



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**“LA SOBERANIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, UN CASO DE
VERDADERA AUTONOMIA DEMOCRATICA”.**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A
RAÚL ZAPATA CUEVAS**

ASESOR LIC. VICTOR GUADALUPE CAPILLA Y SÁNCHEZ

SEPTIEMBRE 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A DIOS, por darme la fuerza y la inteligencia para obtener este logro.

A MI MADRE, gracias por dedicar tu vida a mí, por tus sacrificios y empeño para que yo sea una persona de bien, aún con las dificultades y limitaciones que se presentaron en nuestra vida lograste que llegara a este triunfo; ya que sin ti nunca lo hubiera obtenido. ¡Felicidades mamita hermosa! este es nuestro triunfo por el cual luchaste desde el día en que nací TE AMO eres la mejor mamá del mundo.

A MI NOVIA, que amo con toda el alma, gracias por darme tú apoyo, cariño y amor; estoy muy orgulloso de ti, eres una persona muy bella y de hermosos sentimientos. TE AMO y siempre será así, no te decepcionaré y mi triunfo es tuyo. Gracias amor.

A MI HERMANA, a la cual quiero y amo con todo el corazón y que siempre me dio su apoyo y compañía. Siempre te voy a apoyar y a proteger.

A MI ABUELITA, que ha sido como una segunda madre para mí y que siempre me cuidó y me dio su cariño.

A MI FAMILIA, Cuevas Orozco y a mis amigos, en especial a David y Alejandro, que me han demostrado su amistad y apoyo en las buenas y en las malas.

AL LICENCIADO VICTOR GUADALUPE CAPILLA Y SÁNCHEZ, que ha sido como un padre y amigo para mí, gracias por su apoyo, enseñanzas, consejos y afecto y por darme la oportunidad de aprender de usted.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, honorable institución que me ha dado educación, formación, casa y sustento por muchos años.

Y a todos aquéllos que ya no se encuentran en este mundo, a ellos que murieron con el deseo de verme triunfar y que donde quiera que estén se que comparten la felicidad que hoy me llena.

INDICE

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

CAPITULO 1 LA SOBERANIA

1.1. Concepto de Soberanía.....	4
1.2. Origen histórico del concepto de Soberanía.....	9
1.3. Titular de la Soberanía.....	13
1.4. Soberanía Nacional	14
1.5. La supremacía de la Constitución y las Formas de Control Constitucional	16

CAPITULO 2 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

2.1. La Soberanía de los Estados en el Acta Constitutiva de enero de 1824.....	24
2.2. La Soberanía de los Estados en la Constitución de 1824.....	25
2.3. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.....	26
2.4. Las Bases Orgánicas de 1843.....	27
2.5. Las Reformas a la Constitución de 1847.....	28
2.6. La Soberanía de los Estados en la Constitución de 1857.....	30
2.7. La Soberanía de los Estados en la Constitución de 1917.....	31

CAPITULO 3 LA FORMA DE GOBIERNO

3.1. República, Democracia y Representación Política.....	34
3.2. Sistema Federal.....	42
3.3. Las Entidades Federativas.....	49
3.4. El Municipio.....	52
3.5. El Gobierno del Distrito Federal.....	58

CAPITULO 4 DERECHO COMPARADO

4.1. Los Estados Federados en la Constitución Norteamericana..	67
4.2. Los Estados Autonómicos en la Constitución Española.....	71
4.3. La República Argentina	74

CAPITULO 5
ARTÍCULOS CONCORDANTES AL ARTÍCULO 40 CONSTITUCIONAL

5.1. El Principio de la Soberanía Popular (art. 39).....	79
5.2. Supremacía del Pacto Federal (art. 41).....	83
5.3. Partes Integrantes de la Federación (art. 42,43,44,45,46,47 y 48).....	84
5.4. Facultad del Senado de la República para nombrar Gobernador Provisional en el Caso de Desaparición de Poderes de un Estado (art. 76 Fracciones V y VI).....	85
5.5. Solución de Controversias entre la Federación y los Estados o estos entre sí (art. 103 Fracciones II, III, 105 Fracciones IV, V y 106).....	87
5.6. Base de la Organización Política de los Estados (art. 115).....	89
5.7. Prohibiciones Absolutas para los Estados (art. 117).....	92
5.8. Prohibiciones Relativas para los Estados (art. 118).....	94
5.9. Regla de las Facultades no Concedidas para la Federación, se Entienden Reservadas para los Estados (art. 124).....	94
5.10. Supremacía de la Constitución Federal (art. 133).....	99

CAPITULO 6
PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 40 CONSTITUCIONAL

PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 40 CONSTITUCIONAL.....	101
CONCLUSIONES.....	104
BIBLIOGRAFIA.....	107

INTRODUCCIÓN

El motivo para la realización del presente trabajo de tesis, obedece a que en el artículo 40 de la Constitución de 1917, se hace una división equivocada de la soberanía, otorgándola a la Federación en lo exterior y conservándola para los Estados federados en cuanto su régimen interior. Esta cuestión, ha suscitado serias discusiones doctrinarias, pues se considera que contraviene el principio de que la soberanía es única e indivisible.

Este artículo no ha sido objeto de reformas; tiene como antecedente inmediato el texto Constitucional de 1857, el cual Venustiano Carranza reprodujo íntegramente en su proyecto de 1917, quedando redactado el precepto Constitucional de igual forma al del texto Constitucional de 1857.

El primer Estado Federal, en los Estados Unidos de América, se creó como una entidad de la unión de entidades o estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos.

El génesis del federalismo en México, obedeció a un proceso centrífugo, es decir, la unidad colonial que presentaba la Nueva España, cuyo gobierno se depositaba en el rey antes de la Constitución de 1812, evolucionó hacia una especie de descentralización, al otorgarse o reconocerse en este documento la autonomía de las provincias. Ahora bien, dicha autonomía jamás se tradujo en una verdadera independencia, pues las provincias no se convirtieron en entidades políticas soberanas, ya que siguieron formando parte del todo colonial desde 1812 hasta 1821, y del Estado Mexicano, pero en el Acta Constitutiva de 31 de Enero de 1824, ante el riesgo de la desincorporación de algunos estados, se les dio a las entidades el calificativo de "Estados libres y soberanos", sin que hayan tenido con antelación ninguno de estos atributos. No esta por más

mencionar que el sistema federal en la unión norteamericana fue en forma inversa tuvo un proceso de carácter centrípeto, es decir, en las colonias, existía entre ellas una desvinculación jurídica y política, cada colonia gozaba de autarquía y autonomía gubernativa. Al lograr su independencia de la colonia inglesa, las colonias se convirtieron en estados libres y soberanos y que convinieron por propia voluntad crear una federación.

La Constitución del 4 de octubre de 1824, procedió correctamente, pues en ella no se contenían las mencionadas declaraciones artificiosas, si no que simplemente estableció en su artículo 4º que : “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”, es decir, no se imputo a los “estados de la federación” los atributos que les señalo la citada Acta y que eran incompatibles con la realidad político-jurídica, ya que la autonomía provincial implantada en la carta de Cádiz no significó de ninguna manera que las provincias, convertidas terminológicamente en “Estados”, hubieren sido independientes, libres y soberanas.

Desgraciadamente, la fórmula que en la constitución del 4 de octubre de 1824 expresaba el régimen federal, no fue reiterada por las Leyes fundamentales de 1857 y de 1917. En éstas se incurrió en el mismo error que cometieron los autores del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, al reputar a las entidades federativas como “libres y soberanas”.

En el primer capítulo de este trabajo analizaremos el concepto de soberanía ya que es la esencia del presente tema de tesis; en el segundo capítulo estudiaremos la evolución de la soberanía en nuestro país; en el tercer capítulo hablaremos de la forma de gobierno de nuestro país; en el cuarto capítulo haremos una comparación con el sistema federal de la Unión Americana, de España y Argentina; en el quinto capítulo, citaremos

y analizaremos cada uno de los artículos Constitucionales que tienen concordancia con el artículo 40 de la Constitución de 1917; y finalmente en el sexto capítulo de este trabajo expondré mi propuesta de reforma al artículo 40 de nuestra Carta Magna, para así adecuarla a su realidad político-jurídica.

CAPITULO 1. LA SOBERANIA

1.1. Concepto de Soberanía

En opinión del maestro Felipe Tena Ramírez, "El concepto de Soberanía ha sido desde el siglo XV hasta nuestros días, uno de los temas más debatidos del derecho y nos ilustra en el sentido de que la palabra soberanía ha llegado a tener los mas contradictorios significados" ¹.

Sin embargo, es incuestionable que en el concepto de soberanía se erige nuestra organización constitucional y aun el vocablo "Soberanía" y sus derivados se emplean varias veces en el texto de nuestra Ley Suprema.

La doctrina Europea a través del tiempo ha dado el siguiente significado a la soberanía: "La negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder" ², concepto negativo que se traduce en la noción positiva de "una potestad pública que se ejerce autoritariamente por el Estado sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional" ³.

Esas dos nociones, crean los dos elementos de la soberanía a saber: independencia y supremacía.

La independencia se refiere principalmente a las relaciones internacionales, es decir, la soberanía de un Estado existe sobre bases de igualdad con relación a los demás Estados soberanos. Si un Estado se encuentra subordinado a otro, su soberanía se diluye o desvanece. La independencia es una cualidad inherente al estado soberano.

En cambio la supremacía, se refiere a la soberanía interior, ya que la potestad del Estado se ejerce sobre los individuos y las colectividades.

¹ TENA RAMÍREZ Felipe; *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, pág. 3

² Jellinek, citado por Tena Ramírez Felipe; *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, pag. 6

³ Carre de Malberg, citado por Tena Ramírez Felipe; *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, pag. 6

En efecto en todo Estado se dan tres tipos de relaciones: las de coordinación, las de supraordinación y las de supra a subordinación.

Las relaciones de coordinación son los vínculos que se entablan a una gama variada de causas entre dos o mas personas físicas o morales dentro de su condición de gobernados. Esas relaciones pueden ser de índole privada o de carácter socioeconómico.

Las relaciones de supraordinación se establecen entre los diferentes órganos de poder o gobierno de un Estado o sociedad, normando la actuación de cada uno de ellos; esta normación se consagra por el derecho positivo, la rama de este que la instituya configura tanto el derecho constitucional como el administrativo en sus aspectos orgánicos.

Las relaciones de supra a subordinación descansan sobre una realidad cualitativa subjetiva, o sea, que surgen entre dos entidades colocadas en distinto plano o posición, es decir, entre el Estado como persona jurídico-política, por un lado, y el gobernado por el otro.⁴

La soberanía interior es un superlativo y la exterior un comparativo de igualdad. "Ninguna potestad superior a la suya en el exterior, ninguna potestad igual a la suya en el interior"⁵.

De esta manera la soberanía es cualidad de una sola potestad pública, que manda sobre los suyos y que en nombre de los suyos trata a los demás.

Dentro del estudio del Concepto de Soberanía hay dos elementos que han sido motivo de discusión y son muy importantes: el relativo al titular de la soberanía y al del ejercicio jurídico del poder soberano.

Durante el curso histórico de la Soberanía, al Estado se le ha considerado como titular del poder soberano. Sin embargo el Estado es una ficción, una persona moral y esto ha suscitado diversas cuestiones

⁴ BURGOA Ignacio; *Las Garantías Individuales*, Editorial Porrúa, pag. 166

⁵ Carre de Malberg, citado por Tena Ramirez Felipe; *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, pág. 6

como la de quien ejerce realmente la soberanía. La doctrina Europea señala que el ejercicio del poder soberano tiene que ser realizado por los órganos del Estado.

En la doctrina Americana, se destituye de soberanía a los gobernantes y se la reconoce originariamente en la voluntad del pueblo, externada por escrito en el documento llamado Constitución.

Es de gran trascendencia esta aportación de los constitucionalistas norteamericanos, en la medida que los franceses se encontraron con la circunstancia que después del triunfo de la revolución y del derrocamiento del rey y la nobleza se enfrentaron a la particularidad que alguien debía ejercer el poder político, es decir, no podían sustraerse al hecho de que un gobernante se convirtiera nuevamente en el soberano y con ello que Francia retornara a la opresión monárquica.

La fórmula de Rousseau que hace radicar la soberanía originariamente en el pueblo, se mantiene al someter los actos del gobernante a una ley superior, o sea a la Constitución.

Los depositarios del poder ejecutivo, define Rousseau, no son los amos del pueblo, sino sus oficiales o mandatarios; el pueblo puede establecerlos y destituirlos cuando le plazca; no se trata para ellos de contratar, sino de obedecer. El acto por el cual el pueblo instituye un gobierno, no es un contrato sino una ley es decir el pueblo actúa en calidad de mandante y el ejecutivo de mandatario.

“Recordemos que el principio de legalidad tiene dos implicaciones dependiendo de su referencia al derecho público o al privado: en el derecho público el principio de legalidad se manifiesta como una prohibición a todo lo que no está expresamente permitido o, en otras palabras, sólo pueden realizarse los actos que faculta la ley expresamente ; en el derecho privado, en cambio, el principio de legalidad se manifiesta

como una autorización a realizar todo lo que no esta expresamente prohibido, es decir, se pueden hacer todos los actos que no estén expresamente prohibidos por la ley”.⁶

Lo anterior implica los espacios mínimos de libertad del gobernado protegidos por la autolimitación de la función autoritaria; nos referimos a la parte dogmática de la Constitución que se consagran en los artículos 1 al 29, 31 fracción IV y 123 de nuestra Carta Magna.

En este sistema, el único titular de la soberanía es el pueblo o la nación. Este titular originario de la soberanía hizo uso de tal poder cuando se constituyó en Estado jurídicamente organizado. Para ese fin el pueblo expidió su ley fundamental, llamada Constitución, en la que se consignó la forma de gobierno, creó los poderes públicos con sus respectivas facultades y reservó para los individuos cierta zona inmune a la invasión de las autoridades y que nuestra Constitución la contempla como “Garantías Individuales”.

El maestro Tena Ramírez es contundente al afirmar: “El acto de Emitir la Constitución significa para el pueblo que la emite un acto de autodeterminación plena y auténtica, que no esta determinado por determinantes jurídicos, extrínsecos a la voluntad del propio pueblo”⁷.

Los poderes públicos creados por la Constitución, no son soberanos. No lo son en su mecanismo interno, porque la autoridad esta dividida entre los diversos órganos, y cada uno tiene la dosis y la clase de autoridad que le atribuyo la Constitución; a tales órganos no les es aplicable el atributo de poder soberano que la doctrina Europea utiliza.

Entonces el pueblo es titular originario de la soberanía, que a su vez, subsumió en la Constitución su propio poder soberano.

⁶ GARZA GARCÍA César Carlos; *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Mc Graw Hill, pág. 16

⁷ TENA, *op. cit.*, pág. 10

Lo expuesto nos lleva a la conclusión de que la soberanía, una vez que el pueblo la ejerció, reside exclusivamente en la Constitución, y no en los órganos ni en los individuos que gobiernan.

Así es como la Supremacía de la Constitución responde, no sólo a que ésta es la expresión de la soberanía, si no también a que por serlo esta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, como lo señala el artículo 133 de nuestra Carta Magna del cual hablaremos más adelante.

Podemos, por lo tanto, conceptualizar a la soberanía como la facultad absoluta de autodeterminarse, mediante la expedición de la Ley Suprema, que tiene una nación, y autonomía a la facultad restringida que posee cada uno de los Estados de la Federación.

El concepto de Soberanía ha tenido muchas críticas, le adjudicaron el haber propiciado las guerras y ser un grave obstáculo para el desarrollo del derecho y de las relaciones internacionales; especialmente fuertes fueron las críticas después de la Primera Guerra Mundial.

El norteamericano James W. Ganer aunque atribuyó la soberanía al Estado, decididamente se manifestó en contra de ella, ya que expresó su opinión en el sentido de que el concepto de soberanía es el obstáculo principal a una organización mundial y una gran traba para mantener la paz y el progreso de los intereses comunes de los Estados.

De este panorama surgió el pensamiento de Herman Heller: "no existe contradicción entre los conceptos de soberanía y derecho internacional, ya que el Estado soberano es presupuesto para la existencia del derecho internacional."

Heller afirmó que:

"La concepción del derecho internacional que no tome como punto de partida la existencia de una pluralidad de unidades de voluntad soberanas, está de antemano y necesariamente destinada al fracaso. El

derecho internacional existe únicamente en la medida en que por lo menos están presentes dos unidades territoriales decisorias universales y efectivas. Desde este punto de vista, la idea del Estado soberano es un presupuesto necesario del pensamiento internacional; por lo contrario, la idea del derecho internacional no es presupuesto indispensable para el pensamiento estatal. La civitas máxima o el Estado que pudiera aislarse dentro de la muralla china, serían unidades decisorias soberanas y existirían sin necesidad de la existencia o vigencia de un derecho internacional; en cambio, un derecho internacional sin Estados es impensable. Una unidad decisoria planetaria, universal y efectiva, transformaría al derecho internacional en derecho estatal y sería soberana en el más eminente sentido de la palabra...

Adoptamos como principio de nuestra investigación la tesis de que el Estado es una unidad territorial decisoria universal y efectiva, tanto en su interior como hacia su exterior".⁸

1.2. Origen histórico del concepto de Soberanía

La idea de Soberanía se gestó a finales de la Edad Media para justificar ideológicamente la victoria que alcanzó el rey como encarnación del Estado, sobre las tres potestades que le habían mermado autoridad: el Papado, el Imperio y los señores feudales.

Bodino definió por primera vez al Estado en funciones de su soberanía: "El Estado es un recto gobierno, de varias agrupaciones y de lo que le es común, con potestad soberana (summa potestas)".⁹

⁸ Heller, Herman; citado por Carpizo Jorge; *Estudios Constitucionales*, Editorial Porrúa, pág. 501

⁹ Les six livres de la République, citado por Tena Ramirez Felipe; *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, pag. 5

Entendida así la soberanía, nació con el tiempo el absolutismo, localizado en la persona del monarca, es decir, en el concepto de suprema autoridad se encuentra la idea de Soberanía.

Así para Bodino, soberanía es un poder absoluto y perpetuo.

Este pensador francés entendió por absoluto la potestad de dictar y derogar leyes. Su pensamiento nos da a entender que el príncipe tiene el poder de dictar leyes civiles, nunca las divinas; o sea, la actuación real esta limitada por márgenes precisos, los cuáles no puede traspasar.

El maestro Víctor Flores Olea comprendió muy bien el pensamiento de Bodino y manifestó que:

“La expresión *legibus solutus* no significa arbitrariedad del soberano, porque los príncipes de la tierra están sujetos a las leyes de Dios, de la naturaleza y del derecho de gentes. Bodino distingue, nítidamente, entre Derecho y Ley, entre principio y precepto, y el soberano, a quien le compete dar las leyes a los hombres, no está sujeto, precisamente, a la ley, aunque sí al Derecho divino, natural y de gentes”.¹⁰

En el año 1603 otro pensador de la política, el egregio Althusius, se inclino por definir la titularidad de la soberanía a favor del pueblo.

