

## PRESENTACIÓN

*Consideramos una tarea muy grata introducir ante los juristas mexicanos la excelente monografía redactada por el joven investigador, profesor Héctor Lucero Antuna, sobre la evolución político constitucional del Estado de Baja California Sur.*

*La importancia de este trabajo, además de los méritos intrínsecos del estudio cuidadoso efectuado por su autor, radica en la aportación que su obra significa para la evolución del derecho constitucional de nuestras Entidades Federativas.*

*Si pasamos revista a la bibliografía constitucional, que es amplia, pero tampoco suficiente para el grado de desarrollo que ha alcanzado la doctrina jurídica mexicana en otros campos del conocimiento del Derecho; podemos advertir con claridad el descuido y el abandono en el cual se encuentra el análisis de las instituciones fundamentales de los Estados de la Federación.*

*Inclusive la documentación existente sobre las Constituciones locales es bastante limitada, si se contrasta con la constante y reiterada publicación del texto de la Constitución Federal, y tomando en cuenta que únicamente se han elaborado tres recopilaciones completas de las Leyes Fundamentales de las Entidades Federativas.*

*La primera fue realizada por Mariano Galván Rivera en el año de 1828, con el título de Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos, cuyos tres pequeños volúmenes contienen el texto de las Constituciones expedidas por los gobiernos locales de acuerdo con los lineamientos de nuestra primera Carta Federal de 4 de octubre de 1824.*

*La segunda serie fue publicada en dos volúmenes por el Gobierno Federal, con la denominación de Constituciones Políticas de los Estados de la República Mexicana, México, 1902, con las leyes fundamentales de carácter local expedidas durante la vigencia de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857.*

*La última se compone también de dos volúmenes, recopilados por la profesora Margarita de la Villa, con el nombre de Constituciones vigentes de la República Mexicana, publicados en el año de 1962 por el entonces Instituto de Derecho Comparado de México, con el texto de las Cartas Fundamentales expedidas por las Entidades Federativas en consonancia con la Constitución Federal vigente de 5 de febrero de 1917.*

*A lo anterior debe agregarse el pequeño volumen recopilativo elaborado por la doctora Monique Lions y publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en el año de 1975, con el título de Reformas a las*

Constituciones vigentes en la República Mexicana: 1º de enero de 1960-31 de diciembre de 1972.

*No existe en la actualidad una obra, que por otra parte es indispensable, que consigne el texto vigente de las Constituciones de las Entidades Federativas, las que han experimentado numerosas reformas en los últimos años, de acuerdo con el gran número de modificaciones sufridas por nuestra Ley Suprema Federal, que ya rebasan las doscientas.*

*En esa virtud, debe destacarse la trascendencia del estudio efectuado por el profesor Lucero Antuna, respecto de una de las Constituciones locales más recientes en el ordenamiento mexicano, ya que es bien sabido que el Estado de Baja California Sur fue creado en el anterior Territorio Federal del mismo nombre, conjuntamente con el también nuevo Estado de Quintana Roo, que tenía la misma situación, por reforma constitucional federal publicada en el "Diario Oficial de la Federación", de 8 de octubre de 1974.*

*La investigación del profesor Lucero Antuna, se inicia con una breve reseña de los antecedentes históricos, políticos y constitucionales del Estado de Baja California Sur, estudio indispensable para comprender el contexto en el cual se desarrolló el procedimiento de creación del nuevo Estado.*

*A continuación, el autor realiza un análisis muy conveniente, tomando en cuenta la situación que se ha descrito con anterioridad, sobre los aspectos esenciales de las instituciones constitucionales de los Estados de la Federación, que con frecuencia son menoscabadas por el constante crecimiento de las atribuciones de las autoridades federales, si bien es verdad que ese aumento de los poderes centrales sobre los locales debe estimarse como un fenómeno que se observa en todos los sistemas federales que subsisten en la actualidad, incluyendo el de los Estados Unidos; pero la situación en nuestro país se ha desarrollado en forma desordenada y sin una planificación adecuada.*

*En efecto, el incremento de facultades de los órganos centrales, ha desprovisto a las Entidades Federativas de sus atribuciones de mayor trascendencia y en cambio, ha conservado los aspectos puramente formales de un sistema federal tradicional, como son los relativos a la supuesta soberanía de los Estados, por una parte, y por la otra, su facultad de expedir los códigos civiles, penales y los procesales correspondientes; aspectos que en la actualidad resultan artificiales y anacrónicos, pues ya se ha demostrado que las Entidades Federativas son autónomas y no soberanas.*

*En segundo término, la experiencia en el ordenamiento mexicano, se ha traducido en la copia o en la simple adaptación superficial de los códigos federales o de los del Distrito Federal, en los de los Estados, lo cual ha significado una multiplicación exagerada e innecesaria de los mencionados códigos, que no se justifica en nuestra época si se toma en consideración que la tendencia actual de los sistemas federales conduce hacia la unificación o al menos a la armonización de los propios códigos, como se desprende de la evolución que se ha producido inclusive en ordenamientos federales latinoamericanos simi-*

lares al nuestro, como los de Brasil y Venezuela, los que han efectuado una unificación completa.

Los dos aspectos históricos del federalismo clásico que hemos señalado anteriormente han sido superados por la vida jurídico-constitucional de nuestra época; pero por el contrario, en el ordenamiento mexicano se han descuidado los aspectos esenciales de los sistemas federales modernos, que descansan particularmente en las relaciones equilibradas entre los órganos centrales y los de carácter local en materia social, política y económica, y, en especial, en el sector financiero, para evitar lo que sucede en nuestro país, en donde no obstante ciertos correctivos recientes, pero incompletos, las autoridades federales perciben una parte desproporcionada de los ingresos económicos nacionales, y a la inversa, los recursos de las Entidades Federativas, por regla general, son insuficientes, por lo que los Estados dependen para su subsistencia, y en grado mayor, respecto de su desarrollo, de los medios que voluntariamente les quieran proporcionar los órganos centrales.

Otra materia importante que ha sido desatendida, es la que se refiere a la autonomía política de los Estados, los que se encuentran vinculados al centro para la designación de sus más altas autoridades, y por otra parte, han padecido numerosas intervenciones federales en sus atribuciones internas, sin que se hubiesen establecido, sino hasta muy recientemente, mecanismos jurídicos para evitar la constante injerencia de las propias autoridades centrales, como lo demostró el sobresaliente estudio del profesor Manuel Barquín sobre La desaparición de los poderes en las Entidades Federativas (publicado en "Anuario Jurídico. 2-1975", México, 1977, páginas 7-24), en el cual examina las facultades del Senado Federal establecidas por el artículo 76, fracción V, de la Constitución Federal, que han sido utilizadas con frecuencia como un instrumento de destitución de las autoridades locales, que se sitúan en una postura de oposición respecto de los poderes federales.

Este último problema ha preocupado recientemente al Ejecutivo Federal, si bien con sesenta años de retraso respecto del mandato del Constituyente, el cual determinó la necesidad de reglamentar legislativamente las mencionadas atribuciones del Senado Federal, y por ello fue que en los últimos meses de 1978, el Presidente de la República envió al Congreso Federal una iniciativa, que después de aprobada fue promulgada el 27 de diciembre de dicho año y publicada en el "Diario Oficial de la Federación" de 29 del mismo mes, con el nombre de Ley reglamentaria de la fracción V del Artículo 76 de la Constitución General de la República.

En nuestra opinión personal, si bien este último ordenamiento debe considerarse un adelanto respecto de la situación anterior, la solución que adopta no es plenamente satisfactoria, porque en realidad viene a introducir una nueva institución diversa de la llamada "desaparición de los poderes", que en realidad debe calificarse como "intervención federal", no prevista en nuestro texto constitucional, aun cuando resulta necesaria su inclusión, ya que se

*consagra en las Constituciones de países federales latinoamericanos como Argentina y Brasil, y por otra parte, esa nueva ley lo que hace es consagrar costumbres constitucionales que han alterado el espíritu del referido precepto constitucional federal, con la ventaja, eso sí, de introducir reglas precisas que eviten criterios discrecionales o inclusive arbitrarios que se habían venido aplicando con anterioridad.*

*En la segunda parte de su análisis, el profesor Lucero Antuna examina con detalle y con apoyo en documentos de primera mano y observaciones directas, el surgimiento constitucional del Estado de Baja California Sur, al estudiar en forma cuidadosa el procedimiento constitucional que finalizó con la declaratoria, ya mencionada, de 8 de octubre de 1974; incluyendo el estudio de las elecciones y su resultado, que culminó con la formación de su primer gobierno.*

*La tercera y última parte del estudio que examinamos, está dedicada al análisis de los aspectos esenciales de la nueva Constitución del Estado de Baja California Sur, en cuanto a los derechos del hombre que consagra; las facultades de los tres órganos tradicionales del poder, es decir, ejecutivo, legislativo y judicial, y finalmente, los requisitos para la reforma de la propia Ley Suprema.*

*Este examen minucioso y preciso del texto de la citada Carta Fundamental local, debe considerarse de gran significación, ya que hemos sostenido anteriormente, que son exiguos los estudios sobre las Constituciones de las Entidades Federativas, de manera que esta aportación del profesor Lucero Antuna debe continuarse por otros juristas mexicanos, los que deben prestar mayor atención a las Leyes Fundamentales de los Estados de la Federación en los cuales habitan, puesto que hasta la fecha, salvo excepciones, sólo ha existido la preocupación por el examen de la Constitución Federal; estudio este último que no debe abandonarse, pero que de ninguna manera se opone a que nuestros constitucionalistas residentes en los Estados aborden las instituciones esenciales de sus propias Constituciones.*

*Tenemos la convicción de que un renacimiento del estudio de estas instituciones locales no sólo enriquecerá considerablemente la ciencia jurídica constitucional mexicana, sino que repercutirá, o al menos así lo deseamos, en el fortalecimiento de las autonomías locales, como lo demuestra, así sea parcialmente, la circunstancia de que los estudios sobre la llamada "desaparición de poderes", hubiesen llevado a la expedición de una ley federal para regular la atribución respectiva del Senado Federal.*

*El libro que introducimos, concluye con varios apéndices, el primero de los cuales contiene el texto vigente de la referida Constitución del Estado de Baja California Sur, que no obstante su reciente expedición, ha sufrido ya varias reformas, las que se explican tanto a través de las notas del autor, como con otros documentos legislativos que se consignan en los restantes apéndices de la obra.*

*Debemos concluir en el sentido de que la monografía del profesor Lucero Antuna debe servir de incentivo para la elaboración de una serie de estudios sobre las instituciones constitucionales de las Entidades Federativas, las que resultan indispensables para el conocimiento de nuestro sistema federal, cuyo análisis se ha limitado, según se ha afirmado reiteradamente en estas líneas, al estudio de la Constitución Federal.*

*Este trabajo de investigación será de consulta obligada para todos aquellos que se interesen en la evolución del derecho constitucional local, si se toma en consideración que sólo a través del examen de las instituciones fundamentales de las Entidades Federativas será factible el fortalecimiento de nuestro mal-trecho régimen federal, ya que contando con ese examen, sumado al análisis de las decisiones políticas fundamentales de la Constitución Federal, de las que deben participar los Estados de la Federación en los términos de los artículos 40, 41 y 115 de la primera, puede intentarse la configuración de un federalismo menos nominal y más efectivo, como lo requiere el desarrollo económico, político y social de nuestro país.*

*Es preciso tomar en cuenta, que los viejos moldes introducidos en la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787, y que tomamos como modelo, están siendo substituidos, inclusive en ese país, por instituciones más modernas y flexibles, que se han agrupado bajo el concepto del "federalismo cooperativo", el cual atiende al desarrollo armónico y equilibrado tanto de los órganos centrales como los de las Entidades Federativas, según lo demuestran los numerosos estudios jurídicos y las transformaciones operadas en época reciente en los mismos Estados Unidos y en otros países de régimen federal, como Suiza, Austria y la República Federal de Alemania.*

*Hacemos votos para que el profesor Héctor Lucero Antuna continúe en el futuro sus actividades de investigador jurídico, que con tan buenos auspicios ha iniciado a través de este valioso libro.*

HÉCTOR FIX-ZAMUDIO

*Ciudad Universitaria, enero de 1979.*

## CAPÍTULO I

# ANTECEDENTES HISTÓRICOS, POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES DE BAJA CALIFORNIA SUR

### 1.1. DESCRIPCIÓN GEOGRÁFICA

La península de Baja California se halla situada al costado Noroeste de la República Mexicana, entre los paralelos 22° 50' y los 32°, 30', tiene 1 200 kilómetros de largo y su anchura varía entre un mínimo de 45 kilómetros y un máximo de 175 kilómetros. El conjunto de sus litorales abarca una longitud aproximada de 3 000 kilómetros, se encuentra bañada por el océano Pacífico y por el golfo de California. Por el Norte, limita con los Estados Unidos de Norteamérica; al Noroeste, con el Estado de Sonora; al Este, con el golfo de California; y al Oeste y al Sur con el océano Pacífico.<sup>1</sup>

Recorre a la península una cordillera abrupta y elevada cuya altura máxima alcanza los 1 800 a 2 000 metros; los picos principales son San Pedro Mártir, Calamajué, El volcán de las Vírgenes, La Giganta y hacia el sur las crestas de las sierras de la Laguna, la Victoria, San Lázaro, etcétera.

#### 1.1.2. Población aborigen

Tres grupos tribales perfectamente definidos existían en Baja California en la época prehispánica: el de los pericúes, el de los guaycuras y el de los cochimíes. Los primeros pobladores de la península, los pericúes, debieron ser arrinconados al sur de ésta, por los guaycuras, y probablemente éstos también lo fueron a su vez por los cochimíes.<sup>2</sup> Los pericúes habitaban el extremo meridional y se extendían hacia el norte, desde cabo San Lucas hasta una línea que iniciándose al sur de Todos Santos terminaba sobre el golfo. Los guaycuras quedaban comprendidos desde la línea anterior hasta Loreto por la costa del golfo y casi hasta la misma altura por el Pacífico. El territorio cochimí

<sup>1</sup> Gobierno del Estado de Baja California, *Memoria del Primer Congreso de Historia Regional*, Mexicali, 1958, pp. 39-40.

<sup>2</sup> Escalona Ramos Alberto, "Población indígena de Baja California", *Memorias del Primer Congreso de Historia Regional*, Mexicali, 1958, p. 178.

comprendía desde San Javier y la Purísima hasta el extremo norte de la península. La población indígena ascendía a 40 000 habitantes a la llegada de los españoles.<sup>3</sup>

### 1.1.3. *Exploraciones en su territorio*

La primera expedición que tocó territorio californiano zarpó del puerto de Santiago, hoy Manzanillo, el 30 de octubre de 1533. Compuesta por dos buques, el “San Lázaro” y el “Concepción”, sólo el primero bajo las órdenes de Diego de Becerra y llevando como piloto a Fortún Jiménez Vizcaíno, llegaría en un viaje sin retorno al puerto que se llamó de Santa Cruz (hoy La Paz), bajo las órdenes de Fortún Jiménez Vizcaíno, quien asesinó a Becerra para asumir el mando. Fortún Jiménez perdería la vida en esta empresa. Se ignora la fecha de su arribo a Santa Cruz, pero este fue el primer paso para iniciar la conquista de la península.

La segunda expedición organizada que llegó a California fue la de Hernán Cortés, quien salió con tres naves y arribó al puerto de Santa Cruz el tres de mayo de 1535. Se dispuso a iniciar la colonización del territorio con 300 soldados y 37 mujeres, pero abandonó la península a principios de 1536, dejando a Francisco de Ulloa al frente de la incipiente colonia. Más tarde, Hernán Cortés envió a Andrés Tapia a continuar las exploraciones por la costa del Pacífico.<sup>4</sup>

La tercera expedición recaería en Francisco de Ulloa, quien zarpó con tres buques del puerto de Acapulco el 8 de julio de 1539 para llegar el 7 de septiembre al puerto de Santa Cruz. Ulloa realizó una verdadera expedición por la península, recorriendo desde bahía de Los Angeles en el golfo de California, hasta la isla de Cedros de la que tomó posesión el 20 de enero de 1540. Se cree que naufragó en la bahía del Mal Arribo. Esta fue la última expedición a California enviada por Cortés.

La expedición de Juan Rodríguez Cabrillo fue la primera que navegó por el océano Pacífico, frente a las playas de las dos Californias. Llegó el 6 de julio de 1542 a San José del Cabo y el 28 de septiembre llegó al puerto de San Diego, desde donde navegaría hasta el puerto de Monterrey. Murió a su regreso el 3 de enero de 1543, en la isla de la Posesión, hoy llamada San Miguel.<sup>5</sup>

Muchos años más tarde, en 1602, Sebastián Vizcaíno llegó a San

<sup>3</sup> Martínez Pablo. *Historia de Baja California*, México, 1956, pp. 29 y 31.

<sup>4</sup> Sánchez Jiménez Melchor, “Primeras expediciones marítimas en la Baja California”, *Memorias del Primer Congreso de Historia Regional*, 1958, pp. 206 y 220.

<sup>5</sup> Martínez Pablo, *obra citada*, p. 44.

José del Cabo, fue él quien rebautizó a Santa Cruz con el nombre de puerto de La Paz. Su expedición, a la que se unió una comisión científica y otra religiosa, seguiría la ruta de Rodríguez Cabrillo, hasta alcanzar el grado 43 de latitud norte.

En 1615, el capitán Juan Iturbe y Nicolás Cardona obtuvieron permiso para explorar California, sin ningún acontecimiento importante, recogieron algunos datos de interés y emprendieron el regreso. En 1649, con amplísimas facultades, Pedro Portel de Casanate intentó conquistar y poblar la península, la realización de la empresa fue nula en su totalidad. Otros intentos fueron los de Bernal de Piñadero y Francisco Lucenilla con resultados similares.<sup>6</sup>

La última de las grandes expediciones fue la confiada a Isidro de Otondo y Antillón, donde viajarían dos jesuitas a quienes se había confiado la conversión y administración espiritual de los indios de California, ellos eran Francisco Eusebio Kino y Pedro Matías Goñi. La expedición, que llegó a puerto de La Paz el primero de abril de 1683, duró tres años y fracasó una vez más en la conquista de California.<sup>7</sup>

## 1.2. ETAPA MISIONAL

California fue conquistada el siglo XVIII por los misioneros jesuitas. La compañía de Jesús consiguió licencia para entrar a las provincias de California el año de 1696, gracias a los padres Juan María de Salvatierra y Francisco Eusebio Kino, bajo dos condiciones que la hicieron la más original y desinteresada aventura jesuita del siglo XVIII. La primera obligaba a la compañía de Jesús a buscar por sí misma el dinero para costear las expediciones y la segunda, que la tierra sería conquistada en el nombre del rey de España.<sup>8</sup>

El 19 de octubre, Salvatierra llegó a California. En los 69 años que transcurrieron entre su llegada y expulsión, organizaron 18 misiones, repartidas en una superficie aproximada de 100 000 kilómetros cuadrados. Sembraron los primeros dátiles, llevaron ganado vacuno, mular y caballo, introdujeron el cultivo del trigo y del maíz, plantaron los primeros frutales.<sup>9</sup> De los 52 misioneros que llegaron a Baja California, destacaron Salvatierra, Kino, Ugarte, Piccolo, Conzag, Link, Tamaral y Carranco.

