

NOTAS PARA UN DERECHO CONSTITUCIONAL ESTATAL

ELISUR ARTEAGA NAVA

NOTA ACLARATORIA

Más que el que llevan, el título que pudiera corresponder a estas cuartillas es el de: "Notas para un utópico derecho constitucional estatal". Cualquier parecido que pudiera tener con la realidad, no dejará de ser más que simple pero aislada coincidencia; no bastará para hacer verano. El gobierno previsto en la constitución sigue siendo una república platónica. Estas notas se hacen en obsequio de aquellos que reclaman la formulación de comentarios constitucionales más convencionales; alejados del criterio realista que prevaleció en la formulación del estudio anterior: "Las conjuraciones".

INTRODUCCION

En el campo doctrinal mexicano muchas son las obras que se han escrito en relación con la mayoría de las instituciones previstas en la constitución. Han sido temas muy frecuentados los relativos a la teoría y práctica de la división de poderes; la estructura y funcionamiento de las ramas legislativa, ejecutiva y judicial; las garantías individuales y juicio de amparo. También ha sido objeto de serios estudios el sistema federal, aunque desde el punto de vista de los poderes centrales. Existen monografías, incluso, sobre el municipio. En los últimos años se han hecho obras monumentales sobre el desarrollo constitucional de México. No obstante lo anterior el derecho constitucional estatal ha estado descuidado. Poco es lo que se ha escrito sobre las características jurídicas de los estados, de su estructura, del funcionamiento de sus diferentes órganos y, especialmente, ha sido descuidado el estudio de las aportaciones que los estados han hecho al derecho público mexicano.

Es cierto que tratadistas de la altura de don Emilio Rabasa, Miguel Lanz Duret y Felipe Tena Ramírez, en sus obras, han dedicado sendos capítulos al tema de los estados, en los que han trazado, en términos generales, su estructura y funcionamiento; especialmente es importante el capítulo "Los Estados", que el maestro Rabasa incluyó en su obra "La Constitución y la Dictadura", que tanta influencia ejerció en el Constituyente del 17. No obstante existir tales estudios, estos no dejan de ser un

capítulo entre otros más de obras dedicadas al análisis de otras materias consideradas más importantes.

En los Estados Unidos no obstante que existían tratados de gran valor, como los de Story y Kent, poco es lo que se había escrito en relación con los estados; no fue sino hasta la llegada de Bryce, el embajador inglés en ese país, cuando se hizo la primera monografía sobre el tema y ella es, tal vez aún en la actualidad, el trabajo más serio que sobre el tema existe.¹

Un hecho que no hace sino confirmar lo dicho es el siguiente: Las constituciones expedidas en los estados con posteridad a la promulgación de la constitución de 1917, vigentes en la actualidad, tuvieron que esperar hasta 1962 para que fueran compiladas.² Durante la vigencia de la constitución de 1857, no obstante que el país se halló prácticamente en guerra hasta 1867, ya para 1870 se había hecho y publicado la primera colección que reunía todas las constituciones de los estados; con posterioridad se reactualizó dicha colección.

En tales condiciones es necesario hacer, aunque sea un intento, un estudio del derecho constitucional estatal; a ello obedecen estas notas, que más que una exposición de un tema investigado, son reflexiones en voz alta.

FUNCION DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS EN EL PROCESO DE REFORMAS A LA CONSTITUCION

El artículo 135 prevé que la constitución puede ser adicionada o reformada; al órgano competente para realizarlas lo hace integrar por el congreso de la unión y las legislaturas de los estados; sin precisar más detalles, el artículo sólo exige una mayoría especial en el congreso.

De todas las facultades que la constitución otorga a las legislaturas de los estados muy pocas, o ninguna, puede tener la importancia que tiene la que aquí se analiza. Los legisladores locales, actuando como parte del constituyente permanente, lo hacen ejercitando una función federal y como parte de un poder jurídicamente soberano. Con la función que se les confiere: aprobar o reprobado, contribuyen a la formación de la constitución misma como algo dinámico.

A través de su participación, las legislaturas, al mismo tiempo que intervienen en la modificación de formas existentes, cuentan con un medio jurídicamente eficaz para defender su campo de acción frente al poder central; y pueden ser un obstáculo a los intentos de menguar los derechos del individuo, de parte de cualquier autoridad.

En todos los países en donde se ha adoptado el sistema federal, aún en aquellos en donde efectivamente existieron entidades soberanas que se unieron para formar una federación, existe una tendencia, al parecer irrefrenable, a centralizar facultades en detrimento de los estados miembros. No existe un sistema federal en el que los estados hayan ganado terreno en perjuicio del gobierno central. Tal parece que todo tiende a uniformarse, que la forma federal está condenada a desaparecer con el tiempo.³

Desde el punto de vista jurídico e independientemente de toda consideración de tipo sociológico, la explicación a este fenómeno se pretende encontrarla en la redacción misma del artículo 135 en la que las legislaturas de los estados sólo tienen un papel pasivo sin que puedan hacer modificación alguna al proyecto de reforma que se les envía, pero si bien la constitución mexicana no estableció más que uno de los dos procedimientos que establecía la constitución de los Estados Unidos y escogió el que da la iniciativa al congreso, no por ello ha dejado a los estados a merced de la acción del centro; contra esta tiene, en teoría federal que podría llamarse tradicional, una defensa en el senado y otra, que pue-

¹ Jaime Bryce. El Gobierno de los Estados en la República Norteamericana. La España Moderna, Madrid, España.

² Margarita de la Villa de Helguera. Constituciones Vigentes en la República Mexicana. Imprenta Universitaria, México, 1962.

³ G. Berger y otros. Federalismo y Federalismo Europeo, Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1965, pág. 213. Manuel García-Pelayo. Derecho Constitucional Comparado. Revista de Occidente. Madrid, 1967, pág. 244.

de considerarse como defensa directa, en la facultad de aprobar o no un proyecto de reforma que se le envíe; el tener el derecho a decir no a una iniciativa que tienda a menguar su campo de acción, ya es una buena defensa.

Pero los estados no están del todo a merced de los poderes centrales, tienen, asimismo, la posibilidad de actuar para provocar el funcionamiento del constituyente permanente, ello a través del derecho de iniciativa que les concede la fracción III del artículo 71, que si bien está sujeta a la aprobación del congreso de la unión, también las reformas que inicia éste están sujetas a la aprobación de las legislaturas.

La función de las legislaturas, como se ha dicho, consiste en aprobar o reprobar el proyecto de reformas que le envía el congreso de la unión, sin que puedan hacer modificación alguna. El acuerdo correspondiente debe ser tomado por la legislatura del estado, con la estructura que ésta tenga por virtud de lo dispuesto por la constitución local. Así, si en un estado se hiciera integrar el poder legislativo por dos cámaras, sería necesario que ambas tomaran el acuerdo aprobatorio, ya que la función se atribuye al poder legislativo del estado, sin que se precise que sea una sola cámara.

Lo que no se puede establecer es que como cuestión previa al acuerdo se consulte a la ciudadanía o se recurra a la opinión pública y que de estas dependa el valor del acuerdo de la legislatura.

No obstante que en todas las constituciones de los estados confieren al gobernador la facultad de vetar, cuando se trata de un decreto dado por la legislatura de un estado aprobando o rechazando una reforma constitucional, no lo puede hacer efectivo, por varias razones: una porque el precepto constitucional sólo da intervención a las legislaturas de los estados sin incluir al gobernador. Otra, porque se trata de una función federal y, una última, porque la disposición que otorga la facultad de vetar es de carácter local y por lo que se refiere a actuaciones locales, sin que pueda trascender al campo federal.

La constitución no prevé alguna mayoría especial para que la legislatura local adopte su resolución como parte del constituyente, por lo que ésta materia queda a la discreción de las leyes locales, en las que se podría establecer que se haga por una mayoría común y corriente o por una mayoría especial; la existencia de una medida de esta última naturaleza contribuiría a dificultar el procedimiento de reformas, permitiría un mejor estudio y lograría una mayor intervención de los legisladores locales.

Aunque en la práctica no existe este peligro, legalmente habría que determinar si las legislaturas de los estados tienen un plazo para emitir su contestación a la consulta que se les hace. En la constitución no se dice nada al respecto, en los Estados Unidos se ha hablado de un tér-

mino prudente y, al tratarse lo relativo a la decimoctava enmienda,⁴ se consideró que lo era un plazo de siete años. En México, a falta de disposición, el mismo congreso puede determinar un plazo para que se le dé respuesta, éste, desde luego, no puede ser menor de seis meses, ya que, como se verá, muchas legislaturas locales únicamente tienen un sólo período de sesiones y pudiera no llegar a coincidir en el envío y el plazo que se les conceda; pero no debe ser excesivamente largo, que haga nugatoria la reforma. En todo caso queda a la discreción del congreso el determinar el plazo dentro del cual deban darse las respuestas por parte de las legislaturas. El que una legislatura no dé respuesta dentro del plazo que se conceda implica, desde luego, una violación a una obligación constitucional, que expone a sus componentes a ser sometidos al juicio político a que se refiere el artículo 111 constitucional.

La regla general para reformar la constitución la establece el artículo 135, pero excepcionalmente se puede reformar con la simple intervención del congreso sin que intervengan las legislaturas de los estados, como sucede en los casos previstos en las fracciones IV y V del artículo 73. Pero, también como excepción, la constitución prevé un caso en el que para lograr una reforma se exigen mayores requisitos que los ordinarios; tal sucede cuando se pretende formar un nuevo estado dentro de los límites de los existentes, caso en el que se da intervención al ejecutivo, se oye a las legislaturas de los estados afectados y, para el caso de no haber consentimiento de parte de estos, se requiere que la ratificación la haga una mayoría de las dos terceras partes de las legislaturas.

Las reformas que se han hecho a la constitución a partir de 1917 indican que la obra de los constituyentes estuvo lejos de ser perfecta, aunque también indican que existe una tendencia irrefrenable a centralizar facultades, pero más que todo indican la docilidad de las legislaturas de los estados que, incluso, aprueban reformas que evidentemente van contra los ideales revolucionarios que se entiende inspiran la obra gubernativa.

Los hechos son los siguientes:

Hasta 1972 a la constitución se había hecho 177 reformas y casi en su totalidad fueron iniciadas por el poder ejecutivo. Los artículos más reformados han sido el 73 con 27 reformas; el 123 con 15 reformas; el 27 con 12 reformas; el 89 con 8 reformas y el 79 con 7 reformas. Si se observa con detenimiento las realizadas se verá que llevan dos finalidades: una centralizar facultades, en detrimentos del campo de acción de los estados y, la otra, facilitar al ejecutivo sus funciones eliminando obstáculos legales; una prueba evidente son las diversas modificaciones hechas al artículo 79, en el que se determinan las facultades de la comisión permanente, a la que se han atribuido diferentes facultades que correspondían tanto

⁴ Laurence H. Tribe. American Constitutional Law. The Foundation Press, Inc. Nueva York, 1978.

al congreso de la unión, cámara de senadores y cámara de diputados, con la sola finalidad de hacer expedito el camino del ejecutivo.

