían tan prolongados que a la postre no podrían ser concluidos felizmente. Pocas constituciones como Durango y Veracruz hacen referencia expresa al requisito: “saber leer y escribir”. Actualmente innecesaria la determinación de este requisito, la educación de los gobernadores ha ido en aumento paulatinamente y la mayor parte cuenta con una formación universitaria o equivalente. Por otra parte, esta disposición es altamente impolítica, ya que en el seno del constituyente de 1856-57 se desechó el requisito similar de “saber leer y escribir” entre las condiciones requeridas para ser ciudadano mexicano. Las Constituciones de Tamaulipas y Chiapas contemplan, el requisito de pleno ejercicio en sus derechos, ya que establecen que los candidatos deberán poseer una “suficiente instrucción” para el primer o una educación media superior en el caso del segundo.¹³⁸

En el inciso d) edad mínima se puede decir que también varía, puesto que la gran mayoría de las constituciones estatales ponen como edad promedio los treinta años, tal es el caso de la Constitución Política del Estado de México entre otras, Estados como Quintana Roo y San Luis Potosí, exigen una edad de veinticinco años otros seis estados la fijan en treinta y cinco años. Hay Estados que fijan un límite de mayor edad como Chihuahua que pide que no rebase la edad de setenta años el gobernador, Nayarit y Nuevo León solicitan no rebasar los sesenta y cinco años al candidato y por último sesenta años establecen la constitución de San Luis Potosí.

¹³⁸ Gazmin Parral, Máximo N. Derecho ..., op. Cit., p. 290

En cuanto a los incisos e) y f), ya lo comentamos en el ejercicio de los derechos de los candidatos a gobernador constitucional. Por ahora nos abocaremos hablar sobre el último inciso: g) Otras prohibiciones, con esto se estaría hablando de no ser funcionario del gobierno estatal o federal en el momento de la elección, para evitar un indebido tráfico de influencia que permita al candidato competir en una situación privilegiada frente a los demás candidatos. Tampoco podrán ser gobernadores los miembros de la fuerza armada en servicio activo, cosa que les permitiría coaccionar por la fuerza pública el voto popular. Oaxaca por ejemplo prevé incluso al igual que otros estados, que el familiar de un gobernador saliente no pueda ocupar el mismo cargo.

4.2.3 FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL GOBERNADOR DEL ESTADO

Las funciones de los gobernadores son similares a las funciones señaladas para el Presidente de la República por la Constitución Federal. Refiriéndose únicamente a las funciones del Gobernador se dice, que es el encargado de velar por el orden público, la tranquilidad, el cumplimiento de la ley y administrar los recursos para la construcción de obras y prestación de servicios

Gámiz Parral menciona que: “ Las funciones de delegación política las conciente el Gobernador tanto en la facultad de nombrar y remover a los colaboradores del Poder Ejecutivo como en la atribución de concederles facultades, quedando siempre bajo la dirección y supervisión del Gobernador del Estado. El Gobernador del Estado debe conservar algunas atribuciones que por su importancia y trascendencia, tanto económica como política, se hace indispensable que realice de manera directa; entre ellas las más connotadas serian las siguientes: a) citar al Congreso para la celebración de períodos extraordinarios de sesiones; b) conceder o negar indultos; c) reglamentar las leyes o decretos; d) nombrar y remover libremente a los altos funcionarios de su gobierno; e) expedir títulos profesionales; f) mantener relaciones políticas con los poderes de la Federación, de

los Estados y de los municipios; g) pedir la protección de los poderes de la Unión en caso de sublevación, trastorno interno o invasión extranjera; h) la proposición o designación de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, previos al acuerdo de la Legislatura; e, i) el derecho de iniciativa de ley.”¹³⁹

Así como existen facultades de delegación política también las hay de delegación administrativa, refiriéndolas a aquellas facultades que el ejecutivo estatal delega u otorga a los funcionarios de la administración pública local en el desempeño de sus funciones.

Acerca de las obligaciones o responsabilidades políticas que pudiera tener el Gobernador de cualquier estado consisten, en la presentación de los presupuestos de ingresos y egresos, el deber de presentar su informe anual ante la Legislatura, como también presentar las cuentas anuales, el de responder de las faltas, delitos u omisiones que en todo caso cometiera, así como responder por las violaciones a la Constitución o en su caso a las leyes entre otras.

Como ejemplo podemos citar el art. 77 de la Ley Fundamental del Estado de México donde menciona las facultades y obligaciones del Gobernador:

Artículo 77. Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado. (sic)¹⁴⁰

- I. Cumplir y hacer cumplir la Constitución Federal, las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales.
- II. Cuidar el cumplimiento de la presente Constitución y de las leyes, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones que de ella emanen, expidiendo al efecto las órdenes correspondientes.
- III. Promulgar y publicar las leyes, decretos o acuerdos que expida la Legislatura del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- IV. Expedir reglamentos necesarios para la ejecución y cumplimiento de leyes y decretos expedidos por la Legislatura.
- V. Presentar ante la Legislatura del Estado iniciativas de ley o decreto.
- VI. Planear y conducir el desarrollo integral del Estado, formular, aprobar, desarrollar, ejecutar, controlar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo, planes sectoriales, metropolitanos y regionales, y los programas que de éstos se deriven. En los procesos de planeación metropolitana y regional deberá consultarse a los ayuntamientos; G.G.E.M. 01-sep-03