Cuando los jesuitas fueron expulsados de Nueva España el año de 1768, dejaron tras de sí una organización administrativa, militar y

<sup>6</sup> Vivanco Aurelio de, *Baja California al día*, Los Angeles, Wolfer Printing Co., 1924, p. 131.

<sup>7</sup> Sánchez Jiménez Melchor, *obra citada*, pp. 223 y 226.

<sup>8</sup> Martínez Pablo, *obra citada*, pp. 125 y 136.

<sup>9</sup> Jordán Fernando, *El otro México*, México, 1976, pp. 55 y 56.



económica que regía a la península. Vinieron en su lugar los franciscanos, al frente del primer grupo estaba fray Junípero Serra, llegaron a Loreto el 1º de abril de 1768. La única misión que los franciscanos erigieron en California fue la misión de San Fernando, fundada por Junípero Serra, el 14 de mayo de 1769. Cuatro años más tarde, con fecha 7 de abril de 1772, se firmó un concordato que convenía la entrada de los dominicos a toda la península y el dominio de los franciscanos de San Diego al Norte.

Desde esa época comenzaron a distinguirse entre sí las dos Californias: la nueva y la antigua, después conocidas por la Alta California y la Baja California. Las misiones que fundaron los dominicos fueron nueve en total, la última de ellas establecida el 12 de noviembre de 1797.<sup>10</sup> Con esta participación religiosa terminó la fase histórica de la conquista espiritual, aun cuando la administración de los dominicos duró hasta la época de la independencia mexicana.

### 1.2.1. *Forma de organización*

Otro aspecto de la vida misional en California fue la organización administrativa, militar y económica que rigió durante el tiempo de acción de las tres órdenes que catequizaron la península.

Bajo los jesuitas la organización administrativa de la orden misma se dividió en tres rectorías: la del sur, con cabecera en La Paz; la del centro con cabecera en Loreto; y la del norte con cabecera en La Purísima. Para el régimen de los establecimientos se nombraron gobernadores o fiscales indígenas, siendo impartida la justicia por los misioneros. La organización militar, muy reducida, era pagada siempre por los misioneros. La organización económica era sostenida a través del Fondo Piadoso de California.<sup>11</sup>

A la llegada de los franciscanos la organización económica pasó a mano de los soldados o comisionados, quedando fuera del control de los religiosos los productos de la agricultura y la ganadería, fuente local de ingresos y medio de asistencia para los indígenas. La situación no cambió durante la acción misionera dominica.

### 1.2.2. *El visitador Gálvez*

José de Gálvez fue enviado a la Nueva España el año de 1765, con el cargo de visitador general del Reino. A él le tocó hacer cumplir el

<sup>10</sup> Jordán Fernando, *obra citada*, p. 59.

<sup>11</sup> Martínez Pablo, *obra citada*, pp. 234 y 260.

decreto de expulsión de la compañía de Jesús, para recibir órdenes, un año más tarde, de marchar hacia el norte a tomar posesión y a emprender la colonización de la Alta California. Entre las acciones realizadas ninguna logró éxito. Al disponer la redistribución de la población indígena precipitó la extinción de la población aborigen; los trabajos mineros que emprendió por cuenta del real erario paralizaron la iniciativa privada en esta actividad; promovió la fundación de una escuela de artes y oficios que no tuvo resultados prácticos; trató de colonizar la península sin éxito; decretó la fundación de una escuela náutica en Loreto que nunca se realizó y dispuso, por último, que los indios pagaran un pequeño tributo al rey, en señal de sumisión y reconocimiento.<sup>12</sup> Su animosidad contra los jesuitas se encuentra en diversos documentos.

### 1.2.3. *Colonización civil*

Los jesuitas pusieron los cimientos de las dos terceras partes de los pueblos de la península. La colonización fue una tarea lenta, a fines de 1700 la población indígena se estimaba en 4 500 individuos y la española y mestiza entre 700 y 800. Para 1746, la población total se estimaba en 9 000 habitantes.<sup>13</sup>

Fue José de Gálvez quien proclamó un instructivo reglamentando la colonización de California en 1768 y creando congregaciones y pueblos. Después de él, el gobierno de México Independiente expidió la primera ley de colonización el 12 de octubre de 1856, celebrando un contrato con la empresa Jeker Torre y Compañía, por el cual ésta se comprometía a deslindar las tierras nacionales de la Baja California, exigiendo en pago una tercera parte de dichas tierras. Ninguna de las acciones similares que siguieron apoyaron el desarrollo efectivo de la colonización civil en la península.

### 1.2.4. *Secularización de las misiones*

El gobierno central a cargo de Valentín Gómez Farías votó la ley por medio de la cual se secularizaban todas las misiones de las Californias, con fecha 17 de agosto de 1833. Las acciones más importantes radicaban en la imposibilidad de percibir derecho alguno por casamientos, bautismos, entierros, ni bajo otra cualquiera denominación;

<sup>12</sup> *Idem*, p. 259 y 265.

<sup>13</sup> *Idem*, p. 405-412.

se destinaron edificios pertenecientes a la misión a usos públicos; se propició que el gobierno incautara el Fondo Piadoso de las Misiones de California. La ley anterior no fue de hecho aplicada en Baja California, por lo que fue derogada dos años después. En cambio, sí fue aplicada en la Alta California.

### 1.3. ETAPA DEL MÉXICO INDEPENDIENTE

En 1776 se crearon las Provincias Internas, que se separaron administrativamente de la Nueva España para constituir un gobierno independiente del virrey y que comprendía Texas, Nuevo México, Nueva Vizcaya, Coahuila, Sinaloa, Sonora y las Californias. Las Californias entraban a depender del gobierno provincial en todo, menos en la cuestión económica. La capital pasó de Loreto a Monterrey, fue comandante general de esta recién creada provincia interna don Teodoro de Croix. En 1804 fueron separadas las dos Californias y a cada una se le concedió un gobierno propio.<sup>14</sup>

Desde 1810 hasta 1822 en que se juró la independencia, las autoridades hispanas de ambas Californias se mostraron reacias a aceptar la emancipación de México. La decisión de adoptar la independencia se originó en los ataques y saqueos que en San José del Cabo y Loreto llevó a cabo lord Thomas de Cochrane, de origen chileno. El encargado provisional del mando militar, José María Mata, en unión de Juan Higuera, alcalde de Loreto, proclama y hace jurar la independencia el día 7 de marzo de 1822 en Loreto. El 16 de mayo del mismo año, tendría lugar un acto similar en San Vicente (en la porción territorial del hoy Estado de Baja California). El 4 de octubre se adoptó la constitución que daba forma legal a una república democrática, representativa y federal. Conforme a esta constitución, la península venía a formar parte del territorio de la California, pero en 1828, Baja California quedó separada de la Alta y adherida a Sonora en asuntos militares y judiciales.<sup>15</sup>

### 1.4. BAJA CALIFORNIA SUR EN EL SIGLO XIX

Durante el siglo XIX la península se vio amenazada por invasores. En 1846, un grupo comandado por el coronel Stevenson desembarca en Ensenada de Todos los Santos. En 1847 lo haría el teniente coronel H. S. Burton en el puerto de La Paz, donde las autoridades mexica-

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 291.

<sup>15</sup> *Idem*, pp. 335 y 339.

nas se declararon neutrales. Se encontraron con una población civil de 8 000 habitantes dispuesta a la defensa y al ataque; 900 hombres comandados por el teniente José Antonio Mijares combatieron contra la invasión norteamericana. En esta empresa los sorprendió la noticia de la firma del Tratado de Guadalupe-Hidalgo, que dejaba a la Baja California bajo la soberanía de México.<sup>16</sup>

Por el Tratado de Guadalupe, la Baja California quedó limitada, al norte por una línea recta tirada desde la mitad del Río Gila, en la punta donde se une al Colorado, hasta una punta del mar Pacífico, distante una legua al sur del punto más meridional del puerto de San Diego. Su territorio fue dividido provisionalmente en dos partidos, del norte y del sur, mientras se determinaba por el presidente de la República la división definitiva que más conviniera al bienestar de sus habitantes.<sup>17</sup>

El 3 de noviembre de 1853 Baja California volvió a ser tomada por sorpresa, esta vez por el pirata norteamericano William Walker. En 1855, Juan Napoleón Zerman atentaría nuevamente contra la integridad nacional.<sup>18</sup>

El 2 de abril de 1858 se reconoce la Constitución General de 1857 como única ley fundamental de la república, pero, mediante acuerdo, las autoridades locales deciden que mientras dure la guerra civil se gobernará el territorio con absoluta independencia del resto de la república hasta que se restablezca el orden legal.<sup>19</sup>

Al restablecerse el gobierno constitucional en 1860, queda al frente del gobierno Teodoro Riveroll. Durante su gobierno se reglamentó la administración de la justicia, se expidió un decreto relativo a la organización de los ayuntamientos, se obtienen ventajosas concesiones a favor de la península y se dictan disposiciones encaminadas a regularizar la marcha del gobierno.<sup>20</sup> En 1862 se descubren en la jurisdicción de San Antonio algunas vetas de plata y se organiza la formal explotación del mineral de El Triunfo. El adelanto material se notó en las poblaciones de La Paz, El Triunfo y San Antonio.

De 1863 a 1865 el territorio atraviesa por una época próspera. Ni un solo día dejó de existir el gobierno republicano en la Baja California, durante el periodo de la intervención francesa no existió en él ninguna autoridad imperial.<sup>21</sup> Al restablecerse la república, el poder central recobró su acción administrativa.

<sup>16</sup> Flores Jorge, *Documentos para la historia de la Baja California*, Papeles Históricas Mexicanos, México, 1940, pp. 90 y 96.

<sup>17</sup> Valadés Adrián, *Historia de la Baja California 1850/1880*, UNAM, 1974, p. 20.

<sup>18</sup> Flores Jorge, *obra citada*, pp. 40 y 43.

<sup>19</sup> Valadés Adrián, *obra citada*, pp. 74 y 76.

<sup>20</sup> Martínez Pablo, *obra citada*, p. 403.

<sup>21</sup> Valdés Adrián, *obra citada*, p. 142.

Al terminar la lucha contra el segundo imperio, la población había aumentado a 20 000 habitantes, influyó en ello la migración que fluía por la frontera norte, el traslado de familias que huían de la guerra, las que eran atraídas por el desarrollo de la minería. En 1877 se proclama en El Triunfo el Plan de Tuxtepec, reformado en Palo Blanco, y reconociendo al general Porfirio Díaz como presidente interino de la República.<sup>22</sup>

### 1.5. EL PORFIRISMO

A fines de 1879 llegó a La Paz el general Manuel Márquez de León, con el fin de promover el pronunciamiento en la Baja California contra la administración del general Díaz. La proclama que el general Márquez de León dirigió a los habitantes de la Baja California estaba fechada en La Paz el 22 de noviembre de 1879. El levantamiento no tuvo éxito; en enero de 1880 llegó procedente de Mazatlán el coronel José Ma. Rangel con el octavo batallón y dominó la rebelión obligando a los revolucionarios a salir del territorio.<sup>23</sup>

El frustrado movimiento de Márquez de León originó el nombramiento de la jefatura política del general Rangel, quien estuvo en la Baja California como primera autoridad hasta agosto de 1889. Se inicia a partir de su gobierno una era de paz completa que sólo se interrumpió hasta el estallido de la revolución maderista en 1910.<sup>24</sup> Dos hechos destacan en este periodo: la creación del distrito Norte el año de 1888, y el reparto de la Baja California entre las compañías deslindadoras extranjeras, a partir de una nueva Ley de Colonización con fecha de 15 de diciembre de 1883. Al estallar la revolución la población peninsular había aumentado de 23 195 habitantes en 1880 a 62 272 en 1910.

### 1.6. LA REVOLUCIÓN

Al estallar el movimiento revolucionario fungía como jefe político del territorio Sur el general Agustín Sanginés y en el territorio Norte el coronel Celso Vega, a la vez comandante militar del mismo distrito.

En el Distrito Sur no hubo levantamiento popular maderista. El año de 1912 visitó el distrito el vicepresidente de la República licen-

<sup>22</sup> Martínez Pablo, *obra citada*, pp. 370 y 422.

<sup>23</sup> Irigoyen Ulises, *carretera transpeninsular de la Baja California*, México, 1943, p. 417.

<sup>24</sup> Martínez Pablo, *obra citada*, p. 423.

ciado José María Pino Suárez y en La Paz obtuvo grandes simpatías por parte del pueblo. El movimiento armado en el distrito Sur fue encabezado en 1913 por el señor Félix Ortega, al darse cuenta de que Sonora y Coahuila se habían constituido en núcleos de resistencia contra la usurpación de Huerta. Un año más tarde Félix Ortega pasó a desempeñar el cargo de jefe de las operaciones militares en el territorio, cargo que le fue conferido por el general Obregón. El jefe del mando político del extremo meridional del distrito, señor Miguel L. Cornejo, se afilió al carrancismo mientras Ortega se adhería al villismo. Entre villistas y carrancistas hubo algunos encuentros entre los que se cuentan los de Santiago, El Caracol y Santa Rosalía.<sup>25</sup> El movimiento revolucionario tomó una faceta muy distinta en el distrito Norte bajo el movimiento promovido por los Flores Magón.

### 1.7. ETAPA CONTEMPORÁNEA

En 1916 el presidente Carranza nombró gobernador del distrito Sur al licenciado Enrique Moreno. Durante el año de su gobierno se crearon instituciones educativas que no existían antes: una escuela normal, una escuela industrial y el primer jardín de niños. Le sucedieron el licenciado Francisco L. Roviroso, el general Manuel Meza y el general Francisco D. Santiago.

Durante el interinato del presidente Adolfo de la Huerta, se efectuó un plebiscito para elegir gobernador, saliendo designado el señor Agustín Arriola hijo.<sup>26</sup> Durante su administración se expidió la primera Ley de Hacienda para regular las fuentes de ingresos oficiales; se protegió la ganadería, la minería y la agricultura y se inició la carretera transpeninsular con el tramo comprendido entre La Paz y bahía Magdalena.<sup>27</sup>

Le sucedieron el coronel Librado Avitia, el señor Carlos M. Ezquerro y el general Amado Aguirre. El 23 de julio de 1929 fue designado gobernador el general Agustín Olachea Avilés, nativo de la península, quien prohió las primeras organizaciones de obreros y campesinos.

El 7 de febrero de 1931 se dio forma legal a los territorios norte y sur de la Baja California.<sup>28</sup> Fue primer gobernador del territorio

<sup>25</sup> *Idem*, pp. 432-443.

<sup>26</sup> Irigoyen Ulises, *obra citada*, pp. 434-435.

<sup>27</sup> Martínez Pablo, *obra citada*, p. 447.

<sup>28</sup> "De hecho, desde 1888 en que se dividió en dos distritos la organización, había quedado determinada como si fueran dos entidades distintas, pero por una anomalía imprevista tales entidades recibieron la denominación de distritos." Martínez Pablo, *obra citada*, p. 449.

norte el general Agustín Olachea y del territorio sur el general Ruperto García de Alba. En 1952 el territorio norte se convierte en estado con el nombre de Baja California, fue su primer gobernador el licenciado Braulio Maldonado S. En 1974 el territorio sur se convierte en el estado de Baja California Sur, es su primer gobernador constitucional el licenciado Ángel César Mendoza Arámburo.

## 1.8. RESUMEN DE SU EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL

Antes de que se implantase el sistema de intendencias y de provincias internas, lo que es hoy la Baja California Sur, era una provincia denominada de la Vieja California.

Al crearse la “Comandancia y Capitanía General de las Provincias Internas”, el 22 de agosto de 1776, quedó bajo su jurisdicción la provincia de California.

En 1785, se dividió el territorio de las Provincias Internas en tres comandancias, quedando bajo la jurisdicción de la Tercera Comandancia de Provincias Internas las dos Californias, la Vieja y la Nueva (Alta California).

Dos años más tarde, se redujeron las tres comandancias a dos, quedando las dos Californias dentro de la Comandancia General de las Provincias Internas de Occidente, en 1787.

Por orden de 23 de noviembre de 1792, hubo una sola Comandancia de Provincias Internas, pero quedaron fuera de su jurisdicción los gobiernos de la Vieja y de la Nueva California, dependiendo directamente del virrey de la Nueva España. Esta toma política de gobierno subsistió hasta que se declaró la independencia de la Nueva España.

En la época independiente, la Ley de Bases para Convocatoria para el Congreso Constituyente Mexicano, de 17 de noviembre de 1821, expedida por la Junta Provisional Gubernativa, enumera como integrantes del Imperio Mexicano la provincia de las Californias.

Una nueva Ley de Bases para las Elecciones del Nuevo Congreso, de 17 de junio de 1823, considera dos entidades: provincia de la Alta California y provincia de la Baja California; es la primera vez que se usa oficialmente el nombre de Baja California. En realidad, nuestra primera ley política fundamental fue el Acta Constitutiva de la Federación, de 31 de enero de 1824, la cual asignó a estas provincias la categoría de territorio federal de las Californias. Meses más tarde se aprobó la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824, y por su artículo 5º reconoció dos territorios: el de Baja California y el de Alta California.

Al sustituirse el federalismo por el centralismo, el Congreso, inves-

tido por facultades para cambiar la Constitución, expidió una nueva ley de organización política, la Ley de Bases para la nueva Constitución, el 23 de octubre de 1835, y en la misma fecha se dispone: “Los diputados de la Alta y Baja California, tendrán voz y voto en el actual Congreso, en la formación de leyes y decretos.” Una vez aprobada la sexta base de las Siete Leyes Constitucionales, el 30 de diciembre de 1836, se creó el departamento de las Californias, comprendiendo la Baja y la Alta. El 13 de junio de 1843, se expidieron las Bases de Organización política de la República Mexicana y en ella se dispuso que algunas regiones fuesen administradas “con sujeción más inmediata” al gobierno central, y dentro de éstas se consideró el departamento de las Californias.

Por decreto, el 22 de agosto de 1846, se volvió al sistema federal y los departamentos se convirtieron en Estados, por lo cual esta región y su vecina del norte formó por primera vez el Estado de las Californias. El soberano Congreso Extraordinario Constituyente expidió el 18 de mayo de 1847 el Acta de Reformas Constitucionales y, según ella, desapareció el Estado de las Californias y se crearon dos territorios independientes entre sí: el territorio de la Baja California y el de la Alta. El Tratado de Paz con Norteamérica de 2 de febrero de 1848, nos hizo perder la Alta California y al fijarse los límites en lo que a nosotros afecta dice: “continuará después (la línea divisoria) por mitad de este brazo y del río Gila hasta su confluencia con el río Colorado, seguirá el límite que separa la Alta y Baja California hasta el mar Pacífico”. Perdimos al Alta California quedándonos desde entonces solamente con la Baja California.

