

**‘‘ANÁLISIS DEL CONSTITUCIONALISMO LOCAL, Y SU INTERRELACIÓN  
CON LA CONSTITUCIÓN MEXICANA. UN ENFOQUE HACIA EL ESTADO  
DE BAJA CALIFORNIA’’**

# Í N D I C E

**INTRODUCCI ÓN**

**CAPÍ TULO PRIMERO -**

- 1- GÉNESIS Y DESARROLLO DEL FEDERALISMO MEXICANO .....**
- 1.1- LA SOBERANÍA: ATRIBUTO DEL ESTADO MEXICANO .....**
- 1.2- PRECISI ONES TERMINOLÓGICAS: ¿SOBERANÍA O AUTONOMÍA DE LOS ESTADOS-MIEMBROS DE LA FEDERACIÓN?.....**
- 1.3- RADICACIÓN Y EJERCICIO DE LA SOBERANÍA .....**
- 1.4- CONSTITUCIÓN Y AUTONOMÍA LOCAL.....**
- 1.5- MODALIDADES DE MANIFESTACIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL (EL CASO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA) .....**

**CAPÍ TULO SEGUNDO -**

- 2- EL RÉGIMEN REPRESENTATIVO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL LOCAL .....**
- 2.1- TRANSICIÓN DE LA DEMOCRACIA DIRECTA A LA INSTITUCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA .....**
- 2.2- BREVE APUNTAMIENTO HISTÓRICO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA .....**
- 2.3- ¿HA CUMPLIDO CON LAS EXPECTATIVAS EL RÉGIMEN REPRESENTATIVO?.....**
- 2.4- LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA, COMPLEMENTO DEL RÉGIMEN REPRESENTATIVO.....**

**CAPÍ TULO TERCERO -**

- 3- EL CONSTITUCIONALISMO LOCAL, Y SU INTERRELACIÓN CON LA CONSTITUCIÓN MEXICANA .....**
- 3.1- LOS ESTADOS COMO INTEGRANTES DE LA FEDERACIÓN MEXICANA .....**
- 3.2- LA DIVISIÓN POLÍTICO TERRITORIAL, DELIMITANTE DE LOS ESTADOS ...**
- 3.3- EL MUNICIPIO EN LAS CONSTITUCIONES LOCALES .....**
- 3.4- LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL CONSTITUCIONALISMO LOCAL.**
- 3.5- LA PÓBLACION ESTATAL - LAS CALIDADES DE HABITANTE, AVECINDADO Y RESIDENTE - LA CIUDADANIA LOCAL.....**

<b>3.6.- EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN LOS ESTADOS .....</b>	
<b>3.7.- ÓRBITA COMPETENCIAL DE LOS ÓRGANOS DEL PODER PÚBLICO.....</b>	
<b>3.8.- REQUISITOS JURÍDICO CONSTITUCIONALES PARA ASPIRAR A LOS CARGOS DE GOBERNADOR, DIPUTADO O MAGISTRADO LOCAL .....</b>	
<b>3.8.1.- REQUISITOS PARA OBTENER LA TITULARIDAD DEL PODER EJECUTIVO</b>	
<b>3.8.2.- REQUISITOS PARA OCUPAR EL CARGO DE DIPUTADO LOCAL.....</b>	
<b>3.8.3.- REQUISITOS PARA SER DESIGNADO MAGISTRADO DEL PODER JUDICIAL LOCAL.....</b>	
<b>3.9.- LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LOS ESTADOS, Y LOS PROCEDIMIENTOS PARA EFECTUARLA .....</b>	

## INTRODUCCIÓN

## INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 40, prevé el sistema federal de Estado, por una parte y, por la otra, el artículo 116 contiene una serie de principios e instituciones jurídico-políticas que han de ser observadas por las Constituciones particulares de los estados que conforman la Federación, entre los que se encuentran el principio de división de poderes, así como la estructura orgánica y funcional de dichas entidades.

En cuanto al sistema federal, éste ha venido siendo cuestionado desde hace tiempo, tanto en el ámbito político como en el intelectual y académico, en el sentido de que ha llegado el momento de dejar el esquema meramente nominal y entrar de lleno a su real significación. Algunos estados de la República Mexicana, a través de sus respectivos órganos locales y, particularmente, de los titulares del Poder Ejecutivo (gobernadores), han comenzado a reaccionar, exigiendo una mayor participación en la toma de decisiones relacionadas, sobre todo, con la materia financiera y fiscal, que tradicionalmente ha estado centralizada, buscando una distribución equitativa y proporcional en el tema de las participaciones federales.

Por otra parte, las actuales condiciones político-electorales del país, han repercutido en la vida interior de los estados, propiciando que el principio de división de poderes se fortalezca y que, básicamente, los órganos legislativo y judicial asuman un papel más destacado en sus respectivas esferas de competencia y hayan dejado de ser, como antaño, cajas de resonancia del propio órgano ejecutivo local.

Ante este escenario nacional/regional, se ha despertado aún más el interés por la búsqueda de nuevas fórmulas de coexistencia entre la federación y los estados, resaltando la necesidad de que éstos tomen la responsabilidad histórica que les corresponde para el pleno desarrollo de sus instituciones jurídico-políticas, ejerciendo para ello su 'soberanía', reconocida en el propio texto de la Constitución General de la República, y así neutralizar todo vestigio de centralismo.

Si n embargo, debemos ser equilibrados en nuestra forma de pensar y de actuar, y no dejarnos llevar por la corriente, si no estar preparados para este nuevo esquema constitucional, si ni ignorar que las entidades federativas son parte de un todo y que, si bien es cierto, pueden desenvolverse dentro de un ámbito de libertad, que es la autonomía (erróneamente confundida con el concepto de soberanía), también lo es que existen reglas preestablecidas, cuya observancia correcta tiene como propósito evitar situaciones negativas y desventajas. Es por eso que, acorde con la denominación de este trabajo de investigación, es importante buscar los puntos de contacto en que se produce la interrelación, derivada de lo que, de manera fáctica, pueden realizar los estados miembros de la federación, y de lo que, al respecto, autoriza o no el texto de la Constitución Mexicana, en consonancia con lo previsto en los correspondientes Códigos Fundamentales de los estados, con la finalidad de que haya una mejor armonía entre ambos ordenes jurídico-políticos.

Este trabajo de investigación aspira a dejar en claro hasta qué punto los regímenes constitucionales actuales reflejan los lineamientos que marca la Constitución General de la República en cuanto a los principios e instituciones referidos con anterioridad, y cuál es el margen de acción que les permite su autonomía, para regularlas, sin contravenir el marco constitucional señalado.

Por otra parte, se pretende abordar el análisis socio-jurídico, que permita entender cómo se desarrolló la transformación político-constitucional de Baja California, de ser un territorio federal, con dependencia directa del gobierno central, hasta alcanzar la categoría de estado (el número 29 en el orden progresivo de aparición cronológica), procediendo, gradualmente, a consolidar su autonomía en las diversas modalidades en que ésta se manifiesta, a saber: la constitucional, la democrática, así como las de carácter legislativo, ejecutivo y judicial.

## CAPÍTULO PRIMERO

## CAPÍTULO PRIMERO

### 1.- GÉNESIS Y DESARROLLO DEL FEDERALISMO MEXICANO -

México, oficialmente denominado Estados Unidos Mexicanos, se ubica formalmente, dentro del esquema de un régimen federal a partir de 1824, según se puede constatar en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, en cuyo artículo 5° quedó establecido que ‘‘La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular **federal**’’. Tal régimen fue reafirmado en el artículo 4° de la Constitución de 1824, al quedar asentado en términos exactamente iguales a los del Acta de Independencia.

Salvo los períodos centralistas contemplados en la Constitución de 1836, conocida también como la Siete Leyes Constitucionales, y las Bases Orgánicas de 1843, así como el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, mediante el cual se pretendió dar soporte jurídico al gobierno de Maximiliano de Habsburgo, el régimen federal fue restablecido en 1847 con el Acta de Reformas, que nuevamente puso en vigor la Constitución de 1824, reiterándose dicho régimen en el texto de la Constitución de 1857<sup>1</sup>, y consoldándose, formalmente, en la vigésima Constitución de 1917, misma que en su artículo 40 (con idéntica redacción y número de artículo de la anterior), determina que ‘‘Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, **federal**, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental’’.

Cuando se habla del origen del sistema federal, invariablemente hacemos referencia al modelo estadounidense, puesto que ha sido considerado el prototipo de este sistema, adoptado y adaptado por otros países que, obviamente, no han seguido su misma trayectoria histórica. Por eso resulta interesante el estudio comparativo entre dicho prototipo y los esquemas

---

<sup>1</sup> Tena Ramírez, Felipe. - Leyes Fundamentales de México. - Edit. Porrúa. - México, 1975. -

sucedáneos del mismo, generándose así la disolución del sistema federal por agregación y el sistema por desagregación<sup>2</sup>.

En efecto, el primero de ellos se originó con las trece colonias inglesas ubicadas en las costas del atlántico norte, las cuales, al independizarse de la metrópoli, surgieron como países independientes, también, entre sí. Una vez alcanzado este nuevo status, las ahora ex-colonias, ante la posibilidad de unirse, tropezaban con la idea de defender su soberanía y el recelo de formar una estructura político-jurídica supraestatal. El argumento de que los nacientes estados gozaban del atributo de soberanía, permitió que éstos celebraran un pacto de confederación, en cuyo artículo 2º quedó literalmente establecido: “Cada estado retiene su soberanía, libertad e independencia y todos los poderes, jurisdicción y derechos que no sean por esta confederación expresamente delegados en los Estados Unidos reunidos en un Congreso”<sup>3</sup>. Y es que, como órgano central, los representantes de cada estado eligieron un congreso en el seno del cual cada uno de ellos contaría con un voto. Se otorgaron a dicho Congreso facultades condicionadas, es decir, que no podría ejercer sin el previo consentimiento de por lo menos nueve de los estados. Tampoco podría imponer cargas tributarias ni otro tipo de determinaciones, a aquellos estados que hubiesen quedado en la posibilidad de separarse de la Confederación cuando así conviniere a sus intereses.

Este nuevo panorama propiciaba que los estados ejercieran sus actividades como cualquier otro país del mundo, pues el pacto de confederación no era lo suficientemente vinculante como para mantener la cohesión entre sus miembros, y lejos de fortalecer la unión ésta se iba debilitando, por lo que, ante tal realidad, los hombres más predaros convocaron a la celebración de un congreso, a fin de revisar la normatividad que hasta ese momento había estado vigente sin mucho éxito, y en representación de los respectivos habitantes de cada estado se logró la

---

<sup>2</sup> Gamás Torruco, José.- Derecho Constitucional Mexicano.- Edit. Porrúa.- México, 2001.- pp. 252 y 253

<sup>3</sup> Kent, James y Méjia, J. Carlos.- Comentarios a la Constitución de los Estados Unidos (1878).- Editorial Clásicos de Derecho.- México, 1997.- página 193.

elaboración de la primera y única Constitución que ha regido los destinos del primer país con sistema federal que la historia universal registra

La Norma Fundamental de este incipiente país tuvo como soporte jurídico-sociológico la soberanía popular, que generó una nueva estructura Estatal, reconociendo y conservando ciertas dimensiones de libertad relativa en favor de sus unidades componentes. Ahora bien, mediante la nueva organización jurídico-política, que como régimen federal se gestó, se dio por hecho que las entidades preexistentes que la constituyeron renunciaron a su soberanía de origen y la depositaron en esa nueva organización que fue denominada como los Estados Unidos de América,<sup>4</sup> considiéndose de esta manera el ‘‘ Pacto Federal ’’, como un convenio de singular especie, en el entendido de que conceder libertad a los participantes para unirse, pero una vez tomada esa decisión, no se reconoce potestad jurídica alguna para separarse. Lo anterior quedó de manifiesto durante el intento de secesión que llevaron a cabo algunos estados sureños, con régimen esclavista, que pretendieron romper dicho pacto para regresar al antiguo esquema de confederación, no pudiendo lograr su objetivo, según se desprende de los datos históricos respectivos.

En cuanto al segundo modelo de sistema federal, identificado como de desagregación, varios países de Hispanoamérica (entre los que se encuentran Argentina y Brasil, y nuestro propio país), tomaron como ejemplo, precisamente, a los Estados Unidos de Norteamérica, pero bajo la influencia idiosincrásica del criollismo y del mestizaje, que le imprimió a dicho modelo sus propias peculiaridades. En cuanto a México, sabido es que surgió a la vida independiente como una estructura unitaria, causahabiente del sistema colonial español y, si bien es cierto, había comarcas y regiones, se trataba de meras divisiones administrativas en las cuales se ejercía una autoridad vertical por instrucciones directas del virrey, cuya actitud y propensión absolutista se ve rubricada con la frase: ‘‘ callar y obedecer es el deber de los súbditos ’’, a

---

<sup>4</sup> Nota aclaratoria: El nombre del país debería ser Estados Unidos de Norteamérica, dada su ubicación geográfica, máxime que existen otros países, en el propio Continente Americano, con similar organización política y territorial.

diferencia de la práctica colonial inglesa en que la población participaba a través de gobiernos locales representativos. De esta manera el federalismo mexicano fue dando tumbos durante todo el siglo dieinueve, entre las tendencias centralistas y conservadoras, herederas remanentes de la época monárquica española, hasta ser reconocido formal y definitivamente, tanto en la Constitución de 1857 como en la de 1917.

De lo asentado en los dos párrafos que anteceden, se ha derivado la explicación de que la formación del sistema federal estadounidense obedeció a un proceso natural que, indistintamente, tiene que ver con el verbo latino 'federare', que significa unir o unión, vocablo que nos da una idea, bajo los principios de una elemental lógica, de que se une lo que previamente está separado, y eso precisamente ocurrió en el caso de las trece colonias británicas, cuando éstas rompieron sus lazos jurídico-políticos con Inglaterra, que dio como resultado trece países independientes entre sí, que luego se unieron mediante un pacto federativo, según quedó señalado con anterioridad, habiendo operado para ello lo que se ha dado en llamar una fuerza centrípeta, es decir, una especie de efecto de atracción de afuera hacia adentro en cuanto que las unidades periféricas (estados preexistentes), se sumaron para formar un todo. En cambio, el proceso de formación del sistema federal mexicano fue un tanto artificial pues, como se mencionó, la estructura política proyectada por la Nueva España fue de orden unitaria, transformándose paulatinamente en el esquema ya descrito, con el reconocimiento formal de las provincias convertidas en estados libres y 'soberanos', habiendo operado, en este caso, una fuerza contraria al modelo estadounidense, identificada como centrífuga, esto es que el núcleo central del poder político aglutinado por los diputados constituyentes que elaboraron el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, así como la Constitución Federal de 1824, básicamente determinaron en tales documentos sádmes y fundamentales, la creación jurídica de los estados de la República Mexicana. En este sentido, conviene atender a la opinión autorizada de un ilustre constitucionalista mexicano, quien, al respecto, afirma lo siguiente: "Fue el Acta Constitutiva el documento que consignó la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano, y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, los estados. Con

anterioridad no existían de derecho, (..). Tampoco existían de hecho, porque los amagos de secesión por parte de algunas provincias (..), no pueden interpretarse como integración de hecho de Estados independientes, que nunca llegaron a constituirse, si no como medio de apremio y forma de rebelión, que después se ha repetido en nuestra historia siempre que las autoridades de un Estado deducían que éste ‘reassume su soberanía’<sup>5</sup>, agregando que ‘‘ En lugar de que los estados hubieran dado el acta, el Acta engendró a los Estados. Pero de ahí en adelante, cuantas veces se ha restablecido la forma federal, son los Estados nacidos en el Acta Constitutiva los que la han adoptado’<sup>6</sup>.

Conforme quedó asentado en párrafos precedentes, del artículo 40 de la Constitución vigente se desprende que nuestro país está compuesto de Estados libres y ‘soberanos’, unidos en una federación establecida según **los principios** previstos en la propia Constitución General de la República. Precisamente, uno de esos principios que requiere ser tratado en el presente trabajo es el concerniente a la soberanía, para contrastarlo con el concepto de **autonomía**, que, por definición, corresponde a un atributo de los estados componente de la organización federal mexicana.

---

<sup>5</sup> Tena Ramírez, Felipe. - Derecho Constitucional Mexicano.-Edit. Porrúa.- México, 1985.-p. 110

<sup>6</sup> Ibídem- p. 110

## 1.1- LA SOBERANÍA COMO ATRIBUTO DEL ESTADO MEXICANO -

El concepto de soberanía se refiere al uso del poder de mando o del control político que se ejerce en distintas formas de asociación humana y que implica la existencia de algún tipo de gobierno independiente, que se apoya en la racionalización jurídica del poder. La soberanía incorpora la noción de legitimidad en oposición al uso arbitrario del poder por parte de los actores que se amparan en la fuerza y en la coacción para imponerse sobre los demás. Implica entonces la transformación de la fuerza en poder legítimo. El paso del poder de hecho al poder de derecho.