“Consideró que toda estructura humana se encuentra en el consentimiento de todos aquellos que se unen o se encuentran ya unidos. Identificó al pueblo en su realidad para concluir que la comunidad política es y debe ser la unión voluntaria de los hombres. Afirmó que la soberanía es indivisible como atributo del Estado y que es intransferible como potestad del pueblo, por lo mismo, los gobernantes sólo reciben del pueblo

¹⁰ Flores Olea Víctor, citado por Carpizo Jorge; *Estudios Constitucionales*, Editorial Porrúa, pág. 495

la facultad de administrar y gobernar pero nunca la autoridad suprema”.

11

En el siglo XVIII, época en que nace el Estado contemporáneo, se aportaron nuevos elementos para definir a la soberanía y determinar su titularidad.

El pensador a quien se atribuye la nueva idea de soberanía es, Juan Jacobo Rousseau, en su obra más celebre: “El Contrato Social”, en el que declara la guerra a las instituciones políticas de su época al afirmar:

“...El hombre ha nacido libre, y en todas partes esta encadenado. Hay quien se cree señor de los demás y es más esclavo que ellos”.¹²

Rousseau aportó la importante diferenciación que existe entre la democracia en sentido formal y en sentido material. La primera se refiere a la igualdad política de todos los hombres, es decir, la universalización de la calidad ciudadana, en que se manifiesta, en los derechos del ciudadano; la segunda se dirige a la igualdad y libertad civiles expresadas en los derechos del hombre.

Otro concepto esencial del pensador es la voluntad general. La entiende como la unidad de todas las voluntades individuales y libres, cuyos titulares también lo son el poder del Estado; por esta razón Rousseau considera la imposibilidad de identificar el poder del Estado o poder del pueblo con el gobierno, cuando afirma:

“...Un cuerpo intermedio establecido entre los súbditos (voluntad individual) y el soberano (voluntad general), para su mutua

¹¹ Friederich Joachin Carl, citado por Sánchez Bringas Enrique; *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, pág. 284

¹² Rousseau Juan Jacobo, citado por Sánchez Bringas Enrique; *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, pág. 284

correspondencia, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad, tanto civil como política".¹³

También afirma al referirse a los atributos de la soberanía, tema de la presente tesis: su definición externa e interna, de los cuales ya se habló antes. La secuencia ideológica de Rousseau arriba a la siguiente aseveración:

"la soberanía es indivisible porque sólo la puede realizar el pueblo sin compartirla con nadie; porque, además, como la libertad tampoco es posible dividirla. Es inalienable porque forma parte de la esencia del hombre, de tal manera que no puede enajenarse. También es imprescriptible por ser un derecho natural que igual que la libertad no es materia de pérdida o adquisición por el simple transcurso del tiempo".¹⁴

El maestro Sánchez Bringas, sintetiza el pensamiento roussoniano, en los siguientes postulados:

- I) Los seres humanos son iguales por naturaleza.
- II) Esa igualdad natural permite a los hombres su identidad de seres sociales y políticamente iguales y libres en el mismo grado.
- III) Cada hombre –ciudadano- tiene una voluntad política individual igual a la del resto de los ciudadanos. En estas condiciones, la voluntad de todos los ciudadanos es la misma porque son iguales y libres en el mismo grado. La voluntad sería diferente, de un ciudadano a otro, si no tuvieran el mismo grado de libertad y de igualdad.

¹³ Rousseau Juan Jacobo, citado por Sánchez Bringas Enrique; *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, pág. 285

¹⁴ SÁNCHEZ BRINGAS Enrique; *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, pág. 285

IV) En el momento en que todos los ciudadanos exteriorizan su voluntad política individual se produce la unión de todo ese querer: la voluntad general o soberanía que es la síntesis del deseo político del pueblo.

V) La soberanía es el poder del pueblo, inalienable, imprescriptible e indivisible, que le permite independencia internacional y supremacía nacional".¹⁵

Las ideas de Juan Jacobo Rousseau influyeron en la formación definitiva del Estado contemporáneo, como quedo de manifiesto en la Revolución Francesa de 1789; la formación de Estados Unidos, consolidada en 1787, durante la lucha de Independencia de México y otros estados de América; y en Europa, mediante expresiones semejantes.

1.3. Titular de la Soberanía

Una de las grandes polémicas de la soberanía es de a quien le pertenece su titularidad.

El problema de la titularidad de la soberanía es que el sujeto de ella debe ser un sujeto de voluntad real con autoridad para expedir las normas jurídicas, sin que nadie le indique como hacerlo.¹⁶

El doctor Jorge Carpizo menciona algunas ideas de los grandes pensadores de sobre quien es el titular de la soberanía; veamos algunos:

- ✚ Para Grocio, el titular de la soberanía es el derecho natural, el cual no cambia y permanece inmutable.
- ✚ Para Hobbes; el titular es quien detenta el poder.
- ✚ Para Hegel, Jellineck, Heller y Flores Olea el titular es el Estado.
- ✚ Para Krabbe, el titular es el orden jurídico.

¹⁵ SÁNCHEZ, *op. cit.*, pág. 285

¹⁶ Héller, Herman citado por Carpizo Jorge; *Estudios Constitucionales*, Editorial Porrúa, pág. 496

- 🚩 Para Rehm, el soberano es el derecho público, y para Maenol es la función suprema de la legislación.
- 🚩 Para Rousseau, el pueblo es el soberano.

Como vemos el tema de la titularidad de la soberanía se ha contestado en las formas más diversas y contradictorias.

Si como estudiamos antes cuando hablamos del concepto de soberanía, y entendimos que la misma es la facultad de autodeterminarse, entonces es necesario que alguien cree esa autodeterminación u orden jurídico y ese alguien sólo puede ser el pueblo mediante la expedición de la Carta Magna, es decir, el titular de la soberanía es el pueblo, ya que, como se ha dicho, la libertad es al hombre lo que la soberanía al pueblo, y es aquí donde se encuentra el mérito del pensamiento de Juan Jacobo Rousseau.

1.4. Soberanía Nacional

Al concepto de Nación se le otorgó un significado esencialmente conservador; lo usaron los contrarrevolucionarios franceses y los monárquicos de aquel entonces. La Nación, entendían esos pensadores, era la historia del país, la cual tenía el derecho de permanencia, de impedir cualquier movimiento violento que pudiera romperla.

En cambio, la noción de pueblo es el pensamiento de Rousseau, "es la idea de la Revolución Francesa, es la idea de libertad, es el anhelo de los hombres por alcanzar la felicidad y realizar un destino."¹⁷

Castillo Velasco, constituyente y exegeta del Código Supremo de 1857, escribió:

¹⁷ Cueva, Mario de la; citado por Carpizo Jorge; *Estudios Constitucionales*, Editorial Porrúa, pág. 450

“La soberanía es la potestad suprema que el pueblo y el hombre tienen de sí mismos, de su libertad y de su derecho...Reside, dice el artículo constitucional, y no residió, porque aunque para el establecimiento de un gobierno delega el pueblo algunas de las facultades de su soberanía, ni las delega todas, ni delega algunas irrevocablemente. Encarga el ejercicio de algunas de esas facultades y atribuciones a aquellos funcionarios públicos que establece; pero siempre conservando la soberanía, de manera que ésta reside constantemente en el pueblo.”¹⁸

Esta idea pasó íntegramente a nuestra Constitución vigente de 1917, no fue la concepción histórica francesa de siglo pasado, sino la idea de pueblo de Juan Jacobo Rousseau.

Al decir que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, se quiso señalar que México, desde su independencia como pueblo libre, tiene una tradición que no encadena, sino que ayuda a encontrar a las generaciones presentes su peculiar modo de vivir.

“La soberanía nacional reside en el pueblo, en el pueblo de Rousseau, en el pueblo que trabaja para su felicidad. Y reside esencial y originariamente. “Originariamente” quiere decir que jamás ha dejado de residir en el pueblo; aunque la fuerza haya dominado, no por ello prescribió a su favor, porque uno de los elementos de la soberanía es su imprescriptibilidad. Y lo hace de manera “esencial” porque en todo momento el pueblo es soberano; nunca delega su soberanía, sino que nombra a sus representantes, los cuales están bajo sus instrucciones y mando. Ante la imposibilidad de reunirse personalmente y de decidir todas las cuestiones que afectan la vida de la nación, el pueblo nombra sus representantes”.¹⁹

¹⁸ Castillo Velasco, José María del; citado por Carpizo Jorge; *Estudios Constitucionales*, Editorial Porrúa, pág. 450

¹⁹ CARPIZO Jorge; *Estudios Constitucionales*, Editorial Porrúa, pág. 451

Esto nos lleva a estudiar el artículo 39 de nuestra Carta Magna, y vemos que hay que relacionarlo con el artículo 135 Constitucional que contiene el procedimiento para reformar la Constitución; porque como lo menciona el artículo 39 constitucional, el pueblo tiene el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, pero a través del propio derecho; a través de los cauces que indica la Constitución, ya que el derecho no otorga la facultad para abolirlo; bajo este orden de ideas, el derecho a la revolución es un derecho de la vida, de la realidad metajurídica.

Hablando de soberanía nacional, tenemos que hablar también del artículo 40 y que es motivo de la presente tesis. Este artículo comienza expresando que: " Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal..." es decir, el pueblo en ejercicio de su soberanía construye la política que desea darse. Su voluntad decide su Constitución Política, y en la propia ley fundamental precisa qué características tendrán la república, el sistema representativo y el régimen federal que esta creando.

1.5. La supremacía de la Constitución y las Formas de Control Constitucional

El principio de Supremacía Constitucional la cual mencionamos cuando hablamos del concepto de Soberanía, determina, por una parte, que no puede existir una norma superior a la Constitución, y por otra parte, que ninguna otra norma de las que integran el orden jurídico del Estado puede alcanzar el rango o posición jerárquica de la Constitución.

Este principio reafirma el carácter de norma constituyente que tiene nuestra Constitución, porque "inicia el orden jurídico de un

Estado nacional, determina la validez de las normas que derivan de ella, organiza al Estado y regula los fenómenos políticos fundamentales de la sociedad".²⁰

Este principio de Supremacía Constitucional se encuentra consagrado en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, el cual fue presentado por el Congreso Constituyente de 1916, aprobado por una votación unánime en sesión ordinaria el 25 de enero de 1917. Este artículo tiene como antecedente inmediato el artículo 126 de la Constitución de 1857; la inspiración del mismo en el artículo VI, inciso 2, de la Constitución Norteamericana.

El artículo 133 de la Constitución de 1917, señala lo siguiente:

"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 república, 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".

El artículo transcrito, define los rangos normativos apegándose a la naturaleza federal del Estado mexicano.

Dicho artículo "destaca la diferencia entre la "Ley Suprema de la Unión"-Constitución General de la República, leyes federales y tratados internacionales- y las normas jurídicas de los estados –constituciones estatales, leyes, convenios y reglamentos locales- de tal manera que ante la alternativa que representa un conflicto entre la normatividad de un estado y la Ley Suprema de la Unión, en principio, prevalece ésta, y

²⁰ SÁNCHEZ, *op. cit.*, pág. 191

decimos en principio, porque puede suceder que un reglamento de un estado prevalezca sobre una ley federal con la que entre en conflicto, si esta se desapega de la Constitución y aquella representa su puntual aplicación".²¹

El artículo 133 de nuestra Constitución, nos ofrece en cuanto a la definición de los rangos normativos, las siguientes posiciones jerárquicas:

- 🇲🇽 Primer nivel: La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.
- 🇲🇽 Segundo nivel: Leyes federales y tratados internacionales que se apeguen a la Constitución.
- 🇲🇽 Tercer nivel: Constituciones de los Estados.
- 🇲🇽 Cuarto nivel: Leyes estatales.

En las posiciones jerárquicas arriba mencionadas, podemos darnos cuenta que los tratados internacionales y las leyes expedidas por el Congreso de la Unión se encuentran en el mismo nivel y en el grado inmediato al que ocupa la norma máxima y que las normas federales prevalecen sobre el derecho local. Hasta hace pocos años prevaleció este criterio, doctrinal y jurisdiccional, y fue hasta 1999 cuando el Pleno de la Suprema Corte de la Nación aprobó una tesis la cual varía el criterio original y la cual transcribiremos a continuación:

No. Registro: 192,867

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

²¹ SÁNCHEZ, *op. cit.*, pág. 199

Tomo: X, Noviembre de 1999

Tesis: P. LXXVII/99

Página: 46

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya

facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios.

Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."

El maestro Enrique Sánchez Bringas es determinante al decir que:

"Compartimos el criterio definido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que , por una parte, los tratados internacionales tienen mayor rango que las leyes y reglamentos federales y, por otra parte, que esas normas de la Federación tienen el mismo rango que sus equivalentes de las entidades federativas, de acuerdo con el principio de distribución competencial definido en el artículo 124 constitucional, no estamos de acuerdo en la definición que hizo el mas alto Tribunal del país, de ubicar a los tratados internacionales en el nivel inmediato inferior al que tiene la Constitución, porque ese nivel esta ocupado, indudablemente, por la jurisprudencia que emite el Poder Judicial de la Federación y por las resoluciones que produce la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad que califican la validez constitucional de los tratados internacionales, de

las leyes federales, de las constituciones y leyes locales y de los reglamentos federales y de las entidades federativas".²²

Aquí hemos tocado un punto importante, y nos referimos a las formas de Control Constitucional que están señaladas en nuestra Constitución y que tienen como fin imperativo de hacer respetar la Constitución sobre los intereses de las partes, independientemente de la calidad de estas y de sus argumentos.

Una de las formas de expresión de la soberanía nacional es el ejercicio de la jurisdicción que se manifiesta bajo diferentes instituciones jurídicas, como lo son en primer lugar el juicio de amparo que constituye la institución procesal mas importante de nuestra historia constitucional contemporánea al representar hasta hace muy poco el único instrumento eficaz para salvaguardar la Constitución.

Su objeto y fin son en expresión de Garza García los siguientes:

"El juicio de amparo mexicano constituye la ultima instancia impugnativa de la mayor parte de los actos jurídicos de derecho público, ya sean materialmente jurisdiccionales, administrativos o legislativos, por lo que tutela íntegramente el Estado de Derecho contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual o inminente, personal y directa a los derechos fundamentales de un gobernado".²³

En esta clase de juicio el demandante siempre es un gobernado y el demandado, invariablemente es una autoridad.

²² SÁNCHEZ, *op. cit.*, págs. 201 y 202

²³ GARZA, *op. cit.*, pág. 41

La materia del litigio consiste en determinar si la conducta de la autoridad demandada fue respetuosa de las garantías del gobernado consagrados en la Constitución. Si la autoridad violó con su acto alguna esas garantías, el juzgador federal concederá el amparo y la protección al gobernado afectado; si la autoridad demuestra en el juicio que en su acto fue respetuoso de la Constitución, el sentido de la resolución será la negativa del amparo.

Podemos decir que el juicio de amparo es el medio de control constitucional que tiene por objeto restaurar al gobernado su garantía individual violada.

Otra de las instituciones jurídicas son las controversias constitucionales que es un juicio mediante el cual permite resolver un conflicto sobre invasión de competencias, entre los distintos ámbitos federales, estatales o municipios y Distrito Federal o los distintos poderes de cada uno de aquéllos.

Las acciones de inconstitucionalidad es otra de las instituciones jurídicas que de acuerdo con la fracción II del artículo 105 constitucional, representa una vía de impugnación directa de la validez jurídica de las normas de reciente generación porque su efecto final, de prosperar la solicitud planteada por el demandante, es la de abrogar una ley o tratado internacional que no respete la Constitución.

Hablando de medios de control constitucional, no podemos sin dejar de mencionar los medios de impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal representan la ultima instancia impugnativa de los actos electorales que hubieren vulnerado los derechos políticos y en materia electoral de los gobernados, ya sean ciudadanos o partidos políticos. Así, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 41, 60, 94, 99 constitucionales se garantizan los derechos políticos y, con ello, pueden ser cuestionados constitucionalmente los actos electorales en México.

CAPITULO 2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

2.1. La Soberanía de los Estados en el Acta Constitutiva de Enero de 1824

Cuando Iturbide fue proclamado emperador en 1823, surgieron diferentes movimientos contrarios al hecho.

Cabe destacar el movimiento armado encabezado por Antonio López de Santa Anna a quien Iturbide pretendió someter con las tropas comandadas por los generales Echávarri, Cortásar y Lobato.

Sin embargo, el 1º de febrero de 1823, estos militares se unieron a Santa Anna proclamando el Plan de Casamata que dio lugar a la caída del emperador y a una nueva oportunidad para que la nación se organizara. Se restituyó al Congreso con la naturaleza de convocante y, al propio tiempo, se manifestaron claramente las tendencias federalistas al erigirse algunas provincias como estados libres y soberanos: Jalisco, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas fueron las primeras entidades que procedieron de esa manera. De julio a octubre de 1823 se llevaron a cabo trabajos congresionales que concluyeron con la expedición de las bases para un nuevo Congreso constituyente.

El nuevo Congreso inició sus sesiones el 5 de noviembre de 1823, y el 31 de enero del año siguiente expidió el Acta Constitutiva de la Federación que más que una Constitución fue un compromiso nacional para la organización del nuevo Estado. El Acta en comento hizo radicar la soberanía en la Nación, tema de nuestra investigación, y además adjudicó el calificativo a las entidades federativas de "Estados libres y soberanos".

Como hemos visto el Acta Constitutiva de 1824 consideraba a los Estados de la Nación mexicana como libres y soberanos, una consideración que dista mucho del concepto de soberanía que

analizamos en el primer capítulo del presente trabajo, ya que contradice el principio de que la Soberanía es única e indivisible.

El maestro Ignacio Burgoa es acertado al afirmar:

“la unidad colonial que presentaba la Nueva España, cuyo gobierno se depositaba en el rey antes de la Constitución de 1812, evolucionó hacia una especie de descentralización, al otorgarse o reconocerse en este documento la autonomía de las provincias de que se formaba y cuyo gobierno interior, en importantes aspectos de su vida pública, se confió a sus respectivas diputaciones. Ahora bien, dicha autonomía jamás se tradujo en una verdadera independencia, pues las provincias no se convirtieron en entidades políticas soberanas, ya que siguieron formando parte del todo colonial desde 1812 hasta 1821, y del Estado Mexicano a partir de la emancipación de nuestro país, habiéndoseles adjudicado en el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824 el calificativo de “Estados libres y soberanos”, sin que hayan tenido con antelación ninguno de estos atributos”.¹

Como se ve las antiguas provincias de Nueva España, carecían de “independencia, libertad y soberanía”, pero dicha Acta les otorgo estos atributos sin corresponder con la realidad política y sin adecuación con los conceptos jurídicos respectivos.

2.2. La Soberanía de los Estados en la Constitución de 1824

En abril de 1824, el Congreso Constituyente discutió el proyecto de Constitución que fue aprobado el 4 de octubre de ese mismo año. Este documento es considerado como la primera Constitución Política de la

¹ BURGOA Ignacio; *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, pág. 399

Nación, derivada puntualmente del Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824. La Carta de octubre de 1824 expresa la consolidación del triunfo del republicanismo sobre el imperialismo y del federalismo sobre el centralismo.