Este único territorio de la Baja California tuvo dos partidos judiciales por decreto de 12 de abril de 1849, expedido por el Congreso y sancionado por el presidente constitucional general José Joaquín de Herrera, con el refrendo de su ministro José María Jiménez, que en lo conducente dice:

Artículo I. El Territorio de la Baja California se dividirá por ahora en dos partidos, que se denominarán Norte y Sur. El primero se compondrá de la misión de Santo Tomás, misión de San Ignacio, Mulegé, Comondú, Loreto, La Junta, misión de San Luis, Los Dolores y las anexidades de todos estos puntos; el segundo se compondrá del puerto de La Paz, ranchería de Todos Santos, San Bartolo, Misión de Santiago, Miraflores, Santa Anita, San José del Cabo, San Lucas y las anexidades de estas poblaciones.

Este artículo viene siendo el germen de la división y primer origen del actual Estado. En el artículo 2º del propio decreto se previene



que exista un juez de letras para cada partido, nombrado por el Presidente de la República, a propuesta en terna de la Suprema Corte de Justicia. El artículo 3º ordena que el personal del juzgado, oyendo al jefe político y a la Junta Territorial, “arreglará definitivamente la división del territorio del modo que más convenga al bienestar de sus habitantes”.

Al año siguiente, el 25 de abril de 1850, el Congreso General expide un nuevo decreto, que consta de 15 artículos, promulgado por el mismo presidente Herrera, con el refrendo de su ministro don José María Lacunza, por el que se conceden facultades a la diputación de la Baja California a fin de expedir estatutos para el arreglo de su gobierno interior, de la hacienda territorial, policía, caminos y enseñanza pública. El *Estatuto orgánico*, que sería remitido al Congreso para su aprobación, detallaría las atribuciones que corresponderían a la misma diputación y al jefe político del Territorio. La diputación tenía siete vocales, nombrados por el mismo Colegio Electoral que elegía diputados al Congreso de la Unión, al día siguiente de verificada esta elección. Para ser vocal o jefe político del territorio era necesario tener 30 años de edad y ser mexicano por nacimiento. Los jefes políticos serían nombrados por el gobierno federal, oyendo a la diputación territorial, para un periodo de 4 años, pudiendo ser removidos antes. Los estatutos y disposiciones de la diputación territorial se sujetarían a la aprobación del Congreso General, en el orden Legislativo; el gobierno general las de orden administrativo; pero el presidente de la República quedaba facultado para suspender los estatutos y revocar las disposiciones de los jefes políticos. La Suprema Corte de Justicia sería la revisora en segunda y tercera instancias y conocería de los recursos de fuerza y nulidad. Esta organización subsistió, así como el territorio de la Baja California, durante el centralismo y hasta la expedición de la Constitución de 1857; pero, suspendida su vigencia por el Plan de Tacubaya, publicado por el bando nacional el 20 de diciembre del mismo año de 57, los conservadores en 1858 elevaron la categoría de gobernador al jefe político, como lo ostenta en su documento de 20 de noviembre de 1858; y también durante la Guerra de Reforma y la lucha contra la intervención francesa y el imperio de Maximiliano, en que cambió la denominación de territorio por la de departamento.

Una vez restaurada la república, el presidente de la República, Sebastián Lerdo de Tejada, promulgó el Decreto del Congreso de la Unión, dividiendo el territorio en tres partidos, aunque judicialmente lo estaba antes, con los límites siguientes, según los artículos que transcribimos:

Artículo 2º. El Partido del Norte comprenderá desde los límites septentrionales de la municipalidad de Mulegé, hasta la línea divisoria entre México y Estados Unidos.

Artículo 3º. El Partido del Sur comprenderá toda la parte Sur de la Península, hasta una línea tirada por rancho de Mezquitón en el Golfo a los achemes en la costa del Pacífico, pasando por la Picota, Junta de los Arroyos y San Luis.

Artículo 4º. El Partido del Centro comprenderá desde la línea divisoria expresada en el artículo anterior, hasta los límites septentrionales de la municipalidad de Mulegé.

Las capitales de estos partidos eran La Paz para el el del sur; Magdalena para el centro y el Real del Castillo para el norte, siendo estas poblaciones residencia de los jueces.

El decreto de 14 de diciembre de 1887, expedido por el Congreso y refrendado por el presidente general Porfirio Díaz y su ministro, licenciado Manuel Romero Rubio, convirtió los partidos judiciales en distritos políticos, al tenor de los siguientes artículos:

Artículo 1º. El territorio de la Baja California se dividirá en dos distritos políticos que se denominarán de Sur y Norte. El primero se compondrá de los actuales partidos del Sur y del Centro, y el segundo del actual Partido Norte.

Artículo 2º. En cada uno de los distritos mencionados habrá un Jefe Político que dependerá directamente del Ejecutivo Federal.

Artículo 3º. El Partido del Centro, con sus actuales límites y divisiones, continuará dependiendo de la jefatura establecida en La Paz.

Artículo 5º. La Nueva Jefatura Política del Norte comenzará a funcionar el 1º de enero de 1888...

Por un decreto del día siguiente, 15 de diciembre de 1887, se señala la cabecera del distrito Norte siendo ésta Ensenada de Todos Santos.

Desde que entró el país al régimen de la Constitución de 1917, el gobierno federal nombró gobernadores en lugar de jefes políticos, como lo hizo el 20 de junio de 1917 en favor del coronel Esteban Cantú, para el distrito Norte, y del general Manuel Mezta, para el distrito Sur, el 13 de septiembre del propio año.

El 7 de febrero de 1931, los distritos políticos se transformaron en los territorios Norte y Sur de la Baja California. Fue el primer gobernador del territorio Norte el general Agustín Olachea y del territorio Sur el general Ruperto García de Alba.

En 1952 el territorio Norte se convierte en Estado con el nombre

de Baja California, siendo su primer gobernador el licenciado Braulio Maldonado S. En 1974 el territorio Sur se convierte en el estado de Baja California Sur, siendo su primer gobernador constitucional el licenciado Ángel César Mendoza Arámburo.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Los datos para elaborar este resumen fueron tomados en su mayoría del estupendo trabajo del licenciado Gabriel Ferrer de Mendiola; *Memoria del Primer Congreso de Historia Regional*, Mexicali, Gobierno del Estado de Baja California. 1958, pp. 757-763; quien a su vez cita a Dublán y Lozano, *Legislación Mexicana*, 33, México, 1877-1899.

## CAPÍTULO 2

### BASE CONSTITUCIONAL PARA EL CAMBIO DE UN TERRITORIO A ESTADO FEDERAL

El 8 de octubre de 1974, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el cual los dos últimos territorios federales que había en nuestro país se transformaron en estados libres y autónomos. Para tal efecto hubo de reformarse el artículo 43 constitucional y demás relativos de nuestra ley fundamental donde se hiciera mención de los territorios. Esos territorios, hoy Estados Federales, fueron los de Baja California Sur y Quintana Roo.

Con la conversión de dichos territorios culminó el proceso de federalización, que fue previsto desde el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, señalándose los pasos sucesivos en diversos mandatos constitucionales, que se iniciaron en la primera carta magna de 4 de octubre del mismo año.

Al respecto el senador José Rivera Campos señaló, en su discurso en nombre de las comisiones dictaminadoras sobre el decreto de reformas que nos ocupa, lo siguiente:

Con sagacidad política, el artículo 7º del Acta Constitutiva menciona como Estados de la Federación aquellas provincias que para entonces singularmente podían considerarse suficientes para establecer y conservar su autogobierno; pero crea como Estados y bajo el nombre de Internos de Occidentes, Oriente y del Norte agrupamientos de dos y tres provincias que sólo después aparecerán singularmente y establece al mismo tiempo la figura política de los territorios, que son circunscripciones todavía insuficientes para ser reconocidos como Estados, pero se admiten como núcleos que ostentan peculiaridades y base que conducirán a un desarrollo bastante para ser posteriormente considerados como otros Estados. Ya en la Constitución del 4 de octubre siguiente figura Chiapas, que reclama y promulga su federación a México apenas el 14 de septiembre de aquel año y de seguro con el júbilo de sus representantes y de los pueblos respectivos gozan del reconocimiento de Estados algunas de las provincias que el Acta Constitutiva había agrupado en los llamados Internos de Occidente, Oriente y del Norte: Chihuahua, Coahuila y Texas, Nuevo León, Durango; aunque siguen unidos Sonora y Sinaloa. En cuanto a territorios se distinguen los de la Alta y la Baja California, fi-

gura el de Colima y se deja pendiente el carácter que habría de reconocérsele a Tlaxcala. Ese proceso de federalización fue previsto en esta Constitución de 1824 al precisar su artículo 50 las siguientes facultades del Congreso General: "Fracción IV. Admitir nuevos Estados a la Unión Federal, o territorios, incorporándolos en la nación. V. Arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando sus diferencias cuando no hayan convenido entre sí sobre la demarcación de sus respectivos distritos. VI. Eregir los territorios en Estados, o agregarlos a los existentes. VII. Unir dos o más Estados a petición de sus legislaturas para que formen uno solo, o erigir otro de nuevo dentro de los límites de los que ya existen, con aprobación de las tres cuartas partes de los miembros presentes en ambas Cámaras, y ratificación de igual número de las legislaturas de los Estados de la Federación.

Por ley expedida el 30 de diciembre de 1836, el régimen centralista separó en departamentos a Coahuila y Texas, reunió en un solo departamento a las dos Californias, creó el de Aguascalientes y agregó Colima a Michoacán y Tlaxcala al departamento de México. En los proyectos centralistas de reformas de 1840 y de 1842 ya aparecen como departamentos distintos Sonora y Sinaloa y asoma la cabeza el futuro Estado de Guerrero, con el departamento de Acapulco, y Aguascalientes queda comprendido dentro de Zacatecas. En las Bases Orgánicas promulgadas en 1843, también centralistas, se mantuvo con carácter de provisional la división en departamentos hasta entonces existente y en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, previamente restablecida la vigencia de la Constitución Federal de 1824, se dispone que son Estados de la Federación los que se expresaron en ésta y "los que fueron formados después conforme a ella". Se erige un nuevo estado con el nombre Estado del Valle de México en 1857, cuando ya figuran definitivamente como Estados de Aguascalientes, Colima y Tlaxcala, quedando firme la erección de Guerrero y la separación entre sí de Sonora y Sinaloa, pero se reúnen en uno solo Nuevo León y Coahuila.

Es Baja California el único territorio que consta por entonces. En etapas posteriores, siendo otras tantas fiestas nacionales, continúa el proceso integrador de nuestra Federación. En 1863 se erige el Estado de Campeche; en 1868 el de Coahuila; en 1869, los de Hidalgo y Morelos. Surge con el nombre de territorio de Tepic, en 1884, el futuro Estado de Nayarit, creado con este carácter en la Constitución de 1917. Quintana Roo es creado como territorio el 24 de noviembre de 1902, y así lo conserva la Constitución de 1917, para desaparecer, siendo dividida su extensión entre los Estados limítrofes de Yucatán y Campeche, en diciembre de 1931; pero se reconstituye con el

mismo carácter de territorio en 1935. Es permanente la institución de Baja California como territorio, aunque lo fuera junto con la Alta a partir del Acta Constitutiva de la Federación, del año de 1824, hasta la Constitución de 1917; pero es dividida en territorio Norte y Sur en diciembre de 1931, para convertirse el del norte en Estado de Baja California a partir de enero de 1952, quedando la parte sur como territorio.

Este breve recorrido nos muestra la forma en que se han transformado en entidades federativas los territorios que ha habido en nuestro país.

En el análisis que haremos a continuación en este capítulo, veremos las disposiciones que sirvieron de base para la transformación de los últimos territorios en Estados, de conformidad con la Constitución.

## 2.1. ARTÍCULO 135

El artículo 135 de la Constitución de 1917 establece:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Este precepto enuncia que el procedimiento para reformar la Constitución es más complejo y lento que el seguido para la expedición o reforma de leyes ordinarias. Ello obedece al propósito de que en la reforma constitucional participen, por la importancia que ello tiene, los órganos legislativos de los Estados y, también, para que las adiciones o reformas propuestas, sean meditadas con mayor cuidado que los de la ley ordinaria.

Por esta razón, el notable jurista Lord James Brice (1838-1922) clasificó a las constituciones en “rígidas” y “flexibles”, dependiendo del procedimiento por el cual se reforma la constitución. Rígidas son aquéllas en donde las normas constitucionales no pueden ser modificadas en la misma forma que la legislación ordinaria; para modificarlas se requiere de un procedimiento especial.

Flexibles son aquéllas en que las normas constitucionales, se modi-

fican en la misma forma, o con el mismo procedimiento que la legislación ordinaria.<sup>30</sup> Del artículo 135 se desprende que nuestra constitución pertenece a las clasificadas como rígidas y establece además el principio del “poder revisor”.

El sistema del poder revisor en nuestro país se inspiró en el modelo del sistema norteamericano,<sup>31</sup> plasmándose en el artículo 127 de la ley fundamental de 1857, en donde el artículo 131 del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza fue tomado literalmente, consignándose en el artículo 135 del texto vigente.<sup>32</sup>

En relación a este dispositivo, el 15 de diciembre de 1965, las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, propusieron una adición a su párrafo último, a efecto de que la facultad de realizar el cómputo de los votos de las legislaturas locales y la declaratoria de aprobación respectiva, que hasta entonces se reservaba al Congreso de la Unión, pudiera ejercerla, en los recesos de éste, la Comisión Permanente. La adición fue aprobada por ambas cámaras y publicada en 1966.

Esta reforma, única, que ha sufrido el artículo de referencia tuvo como finalidad evitar que una reforma constitucional, supeditara su vigencia a la iniciación de un nuevo periodo de sesiones del Congreso.<sup>33</sup>

Las reformas constitucionales en México se realizan por el Poder Legislativo Federal y las legislaturas de las entidades federativas de los Estados miembros del país, y se crea un nuevo órgano que es el Poder Revisor. El Poder Revisor es un órgano superior a sus partes integrantes.

Algunos entre ellos León Duguit,<sup>34</sup> y Tena Ramírez, opinan que la naturaleza jurídica del Poder Revisor, es de la misma naturaleza que el Poder Constituyente. Por eso, Tena Ramírez dice:

Ese órgano tiene que participar en alguna forma de la función soberana, desde el momento en que puede afectar la obra que es expresión de la soberanía.

Su función es, pues, función constituyente. Y como, por otra parte, se trata de un órgano que sobrevive al autor de la Constitución, cuya vida

<sup>30</sup> Bidart Campos Germán, *Lecciones elementales de política*, Buenos Aires, EDIAR, 1973, p. 40.

<sup>31</sup> Cueva Mario de la, “La Constitución del 5 de febrero de 1857”, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, UNAM, 1957, p. 1323.

<sup>32</sup> Cámara de Diputados. XLVI Legislatura, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, México, 1967, t. VIII, p. 960.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> Citado por Finer Hermann, *Teoría y práctica del gobierno moderno*, Madrid, Tecnos, 1964, p. 169.

se extinguió con su tarea, consideramos que merece por todo ello el nombre de Poder Constituyente Permanente.<sup>35</sup>

A las partes de la Constitución que el Poder Revisor no puede modificar, ni reformar, se les denomina decisiones jurídico-político fundamentales.

El artículo 135 constitucional da facultad al Poder Revisor para reformar y modificar la Constitución, pero el Poder Revisor no puede tocar ni destruir las decisiones jurídico-políticas fundamentales del país, ya que son la columna en que se sustenta el orden jurídico y esa facultad no se encuentra contenida en el artículo 135.

El poder constituyente pertenece al pueblo, el Poder Revisor sólo tiene la facultad de reformar o adicionar la Constitución. Sobre esta distinción el maestro Ignacio Burgoa nos dice:

Entre dicho poder y tal facultad hay una diferencia substancial, pues mientras que aquél se manifiesta en la potestad de variar o alterar los principios esenciales sobre los que el ordenamiento constitucional se asienta, es decir, los que expresan el ser y el modo de ser de la Constitución y sin los cuales ésta perdería su unidad específica, su consistencia íntima, su individualidad, la mencionada facultad únicamente debe ser entendida como la atribución de modificar los preceptos constitucionales que estructuran dichos principios o las instituciones políticas, sociales, económicas o jurídicas que en la ley fundamental se establecen, sin afectar en su esencia a unos u otras.<sup>36</sup>

Otro criterio sobre la distinción entre estas dos potestades reformativas, es el de Carl Schmitt, quien las trata muy claramente al decirnos que:

Es especialmente inexacto caracterizar como Poder Constituyente o *pouvoir constituant*, la facultad, atribuida y regulada sobre la base de una ley constitucional, de cambiar, es decir, de revisar determinaciones legal-constitucionales. También la facultad de reformar o revisar leyes constitucionales es, como toda facultad constitucional, una competencia legalmente regulada, es decir, limitada en principio. No puede sobrepasar el marco de la regulación legal-constitucional en que descansa. Las decisiones políticas fundamentales de la Constitución son asuntos propios del Poder Constituyente del pueblo alemán y no pertenecen a la competencia de las instancias autorizadas para reformar y revisar las leyes constitucio-

<sup>35</sup> Tena Ramírez Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1975, pp. 53-54.

<sup>36</sup> Burgoa Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1973, p. 441.



nales. Aquellas reformas dan lugar a un cambio de constitución, no a una revisión constitucional.<sup>37</sup>

Observamos que la naturaleza del Poder Revisor en suma se trata de "...una facultad revisora con una competencia limitada que no puede sobrepasarse y que deben de respetar las referidas decisiones fundamentales que determinan su parte substancial".<sup>38</sup> O como señalar acertadamente Jorge Carpizo "...hemos dicho que estas decisiones son la esencia, que son los principios rectores del orden jurídico, que son ideas que conforman y marcan todas las demás normas de ese determinado orden jurídico. Esa idea necesita ser plasmada en norma, y por tanto se le da una forma. Lo que no puede cambiar el poder revisor es la idea, pero la forma sí".<sup>39</sup>

No creemos bajo ningún concepto, que ese Poder Revisor, pueda considerarse como constituyente, puesto que lo que en realidad existe es una colaboración entre poderes constituidos que de ninguna manera pueden componer sino otro poder constituido.

De acuerdo a nuestra Constitución, una vez que la propuesta de reforma ha sido aprobada por el Congreso Federal (dos terceras partes de los individuos presentes), y por la mayoría de las legislaturas de los Estados, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, computa esos votos, si está todo el procedimiento se debe publicar inmediatamente.

El presidente de la República no puede vetar una reforma o modificación a la Constitución, porque ha sido dada por un órgano que está por encima de él, que es el Poder Revisor.

## 2.2. ARTÍCULO 71 FRACCIÓN I

Dentro de los fundamentos constitucionales que el Ejecutivo invocó en la iniciativa del decreto de reformas a la Constitución, para la conversión de los territorios de Baja California y Quintana Roo, encontramos la facultad que se le concede al presidente de la República para iniciar leyes o decretos. Esto lo estipula nuestra ley fundamental en su artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete: Fracción I, al presidente de la República.