En una perspectiva histórica, el concepto de soberanía adquiere un desarrollo paralelo a la formación del Estado Moderno. Su expresión tangible pasa de la dimensión interna estatal a la externa involucrando otros Estados para ir asumiendo un nivel superior de complejidad e interdependencia a medida que se complica la interdependencia entre los Estados con el auge de la integración y de los entes supranacionales. La validez de su lógica y su sentido como elemento articulador de la política y el derecho no deja de reflejar una crisis de validez conceptual y por ende demanda una atención continuada en la medida en que bajo ningún punto de vista se lo puede concebir como un concepto estático. Veamos, entonces, el desarrollo evolutivo del concepto de soberanía.

Conforme lo expresa el constitucionalista Tena Ramírez, con su singular estilo y prosa iriqualable, y haciendo eco de las opiniones de los traductores George Jellinek y Carré de Malberg, 'la soberanía significa la negación de toda subordinación y limitación del Estado por cualquier otro poder, concepto negativo que se traduce en la noción positiva de una potestad pública que se ejerce autoritariamente sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional (yo agregaría, de toda la población, incluyendo los extranjeros). Estas dos nociones, que en realidad no son sino aspectos de una sola idea, engendran las dos características del poder soberano: es independiente y es supremo'<sup>7</sup>, características éstas que se identifican,

---

<sup>7</sup> Tena Ramírez, Felipe. - Derecho Constitucional Mexicano.-Edit. Porrúa.- México, 1985.-p. 6

respectivamente, con las cualidades interior e exterior del propio concepto de soberanía.

#### A).- Dimensión Interna -

A medida que se fue configurando el Estado moderno en virtud de la eliminación gradual de los poderes feudales intermedios, se fue conformando una interrelación clara y directa entre el gobernante y los gobernados. Este afianzamiento gradual del poder político se complementó con la dimensión territorial denotando el alcance de este poder o control hasta la frontera límite con otro Estado. Dentro de esta territorialidad, el ejercicio del poder implicaba el monopolio del uso de la fuerza física legítima. Es decir, el reconocimiento y la aceptación de que una autoridad superior tomará decisiones normativas en nombre de la colectividad asentada dentro de un territorio y de que sancionará coercitivamente a los detractores de la ley. En este proceso formativo de la soberanía en su dimensión interna, el gobernante, a través del uso de esta prerrogativa de la coerción física legítima, tomaba las decisiones para eliminar las confrontaciones internas (las guerras particulares entre los señores feudales) y avanzar en la obtención de una cohesión interna. Esta última se daba con la superación gradual de las guerras, cuyo logro efectivo iba determinando las posibilidades reales para el ejercicio total de la soberanía interna mediante la fusión de la capacidad de tomar decisiones en nombre de la colectividad gobernada y la práctica de la defensa del territorio que se vulneraba desde afuera. Por último, la fusión de estas acciones le otorgaba a su autor y jefe, el carácter de soberano en virtud del cual podía interactuar de igual a igual con los gobernantes de los otros Estados para guerrear o lograr la paz. Al efecto, el constitucionista Tena Ramírez afirma que 'la soberanía es un producto histórico (...) La idea se gestó en los finales de la edad media para justificar ideológicamente la victoria que alcanzó el rey, como encarnación del Estado, sobre las tres potestades que le habían merchado autoridad: el Papado, el Imperio y los señores feudales. Del primero reivindicó la integridad del poder temporal; al segundo le negó el vasallaje que como reminiscencia del Imperio Romano le debían los príncipes al emperador;

de los señores feudales recuperó la potestad pública, que en todo o en parte había pasado a su patrimonio<sup>8</sup>

#### B).- Dimensión Externa.-

El ejercicio de la soberanía en la dimensión externa implicaba entonces un reconocimiento doble. De un lado a la existencia de un poder de mando indiscutible para encabezar la interacción con los pares de los demás Estados. Del otro lado, a la certeza sobre la existencia de esa figura provista de la autoridad y del poder suficientes para interactuar políticamente en representación de todos los miembros de ese Estado.

Así la noción de soberanía, de buen arraigo en la dimensión interna del Estado y más insalvable por fuera de él, dejó claro el contraste en el sentido de que 'cuando los conflictos internos son más fuertes que los intereses', el Estado ha perdido su unidad política<sup>9</sup>. Previamente ha sido esta diferencia un factor preponderante en el hecho de que el concepto de soberanía se haya mantenido como un retófilosófico a lo largo del proceso histórico de la reflexión y el análisis de la política.

Los pensadores medievales dejaron claro que el soberano, y no la soberanía tenía la preeminencia, era la cabeza del orden jerárquico existente. No obstante, el rey dictaba justicia con base a las leyes consuetudinarias del Estado que encabezaba y garantizaba que a cada capa y a cada clase de la jerarquía le correspondieran los derechos y los deberes establecidos.

Los teóricos modernos plantearon un cambio total. El rey estaba por encima de la ley que hacía. No tenía límites legales. Así el derecho quedaba reducido a la ley del soberano. Lo principal era explicar el equilibrio entre la fuerza y el derecho. Esta riqueza de la reflexión sobre la soberanía fue concomitante con la complejidad de la organización política resultante a su vez de la transformación creciente de los procesos de la distribución espacial de la

<sup>8</sup> Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano.-Edit. Porrúa.- México, 1985.-p. 5

<sup>9</sup> Bobbio, Norberto y Matteucci, Incolá.- Diccionario de Política.- México, 1982.-pp. 1534 y ss.

política. Pensadores modernos como Hobbes, Locke y Rousseau incidieron notablemente en este enriquecimiento a medida que iban adarando el panorama explicativo que demandaba la nueva realidad socio-política europea. Así con la explicación de la distribución del poder, el tratamiento del concepto se desarrolló notablemente.

El desarrollo del pensamiento político continúa haciéndose más complejo a medida que bajo el régimen democrático se afina la noción del Estado de derecho. Bajo esta noción, la soberanía, sin desaparecer, se desdobra hacia el ámbito constituyente, en el cual se va redefiniendo el ordenamiento jurídico, tanto del Estado como de sus miembros. La lucha por la búsqueda de la igualdad política dentro de una diversidad cada vez más de mandante y reivindicativa va transformando el sentido de la soberanía.

Ahora bien, el tema de la soberanía hay que entenderlo en sus dos aspectos: en cuanto a su titularidad y en cuanto a su ejercicio. A partir de las ideas de los contractualistas quedó claro que el origen y legitimidad del poder estatal deriva del consenso de los miembros de una comunidad política, es decir, tiene una justificación inmanente (hoy diríamos democrática), principio que fue reconocido e incorporado en la Declaración Francesa de 1789, mismo que fue reiterado en diversos documentos de nuestro país, incluyendo nuestra vigente Carta Magna, que lo consagra en el artículo 39, a cuyo texto nos remitimos. Por cuanto hace al segundo aspecto, en atención al ámbito interno, debemos considerar el contenido del artículo 41 de la Constitución Federal, mismo que parece recoger la errónea tesis de la 'co-soberanía', es decir, de la soberanía compartida entre la federación y los estados que la constituyen, pues lo que de tal precepto se debe interpretar, en consonancia con el diverso numeral 124, es la fórmula normativa de reparto competencial entre los poderes públicos nacional y local. En lo que concierne al ejercicio externo de la soberanía, el Estado Mexicano se hace presente en el concierto internacional, en circunstancias de igualdad jurídica, participando en los organismos multilaterales de los cuales es integrante, a través de representantes nombrados por el gobierno de nuestro país, así como por medio de la figura presidencial, cuando su titular asume la función de Jefe de Estado y celebra

tratados con otros países del orbe, tratados que, oportunamente, deberán ser ratificados por el Senado de la República quien, teóricamente, representa a los estados-miembros de la federación en una de las cámaras del Congreso. En correlación a la referida atribución, en el orden internacional, aparece la fracción I del artículo 117 de nuestra Norma Suprema, mediante la cual se prohíbe, expresamente a los estados de la Federación celebrar alianzas, tratado o coalición con otro estado o con potencia extranjera alguna. Lo anterior es ilustrativo de que las entidades federativas carecen de personalidad jurídica en el ámbito internacional y, por ende, no les es reconocido el atributo de soberanas, categoría esta que únicamente le corresponde al Estado Mexicano, como síntesis de todos los elementos que lo constituyen.

## 1.2- PRECISIONES TERMINOLÓGICAS ¿SOBERANÍA O AUTONOMÍA DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE UNA FEDERACIÓN?

Sabiendo es que las palabras encierran ideas y conceptos. Nuestro idioma es rico en giros de expresión. Existe la analogía y la metáfora, ésta última como lenguaje figurado; sin embargo, también existen vocablos que si bien pueden ser considerados como sinónimos, porque su significado tiene la misma extensión y alcance, hay otras palabras cuya significación es muy concreta y no se presta a ambigüedades, tanto por su raíz etimológica, como por su utilización técnica. Tal es el caso de los dos vocablos que encabezan este apartado a manera de interrogante.

Según la filología, el término ‘soberanía’ proviene del latín *sūper* = sobre; *omni* = todo, de lo cual se infiere su significado etimológico: ‘sobre todo’, indicando algo que está por encima de cualquier otra cosa. O dicho de otra manera: algo cuya existencia no está subordinada o condicionada a un ente o cosa ajena.<sup>10</sup>

Al decir de Jelinek,<sup>11</sup> el concepto de soberanía es de carácter político. Su origen se remonta a fines de la edad media, ya que fue el resultado de los enfrentamientos entre la institución monárquica, lo que quedaba de la estructura imperial romana, el papado y los señores feudales, es decir, simultáneamente coexistían varios centros que irradiaban poder político, fenómeno al cual se le conoce como la ‘poliarquía’, habiendo protagonizado sus respectivos titulares una serie de enfrentamientos violentos, hasta lograr resolver la confrontación a favor de uno de estos centros de poder (el que ejercían los monarcas), quienes fueron imponiéndose a los demás, al punto de considerarse en cierto espacio geográfico y sobre determinada población, dando lugar al sello distintivo que posteriormente será el Estado-Nación, surgiendo así un poder que no reconocía a otro superior o por encima de él, es decir, un poder soberano.

<sup>10</sup> Gómez de Silva, Guido.- Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española.- Editorial Fondo de Cultura Económica.- México, 1995.

<sup>11</sup> Citado por Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano.- Edit. Porrúa.- México, 1985.-pp. 4 y 5.

Por otra parte, el concepto 'autonomía' refleja la idea de que se posee y ejerce una libertad conductual con cierto límite o grado. Es decir, se trata de una potestad relativa. Si acudimos al significado etimológico de la palabra encontramos que sus raíces provienen del griego: *autos* = por sí mismo, y *nomos* = ley<sup>1 2</sup>. Conjuntando ambas expresiones, podemos interpretar que la autonomía significa darse su propia ley, autorregularse o generar sus propias decisiones y organizar su ejecución, mediante la observación de cierto marco normativo.

Por eso, en el campo de la moral, decimos que los seres humanos actuamos con autonomía porque tenemos capacidad de proponernos fines y buscar los medios para alcanzarlos, siempre y cuando estos fines y medios no interfieran de tal modo que anulen o neutralicen la autonomía de nuestros congéneres, por lo que queda claro que se trata del ejercicio de una libertad no absoluta, que tiene como propósito, entre otros, la posibilidad de una convivencia armónica y equilibrada de los individuos.

Esta misma idea, transferida al ámbito político, adquiere un sentido específico, por lo que la autonomía conlleva la potestad de una actividad humana de gobernarse a sí misma mediante ciertos mecanismos jurídico-políticos, cuya activación y fundamentación opera dentro de un sistema organizativo que marca directrices tendientes a darle homogeneidad a otras tantas actividades. La idea de autonomía no implica independencia y menos aún contravención a la existencia jurídico-política de un estado nacional, es decir, la autonomía resulta de la vigencia de una normatividad jurídica superior, que la regula como determinación de un poder soberano a través de la Constitución de ese estado nacional. Por lo tanto, desde este momento podemos dejar provisionalmente establecido que los conceptos de soberanía y autonomía son armónicos y complementarios, que permiten una convivencia en unidad dentro de la diversidad.

---

<sup>1 2</sup> Gómez de Silva, Guido.- Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española.- Editorial Fondo de Cultura Económica.- México, 1995.

### 1.3- RADICACIÓN Y EJERCICIO DE LA SOBERANÍA

Pero, regresando al concepto de soberanía, y bajo un enfoque histórico-sociológico, es de observarse que tal concepto apareció como una necesidad de afirmación del poder político de quienes ostentaban la investidura de monarcas en aquellas áreas geográficas, con sus respectivos habitantes, en el llamado 'viejo mundo' y que dieron lugar a la consolidación de las independencias nacionales, propiedades por las afinidades lingüísticas y etnográficas de los diversos grupos humanos asentados en dichos espacios geográficos.

La historiografía es rica en información al respecto, citando en que fue tal el poder político que concentraron los respectivos monarcas, que llegaron al punto de considerarse representantes de la divinidad y, por tanto, no obligados a responder de sus actos ante nadie, por lo que se decía que eran soberanos. Demostración de esto lo tenemos en la frase del rey de Francia Luis XIV, quien manifestó con desmedida arrogancia '‘*Et* Estado soy yo’.

Fue tan grande el poder que ostentaban los monarcas, que llegaron al grado de tiranizar a sus súbditos y de gobernar abusivamente, generando con ello descontento y mal estar social, mismo que fue agudizándose hasta provocar levantamientos populares, sobre todo en Francia, donde culminó con el famoso asalto a la Bastilla, que derrumbó al antiguo régimen monárquico, dando pie al surgimiento y aplicación de las ideas republicanas, mismas que se nutrieron en el pensamiento de los enciclopedistas, entre los que cabe mencionar a J.J. Rousseau, con sus ideas del contrato social, así como a Montesquieu, como perfeccionador del principio de división de poderes.

Lo anterior vino a desembocar en una concepción diversa acerca del origen, desarrollo y justificación del ejercicio del poder político y, por ende, modificó la mentalidad de los integrantes de la sociedad, al haber cuestionado la legitimidad de quien tenía la investidura de gobernante, estableciéndose, entonces, que la única legitimidad era la democrática, lo que propició el advenimiento del republicanismo como forma de gobierno, cuyos elementos concurrentes se traducen, por una parte, en la renovación periódica de los

titulares del poder público y, por la otra, en la participación de los ciudadanos para determinar dicha renovación; es decir, se dio una transferencia de la soberanía, misma que cambia de titular. De ostentarla una persona física como lo era el monarca, vino a residir en el pueblo o la nación, según declaración dogmática consagrada en los primeros documentos constitucionales, redactados particularmente en Francia a raíz del desplome de la monarquía absoluta.

En este sentido, el Dr. Díaz Revorio considera que “..el término Constitución posee un sentido y valor esencialmente histórico (proporcionándonos) un legado que puede sintetizarse en las ideas de la garantía de los derechos, la separación de poderes (..) y el principio democrático, así como el valor de la Constitución como norma suprema”<sup>13</sup>

En efecto, el artículo 3º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, expedida en 1789, dejó establecido que el principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún cuerpo, ni ningún individuo, puede ejercer una autoridad que no emane expresamente de ella. Por su parte, la Constitución de Cádiz de 1812, también en su artículo 3º, señala que la soberanía reside esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece a ésta, exclusivamente, el derecho de establecer sus leyes fundamentales.

Este principio se vio reiterando en otros documentos constitucionales de nuestro país, hasta quedar consagrado como actualmente aparece en la primera parte del artículo 39 de la actual norma suprema mexicana, en el sentido de que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo. Igualmente, la vigente Constitución española (1978), en el apartado 2 del artículo 1º, declara que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.

Ahora bien, hay que distinguir entre dos aspectos: una cosa es la radicación de la soberanía y otra del ejercicio del poder que se desarrolla con

---

<sup>13</sup> Díaz Revorio F. Javier. ‘El Valor Histórico de la Constitución’. - El Significado Histórico del Constitucionalismo. - Estudio Preliminar. UCLM Toledo (España). s/n de página

esta cualidad. La propia constitución mexicana resuelve tal distinción en el sentido de que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

La anterior distinción entre la soberanía nacional y la 'soberanía' local se contrapone con la idea de que el poder soberano es único e indivisible, por lo que, para evitar contrariar esta afirmación, se ha conducido que 'el pueblo, a su vez, titular originario de la soberanía, subsumió en la constitución su propio poder soberano ... mientras la constitución exista, el vínculo jurídico, no sólo a los órganos, sino también al poder que los creó'<sup>14</sup>.

