

## ERRORES Y VICIOS INSTITUCIONALES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Elisur ARTEAGA NAVA

SUMARIO: I. *Introducción*; II. *Errores técnicos*; III. *Vicios institucionales*.

### I. INTRODUCCIÓN

El 14 de junio de 1961, con motivo de conmemorarse el bicentenario de la fundación del ilustre y nacional colegio de abogados de México, don Manuel Herrera y Lasso, el ilustre constitucionalista y mi antecesor en la cátedra, pronunció una conferencia a la que tituló “Errores técnicos y vicios institucionales de la constitución”; en ella, a la que su autor dio el carácter de mensaje testamentario, con autoridad magistral, se puso en evidencia un número crecido de deficiencias, graves y leves, que se observaban en el texto de la Constitución de 1917 vigente en esa fecha. No aludió a todas, se limitó a enumerar sólo unas cuantas, menos de treinta; pocas, comparadas con las que existían, y muchas, si se toma en cuenta que se trata del código fundamental del país. Así lo reconoció expresamente el maestro: “No sería posible, en la limitada extensión de una conferencia, agotar y ni siquiera exponer con amplitud el nutrido tema”.<sup>1</sup>

A más de treinta años de pronunciada la conferencia surge la pregunta: ¿han sido eliminados los vicios institucionales y los errores técnicos a que hacía referencia don Manuel Herrera y Lasso? La respuesta es que algunos de ellos sí; pero no puede dejar de reconocerse que subsisten la mayor parte de ellos; y, lo que es más, durante este lapso los legisladores por descuido, negligencia e ignorancia, han tenido oportunidad de agregar un número crecido de ellos.

<sup>1</sup> Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales* (segunda serie), México, Editorial Jus, S., 1964, p. 173.

En esta intervención se aludirá a los vicios que no comprendió el maestro Herrera y Lasso o a los que por virtud de reformas hechas a la Constitución se han introducido en ella con posterioridad a 1960. Al hacerlo se persigue únicamente contribuir a depurar los textos fundamentales y hacer que la Constitución, como decía don Manuel, sea la razón escrita y bien escrita.

Se hará referencia, en términos generales, sólo a un reducido número de errores y vicios; no a todos los que existen actualmente en la Constitución, que son muchos, que impiden su aplicación estricta y técnica, que hacen que frecuentemente la labor de interpretación de los tribunales o de los doctrinarios se convierta en una auténtica destrucción o distorsión del texto escrito.

En la indicada conferencia, su autor afirmaba:

Son muchas y de toda índole las deficiencias de forma y de fondo que pueden señalarse en los artículos de la Constitución, por truncos, confusos o incongruentes; por incorrectos desde el punto de vista del buen lenguaje jurídico; por la contradicción de sus textos; por la inutilidad intrínseca de algunos de ellos y la redundante repetición en otros de normas ya estatuidas; por omisiones sustanciales; por ordenamientos subversivos del régimen constitucional.<sup>2</sup>

Muchos años después, sin lugar a dudas, se siguen observando en la Constitución errores y vicios de esa naturaleza.

La Constitución de 1917, a la fecha, ha sido objeto de elogios de diversa índole; existen buenas razones para hacerlo. Es seguro que lo siga siendo. Pero, a decir verdad, no ha sido lo suficientemente criticada por sus reiterados errores, redundancias e inexactitudes. Es válido elogiar, pero es censurable no criticar lo reprochable.

Como se verá más adelante hay motivo de sobra para criticar los textos fundamentales; y, por desgracia habrá motivo para condenar actitudes de ciertos gobiernos que en su acción reformadora han llegado, incluso, al terreno de la mala fe y el engaño.

En esta intervención se hace referencia a los errores técnicos y vicios institucionales que no han sido estudiados o detectados por la doctrina: sobre estos dos temas haya mucho que decir, desgraciadamente. Por otra parte, se han pasado por alto pequeñas incongruencias, como la que existe en la fracción VI del artículo 82, del texto

<sup>2</sup> *Op. cit.*, p. 173.

de ella, gramaticalmente hablando, se desprende que quien sea secretario o subsecretario de Estado, entre otros y pretenda ser candidato a la presidencia de la República, deberá retirarse precisamente seis meses antes del día de la elección, ni un día más ni un día menos. O la que observa en la fracción I del mismo artículo, por lo que hace al mismo cargo exige algo imposible: que alguien nazca como ciudadano mexicano; se nace primero mexicano y después, con los años, se adquiere la ciudadanía.

## II. ERRORES TÉCNICOS

### 1. *Artículo 115, fracción IV*

En la legislación mexicana se establecen distinciones entre contribuciones y derechos; a las primeras se les ha definido como las prestaciones en dinero o en especie que establece la ley con carácter general y obligatorio; esa es la idea que aparece en las fracciones VII y XXIX del artículo 73; las segundas, por su parte, son las contraprestaciones establecidas por la ley en pago de servicios; esta es la idea que se maneja en la fracción I del artículo 118 constitucional.

En la fracción IV del nuevo artículo 115 se alude a esas dos instituciones fiscales; en el inciso *a* a las contribuciones y a las tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria a favor de los municipios; en cambio en el inciso *c* la constitución se refiere a los "derechos, pues dispone "los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo".

No obstante existir esa diferencia, no sólo en la ley sino también en la doctrina, en el antepenúltimo párrafo de dicha fracción se desconoce la diferencia planteada y se toman como sinónimos contribuciones y derechos: "Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos *a*) y *c*) . . .". Se están en lo correcto cuando se alude al inciso *a*, pero no por lo que toca al inciso *c*.

### 2. *Tratados y convenciones*

En la Constitución de 1857, sus autores, siguiendo el punto de vista doctrinal generalizado que distinguía entre tratado y conven-

ción,<sup>3</sup> facultaron el Congreso de la Unión (artículo 72, fracción XIII) para aprobarlos; pero en la fracción X del artículo 85 se facultaba al presidente de la República sólo para celebrar tratados, pero no convenciones; lo que es una incongruencia, misma que subsiste en la actualidad. Pero hay algo más, en su acepción amplia a los tratados se les asigna idéntico valor que a las leyes federales ordinarias, pero no se determina, con vista a la aludida distinción, la ubicación que en la escala jerárquica corresponde a las convenciones. Técnicamente el artículo 133 debe ser interpretado en el sentido de establecer un riguroso y estricto orden jerárquico, que sólo atribuye un valor especial y diferente a los actos que en él se mencionan expresamente: la Constitución, las leyes federales y tratados que estén de acuerdo con ella; las convenciones, por no estar enumeradas en el artículo 133, en estricto derecho, no gozan de la calidad de suprema.

Tomando en consideración esa misma distinción que traza la Constitución entre tratado y convención, en virtud de que en la fracción I del artículo 104 constitucional no se faculta a los jueces federales a resolver controversias que surgan con motivo de las convenciones en aplicación del artículo 124, resulta que los únicos competentes para hacerlo son los jueces de los estados.

Es de observarse que el artículo 15, obra también del constituyente de 1857, contribuye a la confusión que existe sobre esta materia, ese precepto gramaticalmente tomó como sinónimos los términos tratados y convenciones, ello a pesar de que históricamente los constituyentes, sobre todo Francisco Zarco, trazaron una distinción entre ambos conceptos.