¹³⁹ Idem., p. 295

¹⁴⁰ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Op. Cit. pp. 432-435

- VII. Convocar a la Legislatura a sesiones extraordinarias por conducto de la Diputación Permanente, expresando el objeto de ellas.
- VIII. Ejercitar todos los derechos que asigna a la Nación en artículo 27 de la Constitución Federal, siempre que por el texto mismo de ese artículo o por las disposiciones federales que de él se deriven no deban considerarse como reservados al Gobierno o concedidos a los Cuerpos Municipales.
- IX. Conservar el orden público en todo el territorio del Estado, mandar personalmente las fuerzas de seguridad pública del Estado y coordinarse esta materia con la federación, otras entidades y los municipios en términos de ley; G.G.E.M. 16-may-01
- X. Cuidar de la instrucción de la Guardia Nacional en el Estado, conforme a las leyes y reglamentos federales y mandarla como jefe.
- XI. Objetar por una sola vez, en el improrrogable término de 10 días hábiles, las leyes y decretos aprobados por la Legislatura; si ésta después de haberlos discutido nuevamente los ratifica, serán promulgados.
- XII. Nombrar a los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, sometiendo a los nombramientos a la aprobación de la Legislatura o de la Diputación Permanente, en su caso.
- XIII. Aceptar las renunciaciones de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sometiénolas a la aprobación de la Legislatura o de la Diputación Permanente, en su caso, así como acordar las licencias de esos funcionarios cuando éstas excedan de tres meses, sometiénolas a la aprobación del Cuerpo Legislativo.
- XIV. Nombrar y remover libremente a los servidores públicos del Estado cuyo nombramiento o remoción no estén determinados en otra forma por la Constitución y por las leyes.
- XV. Solicitar de la legislatura local, o en su caso, de la Diputación Permanente, la destitución por mala conducta, de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.
- XVI. Hacer que las sentencias ejecutoriadas dictadas por los tribunales en materia penal sean debidamente ejecutadas.
- XVII. Conceder el indulto necesario y por gracia y conmutar las penas privativas de libertad, con arreglo a la ley de la materia.
- XVIII. Rendir a la Legislatura del Estado, el cinco de septiembre de cada año, un informe acerca del estado que guarde la administración pública.
- XIX. Enviar cada año a la Legislatura, antes del 5 de diciembre, los proyectos de leyes de ingresos y presupuestos de egresos del Estado que deberán regir en el año fiscal inmediato siguiente y presentar la cuenta de gastos del año inmediato anterior, a más tardar en 15 de julio.

- XX. Enviar cada año a la Legislatura, antes del 5 de diciembre, el proyecto de Ley de Ingresos de los Municipios, que considerará las propuestas que formulen los ayuntamientos y que regirá en el año fiscal inmediato siguiente.
- XXI. Cuidar la recaudación y buena administración de la Hacienda Pública del Estado.
- XXII. Informar a la legislatura por escrito o verbalmente, por conducto del titular de la dependencia a que corresponda el asunto, sobre cualquier ramo de la administración, cuando la Legislatura lo solicite.
- XXIII. Convenir con la Federación la asunción del ejercicio de funciones. La ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.
- XXIV. Fomentar la organización de instituciones para difundir o inculcar entre los habitantes de Estado, hábitos, costumbres o actividades que les permita mejorar su nivel de vida.
- XXV. Dictar las disposiciones necesarias para la instalación y funcionamiento de la Junta de Conciliación y Arbitraje y nombrar al representante que lo concierne.
- XXVI. Prestar apoyo a los poderes Legislativo y Judicial y a los ayuntamientos, cuando le sea solicitado, para el ejercicio de sus funciones.
- XXVII. Cumplir con las previsiones constitucionales relativas al Ministerio Público.
- XXVIII. Conducir y administrar los ramos de la administración pública del gobierno del Estado, dictando y poniendo en ejecución las políticas correspondientes mediante las acciones públicas y los procedimientos necesarios para este fin.
- XXIX. Crear organismos auxiliares, cuya operación quedará sujeta a la ley reglamentaria
- XXX. Determinar los casos en los que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y decretar la expropiación en términos de la ley respectiva.
- XXXI. Asumir la presentación política y jurídica del Municipio para tratar los asuntos que deban resolverse fuera del territorio estatal.
- XXXII. Proponer a la Legislatura del Estado las ternas correspondientes para la designación de ayuntamientos provisionales, consejos municipales y miembros de los cuerpos edilicios en los casos previstos por “esta Constitución y en la ley orgánica respectiva; G.G.E.M. 16-may-01

- XXXIII. Ser el conducto para cubrir a los Municipios las Participaciones Federales que les correspondan conforme a las bases, montos y plazos que fije la Legislatura.
- XXXIV. Enviar a la Legislatura, al término de cada período constitucional, una memoria sobre el estado de los asuntos públicos.
- XXXV. Formar la estadística del Estado y normar, con la participación de los municipios, la organización y funcionamiento del catastro y, en su caso, administrarlo conjuntamente con éstos, en la forma que establezca la ley; G.G.E.M. 16-may-01
- XXXVI. Celebrar convenios con los municipios para la asunción por éstos, del ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos federales que el Estado asuma, en términos de la fracción XXIII de este artículo; G.G.E.M. 16-may-01
- XXXVII. Otorgar el nombramiento de notario con arreglo a la ley de la materia.
- XXXVIII. Las que sean propias de la autoridad pública del Gobierno del Estado y que no estén expresamente asignadas por esta Constitución a los otros poderes del mismo Gobierno o a las autoridades de los municipios; G.G.E.M. 16-may-01
- XXXIX. Convenir con los municipios, para que el Gobierno del Estado, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal del ejercicio de funciones o de la prestación de servicios públicos municipales, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio; G.G.E.M. 16-may-01
- XL. Guiar órdenes a la policía preventiva municipal en aquellos casos en que juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. G.G.E.M. 16-may-01
- XLI. Comunicar por escrito a la Legislatura de su salida al extranjero o su ausencia de la entidad hasta por 15 días , e informar al Congreso local de las acciones realizadas; G.G.E.M. 01-ago-03
- XLII. Las demás que la Constitución General de la República, la presente Constitución, las leyes federales o las del Estado y sus respectivos reglamentos le atribuyan; G.G.E.M. 01-ago-03