La Constitución de 1824, determinó la forma de Estado federal, inclinándose por el republicanismo; consagró el principio de la separación de poderes con cierta preeminencia a favor del legislativo, y organizó el gobierno particular de los estados precisando las obligaciones de esas entidades federativas y ciertas restricciones a sus poderes,

Hablando de soberanía, la Constitución de 1824 procedió con sensatez al establecer en su artículo 4º que: “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”, sin haber imputado a los estados de la federación los atributos de “libres y soberanos” que señaló el Acta del 31 de enero de 1824, y que eran incompatibles con la realidad político-jurídica.

2.3. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836

Esta Constitución lamentablemente terminó con el Estado Federal convirtiéndolo otra vez en unitario o centralista, y mantuvo la intolerancia religiosa en favor de la iglesia católica. “Este hecho dio pretexto a los texanos, estimulados por Estados Unidos, para declarar su independencia, y con el patrocinio de aquél país, hostilizar a México con invasiones al territorio de Nuevo México y ataques marítimos en diversos puertos, circunstancias que después dieron lugar a la guerra contra Estados Unidos que costó a la nación más de la mitad de su territorio.”² “El régimen centralista también propició, en 1840, la separación de Yucatán,

² SÁNCHEZ, *op. cit.*, pág. 91

condicionada al restablecimiento del federalismo.”³ Este movimiento no tuvo la misma intención de los separatistas texanos, sino que expresó una justificada lucha del pueblo yucateco para defender sus libertades frente a los abusos cotidianos del gobierno central de la República.

En esta Constitución se consagraron derechos de seguridad jurídica para los mexicanos; se organizó los poderes nacionales, rompiendo la tradición de los tres órganos públicos: legislativo, ejecutivo y judicial, al crear, además, el Supremo Poder Conservador compuesto por cinco notables que disponían de facultades absolutas como declarar la nulidad de las leyes, decretos y los actos del poder ejecutivo y de la Suprema Corte de Justicia. Destaca el hecho que a pesar de haberse suprimido el sistema federal se mantuvo el bicammarismo y, consecuentemente, el Senado de la República.

Como mencionamos el estado de Yucatán declaró su separación de México con motivo del establecimiento del régimen centralista. “En esta memorable etapa del pueblo yucateco, se produjo en 1841 la Constitución Yucateca cuyo principal autor fue Manuel Crescencio Rejón. La norma fundamental de Yucatán creó el juicio de amparo que es una de las grandes aportaciones de México al constitucionalismo universal.”⁴

Las Siete Leyes de 1836 marcan el inicio del periodo centralista que culminó con el regreso al federalismo en 1847.

2.4. Las Bases Orgánicas de 1843

“Desde que entro en vigor la Constitución centralista de 1836, las fuerzas a favor del federalismo reanudaron las acciones de resistencia y rebelión, generalizándose las tendencias contrarias a esa ley fundamental. En enero de 1841, el Congreso habría de iniciar el estudio de un proyecto de

³ SÁNCHEZ, *op. cit.*, pág. 91

⁴ SÁNCHEZ, *op. cit.*, pág. 92

constitución elaborado en junio del año anterior, sin embargo, la situación política no lo permitió porque tuvo lugar el desconocimiento del presidente Anastasio Bustamante y un nuevo ascenso de Santa Anna al poder. En diciembre de 1841 fue convocado el Congreso constituyente y una vez instalado inició sus sesiones en junio de 1842. Ante el Congreso se presentaron dos proyectos constitucionales: el de la mayoría y el de la minoría. Las tendencias se inclinaban por el federalismo lo que orillo a Santa Anna a pedir licencia y retirarse a su hacienda de Manga de Clavo y en su lugar quedó Nicolás Bravo. El enrarecimiento político que estos hechos provocaron culminó con las acciones de la fuerza pública que impidieron a los miembros del Congreso realizar sus sesiones.”⁵

“En diciembre de 1842, el presidente Nicolás Bravo designó a ochenta notables que integrarían la Junta Nacional Legislativa para la elaboración de las Bases Constitucionales que fueron sancionadas por Santa Anna el 12 de junio de 1843.”⁶ Este documento mantuvo la forma de Estado centralista; consagró derechos a favor de los habitantes de la República, comprendiendo a mexicanos y extranjeros, a diferencia de la Constitución de 1836 que sólo los dirigió a nacionales; suprimió al Supremo Poder Conservador y mantuvo la tradicional separación de poderes, integrando al legislativo con las cámaras de diputados y senadores. El poder ejecutivo se hizo residir en el presidente de la república quien duraría en su encargo cinco años.

2.5. Las Reformas a la Constitución de 1847

El Congreso, electo conforme a las Bases Orgánicas de 1843, se opuso a Santa Anna y fue disuelto por Valentín Canalizo, presidente interino. El general José Joaquín Herrera desconoció al presidente, ocupó el Poder

⁵ SÁNCHEZ, *op. cit.*, págs. 92-93

⁶ SÁNCHEZ, *op. cit.*, pág. 93

Ejecutivo y reinstaló al Congreso que en su primer acto destituyó a Santa Anna, quien huyó a Cuba en destierro. En 1845, un nuevo pronunciamiento, acaecido en San Luis Potosí, dio lugar a otra convocatoria a Congreso Constituyente. El presidente en turno, Mariano Paredes Arrillaga, hizo la convocatoria en enero de 1846 y el Congreso se integró el 9 de junio sin que pudiera culminar su objetivo. Por su parte, el presidente Paredes ante la guerra con Estados Unidos, manifestó su desesperación y también sus simpatías monarquistas, lo que, provocó el pronunciamiento de la Ciudadela encabezado por el general Mariano Salas, donde solicitó la reunión de un nuevo Congreso constituyente y el regreso de Santa Anna quien ingresó al país en agosto de 1846, en medio del conflicto con Estados Unidos y, entonces, como federalista exigió el restablecimiento de la Constitución de 1824."⁷

El Congreso, que al propio tiempo era ordinario y constituyente, inició sus sesiones el 6 de diciembre de 1846. El 21 de mayo de 1847 se expidió el Acta de Reformas cuando los ejércitos de Estados Unidos habían ocupado la ciudad de Puebla. Este documento constitucional restableció la Constitución de 1824 y con ella, la forma de Estado Federal; expresó la típica concepción liberal-individualista de reconocer las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad como derechos del hombre; restituyó a los estados, haciendo desaparecer los departamentos; consagró el juicio político en contra de los funcionarios públicos que tuviesen fuero; reiteró la separación de poderes y suprimió la vicepresidencia de la República. De manera especial destaca el establecimiento del juicio de amparo en el nivel nacional por el impulso del jurista jalisciense Mariano Otero.

⁷ SÁNCHEZ, *op. cit.*, págs. 93-94

2.6. La Soberanía de los Estados en la Constitución de 1857

En 1854 fue proclamado el Plan de Ayutla encabezado por el general Florencio Villarreal, mediante el cual Santa Anna fue desplazado definitivamente del poder después de haber ocupado en once ocasiones la presidencia de la república, a veces como federalista y otras como centralista pero siempre con mando militar.

El Plan de Ayutla y la revolución que lo impulso, llevó a la presidencia de la república a Juan Álvarez, quien, el 16 de octubre del año siguiente, convocó a Congreso Constituyente. El nuevo congreso inició sus sesiones en febrero de 1856.

“El Palacio Nacional, recinto del Congreso, fue el escenario de los más importantes debates que registra la historia parlamentaria de México en materia de libertades, educación y justicia. Los conservadores defendieron la intolerancia religiosa, los fueros y los privilegios de la iglesia. Los liberales sostuvieron los criterios más amplios del ejercicio de libertad, inclusive plantearon las primeras manifestaciones de la justicia social. Prevaleció el grupo de las libertades y el 5 de febrero de 1857 fue promulgada la nueva Constitución.”⁸

Esta Carta estableció una estructura semejante a la Constitución vigente, salvo las reglas relativas al constitucionalismo social y a la conformación del órgano legislativo de la Federación. Esta constitución reglamento los derechos del gobernado; consagró las garantías de igualdad, libertad, propiedad y seguridad jurídica y el procedimiento de suspensión de garantías en casos de emergencia; determinó al pueblo como titular de la soberanía nacional señalando que de él dimana el poder público y que tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; estableció la forma de Estado

⁸ SÁNCHEZ, *op. cit.*, págs. 95-96

Federal y de gobierno republicano, representativo y democrático compuesto por estados libres y soberanos; definió el principio de la división de poderes pero suprimió al Senado de la República por lo que el Congreso se compuso exclusivamente con la Cámara de Diputados. El ejecutivo fue depositado en un individuo, determinándose el periodo presidencial en cuatro años.

Como vemos esta Constitución volvió a caer en el mismo error del Acta Constitutiva de enero de 1824, al referirse en que los estados son libres y soberanos, términos que hemos cuestionado desde el principio del presente capítulo.

2.7. La Soberanía de los Estados en la Constitución de 1917

Porfirio Díaz gobernó de 1876 a 1911. "Durante ese periodo se incrementaron las injusticias sociales en el campo y en las ciudades; se impulsó la industria y se desarrollaron las comunicaciones del país a través de las inversiones extranjeras pero la riqueza se concentró en pocas personas perjudicando a amplios sectores de la población. Los trabajadores carecían de derechos y los campesinos se encontraban en situación semejante a la del sistema medieval con las tiendas de raya y su acasillamiento. El panorama se complementó con el despojo de las tierras indígenas y campesinos realizados por las compañías deslindadoras y con la ausencia de derechos y libertades políticas que afectaba a toda la nación."⁹

"El siglo XX se inauguró con la expedición de las leyes laborales en los estados de México (1904) y Nuevo León (1906); con las huelgas de Cananea y Río Blanco (1906) que culminaron en hechos violentos en perjuicio de los trabajadores; con el Manifiesto a la Nación del Partido

⁹ SÁNCHEZ, *op. cit.*, pág. 100

Liberal Mexicano, del 1º de junio de 1906, en el que se reclamaron derechos sociales a favor de los obreros y con el Plan de San Luis, de 1910, que bajo el lema de “sufragio efectivo, no reelección” inició la revolución mexicana. El destierro de Porfirio Díaz y las elecciones realizadas en forma excepcionalmente honrada que llevaron al poder a Francisco I. Madero, marcaron el triunfo de la primera etapa revolucionaria.”¹⁰

Para entonces Emiliano Zapata había dado a conocer el Plan de Ayala, de 1911, manifestándose en defensa de los campesinos e indígenas que habían sido despojados de sus tierras y exigiendo el reparto agrario y la desaparición de los latifundios.

“El asesinato del presidente Madero y del vicepresidente Pino Suárez y el acceso ilegítimo, aunque formalmente válido, de Victoriano Huerta al poder presidencial, dieron lugar a la etapa constitucionalista de la revolución. El gobernador del estado de Coahuila, Venustiano Carranza, a través del Plan de Guadalupe, de 1913, inició la guerra contra la usurpación. El 13 de agosto de 1914, en Teoloyucan, se consumó la derrota de Huerta el triunfo de la revolución constitucionalista dirigida por Carranza. En ese año se realizaron los primeros trabajos de la Convención Nacional Revolucionaria, en Aguascalientes, con quien rompió Venustiano Carranza al enterarse que los convencionistas habían nombrado presidente provisional a Eulalio Gutiérrez.”¹¹

El 1º de diciembre de 1916, dieron comienzo las sesiones del Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro con el discurso pronunciado por el primer jefe del ejército constitucionalista. Carranza dio a conocer a los diputados constituyentes el proyecto de reformas constitucionales.

El 31 de enero de 1917 se firmó y protestó la nueva Constitución, el 5 de febrero fue promulgada y entró en vigor el 1º de mayo del mismo año.

¹⁰ SÁNCHEZ, *op. cit.*, pág. 100

¹¹ SÁNCHEZ, *op. cit.*, pág. 101

La nueva Constitución inauguró el constitucionalismo social al definir la educación básica y gratuita; la rectoría económica del Estado; la reforma laboral que estableció a favor de los trabajadores condiciones mínimas para el desempeño del trabajo, derecho de sindicación y seguridad social.

En cuestión de soberanía nuestra Constitución vigente, señala varios artículos que hablan de ella, pero el que es motivo de la presente tesis es el artículo 40 que se mantiene en la forma en que fue redactado originalmente en la de 1857; el presidente Venustiano Carranza, lo reprodujo íntegramente en su proyecto de Constitución de 1916-1917. Nuestra Constitución adopta la fórmula de Rousseau en que la Soberanía reside en el pueblo y la ejerce a través de nuestra Carta Magna, tal y como lo señala el artículo 39 constitucional, haciéndolo como suprema en lo interior y de independencia en el exterior.

Como podemos observar nuestra Carta Magna sigue teniendo el mismo error de la Constitución de 1857 al referirse a las entidades federativas como "libres y soberanos".

CAPITULO 3. LA FORMA DE GOBIERNO

3.1. República, Democracia y Representación Política

La república, como forma de gobierno, se contrapone a la forma monárquica, ya que en la forma republicana, la soberanía, que es motivo del presente trabajo, reside en el pueblo y este decide, ejerciendo su poder a través de sus representantes que son electos por el mismo pueblo (democracia representativa).

Desde el punto de vista histórico, la teoría política explicaba la forma de gobierno republicano como la genuina formulación de la soberanía popular frente a la idea de un emperador, como encarnación de la divinidad, o de un rey absoluto que encarna igualmente la suma del poder soberano, mismo que se transmitía por los mecanismos sucesivos hereditarios. En nuestra república el presidente de una república es al mismo tiempo el titular del poder ejecutivo y la de jefatura de Estado. El titular de este cargo es necesariamente responsable de sus actos de gobierno y su nombramiento siempre tiene carácter temporal.

El maestro Garza García define a la república de la siguiente manera:

“La forma republicana de gobierno se distingue por ser aquella en la que el Jefe de Estado ejerce sus funciones por un tiempo limitado; es decir, la jefatura de Estado es de renovación periódica. También es importante hacer notar, que para la elección del Jefe de Estado se cuenta con la voluntad popular, supuestamente, atiende para la elección a la aptitud del prospecto de gobernante”.¹

¹ GARZA GARCÍA César Carlos; *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Mc Graw Hill, pág. 50

El exegeta Sánchez Bringas, resume las características de la república de la siguiente forma:

- a) El jefe de Estado es el presidente o primer ministro quienes acceden al cargo a través de procedimientos electorales directos o indirectos; al propio tiempo, tiene la calidad de jefe de gobierno.
- b) Las atribuciones de los tres órganos de Estado se encuentran específicamente diferenciadas en la Constitución y sus titulares disponen de un importante grado de autonomía.
- c) No se permiten distinciones derivadas del nacimiento, por lo mismo, no existen diferencias entre nobleza y población común. La población disfruta de igualdad frente a la ley.”²

La forma de gobierno de nuestro país es el de la República y su declaración se encuentra en la Constitución en el artículo 40 que expresa lo siguiente:

“...Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal...”

De acuerdo con lo mencionado, la monarquía y el republicanismo, como formas de gobierno contrapuestas, presentan las siguientes dos diferencias: en la monarquía el jefe de Estado –rey o emperador- accede al cargo porque lo hereda del anterior monarca y se mantiene en él en forma vitalicia.

En el sistema republicano, el jefe de Estado – presidente de la República o primer ministro- puede ocupar el cargo si previamente obtuvo

² SÁNCHEZ, *op. cit.*, pág. 318

el triunfo en un procedimiento electoral donde intervino la ciudadanía o si fue electo por un órgano representativo de aquella. Además, su permanencia como jefe de estado se encuentra restringida a un periodo determinado.

Después de haber estudiado la forma de gobierno republicano, es hora de hablar de la democracia que es considerada también como una forma de gobierno. El maestro Enrique Sánchez Bringas afirma respecto a esto:

“El desarrollo de este tema enfrenta la dificultad que representa la ausencia de unidad teórica y conceptual porque la locución ha sido utilizada más como dispositivo justificador y legitimador de intereses de gobiernos, grupos y personas, y menos como forma de gobierno”.³

El egregio Georges Bourdeau, nos habla sobre este fenómeno:

“...La democracia es hoy una filosofía, una manera de vivir, una religión y, casi accesoriamente, una forma de gobierno. Esta riqueza de significaciones le viene tanto de lo que es efectivamente como de la idea que se hacen los hombres cuando ponen en ella su esperanza de una vida mejor. La amplitud y la densidad del fenómeno entrañan el riesgo de paralizar su examen al obligar al observador a pasar sin cesar de un plano a otro y a modificar al mismo tiempo sus métodos y los valores que le sirven de centro de referencia”.⁴

Por su parte, Friedrich es más directo en la descripción del fenómeno, al afirmar:

³ SÁNCHEZ, *op. cit.*, pág. 343

⁴ Bourdeau Georges; citado por Enrique Sánchez Bringas; *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, pág. 343

“En los países liberales del Occidente se usa la palabra democracia como consigna para la justificación de cualquier política. Ha sido posible el empleo ambiguo de este vocablo porque un gobierno popular, en el estricto sentido de la palabra y del mundo griego, tal como se dio en la Atenas de Pericles, no existe ni puede existir, ¿cómo podría ejercer el gobierno un conjunto de varios millones de personas?”⁵

En las sociedades industrializadas frecuentemente existen deficiencias en la composición de los intereses sociales, de grupos y de personas; se tiende a neutralizar al individuo y a los partidos políticos para dejar los espacios más importantes a las fuerzas económicas que deforman los valores de la comunidad y generalmente reducen las opciones de la ciudadanía a dos partidos políticos poco diferenciados en la forma e identificados en los intereses que representan.

El panorama antes descrito hace que partamos de dos premisas para desarrollar la explicación de la democracia: por una parte, el hecho de que la democracia desde sus orígenes ha sido y sigue siendo un ideal; por la otra, que el uso abusivo de vocablo obliga a delimitar su alcance real que sólo puede lograrse al examinar los tres modelos democráticos que marcan la historia de las instituciones constitucionales: la democracia directa, la democracia indirecta o representativa y la democracia semidirecta.

Empecemos por hablar de la democracia directa, esta es una forma de gobierno en la que el pueblo, reunido en asamblea, participa en las decisiones políticas del Estado, en especial en la aprobación de leyes y decretos; una vez reunido el pueblo en asamblea –en la plaza pública– después de escuchar el texto del proyecto de ley o decreto, hacían uso

⁵ Friedrich; citado por Enrique Sánchez Bringas; *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, pág. 344

de la palabra a favor o en contra y posteriormente votaban por su aprobación o desecamiento.

El sistema también se desarrolló en la república romana a través de las centurias formadas por ciudadanos que votaban en las decisiones políticas y las leyes. El fenómeno se presentó con relativa facilidad en las estructuras políticas mencionadas porque constituyeron ambientes propicios para la aplicación del sistema descrito, debido al reducido número de personas que formaban las ciudades. En los estados nacionales de la actualidad no es posible que la ciudadanía participe directamente en la elaboración de las leyes y en las decisiones del Estado; esa imposibilidad justifica la idea de la representación política que, enseguida estudiaremos, es una institución en la cual los ciudadanos son representados por las personas que eligen como legisladores.