Es evidente que, no obstante sus múltiples defectos, el sistema federal tiene sus virtudes. El hecho de que se fracione el poder para evitar su abuso, ya es un aspecto valioso, pero si se agrega, la ventaja que tiene el sistema de que los gobiernos se adapten a las necesidades de las regiones y los gobernados, la ventaja es definitiva.

INTEGRACION DE LOS CONGRESOS LOCALES

La constitución en diferentes partes de su texto hace alusión a las legislaturas de los estados, bien para atribuirles facultades, bien para imponerles obligaciones,¹ pero por lo que toca a su estructura, en forma por demás acertada, poco es lo que dice y mucho lo que deja al arbitrio de los constituyentes locales, en pro de la autonomía estatal. Las inhibiciones que tiene la autonomía local al estructurar la organización de una legislatura de parte de la constitución consisten sólo en respetar la cifra mínima de diputados en proporción al número de habitantes y, la otra, la no reelección de los diputados.

Por lo demás, los estados son autónomos para estructurarse de la manera que mejor convenga a sus intereses y naturaleza; en la práctica, los modelos adoptados, no han sido ni variados ni espontáneos, lo que ha llevado a una casi uniformidad en todo el país de estructura y funcionamiento de los poderes, con lo que se ha desvirtuado y hecha nugatoria una de las grandes ventajas del sistema federal.

El poder legislativo de los estados ha estado estructurado, detalles más, detalles menos, de la siguiente manera:

En la actualidad todas las legislaturas de los estados, contrariamente a lo que sucede en los Estados Unidos de Norteamérica, están integradas por una sola cámara, que se denomina: CONGRESO DEL ESTADO o LEGISLATURA DEL ESTADO. El integrar el poder legislativo de los estados por dos cámaras es una práctica común en los Estados Unidos, en ese país en la actualidad sólo un legislativo local está integrado por una sola cámara. En la obra ya citada Bryce dice lo siguiente:

...Los únicos Estados que han intentado no tener más que una sola Cámara fueron Pensylvania, Georgia, y Vermont, pero renunciaron a ello: el primero, después de una experiencia de cuatro años; el segundo, después de doce, y el tercero, al cabo de cincuenta...²

Y el mismo Bryce hacía notar que en forma paralela a un congreso integrado por una sola cámara, existía en los estados un consejo ejecutivo que intervenía en determinados actos legislativos.

Durante la vigencia de la constitución de 1824 existieron algunos congresos locales integrados por dos cámaras, lo que es más, en el constituyen-

¹ Manuel Herrera y Lasso. Ob. cit., T. II. Pág. 251.

² James Bryce. Ob. Cit. Pág. 102.

te de 1857, al tratarse en la sesión de 10 de septiembre lo relativo al senado y su desaparición, el diputado Isidoro Olvera, defensor de esta Institución, mencionó el hecho de que en la constitución del estado de Oaxaca existió una segunda cámara y él se expresó a decir de Zarco, de la siguiente manera: "...tampoco se trata de las constituciones particulares de los estados, y así no viene al caso hablar del senado de Oaxaca, que seguramente fue absurdo, porque en un estado los cantones o distritos no son entidades políticas...";³ en seguida el diputado José Antonio Gamboa hizo notar que el senado de Oaxaca era de elección popular, con lo que se pretendió defenderlo de los ataques que la mayoría de los constituyentes había enderezado contra el senado por considerarlo una institución aristocrática "cuartel del invierno de todas nuestras nulidades políticas". Abierta la puerta a los generales y a los obispos, era natural que estas clases trabajaran en contra de toda reforma. Pero el mismo Gamboa, al atacar al senado entre las razones que tiene para hacerlo dice: "... habla contra el senado porque su conciencia le dice que es una institución antidemocrática".

Era natural que a partir de la constitución de 1857, los constituyentes locales, a imitación del poder legislativo federal, organizaran sus legislaturas con una sola cámara, y ello así sucedió, puesto que en la primera colección de constituciones que se hizo en 1870, no hay un sólo caso de bicamarios; pero lo raro es que a partir de 1874, fecha del restablecimiento del senado, o a partir de 1917, fecha de expedición de la constitución vigente, y de la que parten, años más, años menos, las constituciones estatales vigentes, no se haya imitado el sistema bicamaral; aparentemente estuvieron convencidos del hecho de que tan inútil es un congreso local integrado por dos cámaras, como por una, con la ventaja, en este último caso, de que se economizan fondos tan necesarios para obras más ingentes. El tratadista don Felipe Tena Ramírez dice: "...aunque ningún texto lo prohíbe expresamente en la actualidad, cualquiera tendencia a entorpecer a las entidades con una cámara más parecería a todas luces extravagante...";⁴ Pero Bryce dice que en los Estados Unidos la necesidad de una segunda cámara se considera "...como un axioma de la ciencia política, porque se juzga necesario oponer una asamblea igualmente poderosa a la asamblea, que tiene la tendencia innata a obrar con precipitación, y a convertirse en tiránica o a corromperse. Los americanos restringen sus legislaturas dividiéndolas como los romanos restringían sus ejecutivos, sustituyendo un rey por dos cónsules...".⁵

Don Emilio Rabasa en su obra "La constitución y la dictadura", que apareció en 1912, criticó el hecho que las legislaturas locales estuvieron

³ Francisco Zarco. Crónica. Pág. 840.

⁴ Felipe Tena Ramírez. Ob. Cit. Pág. 138.

⁵ James Bryce. Ob. Cit. Pág. 101

integradas por escaso número de miembros y entre otras cosas decía lo siguiente:

"...el número de los miembros que componen las legislaturas es tan corto, que éstas no tienen los caracteres esenciales y útiles de un congreso..."

Es muy difícil romper las preocupaciones que origina la costumbre, y pocos habrá que no repugnen la idea de que una legislatura deba componerse por lo menos de cincuenta diputados; pero lo cierto es que siete, quince o veinte, no forman la institución especial que se llama congreso, sino una comisión que sólo puede ser o inútil o peligrosa. Creer que el cuerpo legislativo de un estado, porque éste es una república pequeña, debe ser de pocos miembros, es tan extravagante como reprochar a la naturaleza que haya dotado de una dentadura cabal a los hombres de pequeña talla. La composición del órgano gubernativo no debe proporcionarse con la importancia de la república, sino con la naturaleza de la función."

y don Emilio agregaba:

"...Es preciso que (el cuerpo legislativo) reúna un buen número de caracteres, capacidades e intereses diversos, para que no haya ninguno personal, invariable e inflexible; en una palabra, es forzoso, para que haya un congreso, que éste no tenga el alma de una persona, sino la psicología de una colectividad, porque en él se han menester las ventajas de esta psicología, aún a costa de soportar sus inconvenientes."

"...para hacer tangibles estas teorías, cuya ampliación sería impropia de estas páginas, llegémosnos a las concepciones reales. Un congreso de doce personas podrá celebrar sesiones con siete miembros presentes, en que la mayoría absoluta será de cinco votos; suponiendo que concurren todos, la mayoría será de siete; la de dos tercios, de ocho; un voto determinará la diferencia entre la mayoría absoluta y la fuerte de dos terceras partes. Siete votos bastarán para hacer una ley en dos horas, sobre los más graves o difíciles asuntos; los mismos tendrán el poder de sobreponerse al veto del gobernador y esos siete serán poderosos para deponerlo, declarándolo culpable de un delito oficial..."⁶

⁶ Emilio Rabasa, La Constitución y la Dictadura. Editorial Revista de Revistas. 1912. Pág. 311 y sts.

Tomando en consideración tan fundadas razones el constituyente de 1917, trató de dar la solución que los constituyentes locales no habían dado, así, en el proyecto presentado por el primer jefe se fijaba un número de siete como mínimo, pero este fue aumentado a quince por la segunda comisión de constitución y el mismo fue aprobado después de una breve discusión; fue en esa virtud que aparecieron en las constituciones locales artículo como el original de la constitución del estado de Hidalgo que decía:

"El Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se denominará 'Congreso del Estado de Hidalgo'. Este se compondrá de diputados electos popularmente, uno por cada sesenta mil habitantes o fracción que pase de veinte mil. Si con esta proporción, no resultaren electos 15 diputados por lo menos, la Ley Electoral dividirá el Estado en 15 circunscripciones de población igual, en lo posible y cada una de ellas elegirá un diputado."⁷

Como se podrá ver, si bien en 1917 no se estableció el mínimo de diputados de cincuenta a cien que aconsejaba el maestro Rabasa, el problema se resolvió, cuando menos en parte, fijando un mínimo de quince que, desde luego, podían aumentar a discreción los estados. Pero esta solución aunque fuera a medias, tuvo idéntico fin que el que han tenido otros aciertos del constituyente de 17: ha desaparecido; por reforma constitucional publicada en el diario oficial de agosto de 1928, se estableció el sistema que actualmente subsiste, que es el que fija mínimos de siete, nueve y once en proporción al número de habitantes.

Podría pensarse que si bien la constitución había variado en cuanto a fijar mínimos más reducidos, quedaba a discreción de los estados el defender el acierto de 17, sosteniendo la existencia de legislaturas de más de quince miembros, pero ello no sucedió así, los estados inmediatamente obedecieron la consigna y procedieron a reducir el número de diputados, no obstante que no estaban obligados a hacerlo. En la actualidad es casi imposible encontrar un congreso local integrado por más de quince diputados, lo que es más, en estados tan densamente poblados como los de Nuevo León, Jalisco y México, se encuentran que difícilmente excedan de quince los diputados.

PERIODO DE SESIONES

Es bien sabido que la constitución de 1857, fijaba dos períodos ordinarios de sesiones para el congreso de la unión, lo que significaba que es-

⁷ Artículo 18 de la Constitución del Estado de Hidalgo.

tuviera reunido casi la mitad del año, con los consiguientes peligros e inconvenientes que el maestro Rabasa hizo notar en la obra ya citada. El constituyente de 1917, atendiendo los consejos del ilustre constitucionalista, e incluso citando parte de su obra en forma textual (sesión del 5 de enero de 1917) varió el sistema y estableció un solo período improrrogable

De las veintisiete constituciones estatales vigentes a partir de 1857, diecinueve establecían dos períodos de sesiones y sólo ocho establecían un solo período, lo que evidentemente era un acierto, pero si se examina bien la cuestión se verá que había un período, no porque se hubieran previsto los inconvenientes de una prolongada actividad legislativa, sino por un imperativo de las circunstancias: así, establecieron un solo período, los estados de Campeche, Chiapas, Coahuila, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco y Zacatecas; estados que, en aquel entonces, o estaban muy mal comunicados o sus caminos, en determinadas épocas del año eran intransitables.