### 3. *Facultades exclusivas de cada cámara*

A partir de la reforma de 1874, por virtud de la cual se introdujo el Senado, independientemente de las facultades que se atribuían al Congreso de la Unión, en su actuación de legislador ordinario, se tuvo la precaución de asignar a cada una de las cámaras facultades que se denominaron exclusivas. En la actualidad las facultades de los diputados están consignadas en el artículo 74 y las de los sena-

<sup>3</sup> Ver nuestro estudio. "Los tratados y las convenciones en el derecho constitucional", *Derecho constitucional estatal*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1988, p. 121.

dores en el 76. En estricto rigor a los actos que emanan de cada una de las cámaras no puede dárseles el calificativo de leyes; en el mejor de los casos pudieran denominárseles decretos; es obvio que éstos, cuando son emitidos en uso de facultades que les confiere la Constitución, tienen carácter imperativo; en algunos casos, como en el previsto en la fracción IV del artículo 74, por lo que se refiere al presupuesto, cuya aprobación competen en forma exclusiva a la Cámara de Diputados, se trata de un acto que tiene la característica de ser general, abstracto y obligatorio tanto para particulares como para autoridades. Lo mismo pudiera decirse de los tratados que celebre el presidente de la República y que apruebe el Senado.

Ahora bien, cabe preguntarse en la escala jerárquica de leyes que establece la Constitución en el artículo 133, ¿qué lugar corresponde a los actos que emiten las cámaras en uso de facultades exclusivas? Es obvio que no se trata de una ley; pero tampoco puede asignárseles el valor que corresponde a un reglamento como los que emite el presidente de la República. Es evidente que se trata de actos emitidos en uso de facultades que para cada una de ellas prevé la Constitución, por lo mismo debían ubicarse dentro de la categoría de actos legislativos que emite el Congreso y que emanan de la Constitución, pero el artículo 133, con alguna impropiedad, sólo alude a las leyes, pasando por alto que tanto en los artículos 71 y 72 se han establecido distinciones entre leyes y decretos, por lo que los jueces de los estados no estarían obligados, en estricta interpretación, a preferir dichos actos cuando estén en pugna con la Constitución y las leyes de su estado.

Sobre este particular cabe agregar una consideración particular, la Cámara de Diputados, actuando como colegio electoral, cuando convalida una elección y declara al presidente electo, en uso de facultades exclusivas, puede aumentar las obligaciones que para las autoridades estatales y municipales establece la Constitución; en efecto, ha sido práctica reiteradamente observada que, independientemente de la difusión que se da a la declaratoria por medio del órgano destinado por la ley para publicar los actos del gobierno federal: el *Diario Oficial de la Federación* y de la publicidad que hagan los órganos privados, como periódicos, radio y televisión, se recurre al bando solemne; éste lo realizan las autoridades aludidas en virtud de lo ordenado por una de las cámaras del Congreso de la Unión.

#### 4. *Artículo 18*

En 1906, don Emilio Rabasa, el más ilustre constitucionalista mexicano, gran escritor, maestro de don Manuel Herrera y Lasso, y a quien éste sucedió en la cátedra, en su obra *El artículo 14*, sostenía:

Por ahora, mi examen, meramente de lenguaje con respecto al artículo, se limita a pasarlo por el crisol del buen castellano; y ateniéndome a esta limitación, hago notar el participio *sentenciado*, cuando se refiere a alguna persona, es tan impropio y aun tan disparatado en la materia penal como en la civil. He buscado en escritores cultos y que puedan fundar autoridad, un caso de empleo del verbo *sentenciar* que tenga como complemento directo a persona, y no lo he hallado; y encuentro siempre que en español se *sentencia* en un juicio o en un proceso, una causa o en un negocio; creo que no se encontrará, si mucho se persigue, en escritores de nota; pero si llega a darse con uno que haga tal empleo, habrá que tener el caso como error, ya que de errores de lenguaje no quedó limpio el mismo Cervantes. Y habrá que entenderlo, así, porque hay modos de decir que nunca logra autorizar el uso, si el modo, que es siempre forma, choca con la ideología, que es el fondo del idioma.<sup>4</sup>

Es en ese contexto como es definido el término sentenciar en los diccionarios de la lengua: “. . . Decisión de cualquier controversia o disputa extrajudicial que da a la persona a quien se ha hecho árbitro de ella para que la juzgue o componga. *Il definitiva. for.* Aquella en que el juzgador, concluido el juicio, resuelve, finalmente sobre el asunto principal, declarando, condenando o absolviendo”.<sup>5</sup>

En la Constitución de Cádiz aparece usado el verbo sentenciar en el sentido correcto que indica don Emilio Rabasa: “Artículo 252, los magistrados y jueces no podrán ser depuestos de sus destinos, sean temporales o perpetuos, sino por causa legalmente probada y sentenciada. . .”.

La crítica de don Emilio se enderezaba contra la redacción del artículo 14 de la Constitución de 1857; en éste aparecía el término sentenciado referido a personas y no a causas. En el proyecto de constitución presentado a la Asamblea Constituyente de 1917, si-

<sup>4</sup> Rabasa, Emilio, *El artículo 14*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1955, p. 37.

<sup>5</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, Real Academia Española de la Lengua, 1970.

guiendo las enseñanzas del licenciado Rabasa, desapareció la impropiedad gramatical. Pero, por un descuido, apareció en el último párrafo del artículo 20 constitucional, mismo que no existía en la Constitución de 57, sino que fue agregado por el constituyente de 1917. “En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención”.

No obstante la enseñanza y los ejemplos, por reforma publicada el 4 de febrero de 1977, en la Constitución aparece el uso inapropiado del participio indicado; artículo 18, párrafo quinto, “. . . y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del . . .” En cambio el término está usado correctamente en el párrafo séptimo del artículo 111 constitucional.

#### 5. *Artículo 74, fracción IV*

Por decreto publicado en el *Diario oficial* correspondiente al 6 de diciembre de 1977, se reformó el artículo 74 constitucional; en este precepto se consignan las facultades exclusivas de la Cámara de diputados; en el párrafo sexto se disponía: “La Cuenta Anual del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio”.

En 1986, siendo presidente de la República un profesor de derecho constitucional, se reformaron el artículo 65 y 66 de la carta magna, por virtud de esa intervención se señalaron dos periodos ordinarios de sesiones para el Congreso de la Unión, el primero, que comienza el 1º de noviembre, concluye el 31 de diciembre y el segundo, que se inicia el 15 de abril, concluye el 15 de julio; pero a los señores autores de la reforma se les olvidó el artículo 74, en la parte antes transcrita; en virtud de ese olvido, la cuenta anual no podía ser presentada a la Comisión Permanente, por cuanto a que no estaba reunida; tampoco se podía hacer ante el Congreso de la Unión, por existir texto expreso que obligaba a hacerlo ante la Comisión Permanente. Hubo que advertir a los señores legisladores de su error para que éstos, de nueva cuenta reformaran la Constitución y lo eliminaran; esto lo hicieron el 17 de marzo de 1987.