El maestro Sánchez Bringas tiene la idea de que la democracia directa, no es posible calificarla como democrática porque, cuando funcionó, los ciudadanos formaban un grupo social privilegiado y beneficiario de un sistema económico y social que marginaba a la mujer y se sustentaba en la esclavitud.

Una vez que nos sumergimos en la exégesis de la democracia directa, ahora es turno de hablar de la democracia indirecta o representativa. Este sistema fue producto inmediato de las transformaciones suscitadas durante el siglo de las luces. En 1789, al caer la monarquía francesa, los diputados constituidos en Asamblea Nacional tuvieron la convicción de representar al pueblo y éste, la sensación de decidir las acciones de aquéllos. Aquí es donde entra la figura de representación política la cual se divide en: representación política como mandato imperativo, como función autónoma y como función constitucional; las cuales explicaremos a continuación:

a) Representación Política como Mandato Imperativo.- En esta figura existe una relación entre los ciudadanos y los diputados, en la cual, dicha relación se entiende como el contrato civil de mandato, consistente en el acuerdo de voluntades por virtud del cual una parte –denominado mandatario- actúa en nombre y de acuerdo con las instrucciones de la otra parte –identificada como mandante- de tal manera que a ésta se atribuyen los actos realizados por la primera. Así fue como los diputados franceses de la época revolucionaria acudían ante sus electores a recibir instrucciones para cumplirlas en el seno de la asamblea. Sin embargo, dinámica parlamentaria provocó que los representantes de la ciudadanía adoptaran decisiones por sí mismos, ante la imposibilidad de consultar a sus electores; hechos que pusieron en duda las explicaciones sobre la naturaleza jurídica de la representación política entendida como mandato imperativo.

b) Representación Política como Función Autónoma.- El espíritu de esta figura, es decir, los representantes políticos son electos para trabajar con autonomía por los intereses de los ciudadanos o por los de la nación; así se desvinculó al diputado de sus electores, descalificándose las explicaciones basadas en el mandato del derecho civil. La representación política, como función autónoma, fue denominada por Duverger como “mandato representativo”, expresión poco afortunada porque en la idea de mandato se comprende la de representación.

c) Representación Política como Función Constitucional.- La función de los gobernantes es aplicar el derecho, o sea, las disposiciones jurídicas que rigen sus atribuciones, así, la única representación que puede ostentar es la del orden normativo, por estas razones, las constituciones suelen obligar a los servidores públicos a jurar o protestar que en el desempeño de los cargos respetarán la Constitución y las leyes que de ella emanan.

Desde este enfoque vale afirmar la inexistencia de la representación política, al menos como ha sido concebida hasta el presente. Sin embargo, podemos percibir que los servidores públicos se encuentran vinculados a las atribuciones que les asigna la Constitución y a los valores e intereses políticos que contienen aquellas; por lo mismo, sólo podremos descubrir una representación política en los servidores públicos si no nos encerramos en los requisitos que deben cumplir para acceder al cargo, en los mecanismos de elección y de nombramiento que los rigen o en otros factores ajenos a las facultades porque éstas se describen las bases de cualquier posible representación política.

El concepto de representación política impulsó el desarrollo de los componentes de la democracia indirecta o representativa, y estos son: ciudadanía, derechos políticos, partidos políticos y procedimientos electorales.

Sin embargo, la representación política ha tenido muchas críticas por parte de muy importantes tratadistas, porque piensan que sólo ha sido una ficción que oculta la realidad de que los dirigentes políticos aliados a determinados intereses, imponen su propia y exclusiva voluntad en detrimento de los intereses de la Nación y del Estado. Con esta clase de representación, es posible, que los diversos grupos sociales con intereses de variada naturaleza, obtengan una representación parcial dentro de los Parlamentos o Congresos.

“La vida política de los Estados en los últimos 150 años, se ha venido desarrollando en la ruta de los partidos políticos, los que fueron vistos como la esperanza para una mejor representación. Más en la realidad, parecen haber desbordado el papel de canales políticos para encauzar las inquietudes populares, constituyendo una amenaza a la vida

democrática contemporánea, pues su excesivo fortalecimiento ha llevado a la partitocracia.”⁶

Bajo este orden de ideas, se podría pensar que el régimen representativo de base electoral ha evolucionado paralelamente con el régimen de partidos a lo largo del siglo XIX. El candidato a la elección representativa es normalmente el candidato de un partido político. La elección representativa se desvía de su función propia y tiende hacerse impersonal, ya que el voto se da más al “partido” que a la “persona” concreta.

Este fenómeno en México, se ha venido dando en las últimas décadas, y que ha ido desvirtuando la representación política en nuestro país; por un lado con la apatía y falta de interés por parte del pueblo mexicano al desatenderse de los procesos políticos y por falta de una educación política; y por el otro lado, el hecho de que los partidos políticos han aprovechado este desinterés por parte del pueblo, y así, han podido desplazar la lucha individual de los ciudadanos para acceder al poder, encuadrándolos dentro de sus estructuras, de acuerdo con las directrices del núcleo dirigente.

En estas condiciones, en nuestra actual sociedad de masas, el ciudadano aislado se siente impotente para penetrar en el mundo de la política, si no lo hace como militante de una organización partidista, y cuando decide participar políticamente en un partido se encuentra con formas antidemocráticas que también lo proyectan a la soledad y frustración, lo anterior da lugar a posiciones extremas en que los miembros del Congreso deben obedecer el mandato imperativo de su partido, antes de responder a la representación libre que se les otorga, a

⁶ Fernández de la Mora, Fernando citado por Berlin Valenzuela Francisco; *Derecho Electoral*, Editorial Porrúa, pág. 100

riesgo de no hacerlo así, sean marginados, excluidos o asesinados por su propio partido.

En vista de este escenario, el diputado se encuentra sometido a la disciplina y al programa del partido y es portavoz de las resoluciones de sus órganos directivos. La figura tal del diputado que funge como representante del pueblo, es sustituida por la figura del representante del partido. Su actividad se encuentra sometida a las decisiones del partido, debiendo servir al programa partidario, tanto por disciplina como por proyección personal.

Bajo este orden de ideas, podemos afirmar que la generalización del sufragio, la intersección de los partidos políticos en los procesos electorales y así como las coaliciones de los grandes partidos, han afectado profundamente al concepto clásico de la representación política.

3.2. Sistema Federal

Ahora nos adentramos a examinar el sistema federal mexicano, su estructura jurídica, así como, los factores económicos y políticos que lo configuran.

El federalismo es uno de los factores importantes de nuestro sistema jurídico político, y sus relaciones con las ramas del poder, así como con instituciones como los partidos políticos, grupos de presión, etc., que influyen y a veces determinan el funcionamiento del gobierno.

Para el estudio del sistema federal mexicano es importante considerar el aspecto histórico, ya que la cuestión federal fue el problema vertebral de México de 1823 a 1856, y fue el pensamiento federal el que inició el movimiento social de 1910 que culminó con la promulgación de nuestra actual Constitución en 1917.

El sistema federal, en la época, más aciaga del país, fue identificado como el único régimen posible para conseguir la libertad y la dignidad. El sistema federal en nuestra historia, fue una idea política que se convirtió en pensamiento de lucha y acción que triunfó y ayudó a conformar la Constitución mexicana de 1857 con una declaración de derechos humanos y los principios de separación de poderes, sistema representativo y régimen federal.

El régimen federal en México es uno de los pilares de todo el orden jurídico, es parte esencial de nuestro sistema, sigue siendo una idea que identificamos con el principio de libertad.

El maestro Sánchez Bringas afirma:

“El examen de la forma del Estado mexicano parte de la distinción entre la estructura definida en la Constitución y el significado político que históricamente produce la idea federalista en la población. Su estudio incluye a las personas jurídicas que integran las tres entidades que forman el Estado federal, su composición, la distribución competencial que define su dinámica normativa y las relaciones que guardan entre sí.”⁷

Ahora hablemos de la naturaleza jurídica del sistema federal según nuestra constitución de 1917, y que se encuentra establecida en sus artículos 40 y 41.

El artículo 40 que es motivo del presente trabajo de tesis, afirma que el estado federal esta compuesto 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”.

Y el artículo 41 dice que el “pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y la de

⁷ SÁNCHEZ, *op. cit.*, pág. 323

los Estados, en lo que toca a sus regimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal”.

Es decir, según los dos preceptos citados, el Estado federal en México está compuesto por la federación y los estados miembros, y cada uno de ellos es soberano dentro de su competencia.

“Las constituciones de las entidades federativas no pueden contravenir la carta magna que representa la unidad del estado federal. Ahora bien, los estados deben organizarse de acuerdo con las bases que marca el artículo 115, que señala lo siguiente: “Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular”.”⁸

“La propia Constitución señala la base sobre la cual se levanta toda la estructura política en los estados, la que coincide con la declaración del artículo 40 de nuestra Constitución que dice: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal”.”⁹

Nuestra Constitución marca en los artículos 40 y 115 que existe, identidad y coincidencia de decisiones fundamentales entre la federación y entidades federativas. Esta identidad de decisiones fundamentales es una de las características del estado federal mexicano.

El artículo 41 claramente indica que en el estado federal mexicano existe una división de competencias entre los órdenes que la propia Constitución crea: la federación y las entidades federativas. Y el artículo 124 precisa la idea anterior: la competencia de origen pertenece a los estados quienes delegan una serie de facultades en la federación, la que tiene atribuciones limitadas, numeradas. Todo aquello que no está

⁸ CARPIZO Jorge; *Estudios Constitucionales*, Editorial Porrúa, pág. 88

⁹ CARPIZO, *op. cit.*, pág. 88

expresamente señalado a la federación; son facultades de los estados. La constitución indica que puede hacer el poder federal y todo lo demás es competencia de las entidades federativas.

El estado federal según los preceptos arriba mencionados, poseen los siguientes principios:

“a) Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia.

b) Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115).

c) Las entidades federativas se dan libremente su propia constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal (artículo 41).

d) Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas (artículo 124).”¹⁰

Con estos preceptos se precisa la naturaleza jurídica del estado federal en México, aunque dichos preceptos, no son los únicos artículos que hablan del estado federal; hay otros de señalada importancia como el 122 y la fracción V del 76.

A continuación haremos un breve análisis de estos principios.

Como podemos ver en el primer principio existe una partición de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, ya que estas últimas son libres y soberanas en lo relativo a su régimen interior. Este primer principio es el que da motivo e inspiración al presente trabajo de tesis

¹⁰ CARPIZO, *op. cit.*, pág. 88-89

propuesto por este humilde servidor, ya que se refiere al artículo 40 de nuestra Carta Magna.

Que las entidades federativas son libres y soberanas es una idea que proviene de los orígenes del federalismo mexicano. El pensador Prisciliano Sánchez en su obra el Pacto Federal del Anáhuac, de 28 de junio de 1823, se refirió a las entidades federativas como soberanas e independientes en todo lo relativo a su régimen interior.

Este pensamiento coincide con el artículo sexto del acta constitutiva de enero de 1824, de la cual hablamos en el capítulo anterior, y que sostuvo que la federación está integrada por “Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior...”, pero como podremos recordar, en la constitución de octubre de ese mismo año ya no encontramos a las entidades federativas con el calificativo de “soberanos”.

En la constitución de 1857 se volvió a cometer el mismo error del artículo sexto del acta constitutiva de enero de 1824, al otorgar el calificativo de “soberanos” a las entidades federativas. De esta constitución de 1857, proviene nuestro actual artículo 40, el cual fue redactado de forma íntegra a la de 1917. De 1857 a la fecha este artículo ha sido motivo de debates respecto a la idea de que los estados son libres y soberanos, pero en nada afectaron su estructura.

La definición que da el artículo 40 del estado federal mexicano no es correcta, pues se basa en la idea de que existen dos gobiernos completamente separados y casi independientes que son soberanos; es decir, una parte de la soberanía corresponde a la federación y la otra a las entidades federativas.

El maestro Carpizo es categórico al afirmar que: “El artículo 40 no es certero, porque divide la noción de soberanía que es por esencia indivisible, poder dividido no es poder; soberanía es la suma de todo el

poder, *summa legibus potestas*, según conocida frase. Y desde el punto de vista práctico la tesis significa la existencia de dos poderes, dos gobiernos, dos órdenes jurídicos, cuando el estado federal es exactamente lo contrario: un poder, un gobierno, un solo orden jurídico, tal y como acontece en un estado minoritario, pero con descentralización política".¹¹

La naturaleza jurídica del estado federal mexicano, constituye una decisión fundamental de nuestro orden jurídico.

Las decisiones fundamentales son los principios rectores de todo el sistema jurídico, son las que marcan y señalan su ser, son su esencia misma y si alguna de ellas falta o se suprime, entonces ese derecho se quiebra para convertirse en otro.

Las decisiones fundamentales no son universales, si no se encuentran determinadas por la historia y la realidad socio-política de cada comunidad.

El maestro Jorge Carpizo señala las decisiones fundamentales de la Constitución de 1917, y son las siguientes: soberanía, derechos humanos, separación de poderes, sistema representativo, régimen federal, juicio de amparo y supremacía del estado sobre las iglesias.

En esta forma, el federalismo está incrustado como primordial y esencial del orden jurídico mexicano, ya que es uno de sus pilares.

En el segundo principio, afirma que entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia e igualdad de decisiones jurídico-políticas fundamentales, principio que se deriva de los artículos 40 y 115 constitucionales.

Con esta idea se puede afirmar que no existe un sistema federal, sino, varios sistemas federales, regímenes con diferencias muy importantes, pero que tienen en común, cierto grado de descentralización política.

¹¹ CARPIZO, *op. cit.*, pág. 91

Por nuestra historia y estructura política, es primordial que las decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas coincidan, sean las mismas, tal y como la propia norma de normas lo indica. Este principio circunscribe el sistema, y hace resaltar el carácter republicano del país.

El tercer principio también es importante y clave de la presente investigación, porque habla de que cada entidad federativa se da a sí misma su constitución. Esto se refiere a la idea de autonomía que es muy diferente al de soberanía. Como podemos ver desde el punto de vista jurídico, soberanía es poder supremo, ilimitado; en cambio la autonomía es un poder jurídico limitado, es decir, se tiene un espacio de actuación libre, y la mismo tiempo, un campo que jurídicamente no se debe traspasar. Bajo este orden de ideas, las entidades federativas son autónomas, pero están limitadas por la constitución del estado federal, sin embargo, en su esfera de competencia, pueden organizarse con libertad, siempre que respeten los lineamientos que les marca la Constitución.

Es importante señalar, que cuando el artículo 40 habla de soberanía, erróneamente, en realidad se refiere a la autonomía, es decir, al poder limitado de las entidades federativas.

Finalmente estudiaremos el cuarto principio y que tiene que ver con el artículo 124 constitucional, artículo que sigue el principio norteamericano en el aspecto de que todo aquello que no está expresamente atribuido a las autoridades federales, es competencia de las entidades federativas.

El artículo 124 constitucional que enuncia el postulado anterior, difiere del norteamericano en que nuestro precepto aclara que las facultades federales tienen que estar expresamente señaladas.

Expuesto esto, parece que la distribución de competencias es asunto fácil y claro. Todo lo contrario, es espinoso y de difícil manejo.

En nuestra Constitución establece una serie de principios respecto al problema de la competencia en el estado federal, de los cuáles hablaremos en el siguiente capítulo.

3.3. Las Entidades Federativas

Las entidades federativas, de acuerdo con el artículo 40 de la constitución son libres y soberanas, principio que implica la facultad de otorgarse y reformar su propia ley fundamental, la que en los términos del artículo 41 no puede contravenir a la Constitución Federal.

Esta afirmación como mencionamos en el punto anterior de este capítulo es errónea porque divide a la soberanía y se basa en la idea de que existen dos gobiernos completamente separados, la idea del legislador es correcta al referirse que pueden reformar su ley fundamental, sin embargo, el calificativo que le atribuye a las entidades federativas es el incorrecto, ya que, la denominación correcta idónea es la de autónomos, una autonomía que se ajusta a la realidad jurídico-política del sistema federal. Esta autonomía de las entidades federativas tiene cuatro características que a continuación mencionaremos:

- 🚩 Democrática. De las entidades, en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativos, legislativos y judiciales.
- 🚩 Constitucional. Traducida en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídica y políticamente, sin transgredir o acatando siempre los principios de la constitucional nacional.
- 🚩 Legislativa, Administrativa y Judicial. En lo que concierne a las materias comprendidas en la órbita federal.
- 🚩 En la participación. De las propias entidades en la expresión de la voluntad nacional, tanto por lo que respecta a la integración del

cuerpo legislativo federal, como por lo que se refiere a la reformabilidad de la Constitución general.

El artículo 115 de nuestra máxima ley, determina la forma de gobierno que deben adoptar los estados para su régimen interior y que deber ser respetados por estas, ya que si no lo hacen destruyen su propio orden jurídico.

La Constitución Federal, impone a las entidades federativas ciertas obligaciones, y si no se cumple con ellas, los poderes del estado miembro incurren en violaciones a la Constitución y leyes federales ya sea por acción u omisión.

Debemos de señalar que en las constituciones de las entidades federativas que conforman la nación mexicana, se puede hacer la diferencia entre la parte dogmática y la parte orgánica.

No es indispensable que las constituciones locales contengan una parte dogmática, ya que la ley fundamental tiene una amplia declaración de derechos individuales que desde luego obliga a toda clase de autoridad.

Se puede citar como ejemplo, el artículo 2º de la constitución de Aguascalientes que señala lo siguiente: " Todo individuo gozará en el Estado de las garantías individuales consignadas en la Constitución General de la República..."

Estas leyes fundamentales señalan la obligatoriedad de las garantías individuales asentadas en nuestra Carta Magna; pero, aunque no lo declararan el efecto sería el mismo. Esas constituciones se conforman con reafirmar la declaración contenida en la norma de normas de carácter federal.

Otras constituciones utilizan un procedimiento diferente, como la de Chihuahua que también indica la obligatoriedad de la declaración

federal, pero además señala una declaración propia con derechos no incluidos en la federal, como su artículo 7º:

“Toda persona detenida o presa debe ser alimentada por cuenta de los fondos públicos destinados a ese objeto”.

“Debemos señalar que las constituciones locales sí pueden ampliar las garantías individuales consagradas en la constitución del estado federal, ya que éstas son únicamente restricciones mínimas que la constitución impone a las autoridades”.¹²

Para Kelsen, el federalismo es una forma de descentralización. Tres son en su concepto los grados de descentralización: 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; el Estado-miembro o federado, que goza de autonomía constitucional.