Esta facultad se le concede también a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, encontrándose en otras fracciones del mismo dispositivo constitucional.

<sup>37</sup> Schmitt Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Ed. Nacional, 1970, pp. 114-122.

<sup>38</sup> González Flores Enrique, *Derecho constitucional*, México, 1975, p. 26.

<sup>39</sup> Carpizo Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1973, p. 340.

### 2.3. ARTÍCULO 73 FRACCIONES II Y XXX

La regla general que marca nuestra constitución para ser adicionada o reformada está en el artículo 135. Sin embargo excepcionalmente puede ser adicionada o reformada en los casos expresamente previstos en ella, por el procedimiento empleado para modificar la legislación ordinaria.

Una de esas excepciones al principio de rigidez constitucional era la que establecía el artículo 73, Fracción II que facultaba al Congreso de la Unión para erigir los territorios en Estados, cuando tuvieran una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política.

Así, un requisito era el de la población y otro los medios necesarios para su existencia política, y dentro de este segundo requisito estaban comprendidos los medios económicos. ¿Quién fijaba esos casos? ¿Quién tenía la competencia para un día decir que X o Z territorio debía ser ya un estado de la federación? Esta facultad, esta atribución, la concedía nuestra Constitución al Congreso Federal. Y hablamos en tiempo pretérito, porque esa facultad fue derogada por medio del Decreto de Reformas del 8 de octubre de 1974, que convirtió al territorio de Baja California Sur en Estado de la unión. El mecanismo era el siguiente. Una simple declaración del Congreso Federal hacía de un territorio federal Estado de la federación. Lo anterior presentaba un problema especulativo interesante: para reformar la Constitución hay un procedimiento y un órgano especiales. Pero cuando el Congreso decreta que ese territorio se convierte en Estado de la unión, se está reformando la Constitución, porque el artículo 43 nos dice que México está formado por cuales estados de la federación y por cuales territorios federales, y cuando se decreta que un territorio pasa a la categoría de Estados de la unión se está reformando el artículo 43 constitucional, ya que hay que quitar ese nombre como territorio y colocarlo en el enunciado alfabético de los estados de la federación. Y así, esa facultad de reformar la Constitución, no se le está dando al Poder Revisor de la Constitución, ni se requiere del procedimiento especial que como regla general exige la Constitución para su reforma. Sin embargo, no fue este el procedimiento que se siguió para la erección del Estado de Baja California Sur, sino el mecanismo especial que marca el artículo 135 constitucional, y al que aludió el decreto de referencia. No obstante que en la iniciativa de decreto del Ejecutivo hizo referencia a los supuestos que marcaba la fracción segunda del artículo 73, o sea, el de la población y el de los medios económicos al decir:

En el ámbito social, la población surcaliforniana se ha triplicado entre 1940, en que se integró con 51 471 habitantes, y en 1974, en el que ha alcanzado una cifra estimada en más de 150 000. Esta creciente población disfruta de amplios servicios básicos. Entre éstos figuran notablemente, como garantía del eficaz desarrollo de la entidad, los esfuerzos educativos que han permitido abatir casi totalmente el analfabetismo.

El desenvolvimiento de la Baja California Sur se ha registrado particularmente en los renglones turísticos, pesquero, agropecuario, en el creciente aprovechamiento de recursos renovables y no renovables, tales como los yacimientos de sal, yeso y otros minerales. En el curso de los años de 1971 a 1973, la inversión federal ascendió a más de \$1 400 000 000.00, superando la realizada en el sexenio anterior que llegó a \$800 000 000.00. De ella parte importante se ha destinado a la integración del Territorio por medio de eficientes y modernas comunicaciones, entre las que descuellan la carretera transpeninsular, columnas vertebral de la península. Su conclusión y puesta en servicio ha venido a satisfacer una necesidad sustancial. Al lado de la inversión federal, es preciso apuntar el incremento sostenido de los ingresos propios. En 1972 la recaudación por este concepto fue de \$38 638 000.00, en 1973 ascendió a \$42 940 000.00 y se espera que en 1974 se eleve a \$52 423 000.00. Por el impulso coordinado de los sectores públicos y privado; ha crecido también, de manera notable, el producto bruto interno, que en 1970 fue de \$1 449 400 000.00, en 1973 pasó a ser de \$1 786 600.00 y en 1974 habrá de subir, según estimaciones, a \$1 998 000 000.00. El ingreso bruto per cápita fue de \$11 320.00 en 1970 y de \$12 590.00 en 1973; en 1974 será de \$13 320.00.

La iniciativa presidencial invocó como fundamentos constitucionales entre otros, las Fracciones II y XXX del artículo 73, con lo cual daba a entender que solicitaba al Congreso de la Unión, y no al Poder Revisor, la erección del territorio en Estado (Fracción II) y, a manera de facultad implícita, la modificación correlativa del artículo 43 (con apoyo en la fracción XXX, que consagra las facultades implícitas).

No obstante, la iniciativa primero, los dictámenes después y el decreto reformativo por último, consideraron que las reformas incumbían al Poder Revisor, aunque no expresaron razón alguna para hacer a un lado la competencia excepcionalmente constitutiva del Congreso de la Unión por lo que toca a la erección de territorios en Estado, reflejada en la modificación del artículo 43.

Es muy terminante al respecto la declaratoria de reformas del Congreso de la Unión, al invocar en los siguientes términos el artículo 135, base del Poder Revisor:

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de la mayoría de las H. H. Legislaturas de los Estados, declara reformados el artículo 43 de la Constitución General de la República, y los demás preceptos relacionados con el artículo segundo de la presente declaratoria.<sup>40</sup>

Si la reforma constitucional se hubiera constreñido a erigir los dos territorios en Estados, no podría haber duda alguna de que el órgano competente para realizarla hubiera sido el Congreso de la Unión, sin participar en ellas las legislaturas de los Estados. Abdicar el Congreso de la facultad que para ese efecto le atribuía la fracción II del artículo 73, hubiera sido un desacierto.

Pero la reforma no se redujo a eso, la iniciativa presidencial propuso, y se aceptó, nada menos que la supresión de la fracción II, fuente de la competencia del Congreso para elevar los territorios a la categoría de Estados. La iniciativa incurrió en contradicción al invocar como fundamento de la actividad del Congreso un precepto cuya desaparición se pedía en la propia iniciativa. El Congreso no podía hacer uso en el mismo instrumento reformatorio, de una facultad que ya no le pertenecía. Así se explican ahora los titubeos y contradicciones de los documentos precursores de los artículos reformados, y que se hubiera impuesto de hecho el criterio de que todo el plan de reformas, inclusive la erección de los territorios en Estados, pasara a la competencia del Poder Revisor.

#### 2.4. ARTÍCULO 76 FRACCIÓN V

Este precepto nos señala las facultades exclusivas del Senado, que establece en su fracción V, lo siguiente:

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 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

<sup>40</sup> *Diario Oficial*, 8 de octubre de 1974.

que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

En el proceso constitucional por el cual el territorio de Baja California se transformó en el Estado de Baja California Sur, se mencionó este precepto en la iniciativa del decreto de reformas, que envió el Ejecutivo, para fundamentar el artículo tercero, de los transitorios, que dice lo siguiente:

La Cámara de Senadores a propuesta en ternas del Ejecutivo Federal, nombrará un Gobernador Provisional en cada uno de los Estados de Baja California Sur y Quintana Roo. Los Gobernadores Provisionales rendirán la protesta constitucional ante el propio Senado de la República y tomarán desde luego posesión de sus cargos, convocando a elecciones para integrar las legislaturas constituyentes locales, a más tardar el 12 de octubre de 1974.

Con esta disposición se inició la forma en que rigió el orden jurídico provisional, recayendo en la persona del ingeniero Félix Agramont Cota la designación de gobernador provisional, nombramiento que no causó sorpresa alguna (pues había fungido anteriormente como gobernador del territorio). Dicho nombramiento le fue comunicado por la Cámara de Senadores el 8 de octubre de 1974, rindiendo la protesta de ley para tomar posesión ese mismo día.

## 2.5. ARTÍCULO 115 FRACCIÓN III INCISO b

Este inciso del artículo 115 dice lo siguiente:

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

b) El Gobernador Interino, el Provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período.

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

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

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

El gobernador provisional está dentro del supuesto del primer párrafo, no invalidándolo para otro periodo posterior, siempre y cuando no sea el inmediato. Esto es en virtud de que el gobernador provisional convocó a elecciones, a la Legislatura Constituyente, así como del Primer gobernador constitucional y también de la Primera Legislatura Local.

En cuanto al párrafo segundo, simplemente señala que para ser gobernador de un Estado, debe ser nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección. En el caso de Baja California Sur, el Constituyente señaló para los nativos una residencia efectiva no menor de tres años antes de la elección.<sup>41</sup> En cuanto a la vecindad, dispuso lo mismo que la Constitución general.

La población de Baja California Sur al momento de su erección en Estado, era de 135 000 habitantes, por lo que su Congreso Constituyente y la Primera Legislatura Local, estuvieron compuestos de siete miembros. Respetando así lo que señala la Constitución en su párrafo tercero del artículo que nos ocupa.

Asimismo en lo tocante al último párrafo, por la prohibición expresa que señala, los diputados del Congreso Constituyente, no pudieron formar parte de la Primera Legislatura Local, esto también lo señaló el artículo décimo noveno transitorio del decreto de reformas, base de la transformación política del territorio a Estado.

<sup>41</sup> Artículo 69, Fracción 1. *Constitución Política del Estado de Baja California Sur*, La Paz, enero de 1975.

## 2.6. CUADRO DE LAS TRANSFORMACIONES DE NUESTROS TERRITORIOS EN ESTADOS LIBRES Y AUTÓNOMOS A TRAVÉS DE LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MÉXICO EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL FEDERALISTA EN MÉXICO

ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION MEXICANA (31-ENERO-1824) art. 7º	CONSTITUCION 4-OCTUBRE-1824 19 ESTADOS Y 4 TERRITORIOS	CONSTITUCION 5-FEBRERO-1857 24 ESTADOS Y UN TERRITORIO	CONSTITUCION 5-FEBRERO-1917 Y SUS REFORMAS 31 ESTADOS Y 1 D.F.
GUANAJUATO	CHIAPAS	SONORA DECRETO 13-OCTUBRE-1830	AGUASCALIENTES
INTERNO DE OCCIDENTE (SONORA Y SINALOA)	CHIHUAHUA	CHIHUAHUA	BAJA CALIFORNIA ERECCION EN ESTADO 31-DIC.-1951
INTERNO DE ORIENTE (COAHUILA, NUEVO LEON, TEXAS)	COAHUILA Y TEXAS TEXAS FUE INCORPORADA AL TERRITORIO DE E.U. DE ACUERDO AL TRATADO DE GUADALUPE-HIDALGO (2-FEBRERO-1824)	NUEVO LEON Y COAHUILA 15 DE SEPTIEMBRE DE 1856	BAJA CALIFORNIA SUR ERECCION EN ESTADO 8-OCT.-1974
INTERNO DEL NORTE (CHIHUAHUA, DURANGO, NVO. MÉXICO)	DURANGO	SINALOA DECRETO 13-OCTUBRE-1830	CAMPECHE ERECCION EN ESTADO 29-ABRIL-1863
MEXICO	GUANAJUATO	DURANGO	COAHUILA ERECCION EN ESTADO 18-NOV.-1868
MICHOACAN	MEXICO	ZACATECAS	
OAXACA	MICHOACAN	TAMAULIPAS	
PUEBLA DE LOS ANGELES	NUEVO LEON	SAN LUIS POTOSI	
QUERETARO	OAXACA	JALISCO	
SAN LUIS POTOSI	PUEBLA DE LOS ANGELES	AGUASCALIENTES	COLIMA
NUEVO SANTANDER	QUERETARO	ERECCION EN TERRITORIO	CHIAPAS
(TAMAULIPAS)	SAN LUIS POTOSI	23-MAYO-1835	CHIHUAHUA
TABASCO	SONORA Y SINALOA	ERECCION EN ESTADO	DURANGO
TLAXCALA	LOA	22-AGOSTO-1864	GUANAJUATO
VERACRUZ	TABASCO	TERRITORIO	GUERRERO
JALISCO	TAMAULIPAS	22-ABRIL-1847	HIDALGO
YUCATAN	VERACRUZ	(ACTAS DE REFORMA)	ERECCION EN ESTADO 15-ENE.-1869
ZACATECAS	JALISCO		JALISCO
TERRITORIO DE LAS CALIFORNIAS	YUCATAN	GUANAJUATO	MEXICO
TERRITORIO DE COLIMA	ZACATECAS	QUERETARO	MICHOACAN
		COLIMA	MORELOS
		MICHOACAN	ERECCION EN ESTADO 16-ABRIL-1869
		MEXICO	
		VALLE DE MEXICO (COMPRENDE EL TERRITORIO DEL D.F.)	NAYARIT
			ERECCION EN TERRITORIO 12-DIC.-1884
		GUERRERO	ERECCION EN ESTADO (CONST. 1917)
		ERECCION EN ESTADO 15-MAYO-1849	
	TERRITORIO DE LA BAJA CALIF.		NUEVO LEON
		TLAXCALA	ERECCION EN ESTADO 18-NOV.-1868
	TERRITORIO DE NUEVO MEXICO DE SANTA FE INCORPORADO AL	PUEBLA	
		VERACRUZ	
		OAXACA	OAXACA
		CHIAPAS	PUEBLA

## EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL FEDERALISTA EN MÉXICO

ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION MEXICANA (31-ENERO-1824) art. 7º	CONSTITUCION 4-OCTUBRE-1824 19 ESTADOS Y 4 TERRITORIOS	CONSTITUCION 5-FEBRERO-1857 24 ESTADOS Y UN TERRITORIO	CONSTITUCION 5-FEBRERO-1917 Y SUS REFORMAS 31 ESTADOS Y 1 D. F.
	TERRITORIO DE E.U. DE ACUERDO AL TRATADO DE GUADALUPE-HIDALGO (2-FEB.-1824)	TABASCO YUCATAN TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA DIVISION EN TERRITORIO NORTE Y SUR 7-FEBRERO-1931	QUERETARO QUINTANA ROO CREACION DE TERRITORIO 24-NOV.-1902 SUPRESION DE TERRITORIO 19-DIC.-1931 ERECCION EN TERRITORIO 16-ENERO-1935 ERECCION EN ESTADO 8-OCT.-1974
	TERRITORIO DE COLIMA ERECCION EN ESTADO 9-DIC.-1856		SAN LUIS POTOSI SINALOA SONORA TABASCO TAMAULIPAS TLAXCALA VERACRUZ YUCATAN ZACATECAS DISTRITO FEDERAL CONST. DE 1917
	TLAXCALA (PENDIENTE SU CARACTER CONSTITUCIONAL) ERECCION EN TERRITORIO 24-NOV.-1824 ERECCION EN ESTADO 9-DIC.-1856		
	SOCONUSCO		



## CAPÍTULO 3

### LAS CONSTITUCIONES LOCALES

#### 3.1. QUÉ ES UNA CONSTITUCIÓN

El Estado, todo Estado, tiene necesariamente un derecho fundamental y básico de organización, un derecho que lo ordena, que lo informa, que le da estructura, que le confiere su singular modo de existencia política. Ese derecho es el derecho constitucional, es la constitución del Estado. La unidad de orden que articula la convivencia políticamente organizada se formaliza jurídicamente en el derecho constitucional del Estado. Este orden constitucional, esta constitución es el modo y la estructura de composición del Estado.

La constitución del Estado es derecho, es orden jurídico, y se llama también por eso derecho constitucional. De cada Estado decimos que está constituido, que tiene una constitución que le asigna unidad y orden, que expresa el orden político en un orden jurídico, en un orden de derecho. Esa constitución no falta nunca, porque sin constitución no hay Estado.

Pasemos a examinar algunas de las principales teorías sobre la naturaleza de una constitución, qué es y qué función desarrolla dentro de un orden jurídico. Dichas teorías están contenidas en el pensamiento de los siguientes autores y en cuyo orden se estudiarán: Aristóteles, Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, Fernando Lasalle, Hans Kelsen, Carl Schmitt, Manuel García-Pelayo, K. C. Wheare, Paolo Biscaretti y Jorge Carpizo.

Para iniciar este marco de referencia, analizaremos primeramente el pensamiento del célebre estagirita Aristóteles, quien no formuló una tipología en forma sistemática sobre el concepto de constitución, y ni siquiera tuvo la intención de hacerlo, sus ideas se desprenden de su obra *La política*, las cuales son examinadas en un interesante estudio por el maestro Jorge Carpizo,<sup>43</sup> Aristóteles señala los siguientes aspectos de constitución:

- a) Como realidad: es la vida misma del Estado, es la existencia de la Polis. Es un concepto físico, es lo que acontece en una comunidad.

<sup>43</sup> Carpizo Jorge, "Constitución y revolución", *Revista de la Facultad de Derecho*, México, UNAM, 1970, núm. 79-80, p. 1136.

b) Como organización: la realidad, la vida, necesita conducirse en alguna forma y por esto se organiza el gobierno. Así, la Constitución es el gobierno mismo y es la organización de todas las magistraturas.

c) Como *Lege ferenda*: el primer deber del gobernante consiste en estudiar cual puede ser la mejor Constitución para el Estado. Así, algunos sostienen que la Constitución perfecta debe contener elementos de todas las demás, o sea, en ella deben estar combinados los elementos oligárquicos, monárquicos y democráticos, como en la Constitución de Lacedemonia.

Además afirma sobre la identidad del Estado con la constitución: si ésta permanece el Estado es el mismo, si ésta cambia, el Estado se modifica.

Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano. Esta declaración francesa en su artículo 16 declara lo siguiente: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”. En este aspecto la palabra constitución ha adquirido un significado ideológico; así se llaman “constitucionales” los Estados que tienen un ordenamiento basado en ciertos principios, como los que sirven de garantía a la libertad de sus ciudadanos.

Fernando Lassalle nos da un concepto sociológico de constitución, y afirma: “La Constitución de un país es la suma de los factores reales de poder de esa nación.”<sup>44</sup> Más adelante expresa lo siguiente:

Así imaginémosnos que el folleto de la Constitución de Prusia desapareciera por un incendio y no se pudiera encontrar ningún ejemplar de la Ley Suprema y los legisladores se propusieran a redactar una nueva Constitución. Desde luego que no podrían escribir como texto constitucional lo que desearan, sino que tendrían que tomar en cuenta todos los factores reales de poder de la comunidad: la monarquía, la aristocracia, la gran y pequeña burguesía, los banqueros, la clase obrera, la conciencia colectiva, la cultura general del país, etcétera.