#### 6. *Artículo 108*

Por decreto publicado el 28 de diciembre de 1982, se modificó el título cuarto de la Constitución; el original casi no había tenido

aplicación, no se habían detectado sus deficiencias en la práctica, eso no importó, había un ánimo reformador que no se aplacaba sino con repetidas y reiteradas modificaciones al texto constitucional. Se pretendió cambiar la actitud prepotente que ha caracterizado al funcionario público mexicano, con cambiarle de nombre: por virtud de la reforma ya no se les denomina altos funcionarios, ahora, eufemísticamente y no sin cierto dejo de burla, se les denomina servidores públicos: esa es la denominación que aparece en los artículos 74, 76, 94 p 4, 108 a 114, 127 y 134.

No obstante lo anterior la denominación altos funcionarios sigue apareciendo en el artículo 72 inciso j, y la de funcionario a secas en los artículos 3 fracción IX, 8 párrafo primero, 102, párrafo primero 124 y 128.

### 7. Artículo 22

Don Emilio Rabasa, en su obra *El artículo 14*, ya citada, comentaba lo siguiente:

Entre tanto (dice el artículo 23) queda abolida (la pena de muerte) para los delitos políticos, y no podrá extenderse a otros casos más que al traidor a la Patria en guerra extranjera, el salteador de caminos, al incendiario, etcétera. En donde, además de la forma dura e intolerable *a otros casos más que*, hallamos que la ley llama casos al salteador, al traidor, al incendiario, siendo así que los casos son la traición, el asalto, el incendio, porque el caso es el hecho y no el autor del hecho.<sup>6</sup>

El constituyente de 1917 mejoró la fórmula, aunque no atendió ni siguió la fundada crítica, dispuso en el artículo 22: “Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse el traidor, a la patria en guerra extranjera, al parricida, . . .” No se eliminó la incongruencia con las modificaciones introducidas. El artículo 22 ha sido modificado en dos ocasiones diferentes; en 1982 y en 1986, no obstante ello la acción reformadora no alcanzó a eliminar la incongruencia hecha notar desde hace casi ochenta y cinco años.

<sup>6</sup> Rabasa, Emilio, *op. cit.*, p. 23.



### 8. *Artículo 95 fracción III*

En la fracción III del artículo 95 aparece triple un anacronismo: para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se necesita: “III. Poseer el día de la elección, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de abogado, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello”.

En principio, actualmente, los ministros de la Suprema Corte ya no son de elección, como lo fueron durante la vigencia de la Constitución de 1857; son nombramientos que hace el presidente de la República y que se someten a la aprobación del Senado (artículo 96), o de la Comisión Permanente (artículo 79, fracción V).

En la actualidad, salvo una que otra institución, el grueso de las facultades y escuelas de derecho del país, expiden títulos de licenciado en derecho, más no de abogado. Alguien dirá que es lo mismo, pudiera serlo para alguien que ve las profesiones a vuelo de pájaro, no para quien toma en consideración los matices semánticos.

Por último, en la actualidad, por virtud de la ley, se ha abandonado la práctica, común hasta hace algunos años, de que las autoridades federales: presidente de la República, Congreso; y las autoridades estatales: gobernador y legislaturas, otorgaran títulos profesionales cuando a su juicio los solicitantes demostraran pericia o ciencia en una profesión. Hoy en día esta es una función que recae exclusivamente en las instituciones de educación superior a las que el Estado ha autorizado por hacerlo; no lo pueden hacer las autoridades.

### 9. *Artículo 92*

En la Constitución es frecuente que existan absurdos; uno de ellos aparece en el artículo 92: “Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”.

De conformidad con dicho texto cualquier orden que dé el presidente de la República, incluso las dirigidas al personal administrativo que labore en sus oficinas, debe ser por escrito y estar refrendada por el secretario o jefe de departamento a que el asunto corresponda. El término todos comprenden exactamente eso: todos, no distingue entre unos y otros. Tan fácil que hubiera sido evitar la violación del texto expreso o el absurdo con una fórmula tan sencilla como esta:

“Los reglamentos, decretos, acuerdo y órdenes que emita el presidente de la República en ejercicio de las facultades que para él derivan de esta Constitución, que requieran de su publicación, deberán estar firmados. . .”

#### 10. *Artículo 31, fracción IV*

En materia de contribuciones, por falta de técnica jurídica, se ha tenido que forzar el texto de la Constitución; a esta labor, como siempre, se ha prestado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Jurídicamente es evidente que con vista al artículo 31, fracción IV, los únicos que están obligados a contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del estado y municipios en que residan, son los mexicanos; la Constitución tiene la precaución de agregar que los impuestos deben ser proporcionales. Cuando en una ley aparece una obligación para los particulares, la interpretación que debe darse a ella tiene la característica de ser estricta, se debe limitar a los casos expresamente determinados, no es posible extender su campo de aplicación por analogía ni por mayoría de razón. El contribuir es una obligación que se hace recaer en los mexicanos, no puede, en estricto derecho, imponerse a quien no lo sea.

Si por virtud de que el extranjero usa y disfruta de los servicios del Estado mexicano debe pagar impuestos, como es común que suceda en todos los países de los que se tiene noticia, este es un principio elemental.

En el caso mexicano la situación se complica por el hecho de que la obligación se ha elevado a rango constitucional y, en forma deficiente, se ha colocado en una sección en la que no puede comprender a los extranjeros, a menos de que se haga fuerza al texto fundamental, tal como lo ha hecho la Corte. Lo correcto sería que existiera un artículo en el que se determinaran las obligaciones de los habitantes del país, sin importar que sean o no mexicanos, en él quedaría establecida la obligación de pagar impuestos y la de que todos están obligados a enviar a sus hijos o pupilos menores de quince años a las escuelas.

Hay algo más, a pesar de las ejecutorias que al respecto existen, no hay duda de que siguen siendo de dudosa constitucionalidad los impuestos que son incrementados en forma progresiva. La Constitución, mientras no sea reformada en lo que toca a esa fracción, lo que permite es un impuesto proporcional, más no progresivo.

El Estado mexicano, tan inclinado a hacer reformas a la Constitución, las ha hecho, frecuentemente, en forma innecesaria en diversas materias y no se ha encaminado a hacerlas en rubros, como el que aquí se comenta, en que se impone realizarlas.

#### 11. *Artículo 129*

En el artículo 129 se observa otro anacronismo, éste dispone, entre otras cosas, que los campamentos, cuarteles o depósitos militares deberán estar fuera de las poblaciones. Cumplir con lo dispuesto en él, fue factible antes de la explosión demográfica; ya no lo es en la actualidad en que el mayor número de zonas militares, cuarteles y depósitos se encuentran dentro de los linderos de las ciudades.

El propósito perseguido en el artículo 122 de la Constitución de 1857, ratificado por la de 17, fácil de cumplir hasta hace algunos lustros, era el de impedir que la población civil fuera molestada directamente por la gente en armas o corriera peligros por virtud de sus ejercicios.

#### 12. *Artículo 7, segundo párrafo*

Los constituyentes mexicanos frecuentemente toman como sinónimos ley orgánica y ley reglamentaria; no entienden que la primera está referida a regular la estructura y funcionamiento de un ente de naturaleza pública previsto en la Constitución y que la segunda está encaminada a desarrollar un germen que existe en la carta magna. Han cometido un pecado adicional: no se han callado cuando deben hacerlo, han hablado de más; por ello han errado.