De estas tres categorías, el maestro Felipe Tena Ramírez, considera que para el estudio de las entidades federativas, solo nos interesa la primera y la última, dándonos su razonamiento de la siguiente manera:

“El federalismo es un fenómeno de descentralización. El municipio libre también 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 se dan a sí mismos los habitantes del municipio, sino que la expide para todos los municipios la legislatura del Estado. Carece, pues, el municipio de la

¹² Tena Ramírez Felipe, citado por Jorge Carpizo; *Estudios Constitucionales*, Editorial Porrúa, pág. 127

autodeterminación legislativa que es lo que caracteriza al órgano constituyente.

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 y no cuantitativos, porque es la calidad de las funciones de que disfrutaban las entidades federativas y no su número o cantidad lo que determina la existencia de una federación. Mientras la autonomía constitucional no exista no aparece el Estado federal, cualquiera que sea el número de facultades que se descentralicen; y, en cambio, es suficiente que se descentralice una sola competencia, la de darse cada entidad su propia Constitución, para que surja la característica de una federación":¹³

3.4. El Municipio

Después de haber estudiado a las entidades federativas es turno de adentrarnos al estudio de la pieza clave de la evolución política y constitucional de las mismas, y nos referimos, al municipio.

El municipio es una circunscripción territorial de carácter político-administrativo que se localiza dentro de un estado o entidad federativa que entraña su función descentralizadora.

Para entender mejor al municipio, vamos a sumergirnos de una manera breve a la evolución histórica de éste. En México se registran las raíces municipales desde que Hernán Cortés fundó la Villa Rica de la Vera Cruz, el 22 de abril de 1519; acto que significó el principio de la legalidad y

¹³ TENA RAMÍREZ Felipe; *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, pág. 134

fundamento de la conquista española sobre las culturas indígenas que poblaban los territorios en que después se asentaría la Nueva España.

Al surgir la Colonia, los ayuntamientos fueron la única instancia de representación política de la población.

La acción política del ayuntamiento de la ciudad de México, fue notable durante 1808, cuando el cabildo se manifestó reivindicando para el pueblo la soberanía del reino español; esta manifestación propuso desconocer los actos de los monarcas españoles después que, bajo la presión de la invasión napoleónica, abdicaron dejando a España en manos de los franceses. La institución municipal de la ciudad de México, hizo valer su autonomía al desechar la usurpación francesa y al asumir el ejercicio de la soberanía en representación de la población de la Nueva España.

En la evolución municipal de México, sobresale la Constitución de Cádiz de 1812, la cual reglamenta a esta institución, determinando la existencia de los ayuntamientos compuestos por alcaldes, regidores, procurador síndico y el jefe político que presidía; estableció el principio de no reelección relativa de los integrantes de los ayuntamientos y relacionó las atribuciones de los ayuntamientos para alcanzar un mayor desarrollo municipal.

Desde el establecimiento de la primera república federal en 1824 y hasta la Constitución de 1857 los documentos constitucionales dejaron a las legislaturas de los estados la creación de las reglas aplicables al municipio, congruentes con la naturaleza jurídica de l estado federal.

La libertad en que los estados resolvieron la organización del régimen municipal, produjo acciones que afectaron la autonomía del municipio, esta realidad se manifestó expresamente en los planes de la Noria y Tuxtepec, suscritos por Porfirio Díaz en 1871 y 1876, respectivamente.

Cuando Porfirio Díaz ocupó el poder también olvidó sus intenciones de respetar y fortalecer la autonomía municipal. Durante el prolongado periodo de su gobierno, las acciones de control que llevó a cabo sobre los municipios, a través de los jefes políticos, produjeron el aniquilamiento de su autonomía.

En vista de esto el Partido Liberal Mexicano propuso en los apartados 45 y 46 de su Convocatoria a la Nación, fechada el 1º de julio de 1906, la supresión de los jefes políticos, la reorganización de los municipios suprimidos y el resurgimiento del poder municipal.

En estos hechos se entiende el preámbulo del Plan de San Luis, de Francisco I. Madero que en su parte correspondiente expresa “los gobernadores de los estados (poder ejecutivo) y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales”.

Bajo éste orden de ideas y los antecedentes que hemos narrado, el Congreso Constituyente abordó el problema municipal sobre la base del constituyente Venustiano Carranza del primero de diciembre de 1916 que en esta materia expuso su pensamiento de la siguiente manera:

“ el municipio independiente, que es sin duda, una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no solo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, puesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena ley electoral que tenga a estos completamente alejados del voto público y que castiguen con toda severidad toda tentativa para violarlos” .

Por su parte, el diputado Heriberto Jara explicó la relación de dependencia que existe entre el desarrollo democrático de la comunidad municipal y su autonomía económica. Afirma lo siguiente:

“no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no esta asegurada, tanto individual como colectivamente...si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que (a los municipios) los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos congruentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces, la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consagrada en nuestra carta magna como un bello capítulo y no se llevara a la práctica”:

En el artículo 115 de nuestra constitución determina la existencia del municipio este artículo ha tenido diversas reformas que a continuación mencionaremos:

- a) El 12 de febrero de 1947, se publicó en el diario oficial la reforma por la cual se reconoció por primera vez el derecho de la mujer de participar en las elecciones municipales.
- b) El 17 de octubre de 1953, se derogo la reforma anterior y se reconoció la calidad ciudadanía de la mujer, lo que le permitió participar en todos los procedimientos electorales.
- c) El 6 de febrero de 1976, se publicó la reforma constitucional que facultó a los municipios para intervenir en la planeación, ordenación

de los asentamientos humanos y conurbación, a través de acciones concertadas con los estados y la federación.

- d) El 6 de diciembre de 1977, se publicó la reforma que estableció el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos.
- e) El 3 de febrero de 1983, se publicó la reforma que prescribió el control constitucional de los ayuntamientos por parte de las legislaturas de los estados; facultó a los ayuntamientos a expedir reglamentos; delimitó los servicios públicos que corresponden a los municipios; y dio bases para garantizar la autonomía económica del municipio a través de la determinación de las contribuciones municipales.
- f) El 23 de diciembre de 1999, se publicó otra reforma del artículo 115 constitucional, que evidentemente tiende a evitar que los órganos de gobierno de los ayuntamientos desvíen los principios constitucionales que rigen sus atribuciones; además, esa modificación sistematiza, con mejor técnica, la organización y el ejercicio de sus facultades.
- g) El 14 de agosto de 2001, se adicionó un último párrafo a la fracción III del artículo en comento, en el cual se establece la facultad que tendrán las comunidades indígenas para coordinarse y asociarse en cuanto al ámbito municipal, de conformidad y en términos de ley.

Estas reformas fueron inspiradas por las deficiencias que caracterizaban al artículo 115 al momento de su aprobación por el constituyente en 1917. El artículo 115 además de señalar la existencia del municipio nos indica la forma y las reglas en las que se debe regir éste, reglas que analizaremos a continuación:

1. El municipio como factor de organización del Estado.- El primer párrafo del artículo impone a los estados la obligación de determinar su división territorial, su organización política y su estructura administrativa, teniendo como base a los municipios. En el ordenamiento se reconoce la función social y política de la comunidad municipal.
2. El ayuntamiento.- Es el órgano de gobierno del municipio y sus integrantes son electos por los ciudadanos en forma directa en la fracción primera de este artículo prohíbe la existencia de autoridades intermedias entre el ayuntamiento y el gobierno del estado. El precepto pretende evitar los controles que durante el porfiriato llevaron a cabo los jefes políticos.
3. La integración del ayuntamiento.- El órgano de gobierno del municipio se integra por regidores y síndicos y es presidido por el presidente municipal. Estos servidores están restringidos por el principio de no reelección relativa, o sea, no pueden formar parte del ayuntamiento en el periodo inmediato. Tampoco pueden ser electos en ese periodo las personas que hubieren sido nombradas o designadas para desempeñar las funciones propias de los miembros del ayuntamiento. Por su parte, los miembros del ayuntamiento que tengan carácter de suplentes si pueden ser electos para el periodo inmediato como propietarios al menos que hayan estado en ejercicio.
4. El control constitucional de los ayuntamientos.- Con anterioridad a la reforma de 1983 la cual señalamos con antelación, fue practica común que los gobernadores de los estados desaparecieran a los ayuntamientos o destituyeran a sus integrantes. No fueron raros los casos en que estas actitudes tuvieran como origen los intereses de grupos políticos que pasaron por alto la voluntad de los ciudadanos

de los municipios y los principios constitucionales violando así la soberanía popular que es tema de la presente investigación. Gracias a esta reforma de 1983 se ha evitado la inseguridad política de los ayuntamientos, quedando el texto constitucional de la siguiente manera:

“Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por algunas de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para reunir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan”.

5. La elección de los ayuntamientos.- En la elección de los integrantes de los ayuntamientos se aplican las reglas de los dos sistemas típicos: el de mayoría relativa por lo que se refiere al presidente municipal y el de representación proporcional por lo que hace a los demás miembros de los ayuntamientos. La combinación de estos sistemas a permitido que en todos los gobiernos municipales del país se encuentren representadas las diversas corrientes ideológicas que sustentan los partidos políticos.

3.5. El Gobierno del Distrito Federal

El Distrito Federal en nuestro país es la porción territorial más importante, la más poblada, después del Estado de México, en el que habita aproximadamente una séptima parte de la población total, es la mas industrializada junto con el municipio de Naucalpan de Juárez; en fin es el

centro financiero del país y asiento de los poderes federales y por tanto el corazón político del país, el primordial núcleo cultural donde se encuentra nuestra alma mater la Universidad Nacional Autónoma de México institución a la que pertenezco con orgullo; en el se encuentran los grandes museos, y una basta gama de eventos culturales.

El Distrito Federal ha sido tradicionalmente el centro político, económico y cultural del país para entender mejor como surgió el distrito federal nos remontaremos a épocas de Hernán Cortés, época en la que existía la gran Tenochtitlan que fue considerada en esa época capital del imperio azteca y que fue tomada en 1521 por el conquistador y abogado Hernán Cortés. Durante la época de la colonia, la gran Tenochtitlan fue sustituida por la Ciudad de México la que actualmente es capital de nuestro país.

Al independizarse México de la colonia española, se reconoció como algo natural que la Ciudad de México fuera la capital del país. La primera constitución del México independiente es decir, la de octubre de 1824, entre las facultades del Congreso Federal señalo la de "elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado". Sin embargo, la idea del constituyente en este precepto jurídico fue la de establecer como residencia de los poderes federales a la Ciudad de México.

Pero en esa época la Ciudad de México estaba dentro del territorio del Estado de México lo cual provoco una serie de conflictos entre los dos gobiernos de índole competencial que en algunos casos fueron escandalosos.

En vista de esto el constituyente, el 18 de noviembre de 1824, declaró que la Ciudad de México sería el asiento de los poderes federales, cuyo territorio comprendería un círculo con un radio de dos leguas,

teniendo como centro la plaza mayor de la ciudad que antiguamente era el centro del imperio azteca. Expresamente se señaló que el Distrito Federal dependía únicamente de los poderes federales y que se nombraría un gobernador para la administración del mismo.

El legislativo y el ejecutivo del Estado de México protestaron por la pérdida de su capital y principal ciudad, la legislatura de Veracruz apoyo a la de México, sin embargo, los esfuerzos fueron inútiles y el 16 de enero de 1827, el poder legislativo del Estado de México declaró a Texcoco capital de la entidad federativa con lo que se soluciono el programa definitivamente, quedando la Ciudad de México como Distrito Federal, capital del Estado Federal Mexicano.

De acuerdo con las constituciones centralistas las de 1836 y 1843, el Distrito Federal se incorporó al Departamento de México.

El artículo sexto del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, declaró: "mientras la ciudad de México, sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de presidente y nombrará dos senadores". El maestro Jorge Carpizo nos da su ilustre opinión sobre de este precepto, afirmando que:

"Se volvió a crear el Distrito Federal, lo que fue muy lógico por el regreso al sistema federal de gobierno, y se designo a la Ciudad de México con tal naturaleza, aunque con carácter transitorio, como lo indicaba la palabra mientras. Parece ser que existió la idea de que los poderes federales se trasladaran a otra ciudad y el Distrito federal se convirtiera en entidad federativa situación que no aconteció".¹⁴

El 16 de febrero de 1854, en el que se le denomino al Distrito Federal Distrito de México, comprendiendo dentro de sus límites a San Cristóbal Ecatepec, Tlalnepantla, l

¹⁴ CARPIZO, *op. cit.*, pág. 137

os Remedios, San Bartola, Santa Fé, Huixquilucan, Mixcoac, San Ángel, Tlalpan, Tepepan, Xochimilco e Ixtapalapa, el Peñón Viejo y la medianía de las aguas del Lago de Texcoco.

Durante la vigencia de la constitución de 1857, se expidieron varias leyes respecto al Distrito Federal, pero no fue hasta 1901 que se cambio en buena parte el original régimen de 1857. Se modifico la fracción VI del artículo 72 constitucional, reduciéndola a la siguiente oración: “el Congreso tiene facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios”.

Esa ley fue expedida el 26 de marzo de 1903 y entro en vigor hasta el 1º de julio de ese año estableciendo un sistema intermedio de gobierno político y administración municipal.

El sistema municipal perduró hasta que fue suprimido del Distrito Federal, en el proyecto de constitución de Venustiano Carranza, sustituyéndolo por un régimen de comisionados, los que serían nombrados y removidos por el ejecutivo federal.

El congreso constituyente de 1916-1917 rechazó el proyecto de Carranza en cuanto a la supresión del municipio en la capital de la república. Carranza, el 03 de octubre de 1918, presento un proyecto de reforma constitucional, en el que insistió, para que no existieran municipalidades en el Distrito Federal, sin embargo, los municipios hicieron oír su voz y Carranza fracasó en este punto por segunda vez.

Lo que no pudo lograr Carranza, se consiguió hasta agosto de 1928, en que a través de una reforma constitucional, se suprimió el régimen municipal, tanto del Distrito Federal como de los territorios federales. La reforma de 1928, fue en contra de la historia constitucional de México, de la que se desprende que los habitantes de la Ciudad de México, habían siempre tenido el derecho político de nombrar a sus gobernantes.

A partir de 1928 los habitantes del Distrito Federal están privados, de derechos políticos en cuanto a su régimen interior, aunque si poseen la facultad de voto para la elección de presidente de la república y de los diputados y senadores que los van a representar a nivel federal.

En la actualidad el Distrito Federal, es uno de los resultados de la corriente centralizadora del país que reviste la mayor importancia. La porción territorial medular de México, desde el punto de vista económico, político, cultural y demográfico, se ponen totalmente en manos de uno de los poderes federales.

Los poderes del Distrito Federal se crean en la Constitución General; el ejecutivo esta a cargo del presidente de la república, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

El poder legislativo del Distrito Federal, como el de los territorios federales es el Congreso de la Unión en lo que no se ha reservado a la Asamblea del Distrito Federal.

El Congreso Federal legisla de acuerdo con las facultades que la constitución le señala como poder legislativo del Distrito Federal, y como tal, tiene las mismas funciones legislativas que posee las entidades federativas, es decir, en función de legislatura local el Congreso Federal no puede legislar en materia federal porque, invadiría su propia competencia federal.

El titular de la administración pública en el Distrito Federal es el jefe de gobierno el cual es elegido por votación universal, libre, directa y secreta, y dura en su encargo seis años a partir del día 05 de diciembre del año de la elección. La constitución permite la remoción de este servidor público, siempre y cuando la cámara de senadores del Congreso de la Unión, y en sus recesos la Comisión Permanente, asuman esa decisión por considerar que existen causas graves que afectan las relaciones con los poderes de la unión o el orden publico de la entidad federativa. La

solicitud de remoción deberá realizarla la mitad de los miembros de la cámara de senadores o de la Comisión Permanente, en su caso. En ese evento, será el propio senado de la república quien nombre a la persona que habrá de sustituir al jefe de gobierno del Distrito Federal, para que concluya el periodo a propuesta del presidente de la república.

El jefe de gobierno goza de las siguientes facultades:

1. Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal, que expida el Congreso de la Unión en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias.
2. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proviniendo en la esfera administrativa a su exacta observancia mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Así mismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el jefe de gobierno del Distrito Federal.
3. Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa.
4. Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por la constitución o las leyes correspondientes.
5. Ejercer la función de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno.

El hecho de que el Distrito Federal viviera una prolongada etapa de restricción de derechos políticos, y que la Ciudad de México sea un centro urbano conflictivo y el más poblado del planeta, propiciaron la adopción de medidas para desahogar, por las vías legales, las inquietudes de una sociedad que es conciente de que en su ámbito geográfico residen los poderes federales, las cúpulas partidistas y los centros culturales, religiosos y económicos mas importantes de la Nación como lo mencionamos al principio de este punto. Por ello se consagro la figura del plebiscito en los artículos 67 fracción XXX y 68 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Además, como podremos recordar en 1998, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expidió la ley de participación ciudadana que regula el plebiscito, el referéndum, la indicativa popular y otros procedimientos de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, como la consulta y colaboración vecinal, las unidades de quejas y denuncias, la difusión publica, la audiencia pública, y los recorridos de trabajo de los servidores públicos.

El doctrinario Enrique Sánchez Bringas nos da una breve exégesis de estas instituciones de democracia semidirecta en el Distrito Federal que a continuación mencionaremos:

“El plebiscito.- Esta institución permite al jefe de gobierno del Distrito Federal consultar a los ciudadanos para que aprueben o descalifiquen una decisión que pudiera ser adoptada por el. El plebiscito puede ser solicitado por el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. No puede someterse a plebiscito las decisiones o actos relacionados con la materia tributaria o fiscal, con la administración publica del Distrito Federal ni aquéllos cuya ejecución sea obligatoria de acuerdo con la ley. Esta última hipótesis limita la participación directa de los ciudadanos a los actos

cuya realización sea discrecional por parte de la autoridad administrativa. Corresponde al jefe de gobierno inicial el procedimiento plebiscitario, a través de una convocatoria, en la inteligencia de que los resultados tendrán carácter vinculatorio solo cuando una de las opciones sometidas a plebiscito sea favorecida por la mayoría de la votación y ésta represente, cuando menos, la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Además, la impugnación de la validez de los procedimientos plebiscitarios debe hacerse ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

El referéndum.- A través de esta institución la población política de la Ciudad de México puede aprobar la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes que correspondan a la competencia de la Asamblea Legislativa, siempre que la convocatoria se realice antes de que se produzca el dictamen de las comisiones de ese órgano legislativo, que tiene la facultad de decidir, por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, la realización del referéndum. Pueden solicitarlo, ante la Asamblea Legislativa, o el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

La iniciativa popular.- Es el mecanismo que permite al electorado del Distrito Federal presentar ante la Asamblea Legislativa los proyectos de creación, modificación, reforma, derogación, y abrogación de leyes, cuya expedición sea de su competencia. Igual que los casos examinados se requiere que el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral suscriban la iniciativa, y si es admitida, generar el procedimiento legislativo explicado en el apartado V de este capítulo.