Pero supongamos que se olvidaran de algunos de estos factores de poder; por ejemplo de los banqueros, pues un día se encontrarían los señores legisladores con el ejército disolviéndolos; así que ellos tienen que dar expresión escrita a esos factores reales de poder que a partir de ese momento se constituyen en Derecho. En esta forma, en todo país hay dos Constituciones; una, la real, la efectiva, la que es el resultado de la suma de los factores de poder, y la otra, la escrita, la que es una hoja de papel. La Constitución escrita debe corresponder a la Constitución real, porque

<sup>44</sup> Lassalle Fernando, *¿Qué es una Constitución?* Buenos Aires, 1964, p. 63.

si no estalla un conflicto inevitable entre ellas y la vida avasalla a la hoja de papel.<sup>45</sup>

Se desprende del pensamiento de Lasalle que los problemas constitucionales no son de orden jurídico, sino problemas políticos.

Para el gran jurista vienés, Hans Kelsen, la constitución es la unidad de validez de todo un determinado orden jurídico.<sup>46</sup> La validez de una norma la determina otra norma y la validez de ésta, a su vez, la determina una tercera norma que está determinada por otra norma, y en esta forma podemos remontarnos a una primera norma, la cual es la base de validez de todo un orden jurídico, y esto es la constitución.

Carl Schmitt nos explica que hay cuatro conceptos de constitución: 1. absoluto, 2. relativo, 3. positivo y 4. ideal.

Constitución en sentido absoluto, puede ser: como ser y como deber ser. Desde el punto de vista del ser, la constitución es algo más que jurídico, tiene ingredientes de la realidad social, como un conjunto de relaciones que se desarrollan en la sociedad. Es la realidad y se subdivide en tres acepciones:

a. Como unidad. Es el punto de convergencia del orden social, la constitución que es la vida misma de la ciudad tiene cierta coherencia, unidad, toda esa unidad da una forma de gobierno, no es un concepto jurídico, sino que es la realidad misma.

b. Como forma de gobierno. Es una forma que afecta a toda la comunidad y determina la manera de ser de la comunidad, para constituirse en monarquía, democracia, etcétera.

c. Como fuerza y energía. La vida en ningún momento es estática y una comunidad cambia día con día, la constitución es dinámica desde el punto de vista de la realidad, por ser vida, por ser el resultado de intereses contrapuestos que a diario conforman la unidad política.

Desde el punto de vista del deber ser. Es la norma de normas, es un conjunto de preceptos de un carácter superior a los otros, es la ordenación normada de toda la existencia estatal. La constitución como ordenación jurídica significa que hasta del acto jurídico más concreto de ese orden de reglas puede ser referida su validez a esa norma de normas.

Constitución en sentido relativo significa la ley constitucional en particular, se atiende a un criterio formal, es decir, no interesa la importancia de las normas que contenga esa carta magna, sino por el

<sup>45</sup> *Idem*, p. 81.

<sup>46</sup> Kelsen Hans, *Teoría pura del derecho*, Buenos Aires, Eudeba, 1960, pp. 147-148.

hecho de estar esa regla en el código supremo, esos preceptos tienen la categoría de constitucionales. Su importancia estriba en que los preceptos constitucionales generalmente siguen un proceso más complejo para su modificación que las leyes secundarias.

Constitución en sentido positivo, son las decisiones jurídico-políticas, decisiones que afectan al mismo ser social, las decisiones fundamentales de la comunidad son la columna de la constitución, y la esencia de la constitución son unos cuantos artículos que contienen dichas decisiones fundamentales.

Constitución en sentido ideal son los diferentes idearios que sostienen los partidos políticos. Así, cada partido político reconoce como verdadera constitución aquella que corresponde a sus principios políticos.<sup>47</sup>

Manuel García Pelayo ha elaborado una tipología de los conceptos de constitución sobre tres corrientes o tendencias principales del pensamiento político que han elaborado y formulado sus respectivos tipos de constitución. Entendiendo por tipo o tipología el esquema y los rasgos básicos que caracterizan a una forma constitucional determinada, que sirve de molde o modelo.<sup>48</sup>

1. Tendencia racional normativa. Constitución sólo es aquella ordenación que realiza el ideario del Estado liberal burgués, la que establece una limitación al Estado cuando señala la garantía de los derechos individuales y la división de poderes. En este tipo, la constitución racional normativa aparece como un sistema de normas escritas que engloba todas las previsiones acerca del funcionamiento del Estado. El tipo racional normativo da por cierto que la constitución formal que se elabora racionalmente tendrá eficacia y vigencia por sí misma y por su propia fuerza, y que la realidad política se acomodará a ella. Esa elaboración racional no toma en cuenta la realidad social y política de la comunidad, ni los datos históricos.

2. Tendencia historicista. La constitución no es un producto de la razón, sino la consecuencia de una pausada transformación histórica, así como del resultado de actos parciales y de usos y costumbres. Se opone al racional-normativo, porque concibe a la constitución no como un producto de la elaboración racional, sino como un producto de la realidad histórica de cada comunidad; apunta al concepto de constitución material o real, y cree que ésta no se improvisa, sino que es un orden propio y singular de cada Estado, engendrado por la tradición, el estilo de vida, las costumbres, etcétera. La constitución se arraiga en el pasado y se va consolidando a través del tiempo. La

<sup>47</sup> Schmitt Carl, *op. cit.*, *supra*, nota 37, p. 3 a 43.

<sup>48</sup> García-Pelayo Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Revista de Occidente (manuales), 1967, pp. 34-53.

constitución no necesita ser escrita, la ley no crea la constitución, sino que es expresión de ella.

3. Tendencia sociológica. Considera a la constitución como un ordenamiento real y efectivo que tiene vigencia. Pero la realidad y eficacia de ese ordenamiento no deriva de la tradición ni del pasado, sino de las fuerzas políticas que operan en el presente.

El tipo racional-normativo se preocupa ante todo por la validez de la constitución; la historicista, por su legitimidad; el sociológico por su vigencia.

K. C. Wheare,<sup>49</sup> nos señala que la palabra constitución se emplea en dos sentidos: En el primer sentido designa todo el sistema de gobierno de un país, “el conjunto de normas que establecen y regulan o gobiernan el Estado”, y agrega más adelante que estas normas son legales, en el sentido de que los tribunales las reconocen y aplican, y en parte extralegales adoptando la forma de usos, acuerdos, costumbres o convenciones que los tribunales no reconocen como ley, pero que no son menos efectivas en la regulación del gobierno que las normas legales en sentido estricto, en esta dirección, constitución es el conjunto de normas legales y extralegales.

En el otro sentido, la constitución es una selección de las normas legales que regulan el gobierno del país y que han sido articuladas en un documento. Ese documento es la constitución.

Paolo Biscaretti, sobre el término constitución, nos señala cuatro significados desde el punto de vista técnico jurídico: a) institucional, b) sustancial, c) formal y d) instrumental.<sup>50</sup>

El primero de ellos, el institucional, al respecto dice que “Constitución significa *status*, orden, conformación, estructura esencial de un ente o de un organismo en general”. Compara la constitución especial de un ser viviente, con la de un ordenamiento jurídico, aludiendo en este caso el esquema fundamental, determinado por el conjunto de sus principales instituciones. Así, constitución se llamará entonces el ordenamiento supremo de la Iglesia, de una colonia, de un municipio y sobre todo del Estado.

El segundo sentido, el sustancial, se aproxima al primero, ya que se obtiene considerando un ordenamiento jurídico desde el punto de vista de su contenido normativo. Así se entiende por constitución en sentido puramente sustancial: “todo aquel complejo de normas jurídicas fundamentales, escritas o no escritas, capaz de trazar las líneas maestras del mismo ordenamiento”.

<sup>49</sup> Wheare K. C., *Las constituciones modernas*, Barcelona, Labor (Nueva colección), 1975, pp. 7 y 8.

<sup>50</sup> Biscaretti Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1965, pp. 148-151.

En el sentido formal, constitución es un complejo de normas legislativas que se distinguen de las ordinarias por su más arduo y solemne proceso formativo. Aludiendo a las normas que se elevan al rango de constitucionales por un procedimiento más complicado que el ordinario.

En el sentido instrumental, constitución significa (cuando se toma del latín *strumentum*: documento legal): “el acto fundamental en el cual han sido formuladas solemnemente la gran mayoría de las normas materialmente constitucionales”. Dicho acto puede ser una asamblea constituyente.

Para el destacado constitucionalista mexicano, Jorge Carpizo, el concepto de constitución es amplio y variado, pues –asienta– posee diversos significados, sin embargo, señala lo siguiente: “La Constitución real en un país de Constitución escrita no es ni la realidad, ni la hoja de papel, sino el punto en el cual la realidad jurídica valorada y el folleto se interfieren.”<sup>51</sup>

Con este breve repaso, concluimos el examen que sobre el concepto de constitución se ha desarrollado a través de la historia del pensamiento político-constitucional. En otro aspecto, la constitución puede ser dividida en dos partes, la dogmática y la orgánica, denominación que se le atribuye al maestro español Adolfo Posada, quien así las llama y las explica en su obra *Tratado de derecho político*, al respecto el maestro Tena Ramírez<sup>52</sup> nos indica que la parte de la constitución que trata de los derechos fundamentales del hombre recibe el nombre de dogmática, y agrega más adelante que en el capítulo primero de nuestra Constitución están comprendidos dichos derechos fundamentales, sobre la parte orgánica de la Constitución nos dice que es la que tiene por objeto organizar el poder público, señalando que en nuestro país la parte orgánica es la que regula propiamente la formación de la voluntad estatal.

Queremos por último anotar la siguiente clasificación de constitución, sintetizada por el maestro argentino Bidart Campos,<sup>53</sup> que no deja de ser interesante para nuestro estudio:

- a) Constitución material o real (sinónima de constitución vigente, actual y presente) es el modo de estar ordenado y estructurado un Estado;
- b) Constitución formal, escrita o codificada, es el conjunto de normas que sistematizan en la unidad de un cuerpo o código legal, que se considera super ley, porque es suprema y está por encima de todas las otras normas del Estado;

<sup>51</sup> Carpizo Jorge, *op. cit.*, *supra* nota 43, p. 1146.

<sup>52</sup> Tena Ramírez Felipe, *op. cit.*, *supra* nota 35, p. 21.

<sup>53</sup> Bidart Campos Germán, *op. cit.* *supra* nota 30, p. 402.

c) Constitución no escrita o dispersa, es la que no presenta sus normas en una unidad codificada, sino sueltas, sea a través de varias leyes, sea a través de la costumbre, etcétera.

d) Constitución rígida, es la que no se puede reformar mediante una ley común, sino siguiendo un procedimiento especial que es distinto al de las leyes;

e) Constitución flexible, es la que se puede reformar mediante una ley común de acuerdo al procedimiento ordinario de sanción de las leyes.

### 3.2. DECISIONES JURÍDICO FUNDAMENTALES

El concepto de decisiones jurídico fundamentales, de Schmitt, concuerda con su concepto positivo de constitución. Estas decisiones, también llamadas jurídico-político fundamentales, son los pilares, la base, la esencia misma del orden jurídico.

Las decisiones jurídico-político fundamentales son decisiones que están en la historia del país, y que cada uno adopta según sus necesidades, ambiciones y aspiraciones políticas.

En México, según el maestro Carpizo,<sup>54</sup> son siete las decisiones fundamentales:

1. Derechos humanos;
2. Idea de soberanía;
3. Separación de poderes;
4. Sistema representativo;
5. Sistema federal;
6. Supremacía del Estado sobre la Iglesia, y
7. Juicio de amparo.

Estos no son principios que se crearon de un día para otro, sino que constituyen la historia política del país, son los principios que realizan la constitución y hacen que el orden jurídico sea de una especie, que tenga determinadas características.

Si nuestro sistema mexicano, que es federal, se volviera sistema central, se destruiría el orden jurídico, para que naciera uno nuevo.

Las decisiones jurídico fundamentales son las que sostienen todo el ordenamiento jurídico del país. Las demás son leyes constitucionales que no tienen la misma importancia, que tienen los principios que hemos señalado.

Se entiende por decisiones fundamentales, los principios rectores

<sup>54</sup> Carpizo Jorge, *op. cit. supra* nota 39, p. 162.

del orden jurídico. Los que marcan y señalan el ser del orden jurídico. Son la esencia misma de ese derecho. Si alguno de ellos falta, ese derecho se suprime, para convertirse en otro. En cambio, si alguna otra norma es suprimida ese orden jurídico no se altera, ni se modifica esencialmente; decir cuáles son las decisiones fundamentales de un orden jurídico, es expresar lo que él es, y como decía Carl Schmitt, el pueblo es el único que puede darse sus decisiones y el único que puede cambiarlas.

El maestro Carpizo<sup>55</sup> también divide las decisiones fundamentales en materiales y formales. Así nos dice, las materiales son la sustancia del orden jurídico, y las formales su exteriorización dinámica.

En México, son decisiones materiales: soberanía, derechos humanos, sistema representativo y supremacía del poder civil sobre la Iglesia. Son decisiones formales: división de poderes, federalismo y el juicio de amparo.

### 3.3. NATURALEZA JURÍDICA DEL FEDERALISMO

Al abordar el tema de las decisiones jurídico-político fundamentales, que son las que conforman la columna vertebral de nuestra vida político-constitucional, nos hemos referido dentro de ellas al sistema federal. Nos proponemos examinar en este apartado, su naturaleza jurídica y algunos conceptos que se han elaborado en torno a ella.

Los antecedentes se remontan hasta la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, donde el Estado federal hace su entrada en la historia, como concepto y como forma de organización política, pues las palabras “federal”, “federación” y “Estado Federal”, no aparecen ni una sola vez en el texto de la Constitución de los Estados Unidos.<sup>56</sup>

La denominación Estado federal se usó por primera vez en los tiempos de la Confederación Renana, y en autores como Zacharia, Von Betg, Klüber, se encontraba usada como término opuesto al de confederación. “Sin embargo –Manuel García Pelayo dice– la denominación no penetra en el derecho positivo, donde continúan usándose los términos federación o confederación como equivalentes al Estado Federal.” Es hasta la literatura alemana donde surge con un contenido preciso la denominación Estado federal y como contraste entre las confederaciones y las nuevas formas de organización que aparecieron en los Estados Unidos de Norteamérica y en Suiza en 1848.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> *Ibidem.*

<sup>56</sup> García Pelayo Manuel, *op. cit. supra* nota 48, p. 215.

<sup>57</sup> *Idem.*, p. 216.



Encontrar la naturaleza jurídica del sistema federal es explicarnos lo que es, para ubicarlo dentro del contexto de las instituciones jurídico-políticas.

Doctrinariamente una diversidad de autores han desarrollado una serie de teorías para explicar lo que es la naturaleza jurídica del sistema federal, por nuestra parte, dada la naturaleza de este trabajo, no haremos un estudio exhaustivo sobre este aspecto, simplemente hemos de concretarnos a describir las teorías más importantes, siguiendo la metodología del maestro Carpizo,<sup>58</sup> en cuya opinión son seis teorías las que representan los momentos decisivos en la evolución de esta idea, siendo éstas las que se encuentran en el pensamiento de Tocqueville, Calhoun y Seydel, Jellinek, Wilson, Dabin y Kelsen.

Antes de analizar las teorías en el orden antes citado, creemos importante señalar lo que dice García Pelayo al respecto:

El Estado Federal planteaba el problema de cómo es posible que sobre un mismo territorio y una misma población pudieran existir y, por consiguiente ejercer su imperio, una pluralidad de Estados. Así, pues, la discusión sobre la naturaleza jurídica del Estado Federal ha sido fundamentalmente una discusión en torno al concepto de soberanía y a su posible o no posible armonización con el hecho de la pluralidad estatal.<sup>59</sup>

La importancia del planteamiento anterior lo es solamente desde el punto de vista histórico, pues las teorías desarrolladas en torno a la soberanía respecto, de la naturaleza jurídica del Estado Federal han sido ya superadas, empero, al surgir el Estado federal como tal, la tuvo y de primer orden, pues fue esa la idea, sobre la que discutieron los iuspublicistas, hasta finales del siglo pasado.

Alexis Tocqueville, pensador francés, siendo muy joven, viaja a los Estados Unidos de Norteamérica, por el año de 1830 y estudia el sistema político imperante en esa nueva nación, siendo desconocida en Europa la forma de gobierno que él observó, llamó la atención de los europeos sobre el nuevo sistema, con una obra que publicó con el nombre de *La democracia en América*. El mérito de Tocqueville reside en haber difundido las ideas de esa nueva estructura política, sin embargo, sus ideas no eran originales, pues fueron expuestas primeramente en *El federalista*, por Hamilton, Madison y Jay, y construida posteriormente en Alemania por Jorge Weitz, quien da la primera explicación jurídica sobre el Estado federal.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> Carpizo Jorge, *op. cit. supra* nota 39, pp. 280-290.

<sup>59</sup> García Pelayo Manuel, *op. cit. supra* nota 48, p. 220.

<sup>60</sup> Carpizo Jorge, *op. cit. supra* nota 39, p. 280.

Tocqueville afirma, en dicha obra, que la forma de gobierno en Estados Unidos de Norteamérica fue fundada sobre el principio de la soberanía del pueblo. Y nos dice:

Los Estados Unidos poseen una constitución compleja; se perciben dos sociedades distintas, comprometidas, y, si se me permite hablar así, encajadas la una en la otra; se ven dos gobiernos completamente separados y casi independientes: uno, habitual e indefinido, que responde a las necesidades cotidianas de la sociedad; el otro, excepcional y circunscrito, que no se aplica más que a ciertos intereses generales. Son, en pocas palabras, veinticuatro pequeñas naciones soberanas, cuyo conjunto forma el gran cuerpo de la Unión.<sup>61</sup>

Es decir, que sostiene que la soberanía era compartida por la unión y por cada Estado miembro de ella, de ahí que su tesis se denominara de la “Cosoberanía”.

Así la idea de la “coexistencia de dos poderes iguales y coordinados”, “para explicar el sistema federal fracasa, pues va contra la realidad y contra la idea de soberanía; la cual es única e indivisible”.<sup>62</sup>

John C. Calhoun y Max von Seydel, afirman que esta teoría niega la realidad jurídica del Estado federal. La razón es justificable, pues en uno y otro caso se tenían razones ideológicas; en Calhoun justificar la separación de los Estados del Sur de Norteamérica; en Seydel, a Baviera contra el Reich. Su base es la indivisibilidad de la soberanía, o sea:

- a) la soberanía es única; dividirla es destruirla; por consiguiente, o radica en el poder central o radica en los Estados; en el primer caso nos encontramos ante un Estado Unitario; en el segundo ante una Confederación;
- b) el fundamento de un Estado se halla, o en un tratado o en una constitución; en el primer caso, no se da origen a un Estado; en el segundo, se da origen a un Estado Unitario.<sup>63</sup>

Tanto Calhoun como Seydel creyeron que el Estado federal y la confederación descansaban sobre un tratado, el cual era concertado por los Estados particulares. Esto les hizo afirmar, equivocadamente, que todos los Estados federales son simples confederaciones de Estados. Creyendo además, que los Estados particulares podían tener dos derechos, el de anulación y el de segregación. Por el de anulación

<sup>61</sup> De Tocqueville Alexis, *La democracia en América*, Madrid, Ediciones Guadarrama, 1969, p. 62.