Burgoa opina: “Una importante obligación a cargo de los gobernadores de los estados estriba en publicar y hacer cumplir las leyes federales (art.20 Const.). Esta obligación reitera el principio de hegemonía que dentro de cualquier estado miembro tiene los ordenamientos federales sobre las leyes locales e incluso frente a su misma Constitución particular, principio que se proclama en el artículo 133 de

nuestra Ley Fundamental. En efecto, si los gobernadores tienen el deber de hacer cumplir dentro de su respectiva entidad las leyes federales sin salvedad ni distingo de ninguna especie, es evidente que en el ejercicio de sus funciones administrativas deben preferir la aplicación de dichas leyes sobre los ordenamientos locales que las contraríen, incurriendo en responsabilidad oficial en caso de que violen esta obligación, la cual, a su vez, esta evidentemente condicionada a que sea la misma ley Federal la que imponga, pues si su cumplimiento incumbe solo a las autoridades de la federación, tal obligación no surge.”¹⁴¹

Gámiz Parral cita a Witker al hablar de la competencia administrativa del Ejecutivo mencionando que: “Witker aplica ésta en las funciones del gobernador para el desarrollo económico del Estado, para la impartición de Justicia, en lo relacionado con la infraestructura rural del Estado, respecto de la salud y bienestar social, en relación con la educación, la cultura y la recreación en lo referente al desarrollo urbano, y en la necesidad de proporcionar seguridad pública a la colectividad.”¹⁴²

Por otra parte Burgoa también comenta la competencia administrativa de los gobernadores¹⁴³ relacionando esta con lo dispuesto por el artículo 124, en el sentido de que dichos funcionarios pueden ser legalmente investidos por los congresos locales con todas las facultades administrativas en materias que no correspondan a la órbita del Presidente de la República o de cualquier otra autoridad administrativa federal. En esta esfera competencial no debe incluirse tampoco ninguna prohibición expresa en la Constitución Federal de las cuales hacen referencia los artículos 117 y 118 de esta ley.

¹⁴¹ Burgoa, Ignacio. Derecho ..., op. Cit p. 918

¹⁴² Gámiz parral, Máximo N. derecho ..., op. Cit., p. 296

¹⁴³ Burgoa, Ignacio. Derecho ..., op. Cit p. 918

4.2.4 ORGANIZACIÓN Y PLANEACIÓN DEL EJECUTIVO ESTATAL

El instrumento jurídico para definir la estructura de la organización interna del Ejecutivo estatal es la ley orgánica de la administración pública estatal. En términos generales, en cada estado hay:

- 1.- Un secretario general de gobierno que es el encargado de las funciones políticas y jurídicas, por delegación del Ejecutivo;
- 2.- Un oficial mayor de gobierno que es el responsable de la coordinación, vigilancia y control de los recursos humanos y materiales de la administración pública estatal;
- 3.- Un Procurador de Justicia o secretario de justicia que sume la representación jurídica del Gobernador y dirige las tareas del Ministerio Público como representante de la sociedad para las averiguaciones y los procesos penales, así como para los asuntos de orden civil;
- 4.- Un Secretario de obras públicas quien tiene bajo su responsabilidad la planeación y ejecución de las obras que lleve a cabo el Gobierno estatal;
- 5.- Un Secretario de educación pública que además de coordinarse con la Secretaría Federal de Educación Pública coordina y dirige la educación que imparte la entidad federativa;
- 6.- Un Tesorero General del Estado o secretario de finanzas que se encarga de la recaudación de los ingresos propios, de los subsidios federales y de las participaciones federales, así como de las entregas para el empleo de dichos recursos.

Algunos gobiernos estatales cuentan ya con un Secretario de planeación o de desarrollo que desempeña funciones similares a las que en la Federación lleva a cabo la Secretaría de Programación y Presupuesto; también se han creado secretarios estatales de contraloría para vigilar, supervisar, investigar y en su caso exigir responsabilidades respecto de las inversiones mediante obras o creación de servicios, realizadas con fondos públicos estatales. Podemos agregar la coordinación del Registro Civil, la intervención del Ejecutivo en la Comisión Agraria Mixta, en la Junta de Conciliación y Arbitraje y en el Tribunal Burocrático.

Dentro de la administración pública de los estados se han creado también organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos, comités y algunos otros.

Para la coordinación de planeación entre la federación y los estados se han instituido lo que inicialmente se conoce como comités promotores de desarrollo (Coprodes) y que actualmente se denominan comités de planeación de desarrollo (Coplades), conformados con los jefes de las dependencias federales en las respectivas entidades federativas y los representantes del Gobierno del Estado, que funcionan permanentemente. Las opiniones que externan los senadores, los diputados federales, los diputados locales y los presidentes municipales se citan y se toman en consideración. Estos organismos sirven para captar las necesidades de los diferentes núcleos poblacionales de los estados, establecer un orden de prioridades y determinar, en atención a las partidas presupuestales autorizadas por el gobierno federal, las obras que se iniciarán o continuarán para el año siguiente.

4.3 PODER JUDICIAL ESTATAL

4.3.1 COMPETENCIA DEL PODER JUDICIAL ESTATAL Y SU RECONOCIMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

Como en repetidas ocasiones se ha dicho, los Estados gozan de una completa autonomía interna en cuanto a sus bases estructurales, pues estos bien pueden establecer y organizar a sus propios tribunales, fijando su competencia en la aplicación del artículo 124 de la Constitución Federal al igual que los otros dos poderes, en el sentido de integrar su órbita de atribuciones con todas aquellas cuestiones de carácter jurisdiccional que expresamente no estén conferidas a los órganos judiciales de la Federación.

El Poder Judicial estatal esta facultado para aplicar las normas legislativas vigentes, para resolver conflictos que existen entre la colectividad, es decir, es el encargado de administrar la justicia estatal. Este poder cuenta con las facultades que le otorga su propia Constitución y no les niega, por exclusión o prohibición, la Constitución General y las que esta, directamente les confiere.

En el artículo 133 de la Constitución Federal se reconoce la existencia de los jueces de las entidades federativas y se les impone la obligación de que en sus determinaciones deberán antes que nada aplicar lo dispuesto por la Constitución Federal y los tratados, aun encontrándose con disposiciones contrarias a estas en las Constituciones locales. Esta obligación es consecuencia del principio de supremacía, ya que una vez mas se nos deja sentir que las disposiciones de nuestra Ley Fundamental son supremas ante cualquier otra ley estatal, nunca una disposición local podrá dejar abajo, contravenir, desechar o ignorar una disposición federal.