Otros mecanismos de participación ciudadana.- Adicionalmente la ley regula las siguientes vías de participación: la consulta vecinal que permite

al ciudadano opinar y proponer soluciones a problemas del lugar donde reside; la colaboración vecinal por la que puede apoyar con trabajo personal o recursos económicos y materiales para la realización de obras o la prestación de servicios públicos".¹⁵

Para concluir citaremos al artículo 44 constitucional el cual indica que si los poderes salieran del Distrito Federal y se trasladaran a otro lugar el Distrito Federal se convertiría en estado el cual llevaría como nombre el de Valle de México lo cual este escenario es poco probable ya que la Ciudad de México ha sido por siglos la capital de la Nación desde épocas del emperador Moctezuma hasta nuestros días.

¹⁵ SÁNCHEZ, *op. cit.*, pág. 559-560

CAPITULO 4. DERECHO COMPARADO

4.1. Los Estados Federados en la Constitución Norteamericana

En este capítulo abrazaremos el vasto mundo del Derecho Comparado, que no es más que una equiparación de derechos diferentes; es el método comparativo aplicado al terreno de las ciencias jurídicas, es decir, la comparación de los derechos con objetos diversos.

Para empezar este estudio comparativo, iniciaremos hablando de la Constitución Norteamericana y de sus Estados Federados, una de las Constituciones más importantes en la historia de Occidente y que se caracteriza por su originalidad en su sistema federal.

El nacimiento de los Estados Unidos de América empezó con la colonización del territorio noreste de América por ingleses, holandeses, suecos y alemanes; este suceso marco el hecho histórico de la nación que, a través de un proceso de consolidación, daría lugar a este nacimiento.

La fecha de nacimiento de Norteamérica, data de la fundación de la primera colonia inglesa, Virginia, en 1607. Sin embargo, fue en el año de 1776 cuando se inician los fuertes vínculos de unión, autodefensa y sentimiento de independencia de las trece colonias anglosajonas.

Hubieron que pasar 169 años entre la fundación de Virginia y la declaración de independencia, tiempo en el que se hizo madurar un concepto de un pueblo nuevo.

La prensa, el intercambio comercial recíproco, la ayuda mutua, el enojo común contra Inglaterra, y los mensajes de hombres como Benjamín Franklin, ayudaron a la configuración del estado americano.

El I Congreso Continental tuvo lugar en la ciudad de Filadelfia los meses de septiembre y octubre de 1774.

Esta asamblea resultó ser una reunión de verdaderos notables, con excepción de unos cuantos congresistas, la mayoría fue la gente más representativa y preparada de las trece colonias angloamericanas; ahí se dieron cita John y Samuel Adams, Richard Henry Lee, Patrick Henry, George Washington, entre otros.

El 14 de octubre, el Congreso adoptó una Declaración de Derechos de diez puntos, que fue similar en muchos aspectos a la Declaración de Independencia emitida posteriormente en 1776.

El Congreso también aprobó un plan denominado "La Asociación", el cual consistió en la aprobación de un boicot en contra de productos ingleses.

La reacción inglesa no se hizo esperar, adoptando una medida severa y drástica al ordenar el cierre del puerto de Boston y restringir el comercio de cuatro de las colonias de Nueva Inglaterra. Massachusetts fue obligada virtualmente a declarar, aisladamente, su independencia de Inglaterra; la mañana del 19 de abril de 1775, los soldados de esta colonia intercambiaron disparos con soldados ingleses en la ciudad de Lexington; la revolución había dado inicio.

Más de un año habría de durar la esforzada lucha y los vanos intentos de reconciliación, a cargo del Parlamento inglés y del monarca Jorge III, para sofocar la revuelta. Finalmente, la tarde del 4 de julio de 1776, reunido el Congreso Continental, representado por las trece colonias angloamericanas; adopta la Declaración de Independencia, propuesta por Thomas Jefferson.

La Declaración de Independencia formalizó la libertad de las colonias americanas de Inglaterra, pero lo más extraordinario de este documento, fueron los principios que contenía, los cuales se convertían en la fe profunda de convicciones del pueblo americano, esta declaración fue redactada de la siguiente manera:

“Sostenemos estas verdades por ser autoevidentes: que todos los hombres son creados iguales, que son dotados por su creador con ciertos derechos inalienables, que entre estos están la vida, la libertad y la persecución de la felicidad; que para asegurar estos derechos, los gobiernos son instituidos entre los hombres, derivando sus poderes de justicia del consentimiento de los gobernados; que cuando cualquier forma de gobierno se convierta es destructiva de estos fines, es el derecho del pueblo alterarlo o abolirlo e instituir un nuevo gobierno, sosteniendo su fundación en tales principios organizando sus poderes de tal forma que ellos deberán parecer lo más cercano para efectuar su seguridad y felicidad”.

Los Estados Unidos de América habrían de transitar por un periodo de acomodo y asentamiento de sus nuevas instituciones; ciertamente el fin de la guerra de independencia no trajo como consecuencia la prosperidad y tranquilidad anhelada.

El Congreso Nacional de 1777 aprobó el documento final de la Constitución de Estados Libres; esta Constitución fue ratificada hasta marzo de 1781. Sin embargo, la confederación no terminó con el descontento causado por las condiciones económicas de la posguerra.

Los líderes americanos Alexander Hamilton y James Madison, urgieron a la nueva nación a reunirse nuevamente en una conferencia de delegados estatales, a fin de estudiar y resolver los problemas de la joven nación americana. Esta sugerencia fue aceptada en la Convención de Anápolis, Maryland, citando a un nuevo congreso a realizarse en Filadelfia en 1787, por considerarse que la confederación debía ser revisada y modificada.

Los convencionistas de Filadelfia se apartaron voluntariamente del modelo inglés y de la adopción de un gobierno centralizado, fundado en el principio de la supremacía legislativa.

En los tres meses que duro el proceso de construcción del nuevo orden constitucional, el resultado fue una Constitución proveniente de un proceso democrático aceptada por los representantes del pueblo y, en consecuencia, se estableció una mejor manera de gobernar.

El proceso de formación de la Constitución americana dio lugar a uno de los más importantes debates constitucionales. El grupo de los federalistas, en los cuales destacaban hombres como George Washington, James Madison, Alexander Hamilton y John Jay, defendieron la Constitución mediante la publicación de un documento denominado "El Federalista", el cual proveía poderosos argumentos en apoyo a la nueva Constitución. Este documento se convirtió rápidamente en la más importante aportación a la teoría política americana.

"La aceptación y reconocimiento de la Constitución de Filadelfia, fue el clímax de la era revolucionaria. La guerra de independencia y la Constitución evidenciaron el avance de los Estados Unidos a una nueva etapa, en la cual la práctica de una nueva forma de autogobernarse les produjo confianza para afrontar mejor su destino."¹

A causa de la Guerra de Independencia y de la Constitución Federal Americana, los Estados Unidos de América habían logrado consolidar un sistema constitucional original, diferente de los modelos europeos, a los cuales aventajo considerablemente

El maestro Vallarta Plata con respecto al sistema federal norteamericano hace las siguientes afirmaciones:

"El primer ingrediente que evidenció tal originalidad fue el Consenso Democrático que se desarrolló entre los Estados miembros, quienes

¹ VALLARTA PLATA José Guillermo; *Derecho Constitucional Comparado*, Editorial Porrúa, pág. 83

dilucidaron el problema de la representatividad en el Congreso, con la creación de dos casas (cámaras) la de representantes, que tiene la auténtica representación popular y el Senado, que representa los intereses de los estados miembros; estas dos cámaras, concebidas para actuar separadamente, pero unidas a un común denominador, se convirtieron en colegisladoras y protectoras del régimen federal.”²

“El sistema bipartidista político es más apariencia que realidad; de facto, los dos grandes partidos (Republicano y Demócrata) monopolizan la actividad política y fuera de ello poco se puede lograr.”³

Los Estados Unidos de América se caracterizan, por la originalidad de sus sistema federal, no conocido en las democracias occidentales de la época que solamente conocían el sistema parlamentario, el semipresidencial y el directorial; esta originalidad influenció notablemente a los países en embrión que habrían de independizarse de España en las tres primeras décadas del siglo XIX, como fue el caso de México.

4.2. Los Estados Autonómicos en la Constitución Española

A la muerte de Francisco Franco en 1976, el constitucionalismo español se orienta a un régimen basado en los principios agrupadores de la monarquía, pero con un matiz de apertura democrática y de una tendencia de verdadera reforma y modernidad, dando lugar a la actual Constitución de 1978 y al sistema político español que rige la vida de ese país.

² VALLARTA, *op. cit.*, pág. 84

³ VALLARTA, *op. cit.*, pág. 84

El antecedente de la nación española ubica el momento del surgimiento de la democratización y creación de su nuevo estatuto constitucional en el contexto de las constituciones modernas, conocidas como las de posguerra.

“Las constituciones modernas aceptan la existencia de factores sociales que participan en la toma de decisiones; es el caso del reconocimiento de partidos políticos, de la sociedad civil, de los organismos no gubernamentales, quienes representan intereses sociales. Los partidos políticos que contribuyen desde la sociedad a formar una voluntad política; los gobiernos que tienen la función de dirección y los parlamentos que cumplen una función de vigilancia nacional, son los nuevos factores de esa relación.”⁴

La Constitución Española de 1978 ha seguido, con fidelidad, el esquema del constitucionalismo europeo de la posguerra, y sin duda esta es la singularidad de su modernidad.

Esta nueva Constitución no presupone una división del poder, entendido bajo la tradición científica, sino la colaboración de instancias que ejercen diversas funciones.

La división que modera el poder se logro en la Constitución en comento, con un sentido mas profundo que la formula de Montesquieu “el poder frene al poder”. Los controles o poder de control, no lo ejerce el Parlamento, en realidad lo ejerce los miembros de las cortes que pertenecen a los partidos de oposición, quienes ejercen una función de control, limitando, verificando y participando en la función de gobierno. Esta constitución fue objeto de discusiones acaloradas en el pleno, fundamentalmente ciertos temas como la monarquía, la educación, la

⁴ VALLARTA, *op. cit.*, pág. 107

nueva forma de organización administrativa y política por autonomías, el concepto de nacionalidades.

Esta Constitución fue aprobada por las cámaras el día 31 de octubre de 1978 y ratificada por el referéndum nacional el 06 de diciembre y publicada, el 29 de diciembre del mismo año.

La Constitución Española en comento nos ofrece tres premisas fundamentales:

- 1.- La Nación Española, en uso de su soberanía, es el fundamento de la Constitución.
- 2.- Las Cortes se erigen en el cuerpo representativo del pueblo español que la aprueba.
- 3.- El pueblo mismo legitima y ratifica el trabajo de las cortes, vía el referéndum.

Es importante mencionar que en España con la Constitución de 1978 se le da el reconocimiento a la autonomía y nacionalidades de las diversas regiones de España. Como podemos ver el vocablo de autonomía es el acertado por el legislador y si hacemos la comparación con el artículo 40 de la constitución mexicana, podremos darnos cuenta de que el texto de dicho artículo tiene un defecto en el vocablo soberano que es el que se da a los estados de la república mexicana, ya que, como lo mencionó el egregio Ignacio Burgoa y el cual citamos en el segundo capítulo de la presente investigación, el vocablo correcto debe ser el de autónomo y no de soberanos como se refiere el artículo en comento de nuestra Constitución y que en la actualidad no ha sido motivo de reforma respecto a esta imprecisión.

Para concluir con esta comparación jurídica podemos decir que en lo que respecta a la organización territorial del poder de España,

encontramos como célula básica el municipio, las provincias, las comunidades autónomas y el gobierno de la nación española, cuya forma política queda definida en la Constitución como una monarquía parlamentaria.

4.3. La República Argentina

Ahora hablaremos de la República Argentina una de las más importantes de Latinoamérica, para comprender mejor la República Argentina estudiaremos brevemente su historia. En 1806, dentro del periodo histórico conocido como el de las "invasiones inglesas al Río de la Plata", Buenos Aires fue atacada por una flota británica al mando del almirante Home Riggs Popham. El gobierno inglés suponía a la colonia mal defendida, con una población enemistada con su gobierno y proclive a los invasores que la liberarían del yugo español. Cuando el 25 de junio de 1806 los ingleses desembarcaron en la costa de Quilmes, el virrey, Rafael De Sobremonte, optó por retirarse al interior dejando la capital en manos del invasor, delegando el mando político en la Audiencia, y llevándose las cajas reales. Esta actitud fue la causa de su ruina política.

Políticamente, la decisión De Sobremonte no solo deterioró profundamente la imagen del virrey sino que provocó una crisis profunda de la autoridad virreinal. Los invasores ocuparon la ciudad, pero fueron expulsados por una milicia popular. La nueva fuerza expedicionaria que el gobierno británico envió a Buenos Aires fue forzada a rendirse en 1807. La expulsión de los ingleses fue posible por el entusiasmo del pueblo, guiado por Santiago Liniers y Bremond, quien fue nombrado virrey por Buenos Aires, luego de retirarse Rafael De Sobremonte.

Estos acontecimientos tuvieron consecuencias imprevistas, los miembros de la colonia habían comprobado su capacidad de combate y

la ineficacia de las autoridades españolas, por lo que pronto participaron de forma activa en el movimiento independentista que había comenzado a extenderse por los territorios de Sudamérica bajo la soberanía española.

Durante 1814 y 1815 se cristalizó el sentimiento favorable a la independencia absoluta de los territorios, los representantes de las distintas provincias se reunieron en Tucumán en marzo de 1816; el 09 de julio de ese año los delegados proclamaron la independencia y la separación de España y declararon la Constitución de las Provincias Unidas de América del Sur, que más tarde fueran denominadas Provincias Unidas del Río de la Plata.

Se designó a un director supremo para encabezar el nuevo estado y se sancionó una constitución centralista la cual no tuvo vigencia. En ese tiempo, las ideas federalistas, que estaban en auge, suponían un auténtico contrapunto a las ideas unitarias de los porteños; esto dio lugar a un enfrentamiento conocido como la primera batalla de Cepeda en 1820. Los caudillos federalistas Estanislao López y Francisco Ramírez derrotaron a las tropas del gobierno nacional. Así fue como se puso en marcha, una especie de federalismo unigénito a partir de la formación de las trece provincias. El problema que había que resolver era la formación de un gobierno estable después de la caída del gobierno nacional.

Durante la mayor parte de la década de 1820 se extendió el caos, la miseria y el desorden político en las provincias unidas, situación que hubiera continuado de no ser por la guerra con Brasil, que exigió una forma de organización constitucional. Buenos Aires convocó a una reunión de las provincias en 1824, en dicho Congreso, que estuvo dominado por los unitarios, se eligió a Bernardino Rivadavia como presidente en tanto que Buenos Aires se convertía en territorio con mayor poder en la República Argentina. Argentina le declaró la guerra a Brasil en diciembre de 1825, por

la ocupación de la banda oriental; Brasil fue derrotado y la banda oriental se declaró independiente, al igual que Bolivia.

Para 1826 se había puesto de manifiesto el fracaso del régimen unitario, por lo que se volvió a la antigua forma de organización, en la que cada provincia tenía capacidad de autogobierno, en tanto que el gobernador de la provincia de Buenos Aires se hacía cargo de las relaciones internacionales. En 1828 Manuel Dorrego, gobernador federal en quien el resto de los gobernadores confiaban, fue depuesto y fusilado por el general unitario Juan Lavalle, dando lugar a una guerra civil. En Buenos Aires, Juan Manuel De Rosas fue el encargado de resistir a los golpistas y en 1829 fue elegido gobernador, restituyendo la Cámara Legislativa.

Las provincias del interior constituyeron, en agosto de 1830 la llamada Liga Unitaria o Liga del Interior, que en un primer momento, derrocó a los gobiernos federales y se enfrentó al poder de Buenos Aires, dando origen, al pacto federal en enero de 1831, en este pacto se acordó que cuando se dieran las condiciones, se erigiría un gobierno federal. Además estableció un compromiso militar para defenderse de los posibles ataques unitarios lo que permitió vencer al General José María Paz y terminar con la etapa anárquica.

Entre 1829 y 1832, Rosas había logrado poner en orden y pacificar la provincia de Buenos Aires; solicitó entonces que se le otorgaran facultades extraordinarias para poder continuar con su labor pero le fueron negadas y se sucedieron algunos gobernadores en el cargo. En 1834 se produjo una guerra entre las provincias de Tucumán y Salta, Rosas ordenó a Juan Facundo Quiroga, caudillo riojano y delegado de Buenos Aires, mediaran el conflicto pero fue asesinado en Barranca Yaco dejando el país bajo la poderosa y única influencia de Rosas, que asumió la gobernación de Buenos Aires entre 1835 y 1852.

Durante diecisiete años Rosas se mantuvo en el poder, sosteniendo que aun no se daban las condiciones para la formación de un régimen federal, promoviendo la autonomía de cada una de las provincias, su gobierno fue conservador y proteccionista, hasta el punto de volverse anacrónico.

Como hemos estado estudiando la historia de Argentina podemos darnos cuenta de que ha sufrido mucho para poder llegar a una forma republicana federal, ha sido una historia muy accidentada que por no ser el objeto de estudio del presente trabajo, solo podemos mencionar que Argentina ha sido objeto de varias crisis económicas y de etapas importantes en la transformación de Argentina una de ellas y de las mas importantes la etapa peronista y de la Constitución que nació en su periodo en 1949; podemos mencionar la ultima crisis económica por la que atravesó Argentina en 2001.

La Constitución Nacional de Argentina instituye una democracia representativa, en la que los representantes solo ejercen el poder del pueblo durante el periodo que duran en sus mandatos. El artículo 22 de dicha Constitución es determinante al establecer que: " el pueblo no delibera el gobierno, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuyan los derechos del pueblo y peticione a nombre de este, comete delito de sedición" .

La forma federal esta basada en la división de poder entre gobierno federal y los gobiernos locales, conservando las provincias todo el poder no delegado por ésta Constitución al gobierno federal. La forma de gobierno federal permite el control y la cooperación reciproca entre las provincias y el gobierno federal, evitando la concentración de poder a través de su descentralización.

En este sistema, coexisten dos formas de gobierno: el nacional o federal soberano, cuya jurisdicción abarca todo el territorio de la nación, y los gobiernos locales, autónomos en el establecimiento de sus instituciones y sus constituciones locales, cuyas jurisdicciones abarcan exclusivamente sus respectivos territorios.

CAPITULO 5. ARTÍCULOS CONCORDANTES AL ARTÍCULO 40 CONSTITUCIONAL

5.1. El Principio de la Soberanía Popular (art. 39)

En este capítulo nos adentraremos al estudio de los preceptos constitucionales que tienen relación con el artículo 40 de nuestra Carta Magna el cuál junto con el artículo 39 son el núcleo de nuestra Constitución hablando de la soberanía de la Nación y del sistema federal.

Empezaremos analizando el artículo 39 con la categórica afirmación que otorga la soberanía al pueblo y que este tiene el derecho en todo momento de alterar y modificar su gobierno; el artículo 39 reza de la siguiente manera:

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

Este precepto adopta el pensamiento roussoniano al declarar que el pueblo es el titular de la soberanía. El licenciado Eduardo Andrade Sánchez se refiere a este artículo de la siguiente manera: “siendo el poder constituyente expresión de la voluntad popular, manifiesta su decisión de que sea el pueblo, el titular de la soberanía, es decir, el poder supremo de la república”.¹

Este precepto destaca tres elementos centrales, el primero es la soberanía de la cual nos referimos a ella en el primer capítulo de la presente investigación.