En el artículo 73, fracción VI, base segunda, se alude, con toda propiedad a una ley orgánica, la relativa a la estructura, funcionamiento y facultades de las autoridades existentes en el asiento de los poderes federales. En cambio cuando en el párrafo segundo del artículo 7 constitucional se dispone: "Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar, so pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores. . ." se está incurriendo en un doble error: no se trata de una ley orgánica, pues técnicamente se trata de una reglamentaria y las leyes no dictan las disposiciones, más bien es el legislador quien, mediante las leyes lo hace.

Cuando no se sabe la distinción entre una y otra lo sencillo y, además correcto, es usar las fórmulas, como se hace frecuentemente, *conforme a la ley, la ley determinará, la ley establecerá*: así se hizo, y con toda propiedad en el artículo 70 “El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos”. Cualquiera, a primera vista, habría dicho que se trata de una ley orgánica y, en parte tendría razón, pero si se toma en cuenta que se trata de un cuerpo legal que además de regular la estructura del Congreso, tiene que ver con su funcionamiento, el ejercicio de la facultad de iniciativa, el trámite legislativo, excede del marco de un cuerpo normativo de esa naturaleza. No podía faltar un pero, en el segundo párrafo del artículo 65 se incurrió en el error que se había evitado en el 70; en aquél se dispone: “En cada periodo de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica”. Las iniciativas de ley o decreto, a los que la Constitución denomina asuntos, están reguladas en la actualidad por el reglamento para el gobierno interior del Congreso, no por la ley orgánica de ese poder; ahora bien, de fusionarse ambos documentos legislativos, no hay duda de que el trámite legislativo es más objeto de una ley reglamentaria del artículo 72 que de una orgánica.

### 13. Artículo 121

El título quinto de la Constitución, denominado impropriamente de los estados de la Federación, lo es por cuanto a que regula no sólo ese tema, sino también el de los municipios, contiene dos artículos cuya defectuosa redacción hacen imposible su aplicación estricta; se trata de los artículos 121 y 119.

En el artículo 121, independientemente de las contradicciones técnicas que existen entre sus diferentes partes, mismas que han ameritado estudios especializados,<sup>7</sup> se observa una deficiente redacción en su primer párrafo. De sus términos se desprenden dos consecuencias: la primera que las autoridades de los estados únicamente están obligadas a dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos de otros estados, pero no tiene esa misma obligación respecto de lo actuado por las autoridades del Distrito Federal: “En

<sup>7</sup> Ver a Trigueros de Gómez de Campo, Laura. “La ejecución de sentencias interestatales en los estados de la federación, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, 1982, 6, tomo II, p. 99.

cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito. . . de todos los otros”. No se comprende los actos emanados de los órganos a que hace referencia la fracción VI del artículo 73 y que tiene competencia por lo que hace el asunto de los poderes federales. Por otra parte, ni en el artículo 121 ni en ningún otro precepto de la Constitución, se obliga a las autoridades del Distrito Federal a dar entera fe y crédito a los actos jurídicos realizados por los poderes de los estados.

Se trata, sin lugar a dudas, de dos lagunas. En la práctica se ha colmado el vacío legislativo mediante dos expedientes: por lo que hace a las autoridades de los estados, sus legislaturas, cuando emiten los códigos de procedimientos civiles y penales, obligan a sus tribunales a dar esa fe y crédito a los actos emanados tanto de otros estados como del Distrito Federal. Lo pueden hacer en ejercicio de su autonomía. Por su parte, el Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que para él deriva de la fracción VI del artículo 73: “Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. . .”, al expedir los mismos códigos para esa entidad geográfica-política, obliga a las autoridades de ella a dar entera fe y crédito a los actos emanados de los poderes estatales.

Sobre este particular el constituyente mexicano no ha podido encontrar una solución propia y adecuada para los problemas particulares que trae aparejado el hecho de haber designado a la ciudad de México como asiento de los poderes federales; y se ha atenido a la fórmula de la Constitución de Estados Unidos de América. Es evidente que dadas las características del lugar escogido para capital, se tenía que legislar de forma diferente del modelo y buscar soluciones apegadas a las circunstancias.

El que no exista una solución propia trae aparejado un cúmulo crecido de interrogantes: ¿las autoridades del Distrito Federal sí pueden realizar los actos que tienen prohibidos los estados en los artículos 117 y 118?, ¿opera la extradición entre el Distrito Federal y un estado?, ¿el gobernador del Distrito Federal está obligado a publicar las leyes federales, tal como lo deben hacer los gobernadores de los estados en los términos del artículo 120? Encontrar soluciones forzando los textos es fácil; pero una interpretación técnica de ellos está muy lejos de presentar las cosas de forma tan sencilla.

### III. VICIOS INSTITUCIONALES

#### 1. *Artículos 110 y 111*

En los artículos 110 y 111 constitucionales se consignan vicios institucionales para los que no existe solución válida. El párrafo segundo del artículo 110 dispone:

Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución, y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

En principio el precepto adolece de un defecto de redacción, la resolución del gran jurado no se debe notificar a todas las legislaturas locales, como gramaticalmente dice, sino que debe notificarse a la legislatura correspondiente o a la del estado de la cual es servidor público el enjuiciado. Independientemente de lo anterior, la resolución del gran jurado en estos casos es declarativa, según lo dispone el precepto, ¿esto quiere decir que el servidor público fue declarado culpable y que es puesto a disposición de la legislatura para que lo castigue?, jurídicamente esto no es factible, las legislaturas carecen de facultad para sancionar por violaciones a la Constitución y leyes federales.

¿Quiere decir simplemente que el gran jurado estima que hay responsabilidad y que deja a la legislatura respectiva el seguir el procedimiento de responsabilidad y sancionar? Esto dejaría a los poderes federales a merced de un cuerpo colegiado controlado por el enjuiciado, si se trata del gobernador, o influible, si se trata de diverso servidor público. Independientemente de lo anterior es evidente que la legislatura de un estado no tiene competencia para juzgar a un servidor público local por violaciones a las leyes federales.

La otra alternativa pudiera ser de que el gran jurado juzgue al servidor público local responsable y, para el caso de encontrarlo culpable, lo destituya; en este supuesto la notificación que se haga a la legislatura respectiva sólo será para el efecto de que provea lo rela-

tivo a la suplencia. Esto pudiera ser lo razonable, pero el hecho de que se haya dispuesto en este caso la resolución será únicamente declarativa, impide técnicamente esta interpretación.

Lo mismo pudiera comentarse del quinto párrafo del artículo 111 constitucional.

## 2. *Suspensión y desaparición de ayuntamientos*

### A. Antecedentes

Por reforma de 1983 se introdujeron en la Constitución las figuras de la suspensión de ayuntamientos, la desaparición de ellos y la revocación del mandato de algunos de sus miembros. Se elevó a rango constitucional una forma de intromisión de los poderes locales, concretamente de la legislatura y el gobernador, en la vida de los municipios. Se llevó a nivel estatal la interpretación errónea que durante muchos años se hizo de la fracción V del artículo 76 constitucional; errónea, por cuanto a que ni el Senado ni la Comisión Permanente estaban facultados a desaparecer a los poderes de los estados y no obstante ello, en forma reiterada, lo hicieron respecto de todos aquellos gobernantes que se mostraron insumisos o que cayeron en desgracia ante los poderes del centro.