Ahora bien, y dado que lo hecho por el constituyente en 17, al reducir las sesiones a un período, puede considerarse un acierto, y conociendo la costumbre que tienen los estados de imitar lo que se hace en el centro, lo natural y lo lógico que pudiera esperarse de estos hubiera sido que establecieran un solo período, pero aquí fallaron todas las predicciones, en la actualidad no sólo no se procedió por el camino adecuado, sino que la proporción de estados que aún siguen con el anterior procedimiento aumentó; así, de veintinueve estados que formaban la federación en 1962, sólo siete tienen un solo período y lo curioso es que estados que estaban en el camino correcto como Nuevo León, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, etc., han establecido dos períodos, lo que indica claramente que si se lo imponían las circunstancias, más no porque se hubieran previsto los inconvenientes.

INICIATIVA DE LEYES

En todas las constituciones estatales se concede el derecho de iniciar leyes o decretos a los diputados locales, al gobernador del estado y en todas, con excepción de dos, se concede el derecho al tribunal superior de justicia, aunque en muchas se limite el objeto de la iniciativa a asuntos relacionados con la administración de justicia, esto, desde luego, es un acierto si se las compara con la constitución general, que no reconoce tal derecho al poder judicial, y el acierto es mayor en aquellos estados en que se limita el derecho a los asuntos relativos a la administración de justicia y estos son en número de trece.

En algunas constituciones el derecho de iniciar leyes se hace extensivo a los ciudadanos del estado, a la tesorería general del estado, a las legislaturas de los otros estados; en la de Veracruz se da ese derecho a la direc-

ción de educación y a la universidad de ese estado en lo tocante a sus ramos.

En veintitres estados los municipios y ayuntamientos tienen el derecho de iniciativa, aunque sólo doce lo tienen en forma ilimitada, en los restantes sólo pueden hacerlo en materias relacionadas con la administración municipal.

VETO

En todas las constituciones se prevé que el gobierno tendrá el derecho de veto, pero en todas se establecen materias respecto de las cuales no lo pueden hacer y en todas el veto se prevé que es superable por una mayoría especial.

Asimismo es general la existencia de diputados suplentes y la posibilidad de un período extraordinario de sesiones que normalmente convoca la comisión permanente; en la constitución de Sinaloa ese derecho también lo tiene el tribunal superior de justicia.

La comisión o diputación permanente existe en todos los estados en la mayoría se integra por tres miembros propietarios y dos suplentes, aunque hay casos en que se integra por cinco propietarios y dos suplentes.

DURACION DE LOS MANDATOS DE LOS DIPUTADOS LOCALES

Si bien durante los primeros años de vigencia de la constitución de 1917 el mandato de los diputados locales era de dos años, a partir de la modificación hecha en 1933, por imitación, en todos los estados se ha aumentado a tres años. Sobre este particular se puede hacer una elucubración:

La constitución federal, por lo que se refiere a los estados, en su artículo 115, dispone que deben adoptar como forma de gobierno, entre otras características, la de republicana, así prohíbe que los gobernadores duren más de seis años, pero por lo que toca a los diputados no se fija un máximo, en esas circunstancias y por lo que a estos toca ¿qué debe entenderse por forma republicana?, ¿pueden los diputados locales durar cuatro, cinco o seis años? o, incluso ¿podrían durar más? La respuesta, desde luego, no se encuentra en un texto expreso, pero existen los siguientes elementos para considerar cuando se observa o no tal principio. Desde luego existe uniformidad de criterios actualmente en lo que significa la característica republicana, se entiende en la renovación constante de los que ejercen el poder, mediante la intervención del electorado, esto en oposición a un gobierno monárquico, que normalmente es vitalicio y hereditario. La constitución mexicana, en su artículo 40, determina que: "...es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república...", para hacer efectivo tal principio determina en su artículo 51, 56, 83 y 115 que

los diputados, senadores, presidente de la república y gobernadores de los estados, durarán en sus encargos, los primeros tres años y los últimos seis años con la sola excepción de los ministros de la suprema corte de justicia, que son vitalicios, en ningún caso se da a un funcionario un plazo mayor para el desempeño de un cargo; en tal virtud se puede concluir válidamente que el legislador mexicano considera que aún se respeta el principio republicano, cuando los que ejercen el poder lo hacen por seis años; un plazo mayor es atentorio de tal principio.

Con base a lo anterior, las constituciones de los estados bien podrían prever que los diputados duren en su encargo cuatro, cinco o seis años, pero no más.

REFORMAS A LAS CONSTITUCIONES LOCALES

Todas las constituciones locales prevén que pueden ser reformadas. Todas consideran como el órgano competente para hacerlas a las legislaturas locales. En veinticinco estados se requiere una mayoría especial de dos terceras partes, en tres sólo mayoría; en el de Querétaro se requiere la aprobación por las tres cuartas partes. En veinte estados, aparte de la intervención de la legislatura local, se requiere la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos; en otros se requiere que la forma sea aprobada por dos legislaturas sucesivas. En muchas constituciones locales se prohíbe expresamente al gobernador vetar las resoluciones dictadas por el congreso local cuando actúa como constituyente.

LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

Las garantías individuales, como limitaciones mínimas que el constituyente ha impuesto a las autoridades federales y locales, sólo son susceptibles de ser aumentadas (ampliadas), más no disminuidas por los constituyentes locales; ampliarlas implica reducir el campo de acción de los órganos de poder locales, significa un beneficio a favor de los habitantes; esta ampliación opera según los siguientes principios:

1. Sólo obliga, limitando su campo de acción, a las autoridades del estado, más no a los órganos de la administración pública federal que operen en la entidad cuya constitución conceda la ampliación.

Es el estado quien se autolimita en su acción, pero con ello no puede afectar la acción del gobierno federal.

2. A falta de un sistema expreso, similar al juicio de amparo a nivel local al que se recurra para salvaguardar la ampliación de las garantías, los particulares, para lograrlo, pueden recurrir al juicio de garantías federales a fin de exigir se cumplan los principios de que un acto de autoridad debe estar fundado y motivado; que se cumplan las formalidades del procedimiento y conforme con leyes expedidas con anterioridad.

En el artículo 19 fracciones I y VIII de la constitución del estado de Nuevo León, se dispone, como regla general a seguir en los procedimientos penales, que no se podrá fijar una fianza mayor de cien mil pesos y que el procedimiento respectivo debe ser sentenciado antes de seis meses, si la pena máxima a aplicar excede de dos años, a diferencia de los mínimos establecidos en la constitución general de doscientos cincuenta mil pesos y un año para los mismos casos. La constitución de Nuevo León amplía los derechos de los individuos que habitan en su territorio por violaciones a leyes locales; de este beneficio no gozan aquellos que se encuentren sujetos a proceso ante un juez federal por violación a leyes federales.

Para el caso de que autoridades locales fijen una fianza mayor en delitos que no reporten un beneficio económico y no se dicte la sentencia dentro del plazo de seis meses, el procesado puede optar por apelar del auto que fije una fianza mayor y en queja por lo que se refiere a la extemporaneidad de la sentencia, ambas a nivel local; o bien recurrir directamente al amparo por violarse en el procedimiento las formalidades constitucionales que lo regulan.

SUSPENSION DE GARANTIAS EN LOS ESTADOS

Lo relativo a la suspensión de garantías individuales en una cuestión ajena a los poderes de un estado, es de la exclusiva competencia del presidente de la república y congreso de la unión o comisión permanente, pero caben dos consideraciones:

La suspensión de garantías que se decrete en términos del artículo 29 puede comprender las generales que consagra la constitución, así como aquellas ampliaciones que existan en las constituciones locales; la constitución no distingue entre ambas por lo que si para hacer frente rápida y fácilmente a un conflicto pudieran ser obstáculo, estas junto con aquellas, se pueden suspender; sostener un punto de vista diverso significaría hacer nugatorios los fines que se pudieran perseguir con la suspensión.

Por otra parte y por lo que toca a las ampliaciones a las garantías individuales, no existe impedimento legal para que los constituyentes locales establezcan un procedimiento por tal virtud del cual se suspendan temporalmente por las autoridades locales.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS A FAVOR DE LOS GOBERNADORES

De los tres tipos de facultades de que gozan las legislaturas locales, en principio, es obvio que las que les corresponden como parte de un poder supranacional y las que debe desempeñar por virtud de una atribución general de parte de la constitución, son facultades indelegables, aún en el caso de facultades extraordinarias previstas y concedidas a un gobernador estatal; sólo pueden ser ejercidas por aquel órgano a quien se le confieren. Aún en el caso del artículo 122 constitucional, para que un gobernador pueda solicitar el auxilio del centro, se requiere que la legislatura no esté reunida. El criterio que se ha seguido para atribuir a un cuerpo colegiado y no a un solo individuo es el de que se trata de cuestiones que por su gravedad, requieren la opinión y voto de diferentes voluntades.

En el ámbito nacional, aunque haya precedente en contrario, constitucionalmente procede el otorgamiento de facultades extraordinarias sólo en el caso de que exista suspensión de garantías; estas sólo se suspenden en casos de extrema gravedad, en todo o en parte del territorio nacional. Por otra parte, en los casos de invasión, sublevación o trastorno interno el gobierno tiene el deber de proteger a los estados (Art. 122).

Para el caso de que exista en el territorio de un estado o parte de él un motivo grave de intranquilidad, sólo el gobierno federal puede suspender las garantías individuales que consagra la constitución; todo pro-

blema grave es competencia de los poderes federales centrales, su definición y la posible ingerencia sólo queda a su criterio.

El artículo 115 constitucional preve que en los estados debe establecerse un gobierno que tenga, entre otras características, la de ser representativa. Por lo que toca a la función legislativa ésta ha sido confiada a una asamblea; las legislaturas locales no pueden integrarse por un número de diputados menor que el exigido, ni sus miembros reelectos para el período inmediato; proceder de diferente manera es atentar contra el principio representativo. El que el congreso de un estado renuncie a su función legislativa, aunque sea parcialmente y otorgue al gobernador facultades extraordinarias para legislar, significa un desacato al mandato constitucional, una violación al principio de representatividad y un motivo de impugnación concedido a particulares por tratarse de una autoridad incompetente.

El desacato puede ser mayor si se toma en cuenta que para que opere tal delegación no existe previamente una suspensión de garantías, que es el presupuesto para que se otorguen a nivel nacional. Ni aún para el caso de que se suspendieran las ampliaciones a las garantías individuales procedería el otorgamiento de facultades extraordinarias, ya que existe el principio de representatividad al que se ha aludido.

En el artículo 62 de la constitución del estado de Oaxaca se prevé la delegación de facultades por parte de la legislatura local a favor de gobernador en casos excepcionales y por tiempo limitado; existen disposiciones similares en las constituciones de Sonora y estado de México, sin que se llegue a precisar que entienda por casos excepcionales; por su parte la constitución del estado de Querétaro (Arts. 63 frac. XXIII y 64) prevé el otorgamiento de facultades que fueren absolutamente indispensables para salvar la situación en casos de invasión, alteración del orden público o cualquier otro motivo grave y sólo respecto a facultades que no sean de la competencia del congreso de la unión, lo que a todas luces es ilegal e ilógico, ello con vista a la constitución y a la situación geográfica del estado.