<sup>62</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit. supra* nota 39, p. 281.

<sup>63</sup> García Pelayo, *op. cit. supra* nota 48, p. 222.

podían anular todos los actos de la federación que consideraran contrarios al pacto federal, y por el derecho de segregación, un Estado podía libremente decidir cuándo abandonar la unión.

Jorge Jellinek, afirma que hay Estados soberanos y no soberanos, no siendo la soberanía una nota esencial del Estado, pero sí la relación de dominación. Un Estado no soberano solo puede existir asociado a otro que sea soberano. Define al Estado federal como “un Estado Soberano formado por una variedad de Estados”.<sup>64</sup>

Aduce además que el Estado federal es el único soberano, pero los miembros de esa unión, sí son estados, porque poseen derecho de dominación y en ciertos límites poseen libertad de acción.<sup>65</sup> Resumiendo la federación es el único Estado soberano, pero sin negar a los miembros de ella la característica de Estado.

Woodrow Wilson, que fuera presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, expuso una nueva idea sobre Estado federal, en su libro *El Estado*. Afirma que al crearse la Constitución federal se quería una unión débil, pues no se deseaba sacrificar la autonomía de los estados particulares. Pero durante el siglo XIX diversos acontecimientos perfilaron la nacionalidad norteamericana y ello trajo consigo un cambio en la mentalidad de los hombres.

Entre esos sucesos mencionó los siguientes: los ferrocarriles, los cuales permitieron a los hombres ir y venir de un lugar a otro, realizando un intercambio de personas y productos; la competencia con el comercio inglés, y las guerras que sostuvieron, entre ellas la invasión contra México. El concepto de nación imperó sobre la idea de la importancia de los Estados miembros, cuando los Estados del Norte vencieron a los del Sur, haciendo imposible la segregación de un miembro de la unión.

Esa idea de nación realizó el cambio, en lugar de mirar al gobierno de los Estados particulares y al gobierno central como dos gobiernos, se empezó a considerar como dos partes de un mismo gobierno, o sea, se deja de ver al Estado federal como dos Estados, como dos gobiernos, para percibir que el Estado federal es un solo gobierno, pero doble, es decir, la naturaleza del Estado federal es ser un gobierno doble.

Jean Dabin, expone la teoría del Estado federal como una forma de descentralización. Para Dabin el poder está descentralizado cuando se admite que grupos más o menos naturales que existen dentro del Estado poseen en propiedad determinados atributos del

<sup>64</sup> Jellinek Jorge, *Teoría general del Estado*, México, Ed. Continental, Traducción de Fernando de los Ríos Urruti, p. 622.

<sup>65</sup> Mouskheli M., *Teoría jurídica del Estado federal*, Madrid, M. Aguilar Editor, 1931, pp. 217-218.

poder público, que ejercen por órganos que éstos mismos grupos escogen, o sea, que el rasgo esencial de la descentralización es participación o colaboración dentro de una señalada esfera con el poder político del Estado. Pero la descentralización nace cuando ese grupo se eleva al nivel de órgano de derecho público y colabora con el Estado a la realización del bien público.<sup>66</sup>

Dabin afirma también que una de las ventajas de la descentralización, es que aligera a la federación de algunas tareas de interés público, que realizan las autoridades locales con más competencia y menores gastos.<sup>67</sup> Las características que poseen las entidades particulares en un Estado federal son las siguientes: *a)* tienen todas las funciones del poder gubernamental y administrativo (comprendiendo las funciones legislativa y judicial), *b)* dentro de sus competencias ejercen el gobierno con exclusión de toda vigilancia, y *c)* conservan la facultad de organizarse a sí mismos y regular su propia constitución.<sup>68</sup> Podemos resumir, que para Dabin, lo que caracteriza al Estado federal, es una gran descentralización política, la cual emana de la constitución, obra del pueblo, siendo él quien atribuye las competencias federales y las locales.

El gran jurista vienés, Hans Kelsen, afirma que la nota esencial del Estado federal es la descentralización, al respecto, su teoría de los tres círculos, reviste gran importancia para este problema. Señala que en el Estado federal hay que distinguir tres elementos: “*a)* la Constitución en virtud de la cual se establece la unidad del orden total, y esta norma suprema es válida en todo el territorio. O sea que el Estado federal es la personificación de la constitución, *b)* el orden jurídico federal, y *c)* el orden jurídico de las entidades federativas”.<sup>69</sup>

Afirma que la constitución es el todo jurídico, y es quien señala las atribuciones y límites de la federación y de las entidades federativas, otorgándole a la primera validez normativa espacial, sobre todo el territorio, y a las segundas, una vigencia limitada a ciertas partes de ese territorio.

Agrega además que el Poder Revisor de la constitución es un órgano propio del Estado federal, pues no pertenecen ni a la federación, ni a las entidades federativas.<sup>70</sup>

Concluye Kelsen que el Estado federal es similar al unitario, siendo la descentralización lo que diferencia a un Estado de otro.

Señala también que la federación y las entidades federativas están

<sup>66</sup> Dabin Jean, *Doctrina general del Estado*, México, Ed. Jus, 1946, p. 314.

<sup>67</sup> *Idem*, p. 320.

<sup>68</sup> *Idem*, p. 330.

<sup>69</sup> Kelsen Hans, *Teoría general del Estado*, México, Ed. Nacional, 1970, p. 262.

<sup>70</sup> *Idem*, pp. 262-263.

coordinadas, no habiendo entre ellas lazos de subordinación, y tanto la una como las otras deben su existencia a la constitución.

El maestro Jorge Carpizo afirma, que las características de un Estado federal son las siguientes:

1. Una Constitución que forma dos órdenes subordinados y delegados, pero que están coordinados entre sí: el de las entidades federativas y el de la federación.
2. Las entidades federativas para su régimen interno gozan de autonomía y se otorgan su propia constitución.
3. Los funcionarios federales no subordinan a los estatales.
4. Las entidades federativas deben contar con recursos económicos suficientes para cumplir con sus necesidades.
5. Las entidades federativas forman parte del proceso de reforma constitucional.<sup>71</sup>

Todas las características arriba mencionadas no se dan en todos los estados federales, sin embargo esos principios califican a un Estado como federal o no.

Ahora bien, para terminar con este marco de referencia sobre la naturaleza jurídica del federalismo, señalaré los principios vigentes emanados de nuestra ley fundamental, de acuerdo con el maestro Carpizo, en el Estado federal mexicano, estos principios son los siguientes:

1. Hay una división de la soberanía entre las entidades federativas y la federación, estas primeras son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (artículo 40).
2. Hay coincidencia de decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas (artículos 40 y 115).
3. Las entidades federativas se dan sin taxativa alguna su propia constitución en que organizan su estructura gubernamental, pero sin contravenir el pacto federal inserto en la Constitución general, que es la unidad del Estado federal (artículo 41).
4. Hay una división clara sobre atribución de competencias entre las entidades federativas y la federación: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas (artículo 24).<sup>72</sup>

Con estos preceptos hemos tratado de precisar la naturaleza jurídica del federalismo en general y del sistema federal mexicano.

<sup>71</sup> Carpizo Jorge, *op. cit. supra* nota 39, pp. 289-290.

<sup>72</sup> Carpizo Jorge, "Sistema federal mexicano", *Los sistemas federales del continente americano*, México, UNAM, y FCE, 1972, p. 474.

### 3.4. DESARROLLO DEL FEDERALISMO EN MÉXICO

Sobre el federalismo en nuestro país se han expuesto tres interpretaciones:

1. Que fue una imitación extralógica del sistema de los Estados Unidos de Norteamérica.

2. Que el sistema federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo.

3. Que en la época prehispánica, existió una confederación de los Estados de Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan, que dieron forma a una federación (“Hueytlahtocayotl” amistad de grandes estados).<sup>73</sup>

Sobre la primera interpretación, que es la tradicional, creemos que ha sido superada por la segunda interpretación y que explicaremos más adelante. Respecto de la última interpretación, pensamos que en nada influyó en el actual sistema mexicano, ya que entre los artífices del federalismo en nuestro país jamás se mencionó tal antecedente.

El sistema federal mexicano respondió a una necesidad, realmente sirvió para unir lo que se estaba desuniendo, por las siguientes razones:

El germen de nuestro sistema federal lo encontramos en las diputaciones provinciales.

Las Cortes de Cádiz se abrieron de manera solemne el 24 de septiembre de 1810, en la cual estaban representadas todas las partes del reino, entre las cuales se había reconocido a las colonias americanas.

La diputación mexicana fue integrada por diecisiete miembros, entre los cuales destacó don Miguel Ramos Arizpe, representante de la provincia interna de Coahuila, quien pronto se reveló como el más destacado miembro de la delegación mexicana por su infatigable actividad, sus claras ideas y la vehemencia en la defensa de sus puntos de vista.

Ramos Arizpe fue quien propuso a las Cortes el establecimiento de las diputaciones provinciales, a cuyo cargo estuviera la parte gubernativa de toda ella y en cada población un cuerpo municipal o cabildo, que respondiera a todo el gobierno de aquel territorio. Obedeciendo su nacimiento exclusivamente a la necesidad de las provincias de contar con un órgano político propio que las liberara del centralismo opresor. La idea de Ramos Arizpe prosperó y fue incorporada al texto de la Constitución gaditana, fruto de los trabajos de las Cortes de Cádiz.

La Constitución de Cádiz, fue jurada en España el 19 de marzo de

<sup>73</sup> *Idem*, p. 467.

1812, lo fue en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. Dicha Constitución ordenó que el rey nombraría en cada provincia un jefe superior, además su artículo 325 estableció que: “En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, presidida por el jefe superior.” Siete diputados formaban cada diputación provincial y eran designados por el pueblo en votación indirecta. Además su artículo 335 enumeraba las facultades de las diputaciones: intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones correspondientes a la provincia, velar la correcta inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, cuidar del establecimiento de los ayuntamientos, proponer al gobierno los arbitrios más convenientes para la ejecución de obras de utilidad común, promover la educación de la juventud, fomentar la agricultura, la industria y el comercio, dar parte al gobierno de los abusos cometidos en la administración de las rentas públicas, formar el censo y la estadística de la provincia, cuidar el cumplimiento de las tareas correspondientes a los establecimientos piadosos y de beneficencia, dar parte a las Cortes de las infracciones cometidas a la Constitución en la provincia y velar sobre la economía, orden y progreso de las misiones fundadas para la conversión de los indios. Dentro del nuevo sistema desaparece el virrey y cada provincia, con su jefe político y diputación respectivos, queda independiente de las otras.

El jefe político era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad, y sería directamente responsable ante las Cortes de España. El jefe político en la ciudad de México de hecho reemplazó al virrey, aunque carecía de jurisdicción sobre los jefes políticos de Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey o Durango. Cada provincia gozaba de una independencia completa con respecto a las demás.<sup>74</sup>

En 1813, las Cortes de Cádiz ordenaron la formación de diputaciones provinciales mexicanas en número de seis: México y San Luis Potosí (correspondientes a Nueva España), Monterrey, Guadalajara, Durango y Mérida. La de Nueva España, con sede en la ciudad de México, comprendía las provincias de México, Michoacán, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Tlaxcala y Querétaro. La de Nueva España con sede en San Luis Potosí estaba compuesta por San Luis Potosí y Guanajuato. La de las provincias internas de Oriente, con sede en Monterrey, comprendía Nuevo León, Coahuila, Nuevo Santander y

<sup>74</sup> Benson Nettie Lee. *La diputación provincial y el federalismo mexicano*. México, El Colegio de México, 1955, p. 20.

Texas. La de Nueva Galicia con sede en Guadalajara, la constituían Jalisco, Colima, Nayarit y Zacatecas. La de las provincias internas de Occidente, con sede en Durango, comprendía Durango, Chihuahua, Sinaloa, Sonora, Nuevo México y las Californias. La de Yucatán estaba integrada de Yucatán, Campeche y Tabasco.<sup>75</sup>

Guatemala, reconocida como provincia en la Constitución de Cádiz y comprendiendo Chiapas y Guatemala, fue debidamente dotada de su diputación provincial.

La importancia de la implantación de las diputaciones provinciales, es relevante, porque además de ser el origen de nuestro sistema federal, como lo hemos señalado anteriormente, acostumbraron a las provincias a tener su propio gobierno y a desarrollarse conforme a sus necesidades y aspiraciones.

Empero es necesario aclarar que las diputaciones provinciales, tuvieron su origen en el sistema de intendencias, creadas por orden de Carlos III, en 1786 al dictar la “Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincias en el reino de la Nueva España”.<sup>76</sup>

En 1814 Fernando VII, desconoce la Constitución de Cádiz, y esta disposición llega a México al año siguiente, el virrey Calleja disuelve las diputaciones provinciales y reestablece el régimen colonial tradicional, pero en 1820 el rey de España se sujeta nuevamente al texto gaditano, y en México vuelven a tener vigencia las diputaciones provinciales.

El 4 de octubre de 1820 Ramos Arizpe y Mariano Michelena, representantes mexicanos en las cortes españolas, propusieron que se aumentara el número de diputaciones. Negociadas las peticiones anteriores el 6 del noviembre del mismo año, se creó una séptima diputación, con sede en Valladolid, para las provincias de Guanajuato y Michoacán; quedó ésta instalada el 10 de febrero de 1821; también por disposición de las Cortes de provincia de Zacatecas pasó a la jurisdicción de la diputación provincial de San Luis Potosí. A partir de ese momento, varias provincias solicitaron de los representantes mexicanos a las Cortes hacer todos los esfuerzos necesarios a fin de obtener diputaciones semejantes a las que ya existían en siete de ellas. Sin embargo, para entonces la Independencia estaba por consumarse y fue ya dentro del México Independiente, en razón de haberse dejado provisionalmente vigente la Constitución de Cádiz y las leyes derivadas de ella, que se autorizó su creación. En estas creaciones no hubo impulso alguno del gobierno central, cada provincia tuvo interés especial en solicitarlas, dado que se consideraba como un

<sup>75</sup> *Idem*, pp. 38-43.

<sup>76</sup> O’Gorman Edmundo, *Breve historia de las divisiones territoriales*, México, 1937, p. 31.



derecho adquirido e indiscutible. En diciembre de 1823 se habían autorizado e instalado diputaciones en veintitrés provincias, circunscripciones que sirvieron de base a la actual división territorial de México.

En 1821 una parte del ejército realista, al mando de Agustín de Iturbide, logró unirse con las tropas del insurgente Vicente Guerrero. Ambos jefes firmaron el “Plan de Iguala” que proclamaba la Independencia, establecía la monarquía como forma de organización política, ofrecía la corona a Fernando VII o a cualquier otro príncipe de sangre real, aseguraba la vigencia de la religión católica y los privilegios del clero secular y regular, prometía garantías a la propiedad y mantenía los cargos civiles, eclesiásticos y militares sin alteración alguna. Además esquematizaba un gobierno provisional que actuaría mientras no llegara el monarca.

El 24 de agosto de 1821, Iturbide firmó los tratados de Córdoba con Juan O’Donojú, último virrey español, sobre las bases trazadas en el Plan de Iguala. También se previó el establecimiento de una Junta Provisional Gubernativa y de una Regencia, así como la convocatoria de un Congreso Constituyente. Por otra parte, se dejó vigente el orden jurídico colonial, en todo lo que no se opusiera al Plan de Iguala. Quedando así en vigor la Constitución de Cádiz, y en consecuencia, el régimen de organización territorial en intendencias y provincias junto con las diputaciones respectivas, que se mantuvieron integradas y funcionando.

La Junta Provisional Gubernativa, prevista en el Plan de Iguala y en los tratados de Córdoba, fue instalada el 28 de septiembre de 1821, quedando integrada con exfuncionarios de la administración colonial y excluyendo a los insurgentes y republicanos. De inmediato nombró a Iturbide como su presidente. Expedió un “Acta de Independencia del Imperio Mexicano” sobre los lineamientos de Iguala y Córdoba, e integró la Regencia presidida por Iturbide.

El Congreso Constituyente fue convocado el 10 de noviembre de 1821, se integró de acuerdo con el sistema electoral previsto en la Constitución de Cádiz e inició sus trabajos el 24 de febrero de 1822. En su seno se encontraron las tendencias predominantes de la época: los iturbidistas, servidores de las ambiciones del exoficial realista, los borbonistas, defensores de los postulados del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba y los republicanos.

Hubo una serie de medidas de tipo económico que promovió la representación nacional, tales como la disminución de los sueldos de empleados civiles y militares, medida que irritó a la burocracia, al ejército y al mismo Iturbide, estas medidas produjeron divisiones entre el Congreso y la Regencia.

Encontrándose en esta situación crítica la política mexicana, llegó la noticia del desconocimiento del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba por las Cortes españolas. Iturbide vio en ello la oportunidad de realizar sus ambiciones personales y decidió dar un golpe militar, presionando al Congreso por medio de las bayonetas para obtener de éste el nombramiento de “Emperador Constitucional del Imperio Mexicano”, el 19 de mayo de 1822.

El gobierno de Iturbide fue despótico y torpe. Encarceló a los diputados de orientación republicana, atacó la libertad de prensa, ocupó ilegalmente la propiedad particular y menospreció a los antiguos insurgentes.

En virtud de fricciones constantes con el Congreso, decidió disolverlo el 31 de octubre de 1822, reemplazándolo por una Junta Nacional Instituyente que él mismo nombró.

La situación imperante no podía durar, y al entrar Iturbide en conflicto con los militares, estalló la revuelta, proclamándose el 1º de febrero el Plan de Casa Mata, encabezado por Antonio López de Santa Anna, que pedía la inmediata reinstalación del Congreso y el reconocimiento del principio de la soberanía nacional. El movimiento también fue secundado por Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Vicente Guerrero. Iturbide ante la presión de los rebeldes, reinstaló el Congreso el 4 de marzo de 1823. No bastando esta disposición para calmar los ánimos, el emperador tuvo que abdicar el día 19 de ese mismo mes.

El Congreso formó un poder ejecutivo provisional integrado por Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete.

El Congreso sufría gran desprestigio por haberse hecho cómplice en la proclamación de Iturbide como emperador, ciertamente que bajo presión, aún así por una u otra razón las provincias sólo lo reconocían como “convocante” de un nuevo Constituyente.

Sin embargo, el 14 de abril de 1823, el Congreso recomendó que, por lo pronto, no se convocase a una nueva asamblea constituyente, que la comisión respectiva prepararía el proyecto de constitución y que, una vez completo éste, se sometería a discusión, decidiéndose previamente si su ratificación quedaría o no a cargo de un nuevo congreso.

Al caer Iturbide, la tendencia ideológica se unificó para pedir la forma republicana de gobierno, pero algunos intereses deseaban el Centralismo y otros el Federalismo. Querían el centralismo: los borbonistas, los principales jefes del ejército, los terratenientes, el alto clero y algunos intelectuales como Mier, Alamán. Querían el federalismo: los iturbidistas, las provincias e intelectuales como Ramos Arizpe y Gómez Farías.