En el artículo 55 fracción V de la Constitución General se presupone la existencia de los magistrados y de los jueces estatales al declararlos inhabilitados para ser electos como diputados federales si estos no quisieran separarse definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

La fracción I del artículo 104 de la Constitución Federal concede competencia a los jueces y tribunales estatales para conocer las controversias del orden civil o criminal en aplicación de leyes federales, cuando afecten solo intereses particulares y el actor haya seleccionado para la tramitación del juicio o proceso a tales tribunales locales.

Gámiz Parral menciona que: “En el artículo 107 de la Constitución Política Federal se presupone la existencia de los tribunales locales, confiriéndoles inclusive la facultad para que reciban la solicitud de suspensión cuando se trate de amparos directos ante la Suprema Corte de Justicia o los tribunales colegiados de circuito.”¹⁴⁴

En cuanto a jurados populares se refiere, como parte integrante del poder judicial, la constitución General presupone los jurados locales en los artículos 5, párrafo IV; 2, fracción VI; 36, fracción V; 7 y 20, fracción VI.

Por último cabe mencionar que la Constitución Política del Estado de México establece en su artículo 88: “El ejercicio del Poder Judicial del Estado se deposita en un órgano colegiado denominado Tribunal Superior de Justicia, en juzgados de primera instancia y de cuantía menor, que conocerán y resolverán las controversias que se susciten en el territorio de la entidad, aplicando las leyes federales que establezcan jurisdicción concurrente y de las locales en materia penal, civil, familiar, así como de los tratados internacionales previstos en la Constitución Federal.

Las leyes determinaran los procedimientos que habrán de seguirse para sustanciar los juicios y todos los actos en que intervenga el Poder judicial.

La Ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial la cual se registrá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.”¹⁴⁵

¹⁴⁴ Gámiz parral, Máximo N. Derecho ..., op. Cit., p. 303

¹⁴⁵ Constitución Política del Estado de México. Op. Cit. p. 437

4.3.2 LA ORGANIZACIÓN, LA INTEGRACIÓN SUS FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PODER JUDICIAL ESTATAL

Un juez tiene bajo su cuidado la dirección del juicio o proceso que debe seguirse conforme a derecho, la interpretación de las disposiciones legales y la decisión de las controversias, además tiene la necesidad en algunos casos de llenar lagunas legales que el legislador haya omitido y sea indispensable para resolver un conflicto.

Las Constituciones locales contienen normas generales para la organización y funcionamiento del Poder Judicial respectivo así como el señalamiento de su respectiva competencia. La integración de este poder generalmente es preceptuada por las Constituciones locales con un supremo tribunal de justicia; los juzgados de primera instancia, de los cuales algunos son mixtos pero generalmente en las capitales de los estados son civiles, penales o familiares; los juzgados menores, que regularmente también se localizan en las capitales de los estados y su competencia es determinada conforme a la cuantía de los negocios para los que son competentes, regularmente conocen de asuntos civiles y mercantiles; los juzgados municipales; y, de manera especial, los jurados.

El Supremo Tribunal de Justicia funciona en pleno y por salas, cuando funciona en pleno tiene competencia para:

- a) nombrar y remover a los jueces, así como cambiarlos de adscripción o de categoría.
- b) Nombrar y remover a los secretarios del tribunal.
- c) Calificar de las excusas de los magistrados, así como las recusaciones.
- d) Discutir, aprobar o modificar los presupuestos de egresos que posteriormente son sometidos al acuerdo de la Legislatura local.
- e) Exigir al presidente del Supremo Tribunal el fiel cumplimiento de sus obligaciones.
- f) Cuidar de la buena administración de justicia.

- g) Conocer de las quejas o acusaciones que se presenten en contra de cualquiera de los funcionarios del Supremo Tribunal y de los jueces, imponiendo las sanciones disciplinarias procedentes.
- h) Revocar los acuerdos y providencias del presidente del tribunal.

Cuando funcionan en salas, la competencia que se les asigna es el conocimiento de las apelaciones que se hayan presentado contra las resoluciones de primera instancia, y las salas se dividen según la materia que se les atribuya para su conocimiento.

Según la Constitución política del Estado de México, el Tribunal Superior de Justicia funcionara en pleno y en salas colegiadas y unitarias regionales. (Art. 94)

En su artículo 95 la misma ley menciona, corresponde al pleno del Tribunal Superior de Justicia:¹⁴⁶

- I. Iniciar leyes o decretos en lo relativo a la administración de justicia.
- II. Determinar el ambito territorial en el que ejercerán su competencia las salas regionales y los juzgados.
- III. Dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre las salas regionales del tribunal.
- IV. Expedir y modificar el reglamento interior del tribunal. Y
- V. Ejercer las atribuciones que le señalen la ley orgánica del poder Judicial y otros ordenamientos legales.

Así mismo en su artículo 96 la ya mencionada Constitución expresa que: “corresponde a las salas colegiadas y unitarias regionales del tribunal superior de justicia conocer y resolver:

- I. En segunda instancia, los asuntos que determinen los ordenamientos legales aplicables.
- II. Los conflictos de competencia que se susciten entre los jueces del Estado. Y
- III. Los demás asuntos que les confieran las leyes.

Los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia son designados por el gobernador del Estado, requiriendo la aprobación de la legislatura local. Y estos a su vez eligen al presidente del Supremo Tribunal de Justicia.

¹⁴⁶ Idem., p.438

Para los efectos de una mayor efectividad en la aplicación de justicia en los territorios de las entidades, se dividen estos en distritos o partidos judiciales, cada uno de los cuales agrupa a un número determinado de municipios. Todos los jueces son nombrados por el Supremo Tribunal de Justicia, con excepción de los jueces municipales o de paz.