¹*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*. Miguel Carbonell coordinador, Editorial Porrúa, Tomo II, pág. 97

El concepto de soberanía ha sido polémico y motivo de diversas interpretaciones; en las elecciones a la presidencia de la república de 2006 surgió una interpretación equivocada del artículo en comento por parte del excandidato Andrés Manuel López Obrador al referirse que “el pueblo tiene el derecho inalienable de alterar o modificar la forma de su gobierno” el excandidato buscaba con ese precepto la nulidad de los resultados de dichas elecciones que favorecieron al candidato del Partido Acción Nacional, tratando de convencer al pueblo que tiene ese derecho de revocar a su gobernante, pero si bien es cierto, que el pueblo tiene esa atribución de modificar o alterar su gobierno tiene que ser siempre con apego al artículo 41 de nuestra Carta Magna el cual nos señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, es decir, ese cambio o alteración de gobierno se tiene que hacer por medio de los poderes de la unión y con apego a la Constitución, lo que no contemplo el candidato del PRD queriendo desaparecer las instituciones de los poderes de la unión, proponiendo un escenario de anticonstitucionalidad.

Desde la constitución de 1857, que por cierto este año del 2007, cumple 150 años, adoptó el texto que ahora nos ocupa, la cual resulta muy ilustrativa del doble aspecto de la soberanía, es decir, es popular en cuanto a su origen, y su titular indiscutiblemente es el pueblo; por otro lado, es nacional en cuanto aparece como atributo jurídico de la unidad de organización colectiva constituida por el Estado.

Otro de los elementos importantes del artículo 39 es el poder público el cual infiere que el pueblo en su conjunto, ante la imposibilidad de gobernarse de manera colectiva, tiene que transferir su poder a órganos que ejercen el poder público, pero siempre en nombre del pueblo, órganos que fueron atacados e intentaron desaparecerlos por el candidato antes mencionado al cual criticamos con antelación.

“La expresión “poder público” se refiere a las autoridades, es decir, a los órganos estatales capaces de dictar normas de observancia general y de hacerlas cumplir tanto desde el punto de vista administrativo, como en cuanto a la resolución de conflictos.”² Por ello se puede decir que el artículo en comento es la columna vertebral de nuestra constitución, dado que la parte orgánica de la misma tiene por objeto organizar el poder publico, determinar cuáles son los órganos instaurados para ejercer este poder y las facultades y funciones que corresponden a cada uno de ellos, siempre en el entendido de que su origen es la voluntad popular y su propósito el beneficio de nuestra sociedad.

La declaración contenida en este precepto de la máxima norma es el sustento de que el servidor público tiene que actuar siempre en razón del interés popular, y si se desvía de ese propósito central de la Constitución debe responder por ello y ser sancionado de ahí, la calidad que tiene de mandatario y el pueblo de mandante razonamiento que estudiamos con antelación en el presente trabajo de tesis.

Bajo este orden de ideas, el servidor público debe de tomar el artículo 39 constitucional como una guía para su actuación y desempeño de su cargo, en el entendido de que cuando interpreta y aplica normas jurídicas, su misión fundamental dado que ha protestado cumplir y hacer cumplir la Constitución, es vigilar que sus determinaciones beneficien al pueblo, cuyos actos deben de estar en todos los casos, apegados a derecho.

Otro de los elementos medulares del artículo en comento es el pueblo, pero aquí deberíamos hacernos la pregunta ¿qué es el pueblo?, si nos remontamos a las épocas de los filósofos y pensadores griegos como Sócrates o Platón por mencionar algunos podemos decir que el pueblo tiene como antecedente a la polis etimología que significa ciudad, que es

² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*. Miguel Carbonell coordinador, Editorial Porrúa, Tomo II, pág. 99

la forma mas completa de la organización social, por ese motivo fue concebida como la comunidad humana de origen natural dirigida a lograr el bien del hombre. El pueblo es el sujeto jurídico-político constituido por una noción colectiva de pertenencia a una colectividad que tiene un sentido de identidad en el tiempo. El pueblo se identifica, consigo mismo y se entiende como un todo que comparte un pasado común y tiene un proyecto colectivo compartido.

Una vez que tenemos entendidos estos elementos podemos entender lo que el constituyente quiso transmitir en este artículo, asentando que el pueblo es el único titular de la soberanía y que la ejerce a través de los diversos órganos del poder público. Pero hay que tener cuidado y especial atención para la interpretación de este artículo y categóricamente en la parte donde se le otorga la atribución al pueblo de cambiar su forma de gobierno. Esta parte sugiere una gran cantidad de reflexiones, ya que la Constitución en este artículo señala que el pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, podemos ver que es congruente con la declaración inicial de que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo. Podríamos decir que el artículo 39 constitucional consagra al pueblo el derecho a la revolución; pero hay que tener cuidado con el termino revolución y no hay que confundirlo con el término de rebelión, si bien mucha gente asocia la revolución con un hecho bélico lo cual necesariamente no tiene que ser así como si lo es una rebelión y que necesita de un hecho bélico o violento para que se configure.

Una revolución puede ser cultural, política, religiosa; ya que la revolución es sinónimo de cambio y rebelión es sinónimo de rebeldía. El artículo 39 nos da el derecho a la revolución pero siempre con apego a la Constitución sin caer en un escenario de rebelión el cuál lo prohíbe el artículo 136 de nuestra Carta Magna.

Para concluir el comentario y estudio de este artículo que es parte medular de nuestra Constitución podemos decir que sigue la fórmula fielmente del pensador Juan Jacobo Rousseau ya que es en este artículo no sería reconocida la titularidad soberana que tiene el pueblo mexicano.

5.2. Supremacía del Pacto Federal (art. 41)

Es turno de entrar al estudio de la supremacía del pacto federal la cual está regulada en el artículo 41 de la Constitución mexicana y se refiere a que por medio de los poderes de la unión, el pueblo ejerce su soberanía, en los casos de la competencia de estos y por lo de los estados, en los que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución federal. De esta forma nuestra carta magna delimita los ámbitos de competencia de los diferentes poderes y restringe el alcance de las decisiones que legítimamente pueden adoptar los poderes constitucionales de las entidades federativas, es decir, cualquier decisión local que contravenga lo estipulado por la Constitución federal carece de validez jurídica.

No es de la menor importancia mencionar que la clave del sistema de distribución de competencias entre los estados y la federación nos obliga a remitirnos al artículo 124 el cual menciona “que las facultades que no estén expresamente concedidas para la federación se entenderán como reservadas para los estados”, el artículo 124 señala el principio de distribución de competencias el cual analizaremos más adelante.

El artículo 41 constitucional contempla un conjunto de normas que, por un lado, confirman la naturaleza democrática del sistema político mexicano y, por el otro, instituye las garantías institucionales tendientes a garantizar esta forma de gobierno. El artículo en comento nos señala el

sistema electoral de nuestro país y que ha sido clave para encausar el cambio político mexicano. Esto es así porque en este artículo se encuentran las normas que regulan la naturaleza, prerrogativas y obligaciones de los partidos políticos nacionales y los lineamientos constitucionales relativos a la integración de la autoridad electoral federal y a los principios que deben regir su actuación. Sin duda este artículo nos habla de la representación política la cual fue criticada y analizada con antelación en la presente obra.

Al referirnos al pacto federal como la supremacía normativa de la Constitución Política podemos darnos cuenta que los estados de la federación están obligados a respetar el pacto federal conservando su calidad de autónomos mas no de "soberanos" atribución que les da el artículo 40 constitucional. Si las entidades federativas fueran soberanas estarían al mismo nivel del pacto federal es decir que la Constitución dejaría de ser suprema y las entidades federativas dejarían de pertenecer a la federación; por este escenario fue el que motivo a elaborar el presente trabajo de tesis porque el vocablo que utiliza el artículo 40 es incorrecto ya que la soberanía es única e indivisible y los estados no pueden gozar de ella ya que su atribución correcta es la autonomía y configura con el artículo 41.

5.3. Partes Integrantes de la Federación (art. 42,43,44,45,46,47 y 48)

Ahora hablaremos de las partes que integran a la Federación y nos referimos a los estados que componen el territorio nacional. En el artículo 43 se enumeran las entidades que integran la Federación.

A partir del 8 de octubre de 1974 el artículo en comento enumera solamente estados "libres y soberanos", de acuerdo con la terminología del artículo 40 constitucional. Se eliminaron, en consecuencia, a los

territorios federales, que fueron creación de la Constitución de 1824. En ocasiones la naturaleza de las entidades ha sido determinada a través de leyes, de esa manera fueron considerados como territorios Tlaxcala, Aguascalientes y fueron divididos Coahuila y Texas mediante decreto de división territorial el 30 de diciembre de 1836. Mientras que el Distrito Federal llegó a desaparecer mediante simple disposición de la Secretaría de Interior el 20 de febrero de 1837. El territorio ha sido igualmente la fase previa para constituir estados.

Al hablar de las partes que integran la Federación, como lo dijimos al principio de este punto, nos referimos a las entidades federativas, las cuáles analizamos en el tercer capítulo de esta investigación.

5.4. Facultad del Senado de la República para Nombrar Gobernador Provisional en el Caso de Desaparición de Poderes de un Estado (art. 76 Fracciones V y VI)

Este es un tema de especial interés en el cual nuestro país ha tenido poca experiencia y el cual el senado de la república necesita estudiar más para saber que hacer en una situación así. La fracción V del artículo 76 de la norma máxima, dispone que el senado de la república tiene la facultad exclusiva de formular la declaratoria de la necesidad de nombrar gobernador provisional en algún estado de la república cuando de hecho o derecho hubiesen desaparecido todos los poderes de un estado. El nombramiento de un gobernador provisional lo hará el senado de la república y si éste no se encuentra sesionando corresponderá hacerlo a la Comisión Permanente; eligiendo al funcionario de una terna que al efecto envíe el presidente de la república.

Para mejor comprensión transcribiremos la fracción V del artículo 76 de nuestra carta magna el cual reza de la siguiente manera:

“Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.”

Como vemos, esta facultad del senado de la república resulta oscura y mal usada, ya que, ha sido puesta en practica con intereses políticos; si recordamos en la época priista utilizaban esta facultad el senado y el presidente de la república para revocar a sus enemigos políticos.

Un claro ejemplo es el problema que se desato en Oaxaca en el 2006 con relación al problema magisterial que se desencadeno en aquella entidad y que para el gobernador del estado fue imposible controlar configurando el escenario de la falta o desaparición del poder ejecutivo de esta entidad; el senado de la republica actuó de manera indebida, reflejando a la sociedad el interés político de proteger al gobernador de esta entidad. El senado de la republica debió haber actuado conforme a la fracción V del artículo en comento ya que era evidente la falta del ejecutivo de Oaxaca, y la obligación de los senadores era haber nombrado a un nuevo gobernador, pero sin embargo

no fue así ocasionando que el problema se agrandara siendo que hoy en día dicho conflicto prevalece en esta entidad.

Con este ejemplo se muestra el mal uso del senado de la república en el procedimiento de la declaración de desaparición de poderes. El senado y el ejecutivo federal tienen que hacer conciencia de sus facultades, haciendo a un lado los intereses políticos; no podemos permitir que con casos como el de Oaxaca en que estuvo por semanas en un estado de total ingobernabilidad, sigan sucediendo y de un momento a otro perder el control.

La fracción VI del artículo en comento señala que la cámara de senadores tiene la facultad de resolver los problemas políticos que surjan entre los poderes de un estado, siempre que alguno de estos lo soliciten. También puede intervenir cuando en un estado se hubiese roto el orden constitucional a través de un conflicto armado. El senado debe dictar la resolución que corresponda apegándose a lo dispuesto por la Constitución de la república y por la del estado afectado, conforme a lo ordenado por esta fracción.

5.5. Solución de Controversias entre la Federación y los Estados o estos entre sí (art. 103 Fracciones II, III, 105 Fracciones IV, V y 106)

Es turno de analizar las controversias constitucionales las cuáles se encuentran reguladas en nuestra carta magna.

En virtud de la serie de reformas publicadas el 31 de diciembre de 1994, el artículo 105 constitucional fue ampliado para regular las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y los juicios en que la federación es parte. Por lo que hace a las primeras se implementaron los supuestos de su procedencia y el número de entes legitimados para promoverlas.

La actual redacción del artículo citado otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de conocer, en única instancia, de las controversias constitucionales que se susciten entre la federación, los estados, los municipios o el Distrito Federal, a fin de que se invaliden normas generales o actos concretos que atenten contra la esfera de competencia de esos niveles gubernamentales; tema del que empezamos a hablar en el primer capítulo del presente trabajo de tesis.

Las características de la controversia constitucional, el Pleno la Suprema Corte de Justicia ha identificado las siguientes:

- a) Se insta para garantizar el principio de división de poderes, pues mediante ella se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución;
- b) Constituye un verdadero juicio entre los poderes, entes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal;
- c) Solo puede ser promovido por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal;
- d) Supone la existencia de un agravio en perjuicio del promotor;
- e) Entraña la realización de todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia)."³

La controversia constitucional puede ser considerada desde dos puntos de vista: en primer lugar, como un medio de protección del sistema federal de gobierno, destinado a mantener la efectividad de las normas constitucionales que dan atribuciones específicas a los órganos originarios del Estado; y por otro lado, como uno de los mecanismos contemplados por el Derecho Procesal Constitucional, cuyo fin radica en salvaguardar las disposiciones constitucionales contra actos, normas generales o tratados

³ Suprema Corte de Justicia de la Nación; *¿Qué son las controversias constitucionales?* Ediciones Corunda, S.A. de C.V. pág. 22

internacionales que pretenden suprimir el orden previsto por la norma suprema.

No obstante la controversia constitucional persigue fines que trascienden la salvaguarda del federalismo y de la división de poderes. El régimen federal se traduce en una precisa atribución de competencias, en tanto que el poder se divide para que no se concentre en un solo individuo; por tales circunstancias serían inútiles si no trajeran aparejado el bienestar de la soberanía nacional, que no reside en un órgano gubernamental determinado, sino en el pueblo, como advierte el exegeta Juan Jacobo Rousseau. Por ello, es de considerar que en última instancia, la controversia constitucional propenda a la protección del pueblo, cuya soberanía lo lleva a darse el gobierno que juzgue mejor.

Bajo este orden de ideas podemos decir que la controversia constitucional es un juicio de única instancia que, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o dicho correctamente la Corte Suprema, plantean la federación, un estado, el Distrito Federal o un municipio, para demandar la reparación de un agravio producido por una norma general o un acto que, en ejercicio excesivo de sus atribuciones constitucionales, fue responsabilidad de alguno de los órganos de gobierno citados, transgrede el reparto de competencias consagrado en la Constitución y daña la soberanía popular es decir, la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que deriven del sistema federal y del sistema de división de poderes a que se refiere nuestra Constitución Federal.

5.6. Base de la Organización Política de los Estados (art. 115)

Este precepto constitucional regula uno de los elementos más importantes del sistema político federal mexicano y nos referimos al municipio del cual

tuvimos oportunidad de comentarlo en el tercer capítulo del cuerpo de la presente tesis. Jurídicamente, el municipio ha sido objeto de variados y complejos estudios; incluso ha alcanzado la categoría de disciplina de estudio del derecho..

De 1917 a la fecha, el artículo 115 constitucional ha tenido varias reformas. En 1933 se estableció el principio de la no reelección inmediata para los integrantes de los ayuntamientos. Se señaló que sus integrantes no podrían reelegirse para el periodo inmediato. Es de destacar que en virtud de esta reforma se determinó como tipología de los cargos que le incumben al municipio, los relativos a los de presidente municipal, regidores y síndicos.

En 1947, el constituyente permanente otorgó a la mujer el derecho de votar y ser votada en las elecciones municipales.

Una nueva adición se presentó en 1976 al determinar que los estados y municipios, en el ámbito de sus correspondientes competencias, podrían expedir las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para cumplir con los fines a que se refiere el artículo 27 constitucional en lo concerniente a centros urbanos. En ese mismo año también se incorporó la regulación relativa a las conurbaciones.

La siguiente modificación se realizó en 1977, como resultado de la reforma política que pretendió impulsar el movimiento democratizador en el país. Se incorporó el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuera de 300,000 o más habitantes.

En 1987 se excluyeron del texto del artículo 115 elementos relativos al gobierno de las entidades federativas en cuanto a la elección de las autoridades; a las relaciones laborales entre los gobiernos estatales y sus trabajadores y los referentes a la celebración de convenios entre

federación y estados en materia de operación y ejecución de obras, así como la prestación de servicios públicos.

Una de las reformas mas importantes que se han dado en materia municipal, hasta la fecha, se presento en 1983, en la cual, se elevaron a rango constitucional los lineamientos sobre suspensión, desaparición de ayuntamientos o la suspensión o revocación del mandato a alguno de los miembros de los ayuntamientos cuando existan causas graves previstas en la ley; se otorgaron facultades a los ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases de las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; se faculto a los municipios de un mismo estado para que, previo acuerdo de sus ayuntamientos y conforme a la ley, pudieran coordinarse y asociarse para la mas eficaz prestación de los servicios públicos.

Resulta de especial importancia comentar que con la reforma al artículo 105 de la Constitución, realizada en 1995, los municipios tienen acceso al procedimiento de controversia constitucional de la cual hablamos en el apartado anterior del presente capitulo. Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede conocer de las controversias constitucionales que, con excepción a las que se refieren a la materia electoral, se susciten entre la federación y un municipio; al Distrito Federal y un municipio; dos municipios de diversos estados; un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

5.7. Prohibiciones Absolutas para los Estados (art. 117)

Es turno de hablar de las prohibiciones absolutas de los estados las cuales se encuentran reguladas en el artículo 117 de nuestra Carta Magna. Este artículo tiene estrecha relación con los temas de distribución de competencias dentro de un sistema federal en materia económica y fiscal, así como con lo relativo a la personalidad jurídica de las entidades federativas.

Para entender mejor el artículo en comento vamos a asomarnos un poco en el marco teórico-histórico de la distribución de competencias. Algunos autores consideran la existencia de dos grandes formas históricas de reparto o distribución de competencias entre los órganos de la federación y los estados miembros; el primero se refiere a un sistema de separación perfecta en el que cada parte tiene atribuida un área determinada de actividades sobre las que ejercita libremente sus poderes, sin intromisión de la otra parte, con las que mantiene una simple relación de yuxtaposición, desarrollándose lo que se podría denominar vidas paralelas; y el segundo se refiere a un sistema de compenetración mutua, en las que aun existiendo una partición de materias y funciones, a cada parte corresponde un cierto grado de influencia en el ejercicio de los poderes de la otra.