Los autores de la reforma, en la exposición de motivos que precedió a la iniciativa correspondiente, razonaron su innovación de la siguiente manera:

En la fracción I, recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, se apoya y robustece la estructura política de los ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos.

Nos alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las constituciones de los estados y al mismo tiempo preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que responda a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los municipios, sin alterar, por otra parte, la esencia de nuestro federalismo.

Cabe destacar, como principal innovación de esta fracción la obligada instauración de un previo procedimiento con derecho de defensa para los afectados, ajustado a requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo a través del sufragio directo o dicho sea en otras palabras, el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso de los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Así, también se pretende inducir a las entidades federativas, para que en sus constituciones locales y leyes relativas, señalen con toda precisión cuáles deben ser las causas graves que pueden ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los ayuntamientos, y en otro aspecto, la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que deban cubrirse para la toma de tan trascendente decisión.<sup>8</sup>

En su oportunidad el entonces secretario de Gobernación reiteró ante la Cámara de Senadores las mismas razones y lo mismo hicieron los legisladores que dictaminaron la iniciativa.

De lo anterior surgen, de inicio, las siguientes interrogantes: ¿Era verdad que para 1983 existía en las constituciones de la mayor parte de los estados las instituciones de la desaparición y suspensión de ayuntamientos o revocación del mandato de alguno de sus miembros? ¿Es cierto que con esa injerencia que se dio a las legislaturas se respeta la decisión del pueblo al elegir a sus ayuntamientos? ¿Las precauciones elevadas a rango constitucional son suficientes para obligar a los estados a establecer causas ciertas para adoptar tan drástica determinación? ¿El derecho de audiencia, con todo lo que ello significa, quedó realmente garantizado con las providencias adoptadas en la fracción I del artículo 115? Por último, ¿con la reforma no se alteró la esencia del federalismo mexicano? Caben otras interrogantes, pero las anteriores pudieran ser las más importantes. Para dar respuesta a cada una de ellas se impone un examen amplio y minucioso de las constituciones estatales, de sus leyes orgánicas municipales y de la realidad política mexicana.

## **B. La institución de la suspensión y desaparición de ayuntamientos en las constituciones estatales**

Existen los elementos para determinar si en las constituciones de los estados se preveían las figuras de la suspensión y desaparición

<sup>8</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, *Estudios de derecho político de estados y municipios*, México, Editorial Porrúa, S. A., pp. 145 y ss.



de ayuntamientos o de la revocación de los mandatos de sus miembros; en la obra *Legislación pública*, además de contener los textos de las constituciones locales vigentes, se consignan todas sus reformas a partir del texto original y aparecen, también las leyes orgánicas municipales.

### *Aguascalientes*

Para 1983 en el estado de Aguascalientes no se autorizaba en su constitución al Congreso local ni al gobernador para intervenir en la materia (artículos 27 y 46); en el artículo 135 de la Ley orgánica municipal se preveía la posibilidad de que los miembros de los ayuntamientos fueran removidos e inhabilitados cuando abandonaran sus funciones, no asistieran a las sesiones de Cabildo, estuvieran presos, provocaran conflictos o estuvieran incapacitados física o legalmente.

Las medidas procuraban evitar la desmembración de los ayuntamientos; no eran un instrumento de intromisión, ya que el papel principal lo desempeñaban los presidentes municipales. La intervención del gobernador y de la legislatura era supletorio y secundario (artículos 32 y 33).

### *Baja California*

El artículo 27, fracción IX, de la Constitución facultaba al Congreso local a: "Suspender a los miembros de los Ayuntamientos hasta por tres meses por sí o a petición del Ejecutivo cuando se juzgue indispensable para la práctica de una averiguación relacionada con sus funciones".

Se trata de una suspensión temporal que sólo afectaba al miembro del ayuntamiento sujeto a investigación.

En el artículo 28 de la Ley orgánica municipal se autorizaba al Congreso local a designar consejos municipales en dos casos: cuando fuera declarada la nulidad de las elecciones de los ayuntamientos o sus integrantes y suplentes renunciaran colectivamente o faltaren en su totalidad y cuando al comenzar un periodo constitucional no se presentaren todos los municipios o la elección no estuviera hecha.

Se trata de colmar un vacío de autoridad que de hecho pudiera presentarse en un municipio.

### *Baja California Sur*

En el artículo 64, fracción XXXVII, se facultaba al Congreso local a “Decidir sobre la desaparición de poderes municipales, en casos graves, con votación calificada de las dos terceras partes de la totalidad de los diputados”.

En el artículo 66 se facultaba a la diputación permanente a “Designar, a propuesta del gobernador, a los miembros de los consejos municipales” (fracción VIII); norma que tenía su correlativo en las fracciones XIV y XXXV del artículo 79 y 14 y 15 de la Ley orgánica municipal.

### *Campeche*

Antes de 1983 no se autorizaba al Congreso local ni al Ejecutivo a desaparecer ayuntamientos; la disposición actualmente en vigor (artículo 54, fracción XXXIV, es de 27 de mayo de 1983).

### *Coahuila*

En la Constitución del estado de Coahuila sí existía la institución de desaparición de ayuntamientos; el artículo 134 original (1918) disponía: “En caso de que por grave trastorno público desapareciese el Ayuntamiento de algún municipio, el Ejecutivo designará a los ciudadanos que deban formarlo, y durarán en su cargo por todo el tiempo que falte para terminar el periodo legal”.

El precepto fue modificado en 1942, para quedar como sigue:

Corresponde soberana y discrecionalmente al Ejecutivo declarar, cuando haya desaparecido el Ayuntamiento de algún municipio, que es llegado el caso de nombrar Ayuntamiento Provisional, el que durará en su encargo todo el tiempo que falta para terminar el periodo legal, en el concepto de que el nombramiento se hará por el propio Ejecutivo, quien dará cuenta al H. Congreso o a la comisión permanente en su caso para los efectos de que sea ratificado su nombramiento.

Si se observa con detenimiento el precepto se verá que está inspirado en la fracción V del artículo 76 constitucional; no faculta al gobernador a declarar desaparecido un ayuntamiento, simplemente se le atribuye una facultad certificadora de un hecho, una vez reali-

zada la función, se le autorizaba a declarar que es llevado el caso de nombrar un ayuntamiento provisional y nombrar a sus integrantes.

### *Colima*

La intervención que actualmente se confiere en el artículo 87 a la legislatura local para declarar desaparecidos los ayuntamientos es de fecha 24 de diciembre de 1983. Existía con anterioridad a esa fecha, desde 1917, una norma que facultaba al gobernador a suspender ayuntamientos (artículo 58, fracción XXX).

### *Chiapas*

El artículo 61, que autoriza al Congreso del estado o a la Comisión Permanente a desaparecer un ayuntamiento, es de fecha 16 de septiembre de 1981. La intervención que se da a la Comisión Permanente es contraria a lo dispuesto por el tercer párrafo de la fracción I del artículo 115 constitucional; se trata de una facultad privativa de la legislatura.

### *Chihuahua*

La fracción XV del artículo 64 de la Constitución, que autorizaba al Congreso local a declarar desaparecidos a los ayuntamientos es de fecha 24 de enero de 1979 y que fue reformado para adecuarla a lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, el 31 de diciembre de 1983.