PUBLICACION DE LEYES FEDERALES POR LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS

El artículo 120 constitucional ha provocado discusiones y creado división y confusión entre y en los constitucionalistas mexicanos desde su primera aparición en la constitución de 1857. Las discusiones se iniciaron propiamente antes de su aprobación y aún continúan en la doctrina y jurisprudencia.

"Las leyes federales son obligatorias en toda la nación, pero solamente cuando han sido opublicadas en debida forma. El presidente de la repú-

blica promulga la ley; más era preciso que en los estados fuera publicada para que llegase a conocimiento de todos sus habitantes y surtiese los efectos correspondientes..."¹

"Los gobernadores se vuelven agentes de la federación pero es una cosa necesaria, por más que en este caso, llegan a ser como servidores del ejecutivo federal. *Las Leyes Federales no obligan en los Estados si no las firma el Gobernador* que es el que da autenticidad a esas disposiciones."²

"...Lo que no tiene explicación ni justificación posible es que la Suprema Corte, en ejecutoria dictada por la Primera Sala y ratificada por el el Pleno, haya substituido el Derecho por el hecho e intentado, con potestad constituyente, derogar en el Art. 120 el indiscutible mandamiento que de su texto se deduce: *las leyes federales no publicadas por los gobernadores no adquieren vigencia en los respectivos Estados*".³

"Leyes, promulgación de las

Conforme al artículo 120 de la constitución, los gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales y es evidente que *la obligación que la constitución impone a los gobernadores, de publicar dichas leyes, es para que pueda llegar al conocimiento de los habitantes de los estados y obligarlos*; de donde lógicamente se deduce que mientras esas leyes no llegen al conocimiento de los habitantes de los lugares distintos de su promulgación, bien por el transcurso del tiempo a que se refiere la ley, bien por medio de una publicación, *no obliga ni surten sus efectos en esos lugares*".

Quinta Epoca: Tomo XXXVI, Pág. 1125 — Pérez Manuel M.

Don Felipe Tena Ramírez, sostiene un punto diverso, dice, entre otras cosas:

"...el artículo 120 ha sido hasta ahora, y tendrá que seguir siéndolo, un precepto mal avenido con la doctrina, ignorando por el legislador inutilizado por la jurisprudencia; solamente la mala fe de ciertos litigantes lo exhuma de vez en cuando para excusarse, aunque sin resultado, de la obediencia a las leyes federales no publicadas por los gobernadores de los estados."⁴

Lanz Duret, aunque no toma partido, sostiene que incumplir o desobe-

¹ Mariano Coronado. Elementos de Derecho Constitucional Mexicano. 1899. Pág. 185.

² Emilio Rabasa. Curso de Ciencia Política y Curso de Derecho Constitucional en el año de 1928. Versión de J. J. González Bustamante. Editorial Oasis. 1969. Pág. 264.

³ Manuel Herrera y Lasso. Estudios Constitucionales. Editorial Jus, S. A. 1964. Pág. 183 y 184.

⁴ Felipe Tena Ramírez. Obra citada. Edición 1975. Pág. 174.

decer las obligaciones que consigna el artículo 120 expone a los gobernadores a ser sancionados por el gran jurado.⁵

Para no quedar mal con troyanos, ya que ha quedado bien con tiros, la corte ha sostenido:

"Si el artículo 120 constitucional impone a los gobernadores de los estados la obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales, eso no quiere decir que dejen de regir por su no publicación en alguna entidad federativa, supuesto que no hay sanción constitucional, y que sería facultativo para aquellos mandatarios el cumplimiento del pacto federativo y de las leyes federales por el solo hecho de no publicar éstas en los territorios respectivos "Terán Arturo. 27 de marzo de 1925. T. XVI. Pág. 706. Citada por Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano."⁶

Y para quedar bien con ambos ha sostenido:

"deben ser publicadas en el órgano oficial de cada estado o esperar el tiempo suficiente para que el Diario Oficial de la Federación llegue a los estados, para que, siendo dadas a conocer de uno u otro modo, puedan ser debidamente observadas. Angeles y Velarde, 2 de abril de 1926. T. XVIII, pág. 846. Citado por F. Tena Ramírez."⁷

Si se examina con detenimiento la cuestión se verá, como decía don Francisco de P. Cendejas, que se trata de un "...acto sencillísimo que pierde la gravedad que quiere dársele..." Los que han considerado el problema, unos han exagerado sus alcances, otros lo han hecho nugatorio sin estar derogado.

Siguiendo el principio de que cada cuerpo debe velar por su propia conservación, el artículo 72 establece que aprobada una ley por el congreso se envíe al presidente de la república para su promulgación, en algunas ocasiones habla de publicación; esto significa que si el presidente de la república tiene la facultad de promulgar o publicar las leyes, implícitamente tiene la facultad de proveer los medios por virtud de los cuales se haga efectivo el mandamiento constitucional. De conformidad con el artículo 73 fracción XXX, el congreso ha reconocido la existencia de tal necesidad y al diario oficial como medio para alcanzar el fin, al establecer en el artículo 27 fracción III de la ley orgánica de la administración pública federal, que corresponde a la secretaría de gobernación: administrar y publicar el diario oficial de la federación."

⁵ Miguel Lanz Duret. Derecho Constitucional Mexicano. Norgis Editores, S. A. 1959. Pág. 363.

⁶ Felipe Tena Ramírez. Obra citada. 1975. Pág. 173.

⁷ Felipe Tena Ramírez. Obra citada. 1975. Pág. 174.

El alcance de una publicación en el diario oficial lo dá el código civil al establecer dos sistemas para que entre en vigor una ley, el simultáneo y el sucesivo. El que una ley adquiriera vigencia por cualquiera de los dos procedimientos, previa su publicación en el diario oficial, no significa que el código civil o la jurisprudencia deroguen un precepto constitucional, simplemente significa que se está recurriendo a una facultad implícita para hacer efectiva una explícita si misma no puede llevarse a la práctica: la de promulgar.

Siguiendo una tradición ya secular en el proyecto de ley orgánica del congreso de la unión (art. 33 cap. 2o.) se dispone que el decreto relativo a la declaración de un presidente electo debe, además de incluirse en el diario oficial, hacerse del conocimiento de los habitantes del país mediante bando solemne, lo que significa la intención del legislador de dar mayor importancia a este acto.

Con vista a lo anterior queda aún la pregunta ¿cuál es la función del artículo 120 a que se ha hecho referencia? en 1857, cuando se aprobó, se trataba y se trata simplemente de dar mayor publicidad a las leyes, dadas las escasas comunicaciones entonces existentes.

El artículo 120 tiene una segunda parte que dispone que los gobernadores deben hacer cumplir las leyes federales, cuestión que es necesario analizar.

De conformidad con la constitución el campo de acción de los gobernadores de los estados se encuentra circunscrito por una serie de prohibiciones, obligaciones e inhibiciones; no es raro y sí frecuente que las autoridades locales rebasen los límites constitucionales y que omitan cumplir con sus deberes. En la constitución de manera expresa se estipula que el ejecutar o hacer cumplir las leyes federales queda confiada a los poderes del centro (art. 89 frac. I), por lo que en esta tarea quedan excluidos los estados (art. 124); no obstante lo anterior, a lo largo de la constitución (arts. 27 fracs. VI y XII, 122, 130, etc.) existen disposiciones por virtud de las cuales se establecen obligaciones específicas a los gobernantes estatales, que no pueden ejercer los poderes centrales. Por otra parte en las leyes reglamentarias que expide el congreso de la unión es frecuente que, asimismo, se dé ingerencia en su aplicación a los gobernadores de los estados. Las leyes federales que deben hacer cumplir los gobernadores de los estados a que hace referencia el artículo 120 son precisamente esas, ya sean fundamentales u ordinarias, en las que se confiere expresamente una función específica. El pretender dar al artículo una interpretación amplia desvirtuaría el sistema federal, ya que necesariamente implicaría una invasión de jurisdicciones. La constitución tiene el cuidado, con mayor o menor acierto, de delimitar los campos de acción de los poderes constituidos.

INTERVENCION DE LOS PODERES FEDERALES EN LOS ESTADOS

Independientemente de que de hecho los poderes centrales interviniesen políticamente en los estados, e, incluso, ejercen sobre ellos gobernantes o gobernados, un verdadero control; los mismos poderes, legalmente, pueden intervenir política y jurídicamente.

De una u otra forma existe base constitucional para que los tres poderes centrales puedan intervenir en el campo de acción estatal, no en provecho propio, más bien para auxiliar a las autoridades locales, evitar el caos, lograr el respeto a la supremacía constitucional y evitar la secesión de los estados miembros. Ninguna de las formas de intervención se ha establecido en beneficio de los poderes del centro y en perjuicio de los estados. Existen con altas miras y ajenas a justificar posibles controles de una autoridad sobre otra.

Constitucionalmente los poderes federales pueden intervenir en los estados de la siguiente manera:

I. INTERVENCION RECONSTRUCTIVA:

"...cuando está subvertida la forma republicana de gobierno y es necesario que el poder federal lleve su acción suprema a tal o cual Provincia donde aquello sucede para restaurar y garantizar dicha forma de gobierno. Se trataría de una medida de excepción y gravedad que puede tomar el gobierno de la Nación cuando las instituciones provinciales están hondamente desnaturalizadas y corrompidas y no hay manera alguna, dentro del juego regular de las mismas, para normalizarlas y restaurar su funcionamiento regular."¹

Este tipo de intervención corresponde, en el derecho norteamericano, a lo que se conoce como garantía de un gobierno republicano, que es un derecho a favor de la ciudadanía, que tiene como guardián a los poderes centrales y por objetivo: "...proteger a la Unión fundada en principios republicanos, y formada enteramente por miembros republicanos, contra innovaciones aristocráticas y monárquicas... La Constitución, en este respecto, se basa claramente en la noción de que las instituciones re-

¹ Juan Casiello. Derecho Constitucional Argentino. Editorial "Perrot", Buenos Aires. 1954. Pág. 186 q 187.

publicanas son un señalado beneficio que la nación ha de garantizar al pueblo de cada estado, y que este puede exigir, como un derecho, de gobierno Federal."²

La intervención reconstructiva en el sistema jurídico mexicano significa, para el gobierno del centro, la obligación de velar que en los estados se establezca y subsista la forma republicana de gobierno; pero la misma garantía, por lo que toca a los habitantes de los estados, no se limita a que se conserve en el gobierno de las entidades tal privilegio, se hace extensiva a que se respeten, igualmente, otros principios que, junto con aquél, se han considerado igualmente valiosos, como son que los gobiernos estatales deben ser representativos, democráticos, divididos en municipios libres con autoridades electas popularmente.³ Como un privilegio adicional debe agregarse que los estados deben pertenecer permanentemente a la unión federal.⁴

El organizar un estado en forma diversa significa una violación a la carta magna, pero los ciudadanos que pretendieran la enmienda al desacato constitucional se encontrarían con el hecho de ser ineficaces los procedimientos normales de defensa del orden jurídico. En efecto, de conformidad con el pensamiento de don Manuel Herrera y Lasso, el amparo sería ineficaz por lento y de limitados alcances; se tendrían que agotar todas las etapas del procedimiento y al final se limitaría a amparar únicamente al quejoso sin poder hacerse una declaración general. La violación tampoco sería reparable a través de la controversia entre poderes que preven los artículos 104 fracción IV y 105, por lenta e improcedente, ya que no existe invasión de jurisdicción. En los casos en que un estado reasuma su soberanía y se separe de la unión, es obvio que el control indirecto, el amparo, y el control directo: la controversia, son ineficaces e improcedentes, puesto que se estaría precisamente ante un caso de desconocimiento total, de parte de la autoridad secesionista, del orden jurídico federal.⁵

En estos casos lo que procede es recurrir al control adicional o sea someter a juicio ante el gran jurado a los miembros de la legislatura y gobernador que hubieren infringido la constitución, en los términos previstos en los artículos 108 y 111; agotado que sea el procedimiento, dictar sentencia por virtud de la cual se les destituya e inhabilite y, de conformidad con la constitución general y local, designarles nuevas autoridades; de ser ello necesario intervenirlas militarmente. Recurriendo a tal expediente se estaría en posibilidad de hacer respetar el artículo 115 y de conservar la integridad de la unión federal.⁶

² Bernard Schwartz. *Los Poderes del Gobierno*. Universidad Nacional Autónoma de México. 1966. Tomo I. Pág. 90 y 91.