El 16 de mayo de 1823, el Soberano Congreso Constituyente publicó el documento titulado “Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana”, conocido como Plan del Valle por la influencia que en él tuvo el diputado guatemalteco José del Valle, en dicho Plan también participó Fray Servando Teresa de Mier entre otros. Dicho Plan que no llegó a discutirse, enunciaba que la soberanía de la nación era única, imprescriptible e inalienable, pudiendo ejercer su derecho de modo diverso, entre éste el de la forma de gobierno, así declaraba que la nación mexicana era una república representativa y federal, dicho plan no habló de la soberanía de los Estados miembros, idea que consideraban primordial las provincias en el régimen federal que deseaban.

La situación política en la nueva nación se tornó crítica, y de esta manera algunas provincias empezaron a declarar que resumían su soberanía. Pero hubo una idea determinante para el federalismo mexicano, fue que exigieron este sistema las provincias, so amenaza de separarse de México si se establecía el régimen central.

En los días anteriores a la elaboración del “Plan del Valle”, la Junta Provincial de Guadalajara y la Provincia de Oaxaca, que habían rechazado la convocatoria y formado su propio congreso, proclamaron su independencia, sólo revocable por la adopción del sistema federal.

Querétaro, Yucatán y Sonora se pronunciaron asimismo por esa forma de gobierno, igual camino siguieron Campeche y Tabasco, de tal manera que la adopción del federalismo vino a ser una exigencia que se manifestó de la periferia al centro y que se originaba en la conveniencia de proteger intereses locales.

Alarmado por la desmembración que se planteaba, el Congreso Constituyente, reconociéndose como simple convocante, emitió el 12 de junio de 1823 un documento denominado *Voto del Congreso* que dice:

El Soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada y que no lo ha declarado en virtud de haberse decretado en forma convocatoria para un nuevo Congreso que constituya a la nación.<sup>77</sup>

Los hechos anteriormente señalados sirvieron de base al sistema federal mexicano, y es por esta razón que nos adherimos a la interpretación de que el sistema federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo.

<sup>77</sup> Tena Ramírez Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Ed. Porrúa, 1975, p. 132.

El nuevo Congreso Constituyente quedó instalado el 7 de noviembre de 1823, aprobándose el *Acta Constitutiva de la Federación* el 31 de enero de 1824, adoptando en su artículo quinto la forma de gobierno federal, el sexto nos enunció que la federación se integraba por “Estados Independientes, Libres y Soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior”;<sup>78</sup> y en el artículo séptimo enumeró los Estados de la federación.

“La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824” se comenzó a discutir el 1º de abril y se firmó el 4 de octubre de 1824. El artículo cuarto señaló que México adoptaba el sistema federal. Las entidades federativas se enumeraron en el artículo siguiente.

El federalismo quedó consagrado en el Acta Constitutiva de la Federación y en la Constitución de 1824. Se establecieron dos tipos de órdenes, el de la federación y el de cada uno de los Estados. Se crearon tres órganos federales: El Legislativo formado por un Congreso General compuesto por dos Cámaras: la de Diputados, integrada por representantes de elección popular en un número proporcional a la población y la de Senadores integrada por dos representantes de cada Estado, nombrados por las respectivas legislaturas. El Ejecutivo quedó depositado en un presidente y un vicepresidente para suplir las ausencias del primero, ambos se elegían por las legislaturas de los Estados; cada una de éstas designaba dos personas; la que obtenía mayor número de votos sería presidente y el que le siguiera vicepresidente. Esta norma produjo resultados funestos ya que el vicepresidente casi invariablemente fue el rival más acérrimo del presidente.

El Poder Judicial federal quedó depositado en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito. Cada uno de los órganos federales fue dotado de sus respectivas competencias. Las que no fueron enumeradas quedaron reservadas a los Estados; gozaban éstas de autonomía para darse su constitución y sus normas fundamentales de gobierno dentro del marco señalado por la Constitución federal.

Se reconocieron los Estados de Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Texas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas. Se declararon Territorios la Alta y la Baja California, Colima y Santa Fe de Nuevo México. Quedó pendiente el estatuto de Tlaxcala, dejándose su fijación a ley posterior.

Se previó que los Estados se organizaran en tres poderes, ejecu-

<sup>78</sup> *Idem*, p. 154.

tivo, legislativo y judicial; el poder legislativo quedaría depositado en una legislatura compuesta del número de individuos que determinarían las constituciones estatales y electos popularmente; el poder ejecutivo quedaría depositado en una o varias personas, según lo decidiese cada Estado, que lo ejercitarían por tiempo limitado.

Queremos apuntar también que nuestro federalismo surgió en forma inversa al de los Estados Unidos de Norteamérica, no puede hablarse entre nosotros de Estados-miembros, que hayan cedido una parte de su soberanía (externa) para fundirse en uno solo. Se trata como dice Sayeg Helú “de un Estado Unitario que se transformó en Estado federal al otorgar a sus antiguas provincias cierta autonomía y participación en la creación de la voluntad estatal, dando lugar a los Estados-miembros”.<sup>79</sup>

La Constitución de 1824 tuvo vigencia hasta finales de 1835, en que se declaró investido el Congreso federal de poderes constituyentes y transformó la forma de gobierno a unitaria. Durante esa época aún no se definía la fisonomía de la sociedad mexicana, es por ello que Reyes Heróles habla de una sociedad fluctuante:

México consumó su independencia jurídicamente con el texto de 1824. Mas a partir de esa fecha se mantuvo fluctuante entre dos órdenes: uno que no acababa de nacer y otro que no terminaba de morir. Los trastornos, desórdenes y perturbaciones a que el país se enfrentaba en un largo período de su historia son resultado de esa permanente fluctuación, de ese vivir entre dos sociedades, entre un final y un comienzo en pos de su auténtica fisonomía.<sup>80</sup>

El 4 de enero de 1835 abrió sus sesiones el Congreso. El Partido Conservador inició una fuerte campaña en favor de la derogación de la Constitución de 1824 y la adopción del centralismo. La amenaza del centralismo sirvió de pretexto, para que Texas declarara su independencia, y que Santa Anna en persona, combatiera en desastrosa y oprobiosa campaña.

El Congreso expidió el 15 de diciembre de 1835 las “Bases Constitucionales” que establecieron el centralismo; terminaba así la vigencia de la Constitución de 1824.

Mientras la guerra con Texas continuaba, el Congreso llevó adelante sus tareas elaborando las “Leyes Constitucionales” en número de siete, la primera de las cuales se promulgó el 13 de diciembre de

<sup>79</sup> Sayeg Helú Jorge. *El nacimiento de la república federal mexicana*, México, Setentas, 1974, p. 42.

<sup>80</sup> Reyes Heróles Jesús. *El liberalismo mexicano*. Facultad de Derecho, UNAM, 1957, t. II, p. 4.

1835 y la última el 30 de diciembre de 1836. Las leyes constitucionales de 1836 perseguían tres propósitos fundamentales: establecer el régimen centralista, estructurar un mecanismo de frenos y contrapesos entre los poderes públicos y preservar los intereses de la clase conservadora.

El texto de 1836 dio fin al federalismo transformando los Estados en “departamentos” y dividiendo éstos en distritos y partidos. El ejecutivo quedaba en manos de un gobernador y de una junta departamental de elección popular a la que no se dieron, desde luego, facultades legislativas. Sin embargo, tuvieron amplia competencia administrativa facultándoseles para proponer al gobierno la terna base para el nombramiento de gobernador. Los gobernadores quedaron supeditados a las autoridades del centro. Se celebraron elecciones conforme al procedimiento previsto en las leyes constitucionales, resultando electo presidente de la República Anastasio Bustamante, quien tomó posesión del cargo el día 19 de abril de 1837.

El 8 de agosto de 1841, tuvo lugar en Guadalajara la sublevación del general Mariano Paredes, quien derrocó al presidente Bustamante y de acuerdo con las “Bases de Tacubaya”, que dieron fin a la vigencia de las Leyes Constitucionales, del 28 de septiembre de ese año, se convocó a un Congreso Constituyente, que comenzó a sesionar el 10 de junio de 1842. En ese Congreso se presentaron dos proyectos de Constitución, uno el que sostenía la mayoría de los diputados, en favor de una república unitaria y central, otro el de la minoría que se inclinaba por el sistema federal, la comisión presentó entonces un proyecto de transacción que se comenzó a discutir el 14 de noviembre. El proyecto de espíritu liberal admitía implícitamente la práctica privada de religiones distintas de la católica y declaraba libre la enseñanza privada. Estos proyectos no fueron del agrado del Poder Ejecutivo por sus tendencias liberales y decidió disolverse la asamblea constituyente.

Se designó una junta de notables que expidió las “Bases de Organización Política de la República Mexicana” el 14 de junio de 1843, cuyo espíritu centralista fue más acentuado que la de 1836.

El 4 de agosto de 1846, el general José Mariano Salas encabezó el golpe militar de la Ciudadela, cuya bandera fue de que se convocara a un nuevo congreso constituyente, para que se decidiera en forma definitiva la organización política del país. En virtud de este levantamiento se restableció la vigencia de la Constitución de 4 de octubre de 1824.

La Asamblea Constituyente de 1846, ratificó la vigencia de la Constitución de 1824 y expidió un documento que se conoce con el nombre de “Actas de Reformas Constitucionales”, en cuyo artículo

25 se encuentra la base del juicio de amparo mexicano, que fue jurada el 21 y publicada el 22 de mayo de 1847.

El acta de reformas estuvo vigente sólo seis años, durante ese lapso se celebró el “Tratado de Guadalupe Hidalgo”, de paz y límites, que puso término a la guerra con Estados Unidos de Norteamérica, firmado el 2 de febrero de 1848, en el que México se vio obligado a ceder al vencedor los Estados de Texas, Alta California y Nuevo México, y una parte considerable de Chihuahua, Sonora, Coahuila y Tamaulipas.

El 1º de abril de 1853, Santa Ana regresó al país a consecuencia de la conspiración del hospicio, tramada por los conservadores de Guadalajara. El día 22 de abril expidió las “Bases para la Administración de la República”, redactadas por Lucas Alamán y en virtud de las cuales acabó con el federalismo, creó un Consejo de Estado, puso en receso a las legislaturas y reglamentó las funciones de los gobernadores; suprimió los ayuntamientos en todas las localidades que no fueran capitales, prefecturas o cabeceras de cantón o distrito, impuso nuevas exacciones al pueblo.

La oposición liberal a estas formas extremas del centralismo se manifestó en el “Plan de Ayutla” expedido por el coronel Florencio Villarreal, formulado en esta población el 1º de marzo de 1854 y ratificado y adicionado en Acapulco el 11 de abril del mismo año. En este documento se consideró un amago constante para las libertades públicas, la permanencia de Santa Anna en el poder, la necesidad inaplazable de constituir a la nación de un modo estable y duradero.

La revolución se propagó a todo el país y el 9 de agosto de 1855, Santa Anna huyó definitivamente de México por Veracruz.

El 18 de febrero de 1856 se instaló el Congreso Constituyente, donde se dio la batalla definitiva a los conservadores por parte de los liberales para instaurar definitivamente el federalismo. El Congreso Constituyente estaba constituido por conservadores y liberales y éstos a su vez se dividían en puros y moderados. Los liberales puros luchaban por una reforma radical, los moderados pretendían establecer fórmulas de equilibrio con el pasado centralista. Mientras la asamblea deliberaba, debió regir al país, por decreto del presidente Comonfort, el “Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana”, redactado por José María Lafragua, según el cual los gobernadores serían designados por el gobierno central. El congreso y las provincias lo rechazaron y el decreto no llegó a entrar en vigor, la idea federalista imperó en el Congreso.

El 5 de febrero de 1857, se juró por el Congreso General Constituyente la “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos”. Los primeros 38 artículos de la nueva ley suprema se dedicaron a las

garantías individuales –derechos del hombre– y a definir la calidad de mexicanos, extranjeros y ciudadanos. Luego de señalar, en el artículo 39, que “la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo”, estableció en el artículo 40: “Es la 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”.

El territorio quedó formado con las partes integrantes de la federación y las islas adyacentes en ambos mares. Fueron partes de la federación los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, y el territorio de la Baja California. Las novedades, respecto de la Constitución de 1824, fueron las siguientes: se erigieron en Estados Colima y Tlaxcala, que habían sido territorios; Coahuila, que estuvo unida a Texas, formó una entidad con Nuevo León; Sonora y Sinaloa se separaron; se confirmó la creación de Aguascalientes, segregado a la jurisdicción de Zacatecas; y se previó el del Valle de México para el caso de que los supremos poderes se instalaran fuera del Distrito Federal. Los artículos del 109 al 116 precisaron lo que los Estados podían hacer por sí mismos y aquello que expresamente les estaba prohibido en virtud del pacto federal.

La Constitución estableció la clásica división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial. El legislativo estuvo depositado en un Congreso de la Unión compuesto por una sola Cámara de Diputados, determinada en el número de sus componentes por la población. Los representantes fueron electos cada dos años por los ciudadanos mexicanos. La elección fue indirecta en primer grado. El Senado fue excluido. Sin que ésto afectara el sistema federal. El ejecutivo se depositó en un presidente de la República nombrado por la elección indirecta en primer grado. Las ausencias temporales y absolutas del presidente de la República fueron cubiertas por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, aunque en el segundo caso su posición fue la de un simple interino hasta en tanto se realizara una nueva elección. El legislativo en caso de urgencia calificada por el voto de los dos tercios de los diputados presentes pudo expedir leyes con dispensa de los trámites legislativos normales que exigían la intervención del ejecutivo. Se estableció como poder judicial de la federación una jerarquía de órganos cuyo vértice fue la Suprema Corte de Justicia compuesta de miembros provenientes de la elección indi-



recta. Estableció la Constitución un cuadro completo de derechos humanos y su protección a través de dicho poder judicial, consagrando los principios básicos del juicio de amparo. La Constitución tuvo además una serie de disposiciones que expresaron las ideas reformistas: la ley no autorizó ningún contrato que tuviera por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación, o de voto religioso, la enseñanza fue declarada libre y por tanto no sujeta al dogma religioso; la libertad de imprenta se concedió sin cortapisa alguna, omitiéndose la prohibición de los ataques a la religión; quedaron prohibidos los fueros, los títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios, y los poderes federales quedaron facultados para ejercer en las materias de culto religioso y disciplina externa la intervención que designaran las leyes respectivas.

La plena vigencia de la Constitución federal fue interrumpida durante dos periodos: de 1858 a 1860, en ocasión de la Guerra de Tres Años; y de 1862 a 1867, por la intervención francesa y el Imperio. Ambas emergencias fueron superadas por el gobierno de Benito Juárez, quien asumió la presidencia de la República, llamado a ese difícil puesto por un precepto constitucional y no por el favor de las facciones, cuando Ignacio Comonfort, a consecuencia del golpe de estado que él mismo propició, fue despojado de su investidura por los conservadores. El 15 de julio de 1867 volvió Juárez a la ciudad de México y se restableció de modo pleno la ley fundamental.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857 se crearon 4 Estados: el de Campeche, el 19 de febrero de 1862; el de Hidalgo, el 7 de enero de 1869; el de Morelos, el 16 de abril de ese mismo año; y el de Coahuila, cuyo decreto del 26 de febrero de 1864 fue ratificado por el Congreso el 18 de noviembre de 1868. El territorio de Tepic fue instituido el 12 de diciembre de 1884; y el de Quintana Roo, el 24 de noviembre de 1902. De este modo, las partes de la federación llegaron a ser 27 Estados, 3 territorios y el Distrito Federal.

El movimiento revolucionario de 1910 no se pronunció contra ninguna de las estructuras constitucionales; más bien, fundándose en ellas, reprobó las sucesivas reelecciones del general Porfirio Díaz, cuyo gobierno había devenido en una dictadura. A la demanda puramente política de sufragio efectivo no reelección, añadió el pueblo, en el curso de la lucha armada, la exigencia de garantías sociales —derechos para la clase obrera y reforma agraria, principalmente— y el establecimiento de bases jurídicas para reivindicar los bienes de la nación. La nueva Constitución, promulgada el 5 de febrero de 1917, incorporó al sistema mexicano de derechos esos principios.

Queremos terminar con este recorrido sucinto sobre el desarrollo

del federalismo en México, con el pensamiento del maestro Mario de la Cueva:

El federalismo mexicano fue la respuesta a dos gobiernos centralizados –la colonia y el imperio de Iturbide– que significaron, no solamente un absolutismo, sino, más bien, un despotismo. Para las provincias, las ciudades de Madrid y de México representaban el gobierno que desconocía los problemas locales y negaba las libertades humanas. El federalismo mexicano nació como un ansia de democracia, de gobierno propio y de libertad de los hombres.<sup>81</sup>

### 3.5. SOBERANÍA Y AUTONOMÍA

El Estado, el cual constituye la forma de organización política y jurídica de una sociedad humana, es el encargado de hacer que las disposiciones plasmadas en todo orden normativo que constituye el derecho sean acatadas por sus miembros.

Con el objeto de poder llevar a cabo su misión, es el Estado como señala Kelsen el que coacciona a los miembros a cumplir sus deberes para con la asociación; es decir, son los órganos del Estado, órganos extraños y no propios de la misma, porque no han sido designados por los miembros ni por el propio orden, los que realizan el acto de coacción, cuyo contenido tampoco ha sido determinado por los estatutos sino directamente por la ley del Estado.<sup>82</sup>

Este atributo del Estado, que lo coloca en una posición privilegiada que tiene por objeto facilitar el mantenimiento del orden y su restablecimiento en el caso de haber sido transgredido éste, es el que se conoce con el nombre de soberanía, cuya etimología deriva de la voz *super-omnia*, que significa sobre todo.

Por definición, no se puede concebir que, dentro ni fuera del territorio en el que un Estado ejerza su poder de mando, exista un ser que restrinja o menoscabe su poder autoritario.

El pueblo como depositario real de la soberanía, conviene someter su actividad dentro de ciertos cauces que el mismo crea, es decir se autolimita. Además selecciona la forma de constituirse, y el sistema de su funcionamiento, esto es, se autodetermina.

La Constitución también llamada ley fundamental establece la organización del Estado y traduce en legislación positiva la facultad del pueblo de autodeterminación.

<sup>81</sup> Cueva, Mario de la, *op. cit. supra* nota 31, p. 1240.

<sup>82</sup> Kelsen, Hans, *op. cit. supra* nota 69, p. 132.

Los principios ya señalados se encuentran debidamente consagrados en el articulado de nuestra carta magna vigente. Así, el artículo 39 de la Constitución dice: “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.”

La autodeterminación y la autolimitación que hace el pueblo mexicano, como soberano que es, se encuentran plasmadas en las disposiciones contenidas en los artículos 40 y 41 de nuestra ley fundamental que a la letra dicen: artículo 40 “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

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

Si los Estados tienen soberanía en una federación, ésta es simplemente una reproducción de régimen confederado; si los Estados carecen de soberanía, entonces la supremacía del poder central se traduce en la existencia de un régimen unitario.