Las bases para la integración y funcionamiento del Poder Judicial de las entidades federativas se encuentran contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial, dicha ley debe señalar las condiciones necesarias para el desempeño efectivo y justo de la función jurisdiccional. Gámiz Parral cita a E. J. Couture diciendo que él las agrupa en tres clases de garantías:

“La garantía de independencia, apoyada en el principio de la división de poderes, y la cual debe permitir a los juzgadores emitir sus decisiones sin tener que estar sometidos a las influencias o a las presiones de los otros poderes formales ni de los factores reales de poder. 2) La garantía de autoridad, la cual debe hacer posible que los juzgadores puedan lograr el cumplimiento efectivo de sus resoluciones; 3) la garantía de responsabilidad, que debe permitir exigir en forma institucional la responsabilidad civil, administrativa y penal de los juzgadores por los errores o los actos ilícitos en que incurran.”¹⁴⁷

Además del pleno del Supremo Tribunal de Justicia, de las salas, de los jueces y de los jurados, el Poder Judicial estatal cuenta con uno o dos secretarios del Supremo Tribunal de Justicia cuya tarea es además redactar las actas de las sesiones en pleno, determinar a que salas les corresponden los asuntos nuevos, autorizar los documentos y la correspondencia oficial del tribunal y vigilar el comportamiento de las jueces, secretarios y demás empleados, informando al presidente de las faltas e irregularidades que encuentren. Asimismo hay un oficial mayor del Supremo Tribunal de Justicia que es el encargado de la administración de los recursos humanos, materiales y técnicos del Poder Judicial Estatal.

4.3.3. REQUISITOS

La Constitución Política del Estado de México¹⁴⁸ en su artículo 91 señala los requisitos que se deben tener para ser magistrado del tribunal Superior de Justicia y los cuales se mencionan a continuación:

¹⁴⁷ Gámiz parral, Máximo N. derecho..., op. Cit. p.306

¹⁴⁸ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Op. Cit. pp. 438 y 439

- I. Ser ciudadano del Estado, mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos y con vecindad efectiva de tres años.
- II. Tener más de 35 años de edad.
- III. Haber servido en el Poder Judicial del Estado o tener meritos profesionales y académicos reconocidos.
- IV. Poseer título profesional de licenciado en derecho expedido por las instituciones de educación superior legalmente facultadas para ello, con una antigüedad mínima de 10 años al día de la designación.
- V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de mas de un año de prisión; pero si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público inhabilitara para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y
- VI. No ser secretario del despacho, Procurador General de Justicia del Estado, Senador, Diputado federal o local, o Presidente Municipal, a menos que se separe de su puesto un año antes del día de su designación

En el tribunal Superior de Justicia no podrán reunirse dos o más magistrados que sean parientes por consanguinidad en línea recta sin limitación de grado, colateral dentro del cuarto grado, o por afinidad dentro del segundo.(art. 92)

Los jueces de primera instancia, duraran en su encargo seis años y únicamente podrán ser suspendidos y destituidos en sus funciones conforme a la ley, en la que se determinaran asimismo los mecanismos de ratificación. Además deberán reunir los mismos requisitos que los magistrados, menos el referente a la edad, que bastara que sea de 28 años y cinco años de poseer título profesional de licenciado en derecho y de ejercicio profesional. (arts. 100 y 101)

Los jueces de cuantía menor duraran en su encargo tres años, pudiendo ser ratificados por otro periodo y tendrán la competencia que les señale la ley Orgánica del poder Judicial y demás ordenamientos aplicables, y ejercerán su jurisdicción en el ámbito territorial que determine el pleno del tribunal. Deberán cumplir los siguientes requisitos: I. Ser ciudadano del Estado, mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos y con vecindad efectiva de tres años. II. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de mas de un año de prisión; pero si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto publico inhabilitara para el cargo, cualquiera que haya sido la pena. III. Tener cuando menos 25 años el día de su designación. IV. Poseer

titulo de Licenciado en Derecho, expedido por institución legalmente facultada para ello.

4.3.4 IMPEDIMENTOS, PROHIBICIONES Y SANCIONES PARA EL PODER JUDICIAL ESTATAL

La Constitución Política del Estado de México en su artículo 99 menciona como lo que puede ser un impedimento al poder Judicial Estatal al decir que los magistrados y jueces estarán impedidos para el ejercicio de la abogacía, salvo en causa propia así como tampoco podrán desempeñar ningún otro cargo, empleo o comisión que sea remunerado e incompatible con su función.

Haciendo referencia de las prohibiciones para el mencionado poder se cita sus artículos 93 y 98. En el primero asegura que no podrán reunirse en el Tribunal Superior de Justicia dos o más magistrados que sean parientes por consanguinidad en línea recta sin limitación de grado, colateral dentro del cuarto grado, o por afinidad dentro del segundo. En el segundo menciona que ningún negocio judicial podrá tener más de dos instancias.

Tratándose de sanciones en su artículo 90 establece que los magistrados del Justicia solo podrán ser privados de sus cargos por la Legislatura del Estado, a petición del Consejo de la Judicatura, por faltas u omisiones graves en el desempeño de sus funciones, por mala conducta o por que estén incapacitados física o mentalmente, la ley determinará el procedimiento correspondiente.

4.3.5 CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL ESTADO DE MÉXICO

Este órgano esta facultado para realizar la administración, vigilancia y disciplina del poder judicial, conforme a las bases que señala la Constitución Política del Estado de México y las leyes respectivas.

Órgano que estará integrado por:¹⁴⁹

- I. Un Presidente, que será el del Tribunal Superior de Justicia;
- II. Dos magistrados electos mediante insaculación; y
- III. Dos jueces de primera instancia electos mediante insaculación

Estos consejeros salvo el Presidente del Consejo durarán en su cargo cinco años, siendo sustituidos de forma escalonada, y quedando incapacitados para el nombramiento de un nuevo período.

El Consejo funcionará en pleno o en comisiones, el primero podrá resolver sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine. Dicho órgano también estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley, y sus decisiones serán definitivas e inatacables.