³ Artículo 115 constitucional.

⁴ Artículo 43 constitucional.

⁵ Manuel Herrera y Lasso. *Ob. cit.* T. II. Pág. 257.

⁶ José Antonio González Fernández. *La Intervención Federal en los Estados*. Tesis profesional. Escuela Libre de Derecho. 1975. Pág. 54.

Si bien es cierto que la intervención reconstructiva no se encuentra consignada en el artículo 122, ello no significa que no exista, como lo asienta el licenciado Felipe Tena Ramírez;⁷ el constituyente, con acierto, juzgó innecesario referirse a ella en dicho precepto, haciéndolo precisamente en el título relativo a la responsabilidad de los altos funcionarios públicos.

Es la cámara de senadores, constituida en gran jurado, la única competente para juzgar a diputados locales y gobernadores por violación a la constitución. El presidente de la república, en esta etapa, tiene una intervención limitada: su derecho de iniciativa; con posterioridad a la sentencia goza de las más amplias en ejecución de la sentencia del senado. La cámara de diputados al acusar y sostener su acusación; el senado al juzgar y dictar sentencia de destitución e inhabilitación y el presidente de la república al ejecutarla e intervenir con los elementos a su alcance, actúan ejerciendo una función reconstructiva.

II. INTERVENCION EJECUTIVA:

Este tipo de intervención existe a favor de los estados y a cargo del gobierno federal con miras a reestablecer el orden constitucional, en pro de la seguridad pública y con el fin de evitar que una entidad caiga en la anarquía. Prevista en el artículo 122 puede ser solicitada por la legislatura local, si se encuentra reunida, o por los gobernadores, para el caso de no estarlo. Están obligados a prestarla el presidente de la república, a través de los elementos con que cuenta, y el congreso de la unión, por medio de las facultades económico-legislativas que tiene; el judicial federal, no obstante ser poder por disposición constitucional y, por lo mismo, quedar comprendido en el artículo 122, dada su integración y forma limitada de actuar, no puede auxiliar a los gobiernos estatales en sus crisis.

La intervención ejecutiva se dá, en caso de conflicto interno, a solicitud de las legislaturas o gobernador; en caso de invasión o violencia exterior se dá de oficio. En ambos casos, en auxilio de los estados, el presidente de la república puede recurrir a cuantos elementos están legalmente a su alcance: ejército, armada y fuerza aérea; también puede recurrir a la guardia nacional, aunque para poder hacerlo fuera del territorio del estado en donde se encuentre, requiere el consentimiento del senado y en sus recesos de la comisión permanente. El congreso de la unión puede intervenir de diferentes maneras: a través de su facultad genérica de legislar; aprobar la suspensión de garantías que solicite el presidente; mediante la provisión de elementos económicos vía su facultad impositi-

⁷ Felipe Tena Ramírez. *Ob. cit.* pág. 174, edición 1967.

va; concediendo el uso de la guardia nacional, dictando leyes de reclutamiento, etc.

Si el congreso local se encuentra reunido y no juzga necesario pedir el auxilio federal, el gobernador no puede hacerlo, esta facultad le corresponde en forma supletoria, no sucesiva. Mientras tanto esté reunido el congreso local, el pedir el auxilio le es una facultad propia y exclusiva.

El que los poderes de la unión tengan que proteger a los estados contra una invasión o guerra extranjera es por virtud de que las entidades carecen de personalidad ante el derecho internacional; cualquier ataque a uno de ellos es un ataque a toda la unión, como tal debe ser repelido por ésta. Si bien la facultad de declarar la guerra corresponde en forma exclusiva al presidente de la república y al congreso de la unión (artículos 73 fracción XII y 89 fracción VIII), la verdad es que dicha exclusividad sufre una excepción en los casos de invasión y de peligro inminente que no admita demora, en este supuesto un estado puede hacer la guerra a potencias extranjeras; su intervención debe ser encuadrada en un capítulo de excepción a la división de competencias que hace el artículo 124; significa un caso de facultad concurrente en el sentido norteamericano: autoridades de un estado ejercitan válidamente una facultad que corresponde a la federación, mientras esta no lo hace; y cesan de hacerlo en el momento en que su titular, los poderes centrales, la ejercitan. (Art. 118-III).

III. INTERVENCION POLITICA

1. Desaparición de los poderes de un estado

En sociedad, al igual que en la naturaleza, existe un terror al vacío, de este fenómeno se ha hablado en forma reiterada; difícilmente puede existir una organización humana carente de autoridad, que viva acéfala; ante la posibilidad que existe de que se llegue a tal extremo, la constitución, en beneficio de los estados, especialmente de sus habitantes, establece un procedimiento con cargo al gobierno central a fin de proveerles de autoridades transitorias que los encaucen a la normalidad. La desaparición de poderes prevista en la fracción V del artículo 76 más que una facultad a favor del gobierno central, existe en pro de las entidades que integran la federación, como una obligación siempre supletoria del gobierno federal en los casos en que una constitución local no exista fórmula para llenar el vacío de autoridad. No es un elemento de intervención, es una institución que suple la imprevisión estatal y auxilia a sus habitantes.

Para que el senado pueda ejercitar su facultad de designar gobernador provisional, se requiere se hayan realizado dos supuestos: que han desapa-

recido efectivamente *todos* los poderes de un estado y que en la constitución local no existe ninguno de los poderes locales, no sólo el gobernador y que el constituyente local no tuvo la previsión de establecer fórmulas para llenar el vacío de autoridad.

En la constitución de 1917, contrariamente a lo previsto en la de 1857, que exigía sólo la desaparición del ejecutivo y legislativo, se requiere la desaparición de todos los poderes; mientras exista un tribunal superior que pueda funcionar legalmente, no puede considerarse realizado el supuesto constitucional; lo que es más, en el caso de la constitución del estado de Hidalgo, que hasta 1948 daba al municipal el rango de poder, a la par de los tradicionales tres poderes, durante el tiempo en que estuvo en vigor dicha institución, para que el senado pudiera intervenir, se requería también la desaparición de tal poder municipal; cuando la ley no distingue no se debe distinguir. A partir de 1917, dada la experiencia intervencionista habida durante la vigencia de la constitución de 57, la norma, más que allanar el camino es un obstáculo constitucional a esa ingerencia.

Cuando se han realizado ambos supuestos el senado puede declarar: que dado a que no existen autoridades locales y no existe fórmula estatal para suplirlas, procede nombrarle gobernador provisional, hecha esta declaración debe solicitar al presidente de la república presente una terna de candidatos, uno de los cuales podrá ser designado gobernador por una mayoría de las dos terceras partes de los senadores presentes. Los integrantes de la terna deben reunir los requisitos que para ser gobernador exige la constitución local, de no ser esto así procede devolverla y requerir otra.⁸

La protesta del gobernador designado se ha rendido ante el senado; se supone que no existen autoridades locales ante quien pueda hacerlo; la verdad es que tanto la constitución como leyes ordinarias lo que requieren es que se rinda la protesta, que se jure cumplir con ellas, lo demás es un problema de prueba; se puede rendir, incluso, ante notario público o juez asistido de secretario; se requiere el acto y la prueba no ante quien se haga. La reciente ley reglamentaria de la fracción V dispone que el ejecutivo local provisional protestará ante el senado o la comisión permanente, sin admitir diversa posibilidad.

La comisión permanente está facultada para designar gobernador, previa la declaración que hubiere hecho el senado, cuando éste entre en receso y no alcance a hacer la designación, ello con vista a la terna que presente el presidente de la república y con la misma mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes, lo que significa que si la indicada comisión cuenta con veintinueve miembros, puede sesionar válidamente.

⁸ En la última desaparición de poderes en el estado de Guerrero uno de los integrantes de la terna no contaba con la edad mínima.

damente con quince de ellos, la designación se puede hacer contando con el voto de solo diez legisladores.

En la administración pública ha prevalecido el criterio de que una disposición constitucional que amerite reglamentación no se puede ejercitar mientras tanto el congreso de la unión no la reglamente.⁹ La constitución prevé que debe existir una ley que reglamente las fracciones V y VI del artículo 76, ésta, aunque trunca, pues se limita a reglamentar la fracción V, fue expedida hasta 1978; lo que significa, si se ha de ser estricto, que todo lo actuado en esta materia de desaparecer poderes fue ilegal, mientras no hubiera ley reglamentaria no podía ejercitarse la función; es lógico concluir lo anterior, las condiciones, variedad de casos, y demás términos deben estar establecidos previamente para poder actuar. La ley reglamentaria de 1978 es omisa por cuanto a que no regula lo relativo a la actuación del senado en la resolución de los conflictos que pudieran surgir entre los poderes de un estado.

Cuando las autoridades locales se ponen al margen del derecho es lógico que realicen actos tendientes a procurar su permanencia en el poder, concretamente que introduzcan en las constituciones locales fórmulas que permitan suplir la falta de autoridades y eludir la acción del senado, como sucedió en fechas relativamente recientes en el estado de Hidalgo. Si bien es cierto que los poderes del centro no pueden designar gobernador si a nivel local existe procedimiento para hacerlo, la verdad es que el congreso de la unión, al dar la ley reglamentaria, tuvo la facultad de prever el destino de los actos realizados por autoridades del estado en fraude a la ley, podía, incluso, establecer la nulidad de cualquier fórmula adoptada para suplir la acefalía dentro de determinado plazo anterior a la intervención del senado; la oportunidad no se aprovechó, la ley reglamentaria no regula nada al respecto, lo que significará que los poderes centrales continuarán desconociendo y violando las constituciones locales y en general de la república.