Cualquier sistema de distribución de competencias, no admite, en principio, que una misma materia pueda ser regulada simultáneamente de distinta forma, y con la misma validez y eficacia. Las materias y las funciones sobre las mismas, son concedidas alternativamente a una u otra parte, y no pueden producirse, en principio, supuestos de superposición. Sin embargo, existe la posibilidad de que ambas instancias coincidan en algunos sectores con iguales poderes producto de la imposibilidad de operar un corte nítido y preciso en muchas materias, pues deben tenerse

en cuenta las complejas interrelaciones que se producen en la realidad. En este caso, es preciso ordenar claramente tal concurrencia y esa superposición de potestades, para evitar lo que paulatinamente suele producirse: la extensión de la competencia federal sobre materias que en principio no tenía atribuidas en detrimento de la capacidad de las entidades federativas.

Como lo menciona Jaime Cárdenas Gracia:

“Que la distribución de las competencias legislativas puede realizarse de varias maneras. Los sistemas constitucionales regulan desde un modelo de facultades expresas a cada uno de los entes de poder, hasta la concurrencia en ciertas materias. También se especifica y diferencia la distribución de competencias en materia legislativa y en materia ejecutiva. Varía la concreción en la que dicha regulación se expresa, lo que obliga en muchas ocasiones a la necesaria interpretación constitucional.

En un régimen federal, cada uno de sus poderes realiza una función pública específica al ejercer las atribuciones asignadas por el orden constitucional. Al poder legislativo, tanto de la federación como de las entidades federativas, se les debe dotar de ciertas facultades para la expedición de leyes con distinto ámbito espacial o territorial de vigencia”.⁴

Respecto a las prohibiciones el maestro Burgoa establece una clasificación de la siguiente manera: las prohibiciones absolutas y las prohibiciones relativas. En cuanto a las primeras las cuales toca hablar de ellas en este apartado, su consignación está en el artículo 117 del texto constitucional, cuya materia no puede ser regulada por las legislaturas locales. Por lo que se refiere a la segunda, serán objeto del próximo apartado del presente capítulo del cuerpo de esta tesis, las cuáles pueden

⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Comentada y Concordada. Miguel Carbonell, coordinador Tomo IV pág. 271

ser realizadas por los estados con consentimiento del Congreso de la Unión.

5.8. Prohibiciones Relativas para los Estados (art. 118)

El artículo 118 de nuestra Carta Magna establece que los estados no pueden llevar a cabo ciertos actos si no es con el consentimiento de uno de los poderes de la federación, es decir, el Congreso de la Unión.

A diferencia del artículo 117, señala las prohibiciones, las cuáles, atendiendo a la clasificación señalada por el egregio Burgoa, son de carácter relativo, por ser susceptibles de una dispensa en su cumplimiento.

Bajo este orden de ideas, estas restricciones pueden dejar de observarse con la autorización del honorable Congreso de la Unión. Una interpretación nos sugiere que la realización de las restricciones, bajo ciertos supuestos, no afectaría el óptimo desarrollo del sistema federal.

Las prohibiciones relativas dejan de operar, si el Congreso de la Unión otorga su consentimiento a los estados para ejercer los poderes ejecutivo y legislativo en los casos a que se refiere dicho contenido. En efecto, dicho precepto establece la posibilidad de delegación de facultades tanto del Congreso como del Presidente de la Republica, en favor de las entidades federativas, pero únicamente en los supuestos que se prevén.

5.9. Regla de las Facultades no Concedidas para la Federación, se Entienden Reservadas para los Estados (art. 124)

Es hora de entrar al estudio del artículo 124, uno de los mas importantes de la Constitución mexicana el cual ora de la siguiente manera:

“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

“El estado federal mexicano se fundamenta sobre cuatro principios, los cuales señalaremos a continuación:

1. Existe una división de la competencia entre la federación y las entidades federativas en donde estas ultimas son decisorias suprema, pero exclusivamente dentro de su competencia; esta regla o principio como podemos ver se refiere al artículo que ha dado vida a esta tesis y nos referimos al artículo 40 de la Constitución Federal.
2. Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales; principio que tiene que ver con los artículos 40 y 115 de la Constitución mexicana.
3. Las entidades federativas se dan libremente su propia constitución en la que organizan la estructura de gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución general, que es la unidad del estado federal (artículo 41).
4. Existe una clara división de competencias entre la federación y las entidades federativas, esto se refiere al principio recogido por el artículo 124 el cual transcribimos con antelación.”⁵

Existen diversos sistemas para distribuir las competencias entre la federación y las entidades federativas. Como lo mencionamos con antelación en el cuerpo de la presente tesis, México sigue el principio estadounidense en este aspecto: todo aquello que no esta expresamente

⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Comentada y Concordada. Miguel Carbonell coordinador, Tomo V, pág. 40

atribuido a las autoridades federales es competencia de la entidad federativa. La Constitución general numera lo que los poderes de la unión pueden hacer, y todo lo demás es competencia de las entidades federativas; sin embargo, difiere del estadounidense en que nuestro precepto aclara que las facultades federales tienen que estar expresamente señaladas. La palabra expresamente no aparece en el correspondiente artículo estadounidense lo que es de especial importancia para entender el fondo de este estudio.

El exegeta Jorge Carpizo, establece una serie de principios respecto al problema de la competencia en el estado federal, que se pueden enunciar en la forma siguiente:

1. Facultades atribuidas a la federación.
2. Facultades atribuidas a las entidades federativas.
3. Facultades prohibidas a la federación.
4. Facultades prohibidas a las entidades federativas
5. Facultades coincidentes
6. Facultades coexistentes
7. Facultades de auxilio

El maestro Carpizo analiza con detalle cada una de estos principios, dicho análisis que enunciaremos a continuación:

Primer principio.- las facultades atribuidas a la federación, lo que esta pueda realizar, se encuentran enunciadas de dos diversas maneras:

- a) En forma expresa las atribuciones que se consignan en el artículo 73.
- b) Las prohibiciones que tienen las entidades federativas en los artículos 117 y 118.

Las primeras veintinueve fracciones del artículo 73 son facultades expresas; es decir, que se delimitan y se esclarecen en el propio artículo.

La última fracción del precepto establece las facultades implícitas, que son aquellas “que el poder legislativo puede concederse así mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercitar algunas de las facultades expresas”.

Tena Ramírez señala los requisitos indispensables para que sea posible el uso de las facultades implícitas: la existencia de una facultad expresa que por ella solo sea imposible ejercitarla, la relación de medio a fin entre una y la otra, el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y el otorgamiento de esta facultad por el Congreso al poder que de ella necesite.

Segundo principio.- De acuerdo con el artículo 124, todo lo que no corresponda a la federación es facultad de las entidades federativas salvo las prohibiciones que la misma ley suprema establece para los estados miembros.

Tercer principio.- Se puede pensar que resulta superfluo que la Constitución le niegue expresamente una facultad a la federación, si con el solo hecho de no otorgársela se la esta negando; sin embargo, se consigna esta norma en beneficio de la claridad y porque se considera tal prohibición de singular importancia. Como ejemplo podemos citar el segundo párrafo del artículo 24 que ora así: “el Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna”.

Cuarto principio.- Estas prohibiciones pueden ser absolutas y relativas de las cuales hablamos con antelación en este capítulo.

Quinto principio.- Las facultades coincidentes son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional y están establecidas en dos formas: amplia y restringida.

La facultad coincidente se señala en la constitución en forma amplia cuando se faculta tanto a la federación o a las entidades federativas para expedir las bases sobre una misma materia.

La facultad 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 o un cierto criterio de división de esa facultad.

Sexto principio.- Las facultades coexistentes son aquellas que una parte de la misma facultad compete a la federación y la otra a las entidades federativas.

Séptimo principio.- Las facultades de auxilio son aquéllas en que una autoridad ayuda o auxilia a otra por disposición constitucional.

Estos principios enunciados pueden sufrir alteraciones a través de la jurisprudencia, ya que ella puede modificar el sentido de la disposición constitucional.

Sin embargo la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o como es correcto la Corte Suprema, acepta que el campo restante, desde el punto de vista tributario, es coincidentes; o sea que tanto la federación como las entidades federativas son competentes para establecer las restantes contribuciones.

Ahora es turno de sumergirnos al estudio de las facultades concurrentes ya que es un tema complejo y espinoso porque causa una confusión tanto doctrinal, jurisprudencial y constitucional.

Pero para analizar estas facultades es necesario saber que son: las facultades concurrentes son aquéllas que no están exclusivamente atribuidas a la federación, y que no están prohibidas para los estados, y cuando primera no actúa, las entidades federativas pueden realizarlas;

pero si la federación legisla sobre esas materias, deroga la legislación local al respecto.

El argumento para justificar la existencia de las facultades concurrentes, estriba en que las entidades federativas no pueden estar esperando a que la federación intervenga para satisfacer las necesidades.

El maestro Mario de la Cueva afirma que en México no existen estas facultades concurrentes y podemos corroborarlo con la simple lectura del artículo 40 de nuestra Carta Magna al referirse que: “la acción de las entidades federativas esta limitada a su régimen interior y no en la esfera nacional”.

Nos parece acertado el pensamiento de Mario de la Cueva sobre la existencia de facultades concurrentes en México, y por tanto al no existir estas facultades en nuestro orden jurídico, nunca el derecho federal quiebra al local, como acontece en otras naciones.

Como podemos ver la legislación federal y local están subordinadas a las leyes constitucionales y a los tratados internacionales, y sobre todas ellas resplandece la única norma suprema que es nuestra Carta Magna jerarquía que esta reconocida en el artículo 133 de la Constitución Federal, del cual hablaremos a continuación.

5.10. Supremacía de la Constitución Federal (art. 133)

Este artículo es de suma importancia porque es el que le da el carácter de suprema a la Constitución Federal, como ya lo analizamos en el primer capítulo de este trabajo, y mencionamos que nada puede estar por arriba de esta. Este artículo es el que le da protección a nuestra soberanía, ya que la Constitución esta protegida tanto en lo exterior como en lo interior, en lo interior en calidad de suprema y en lo exterior de igualdad frente a

otras constituciones, ya que por medio de la Constitución Federal el pueblo ejerce dicha soberanía.

No queda más que decir del artículo en comento, ya que su esencia ha sido comentada y analizada con antelación en el primer capítulo de esta obra.

CAPITULO 6. PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 40 CONSTITUCIONAL

Examinado el concepto de soberanía y sus elementos, a continuación expondré mi propuesta de reforma al artículo 40 referente a la verdadera autonomía de los estados, cuyo texto vigente es el siguiente:

“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”.

Como podemos constatar con la simple lectura del artículo 40, podemos darnos cuenta que el Constituyente de 1857 volvió a caer en el error del Acta Constitutiva de 1824 al otorgarle la calidad de soberanas a las entidades federativas.

El Constituyente de 1917, retomo integralmente dicho precepto sin hacer la corrección del vocablo arriba especificado.

Si bien caracterizamos, en el primer capítulo de la presente tesis, a la soberanía como única, inalienable e indivisible; con base en estos principios, no puede ser que dentro de una nación existan tantas soberanías como lo marca el artículo citado. Podemos darnos cuenta que existe un error conceptual en el calificativo de los Estados ya que la idea del legislador es correcta al referirse que los estados pueden tener su propia constitución en cuanto a su régimen interior, siempre y cuando no contravengan a la Constitución Federal, al considerar lo preceptuado en el principio de supremacía constitucional regulada en el artículo 133 de nuestra Carta Magna del cual hablamos antes; la figura que se crea en este escenario, en el artículo 40, no es propiamente de “soberanía” sino

de “autonomía” incurriendo el legislador en el equivoco de considerarlas en la misma jerarquía.

Habiendo reflexionado este escenario justifico mi propuesta que es la de cambiar el vocablo del artículo 40 de soberanos al de autónomos, porque soberanía implica independencia y sin embargo los estados de la república no pueden ser totalmente independientes ya que se encuentran bajo el régimen del pacto federal proponiendo así que la autonomía es el calificativo correcto para las entidades federativas ya que si bien es cierto se les da la libertad de tener su propia legislación así como autogobernarse siempre y cuando estén apegados a la Constitución Federal. Nos referimos a la idea de autonomía que es muy diferente a la de soberanía; desde el punto de vista jurídico, soberanía es un poder supremo ilimitado; mientras que la 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, y esto está afirmado claramente en los artículos 117 y 118 de la Constitución Federal, que se refieren a las prohibiciones absolutas y relativas de los estados y que están correlacionados con el artículo 124 de nuestra Carta Magna que se refiere a la distribución de competencias. Las Entidades Federativas son autónomas, pero están limitadas por la Constitución del estado federal, sin embargo, en su esfera de competencia, pueden organizarse con libertad, siempre que respeten los lineamientos que les marca la ley fundamental.

Cuando el artículo 40 trata los aspectos relativos al concepto de soberanía, quiso referirse a autonomía, es decir, de un poder limitado de las Entidades Federativas. Pero por otra parte las Entidades Federativas participan de la formación de la voluntad nacional al constituir un requisito sine qua non, la modificación o adición de la Constitución Federal en los términos del artículo 135 constitucional a través de sus Congresos locales adicionalmente no se puede soslayar el hecho de que esa integración de

la voluntad nacional, se encuentra incluido el Senado de la República que representa los intereses de los Estados. De esta manera se integra en forma equilibrada la distribución de competencias entre los Estados y la Federación.

El pilar central de la autonomía de las Entidades Federativas estriba en que pueden darse su propia Constitución y pueden ser reformadas siempre con apego a la misma y sin que éstas las contravengan.

Por lo que nuestra propuesta se orienta a la reforma del artículo 40 constitucional, para ajustarlo a la realidad jurídico-política que ubique su verdadera dimensión, es decir, acotarla a la autonomía democrática de la entidad federativa que es factor fundamental para el buen desarrollo del federalismo en nuestro país.

Expuesto lo anterior el texto del artículo 40 quedaría de la siguiente manera:

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y *autónomos* en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

CONCLUSIONES

Primera. El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es acertado, porque divide la noción de soberanía que es por esencia indivisible, poder dividido no es poder, soberanía es la suma de todo el poder, *summa legibus potesta*.

Segunda. Como se ha mencionado, no puede haber tantas soberanías cuantos sean las entidades federativas que compongan al Estado Federal, de ello se deduce que la denominación correcta que debería tener nuestro país no es la de Estados Unidos Mexicanos (copia extralógica de los Estados Unidos de América), sino la de República Federal Mexicana que se adecua con mas propiedad al génesis de nuestro sistema federal.

Tercera. La soberanía como hemos visto encuentra su esencia 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 acompañada por un conjunto de limitaciones y determinantes jurídicos extrínsecos.

Cuarta. La autonomía de las entidades federativas es el elemento que permite una armonía entre la Federación y sus estados miembros, que es fundamental para ejercer la soberanía de la nación.

Quinta. La redacción del artículo 40 es equívoca, pues se basa en la idea de que existen dos gobiernos completamente separados y casi independientes que son soberanos; es decir, una parte de la soberanía corresponde a la federación y la otra, a las entidades federativas. Esto nos

lleva a que se configure una confederación, como la que tenía las trece colonias antes de crear su sistema federal.

Sexta. Las entidades federativas son autónomas, principio que implica la facultad de otorgarse y reformar su propia ley fundamental, siempre y cuando no contravenga a nuestra Carta Magna, según el artículo 41 Constitucional. Así mismo gozan de una autonomía democrática, administrativa y judicial.

Séptima. Las entidades no tienen el atributo de soberanas, que se evidencia en los artículos 117 y 118 de la Constitución Federal los cuales se refieren a las prohibiciones absolutas y relativas de los estados de la República.

Octava. En el sistema federal se parte de una descentralización de funciones, que conduce a una distribución competencial establecida en el artículo 124 constitucional el cual determina que: “las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”. De lo anterior se colige que las facultades conferidas a la federación no podrán en ningún caso ser invadidas por los estados, tal circunstancia justifica lo regulado por el artículo 105, fracción I, inciso a) de la Constitución Federal referida a las Controversias Constitucionales; así como lo dispuesto en la fracción III, del artículo 103 constitucional, relativo a las leyes o actos de las autoridades de los estados que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Novena. En función de los elementos componentes del federalismo analizados en el presente trabajo de investigación, estamos en posibilidad de arribar al hecho que las entidades federativas en realidad son

autónomas y no soberanas como se afirma equivocadamente en el texto del artículo 40 de nuestra Carta Magna y que por lo tanto el mencionado artículo debe ser reformado a efecto de adecuarlo a los principios de Derecho Público, como se propone en el capítulo sexto del presente trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- ✚ BARRAGAN B. José: *Teoría de la constitución*, Editorial Porrúa, 2ª Edición, México, D.F., 2005.
- ✚ BERLIN VALENZUELA, Francisco: *Derecho Electoral*, Editorial Porrúa, 1ª Edición, México, D.F., 1980.
- ✚ BURGOA ORIHUELA, Ignacio: *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 15ª. Edición, México, D.F., 2002.
- ✚ CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel: *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, D.F., 2003.
- ✚ CARPIZO, Jorge: *Nuevos Estudios Constitucionales*, Editorial Porrúa, México, D.F., 2000.
- ✚ CARPIZO, Jorge: *Estudios Constitucionales*, Editorial Porrúa, México, D.F., 1999.
- ✚ CARBONEL, Miguel, coordinador: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada Tomo II*, Editorial Porrúa, 18ª Edición, México, D.F. 2004.
- ✚ GARZA GARCIA, Cesar Carlos: *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Mc Graw Hill, México, D.F., 1997.
- ✚ GUASTINI, Riccardo: *Estudios de Teoría Constitucional*, Editorial Fontamara, México, D.F., 2003.
- ✚ MUÑOZ LEDO, Porfirio, coordinador: *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, Conclusiones y Propuestas*, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial UNAM, Primera Edición, México, D.F., 2001.
- ✚ SANCHEZ BRINGAS, Enrique: *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, 7ª Edición, México, D.F., 2002.
- ✚ SAYEG HELÚ, Jorge: *Introducción a la Historia Constitucional en México*, Editorial Pac, S.A. de C.V., 6ta edición, México, D.F., 2000.

- ✚ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: *¿Qué son las Controversias Constitucionales?* Ediciones Corunda, S.A. de C.V. 2ª Edición 2004.
- ✚ TENA RAMIREZ, Felipe: *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 34ª Edición, México, D.F., 2001.
- ✚ TENA RAMIREZ, Felipe: *Leyes Fundamentales de México*, Editorial Porrúa, México, D.F., 23ª Edición 2002.
- ✚ VALLARTA PLATA, José Guillermo: *Introducción al Estudio del Derecho Constitucional Comparado*, Editorial Porrúa, 1ª Edición, México, D.F., 1998.

LEGISLACIÓN

- ✚ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Ediciones Fiscales ISEF 2007.
- ✚ *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Pagina web del Congreso de la Unión, 2007.
- ✚ *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Pagina web del Congreso de la Unión, 2007.
- ✚ *Los Derechos Del Pueblo Mexicano (México a través de sus Constituciones)* CONGRESO DE LA UNION, CAMARA DE DIPUTADOS, Editorial Porrúa, 2ª edición, México, D.F., 1978.