Sus consejeros ejercerán su función con independencia e imparcialidad y durante su encargo solo podrán ser removidos en los términos que marque su ya mencionada constitución. El cargo de consejero es incompatible con cualquier comisión o empleo del Gobierno Federal, del Estado o de los municipios y de sus organismos auxiliares por el que se disfrute sueldo. Por ultimo cabe destacar que dichos consejeros no podrán desempeñar la función jurisdiccional, exceptuando desde luego al Presidente que integrara el pleno.

¹⁴⁹ Idem., p.439

CONCLUSIONES

- I. El Estado es una corporación territorial puesto que actúa y se manifiesta en un espacio, conduciéndose de manera autónoma e independiente ejerce un poder de mando originario, es decir soberano, su unidad constituye el conjunto de normas que regulan la interacción entre sus habitantes. Para lograr el desarrollo y conservación de un Estado es necesario que este interactúe y tenga un contacto que puede ser económico o cultural con otros estados por lo que buscando fortalecer sus lazos los estados cuyos intereses son comunes persiguen una identidad que les permita unirse sin perder su propia autonomía decidiendo así integrarse en un sistema federal que por esencia establece una unión entre los elementos dispersos y heterogéneos, unión que en ningún momento niega e impide lo variado, lo independiente y lo autónomo, que reconduce entidades autónomas de expresiones sociales diversas y distintas hacia una ordenación superior y de valor común para todos los elementos integrantes.
- II. Marcando la diferencia entre una confederación y una federación, se concluye que la primera obedece a una relación de derecho internacional basada en un tratado limitándose a constituir un Gobierno común para los diversos estados federados careciendo de un pueblo propio y de poder inmediato sobre los ciudadanos de cada Estado, mientras que, el Estado Federal implica una relación de derecho político su nacimiento obedece a un pacto, e incluso a la misma Constitución, produciendo una comunidad estatal superpuesta, sentando su existencia en un pueblo propio y autentico. Deduciendo con esto que la confederación supone un vinculo superior a la alianza pero inferior al Estado Federal.
- III. El pacto federal se describe en forma opuesta al centralismo de un Gobierno, este pacto establece un Estado que se superpone a sus entidades o estados miembros, manteniendo un equilibrio de poder entre los mismos, velando de manera general por los intereses de la Federación, haciendo uso de la soberanía nacional, y de sus características que son: El tener un orden jurídico supremo que todos sus miembros respeten y acaten; un sistema de distribución de competencias, para que cada uno de sus miembros sepa cual es su tarea, que pueden

realizar y qué no, y de esta forma no haya diferencias y confusiones entre los estados miembros y la federación; un otorgamiento de autonomía a las entidades federativas, para que estas puedan constituirse internamente de acuerdo con su propia Constitución, pero siguiendo los lineamientos que le marca o impone la Constitución General; mecanismos de preservación de la integridad del orden Federal, evitando conflictos entre la Federación y sus estados miembros, para que no se quebrante el sistema federal; el principio de solidaridad y paridad jurídico-política de los estados, nivelando la vida social y económica entre los estados favoreciendo el progreso y mejoramiento de vida de las comunidades rezagadas o marginadas, para evitar desigualdades y diferencias entre los estados; la coordinación y cooperación entre la federación y sus estados miembros.

- IV. El federalismo en Norteamérica nace por el interés de las trece colonias inglesas, en ese entonces ya independientes y confederadas, de unirse en un pacto federal mediante una subordinación hacia un ordenamiento superior que les proporciona la realización de sus intereses comunes por medio de la organización de un sistema supremo más centralizada que cualquier coalición, alianza o confederación, pero que al mismo tiempo respete la personalidad de sus estados miembros, por esta razón en su Constitución de 1787 plasma un pacto para organizarse federalmente creando un alto efecto de libertad y de igualdad de condiciones, para que el interés de todos estuviera por encima del interés de una parte.
- V. El origen del federalismo en México no se da en el México prehispánico pues lo que funciona en ese momento son alianzas de grandes señorios con ciertos grados de descentralización, pero sin llegar a cumplir con los requisitos que entraña un sistema federal, es hasta la colonia con el Imperio español que se va formando el Estado mexicano en provincias y con ellas las diputaciones provinciales, que eran gobernadas por las cortes que la Nueva España había creado para tal efecto basándose estas Cortes en las disposiciones de su Constitución creada para regular la vida política de estas provincias con una tendencia monárquica, es Miguel Ramos Arizpe quien expone una propuesta donde se les otorga nuevos y más derechos políticos a las provincias, es así como, en la Constitución de Cádiz de 1812 las diputaciones provinciales se reconocen como Institución Política y a las provincias se les concede autonomía, para que posteriormente estas sean quienes con la caída del imperio español se declaren partidarias del federalismo por buscar así la descentralización del poder alejándolo del absolutismo que propiciaba la monarquía española que tenía anteriormente a las provincias sujetas a las

disposiciones de sus cortes que gobernaban de acuerdo a su Constitución de tendencia monárquica. Es así que a Miguel Ramos Arizpe se le considera el padre del federalismo en México. Para terminar con la desunión y reclamo de las provincias de querer ser libres y soberanas, así como el inconveniente de que el Congreso se integrara por una sola Cámara lo que generaba que las provincias de mayor población dominaran sobre las de menor población reclamando las últimas un bicameralismo que les proporcionara un equilibrio de poder entre ellas, debido a esto el Congreso aprueba el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana que establece que la Nación mexicana adopta para su gobierno la forma Republicana Representativa Popular y Federal y define que los estados y territorios son las partes integrantes de la Federación son independientes libres y soberanos en lo que exclusivamente toca a su gobierno interior, surge formalmente el pacto federal como figura jurídico-política y por primera vez aparecieron los principios y preceptos jurídicos para integrar la federación del Constitucionalismo Norteamericano el 4 de Octubre de 1824 se expide la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos definiéndose en esta lo mismo que había determinado el Acta Constitutiva en cuanto a la forma de gobierno y la definición que de los estados había hecho aunque excluyendo la palabra soberanos esto no modifico el esquema del sistema federal que entonces se adoptaba en dicha Constitución. Acontecimientos posteriores, consecuencia de luchas entre liberales y conservadores (federalistas y centralistas), provocaron su suspensión once años después, dando paso a un sistema centralista, cuando el congreso federal se declaró investido de poderes constituyentes y cambio la forma de gobierno a unitaria. Se establece entonces la Constitución conservadora y centralista de 1836 que fue turbulenta, llena de rebeliones e insurrecciones. Santa Anna ante las tantas rebeliones organizadas dentro del país con temor a que se iniciará nuevamente el federalismo publica las Bases Orgánicas de 1843 con la intención de acentuar el centralismo pero solo provoca un despotismo constitucional que acarrea problemas internos y desprestigio externo al país por lo que crea la Constitución de 1857 que trae consigo devuelta el federalismo, reestablece el sistema de gobierno republicano representativo y federal, dividido en tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, plasmando la prohibición a la reelección, de manera sucesiva o inmediata, tanto para el ejecutivo de la Unión como para el de los estados, quedando el poder legislativo en una sola cámara denominada de diputados. Ratificado esto en la Constitución de 1917, como parte