El gobernador nombrado por el senado será siempre provisional; la constitución procura, ante todo, se respete la voluntad de la ciudadanía local, ya sea la legal o la expresada en los comicios. El gobernador provisional debe convocar a elecciones, en las que no podrá figurar como candidato por la sencilla razón de que pudiera alterar de una u otra manera los resultados de una elección con elementos oficiales a su disposición. La ley reglamentaria establece que la convocatoria debe hacerse dentro de los tres meses que sigan a la toma de posesión y las elecciones realizarse durante los seis meses que sigan a la convocatoria.

Por lo que toca al congreso local, si existe el número de diputados suplentes suficientemente para cubrir el mínimo que exige el artículo

⁹ El principio se ha invocado insistentemente en materia agraria para no cubrir indemnizaciones.

115 y requiera, en su caso, la constitución local, no procede convocar a elecciones de diputados; procede únicamente llamar a los suplentes, tomarles la protesta e instalarlos. La ley reglamentaria, al no tomar en consideración la institución de la suplencia que la misma constitución prevé es violatoria de la carta magna.

La integración del tribunal superior de justicia local no representa mayor problema legal; por lo general los puestos de magistrado se cubren con designación que hace el gobernador con aprobación del congreso local, si éste no existe operan transitoriamente.

2. Límites estatales

Lo relacionado con el arreglo de conflictos entre estados con motivo de límites se trata por separado, se hace referencia a ello por cuanto a que la intervención del congreso al dar o negar su aprobación significa una forma de intervención en la vida política de los estados; la anuencia del congreso es determinante para la validez del acto y procura un doble objetivo: evitar convenios o tratados entre estados, siendo éste el único permitido; y evitar que por negligencia, mala fe, impericia o temor una entidad se vea privada de parte de su territorio de tal manera que se ponga en peligro su existencia y autonomía.

3. Conflicto entre los poderes de un estado

Es natural que existan conflictos entre los poderes de un estado; el ejercicio del poder entre varios siempre dará lugar en una democracia a que surjan puntos de vista opuestos; pero cuando por dichos conflictos se amenace la tranquilidad de una entidad o se recurra a las armas por las partes en conflicto, llamado cada una de ellas a partidarios, ya no es normal, es obligación del centro intervenir para poner en orden a las partes y en paz a la sociedad. El competente para conocer de las diferencias de tipo político es el senado; lo puede hacer en dos casos: a petición de parte, cuando lo solicite uno de los poderes; y de oficio, cuando el conflicto haya orillado a las partes a tomar las armas.

Es suficiente con que uno de los poderes recurra al senado para que este adquiera exclusiva competencia y los restantes poderes estén obligados a concurrir ante él a hacer valer sus puntos de vista y, en su caso, a acatar la resolución que dicte. La facultad se asignó al senado en virtud de que fue considerado como el cuerpo en donde se hallaban los representantes naturales de los estados; se supuso que cualquier resolución se dictaría con mayor conocimiento de causa y más buscando el beneficio que el perjuicio de las entidades.

IV. INTERVENCION JUDICIAL

En defensa de la constitución y del orden jurídico el poder judicial puede intervenir en los estados; su intervención es en relación con las mismas autoridades o de los actos que realicen. Cuando en la constitución se atribuye una facultad al poder judicial, si no se asigna a algún tribunal en forma específica, el único que la puede ejercitar es el pleno de la suprema corte de justicia.

1. Arreglo de los límites estatales.

Cuando los estados no pueden arreglar sus problemas de límites mediante convenios amistosos en los términos del artículo 116, lo que procede es plantear la cuestión ante la suprema corte; esta conoce en un juicio ordinario, en forma exclusiva, en única instancia y con fuerza vinculativa para las partes. La fracción I del artículo 11 de la ley orgánica del poder judicial federal confirma que el conocimiento de tales cuestiones compete en forma exclusiva a la corte en pleno.

Los estados actúan como partes en un juicio, con todas sus implicaciones procesales: presentar y contestar demandas, ofrecer pruebas y formular alegatos. En el juicio debe ser oído personalmente el procurador general de la república; no obstante que este es un alto funcionario, su punto de vista en el juicio es simplemente una opinión autorizada, no obliga a la corte a resolver en los términos que él sugiera; no hay elementos legales para opinar en forma diversa.

El procedimiento anterior no excluye la posibilidad de que los estados con dificultades fronterizas recurran al arbitraje y que la resolución que se dicte se someta a la corte para su homologación.¹⁰

Para todos los efectos anteriores, no obstante no existir disposición expresa en tal sentido, el Distrito Federal debe equipararse a un estado. Es frecuente, por lo que hace a otras materias, que la constitución haga tal equiparación (artículos 53, 56, 60, 131), pero la razón definitiva pudiera ser la de que dado a que son los poderes federales los que legislan y gobiernan dicha entidad, en cualquier controversia que pudiera surgir con un estado respecto a límites, sería la propia federación una de las partes, ello es suficiente para provocar la intervención exclusiva del pleno de la corte.

2. Conflictos entre los poderes de un estado

Los conflictos que pudieran surgir entre los poderes de un estado,

¹⁰ Emilio Rabasa. Curso. Pág. 475 y siguientes.

según el punto de vista del constituyente de 1917, pueden ser de dos tipos: políticos, cuya resolución se confió al senado y jurídicos confiados al pleno de la corte. Los constituyentes autores de la distinción no pudieron definir cuando se dan uno y otro supuesto; la verdad es que todo problema político tiene algo o mucho de jurídico y viceversa. Para determinar quien es el competente no basta invocar el principio de que el primero en tiempo es el primero en derecho. Una posible solución sería la siguiente: de todos los conflictos que surjan entre los poderes de un estado el competente para resolverlos es el senado, lo que supone que se presuma que todos los problemas son políticos, a menos de que dicha cámara se excuse por considerarlos jurídicos. La corte puede conocer de una cuestión de tal naturaleza mientras ella misma no lo estime política y el senado no reclame competencia para conocerla.

Con una solución en tales términos queda a salvo la apoliticidad del poder judicial; se evita un enfrentamiento entre poderes por cuestiones de competencia que pudiera repercutir en perjuicio de la corte y se da a los asuntos un cauce más conforme con su naturaleza.

Dentro de este mismo apartado deben quedar ubicados, no obstante ser de naturaleza diversa, la intervención que tiene la corte para dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la federación y los de los estados y entre los tribunales de estos, como lo prevé el artículo 106. La corte interviene definiendo campos de acción a los tribunales haciendo prevalecer la constitución.

3. Averiguaciones por violaciones a las garantías individuales.

Cuando lo considere conveniente o a petición del presidente de la república, de alguna de las cámaras del congreso de la unión, o gobernador de algún estado, el pleno de la corte puede designar a uno o varios miembros del poder judicial para que averigüe hechos que pudieran constituir violaciones a las garantías individuales. Por regla general el poder judicial carece del derecho de iniciativa, carece de acción, actúa a instancia de parte interesada; excepcionalmente, en los casos previstos en el artículo 97 lo puede hacer por iniciativa propia, en esos casos el resultado de su investigación sólo representa un juicio con autoridad moral, carece de la potestad propia de otro tipo de decisiones que está facultada a emitir. Por reforma de 2 de diciembre de 1977, la corte vio reducida su acción investigadora.

Si bien las violaciones a las garantías individuales pueden provenir también de las autoridades federales, en esta sección se invoca la institución únicamente considerándolas como un tipo de intervención de los poderes del centro en los gobiernos estatales.

4. *Modificación de los actos de las autoridades locales por virtud de sentencias dictadas en juicios de amparo.*

En defensa de la supremacía constitucional y por violaciones a las garantías individuales, los tribunales federales pueden modificar los actos que realicen los poderes de los estados; aunque la resolución se limite a amparar al quejoso, sin hacer una declaración general, el acto implica una intromisión en el campo estatal. La acción de las autoridades estatales siempre está sujeta a ser sometida al tamiz judicial (artículos 103, 107 fracciones XVI, XVII y XVIII).

5. *Destitución y consignaciones de autoridades estatales que desobedezcan o violen resoluciones dictadas en amparo o no pongan a un detenido a disposición de las autoridades judiciales dentro del plazo establecido*

Las autoridades estatales, al igual que las federales, se encuentran expuestas a violar resoluciones dictadas por el poder judicial en juicios de amparo; al hacerlo se colocan en extremos que pueden orillarlos a ser destituidas y consignadas. La separación y consignación de los diputados locales y gobernadores no es automática, es necesario que previamente se agoten los trámites del artículo 111. La institución se complementa con los artículos 204 a 210 de la Ley de Amparo y fracción III del artículo 20. de la ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la constitución.

TRATADOS O COALICION ENTRE ESTADOS

Desde la constitución de 1824 ha estado prohibido a los estados que integran la unión federal el celebrar tratado o coalición entre sí; no ha sido remoto que entidades federales convinieran en unirse para resistir con eficacia las presiones del gobierno central, en último de los casos hacer más viable un intento secesionista. "los estados están bastante unidos por el lazo federal; que si las coaliciones se refieren al régimen interior de los estados, habrá muchas invasiones de soberanía...".¹

No obstante las diferentes prohibiciones habidas en las diferentes constituciones que establecieron un gobierno federal, ha habido, en circunstancias excepcionales, diversos convenios y coaliciones entre estados. El 30 de julio de 1833, a iniciativa del gobierno del estado de Jalisco, se formó una coalición de estados con el fin de defender la federación, formaron parte de ella los estados de Querétaro, Guanajuato, Michoacán, Jalisco, San Luis Potosí, Zacatecas y Durango.² A raíz del golpe de estado de Comonfort en 1857, los estados de Querétaro, Michoacán y Jalisco, formaron una coalición en defensa del orden constitucional que representaba el licenciado Juárez, a ella se sumó inmediatamente el estado de Guanajuato;³ el 18 de abril de 1913, en Monclova, Coahuila, por conducto de sus representantes, los estados de Coahuila, Sonora y Chihuahua, aceptaron el Plan de Guadalupe y convinieron unirse para derrotar a Victoriano Huerta.⁴

Existe una excepción a la regla general, el artículo 116 constitucional prevé la posibilidad de que los estados, por medio de convenios, arreglen sus respectivos límites, siendo necesario el consentimiento del congreso de la unión para que tengan valor los convenios "...lo que se quiere es evitar que haya arreglos perjudiciales a algunos estados débiles, o que afecten gravemente la división territorial", dijo León Guzmán, un autorizado miembro de la comisión de constitución.⁵ Si bien en los términos de dicho artículo, que confirma el 73 IV, el congreso sólo puede intervenir en dos sentidos: aprobar o reprobar, sin poder introducir mo-

¹ Francisco Zarco. Historia del Congreso Constituyente (1856-1857). El Colegio de México. 1956. Pág. 1008.

² Jesús Reyes Heróles. El Liberalismo en México. Tomo II. Pág. 196.

³ Ernesto de la Torre Villar. El Triunfo de la República Liberal 1857-1860. Fondo de Cultura Económica. 1960. Pág. XIV.