Lo anterior no significa que el pueblo quede atado, de una vez y para siempre, a un esquema estático, sino que a través de un acto puro de autodeterminación (movimiento revolucionario en el caso de México), o mediante los procedimientos institucionales de transición (métodos de revisión y reforma constitucional integral, como sucedió en España a la caída del régimen franquista), se puede ejercer la soberanía por quien es su único titular, y quien queriendo plasmarla en el instrumento llamado constitución, que no es otra cosa que la organización jurídico-política de la nación, obra cumbrida y evada acabo por el órgano constituyente reunido en Querétaro a finales de 1916 y principio de 1917.

Sin embargo, la asamblea constituyente de Querétaro, al parecer, adoptó lo que se ha dado en llamar la teoría de la co-soberanía misma que pretende justificar la idea de que existe una soberanía compartida entre la federación y sus estados miembros, en virtud de que, según el modelo estadounidense, los estados preexistentes renunciaron parcialmente a su soberanía original y la

---

<sup>14</sup> Tena Ramírez, Felipe. - Derecho Constitucional Mexicano. - Edit. Porrúa. - México, 1985. - p. 11

cedieron al nuevo organismo jurídico - político, reservándose parte de esa soberanía que no transfirieron expresamente.

En este orden de ideas y en franca crítica del contenido de los artículos 40 y 41 de nuestra vigente constitución mexicana, cabe recordar lo manifestado por un insigne constitucionista mexicano cuando afirmó que 'El solo hecho de concebir que el pueblo de cada estado miembro ( de la federación ), sea soberano entrañaría el despropósito de admitir la divisibilidad de la soberanía de la nación como el elemento humano del estado federal, así como la aberrativa coexistencia de tantas soberanías como fuese el número de entidades de que este se compone. Esta consideración conduce a la ineluctable conclusión de que la llamada teoría de la 'co-soberanía' es jurídicamente insostenible, ya que dentro del estado federal no hay 'dos' soberanías a saber: la del elemento humano de este y la de cada entidad federativa sino una sola, que es la nacional coexistente, sin embargo, con la autonomía interior de los estados federados',<sup>15</sup>

Los constructores del sistema federal estadounidense, al considerar que éste se generaba con un simple pacto en el que las entidades cedían parte de su soberanía a favor de la nueva organización, conservando la suya propia en todo aquello que no hubiera concedido expresamente, no tomaron en cuenta, erróneamente, que la soberanía es indivisible y no puede fragmentarse esencialmente, ya que se traduce en el ejercicio de un poder supremo, por lo que en atención a ello, debe quedar claro que las entidades federativas están supeditadas, para la ejecución de ciertos actos al o que dispone la constitución general de la república, en cuanto ésta les fija directrices restrictivas en su autodeterminación, y por consiguiente, dichas entidades no son ni pueden ser soberanas, aunque sí autónomas, como quedará predicho más adelante.

---

<sup>15</sup> Burgoa, Ignacio - Derecho Constitucional Mexicano. - Edit. Porrúa. - México, 1989. - página. 385.

#### 1.4- CONSTITUCIÓN Y AUTONOMÍA LOCAL

Según el constitucionalista Pérez Tremps<sup>16</sup>, (refiriéndose a la organización territorial del Estado español), el mayor problema que plantea la comprensión constitucional de la autonomía local es el de determinar su naturaleza y alcance. Generalmente se señala que la diferencia entre la autonomía de nacionalidades y regiones, por una parte, y la de las administraciones locales, por otra, es el carácter político de la primera frente al administrativo de las segundas. Similar situación se observa en el orden constitucional mexicano si comparamos el status jurídico-político de los estados miembros de la federación con los municipios, ya que éstos carecen de facultad legislativa formal, aunque cuentan con capacidad de expedir reglamentos administrativos, conforme se desprende del artículo 115 fracción II, párrafo segundo de la Constitución Federal, que, en su parte relativa, dice: Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Pero el hecho de que los estados de la federación gocen de facultad legislativa, así como ejecutiva y judicial, no autoriza a que se los reconozca soberanos jurídica y políticamente hablando, y ni tampoco en el sentido semántico y etimológico del vocablo.

Lo asentado en renglones anteriores nos lleva a establecer que cuando nuestra constitución refiere (equivocadamente), que los estados miembros de la federación son soberanos, lo que realmente quiere significar es su calidad de autónomos. Lo que ocurre es que, históricamente, cuando México empezaba a ensayar el régimen constitucional federal hubo la amenaza de algunas provincias, de lo que fue el efímero imperio encabezado por Agustín de Iturbide, de separarse y formar organizaciones independientes. Esto llevó a los miembros del congreso (que el propio Iturbide había disuelto previamente), a manifestar apresuradamente que “el soberano congreso constituyente en

---

<sup>16</sup> Pérez Tremps, Pablo, ‘Principios generales de la organización territorial del Estado’, en AA VV.: Derecho Constitucional, Vol.II, 3ª ed. Ed Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, p. 289 y ss.

sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno no puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada y que no lo ha dado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo congreso que constituya a la nación'.<sup>17</sup> De ahí en adelante, salvo el periodo centralista, y el irreflexivo intento de restaurar el régimen monárquico con Maximiliano de Habsburgo, se ha dado constitucionalmente que los estados son soberanos, lo cual es insostenible, si se atiende al texto de la propia constitución vigente, según diversos artículos, dentro de los que destacan el 115 y el 116. En efecto, en cuanto a la forma de gobierno de los estados, éstos deberán adoptar el modelo republicano, representativo y popular, además de establecer el régimen municipal. Así mismo, en cuanto a la organización y funcionamiento del poder público, éste deberá ejercerse de manera tripartita, a través de las actividades ejecutiva, legislativa y judicial. Respecto al primero de los órganos mencionados sustituir, que es unipersonal, habrá de ejercer sus funciones por un periodo no mayor a los seis años, sin que la constitución federal imponga una duración mínima en el cargo, por lo que los estados bien podrían reducir dicho periodo, por ejemplo, a cuatro años (en ejercicio de su autonomía), sin que con ello estuviera contraviniendo la aludida disposición constitucional.

En efecto, la autonomía estatal implica, simultáneamente, una zona de autodeterminación, que es lo propiamente autónomo y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas, que es lo heterónimo. Esta zona de determinación es impuesta a los estados de la federación por la propia constitución general de la república, lo cual se desprende de su propio texto en el sentido de que las constituciones particulares de los estados en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal, así como de que los jueces (y por extensión las demás autoridades), de cada estado se arreglarán a dicha constitución general de la república no obstante las disposiciones en contrario que pudese haber en las constituciones o leyes de los propios estados.

---

<sup>17</sup> Tena Ramírez, Felipe.- Leyes Fundamentales de México.- Edit. Porrúa.- México 1975.- página. 152

## 1.5- MODALIDADES DE MANIFESTACIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL ( EL CASO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)

Conforme quedó señalado en párrafos precedentes, la autonomía local es la capacidad de un estado, componente de una federación, de autorregular su organización interna, sin contravenir el marco jurídico-político establecido en el denominado pacto federal. Esto queda constatado con la incorporación de Baja California como un estado más (el número 29 en orden cronológico de aparición), a lo que como país se denomina oficialmente 'Estados Unidos Mexicanos'.

Efectivamente, siguiendo un orden lógico y cronológico podemos afirmar que nuestro estado ha ejercido, en un primer momento, su autonomía local en las modalidades que ha continuación se señalan:

1.- Autonomía constitucional.- Consiste en la capacidad de darse su propio ordenamiento fundamental, hecho que ocurrió a partir de la reforma a la constitución federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 16 de enero de 1952, mediante la cual Baja California se incorpora a la Unión Federal con la categoría de estado, toda vez que se cumplieron los requisitos que estableció la carta magna (en la hoy derogada fracción II del artículo 73), para que un territorio federal tuviera esa conversión, por lo que una vez que se verificó dicha transformación, quedó abierta la posibilidad de que se ejerciera la constitución local, acto que sobrevino a partir de los trabajos desarrollados por la legislatura constituyente que al efecto se integró, conforme al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de noviembre de 1952, siendo promulgada dicha constitución en 16 de agosto de 1953.

2.- Autonomía democrática.- Esta modalidad se materializa en el momento en el que el cuerpo electoral (conjunto de ciudadanos), acude a las urnas a emitir su voto para integrar los órganos del estado, es decir, consiste en la capacidad que tuvieron y tienen los ciudadanos bajacalifornianos de elegir a sus propias autoridades, mediante la emisión del sufragio, lo cual ocurrió inicialmente, durante el desarrollo del primer proceso electoral, mismo que culminó con la

integración de los órganos legislativo y ejecutivo, así como de los ayuntamientos como órgano de gobierno de los municipios, cargos públicos que se han venido renovando periódicamente hasta la fecha (cabe advertir que, antes de que Baja California se erigiese en estado autónomo, los gobernadores del entonces territorio nortearricense designados por el presidente de la república y la función legislativa estaba a cargo del congreso de la unión federal, es decir, los ciudadanos de esta región, no tenía facultades para decidir democráticamente quiénes serían sus autoridades locales).

3.- Autonomía legislativa.- Esta se ejerce a través de los actos de la legislatura local conforme a lo previsto en el artículo 124 de la constitución federal, en relación con el numeral 27 de la Constitución de Baja California. En efecto el primero de los preceptos contiene la regla del reparto de competencias entre los órganos federales y los locales, de tal manera que lo que no esté señalado expresamente a favor de aquéllos, lo pueden ejercer éstos como facultades reservadas o residuales, lo cual nos indica que el Congreso de Baja California puede realizar todos aquellos actos cuya materia no sean competencia del Congreso de la Unión (salvo las denominadas facultades concurrentes).

4.- Autonomía Ejecutiva.- Esta modalidad de la autonomía local se realiza por el gobernador del estado a través de las actividades administrativa y reglamentaria, siempre y cuando tales actividades no sean de la competencia del ejecutivo federal. Es decir, nuevamente, en aplicación del lo estipulado en el artículo 124 de la Carta Magna, todo lo que expresamente no este consagrado como facultad del presidente de la república se entiende reservado a los gobernadores de los estados, por ejemplo, el titular del poder ejecutivo local no está facultado para celebrar tratados internacionales o para solicitar la suspensión de las garantías individuales, pues ambas actividades son de la competencia exclusiva del presidente.

5.- Autonomía judicial.- Esta modalidad se desarrolla a partir del lo establecido en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal, y su correlativo numeral 59 de la norma fundamental del estado de Baja California. Este último precepto determina que los tribunales del poder judicial (de Baja California),

resolverán las controversias que en el ámbito de su competencia se les presenten, es decir, los tribunales locales quedan excluidos para ventilar asuntos y materias cuya atribución corresponda a los tribunales de la federación, excepto en la hipótesis de la denominada competencia concurrente.

Con lo anterior queda de manifiesto que los estados miembros de la federación, entre ellos Baja California, carecen de soberanía, no así de autonomía pues teóricamente, y atendiendo al modelo estadounidense en el surgimiento del esquema federal, aquéllos renunciaron a dicha calidad de soberanos para conformar el Estado-Nación que hoy se identifica con el nombre oficial de Estados Unidos Mexicanos, siendo ésta la organización jurídico-política que ostenta dicha calidad soberana. Esto explica por qué en el ámbito internacional las entidades federativas no gozan de personalidad jurídica, lo que se constata con lo establecido en el artículo 117 fracción I de la Constitución federal, mediante el cual se prohíbe expresamente a los estados celebrar alianza, tratado o coalición con las potencias extranjeras así como contraer, de manera directa o indirecta, obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros o cuando deben pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

## CAPÍTULO SEGUNDO

## CAPI TULO SEGUNDO

### 2- EL RÉG MEN REPRESENTATI VO EN EL DERECHO CONSTI TUO ONAL LOCAL

#### 2.1- TRANSI C IÓN DE LA DEMOCRA C I A D I RECTA A LA I NSTITUC IÓN DE LA REPRESENTAC IÓN POLÍ TI CA

Coni nden la mayoría de los historiadores en que ha sido Grecia la pionera de la democracia directa, la cual era posible dada la dimensión territorial y los pocos habitantes con que contaban las polis griegas. En estas pequeñas poblaciones, quienes tenían la calidad de ciudadanos se reunían en un lugar preestablecido para tratar los asuntos de interés común, consistentes en proyectos de ley y toma de decisiones en materia de nombramientos. Estos, generalmente, eran efectuados por sorteo. En cuanto a los proyectos de ley, los mismos podían ser presentados a la asamblea por cualquier ciudadano, durante la primera reunión anual.

Todos los ciudadanos tenían el derecho de voto pasivo y activo; sin embargo, como en gran parte de los cargos públicos no se recibía remuneración alguna por su desempeño, únicamente los ciudadanos que contaban con una posición económica desahogada podían aspirar a ocupar los.

Factor que hacía posible el ejercicio de la democracia directa por los ciudadanos atenienses fue el hecho de que contaban con esclavos, pues éstos se encargaban de la actividad económica y del sostenimiento de la población, por lo que aquéllos disponían de suficiente tiempo para preparar y atender los asuntos públicos. Aún así, era una minoría la que participaba dentro de la población, pues quedaban excluidos los extranjeros, los esclavos, las mujeres y los menores. Se calcula que en las asambleas a las que se convocaba periódicamente para la discusión de los asuntos comunitarios, participaba únicamente el diez por ciento de los habitantes de las polis.

Por lo tanto, si ha existido un sistema de gobierno en el cual haya sido practicada la democracia en la forma más pura, es decir, sin ningún elemento extraño a la voluntad de los ciudadanos, esto ha ocurrido en la comunidad ateniense de la antigüedad.

Peró esta situación cambió debido a dos factores: primero, el hecho natural biológico consistente en la reproducción humana, que trajo aparejado el crecimiento demográfico y, segundo, la conquista paulatina de libertades e igualdades de grandes sectores de la población, que fue generando dificultades para que los individuos pudieran concurrir a los foros de costumbre a fin de ventilar los problemas de interés común en forma directa, haciéndose necesario, por razones prácticas, abandonar tal método de discusión y toma de decisiones y crear otro que permitiera la participación ciudadana, aunque fuera por medio de otros individuos que pudieran encargarse del llenado a la resolución de los problemas y de las necesidades colectivas. Tal fenómeno hizo realmente impracticable el autogobierno, toda vez que en los Estados, desde que se rebasaron los estrechos límites de la polis griega, ha sido imposible que funde lo que se conoció como la democracia directa<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Burgoa, Ignacio - Derecho Constitucional Mexicano - Edit. Porrúa - México, 1989 - página 517

## 2.2- BREVE APUNTAMIENTO HISTÓRICO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Los orígenes de la representación política se remontan a la época feudal, cuya aplicación estaba fundada sobre los elementos del mandato, de naturaleza civilista y corporativista, en virtud de que, por una parte, operaba una relación jurídica entre el mandatario (hoy representante popular), y el mandante como un sujeto colectivo (actualmente representado) y, por la otra, aquél debía responder ante éste del desarrollo y cumplimiento de las facultades expresas que le eran conferidas. Sin embargo, mucho antes de esa época, cuando en Grecia y en Roma se exduyó a la asamblea popular y al consejo, respectivamente, se acudó a la idea de la representación, lo que se confirma con lo manifestado por Aristóteles, en el sentido de que el pueblo de la república de Matinea, se mostraba satisfecho porque nombraba a los electores, quienes a su vez elegían a los magistrados<sup>19</sup>.

Ahora bien, ulicándonos nuevamente en la Edad Media los parlamentarios en Inglaterra eran considerados delegados de sus electores, de quienes recibían instrucciones precisas para el desempeño de sus funciones representativas y, una vez de regreso a sus villas y ciudades, rendían exacta cuenta de cómo habían ejercido su mandato, recibiendo de parte de sus electores una compensación monetaria. Esta forma de ejercer la representación ha sido identificada bajo la expresión de ‘mandato imperativo’.

Así las cosas, en Inglaterra, el parlamento logró adquirir más atribuciones, con menoscabo de la autoridad regia. Las deliberaciones de sus miembros se prolongaban cada vez más, dejando de analizar los problemas específicos de los grupos que representaban, por lo que éstos optaron por dejar de remunerarlos, circunstancia que generó en los parlamentarios una actitud de mayor relajamiento con los integrantes de dichas agrupaciones, apareciendo, de esta manera, una segunda etapa evolutiva del régimen representativo mediante lo que se conoce hasta hoy como ‘mandato libre’.