### *Durango*

Antes de 1983 no existía en el estado una norma que autorizara a los poderes locales a declarar desaparecidos a los ayuntamientos. Por una disposición que apareció desde el texto original se facultaba al gobernador a nombrar una junta provisional de gobierno ante la falta absoluta de un ayuntamiento.

### *Guanajuato*

La actual fracción XXIX del artículo 63, que autoriza a la legislatura a declarar desaparecidos a los ayuntamientos, es de 17 de fe-

brero de 1984. Anteriormente, en la Constitución original de 1917, se facultaba al gobernador a suspender a los miembros de los ayuntamientos que abusaren de sus facultades (artículo 56, fracción XVI).

### *Guerrero*

Por reforma de 16 de julio de 1975, en el artículo 47, fracción XXV, de la Constitución de ese estado se autorizaba al Congreso a suspender ayuntamientos o alguno de sus miembros. Posteriormente pasó a ser el artículo 47, fracción XXV.

### *Hidalgo*

En la fracción XVIII del artículo 56 se faculta al Congreso local a decidir sobre la desaparición de poderes municipales, pero no se logró determinar si es anterior o posterior a 1983. No aparecía ni en el texto original, pero sí aparece en éste como facultad del gobernador al nombrar una junta de administración cuando desaparecieron un ayuntamiento (artículo 53, fracción XVII).

### *Jalisco*

La facultad para declarar desaparecidos ayuntamientos, que aparece en la Constitución a favor de la legislatura, proviene de reforma hecha con fecha 7 de julio de 1983. Desde 1917 se facultaba al gobernador a suspender a municipios cuando no cumplieran con su deber (artículo 35, fracción X).

### *Estado de México*

La facultad que actualmente se atribuye a la legislatura para intervenir desapareciendo o suspendiendo ayuntamientos data del 28 de febrero de 1984 (artículo 70, fracción V).

### *Michoacán*

Por reforma introducida a la fracción XIX del artículo 44, de fecha 1º de febrero de 1960, se facultó a la legislatura local para suspender y desaparecer ayuntamientos.

### *Morelos*

En el estado de Morelos, desde 1965 se autorizaba a los poderes locales a decretar la suspensión de miembros de los ayuntamientos (artículo 41).

### *Nayarit*

Por reforma de 28 de diciembre de 1983 se facultó a la legislatura a desaparecer y suspender ayuntamientos (artículo 47, fracción II). En la Constitución original de 1918 se autorizaba al gobernador para suspender a los presidentes municipales que abusaren de sus facultades (artículo 69, fracción XVII).

### *Oaxaca*

La intervención de la legislatura sobre la materia data de reforma hecha con fecha 15 de enero de 1983 (artículo 59, fracción V bis).

### *Puebla*

La intervención de la legislatura en la materia es de fecha 2 de febrero de 1984 (artículo 57, fracción XXI). En el texto original de 1917 se autorizaba al gobernador a nombrar una junta provisional ante la falta absoluta del ayuntamiento (artículo 104, fracción VIII).

### *Querétaro*

La legislatura fue facultada a suspender y declarar desaparecidos los ayuntamientos por reforma de fecha 8 de diciembre de 1983 (artículo 63, fracción X), anteriormente, desde 1917, se facultaba al gobernador a suspender provisionalmente a los miembros de los ayuntamientos (artículo 93, fracción XI).

### *Quintana Roo*

Por reforma a la constitución local, de fecha 21 de noviembre de 1983, se facultó a la legislatura a desaparecer ayuntamientos (artículo 75, fracción XXXVIII) y tiene como antecedente los artícu-

los 75, fracción XXXVIII, y 90, fracción XII de la Constitución original de 1975.

### *San Luis Potosí*

La intervención que corresponde a la legislatura sobre la materia se originó por reforma de 24 de enero de 1984 (artículos 34, fracción X, y 84).

### *Sinaloa*

La intervención que se confiere a la legislatura para desaparecer y suspender ayuntamientos se originó en reforma de fecha 27 de enero de 1984 (artículo 118). En la Constitución de 1917 se autorizaba al Congreso a suplir las faltas de los miembros de los ayuntamientos (artículo 117).

### *Tabasco*

La legislatura fue facultada para suspender ayuntamientos mediante una variante de juicio político, por reforma de fecha 2 de abril de 1975 (artículo 64, fracción XXXIV).

### *Tamaulipas*

En este estado se autoriza al Congreso local para declarar desaparecidos los ayuntamientos por reforma de 29 de diciembre de 1983 (artículo 132, fracción XI). En la Constitución original de 1921 se disponían sistemas de suplencia en los casos de falta en los ayuntamientos (artículo 133, fracciones XI y XII).

### *Tlaxcala*

La legislatura fue facultada para declarar la inexistencia o desaparición de ayuntamientos por reforma publicada con fecha 4 de febrero de 1982. En ese estado, desde 1918, se facultaba al gobernador a suspender a los miembros de los ayuntamientos que no cumplieron con sus deberes (artículo 59, fracción VI).

### *Veracruz*

En la Constitución original de 1917 se facultó a la legislatura a suspender a los ayuntamientos cuando abusaran de sus facultades (artículo 68, fracción VII).

### *Yucatán*

Por reforma publicada el 2 de febrero de 1984 se facultó al Congreso a suspender o declarar desaparecidos los ayuntamientos (artículo 3, fracciones XL y XLIV).

### *Zacatecas*

En este estado se facultaba a la legislatura a declarar, cuando haya desaparecido el ayuntamiento de algún municipio, que era llegado el caso de nombrar uno nuevo (artículo 47, fracción V, de la Constitución de 12 de septiembre de 1980).

De lo anterior se desprende lo siguiente:

Que para 1982, año en que se presentó al Congreso la iniciativa de reformas relativas al artículo 115, sólo en nueve de los treinta y un estados que hay existía la desaparición o suspensión de ayuntamientos: debe observarse que si bien esas instituciones existían también en Chiapas (1981), Chihuahua (1979) y Zacatecas (1980), todo parece indicar que se introdujeron en las cartas locales a raíz de que comenzó a ventilarse el tema con vista a la reforma constitucional: en el peor de los casos, pudiera tratarse de sólo catorce ejemplos. Con vista a lo anterior es evidente que los autores de la iniciativa o faltaron a la verdad cuando sostuvieron: “Nos alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las constituciones de los estados”. O, en forma irresponsable, sin estudiar los sistemas jurídicos locales, hicieron una afirmación que no corresponde a la realidad.

### C. Soluciones varias

Del análisis hecho anteriormente se desprende que cuando menos había tres vías de solución para los problemas de vacío de poder, violaciones constitucionales y abusos de autoridad:

a) La que autorizaba a los poderes locales para los efectos de que, ante un hecho consumado, la desaparición real de los ayuntamientos y con el fin de evitar vacíos de poder, suplieran la falta de autoridades municipales. No se trataba de una injerencia; no se reconocía la facultad de desaparecer lo existente.

b) La otra, la que facultaba a los gobernadores de los estados a anular o neutralizar las órdenes, los acuerdos y resoluciones de los ayuntamientos.

c) La que en forma clara y terminante autorizaba, sobre todo a los gobernadores, a suspender temporalmente a los ayuntamientos o a alguno de sus miembros cuando no cumplieran con su deber, violaran la Constitución o abusaran de sus facultades. Eran los menos.