⁴ Alfonso Taracena. Venustiano Carranza. Editorial Jus. 1963. Pág. 148.

⁵ Francisco Zarco. Obra citada. Pág. 1009.

dificaciones a lo pactado; de su voluntad depende la eficacia del convenio celebrado.⁶

Por disposición de las constituciones locales lo común es que sean los gobernadores quienes celebren los convenios respectivos y realizados que sean se sometan a la aprobación de las legislaturas locales y posteriormente al congreso de la unión, pero hay casos, como en Nuevo León, que el gobernador requiere previamente facultades del congreso local para iniciar las negociaciones (Art. 63 XVIII).

Un convenio entre estados puede llegar a significar la fusión de dos ó más entidades en una sola, desvirtuando los fines perseguidos con la forma de gobierno federal, con posible peligro de los restantes estados y aún del gobierno del centro al tomarse un super estado. Durante la vigencia de la constitución de 1857, por disposición constitucional, se previó la existencia como un solo estado de los de Coahuila y Nuevo León.

Cuando las diferencias surgidas entre estados respecto a sus límites no puedan ser arregladas en forma amistosa, corresponde hacerlo en forma exclusiva, en única instancia, a la suprema corte de justicia de la nación (Art. 73 IV, 104 frac. IV, 105), en juicio ordinario en el que son parte los estados, la sentencia tiene el carácter de definitiva por tratarse de ese alto tribunal. Cuando los estados han llegado a un acuerdo respecto a sus límites y el congreso se niegue a dar su aprobación, será suficiente con que en los términos del arreglo uno de ellos demande al otro y éste se allane a la demanda, para que la corte tenga que dictar su resolución de conformidad con las pretensiones de las partes.

Tena Ramírez dice: "Una vez aprobado el convenio por el congreso, las diferencias de límites que lo motivaron quedan terminadas definitivamente, según lo dice la fracción IV del artículo 73, ésto es, ya no podrán resucitarse en lo futuro esas mismas diferencias",⁷ esto teóricamente es cierto, pero es frecuente que las mojoneras o marcas establecidas para fijar los límites se destruyan, ya sea por acción del hombre o del medio ambiente, siendo irreconocible en determinados momentos los límites originales, dando origen a nuevas diferencias sobre ese particular, en este caso pueden sucitarse nuevamente los conflictos de límites en sus dos formas.

⁶ Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S. A., 1967. Pág. 189.

⁷ Felipe Tena Ramírez. Obra citada. Pág. 190.

UNA ADICION ANTIALCOHOLICA

El último párrafo del artículo 117 es obra del constituyente de 1917. Es común que los movimientos reformadores y revolucionarios prediquen y muchas veces impongan, de una y otra forma, un puritanismo en las costumbres. Reformadores y revolucionarios han procurado ofrecer a sus seguidores y partidarios una nueva forma de vida, esto, en gran medida, ha contribuido al éxito de muchos movimientos; además de ofrecerse un cambio político, se busca un cambio en la persona misma de partidarios y súbditos. El movimiento armado que concluyó en 1917 procuró aparecer como un movimiento revolucionario auténtico, procuró purificar las costumbres de los mexicanos, en prueba de ello existen la fracción XVI del artículo 73 y la última parte del artículo 117.

En la sesión vespertina correspondiente al 25 de enero de 1917, un grupo de constituyentes encabezado por don Francisco Mújica, presentó una iniciativa tendiente a adicionar el artículo 117, con el fin de prohibir para siempre:

1o. La fabricación y venta del pulque, lo mismo que la fabricación del alcohol de maguey y de caña de azúcar para la preparación de bebidas embriagantes, y la del de cereales con cualquier objeto que sea. La Federación impedirá la importación del alcohol para la preparación de bebidas embriagantes.

2o. Los juegos de azar, los toros, peleas de gallo y toda clase de juegos o diversiones en que pueda haber ineludible derramamiento de sangre."

Para fundar su iniciativa formularon una exposición de motivos en la que abundaron en lo relacionado a las nefastas consecuencias de la ingestión alcohólica.

Aparentemente la iniciativa fue acogida favorablemente por la asamblea, pero un diputado, el señor Rubén Martí, partidario también de la adición, no dejó de hacer notar el hecho de que en esa asamblea no habría más de dos o tres abstemios, y lo que era más "tengo la seguridad que más de diez firmantes de la iniciativa se pusieron ayer... (risas, murmullos). La risa de usted termina la frase".¹ Fue opinión general-

¹ Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. 1960. T. II. Pág. 944

zada y común en los habitantes de la ciudad de Querétaro que nunca se consumió en ese lugar tanto alcohol como cuando se reunió tan respetable y puritana asamblea.

Es bien sabido que los días en que se reunió el constituyente de 17, en los Estados Unidos de Norteamérica, se hacía una intensa campaña, de parte de los prohibicionistas, tendiente a lograr la aprobación de la enmienda XVIII, por virtud de la cual se prohibía la fabricación, venta, transporte y bebida de licores intoxicantes; los intentos en tal sentido ya tenían varios años de estarse realizando, pero el climax de la campaña se alcanzó precisamente en los años de 1916 y 1917, en este último, vieron coronados sus esfuerzos con la aprobación de la enmienda.

En tales condiciones los vientos prohibicionistas llegaron a México precisamente en el momento adecuado para imitar el ejemplo. La influencia de la enmienda norteamericana fue evidente, los argumentos que esgrimieron y la redacción propuesta por el grupo encabezado por Mújica, son los utilizados y aprobados en los Estados Unidos; en la exposición se dijo expresamente lo siguiente:

"Debéis, pues, señores diputados, completar vuestra obra, y siguiendo el ejemplo que han dado muchos de los Estados de la Unión Americana, establecer en la Constitución que váis a dar y que será la base sobre la que se levantará el grandioso edificio del progreso mexicano, las medidas necesarias para extirpar los males que dejamos apuntados; de lo contrario, estad seguros, seguirá degenerándose el pueblo mexicano por el pulque y el mezcal, y seguirá haciéndose inútil la obra civilizadora, con el juego y con los espectáculos salvajes."

La iniciativa, por razones que no es necesario mencionar, fue rechazada, y con la redacción que actualmente tiene se presentó en la sesión permanente que se celebró durante los días 29, 30 y 31 de enero, es decir, se presentó a una asamblea fatigada, tan fatigada que el presidente hubo que llamar varias veces la atención a la asamblea pidiendo a los constituyentes despertaran, porque se estaban tratando asuntos de suma importancia. Cuando el proyecto estuvo a discusión tomó la palabra don Esteban B. Calderón, quien propuso que en vez del término "combatir", se dijera "Leyes encaminadas a la supresión del alcoholismo". En el Diario de Debates se puede leer; Voces No No, a lo que Calderón agregó; "Bueno, pues no, si ustedes no quieren". En el mismo Diario se anota que hubo un grito: "Abajo Calderón" y se dio por discutido el asunto, habiéndose reservado la adición para ser votada con posterioridad.

Tal es el origen de la adición que ahora existe.

Los constituyentes, por dejarse llevar por sus buenas intenciones, no alcanzaron a prever las consecuencias de su novedad, no alcanzaron a

presentir que la aplicación de la misma, en los términos planteados, rompería todo el equilibrio establecido entre la federación y los estados y que, además, no se aplicaban o se dejaban sin efecto algunos derechos del hombre que ya habían aprobado. Los problemas que esta disposición plantea son graves y delicados, por lo que conviene hacer un análisis de su naturaleza y de su contexto constitucional.

En los Estados Unidos, durante los primeros años de este siglo, se desarrolló una intensa campaña tendiente a prohibir la producción y consumo de bebidas embriagantes, los esfuerzos alcanzaron pronto victorias parciales, al lograr la aprobación de ciertas medidas legislativas que abarcaron a toda la nación. Independientemente de ello, los prohibicionistas habían logrado que en treinta y tres estados se dictaran leyes antialcohólicas.

Los prohibicionistas, alentados por los éxitos parciales obtenidos, promovieron la enmienda a la constitución de que se ha hablado, la que habiendo sido aprobada por el congreso fue ratificada por las legislaturas de los estados y su vigencia se inició el 16 de enero de 1920. A decir de Swisher; "Después de la adopción de la enmienda otros dos estados, contagiados por el lenguaje de la enmienda, de que se les imponía una obligación moral, sancionaron la legislación de aplicación. Dieciocho estados hicieron agregados a sus leyes o las reformaron y para hacerlas corresponder con la Ley Nacional de Prohibición".²

La sección segunda de la enmienda decía lo siguiente:

"El Congreso y los diferentes estados tendrán facultad concurrente para hacer cumplir las disposiciones de este artículo mediante legislación adecuada."³

Antes de la enmienda el combatir el alcoholismo era facultad de los estados, a partir de ella participaba de esa facultad el gobierno federal, pero no en diferente nivel sino respecto de la misma materia, sobre los mismos sujetos y en forma simultánea. La finalidad perseguida por los prohibicionistas era combatir el alcoholismo, para ello se hicieron concurrir a los dos géneros de autoridad que existen, sin importar que se llegara a extremos como el de que un solo hecho fuera considerado delito por dos jurisdicciones diferentes y por ambas se juzgará y de ambas resultarán dos condenas diferentes. Esto de inmediato fue impugnado, pero la suprema corte de justicia de esa nación resolvió lo siguiente:

² Carl Brent Swisher. Desarrollo Constitucional de los Estados Unidos. Editorial Biblioteca Argentina. Buenos Aires, 1958. T. II. Pág. 628.

³ Robert Eugene Cushman. Práctica Constitucional. Editoriol Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1958, pág. 404.

"Se deduce que un hecho denunciado como delito por las soberanías tanto nacional como del estado, es un delito contra la paz y dignidad de ambas y puede ser castigado por cada una. La enmienda Quinta, como todas las otras garantías de las ocho primeras enmiendas, se aplica solamente a los procedimientos del gobierno federal (Barron V. Baltimore, 7 Peters 243) y el doble enjuiciamiento por el mismo delito que allí se prohíbe es un segundo proceso bajo la autoridad del gobierno federal después de un primer juicio por el mismo delito y bajo la misma autoridad. Aquí el mismo hecho era un delito contra el estado de Washington, por violación de su ley, y también un delito contra los Estados Unidos por la Ley Seca Nacional. Los demandados cometieron entonces dos delitos diferentes por el mismo hecho, y una declaración de culpabilidad por una corte de Washington por un delito contra ese estado no es una declaración de culpabilidad por el delito diferente contra los Estados Unidos, y por lo tanto no es un doble enjuiciamiento por el mismo delito.