---

<sup>19</sup> Aristóteles.- La Política.- citado por Carpizo McGregor, Jorge, La Constitución de 1917.- Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM- México, 1987.- p. 206

En este sentido apunta el discurso a los electores de Bristol pronunciado por Edmund Burke, en el que manifestaba que el parlamento no era un congreso de embajadores de intereses diferentes y hostiles, sino al contrario. El parlamento era una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la patria.

En lo que concierne a Francia, la idea del mandato imperativo fue recogida del o manifestado por J.J. Rousseau, al expresar que los ‘comisarios’ del pueblo están obligados a realizar aquello que expresamente les ha ordenado el soberano. No actúan con iniciativa propia sino como meros mandatarios<sup>20</sup>. Sin embargo, a partir de la proclamación de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la concepción de la representación política se modificó, al grado de que uno de los artículos de la Constitución de 1791 establece que cada diputado es representante de la nación.

La consecuencia de todo este proceso será que los diputados pasen a representar al conjunto de la nación, no a una corporación o parte de la misma, y al unísono que dejan de estar sujetos a instrucción alguna, actuando en conciencia y, por ende, sin que puedan ser revocados con anticipación al término del período para el que fueron electos.

Lo anterior ha determinado que el régimen representativo cuente con las siguientes características:

- a).- El representante es de todo el pueblo.
- b).- Es independiente de sus electores.
- c).- Es pagado por el Estado.
- d).- Los electores no pueden obligarlo a renunciar.

---

<sup>20</sup> Rousseau, J. J.- El Contrato Social, Libro III, Capítulo XV.- Colección ‘...Sepan cuántos’.- Edit. Porrúa.- México, 1989.- p. 51

e).- El representante no está obligado jurídicamente a rendir cuentas a sus electores <sup>21</sup>.

En lo que corresponde a México, el régimen representativo se encuentra puntualmente reconocido en el artículo 51 de nuestra Ley Suprema, que al aludir dice: 'La Cámara de Diputados se compondrá de **representantes de la Nación**, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente'. Por lo que concierne a los integrantes del Senado, si bien es cierto originalmente eran considerados representantes territoriales de las entidades federadas, siguiendo el modelo estadounidense, en la actualidad los mecanismos para su elección no difieren sustancialmente de los utilizados para integrar la Cámara de Diputados, ya que también se aplica el principio de representación proporcional, además del de mayoría relativa y el de primera minoría, bajo el criterio de la densidad demográfica. Tan se equiparan los procedimientos de acceso de los integrantes de ambas cámaras que el artículo 58 de la Constitución Mexicana señala que, para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad.

En cuanto a la realidad constitucional española, su Norma Suprema recoge la institución de la representación política en el apartado 1 del artículo 66, al establecer que la Cortes Generales **representan al pueblo español** y están formadas por el Congreso de los Diputados y por el Senado, agregando, además en el apartado 2 del artículo 67, que los miembros de la Cortes Generales **no estarán ligados por mandato imperativo**, disposición esta última que no aparece contemplada expresamente en la Constitución Mexicana, pero que se entiende implícita en atención a lo previsto en los demás preceptos constitucionales que regulan la institución representativa en nuestro país.

---

<sup>21</sup> Carpió, MacGregor, Jorge.-La Constitución de 1917.-Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM- México, 1987.- p 208

### 2.3- ¿HA CUMPLIDO CON LAS EXPECTATIVAS EL RÉGIMEN REPRESENTATIVO?

Si la respuesta a la interrogante que encabeza este apartado la queremos sustentar en un enfoque puramente contractualista, conforme al Derecho privado, tendríamos que contestar negativamente pues, como ya quedó señalado, la originaria figura del mandato imperativo, de raigambre civilista, no resultó fundacional, por lo que fue desechada para ser sustituida por el mandato libre, a través del cual se considera que el cuerpo electoral, mediante un acto de voluntad materializado en las urnas, elige a los integrantes de las asambleas legislativas, más como un acto político que como un acto jurídico. Es decir, el régimen representativo surgió, primordialmente, como un proceso de legitimación del gobernante y, por lo tanto, como rechazo a la idea del origen divino de la investidura monárquica, proceso que después tomó forma jurídica para estabilizar dicha institución democrática. Sin embargo, dada la ausencia de un vínculo jurídico entre representante y representado, algunos críticos han considerado que se trata de una ficción, en virtud de que, si no hay ninguna garantía jurídica de que la voluntad de los electores sea ejecutada por los funcionarios electos y éstos sean jurídicamente independientes de los electores, no existe ninguna relación de representación o mandato<sup>22</sup>. En el mismo sentido Carpizo,<sup>23</sup> citando a Maffei en relación con su obra ‘‘Consiglio Político’’, expresa que dicho autor, al analizar el régimen representativo, llega a la conclusión de que es una idea maquiavélica, ya que la representación es un expediente, en virtud de que no constituye una participación verdadera del ciudadano en los asuntos del Estado, pero sí da la ilusión de estar influyendo en el gobierno.

Los anteriores argumentos pueden ser parcialmente ciertos, desde las perspectivas del derecho privado. Lo que ocurre con la institución representativa es que fue transferida de la dimensión civilista del mandato a la dimensión política, sin que deje de contar con un ropaje jurídico. Quizá este

<sup>22</sup> Kelsen, Hans.- Teoría General del Derecho y del Estado.-UNAM- México, 1995.-p. 343

<sup>23</sup> Carpizo MacGregor, Jorge.- La Constitución Mexicana de 1917.-Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM- México, 1987.- pp. 207 y 208

segundo enfoque que implica, entre otros aspectos, la necesidad de que los representantes rindan cuentas de su actuación a los representados y que éstos no puedan revocarle la titularidad del cargo, haya propiamente que, en cierta toma de decisiones, no exista una correspondencia entre lo que los ciudadanos quieren de sus autoridades y los que éstas deciden, presentándose aquí una paradoja si el régimen representativo surgió como un método práctico de satisfacción de necesidades sociales, ante la imposibilidad material de que los propios ciudadanos, debido al incremento demográfico, pudieran reunirse en un mismo recinto para decidir el modo de resolver todo lo concerniente a los intereses colectivos y, además, de que los integrantes de los órganos representativos no representan a los electores individualmente, ni de manera corporativa, sino que, una vez alcanzado el triunfo electoral en su respectivo distrito, representan a la nación en su conjunto. ¿Quién va a pulsar las necesidades a resolver? ¿Qué papel juegan aquí los partidos políticos? ¿No son también corporaciones? ¿No están constituidos por personas de carne y hueso? Sea cual fuere la respuesta a la existencia de estos últimos, los mismos se han vuelto indispensables, considerándose que son los interlocutores entre los ciudadanos y los órganos representativos. Pero ¿qué tan fielmente los partidos políticos articulan y canalizan las inquietudes populares, que hagan posible a los integrantes de las asambleas legislativas proponer soluciones integrales a los problemas planteados? La realidad es que, lejos de encontrar una respuesta alentadora, nos percatamos que los resultados de la actividad legislativa presenta algunas fisuras, debido a la fragmentación y falta de cohesión al interior de tales órganos representativos, cuyos integrantes no actúan con coherencia al no estar en su mente que, precisamente, representan los intereses de la Nación, antes que los personales o los de su partido.

En relación con los partidos políticos, la Constitución Mexicana los define en el segundo párrafo de su artículo 41 como 'entidades de interés público', lo que nos da una idea de que no se trata de simples asociaciones, sino de organismos intermedios entre la sociedad y el Estado, organismos a los que la propia Ley Suprema les atribuye los siguientes fines: 1).- Promover la participación del pueblo en la vida democrática; 2).- Contribuir a la integración de **la representación nacional**, y 3).- Hacer posible el acceso de los propios

ciudadanos al ejercicio del poder público. Estos aspectos, entre otros, fueron incorporados al texto constitucional en el año de 1977, derivado de un paquete de reformas y adiciones, previamente elaborado y enviado, por el ciudadano José López Portillo y Pacheco, a la sazón titular del Poder Ejecutivo de la Unión, para ser discutido, en su primera fase, por la Cámaras del Poder Legislativo Federal y, una vez concluido el debate y aprobación, fue remitido a las Legislaturas Locales de las entidades federadas, conforme al procedimiento previsto en el artículo 135 de nuestra Norma Suprema. Paradjicamente, antes de la fecha señalada, el texto constitucional no hacía referencia a los partidos políticos, mismos que se regían por la legislación ordinaria y, mucho tiempo atrás, ni siquiera estaban reconocidos en la ley, por lo que eran considerados como agrupaciones de facto, pero necesarios para el ejercicio de la democracia indirecta.

Por su parte, la Constitución Española, expedida en el año de 1978, en su artículo 6º determina que los partidos políticos, 1).-Expresan el pluralismo político; 2).-Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y 3).-Son instrumento fundamental para la participación política. Es de observarse que de este artículo no se desprende, expresamente, el régimen representativo; sin embargo, si lo complementamos con el numeral 23 de la propia Constitución, se advierte que los ciudadanos españoles tienen el derecho de participar en los asuntos públicos, **directamente** o por medio de **representantes** elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. En este sentido, a diferencia de la Constitución Mexicana (espero que mi apreciación sea la correcta), la Constitución Española admite la **participación directa** de los ciudadanos, independientemente de que lo puedan lograr a través de sus representantes, lo que le da sustento a las modalidades de ejercicio de la **democracia semi directa** (así la denominé en virtud de que coexiste con la democracia representativa), entre ellas la utilización de la figura del **referéndum**. Este último cometido se ve reforzado con lo establecido, en su parte relativa, por el Título X, que contiene las hipótesis normativas para la reforma constitucional, particularmente el apartado 3 del artículo 167, así como del artículo 168, en que se autoriza la aplicación de dicha figura de

participación ciudadana, de manera complementaria a la previa actuación de los integrantes de las Cortes Generales.

En lo que respecta a México, las modalidades de ejercicio de la democracia semidirecta no están reconocidas en el Texto Constitucional Supremo, aunque sí en algunas constituciones de los estados federados. En México tales instrumentos no han sido adoptados en el ámbito nacional, salvo el frustrado intento del gobierno encabezado por el presidente Don Benito Juárez, durante la república restaurada, quien propuso una especial apelación al pueblo, para que éste, en el acto de elegir a sus representantes, se manifestara si era su voluntad autorizar adiciones y reformas a la Constitución de 1857 en relación con los siguientes puntos: a).- El establecimiento del bicameralismo; b).- La necesidad de una mayoría calificada de votos del Congreso, a fin de superar el veto del Presidente de la República en cuanto a las resoluciones que aquél emitiría; c).- Cambiar la modalidad de los informes verbales que el Ejecutivo tenía que proporcionar al Legislativo, por la forma escrita y, además, determinar cuándo sería obligación del Presidente de la República o de algún secretario de su Gabinete rendir tales informes<sup>24</sup>, a lo cual los miembros del poder legislativo no estuvieron de acuerdo, argumentando que el ejercicio de la democracia semidirecta atenta contra el régimen representativo. Otro intento, aunque muy limitado, de incorporar las figuras de la participación ciudadana semidirecta, fue la que impulsó el presidente López Portillo dentro del paquete de reformas constitucionales al que ya se hizo referencia líneas arriba (diciembre de 1977), que normaba el ejercicio del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, circunscritos estos actos a los ciudadanos del Distrito Federal, quienes se quejaban de no contar con un órgano legislativo local, pero tales figuras nunca se materializaron en virtud de no haberse expedido la ley reglamentaria (Ley de desarrollo), que les daría aplicación.

Ante esta situación de desencanto, por la ausencia de las figuras de la democracia participativa, tanto en México como en algunos otros países de Latinoamérica, ha venido tomando auge, por parte de algunos doctores del

---

<sup>24</sup> Tena Ramírez, Felipe.- Leyes Fundamentales de México.- Editorial Porrúa.- México, 1975.- p. 681

Derecho Constitucional y de algunos líderes de agrupaciones políticas, la idea de volver a la fuente de la legitimidad gubernamental, localizada en el cuerpo electoral como titular de la soberanía nacional, mediante la aplicación de la denominada democracia semidirecta. No obstante en nuestro país, tal inquietud no ha tenido eco en los individuos que, periódicamente, han ocupado la titularidad del Órgano Revisor del Texto Constitucional Supremo, salvo algunos casos aislados de legisladores que han mostrado cierto interés en que se debatiera al respecto, pero que no han logrado el consenso necesario para lograr su dictaminación en la correspondiente comisión del Congreso de la Unión, como primera instancia dentro del proceso de reformas y adiciones que se pretendan incorporar a la Constitución Mexicana, según lo prevé el artículo 135 de dicho Texto Normativo. Al respecto, el tratadista de derecho parlamentario mexicano Rodríguez Prats se muestra escéptico en cuanto a la democracia participativa, considerando que la influencia de los medios masivos de comunicación y la alta posibilidad de manipulación a través de la mercadotecnia, constituyen una de las más graves amenazas para la democracia.<sup>25</sup> Pero tal indiferencia y escepticismo no ha sido óbice para que algunos estados miembros de la Federación, en ejercicio de su autonomía constitucional local, incorporen en las multitudinarias figuras de la democracia participativa, entre ellos nuestro estado de Baja California, según quedará anotado en el siguiente apartado.

---

<sup>25</sup> Rodríguez Prats, Juan José. - ' ' Desencuentro y Parálisis en el Congreso Mexicano. - Editorial UNAM-México, 2006. - p. 107.

## 2.4- LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA, COMPLEMENTO DEL RÉGIMEN REPRESENTATIVO

Según la concepción democrática de J. J. Rousseau, toda ley que el pueblo en persona no ratifica es nula<sup>26</sup>. Tal afirmación la funda en el argumento de que los diputados del pueblo son únicamente sus comisarios (no representantes), no pudiendo resolver nada de manera definitiva.

Ya dejamos establecido en párrafos precedentes que la figura de la representación política es una derivación del contrato privado de mandato y que aquella, en sus orígenes, se regía por los principios jusprivatista de éste, situación que cambió por las razones enunciadas con anterioridad.

Lo que queda claro es que el poder social, al ser imposible su ejercicio por todos los integrantes de la colectividad, se transfiere jurídicamente (proceso institucional de legitimación), hacia el grupo representante, con el propósito de que por su conducta y gestión, se alcancen los beneficios comunes a toda la población. Esto conlleva la idea de que los órganos representativos mantengan lazos de identidad con la fuente que sustenta dicha legitimación, es decir, con el pueblo; sin embargo, esto no siempre ocurre así, sino que en muchas ocasiones, los titulares del poder público, incluyendo los legisladores, ejercen el poder de que los instruyó la sociedad en provecho personal o del partido político que los impulsó. En este sentido se ha dicho que la sociedad, al instituir el aparato destinado a su servicio, ha hecho nacer otra pequeña sociedad distrita de ella, que tiene forzosamente sus sentimientos, sus intereses y verdades particulares<sup>27</sup>.

En consecuencia, para evitar que continúe dándose de manera recurrente este distanciamiento entre representantes y representados, se propone regresar, precisamente, al origen del poder soberano, es decir, a la participación de los ciudadanos en las decisiones de interés general.

---

<sup>26</sup> Rousseau, J. J.- Op. Cit. p. 51

<sup>27</sup> Jouvenal, B. de.- 'El Poder, Historia Natural de su Gecimientó', citado por Casillas H, Roberto, en 'El Poder Político'.-B. Costa-Amic Editor, 2da. Edic. p. 94.

Aquí es donde hacen su aparición los instrumentos de la democracia semidirecta, la cual consiste, de manera general, en la intervención de los ciudadanos para que se pronuncien en determinado sentido respecto a una proposición relevante y trascendente para la vida comunitaria. Sin que esto signifique la desaparición de los mencionados órganos representativos. De lo contrario, se estaría sugiriendo ejercitar la democracia directa o pura, lo cual es materialmente más que imposible, según quedó señalado.

Cabe mencionar que la doctrina es unánime en considerar como instrumentos de la democracia semidirecta los siguientes:

a).- **El referéndum**, que consiste en la intervención de los ciudadanos respecto de una decisión tomada o preparada por sus representantes, sobre un texto legislativo, sea de orden constitucional o secundario, para que se manifiesten a favor o en contra de dicha decisión.

b).- **El plebiscito**, que se refiere, también, a una forma de participación de los ciudadanos, mediante la emisión de un voto de confianza o de rechazo hacia una medida política de un gobernante, o respecto a la permanencia de este en el cargo (el segundo aspecto se conoce en algunos países como revocación del mandato ('Recall' en las sociedades anglosajonas).

c).- **La iniciativa popular**, que es la facultad atribuida a los ciudadanos inscritos en el padrón electoral para que, si se reúne un cierto porcentaje de firmas, puedan hacer llegar un proyecto de ley al órgano legislativo, mismo que deberá ser sometido a análisis y debate, conforme a la reglamentación aplicable.