esencial de la Unidad nacional y quedando esto plasmado principalmente en sus artículos 40 y 41 de la misma Carta Magna.

- VI. La distribución de competencias es la columna vertebral del federalismo, ya que concede facultades a la Unión Federal y a los estados particulares, en un mismo espacio político en el que coexistan los ordenamientos locales y el ordenamiento federal, distribuyendo competencias en atención al desarrollo histórico, político, cultural y social de la comunidad nacional. El artículo 117 señala de manera específica todas las prohibiciones formuladas a los estados siendo estas facultades reservadas a la federación. También los artículos 118, 119, 120 y 121 fijan otras series de prohibiciones y requisitos a los estados, según la Constitución las prohibiciones para los estados que se consignan en los artículos 117 y 118, se clasifican en absolutas y relativas pues los estados tienen prohibido absolutamente contravenir las prohibiciones que le impone el artículo 117, más sin en cambio el artículo 118 contiene tres atribuciones que los estados no pueden ejercer sin consentimiento del Congreso de la Unión, es por esto que tal disposición resulta relativa, el artículo 122 señala la primera y fundamental obligación de la federación respecto al estado: la de proteger su integridad física y moral en caso de guerra, y por último, el artículo 124 señala que las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.
- VII. Las entidades federativas surgen al nacer el estado federal en México, provocando la unidad entre los estados que hasta ese entonces permanecían desunidos por la turbulenta situación que atravesaba el país con la forma de gobierno centralista, surgiendo un ordenamiento superior descentralizado en diversos órganos para regular su vida jurídica y política que las beneficiaría tanto como parte del todo, como a la misma totalidad de la unión de los estados. Aunque éstas por medio del pacto federal deciden depositar su poder soberano en la federación para que está lo ejerza buscando el bienestar del interés general, conservan aun su autonomía y prueba de ello es que siguiendo los lineamientos de la Constitución General se otorgan su propia Constitución estatal para regirse interiormente. Pero también es sabido que, sin que ello signifique la violación a la autonomía local, la federación ha previsto el caso en que tuviese, por fuerza mayor, que hacer desaparecer los poderes de una entidad cuando las circunstancias lo justifiquen.
- VIII. La soberanía significa poder, un poder que esta por encima de todo y que no se encuentra sometido ni interior ni exteriormente a otro. El pueblo crea su poder soberano al darse su organización jurídica-política

creando su propio derecho dando vida a esa persona moral llamada Estado. Mediante este poder la nación se autodetermina y estructura, depositando su poder en manos de un soberano que vele por los intereses generales de la Nación, resultando de esto una soberanía estatal que es cuando el Estado se convierte en titular del poder soberano del pueblo, aunque esto no signifique que se convierte en dueño de ese poder pues el pueblo en todo momento podrá recuperar la titularidad de su poder o soberanía nacional de la cual es dueño, si decide estructurarse de alguna otra manera. Las características de la soberanía son: 1) la indivisibilidad, es decir, que no está repartida, que es única; 2) es inalienable, puesto no se transmite y; 3) es imprescriptible, esto es, que no prescribe. Cabe la aclaración que no existe una cosoberanía pues no pueden tener al mismo tiempo los estados miembros y Estado Mayor el poder soberano. La autonomía es la competencia de la cual gozan los estados miembros para autodeterminarse, se otorgan su propia Constitución válida exclusivamente dentro de su espacio territorial sin contravenir la Constitución Federal. Sus características son: 1) Democracia, que es la voluntad del pueblo que conforma determinada entidad federativa para otorgarse sus normas sobre las cuales han de regirse dentro de su territorio; 2) Autodeterminación, es la forma que adoptan los estados miembros para otorgarse sus normas; 3) Descentralización, orden jurídico que deposita el poder del Estado federal en normas centrales válidas para todo el territorio nacional y normas locales válidas para las entidades federativas, así mismo, la legislación del Estado se divide entre una autoridad federal y autoridades locales. Cabe mencionar que el municipio se rige mediante su autonomía administrativa frente al Gobierno de los estados contando con sus propios órganos de administración que desarrollan sus acciones con total independencia de los de la entidad estatal. De aquí se concluye que efectivamente la Federación es Soberana pues aunque requiere otorgarse su propia Constitución lo hace de una forma de autodeterminación plena sin ser dirigida por determinantes jurídicos extrínsecos a la voluntad de un soberano y además su Ordenamiento es Supremo puesto que será válido y obligatorio para todo el territorio nacional, en cambio en los estados no resulta así, pues en ellos se habla de una autonomía ya que aunque se autodeterminen al otorgarse su propia Constitución esta se realizará en un conjunto de limitaciones y determinantes jurídicas extrínsecas a la voluntad del soberano.