La realidad del sistema federal consiste en que está fundado en el principio de coordinación. Dicho principio tiende a acoplar dos tendencias: 1) dejar a los Estados cierto grado de autonomía, reconociendo poderes, competencias y facultades, y 2) a través de las autoridades centrales mantener la unidad nacional.

Así encontramos constituido el doble orden de competencias que corresponde a los Estados y a la federación en dualidad de organizaciones jerarquizadas. La federación debe lograr la unidad pero manteniendo la variedad.

Al emplear nuestro artículo 40 constitucional la expresión de que nuestra república está compuesta de Estados libres y soberanos no emplea esta última palabra en su acepción propia, pues como ya explicamos, soberano y soberanía significa “el poder que está por encima de todo”, poder que sólo puede localizarse en el autor de la constitución.

Como dijimos con antelación, llamamos soberanía a la facultad absoluta de autodeterminación que tiene un Estado.

Los Estados que integran nuestra federación no tienen sino un poder relativo de autodeterminarse, facultad restringida de darse su propia ley y que se conoce con el nombre de autonomía. Lo que pasa es que cuando se creó la federación mexicana, uno de los libros que sirvieron de base a este sistema se llamó *El pacto federal del Anáhuac*, escrito por don Prisciliano Sánchez,<sup>83</sup> y ahí se explicaba que los Estados debían ser libres y soberanos, expresión que pasó al artículo sexto del Acta Constitutiva de 1824, y por tradición seguimos hablando de Estados libres y soberanos.

Pero, la soberanía no se puede dividir, es una, la soberanía es una instancia última de decisión y en un país tiene que existir una sola instancia de decisión. No seríamos un Estado si existieran 31 soberanías más de la de la federación, sino que, cuando nuestra Constitución habla de Estados libres y soberanos se está refiriendo al concepto de autonomía.

Los Estados son, pues, autónomos en lo que respecta a su régimen interior, no soberanos. En México el único soberano es el pueblo.

### 3.6. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En este apartado vamos a tratar de precisar los principios constitucionales en que se asienta la organización de las entidades federativas, y lo que sostenía nuestra carta magna respecto de los territorios federales que ya no tiene vigencia por haberse suprimido de ella toda alusión referente a ellos. Desaparece, pues, de nuestro derecho constitucional la institución de territorio federal, al convertirse en entidades federativas en el año de 1974 los dos últimos territorios federales existentes en el país, el de Quintana Roo y el de Baja California Sur, este último, tema de nuestro estudio.

Hemos asentado que las entidades federativas son autónomas, no soberanas, de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución, principio que implica la facultad de otorgarse y reformar su propia constitución, pero sin contravenir la Constitución general en virtud del pacto federal, señalado en el artículo 41.

Es la misma Constitución federal quien señala una serie de principios, en el artículo 115, que las entidades federativas deben respetar, o sea, pueden organizarse como quieran, en virtud de su propio desarrollo político-cultural pero sin violar los siguientes lineamientos enumerados en el artículo 115 y que son los siguientes:

<sup>83</sup> Sánchez Prisciliano, "El pacto federal de anáhuac", en *Revista de la Facultad de Derecho*, México, UNAM, 1964, núm. 56, p. 1167.

a) Los Estados deben adoptar la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

b) La base de la división territorial y de la organización política y administrativa es el municipio libre, del que se dan sus lineamientos en el mismo precepto.

c) Los gobernadores no pueden durar más de seis años en el cargo. Es decir, la constitución local puede señalar un periodo menor, o sea, dos, cuatro, etcétera, pero tienen que respetar el máximo apuntado en la Constitución general.

d) La elección de los gobernadores y diputados de las entidades federativas debe ser en forma directa; es decir, es el pueblo quien elige a sus representantes sin necesidad de ningún intermediario o elector.

e) Los gobernadores electos en forma popular nunca pueden ser reelectos y tampoco pueden ocupar ese cargo con el carácter de interino, sustituto, provisional o encargado del despacho. Esta prohibición de reelección para los gobernadores responde a la misma idea de la prohibición absoluta de reelección del presidente de la República. La historia constitucional mexicana ha llegado a la conclusión de que las reelecciones en este país son funestas, que cuando se ha dejado la puerta abierta a la reelección, los gobernantes se han perpetuado en el poder.

f) Los gobernadores, ya sea, sustituto, provisional, el designado para concluir el periodo en el caso de falta absoluta del constitucional o el interino, no pueden ser electos para el periodo inmediato.

g) El gobernador constitucional de un Estado debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, "nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección". Es indispensable para ser gobernador: ser mexicano por nacimiento, y después de este requisito de carácter absoluto, es necesario satisfacer una de las dos alternativas apuntadas: haber nacido en el Estado, o bien, tener residencia en el mismo no menor de cinco años antes del día de la elección. Estos requisitos responden a que la persona que va a ocupar tan alto cargo debe conocer y estar penetrado de los problemas de la entidad federativa.

h) Las legislaturas locales deben integrarse con un número proporcional a los habitantes de la entidad, y se señala el mínimo de legisladores de acuerdo con la población: no menos de 7 diputados en aquellos Estados que no alcancen los cuatrocientos mil habitantes, no menos de nueve en los que su población exceda del número anterior pero no llegue a ochocientos mil, y no menos de once, en aquellas entidades cuya población supere la última cifra anotada. Ahora bien, el mínimo de legisladores apuntados no quiere decir que las

constituciones locales no puedan al señalar los mínimos indicados es que las legislaturas locales no sean tan pequeñas que resulte fácil controlarlas al ejecutivo local.

i) Los diputados locales no pueden ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes pueden ser electos para el periodo inmediato como propietarios si no han estado en funciones de diputados, pero, los propietarios no deben ser electos para el periodo inmediato como suplentes. Este principio es el mismo que opera a nivel federal, y su razón es que la idea de no reelección es una de las bases del sistema político mexicano.

j) El ejecutivo federal y los gobernadores de los Estados deben tener “el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente”.

Estos postulados del artículo 115 constitucional encuadran los principios de organización de las entidades federativas y como asentamos anteriormente por ningún motivo deben violarlos, pues si lo hacen estarían destruyendo su propio orden jurídico.

Es importante recordar también las características en que se sustenta nuestro Estado federal y que de acuerdo con nuestra carta magna son cuatro los siguientes principios:

El primer principio lo encontramos en los artículos 40 y 41 constitucionales, que nos señalan que entre la federación y las entidades federativas existe una división de la soberanía, tratan esos artículos de definir al Estado federal como una cosoberanía; es decir, la federación tiene una parte de soberanía y las entidades poseen la otra, en realidad como hemos explicado con antelación, lo que poseen las entidades federativas es autonomía.

El segundo principio se expresa en el sentido de que entre la federación y las entidades federativas existe igualdad y coincidencia de decisiones jurídico-políticas fundamentales; o sea, que las ideas esenciales por medio de las cuales se organiza la federación, son las mismas que tienen que existir en las entidades federativas (artículos 40 y 115).

El tercer principio consiste en que las entidades federativas se otorgan a si mismas una constitución, se dan su ley fundamental, se organizan en su régimen interior, pero sin contravenir las estipulaciones de la Constitución General de la República (artículo 41).

El cuarto principio indica que entre la federación y las entidades federativas existe una clara división de competencia, es decir, se define claramente qué puede hacer la federación y qué pueden hacer las entidades federativas.

Tanto los cuatro principios que acabamos de señalar, como los postulados del artículo 115 constitucional también enunciados, nos

dan una idea clara de cómo se organiza una entidad federativa y del papel que juega dentro del pacto federal.

Hay además dentro de la propia Constitución una serie de restricciones a las entidades federativas:

1. De acuerdo con el artículo 124 constitucional no pueden intervenir en las materias que son competencia exclusiva de la federación.

2. Las prohibiciones absolutas contenidas en el artículo 117.

3. Las prohibiciones relativas enumeradas en el artículo 118, además de la contenida en el artículo 27 XVIII-e que señala “el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria”.

La Constitución general contiene además una serie de artículos que se refieren específicamente a las entidades federativas señalándoles un hacer o no hacer, como ejemplos citaremos los siguientes:

1o. Segundo párrafo del artículo 18: “Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones . . .”

2o. Párrafo octavo, inciso VI del artículo 27: “Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada . . .”

3o. Artículo 27, XVII-g: “Las leyes locales organizarán el patrimonio de la familia, determinando los bienes que deben constituirlo sobre la base de que sería inalienable y no estará sujeto a embargo, ni a gravamen ninguno . . .”

4o. Artículo 73, Fracción XV: (facultades del Congreso Federal) “Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose, a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.”

5o. Artículo 123, A, XXXI: “La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones . . .”

6o. Artículo 130, sexto párrafo: “Las legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos.”

7o. Artículo 132, los bienes inmuebles destinados por la federación al servicio público o al uso común son de jurisdicción federal “más para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva”.

Cualquier constitución puede ser dividida en dos grandes partes:

la parte dogmática y la parte orgánica. Esas mismas partes las encontramos en las constitucionales locales de México.

La parte dogmática comprende las declaraciones de derechos humanos. Son las declaraciones que en México hemos denominado garantías individuales y sociales.

Las constituciones locales pueden tener esta declaración de derechos humanos, aunque no es indispensable, ya que la Constitución general tiene una amplia declaración de derechos individuales que desde luego obliga a toda autoridad.

En la parte orgánica de las constituciones locales se regulan y atribuyen las competencias de los poderes de la entidad. Siguiendo al artículo 49 de la Constitución federal, las constituciones de los Estados miembros declaran que el poder local se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Por otra parte los problemas de una entidad federativa de índole jurídica entre los poderes son competencia de la Suprema Corte, así como las controversias jurídicas de los Estados y las que se susciten entre ellos y la federación.

El artículo 105 de nuestra carta magna señala que:

Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la federación sea parte en los casos que establezca la ley.

La Suprema Corte de Justicia no es órgano de la federación sino del Estado federal en el supuesto del artículo 105 constitucional.

La participación de las entidades federativas en las reformas constitucionales a través del Poder Revisor es de suma importancia, pues por este medio se salvaguardan, cuando menos en teoría, sus derechos y facultades.

Queremos señalar los lineamientos que sostenía nuestra Constitución respecto de los territorios federales, institución desaparecida de nuestro derecho constitucional, al convertirse los dos últimos territorios federales en nuestro país el de Quintana Roo y Baja California Sur en entidades federativas y culminar así el proceso de federalización iniciado en 1824. ¿Qué era un territorio federal?, eran partes del territorio nacional que no contaban con los recursos económicos suficientes para sostener sus gastos públicos y cuya población era reducida. Los territorios federales eran entidades federativas en potencia, para serlo tenían que satisfacer los requisitos que señalaba la fracción segunda del artículo 73 constitucional y que eran dos: pri-



mero tener un mínimo de 80 000 habitantes y segundo, tener los medios necesarios para su existencia política. Entonces un requisito era el de la población y el segundo los medios necesarios para su existencia política, y dentro de este segundo requisito estaban comprendidos los medios económicos.

Los territorios federales no eran autónomos, lo que significa que no tenían la facultad de autogobierno en lo referente a su organización interior, principal diferencia con una entidad federativa.

Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial estaban reglamentados en la propia Constitución general.

El ejecutivo estaba a cargo de un gobernador que dependía directamente del presidente de la República, quien lo nombraba y removía libremente. El gobernador del territorio acordaba con el presidente de la República, por el conducto que la ley determinara.

El poder legislativo del territorio coincidía con el poder legislativo federal; es decir era el mismo.

El poder judicial estaba depositado en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios. Los nombramientos de los magistrados de este tribunal los realizaba el presidente de la República con aprobación de la Cámara de Diputados de acuerdo con las bases establecidas en el inciso 4o. de la Fracción VI del artículo 73.

El Ministerio Público estaba a cargo de un procurador general para el distrito federal y territorios, que dependía directamente del presidente de la República. En esta forma los poderes ejecutivo y legislativo federales tenían una doble función: como federales y locales. El único poder de los territorios que no tenía al mismo tiempo el carácter de federal era el judicial.

La Constitución señalaba que la división de los territorios era el Municipio Libre, la que tenía la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos. Cada Municipio tenía un Ayuntamiento de elección popular directa.

Los órganos de gobierno de los territorios federales coincidían con los del Distrito Federal. Aparentemente el Distrito Federal y los territorios federales eran iguales, idénticos; sin embargo, había dos diferencias: la primera el Distrito Federal estaba representado en el Senado con dos senadores, los territorios no. La segunda diferencia: el Distrito Federal no puede tener municipios, los territorios sí. Los lineamientos constitucionales respecto del Distrito Federal siguen subsistiendo.

### 3.7. FACULTADES CONCURRENTES Y COINCIDENTES

El cuarto principio enunciado de nuestro régimen federal, nos indica que hay una clara división de competencias entre la federación y las entidades federativas.

Es el artículo 124 constitucional quien señala “las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”, el precepto así enunciado parece indicarnos que la distribución de competencias puede ser una situación sencilla y fácil de manejarse, sin embargo, es todo lo contrario por los motivos siguientes: La propia Constitución establece una serie de principios sobre el problema de la competencia en el Estado federal que se pueden presentar 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 (hasta aquí clasificación inspirada en Bryce).<sup>84</sup>
5. Facultades coincidentes.
6. Facultades coexistentes.
7. Facultades de auxilio.
8. Facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la clasificación anterior.<sup>85</sup>

Sobre las facultades atribuidas a la federación las podemos encontrar de dos maneras, en forma expresa como lo señala el artículo 73 constitucional y *a contrario sensu* las prohibiciones que tienen las entidades federativas en los artículos 117 y 118.

Encontramos que las primeras 29 fracciones del artículo 73 son facultades expresas, que se delimitan y se aclaran en el mismo artículo.

La última fracción del artículo 73 señala las facultades implícitas, que son en opinión del Maestro Tena Ramírez “las que el poder legislativo puede concederse a sí mismo o cualquiera de los otros dos poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas”,<sup>86</sup> señala además que la facultad implícita no es autónoma, sino que está subordinada a una facultad principal.

<sup>84</sup> Bryce Jaime, *La República norteamericana*, t. 11, *La España moderna*, traducción de Adolfo Posada, Madrid, s. f., pp. 113-115.

<sup>85</sup> Carpizo Jorge, “Sistema federal mexicano”, *Los sistemas federales del continente americano*, México, UNAM, FCE, 1972, p. 480.

<sup>86</sup> Tena Ramírez Felipe, *op. cit. supra* nota 35, p. 123.

Hay que aclarar que la Fracción xxx del artículo 73 no presupone facultades nuevas, sino más bien, facultades explicativas para hacer efectivas las atribuciones señaladas en las 29 fracciones que le anteceden.

Sobre las facultades atribuidas a las entidades federativas, se encuentra en el precepto que señala el artículo 124, expresándonos que las facultades no concedidas a la federación pertenecen a las entidades federativas salvo las prohibiciones que la misma Constitución le impone.

Facultades prohibidas a la federación. Podemos pensar que resulta innecesario que la Constitución niegue expresamente una facultad a la federación, si con sólo no dársela se la estaría negando, empero se consigna esta norma en beneficio de la claridad. Así, el segundo párrafo del artículo 130 dice: El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo cualquier religión.

Facultades prohibidas a las entidades federativas. Estas pueden ser de dos clases: absolutas y relativas.

Prohibiciones absolutas son los actos que jamás pueden realizar las entidades federativas, y las prohibiciones relativas son los actos que en principio están prohibidos a las entidades federativas, pero que con autorización del congreso federal sí lo pueden realizar.

El artículo 117 establece las prohibiciones absolutas. Su encabezado dice: “Los Estados no pueden en ningún caso . . .”

El artículo 118 establece las prohibiciones relativas. Su encabezado dice: “(Los Estados) tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión . . .”

Facultades coincidentes son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional. Se establecen en dos formas, una amplia y otra restringida. La Constitución señala la facultad coincidente en forma amplia cuando no se faculta a las entidades federativas o a la federación a expedir las bases o establecer un criterio de división de esta facultad, por ejemplo: el último párrafo del artículo 18 señala que “la federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores”. La facultad coincidente en forma restringida es cuando se confiere tanto a la federación como a las entidades federativas, pero se signa a una de ellas la atribución de fijar bases o un criterio de división; por ejemplo: el artículo 3o. dice: “La educación que imparta el Estado –Federación, Estados, Municipios– tenderá a . . .” pero en la fracción VIII se establece: “El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distri-

buir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios . . .”

Facultades coexistentes son aquellas que una parte de la misma facultad compete a la federación y la otra a las entidades federativas.

Facultades de auxilio son aquellas en que una autoridad ayuda o auxilia a otra por disposición constitucional. Por ejemplo: el párrafo introductorio del 130 dice: “Corresponde a los Poderes Federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación.”

Estas facultades enunciadas a través de la jurisprudencia pueden sufrir modificaciones, cambiando el sentido de la disposición constitucional, por ejemplo, sobre las facultades tributarias, si aplicamos el artículo 124 diremos que la federación sólo puede imponer contribuciones en los aspectos que la propia constitución le autoriza. Sin embargo, la jurisprudencia de la Suprema Corte acepta que el campo restante, desde el punto de vista tributario, es coincidente; o sea que tanto la federación como las entidades federativas son competentes para establecer contribuciones.

Las facultades concurrentes son aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la federación, ni prohibidas a los Estados y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden realizarlas; pero si la federación legisla sobre esas materias deroga la legislación local al respecto.<sup>87</sup>

Nos resta señalar que en México no existen las facultades concurrentes, y como señala el maestro Carpizo “al no existir éstas en nuestro orden jurídico, el derecho federal nunca quiebra al local, como acontece en otras naciones”.<sup>88</sup>

### 3.8. LEYES FEDERALES NACIONALES Y LEYES FEDERALES DE CARÁCTER LOCAL

Cuando el hoy Estado de Baja California Sur era territorio, sus leyes eran expedidas por el Congreso federal, pues el poder legislativo federal hacía las funciones de poder legislativo local, como hemos asentado anteriormente cuando señalamos los lineamientos constitucionales de los territorios federales.

Era pues el Congreso federal quien legislaba todo lo concerniente

<sup>87</sup> Carpizo Jorge, “La interpretación del artículo 133 constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho comparado*, México, año 14, nueva serie, núm. 4, 1969, pp. 21-22.

<sup>88</sup> Carpizo Jorge, “La facultad tributaria en el régimen federal mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, UNAM. T. XXII, núm. 85-86, p. 51.

al territorio, de acuerdo con la fracción VI del artículo 73 constitucional, que a la letra dice es facultad exclusiva del Congreso “Legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales.”

Las leyes que expedía el Congreso referente al territorio eran federales pero de carácter local por tener ámbito de vigencia solamente en el territorio. Por ejemplo: La Ley Orgánica del Territorio de Baja California.

Las leyes federales nacionales tienen ámbito de vigencia en todo el territorio nacional.