Finalmente, es de mencionarse que los anteriores mecanismos de democracia semidirecta se contienen en varias Constituciones Nacionales, como la Española, y se practican en diversos países del orbe, particularmente en el continente europeo, y de manera significativa en Suiza, así como en algunos estados de la Unión Americana (California, entre otros, donde

reincidentemente fue removido, antídipadamente, su Gobernador, a través de la figura de la 'revocación del mandato').

Por otra parte, no obstante que en México, en el ámbito nacional, no han prosperado los intentos por introducir las modalidades de ejercicio de la democracia representativa, en el orden local, varios estados de la República Mexicana han incorporado a sus textos constitucionales algunos de estos instrumentos de participación ciudadana, entre ellos Baja California, según se encuentra asentado en los siguientes artículos de su normatividad constitucional:

Artículo 5º. Párrafo octavo.- El Instituto Estatal Electoral tendrá a su cargo la realización de los procesos de plebiscito y referéndum que señale esta Constitución y la Ley.

Artículo 28, fracción VI.- La iniciativa de las leyes y decretos corresponde a los ciudadanos residentes en el Estado, en los términos que establece la ley.

Artículo 112, tercer párrafo.- Las reformas o adiciones efectuadas a esta Constitución, aprobadas de conformidad al procedimiento señalado, podrán ser sometidas a referéndum de conformidad a las disposiciones que la ley establezca.

## CAPÍTULO TERCERO

## CAPI TULO TERCERO

### 3.- EL CONSTITUCIONALISMO LOCAL, Y SU INTERRELACION CON LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

Las cartas constitucionales estatales son, en gran medida homogéneas, pero también contienen algunos aspectos heterogéneos. Se trata de un mosaico fundado en el entorno histórico y desarrollo político que ha experimentado cada entidad federativa, de modo que los principios e instituciones que obligatoriamente deben ser atendidos, por así establecerlo la Constitución General de la República, presentan en varios casos modalidades sustantivas.

Generalmente se admite que toda Constitución está dividida en una parte dogmática y una parte orgánica. ‘‘La doctrina suele conocer como parte dogmática de la Constitución aquella que contiene las declaraciones de derechos individual<sup>28</sup>, mientras que la parte orgánica, como su nombre lo indica, se refiere a la estructura y atribuciones de los órganos del poder público. En este sentido, las constituciones estatales contienen dispositivos que, por una parte, atienden a un catálogo de derechos a favor de los gobernados y opoñible a los gobernantes y, por la otra, una serie de preceptos que se encargan de establecer las reglas para la integración de los órganos básicos locales, así como su respectiva esfera de competencia. Igualmente, en las constituciones de los estados hay diversos artículos que no encajan en ninguna de las partes referidas, y que se agrupan bajo el rubro de la superestructura constitucional, rubro que recoge temas tan variados como el de la inviolabilidad constitucional, el principio de soberanía, la reformabilidad de la constitución, entre otros.

Al efecto, y como contenido específico de las constituciones locales, procederemos a enlistar y, en su oportunidad a desarrollar, los rubros que a continuación se enuncian:

---

<sup>28</sup> Barceló Rojas, Daniel Armando. -Introducción al Derecho Constitucional Estatal Estadounidense. -Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM- México, 2005. -p. 75

1.- Reconocimiento de que el estado forma parte de la federación mexicana, así como de la supremacía del orden constitucional local.

2.- Bases de la división territorial del estado y régimen municipal.

3.- Adopción de las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución General.

4.- La clasificación de la población local, atendiendo a las categorías de habitante originario o avenido, complementado con el concepto de residencia como presupuesto de la titularidad de derechos y obligaciones del ciudadano.

5.- El principio de 'División de Poderes' desarrollado en las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, en sus respectivas esferas de competencia.

6.- Requisitos jurídico-constitucionales para aspirar a la titularidad de Gobernador, Diputado y Magistrado del Tribunal Superior de Justicia.

7.- Procedimiento para introducir modificaciones al texto fundamental de los estados, y el principio de inviolabilidad constitucional.

### **3.1.- LOS ESTADOS COMO PARTE INTEGRANTE DE LA FEDERACIÓN MEXICANA**

Dentro del panorama constitucional la formación federativa está expresamente prevista en las constituciones locales, distinguiéndose las siguientes modalidades: En la Constitución de Coahuila, al prever expresamente su integración a la Federación Mexicana adopta el principio de independencia (Art. 1º); la de Durango, cuando previene que su régimen de gobierno no reconoce más restricciones que las prescritas en la Constitución General a cuya observancia está obligada como entidad federativa de la nación (Art. 24); la de Michoacán, que declara al estado libre, independiente y soberano conforme a lo previsto en la Constitución General (Art. 11) y en la Constitución Política del estado de Puebla que, luego de imponerle la condición

de entidad jurídica y política, remite su organización a los principios establecidos por la Carta Fundamental (Art. 1º).

Otro tipo de modalidades las encontramos en Baja California que se declara parte integrante e inseparable de la federación constituida por los Estados Unidos Mexicanos (Art. 1º); la de Chiapas es sumamente detallista cuando, al declararse parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, precisa la fecha en que fue originalmente signada su incorporación mediante consulta a los ciudadanos, es decir, desde el 14 de septiembre de 1824 (Art. 1º). La de Morelos refiere también expresamente el carácter de entidad independiente (Art. 1º); la Constitución Política de Nuevo León, además de declarar al estado libre, soberano e independiente de los demás estados de la federación y de cualquier otro extranjero, se declara integrante de la república y ligado a ella, quedando sujeto a las leyes generales de la nación en todo lo que no afecte su régimen interior, pues retiene la libertad de gobernarse y administrarse por sí mismo (Art. 29); la de Guanajuato refiere expresamente al estado como entidad política y jurídica miembro de los Estados Unidos Mexicanos, preceptúa su libertad, soberanía e independencia para su administración y gobierno interiores (Arts. 28 y 29), y finalmente, en la Constitución de Tamaulipas la declaración de libertad, soberanía e independencia del gobierno y administración interior, esta sujeta al vínculo que el estado tiene con los poderes de la Unión como parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 10).

Como podemos observar, jurídicamente existe hasta cierto punto una heterogeneidad en el tratamiento del principio de unidad federativa, pues en tanto algunas constituciones lo acatan literalmente, otras, como las ya citadas, añaden elementos de interpretación política distintos al enunciado general, incluso van a extremos de reconocerse a sí mismas una independencia interna en abstracto, así como personalidad jurídica frente a Estados extranjeros.

Es correcta, entonces, la manifestación de que cada estado forma parte de la Federación mexicana y que, asimismo, reconozcan, también, el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 133 de la Norma Fundamental de 1917, por lo que no sería válido, desde el punto de vista

jurídico-constitucional, cual es que era otra manifestación que, so pretexto de una incorrecta interpretación independentista, se pretendía hacer valer derechos de secesión, con desconocimiento del Pacto Federal.

Ahora bien, aún cuando los textos constitucionales locales fueran omisos en señalar la incorporación y pertenencia de cada estado a la Unión Federal, eso no significaría la deslegitimación del Pacto Federal. Sin embargo, el problema que plantea actualmente el federalismo, radica en que se lo ha visto como un principio de valor histórico derivativo, y no como lo que implica su dinamismo, en cuanto al reconocimiento de sus alcances económicos y sociales, que se ven distorsionados ahora por un sistema anacrónico sobre distribución de competencias, altamente costoso y desventajoso para los estados federados. De ahí que los paradigmas de separación o distribución de competencias entre los órdenes federal y local, deben ser encaminados hacia mejores niveles de participación, igualdad, cooperación y corresponsabilidad que traduzcan material y concurrentemente el principio de unidad federativa.

### **3.2- DIVISIÓN POLÍTICO-TERRITORIAL QUE DELIMITA A LOS ESTADOS.**

Las dimensiones político-territoriales de las entidades federativas es materia de regulación preceptiva en las constituciones estatales, a diferencia de la Constitución General, que únicamente describe los elementos del territorio nacional y las partes que lo integran. Relacionando este aspecto con la temática contenida en el artículo 40 y del 42 al 48 de la Constitución General, se confirman los elementos constitutivos del Pacto Federal Mexicano, cuya trascendencia llega hasta la propia denominación oficial de nuestro país como Estados Unidos Mexicanos. En cuanto a dicha denominación, resulta significativo el comentario efectuado por el constitucionalista Tena Ramírez<sup>29</sup>, en el sentido en que giró la discusión respectiva durante los debates del Constituyente de Querétaro, al someterse a la asamblea el día de la aboración por la correspondiente comisión, día en el cual se propuso adoptar el nombre de República Federal Mexicana, ya que el pueblo hallado y seguirá

---

<sup>29</sup> Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano.-Edit. Porrúa.- México, 1985.-p. 111 (Nota de pie de página número 7).

llamando a nuestra patria México o República Mexicana, y con estos nombres se le designa también en el extranjero. Cuando nadie, ni nosotros mismo usamos el nombre de Estados Unidos Mexicanos, conservarlo oficialmente parece que no es sino empeño en intentar el país vecino (del Norte).

Sin embargo, el que la suma de los territorios, que delimitan a las entidades federativas, formen el territorio nacional, ha dejado a aquéllas la tarea de determinar, o cuando menos enunciar, sus extensiones y límites, propiciándose una duplicidad relativamente resuelta por medio de recíprocos reenvíos de un orden normativo a otro. En efecto, los criterios adoptados, por los constituyentes locales son un tanto discordantes, por lo que podemos agrupar en cuatro categorías el tratamiento que algunas Constituciones de los estados le dan a esta materia

1ra.- Aquellas Constituciones que reenvían al texto de la Constitución Federal el reconocimiento de hecho y de derecho sobre su territorio, cuando es determinado internamente, o bien se sustentan en documentos constitutivos y convenios, entre las que se encuentran Aguascalientes (art. 9º), Baja California (Art. 2º), Chihuahua (Art. 3º), Durango (Art. 26), Guerrero (Art. 4º), Jalisco (Art. 3º), Estado de México (Art. 2º), Morelos (Art. 1º), Nuevo León (Art. 28), Oaxaca (Art. 28), Puebla (Art. 5º), Querétaro (Art. 16), Quintana Roo (Art. 46), San Luis Potosí (Art. 15), Sinaloa (Art. 4º), Sonora (Art. 3º), Tabasco (Art. 2º), Zacatecas (Art. 21) y Yucatán (Art. 14).

2da.- Aquellas que toman en cuenta la incorporación del territorio estatal desde que ha formado parte de la República Mexicana, tales como Chiapas (Art. 3º), Hidalgo (Art. 23), y Tamaulipas (Art. 2º).

3ra.- Aquellas que reenvían a lo dispuesto por la Constitución General de la República, como son los casos de Coahuila (Art. 7º), Campeche (Art. 2º), Michoacán (Art. 14) y Tlaxcala (Art. 17); y

4ta.- El criterio excepcional por el cual tanto la Constitución General (Art. 47) como la particular del estado determinan la extensión y límites de la entidad federativa como es el caso de Nayarit (Art. 3º).

La clasificación anterior no es limitativa, ya que existen otros aspectos distintivos entre las propias entidades federativas, como es el caso de Baja California Sur, cuya Constitución señala como límite territorial, en su extremo sur, a la línea maginaria identificada como paralelo 28, por una parte y, por la otra, enuncia su potestad de dominio sobre una área insular que comprende de islas, además de isletas y cayos adyacentes (Art. 34); en el caso de Coahuila se impone como deber de autoridades y ciudadanos conservar y defender el territorio del estado (Art. 5º). Por su parte, la Constitución Política del estado de Guanajuato no prevé regulación alguna respecto de límites territoriales, ya que este apartado lo subsume íntegramente en la división territorial municipal (Art. 33) y lo mismo ocurre en el estado de Veracruz (Art. 30). Particularmente, la Constitución de Querétaro señala en términos generales el nombre de las entidades limítrofes a su territorio (Art. 16) y, con mayores especificaciones, la Constitución de Sonora establece que el territorio se constituye por la extensión de tierra firme que posee actualmente y sobre el cual ha ejercido y ejerce soberanía y jurisdicción, incluyendo las islas de El Tiburón, San Esteban, Lobos y demás islas e isletas que han estado sujetas a su dominio (Art. 3º).

La Constitución del estado de Oaxaca es la única en su género que tiene la particularidad de fijar límites y cindanas con los estados limítrofes, determinando distancias de localización detalladas con linderos, parajes, ríos, arroyos, rumbos y municipios, en un precedente que jurídicamente reconoce y evalúa a la calidad de jurisdicción territorial límites y cindanas técnicamente identificadas (Art. 28). Por lo que corresponde a Nayarit, su situación territorial se regula tanto por la Constitución General de República, al establecer en su artículo 47 que el mencionado estado tendrá la extensión y límites que comprende actualmente el Territorio de Tepic (i cho sea de paso, este cont erido debió haber sido materia de un artículo transitorio), siendo, también, contemplado por la propia Constitución Local, lo que evidencia una dualidad preceptiva que no ocurre con ninguna otra entidad federativa.

Si en la Constitución General señala la regla por la cual los estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido,

reserva en última instancia los casos en que ocurran dificultades sobre delimitación territorial la que, como sabemos, se resolverán por medio de convenios amistosos entre las partes, donde generalmente intervienen las legislaturas y los gobernadores de los estados, habiendo sanción de esos arreglos a través del Senado de la República, pudiendo intervenir, excepcionalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante controversia constitucional, y a instancia de parte interesada, si se suscita inconformidad respecto de la ejecución del correspondiente decreto senatorial<sup>30</sup>.

Por todo lo visto se desprende que el capítulo geográfico constitucional local, se caracteriza también por una heterogeneidad preceptiva, que en muchos casos propicia confusiones.

Es necesario acometer nuevas prescripciones normativas respecto de la delimitación territorial entre la Federación y las unidades territoriales de cada entidad federativa. No tiene por qué haber distincos: en tanto el primero es el todo, los segundos son las partes. El problema no se limita solamente a las cuestiones del territorio insular, el que por cierto dista mucho de la unidad y claridad preceptiva en algunas entidades, sino que su implicación nos lleva hasta los niveles de la división territorial y la organización política y administrativa que caracteriza al municipio, de tal forma que territorio (federal y estatal) guarda una relación directa con el asentamiento y desarrollo de las comunidades básicas (municipios) y de ninguna manera se trata de tres territorios diferentes, sino que la unidad política del territorio será siempre nacional contra tres espacios de validez de las normas relativas al orden jurídico. Sin embargo, la relación inseparable se presenta entre el estado y sus municipios, porque el territorio de éstos corresponderá al de aquél.

### **3.3- EL MUNICIPIO EN LAS CONSTITUCIONES LOCALES**

La disciplina municipal, goza en cambio, de las mayores preferencias en la academia y la política. Para los fines de este análisis interesa destacar el

---

<sup>30</sup> Según reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 8 de diciembre de 2005, que afectó los artículos 46, 73 y 76 de la Constitución Federal.

consentimiento tácito que ha imperado en los constituyentes locales con relación a la diversidad normativa con que ha sido regulado el régimen municipal en las constituciones estatales, cuya interpretación no concuerda y en muchos casos va más allá de las prevenciones contenidas en el Artículo 115 de la Carta Magna.

Tales excesos no se presentan obviamente en todos los campos de la vida municipal, pues la misma Constitución General - lo cual es correcto - reserva a las particulares de las entidades federativas la expedición de bases y leyes para el ejercicio de las atribuciones municipales, y en ese sentido resulta aceptable la heterogeneidad preceptiva, considerando además las condiciones de su propio desenvolvimiento histórico. Sin embargo, rubros de la mayor trascendencia como la integración del Ayuntamiento, continúa sujeto a modalidades experimentales cuya operatividad práctica no tiene la debida correspondencia con la letra constitucional.