- IX. Los estados son personas morales que surgen al adoptar el régimen federal como forma de Estado y son reconocidos por este como

entidades con personalidad jurídica que les da la capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones en sus relaciones reciprocas frente al Estado Federal y con personas físicas o morales fuera de cualquier autoridad. Sus elementos son; 1) Población, que es el elemento humano que busca un lugar de asentamiento y una vez que lo encuentra se asienta permanentemente en el buscando una forma de organización que le permita vivir en comunidad. La población de cada entidad federativa pesar de tener diferencias sociológicas, étnicas, culturales o económicas con las de otras entidades forman la población del Estado Federal y como tal deberán regirse conforme a las disposiciones que marque la Constitución Federal y la Constitución de su respectiva entidad, logrando con esto una doble ciudadanía; 2) Territorio, espacio territorial dentro del cual determinada entidad federativa ejerce su imperium, es decir, su poder público, y tiene su dominium el cual compone todos los inmuebles y muebles que se hayan dentro de su territorio y que no sean de propiedad nacional ni de propiedad no estatal. La extensión territorial y los límites de cada entidad generalmente se señalan en la Constitución Federal; 3) Orden jurídico, es la estructura normativa interna de toda entidad que se integra con tres tipos de normas de derechos generales, impersonales y abstractas, que son: las constitucionales, las legales y las reglamentarias, estas normas se articulan en una gradación jerárquica. La forma en que se crea el orden de cada entidad es a través de la autonomía que le confiere el régimen federal de esto se desprende que los estados miembros, como personas morales de derecho público son autónomos pues la creación de su orden jurídico en algunos aspectos queda condicionado por la ley Suprema; 4) Poder Público, se aplica cuando cada entidad dentro de su territorio hace funcionar su poder de imperio al realizar actos de autoridad legislativos, administrativos y jurisdiccionales que conjuntamente integran sus funciones publicas las cuales son desempeñadas por diversos órganos que dentro de su sistema normativo forman el gobierno, teniendo una competencia limitada en sus funciones frente al régimen federal pues están facultadas para realizar exclusivamente actos legislativos administrativos y jurisdiccionales que no delega a los órganos federales la constitución federal, como tampoco se los prohíbe o limita a los órganos estatales en cuanto a su forma de gobierno las entidades federativas adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular como disposición obligatoria de la constitución federal.

- X. El poder público en los estados se divide para su ejercicio en, ejecutivo, legislativo y judicial, no pudiéndose reunir dos o más de estos poderes en

una sola persona o corporación ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Como ya se menciono anteriormente efectivamente los estados son autónomos en cuanto a su régimen interior siendo titular de la soberanía el Estado Federal, pues en la organización de sus poderes se deja entrever el mando y disposición en la Constitución Federal del Soberano Supremo, pues este determina que las entidades federativas podrán constituirse internamente en tres poderes públicos marcando en su artículo 116 algunas disposiciones generales sobre las cuales ha de ser basada su creación de dichos poderes, dejando marcado importantes determinaciones como son la duración del encargo de los Gobernadores, que la elección sea libre y directa, el número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de los habitantes de cada uno, la no reelección de los miembros que ocupen los cargos en dichos poderes, los requisitos que se deberán reunir para ocupar dichos cargos, el que el poder judicial será desempeñado por tribunales entre otros lo cual deja ver que si bien los estados miembros están facultados para darse su Constitución interna la disposiciones de estas se harán sin contravenir las disposiciones que marca el Soberano en la Constitución General obligatoria para todo el territorio nacional, cabe mencionar la importancia de la Constitución General ante cualquier Constitución local, ya que la primera prevalecerá en todo momento por encima de esta, ya que en cualquier diferencia que llegue a existir entre ambas el ordenamiento que se desconocerá y desaparecerá de la vida jurídica será siempre el local. Toda Constitución local deberá dividirse en parte dogmática y parte orgánica, quedando la primera comprendida en garantías individuales o derechos subjetivos públicos, que ya están regulados por la Constitución federal y que en última instancia podrán ser ampliados más no restringidos por las Constituciones Estatales, en relación con las garantías sociales que implican restricciones a las garantías individuales no pueden ser creadas ni aumentadas en las constituciones locales, en cuanto a la parte orgánica queda sujeta al cumplimiento obligatorio de las reglas generales que especifica el artículo 115 de la Constitución Federal, pero salvo esa limitación pueden organizarse cada entidad con base en la estructura que estime más idónea y respetando la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre.

BIBLIOGRAFÍA

Autor	Título	Editorial	Edición	No. Páginas
Serra Rojas, Andrés	Teoría del Estado	Editorial. Porrúa	11ª. Edición, México, 1990	849
Bidart Campos German José	Derecho Político	Editorial Aguilar	Madrid-Buenos Aires, 1962	575
Faya Viesca, Jacinto	El Federalismo Mexicano. Régimen Constitucional del Sistema Federal	Editorial Porrúa	México, 1998	340
Ortega Lomelín, Roberto	El Nuevo federalismo. La Descentralización	Editorial Porrúa	México, 1988	562
Marquet Guerrero, Porfirio	La Estructura Constitucional del Estado Mexicano	UNAM, Inst. de Invest. Jurídicas	1ª. Edición, México, 1975	437
Sabine, George H.	Historia de la Teoría Política	Fondo de Cultura Económica	Edición en Español, México, 1982	677
Lanz Duret, Miguel	Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones Sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen	Editorial Continental	3ª. Edición, México, 1972	419
Tena Ramírez, Felipe	Derecho Constitucional Mexicano	Editorial Porrúa	22ª. Edición, México, 1987	649
Kelsen, Hans	Teoría General del Estado	Editorial Arte y Fotografía	México, 1983	544
Arnaíz Amigo, Aurora	Estructura del Estado	Editorial Porrúa	México, 1979	361
Carpizo, Jorge	La Constitución Mexicana de 1917	UNAM	México, 1969	
Hauriou, Maurice	Principios de Derecho Público y	Editorial Reus	Madrid, 1927	

	Constitucional			
Jellinek, George	Teoría General del Estado	Editorial Albatros	Argentina, 1943	
O’Gorman, Edmundo	Breve Historia de las Divisiones Territoriales	Editorial Polis	México, 1937	
Reyes Heróles, Jesús	Tendencias Actuales del Estado	Editorial Depalma	Buenos Aires, 1945	
	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Editorial Porrúa	México, 2003	
	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	Editorial SISTA	México, 2003	

g