Por otra parte, si bien en la exposición de motivos que precedió a la iniciativa de reforma se afirma que ella tenía por objeto preservar a las instituciones municipales de injerencias en sus mandatos otorgados por el pueblo, la verdad es que tanto el sentido común como los hechos indican, o han puesto en evidencia, que con la medida se realizó un auténtico atentado contra la autonomía municipal. Existía una institución nociva a la vida democrática de los ayuntamientos: la intervención que para desaparecerlos o suspenderlos tenían el gobernador o la legislatura o ambos; lo elemental, lo racional, era legislar en la carta fundamental para frenar ese atentado y no regularlo, generalizarlo e instituirlo donde no lo había. La desaparición de los poderes municipales, cuando ellos existen realmente, no puede ser calificada ni considerada más que como un verdadero atentado a la vida democrática municipal. Si se daban violaciones, por parte de los miembros de un ayuntamiento, de la Constitución y leyes locales, lo aconsejable era establecer las vías para enmendar la violación, así se procede a nivel federal; nunca será una solución sana desaparecer al autor de la violación por virtud de haber cometido ésta. La medida, más que respetar la voluntad popular emitida en las urnas, es un instrumento de sometimiento que se ha puesto a disposición de los poderes locales, para el caso de que la ciudadanía ose elegir a ayuntamientos contrarios al grupo gobernante; también sirve para eliminar a miembros del propio sistema que no se comportan en forma ortodoxa. Mucho es lo que podría argumentar en relación con lo nefasto de la reforma de 1983.

¿Las providencias que existen en los párrafos tercero y cuarto de la fracción I del artículo 115, garantizan la subsistencia de los ayuntamientos? No cuesta mucho trabajo llegar a la conclusión de que



no. Al respecto basta un somero análisis de los textos constitucionales.

En principio pudiera considerarse una ganancia el hecho de que se haya privado al gobernador de una facultad de la que llegó a abusar y se haya pasado la misma a un órgano colegiado de integración plural e independiente. Esto podría ser un adelanto, si fuera factible separar teoría y realidad. La realidad política mexicana es que las legislaturas hacen lo que el gobernador les ordena; por lo mismo, el haber traspasado la función de un poder a otro no es más que una chicana corriente, es un suterfugio burdo. Se trata de una burla al principio de democracia.

Se podría alegar que con el crecido número de votos de diputados requeridos para acordar la desaparición existe una seguridad para los ayuntamientos; esto sería cierto si los congresos locales tuvieran una auténtica y real composición plural: la verdad es que las legislaturas se componen invariablemente con miembros de un partido, el oficial, en un porcentaje que supera las dos terceras partes del número total de sus miembros. Esta circunstancia, aunada al hecho de que los legisladores locales hacen lo que les ordena su gobernador, pone en evidencia de que no existe una barrera real que impida al ejecutivo local intervenir en la vida democrática de los ayuntamientos. Es casi imposible encontrar casos en que la auténtica y efectiva oposición alcance a reunir más de las dos terceras partes del número oficial.

La medida, pues, estuvo y está muy lejos de haber alcanzado los propósitos con que fue creada. Con vista a la realidad antes invocada todo parece indicar que se trató simplemente de crear sistemas de intromisión para someter a ayuntamientos que caen en poder de la oposición.

Hay un hecho que pone en evidencia los propósitos antidemocráticos de la reforma: la institución de la desaparición de ayuntamientos existía preferentemente en aquellos estados en los que la oposición era fuerte y había ganado algunos ayuntamientos. Se trató simplemente de dotar a los gobernadores de elementos legales para golpear, para ello se recurrió a las legislaturas, que por sí no tienen autoridad real.

La reforma tiene como antecedente o está emparentada con una providencia antidemocrática y reaccionaria, nada tiene que ver ni con el sistema liberal, propio de la Constitución de 1857, ni con el revolucionario que se entiende caracteriza a la Constitución de 1917;

es un derivado del artículo 7 de la ley sexta de 1837, la conservadora constitución centralista, que disponía:

“Toca a los gobernadores:

VIII. Suspender a los ayuntamientos del departamento, con acuerdo de la junta departamental. . . .”

Lo adecuado, al parecer, si efectivamente había un sano propósito, hubiera sido poner un alto a la indebida intervención de los gobernadores de los estados en la vida municipal y prohibir, en general, todo tipo de injerencia; en forma complementaria, y es de dudarse que fuera necesario elevarlo a nivel constitucional, pudiera haber sido aconsejable que se generalizara a nivel estados un sistema por virtud del cual los poderes de las entidades, concretamente la legislatura y el gobernador, para el caso de que efectivamente hubieran desaparecido todos los miembros de un ayuntamiento y sus suplentes se suplieran a los faltantes.

Dado los abusos a que toda norma se presta en el sistema constitucional mexicano, no puede desconocerse de que aun con un principio claro, terminante y preciso, no habría modo de impedir que los poderes de las entidades continuaran con la práctica de seguir desapareciendo autoridades existentes, prestándose a los mismos abusos que se observaron por lo que hace a la fracción V del artículo 76 constitucional.

La injerencia que se ha dado a las legislaturas en esta materia es una providencia adicional para impedir que la oposición se apodere en forma permanente de ayuntamientos y con ello tenga dos posibilidades: una acreditar auténticos líderes opositores, con personalidad, experiencia y nombre a nivel nacional; otra, impedir que de un ayuntamiento se pase a una gubernatura, se trata de matar en germen todo intento democrático en el país.

Para las violaciones graves a la Constitución general o la local que cometan los miembros de los ayuntamientos no puede ser una solución sana al desaparecer a sus responsables, esto es un absurdo y denota un desconocimiento de los mecanismos de defensa de la Constitución, no se procede así en el ámbito federal que es un complejo normativo más o menos aceptable. El enjuiciar a los responsables es sólo algo excepcional, se recurre a hacerlo cuando las vías

de enmienda de los actos contrarios a la Constitución son ineficaces o improcedentes.

A nivel federal, cuando menos en teoría, existe la posibilidad de que los poderes centrales ocurran en apoyo y auxilio de los órganos de autoridad de los estados cuando ellos sean incapaces de poner en orden a sus habitantes; para estos casos existe la intervención que se conoce como ejecutiva, no se desaparece a las autoridades, se les apoya y sostiene. Es algo lógico, es de presumirse que su actuación se atiene a lo que disponen tanto la Constitución general como la local. La reforma introducida en 1982 tiende a debilitar a los ayuntamientos: si éstos no tienen problemas, se les permite seguir adelante, si los tienen, no se les apoya, se les desaparece para ello ya existe fundamento jurídico. En el estado de Veracruz existe una norma que dispone:

“Artículo 118. Son causas graves para que se declare desaparecido un ayuntamiento:

I. Que se haya perdido el orden y la paz pública del Municipio”.

#### D. Suspensión y desaparición de ayuntamientos

La legislatura local, en ejercicio de su facultad de intervenir en la vida de los municipios, tiene dos posibilidades generales: suspender o desaparecer; a una u otra se recurre tomando en cuenta la gravedad y características de los problemas a los que se enfrenta un ayuntamiento.