Ciertamente, el Artículo 115 constitucional establece que los ayuntamientos se integran por un Presidente, Regidores y Síndicos, situación que en el espectro constitucional estatal no es plenamente atendido, aun justificando las más exigentes formalidades o tomando en consideración el peso de las costumbres y usos regionales. Así tenemos que la Constitución de Aguascalientes dispone que un primer regidor tendrá el carácter de Presidente Municipal quien será representante político y administrativo del Ayuntamiento y del Municipio y es novedosa cuando exige la edad de 18 años para ser Regidor o Síndico (Arts. 67 y 68); en Baja California, la Constitución dispone que los ayuntamientos se compondrán de municipales, aunque luego precisa que se integrarán por un Presidente, Regidores y un Síndico (Arts. 77 y 78); la integración municipal de Chihuahua es, en cambio, diferente: se componen solamente por un Presidente y el número de regidores que determine la ley, además de que en la administración participan las Juntas Municipales y los Comisarios de Pdlía, pero en ningún lugar aparece el Síndico (Arts. 126, 127, 128 y 129). La Constitución Política de Chiapas impone tres criterios de integración, que van incrementando únicamente el número de regidores respecto de la población de cada municipio y entre sus requisitos destaca el de

saber leer y escribir (Arts. 59 y 60). El estado de Guerrero cuenta con uno de los títulos más extensos sobre el Municipio y llega a definir a los ayuntamientos como cuerpos colegiados deliberantes y autónomos, disponiendo que su integración variará conforme al número de población hasta llegar a dos Síndicos y veinte Regidores si excede de 300 mil habitantes; en cuanto a los Síndicos divide sus funciones, uno, que conocerá de asuntos administrativos, financieros y contables y otro, responsable en materia de justicia, seguridad pública y policía y buen gobierno; solamente en las localidades más importantes del estado habrá Comisarías Municipales de elección popular directa y todos los municipios contarán con dos Consejos de Participación Ciudadana para asuntos de interés vecinal (Arts. 94, 95, 96 y 97). La Constitución Política de Jalisco crea el cargo de vicepresidente del Ayuntamiento y es totalmente novedosa en cuanto al Síndico, porque forma parte de los funcionarios que, como el Secretario y el Tesorero, son designados por el Cabildo (Art. 86). Finalmente, en la Constitución del Estado de México los ayuntamientos se integrarán con un jefe de asamblea que será el Presidente y con Síndicos y Regidores determinados en razón directa de la población del municipio, conforme a su ley reglamentaria. Llama la atención que para dicha entidad los ayuntamientos serán asambleas deliberantes con autoridad en los asuntos que se les sometan, pero su ejecución corresponderá invariablemente al Presidente municipal (Arts. 116 y 117).

La diversidad normativa a que hemos aludido muestra el rostro típicamente heterogéneo de tan sólo un aspecto del municipio mexicano. Disposiciones de esa naturaleza jurídica se han caracterizado por atender cuestiones de idiosincrasia regional adoptadas en reglas funcionalistas o sociológicas que no se han ajustado estrictamente a la regulación normativa Federal ni que tampoco han sido reglamentadas por ésta, precisamente por la complejidad de reglamentar la heterodoxia. En contrapartida, ocurre que la mayoría de las Constituciones Locales, al adoptar el principio de unidad federativa y división territorial, han resuelto transcribir - casi totalmente - la estructura y contenido del Artículo 115 constitucional, y algunas, llegan incluso a establecer disposiciones únicas en su género, como la de Jalisco, en la que los actos o disposiciones administrativas, para realizar obras o enajenar el

patri morio municipal, podrán ser sometidas a plebiscito, siempre que sea solicitado en los términos de la ley (Art. 84); la de Tamaulipas, que prevé que los ayuntamientos no podrán gravar el tránsito o salida de mercancías (Art. 135); la de Tlaxcala, que faculta al Congreso para revocar los acuerdos del ayuntamiento cuando sean contrarios a la ley o lesionen intereses municipales (Art. 54 frac. VI); la de Sonora, que le confiere atribuciones concurrentes en materia fiscal, comercio, abasto y distribución de productos, así como para proteger y conservar la cultura de los grupos étnicos asentados en sus territorios (Art. 136 frac. VI y X); la de Sinaloa, cuya Constitución confiere al Congreso la facultad de ratificar o no la erección de Sindicaturas y Comisariías que propongan los ayuntamientos (Art. 43 frac. VIII), o bien la atribución ciudadana para recusar nombramientos de funcionarios hechos por el ayuntamiento (Art. 150) y la de Yucatán, que fija la regla sobre distribución de competencias entre el estado y los municipios, a los cuales se les reservan facultades originarias (Art. 102).

### **3.4- LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL CONSTITUCIONALISMO LOCAL -**

Sin excepción, todas las constituciones de las entidades federativas regulan el apartado de los derechos individuales y sociales. La mayoría de ellas lo hace adoptando, por reenvío, los mandatos preceptivos de la Constitución General y las menos, transcribiéndolos íntegramente. Los problemas son de orden técnico por cuanto que su ubicación capitular y temática es por lo general inadecuada; es decir, los criterios de los constituyentes locales varían y por lo mismo se encuentran dispersos, a veces dentro de la forma de gobierno, otras veces en las prerrogativas de los habitantes y vecinos y hasta en prevenciones generales. A manera de ejemplo, cabe señalar la propuesta denominada del Título Primero, Capítulo I de la Constitución Política de Morelos: "De la Soberanía, Independencia, Territorio y Forma de Gobierno del Estado y de las Garantías Individuales y Sociales", que además contiene dos artículos.

En varias Constituciones locales imperan deficientes resúmenes de los artículos 13, 14, 16, 17, 19, 20 y 21 de la Constitución General; los derechos de los pueblos indígenas no faltan, como tampoco la protección a menores, y en

una gran cantidad forman parte del capítulo de los organismos encargados de la defensa de los derechos humanos. Un buen número de Cartas Locales preceptúan cuestiones de marcado contenido doméstico, entre las que se encuentra el artículo 7° de nuestra Constitución bajacaliforniana, así como de otras entidades federativas, que garantizan a los habitantes, entre otras prestaciones, el derecho a la alimentación, la protección asistencial de maternidad, la prestación de servicios médicos asistenciales y funerarios a personas indigentes y el otorgamiento de becas. Dentro de las declaraciones fundamentales se encuentran disposiciones preceptivas que reconocen la obligatoriedad de los símbolos patrios y llegan a prevenir siniestros o desastres, con juran la servidumbre, el evan a delito la vagancia y establecen facultades de la entidad para el uso y destino de las tierras.

La estructura constitucional local consigna precedentes normativos únicos sobre la función del estado como forma de convivencia y desarrollo integral (armonía social, limitaciones a actividades industriales, evitar el acaparamiento) y, en tal sentido, consignan que el estado procurará resolver el problema de la desocupación y reprimirá con sanciones la vagancia y la mendicidad. Constituciones hay donde la familia goza de la protección del estado, y el matrimonio se funda en la igualdad para ambos sexos; en otras, la familia es reconocida como base fundamental de la sociedad y se regula a detalle el patrimonio familiar, como sucede con lo previsto en los artículos 98 y 104 de la Norma Fundamental de estado de Baja California.

Disposiciones de esta naturaleza constituyen ejemplos de la heterodoxia constitucional estatal en materia de derechos individuales y sociales. Parece por demás evidente que no es necesario que las Constituciones Locales reproduzcan literalmente los derechos establecidos por la Constitución General. Pero, por otra parte, es indudable que se requerirá en algunos casos reconstruir metódicamente ese apartado, sin que de ninguna manera se limite al constituyente estatal a legislar sobre las materias prescritas por la Carta Magna, para ampliar, in duso, los derechos subjetivos públicos de los habitantes y ciudadanos, siempre que se impongan deberes correlativos a la autoridad.

### 3.5-LA POBLACIÓN ESTATAL LAS CALIDADES DE HABITANTE, AVECINDADO Y RESIDENTE - LA CIUDADANÍA LOCAL

Al elemento humano de las entidades federativas no se le ha dado la suficiente importancia, no obstante que los seres humanos son la razón justificadora de la existencia de las instituciones jurídico-políticas, por lo que, en el debate de la estructura constitucional estatal debería estar en lugar privilegiado el estudio de la regulación normativa sobre la calidad ciudadana y de los habitantes y vecinos de las entidades federativas, en su necesaria vinculación con el régimen de derechos y obligaciones que consagra la Constitución General de la República. Las aplicaciones civiles y políticas que producen importante regulación es, al a vez, origen de las más heterogéneas disposiciones normativas.

Esta situación, a simple vista, produce duplicidades evidentes. Si en la Carta Magna están los presupuestos para adquirir la calidad jurídica de mexicano, el régimen de obligaciones a cumplir, los derechos de preferencia en cuanto a los requisitos para adquirir la ciudadanía, las prerrogativas a dicha condición y sus correlativas obligaciones, ha sido por causas estrictamente de interpretación local el que estas materias sean tan diversamente reguladas en las constituciones y leyes estatales.

La Constitución Política de Campeche, al reconocer las calidades de habitantes y vecinos, establece que estos últimos la adquirirán por la residencia constante en algún lugar del territorio con el ánimo de permanecer en él, durante seis meses (Art. 11) pero luego regula que la calidad de campechano se adquiere también por nacimiento o por vecindad (Arts. 14 y 16). Por su parte, la Constitución de Michoacán encuadra los conceptos en la calidad de michoacanos por nacimiento y los que se aveindan de manera continua durante un año (Art. 5º). En cambio, para la Constitución de Nuevo León es reconocida en igualdad de condiciones la calidad de neoleonenses, tanto de los nacidos en su territorio o fuera de él, de padres mexicanos, nativos o aveindados en municipalidades, así como a los mexicanos por nacimiento o naturalización; si n embargo la vecindad se adquiere por residencia habitual de dos años (Art. 31 y 32). En la Constitución de Oaxaca se regula la ciudadanía

para hombres y mujeres nacidos en su territorio hijos de padre o madre oaxaqueños, y a quienes deseen ser considerados como tales siempre que cuenten con residencia mínima de cinco años en la entidad, sean mayores de 18 años y tengan modo honesto de vivir (Art. 23). En San Luis Potosí la calidad de potosino se adquiere por nacimiento o vecindad, estos últimos con residencia de dos años, siempre que cuenten con domicilio fijo en que se habite permanentemente (Arts. 20 y 22); para el caso de Sonora, su Constitución equipara la condición de habitante tanto a los sonorenses, a los ciudadanos y a los extranjeros. En excepcional disposición previene que los mexicanos no sonorenses no podrán inmiscuirse en asuntos políticos del estado o municipios, mientras no adquieran la calidad de sonorenses (Art. 15) y es hasta en su capítulo de disposiciones generales cuando establece que la vecindad se adquiere mediante residencia efectiva de dos años en algún lugar del territorio del estado, siempre que se ejerza profesión, arte, industria, empleo o actividad productiva y honorable (Art. 156); Tlaxcala regula en su Constitución que su población la compondrán los habitantes y los transeúntes y a ambos les impone deberes (Arts. 23, 25 y 26), y les concede el goce de sus garantías; sin embargo, el carácter de los primeros se pierde por dejar de residir durante un año dentro de su territorio (Art. 28); la de Yucatán, en cambio, asegura derechos e impone obligaciones a todos sus habitantes, así como también a los yucatecos (Arts. 2º, 5º, 6º, 7º y 8º) pero nada dice respecto de vecinos, además de que alude a una modalidad única, en cuanto que reconoce la categoría de yucatecos a los extranjeros naturalizados que hubieren residido en el estado seis meses consecutivos (Art. 5º fracc. III).

Es de señalarse que las Constituciones citadas establecen criterios preceptivos que reglamentan de manera diferente la normativa constitucional Federal, por lo que el ejercicio de derechos civiles y políticos tiene en la práctica bases heterodoxas en los estados de la República Mexicana.

### **3.6- EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN LOS ESTADOS.-**

Invariablemente, la denominada parte orgánica se encuentra prevista en todas las constituciones estatales como reflejo de los artículos 116 y 124 de la Carta Magna, así como con arreglo a las obligaciones, inhibiciones y

prohibiciones que éstas impone, conforme al texto contenido en los artículos 117 al 121. No obstante, la manera en que las constituciones locales desarrollan este principio o presentan características particulares, como las que se enuncian a continuación:

A).- Aguascalientes, Coahuila, Nayarit, Quintana Roo y Veracruz elevan a la condición de supremo el poder público;

B).- Guanajuato dispone que el Poder Judicial será independiente de los demás poderes y, al igual que Chiuhua, reagrupa y define el ejercicio de cada uno de ellos;

C).- Querétaro dispone que los órganos del poder público promoverán las condiciones para el cabal ejercicio de libertades individuales y grupos sociales, que propicien la participación de los habitantes en la vida política, económica, cultural y social;

D).- Hidalgo y Michoacán establecen el principio de colaboración entre poderes, para la realización eficaz de los fines del estado;

E).- Para Baja California no es el poder, sino el gobierno del estado el que se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, preceptuando también el principio de colaboración. En el mismo tenor Chiapas previene que los poderes públicos constituyen el gobierno del mismo, y para Nuevo León el gobierno del estado se ejercerá por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Ejemplos de este tipo, de los cuales se desprende que el principio de división de poderes es reglamentado con total diversidad normativa, invita a realizar un examen y revisión, para evitar que las cartas constitucionales locales introduzcan expresiones ambiguas y confusas, mediante las cuales se utilizan como equivalentes los conceptos de poder público, estado y gobierno.

### **3.7.- ÓRBITA COMPETENCIAL DE LOS ÓRGANOS DEL PODER PÚBLICO-**

El marco constitucional del régimen de atribuciones del poder público local, oscila entre puntos uniformes debido a que las funciones atribuidas a los

órganos del poder público de las entidades federativas son generalmente similares.

Así, la mayoría de los Congresos cuentan con atribuciones para la formación e interpretación de leyes o decretos, y en general para legislar en materia económica, planeación y desarrollo de naturaleza tributaria, administrativas, fiscalización y control, así como de tipo jurisdiccional. Algunos casos sobresalen, como en la Constitución chihuahuense, que atribuye a la legislatura emitir opiniones solicitadas por el gobernador para designar al secretario de gobierno, procurador general de justicia, directores generales, subprocuradores y jefes de departamentos; la de Morelos puede legislar sobre jornadas de trabajo y demás prestaciones sociales, otorgando vigencia al principio de que a trabajo igual corresponderá salario igual, sin tomar en cuenta distinciones de género. La de Oaxaca ratifica los nombramientos del secretario y subsecretario general de gobierno que el ejecutivo tiene; en la de Veracruz, que tanto el gobernador como el presidente del Tribunal deberán rendir sus informes anuales ante la legislatura; la de Yucatán goza de facultades para revocar los mandatos del gobernador, magistrados del Tribunal, diputados al congreso y ayuntamientos, y la de Zacatecas previene como obligación del gobernador informar a la legislatura sobre cualquier ramo de administración, cuando así lo solicite.

No es extraño que, en cuanto al marco atributivo del gobernador, se presenten disposiciones jurídicas relativamente uniformes salvo que, con relación a la estructura y funcionamiento del poder ejecutivo, algunas Constituciones se limitan a enunciar únicamente a la secretaría general de gobierno. En el texto de la Constitución de Sinaloa existe obligación expresa del Gobernador, quien no podrá negarse a autorizar pago de órdenes legalmente giradas por los otros poderes, con cargo a partidas extraordinarias, y en las de Guerrero y Yucatán, que sujetan al órgano ejecutivo a modalidades más avanzadas sobre la presentación y evaluación de su informe anual de trabajo.

Por el contrario, solamente unas cuantas Constituciones locales somiten la regulación normativa de las atribuciones del poder judicial, como la de

Nayarit, aunque todas establecen su estructura orgánica. Campeche, San Luis Potosí y Zacatecas, consideran al Tribunal Electoral como parte de poder judicial y en la de Nuevo León son integrados al Poder Judicial los alcaldes judiciales y se llega a señalar que el aj usticia se administra en nombre del al ey, y las resoluciones se dictan en nombre del estado. La independencia del órgano jurisdiccional se pone en duda, en cuanto que en la Constitución de Quintana Roo cuando preceptúa que el Tribunal Superior de Justicia, de acuerdo con el Gobernador, determinará el número de jueces menores y de paz. En cambio, la de Sinaloa facultó al Tribunal Superior de Justicia a solicitar al Congreso se convoque periodos de sesiones extraordinarias.

La división de funciones y atribuciones entre los órganos estatales ha ido evolucionando al compás de la reforma constitucional federal, pues ha sido a su impulso que se han adoptado principios jurídicos e instituciones tales como las Comisiones Estatales de los Derechos Humanos, que en el caso de Baja California se le da la denominación de Procuraduría, los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, el procedimiento de ratificación de nombramientos a magistrados del Poder Judicial, el Consejo de la Judicatura, la ratificación del procurador general de justicia, diversas designaciones de tipo electoral, derechos indígenas, entre otras.

### **3.8- REQUISITOS JURÍDICO CONSTITUCIONALES PARA ASPIRAR, RESPECTIVAMENTE, A LOS CARGOS DE GOBERNADOR, DIPUTADO Y MAGISTRADO-**

Los requisitos para los principales cargos públicos en una entidad federativa, caracterizan también regulaciones preceptivas sumamente variables, acentuando sus propias condiciones históricas y políticas. Sin embargo, sobre tal cuestión imperan dos fenómenos de igual ineficacia consistente en que, por un lado, la Constitución General de la República excede su intervención normativa al establecer bases fundamentales para integrar los órganos locales de gobierno y, por el otro, el tratamiento que, según quedó señalado, los constituyentes locales han verificado otorgando a las figuras jurídicas de ciudadanía, vecindad, y residencia efectiva, cuyas repercusiones al caso son muy importantes.