"Si el Congreso cree conveniente prohibir la acusación por las cortes federales por un hecho cuando ya se ha impuesto una pena por violación de la prohibición de un estado, por supuesto puede hacerlo por una legislación adecuada. Si un estado penara la elaboración, transporte y venta de bebidas alcohólicas por medio de multas pequeñas o nominales, los infractores se apresurarían a dirigirse a las cortes de ese estado para declararse culpables y asegurarse la inmunidad con respecto a las cortes federales, demostrando falta de respeto por el estatuto o por sus efectos. Pero no nos corresponde discutir la sabiduría de la legislación; bástenos afirmar que, en ausencia de una estipulación especial del Congreso, la condena en una corte de estado, bajo una ley estatal, por elaborar, transportar y vender bebidas alcohólicas, no es un impedimento para el enjuiciamiento en una corte de los Estados Unidos, bajo la Ley federal, por los mismos hechos..."⁴

Si se tiene a la vista el texto de la enmienda XVIII y el texto de la adición al artículo 117 que se viene comentando, se llega a la conclusión de que es innegable la influencia del modelo.

Es bien sabido que por virtud del sistema de gobierno federal de un estado coexisten dos jurisdicciones, una, la central que comúnmente se conoce como jurisdicción federal y, otra, la local, conocida como gobiernos de los estados. En teoría cada uno de tales géneros jurisdiccionales deben tener lo más claramente definido su campo de acción; así, tomando en

⁴ Robert Eugene Cushman. Ob. cit. Pág. 483.

cuenta los antecedentes del sistema federal, en los Estados Unidos, la constitución, con definir las funciones del gobierno central y limitar su actuación a sólo las que se le confiere en forma expresa, resolvió el problema, ya que las restantes facultades quedan dentro de la jurisdicción de los estados o a la discreción de la ciudadanía. En otras constituciones se han definido las facultades de los estados y confiado las restantes al gobierno central. Lo importante, desde el punto de vista del sistema de gobierno federal, es definir campos de acción y hasta ahora se ha entendido que donde debe hacerse esta definición de jurisdicción es en la constitución. Si una materia ha sido confiada a una de las jurisdicciones se entiende que la otra la tiene prohibida. En teoría la regla general es que cada una de las jurisdicciones tienen su propio campo de acción y que es imposible que lleguen a coincidir en el mismo objeto. No es el caso determinar que facultades deben ser confiadas a cada una de las jurisdicciones, lo importante, para los efectos de estas consideraciones, es que existan, o que deben existir, precisadas las materias.

La regla general tiene algunas excepciones tanto en el sistema adoptado en los Estados Unidos, como en el que se estableció en México. En el sistema federal mexicano, en principio, existen algunas materias en donde parecen coincidir tanto el gobierno central como el local, tales son los casos relativos a educación, salubridad, vías de comunicación y aplicación de leyes de trabajo; la coincidencia es sólo aparente, la constitución tiene el cuidado de prever, con mayor o menor precisión, que la confiada a la federación es la general de la república y la confiada a los estados es la local o particular.

En otras materias el campo de acción tanto de la federación como de los estados llega a coincidir, lo que, desde luego, es excepcional. Tales son los casos que el maestro Herrera y Lasso calificaban como jurisdicción dual, como el previsto en la fracción primera del artículo 104 de la constitución, en el que se prevé que los tribunales de los estados, con idéntico valor que el que tienen las actuaciones de los tribunales federales, apliquen leyes que expida el gobierno central.

Pero antes de seguir adelante es necesario insistir en la idea ya expresada, es función de una constitución el definir los campos de acción; y en tal orden de ideas ¿Qué explicación puede tener una disposición como la última parte del artículo 117 que dice: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo?"

Cabe observar que dicha disposición atribuye tanto a la jurisdicción federal como a la jurisdicción local una obligación: legislar con miras a combatir el alcoholismo, sin precisar qué tipo de competencia corresponde a una y otra. Cuando en las fracciones XVI y XVII del artículo 73 se atribuye al congreso de la unión facultades para legislar en materia de salubridad y de comunicaciones, se tiene especial cuidado en decir que

se trata de la salubridad general y de vías generales de comunicación, así es que el constituyente, no obstante que su función era la de definir campos, en esta materia no lo hizo, por lo que queda tarea al cuidado de los interesados en el derecho constitucional, pero para ello no se cuenta con el poder discrecional, que es propio de una asamblea de constituyentes.

En principio se puede considerar que lo relativo a la campaña contra el alcoholismo es un caso más de jurisdicción dual. La federación y los estados, en forma válida, pueden legislar en la misma materia, aunque tratándose en estos últimos se limite al territorio de sus respectivos estados. La federación y los estados pueden elegir las medidas que considere más adecuadas tomar para tal fin, sin que el congreso tenga facultad de establecer bases o criterios para que la hagan, ya que la facultad es atribuida a ambos en forma concurrente. Pero respecto de las posibles penalidades a imponer a los infractores, no cuentan con el amplio campo de acción que se contó en norteamérica, en donde, por ser posterior la enmienda XVIII, que establecía la doble jurisdicción, a la enmienda V, que reconoció la garantía de no permitir un doble juicio por el mismo delito, se entendió que lo que disponía que la nueva ley era una excepción.

En México, como se sabe, el artículo 23 constitucional dispone que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, esta disposición entró en vigor al mismo tiempo que el artículo 117, lo que significa que esta última no puede derogarla. Por ser dos textos con vigencia simultánea, deben interpretarse de acuerdo con los principios de la hermenéutica jurídica; así tanto la federación y los estados pueden legislar y sancionar un hecho relacionado con el alcoholismo, pero cuando uno de los dos haya intervenido y juzgado a un infractor, su juicio necesariamente excluye a la intervención del otro y viceversa, no pueden juzgar el mismo hecho delictuoso dos diferentes autoridades; cualquier disposición que exista en contrario es violatorio de garantías individuales y puede ser remediado.

La interpretación anterior es la correcta a pesar de que pudiera complicarse por virtud de lo dispuesto por la fracción XVI del artículo 73, en donde también se atribuye al congreso la facultad para legislar en materia de salubridad general de la república y que dentro de ese capítulo genérico el inciso cuarto de esa misma fracción comprende la campaña contra el alcoholismo dando intervención al consejo de salubridad general, ya que debe ser interpretada en relación con su contexto.

Tampoco es obstáculo lo dispuesto por la fracción XXIX del artículo 73 que otorga facultades al congreso para establecer contribuciones en forma exclusiva sobre los diferentes conceptos que ahí enumera dentro de los cuales está la de aguamiel y productos de su fermentación y producción y consumo de cerveza.

El celo antialcohólico en México nació muerto, sólo resucita en algunos estados como esfuerzos esporádicos, más con fines demagógicos que como

un intento serio encaminado en tal sentido. En los Estados Unidos se hicieron intentos más o menos serios por aplicar la enmienda, cuando se comprendió que eran más los perjuicios que los beneficios se derogó. En México la disposición aún subsiste, pero pocos se consideran obligados a aplicarla, a ello se debe su existencia.

UNA APORTACION DE ESTADOS

La libertad municipal

Es bien sabido que lo relativo a la libertad municipal, basada en la libre administración de su hacienda, es una aportación del constituyente de 1917. En la constitución de 1857, no se legisló nada sobre el particular, en el artículo 109, parecido a la primera parte del actual artículo 115, no se hizo ninguna referencia a los municipios.

En el proyecto presentado por el primer jefe, si bien se eliminaron los jefes políticos, que actuaban como intermediarios entre el gobierno de un estado y los municipios no se habló de libertad municipal, no se estableció ningún procedimiento para garantizarla. El proyecto del primer jefe pasó a la segunda comisión de constitución integrada por los diputados Paulino Machorro, diputado por Jalisco, Heriberto Jara, por Veracruz, Hilario Medina, por Guanajuato y Arturo Méndez, por San Luis Potosí, nombres que son bien conocidos, pero por lo que se refiere a los señores Machorro Narvárez y Medina, se puede agregar que se sabe que fueron buenos abogados.

Mediante dictamen de fecha 19 de enero, presentado en la sesión vespertina del 20, los miembros de la segunda comisión de constitución, modificaron el proyecto presentado por el primer jefe y en él se dice lo siguiente:

“La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que han tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los Ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc.

Ahora bien, existen elementos para considerar que el principio que basa la libertad municipal en la hacienda propia no fue un hallazgo fortuito del constituyente de 17, sino que tiene un serio precedente en una

de las constituciones estatales, las que, desde luego, eran del conocimiento de muchos de los diputados que intervinieron, por lo que es necesario hacer un análisis de ellas.

En la constitución de 26 de noviembre de 1857 del estado de Jalisco, de donde era originario y representante el presidente de la segunda comisión de constitución don Paulino Machorro Narváez, no se habló nada de libertad municipal, lo que es más, no se habló siquiera de los municipios.

En la constitución de 17 de febrero de 1871 del estado de Veracruz, de donde era don Heriberto Jara, no sólo no se reconocía el principio enunciado sino que más bien era negado ya que se prescribía:

“Art. 100. Los Ayuntamientos son corporaciones locales, pura y exclusivamente administrativas, sin que jamás pueda encargárseles comisión o negocio alguno que corresponda a la política, ni mezclárseles en ella”.

“Art. 103. Estos cargos —miembros del ayuntamiento— serán honoríficos, y no tendrán más recompensa que la gratitud pública”.

En la constitución del estado de San Luis Potosí, de donde era representante don Arturo Méndez, de 27 de julio de 1867, aunque se hace referencia a las municipalidades, no se dispone nada respecto a sus necesidades económicas.

Como se ve de las constituciones de esos estados no se puede afirmar que haya influenciado el pensamiento del constituyente.

En la primera constitución que tuvo el estado de Hidalgo se reconoció la existencia de un poder municipal; a las asambleas municipales se les dio la facultad de formar sus presupuestos y la de decretar los impuestos para cubrirlos, bajo ciertas bases que daría el estado.

Pero en la constitución del estado de Guanajuato de 14 de marzo de 1861, de donde era originario y representante don Hilario Medina, se encuentra una disposición por demás interesante que a la letra dice:

“Art 77. Una ley reglamentará la libertad que tienen los Ayuntamientos para nombrar sus empleados y para administrar sus fondos.”

Lo interesante de la disposición es que presupone que la libertad de administrar ya existe, pues al congreso se da la facultad de reglamentarla

Aparentemente fue el licenciado Medina quien en la segunda comisión propuso el principio que se viene analizando y tal parece que uno de los primeros convencidos de tal principio fue don Heriberto Jara, quien en la sesión del 24 de enero de 1917, defiende el proyecto con un discurso

muy razonado; pero quien se siente directamente responsable del proyecto es el licenciado Medina, es éste quien responde a las preguntas que plantean los diputados y pronuncia, tal vez, el discurso más fundado sobre el tema. No obstante los esfuerzos realizados, el proyecto se vio frustrado parcialmente en virtud de que el constituyente lo resolvió precisamente en la última sesión, aquella sesión permanente en la que, con diputados aburridos y somnolientos, se tuvieron que resolver igualmente otros asuntos de importancia.

Existen, pues, elementos para considerar que el principio municipal que enuncia la constitución actualmente fue influenciada en parte por la constitución local, lo que es más, la actual constitución del estado de Guanajuato dice en su artículo 74, lo siguiente: “La libertad municipal no tendrá más límites que los señalados en la Constitución Federal y la presente.”