La suspensión implica el privar, en forma temporal, a todo un ayuntamiento o a alguno de sus miembros del ejercicio de sus cargos. El acto de la legislatura no trae aparejada la pérdida definitiva de los mismos, se trata de una sanción relativamente leve que se aplica para los casos de faltas graves. Su duración no puede exceder del término del mandato, hacerlo implicaría de hecho una verdadera desaparición. Jurídicamente no puede ser tan prolongada que comprenda la mayor parte del periodo para el que fueron electos el ayuntamiento o alguno de sus miembros. El municipio suspendido sigue siendo titular de la fundación, sólo se le ha privado en forma transitoria de su ejercicio. No puede volver a éste mientras no transcurra el plazo fijado por la legislatura. Sus miembros tienen derecho

a retornar a sus puestos una vez que ha transcurrido el término de la suspensión. Lo que es más, están obligados a regresar a ellos con vista a lo que dispone la fracción V del artículo 36 de la Constitución general. El acto de la legislatura al mismo tiempo que suspende del ejercicio del cargo, dispensa del cumplimiento de una obligación. Caso diferente se da cuando hay de por medio una licencia por tiempo indeterminado, el municipio puede renunciar en cualquier momento a ella y reasumir sus funciones.

La suspensión es una especie de sanción: debe aplicarse a quienes son responsables de los actos u omisiones graves en que incurran en el desempeño de sus encargos; por lo mismo es obvio que cuando se trata de una resolución colegiada emitida ilegalmente por un ayuntamiento, deben ser sancionados sólo los responsables de ella, mas no los que salvaron su voto y, mucho menos, los que se opusieron abiertamente a ella votando en su contra. Eso explica la circunstancia de que la Constitución general, en la fracción I del artículo 115, se prevé la posibilidad de que la legislatura desaparezca a todo un ayuntamiento o a alguno de sus miembros. Cuando el acto de la legislatura es general, sin hacer distinción entre culpable e inocente, es violatoria de la Constitución. El atentado es mayúsculo si se toma en cuenta que, por lo general, las constituciones en algunos casos o las leyes secundarias en otros, en los más de los supuestos dan el carácter de inatacables a los actos que en ejercicio de esta facultad emitan las legislaturas de los estados (artículo 133 de la Ley orgánica del municipio libre de Veracruz).

Si bien es de advertirse que generalmente se ha sostenido el criterio de que no procede el juicio de amparo tratándose de derechos políticos y que en forma reiterada se ha considerado como uno de ellos el ejercicio de una suspensión, el que sea manejada como una sanción implica la posibilidad de que el municipio sancionado pueda recurrirla cuando él considere ser inocente y tenga elementos para acreditar este extremo.

La desaparición es una pena mayor; implica la pérdida definitiva y total del cargo. En este caso los suplentes, o en su caso los consejos municipales nombrados, asumen sus mandatos en forma definitiva; ellos concluyen el periodo. Para ambos tipos de funcionarios opera la prohibición relativa de no reelección, prevista en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 115 constitucional. La legislatura desaparece a los titulares de la función no a ésta. En el fondo se trata de una variante del juicio político; el gran jurado, tanto a

nivel federal como local, puede sancionar al inculcado con la destitución y la inhabilitación. En el procedimiento de desaparición la legislatura, de hecho, destituye a una autoridad municipal cuando la encuentra culpable; existe sólo una variante: no puede inhabilitar, el destituido puede en cualquier momento optar por el ejercicio de diverso puesto de la administración pública, ya sea federal o local.

El decreto de la legislatura, por virtud del cual suspenda o desaparece a un ayuntamiento, puede surtir sus efectos y ser notificado a los efectos de dos maneras: uno, mediante su inserción en la gaceta o periódico oficial del estado, respetando la *vocatio legis*, y la otra, mediante la comunicación que en forma oficial y personal haga a los afectados el secretario, el oficial mayor o funcionario habilitado, autorizado por la ley o por la legislatura local. Mientras que por uno u otro medio no se haga la notificación correspondiente, no hay privación del cargo, sus titulares no lo pueden abandonar, ni incurrir en usurpación de funciones por seguir en él.

### 3. *Artículo 119*

En el artículo 119 aparecen diversos vicios institucionales; ellos técnicamente pueden dificultar o impedir una extradición. Ante las deficiencias del texto las autoridades han actuado al margen de la Constitución y, frecuentemente, contra la letra del mismo.

En principio aparece la misma deficiencia que se ha mencionado que existe en el artículo 121: no comprende a las autoridades del Distrito Federal; jurídicamente no es factible a los jueces de un estado ordenar la detención de una persona hasta por treinta días cuando la solicitud de extradición provenga de autoridades del Distrito Federal. Se trata de una norma que consigna una excepción a lo que dispone el artículo 19 constitucional: "Ninguna detención podrá exceder del término de tres días, sin que se justifique con una auto de formal prisión. . ." Para que pueda exceder de dicho plazo se requiere texto expreso, éste, por consignar una excepción, es de interpretación estricta; no es factible que por analogía se amplíe a casos diversos, no puede comprender más que a las autoridades expresamente determinadas: las de los estados, pero no a las del Distrito Federal. Alguien dirá que se trata de una interpretación absurda; no lo es; lo es el texto fundamental por su defectuosa redacción.

El artículo 119 reconoce como fuente lejana el artículo IV, sección 2, párrafo segundo de la Constitución de Estados Unidos de América: “La persona acusada en cualquier Estado por traición, delito grave u otro crimen, . . .” Pero el legislador mexicano, por haberse apartado de su modelo, se equivocó, en el indicado precepto se dispone: “Cada Estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otro Estado o del extranjero. . .”. De los términos del precepto, sin lugar a dudas, la extradición para la que se permite una detención, de un mes si es nacional o de dos meses si es internacional, es la que está relacionada con personas ya juzgadas, cuyas causas ya han sido sentenciadas en forma firme y que se sustraigan del control de las autoridades administrativas a cuya disposición se encuentran para los efectos de purgar sus penas; el artículo 119, jurídicamente, no funda una solicitud de extradición por lo que se refiere a personas que van a ser objeto de un proceso penal, no se trata de criminales, en el peor de los casos se trata de presuntos criminales; lo serán en el momento en que se dicte sentencia en el proceso respectivo y resulten condenadas en forma definitiva.

El que se afirme que el artículo 119 constitucional no funda una extradición de personas que van a ser objeto de un proceso penal no significa que ella no exista en el sistema jurídico mexicano; por lo que se refiere a este tipo de casos la vía de solución es el artículo 21 constitucional, es el Ministerio Público quien debe solicitarla, pero en este supuesto la extradición y la situación jurídica del detenido deberá tramitarse y resolverse dentro del perentorio plazo de tres días a que hace referencia el artículo 19 constitucional. No opera el plazo ampliado a que hace referencia el artículo 119 citado.

La fórmula es complicada. La solución norteamericana aparte de ser sencilla es correcta.

Por otra parte es de hacerse notar que no existe fundamento constitucional para que el Congreso de la Unión, mediante la ley, reglamente tanto la extradición nacional como la internacional; del texto del artículo 119 no se desprende que exista esa atribución al indicado órgano legislativo; tampoco lo hace el artículo 73; en tal virtud son de dudosa constitucionalidad los cuerpos orgánicos que al respecto existen. En aplicación del artículo 124 la facultad de reglamentarla recae en las legislaturas de los estados.