### **3.8 1.- REQUISITOS PARA OBTENER LA TITULARIDAD DEL PODER EJECUTIVO-**

Si tenemos en cuenta que el último párrafo de la fracción I del Artículo 116 de la Constitución Federal establece, alternativamente, que solo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección, de ello se infiere que el Constituyente local podrá optar por algunos de ellos y, en su caso, adicionar los que se encuentren dentro de su órbita de competencia, además de otras inhibiciones reguladas por la misma Constitución en el contenido de la fracción primera del número citado. Sin embargo, varias Constituciones Locales no atienden a estos lineamientos básicos, entre las que se encuentra la de Chihuahua, que reduce a dos años la residencia efectiva en caso de ser vecino, y si no fuere nativo del estado dicha residencia a ampliar a diez años inmediatamente anteriores al día de la elección (Art. 84); la de Nayarit, al optar por las dos vertientes normativas federales agrega el requisito de ser hijo de padres mexicanos (Art. 62). La constitución de Guerrero es la única que define por residencia efectiva vivir habitualmente en el estado por un término no menor a cinco años (Art. 63 frac. II) y la de San Luis Potosí que exige, si se tiene la calidad de potosino por nacimiento, una residencia efectiva no menor de un año, pero si es por vecindad será de tres años (Art. 73 frac. II). El requisito de la edad fluctúa entre los 30 y 35 años como mínimo, hasta no más de 65, habiendo algunas que preceptúan no tener parentesco consanguíneo hasta el cuarto grado, ni de afinidad en los dos primeros grados con el gobernador saliente (Oaxaca Art. 68 frac. VI); tener una ilustración suficiente y vivir del producto de un trabajo honesto, sea éste manual, industrial o profesional (Cdi ma, Art. 51 frac. III y IV); saber leer y escribir (Durango, Art. 60 frac. V); y acreditar su nacionalidad mexicana con el certificado expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores, fechado antes de cumplir 21 años de edad (Baja California, Art. 41 frac. I).

En síntesis, la fracción I del artículo 116 de la Carta Magna, en cuanto a la titularidad del poder ejecutivo, señala las bases siguientes:

a).- Estará depositado en un gobernador, electo en forma directa y para un periodo no mayor de seis años.

b).- El gobernador electo mediante el sufragio ciudadano, de manera ordinaria o extraordinaria, no podrá ser reelecto en forma absoluta y bajo cualquier carácter. El sustituto interino, provisional y el designado para cubrir el periodo en caso de ausencia definitiva del titular, así como el designado para cubrir la vacante temporal ocurrida en los dos últimos años del periodo, no podrán participar como candidatos en el proceso electoral inmediato.

c).- Los requisitos mínimos para ser gobernador son: ser ciudadano mexicano por nacimiento, ser nativo de la entidad federativa respectiva o tener en ella una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección. Por tratarse de requisitos mínimos las Constituciones Locales pueden ampliarlos y establecer otros distintos, sin contravenir dichos requisitos mínimos.

### **3.8.2- REQUISITOS JURÍDICO CONSTITUCIONALES PARA OCUPAR EL CARGO DE DIPUTADO LOCAL -**

En cuanto a los requisitos para ser Diputado estatal, la Carta Magna no los prevé. Únicamente se ocupa de establecer el número mínimo de diputados que deberán integrar sus respectivas legislaturas, atendiendo para ello a criterios demográficos: 7 en las entidades donde la población sea menor de 400 mil habitantes; 9 cuando exceda de la anterior cantidad, pero no pase de 800 mil, y 11 cuando el número de habitantes sea superior a esta última cifra (Art. 116 fracc. II). Pero sí obliga a la no reelección inmediata e impone la integración plural de las legislaturas. Por ese motivo es que los constituyentes locales, si bien genéricamente coinciden con los requisitos para legislador federal (salvo en el caso de Nayarit, donde la edad mínima se estipula a los 18 años), oscilan entre exigencias de la más variada naturaleza al tratándose de la residencia efectiva.

Como complemento y reafirmación a lo dicho en el párrafo anterior, se pueden identificar los aspectos siguientes:

a).- Habrá una asamblea denominada legislatura, cuyos miembros serán electos por el voto popular, en forma directa

b).- Su composición atenderá a un sistema electoral mixto, consistente en la combinación de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

c).- La cantidad mínima de diputados será de siete integrantes, en aquellos estados cuya población no sea mayor de cuatrocientos mil habitantes, de nueve en aquellos que tengan una población superior a los cuatrocientos mil habitantes, pero que no rebase los ochocientos mil, y de once integrantes en los estados con una población superior a los ochocientos mil habitantes.

d).- Se permite la reedición mediata, dejando pasar, por lo menos, un periodo intermedio, entre un ejercicio legislativo y otro, sin que exista disposición expresa en dichas bases, respecto a la duración del periodo, lo que si ocurre en el caso de los gobernadores, aunque por inercia iniciativa, la totalidad de las Constituciones Locales establecen tres años de duración para cada legislatura.

e).- Existe la figura de la suplencia, ante la posible ausencia temporal o definitiva de los diputados propietarios, permitiendo a los diputados suplentes postularse para el periodo inmediato, siempre y cuando no hubiesen estado en funciones.

### **3.8.3- REQUISITOS PARA SER DESIGNADO MAGISTRADO DEL PODER JUDICIAL LOCAL -**

En cuanto a los requisitos para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia la Constitución General de la República no deja opción: deberán reunir los mismos requisitos que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de los principios de la carrera judicial y procedimientos para su designación, que gradualmente han sido adoptados en las entidades federativas. Es de considerarse que la injerencia a la órbita estatal es en este caso todavía más excesiva, puesto que si bien la función jurisdiccional aplicable al orden común de las entidades federativas es única, por eso mismo debería haber márgenes atendibles a las condiciones locales para determinar requisitos al cargo de Magistrado que no fueran con tal sincronía, equiparable a la de los Ministros de la SCJN, ya que, bajo el principio de congruencia, ese mismo criterio debería tener el efecto correspondiente a

por cuanto a la igualdad de percepciones económicas entre éstos y los magistrados de los Tribunales de Justicia de los estados.

Para puntualizar lo que respecta al poder judicial local prevé la fracción III del multicitado numeral 116 de la Constitución Federal, atendemos a los lineamientos siguientes:

1).- Se deja en libertad a los estados de la República Mexicana para que en sus respectivas Constituciones establezcan los tribunales correspondientes.

2).- No obstante lo anterior, existe un denominador común en cuanto que en cada entidad federativa opera un órgano judicial supremo, que funciona como segunda instancia y, por ende, es revisor de actos y resoluciones de otros órganos jurisdiccionales inferiores.

3).- Se reconoce la necesidad de que los juzgadores locales gocen de independencia en el ejercicio de sus atribuciones, encomendando a la Constitución y a la Ley Orgánica de cada estado el establecimiento de las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los servidores públicos dentro de la administración de justicia.

4).- Se señalan los requisitos mínimos que deben reunir los aspirantes al cargo de magistrados de los tribunales de segunda instancia, coincidentes con los exigidos a los ministros de la SCJN en las fracciones I a V del artículo 95 de la Constitución Federal, así como la incompatibilidades de algunos servidores públicos provenientes de la estructura gubernamental ejecutiva y legislativa, que aspiren a desempeñar el cargo de magistrado, a menos que haya transcurrido un año desde que ejercieron las anteriores funciones.

5).- Se exige que, para el nombramiento de magistrados y jueces locales, se tome en cuenta, en principio, si el aspirante ha tenido una trayectoria irachable en la carrera judicial o, si no ha incurrido en ese ámbito, haya ejercido la profesión jurídica en otra rama con honorabilidad y capacidad, según sus antecedentes.

6).- Se deja en libertad para que en el texto constitucional de los estados se establezca el período de duración de los magistrados, su posible redesignación que, de llevarse a cabo, garantiza su inamovilidad, en tanto no incurra en alguna responsabilidad prevista en las propias Constituciones locales y demás leyes aplicables.

7).- Finalmente, para garantizar el buen desempeño de la actividad judicial, en cuanto a las percepciones económicas de los magistrados y jueces locales, se prevé que éstos tendrán una remuneración adecuada e irrenunciable, misma que no será disminuida durante su encargo.

### **3.9-LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LOS ESTADOS, Y LOS PROCEDIMIENTOS PARA EFECTUARLA -**

Uno de los aspectos más debatidos en relación con los textos constitucionales es el de la estabilidad de su contenido, el de la certidumbre jurídica que deriva de su permanencia. Sin embargo, dado el dinamismo social, que no se puede ignorar, no sería correcto mantener por tiempo indefinido la inmutabilidad de las normas jurídicas, y menos las de rango Constitucional pues de ser así, existe el riesgo siempre latente de que esa realidad social se desborde y genere caos y anarquía. Por lo tanto, el Constituyente originario, en previsión de esta posibilidad, al elaborar la Norma Fundamental, estableció mecanismos que permitan la realización de cambios en su propia obra, con la finalidad de que el texto jurídico se vaya adecuando a la realidad político-social de las diversas comunidades estatales. En este sentido se presentan las premisas siguientes:

1ra.- Las condiciones de unidad y permanencia en que se sustenta el reconocimiento a la existencia de una Constitución estatal y, por ende, su inmutabilidad y supremacía correspondiente a la órbita que regula y

2da.- La posibilidad de efectuar modificaciones a la letra del texto constitucional, con el propósito de adecuarlo a las necesidades propias de cada entidad federativa, dentro de la órbita de autonomía interna que el Constituyente local considere necesarias, así como en aquellos casos en que una reforma a la Carta Magna repercuta en las constituciones de los estados.

Por consiguiente, es importante entrar al estudio del principio de reformabilidad y examinar las variaciones locales, así como las fuentes de su organización jurídica, ya que el escenario presenta una multiplicidad de modalidades que se refleja en el quehacer de los órganos políticos de las

respectivas entidades federativas. Al respecto, siguiendo la misma metodología de los apartados anteriores, procuraremos reagrupar las Constituciones Locales en consonancia con las situaciones que plantean sobre la adopción del principio de reformabilidad, así como de los procedimientos y requisitos que involucran.

1.- Respecto de las constituciones de Guanajuato, Puebla, Quintana Roo, Sonora y Tabasco, interesa destacar que las idénticas los requisitos de aprobación, traducidos en el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso y por el de la mayoría de los ayuntamientos, es decir, su rigidez se limita a exigir una votación calificada del órgano revisor. En cambio, para la de Yucatán traslucida una cuestión particular, puesto que al exigir la misma votación calificada, no incluye en el proceso de reforma a los ayuntamientos, y lo mismo ocurre con Nuevo León y Tamaulipas. Procesos y requisitos similares adopta la Constitución de Veracruz, pero en su disposición preceptiva incluye el derecho de presentar proyectos de reforma al Gobernador y a la mitad más uno de los diputados, sin que por ningún caso se ventile dicho proyecto de reformas si antes no concurren las dos terceras partes de los integrantes del Congreso. Del mismo modo opera la Constitución de Nayarit, que confiere el derecho de iniciativa de reforma constitucional a los diputados y al ejecutivo, pero al requerir la votación calificada incluye también a los ayuntamientos.

2.- Hay también otro tipo de diferencias procesales. En Campeche únicamente se exige la votación por mayoría, tanto del Congreso como de los ayuntamientos; en la Constitución de Guerrero se prevé que pueden presentar iniciativa de reforma los diputados y el gobernador, exigiéndose aprobación por la mayoría de diputados presentes, siempre que se encuentre la totalidad de los miembros de la legislatura, así como por la mayoría de la totalidad de los ayuntamientos; lo discutible de esas disposiciones radica en que el titular del poder ejecutivo tiene facultad para vetar la reforma, la que será discutida hasta el siguiente período de sesiones, y si la Cámara sostuviera su resolución y fuere nuevamente vetada, no volverá a discutirse sino hasta la siguiente legislatura, y si ésta la aprobara, el gobernador tendrá que promulgarla obligatoriamente. En las Constituciones de Baja California, Colima, Jalisco, Michoacán, Morelos, Querétaro, Tlaxcala y Zacatecas se les confiere a los

ayuntamientos un plazo de treinta días para que aprueben la reforma y si nada contestan se entenderá que la aceptan, es decir, opera la denominada afirmativa ficta. Por su parte, las de Aguascalientes, Chiapas, y Sinaloa reducen dicho plazo a quince días. En cambio, para San Luis Potosí se exige, luego de la aprobación del Congreso, el voto posterior de cuando menos las tres cuartas partes de los ayuntamientos.

3.- Mención aparte tiene la Constitución de Durango porque antepone que no deben ser atacados de manera alguna los principios consignados y que se consignan en la carta fundamental de la república, estableciendo un procedimiento previo comprendido dentro del período ordinario de sesiones durante el cual es solemnemente se publicará la propuesta en la prensa y se hará del conocimiento de los poderes ejecutivo y judicial, así como de los ayuntamientos, para que emitan su juicio por escrito; luego se pasa a dictamen para que dentro del mes siguiente proceda la discusión, exigiéndose la votación calificada del Congreso y de la mayoría de los ayuntamientos. Esta Constitución omite el derecho de iniciar reformas constitucionales, por lo que tácitamente lo remite al proceso ordinario.

4.- Existen otras Constituciones con regulaciones más específicas, como la de Hidalgo, la cual previene que las iniciativas que tengan por objeto reformar o adicionar el texto constitucional, deberán suscribirse por el gobernador o por tres diputados cuando menos, o por el Tribunal Superior de Justicia o por diez ayuntamientos como mínimo, aunque remite a trámites ordinarios con votación calificada del número total de diputados y mayoría de ayuntamientos. En Oaxaca la regulación reenvía al derecho de iniciativa y proceso ordinario (diputados, gobernador, Tribunal Superior de Justicia, ayuntamientos), sin otorgarlo a los ciudadanos del estado ni conferir intervención alguna a los ayuntamientos para su aprobación. De esto se desprende que, al igual que las leyes ordinarias, la reforma constitucional también podrá ser objeto de veto y hasta de dispensa de trámites.

5.- Finalmente, un reducido número de Constituciones locales introduce el ejercicio de la denominada democracia semidirecta, mediante la incorporación del referéndum al proceso de reforma constitucional. Chiuhua,

al exigir votación de las dos terceras partes de diputados, prevé que sean aprobadas por cuando menos veinte ayuntamientos que representen más de la mitad de la población, a los cuales se les otorga un plazo de cuarenta días naturales para dar respuesta, pues en caso contrario se considerarán aprobadas. Dichas reformas, una vez aprobadas, serán sometidas a referéndum derogatorio, total o parcialmente, siempre que dentro de los 45 días siguientes a su publicación, lo solicite al Tribunal Estatal de Elecciones el 10 por ciento, cuando menos, de los chihuahuenses inscritos en el padrón electoral, debidamente identificados. La ratificación operará si más del 50 por ciento de los electores emite opinión favorable, en caso contrario serán derogadas y no habrá trámite sobre ellas antes de dos años. Al respecto, el Tribunal tiene como atribuciones el cómputo de resultados y su publicación en el periódico oficial, remitiendo al Congreso las que no hayan sido ratificadas para su derogación inmediata. Cabe señalar que este sistema de democracia semidirecta se extiende a las leyes que expida el Congreso, salvo las de carácter tributario y fiscal. En la Constitución del Estado de México, además de considerar la integración del órgano revisor por el congreso y los ayuntamientos, y de requerir votación calificada del primero y mayoría de los segundos, establece que el gobernador podrá someter a referéndum total o parcial tanto las reformas constitucionales como las leyes que expida el Congreso, salvo las de índole tributario o fiscal, siempre que lo solicite el 20 por ciento de los electores inscritos en las listas nominales e identificados dentro de los 30 días naturales siguientes a su publicación oficial. Se observa claramente que, en este caso, el referéndum es relativamente potestativo, pues depende de que se reúnan los requisitos de solicitud y de que el propio gobernador lo estime pertinente, además de que no establece el organismo encargado de celebrarlo. La Constitución de Jalisco, para ser reformada, remite tácitamente el derecho de iniciativa para las leyes ordinarias y dispone votación calificada del total de diputados y de la mayoría de los ayuntamientos, incorporando el referéndum derogatorio parcial o total, siempre que los solicitantes radquen en cuando menos la mitad más uno de los municipios del estado. Dicho referéndum podrá ser solicitado por el 2.5 por ciento de jalsenses inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos en los treinta días siguientes a la fecha de publicación, y por el gobernador, en su caso; el órgano encargado de

organizarlo y desarrollarlo será el Consejo Electoral del Estado. Las reformas constitucionales en San Luis Potosí no quedan comprendidas dentro del sistema de referéndum (como tampoco las de tipo tributario y fiscal), no obstante si se extiende total o parcialmente en todas las leyes cuyas materias sean trascendentes o de especial interés para la vida en común. Por su parte, la Constitución de Baja California incorporó la figura del referéndum en un cuarto párrafo del artículo 112, mediante reforma publicada en el Periódico Oficial de fecha 6 de octubre de 1997, instrumento jurídico-político de la denominada democracia semidirecta que, según quedó establecido, su ejercicio no se ha materializado hasta la fecha. No obstante, nuestra Norma Fundamental Local, ha experimentado una serie de modificaciones en su texto, que pretenden reflejar las necesidades de la dinámica nuestra realidad político-social.<sup>31</sup>

De lo asentado en los inmediatos párrafos precedentes se desprende una diversidad de modalidades del principio de reforma de las Constituciones Locales, ya que la unidad sustantiva de criterios que necesariamente impone la integración del órgano revisor, así como la eficacia de sus trámites está lejos de poder ser alcanzada. Sin embargo, parece obvio que la eliminación de los llamados candados de gobernabilidad por la cual un solo partido político no podrá aprobar las adiciones o reformas, no es la solución final al inestabilidad de los preceptos constitucionales de las entidades federativas, sino que se impone explorar otros requisitos y procedimientos: delimitar el derecho de iniciativa, otorgar facultad de intervención al poder judicial, asegurar la participación de los gobiernos municipales, conferir plazos más amplios para el análisis y discusión de las propuestas, en suma, diferenciar todo este proceso de reforma a las leyes ordinarias.

---

<sup>31</sup> Ver documento anexo, inmediatamente después del apartado de conclusiones.-

## C O N C L U S I O N E S

## C O N C L U S I O N E S

**PRIMERA** - El sistema federal mexicano fue en sus orígenes resultado de la influencia jurídica-política del modelo estadounidense, por lo que el artículo 40 de la vigente Constitución Mexicana, sucesor de principios normativos de similar redacción, contenidos en cartas fundamentales precedentes, parte del supuesto de un pacto federal firmado por entidades preexistentes, que da lugar a un Estado-Nación, dotado, entre otros elementos, de soberanía.

El esquema federal se sustenta en tres premisas: 1).- la coexistencia temporal-espacial de dos tipos de autoridad, 2).- la distribución de facultades entre esos dos tipos de autoridad, y 3).- una zona reservada a los estados-miembros, para el desarrollo y consolidación orgánica y funcional de su estructura interna, identificada como autonomía local.

**SEGUNDA** - Soberanía y autonomía son conceptos que no deben confundirse. El primero significa, básicamente, un poder máximo que no está condicionado a una instancia superior; mientras que la autonomía supone una capacidad de determinación, pero dentro de un marco normativo externo.

Los estados de la república mexicana no son soberanos, como formalmente lo es el poder a la propia constitución federal, así como las constituciones de cada uno de ellos, sino que son autónomos, ya que, debido a su régimen interno, están sujetos al que estipula el pacto fundamental, sobre todo en lo que concierne a la estructura y funcionamiento de sus instituciones básicas.

**TERCERA** - Los estados de la federación gozan de autonomía en las modalidades constitucional, democrática, legislativa, ejecutiva y judicial, lo que les permite organizarse y desarrollarse internamente en dichos aspectos, sin contravenir los lineamientos que marca la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Particularmente, en cuanto a la autonomía democrática, no existe impedimento constitucional alguno para que los estados de la federación incorporen en sus textos fundamentales diversos instrumentos para el ejercicio de la democracia semidirecta.

**CUARTA** - El ejercicio de la democracia directa, como forma de intervención ciudadana en los asuntos públicos, sin intermedarios (representantes), fue posible en épocas remotas, en la medida en que los asentamientos humanos eran de extensión territorial limitada, y los problemas y necesidades colectivas se satisfacían de manera inmediata.

Ante la imposibilidad material de continuar practicando este tipo de democracia, dado el crecimiento demográfico y la complejidad de los problemas sociales, se generó la democracia indirecta o representativa, cuyo fundamento recae en la existencia de órganos colectivos, que actúan en nombre de los individuos que integran la sociedad.

**QUINTA** - En virtud de que, reiteradamente, la actividad de los representantes populares no resuelve adecuadamente los intereses y anhelos de los ciudadanos, o de que dichos representantes no quieren cargar con la responsabilidad histórica de una decisión trascendente para la comunidad, ha surgido la democracia semidirecta, como un punto intermedio entre la directa y la representativa, que permite al cuerpo electoral pronunciarse en determinado sentido, sin menoscabo de que sigan funcionando las asambleas legislativas.

La figura de la democracia semidirecta, con sus diversas modalidades de ejercicio, aún cuando todavía no ha sido incorporada al régimen constitucional en el ámbito nacional, pero esto no ha sido impedimento para que algunos estados de la República Mexicana, entre los que se encuentra Baja California, hayan introducido algunas figuras del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, como instrumentos de participación ciudadana, mismos que hasta la fecha, no se han materializado en algún caso concreto.

**SEXTA** - Cada una de las entidades federativas se encuentra estructurada política y jurídicamente bajo un esquema similar al Estado Mexicano, en cuanto que cuentan con sus respectivos elementos integradores, como son la población, el territorio y el poder público, este último, para efectos de su ejercicio, separado en tres funciones, mismas cuya pauta se les impone con base en el artículo 116 de la Carta Magna. Igualmente, en cuanto a la forma de gobierno que deben adoptar, así como a su organización territorial y administrativa, no tienen alternativa, pues deben instituir la forma republicana,

representativa y popular de gobierno, por una parte y, por la otra, establecer el régimen municipal; sin embargo, dentro del marco normativo, propio de su competencia, tienen libertad para desarrollar instituciones y principios, siempre y cuando no contravengan los lineamientos que marca la Constitución General de la República, es decir, pueden ejercer su AUTONOMÍA en plenitud.

A N E X O

REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA  
ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

	FECHA DE PUBLICACIÓN EN EL PERIÓDICO OFICIAL	ARTÍCULO CONSTITUCIONAL AFECTADO	GOBERNADOR EN FUNCIONES	TEMA O MATERIA QUE CONTIENE EL DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL AFECTADO.
1.	10 de junio de 1956	Art. 59	BRAULIO MALDONADO SÁNDEZ	Integración del Tribunal Superior de Justicia y duración de los Magistrados
2.		Art. 64		Duración y renovación de los Jueces
3.	10 de junio de 1966	Art. 22	RAÚL SÁNCHEZ DÍAZ	Doble período anual de sesiones del Congreso del Estado y su duración
4.	30 de junio de 1968	Art. 84		Designación de Consejeros Municipales
5.	10 de enero de 1971	Art. 56		Integración del Tribunal Superior de Justicia
		Art. 59		Renovación del Cargo de Magistrado del Tribunal Superior de Justicia
		Art. 63		Magistrados Sustitutos y Suplentes
6.	20 de diciembre 1971	Art. 56	MÍLTON CASTELLANOS EVERARDO	Integración del Tribunal Superior de Justicia
7.	10 de febrero de 1974	Art. 17		Edad mínima (21 años) para ser Diputado
8.	11 de febrero de 1979	Art. 5	ROBERTO DE LAMADRID ROMANDÍA	Régimen de los Partidos Políticos (Constitucionalización de los Partidos Pol.)
		Art. 14		Sistema electoral mixto para integrar el Congreso del Estado
		Art. 15		Reglas para elegir a los diputados bajo el principio de representación proporcional
		Art. 17		Origen, vecindad y residencia como requisito para ser Diputado
		Art. 20		Sistema de autocalificación de la elección para diputados (Colegio Electoral, integración)
		Art. 78		Integración de los Ayuntamientos y Regidores electos mediante el principio de representación

				proporcional.
9.	20 noviembre de 1979	Art. 14		Integración del Congreso del Estado
		Art. 15		Bases para la elección de diputados de representación proporcional
		Art. 17		Requisitos para ser electo Diputado
		Art. 20		Colegio Electoral y calificación de las elecciones
		Art. 77		Prohibición de autoridad intermedio entre los ayuntamientos y el Gobierno del Estado.
		Art. 78		Regidores de representación proporcional
		Art. 79		Requisitos para ser miembro del Ayuntamiento
10.	20 de febrero de 1983	Art. 14		Integración del Congreso del Estado
		Art. 15		Bases para la elección de Diputados de minoría
11.	31 diciembre de 1983	Art. 91	XICOTENCATL LEYVA MORTERA	Servidores Públicos sujetos a responsabilidades
		Art. 92		Diversos tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos
		Art. 93		Substanciación del Juicio Político
		Art. 94		Substanciación del Juicio Penal
		Art. 95		Declaración de procedencia y responsabilidad administrativa
12.	31 de enero de 1984	Art. 22		Asuntos a tratar por el Congreso del Estado en sus respectivos períodos de sesiones
		Art. 27		Incremento de facultades en diversas materias, al Congreso del Estado
		Art. 49		Incremento de facultades y obligaciones para el Gobernador
		Art. 78		Composición del Ayuntamiento y elección de Regidores de minoría
		Art. 81		Facultades para los Ayuntamientos y prestación de Servicios Públicos
		Art. 82		Autonomía hacendaria

				de los Municipios
		Art. 84		Hipótesis para designar a los Consejeros Municipales
		Art. 85		Facultades y obligaciones de los Ayuntamientos
13.	31 diciembre 1985	Art. 40		Estructura de la Administración Pública Estatal
		Art. 45		Ausencia temporal del Gobernador
		Art. 52		Atribuciones del Secretario de Gobierno
14.	10 de febrero de 1986	Art. 14		Integración del Congreso del Estado
		Art. 78		Integración de los Ayuntamientos.- Bases para la **
15.	30 septiembre de 1986	Art. 17		Requisitos para ser Diputado
		Art. 41		Requisitos para ser Gobernador
		Art. 79		Requisitos para ser miembro del Ayuntamiento
16.	20 de mayo de 1988	Art. 55		Jurisdicción Administrativa (Tribunal de lo Contencioso Admvo.)
		Art. 56		Derecho al acceso a la Justicia
		Art. 57		Organos del Poder Judicial del Estado
		Art. 58		Integración del Tribunal Superior de Justicia
		Art. 59		Procedimiento de designación de Magistrados
		Art. 60		Duración del cargo de Magistrado y ¿garantías? para la recta administración de justicia
		Art. 61		Régimen competencial de la Organización Judicial
		Art. 62		Requisitos para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia
		Art. 63		Cubrimiento de Vacantes de Magistrados
		Art. 64		Designación de Jueces
		Art. 65		Facultades del Tribunal Superior de Justicia
17.	30 septiembre 1989	Art. 27	OSCAR BAYLON CHACÓN	Facultades del Congreso del Estado
		Art. 49		Facultades y

				Obligaciones del Gobernador
		Art. 55		Jurisdicción Administrativa y Fiscal
		Art. 57		Garantías de independencia económica del Poder Judicial del Estado
		Art. 58		Integración del Tribunal Superior de Justicia
		Art. 59		Procedimiento para designar Magistrados
		Art. 60		Duración y renovación del cargo de Magistrado
18.	10 de marzo de 1992	Art. 7	ERNESTO RUFFO APPEL	Creación de la Procuraduría de los Derechos Humanos y Participación Ciudadana
19.		Art. 85		Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos
20.	6 de mayo de 1994	Art. 27		Derogación de facultad del Congreso del Estado
21.	14 diciembre 1994	Art. 5		Creación del IIE y del Sistema de Medio de Impugnación en materia electoral T. J. E.
		Art. 9		Obligaciones de los habitantes del Estado
		Art. 14		Integración del Congreso del Estado y actividades de gestión de los Diputados
		Art. 15		Bases para la asignación de los Diputados por representación proporcional
		Art. 16		No reelección inmediata de los Diputados
		Art. 17		Requisitos para ser Diputado
		Art. 18		Impedimento para ser Diputado
		Art. 20		Declaratoria de validez de elección de Diputados y revisión de impugnación al respecto
		Art. 24		Integración de Quórum en el Congreso del Estado
		Art. 27		Facultades del Congreso del Estado
		Art. 38		Integración de la Comisión Permanente del Congreso del Estado

		Art. 39		Atribuciones de la Comisión Permanente
		Art. 41		Requisitos para ser Diputado
		Art. 77		Sistema electoral Mixto para la composición de los Ayuntamientos
		Art. 78		Bases para la asignación de Regidores
		Art. 79		Requisitos para ser miembro del Ayuntamiento
22.	25 septiembre 1995	Art. 27		Facultades del Congreso del Estado
		Art. 49		Facultad del Gobernador -Erogada.-
		Art. 57		Organización del Poder Judicial del Estado
		Art. 59		Procedimiento para designar Magistrados
		Art. 60		Duración del cargo de Magistrado
		Art. 61		Esfera competencial de los funcionarios jurisdiccionales ¿remitida? a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado
		Art. 62		Requisitos para ser Magistrado
		Art. 63		Cubrimiento de vacantes de Magistrados
		Art. 64		Procedimiento para designación de Jueces; requisitos que deben llenar los aspirantes.
		Art. 65		Atribuciones del Tribunal Superior de Justicia.
		Art. 66		Atribuciones del Consejo de la Judicatura y manera de integrarlo
		Art. 67		Incompatibilidad de la función judicial con otras actividades
		Art. 68		Responsabilidad en que pueden incurrir los miembros del Poder Judicial
		Art. 93		Servidores Públicos que pueden ser sujetos de Juicio Político.
		Art. 94		Substanciación de la responsabilidad penal de Servidores Públicos
23.	14 febrero de 1997	Art. 94	HÉCTOR TERÁN TERÁN	Quórum para declaración de procedencia por parte del Congreso en contra de un Servidor Público.
24.	9 de mayo de	Art. 97		Retribución salarial a

	1997			los Servidores Públicos
25.	3 de octubre de 1997	Art. 57		Organización del Poder Judicial y remuneración de sus titulares
		Art. 69		Funciones del Ministerio Público que será auxiliado por una policía (ministerial)
		Art. 90		Distribución de partidas presupuestales y porcentajes para los Organos del Poder Público.
26.	6 de octubre de 1997	Art. 5		Régimen de Partidos Políticos y de Organismos electorales
		Art. 8		Derechos de los habitantes del Estado
		Art. 14		Integración del Congreso, bajo el sistema electoral mixto
		Art. 15		Reglas para la asignación de diputados de representación proporcional
		Art. 17		Requisitos para ser electo diputado
		Art. 20		Entrega de Constancias y Asignaciones de Diputados por IEE
		Art. 21		Designación de Consejeros Ciudadanos por el Congreso del Estado
		Art. 27		Facultades del Congreso
		Art. 28		Sujetos facultados para presentar iniciativas de leyes y decretos
		Art. 34		Promulgación y veto de las leyes
		Art. 44		Características del Sufragio para elegir al Gobernador. Inicio del período
		Art. 57		Organización del Poder Judicial del Estado
		Art. 59		Reglas competenciales de los Tribunales previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial
		Art. 60		Requisitos para ser Magistrado y cubrimiento de vacantes
		Art. 62		Requisitos para ser designado Juez por el Consejo de la

			Judicatura
		Art. 63	Atribuciones del Tribunal Superior de Justicia
		Art. 65	Integración y funcionamiento del Consejo de la Judicatura
		Art. 68	Organización y funcionamiento del Tribunal de Justicia Electoral. Sus funciones y facultades
		Art. 77	Integración de ayuntamientos bajo el sistema electoral mixto
		Art. 78	Reglas para la asignación de municipales de representación proporcional
		Art. 79	Requisitos para ser miembro de los ayuntamientos
		Art. 93	Servidores Públicos sujetos a Juicio Político
		Art. 94	Quórum del Congreso para proceder penalmente contra Servidores Públicos
		Art. 112	Procedimiento para reformar la Constitución, mediante REFERENDUM
28	31 diciembre 1997	Art. 70	Requisitos para ser Procurador
		Art. 71	Ambito competencial del Procurador General de Justicia del Estado
		Art. 72	Atribuciones que serán fijadas, en la Ley Orgánica de la Procuraduría
		Art. 73	Consejería Jurídica del Ejecutivo
28.	20 de febrero de 1998	Art. 27	Facultades del Congreso del Estado
		Art. 49	Facultades y obligaciones del Gobernador
		Art. 70	Representación de la Procuraduría, así como nombramiento y remoción de sus ***
29.	20 de marzo de 1998	Art. 7	Protección nutricional a los menores
30.	28 de agosto de 1998	Art. 57	Organización del Poder Judicial del Estado
		Art. 90	Garantía presupuestal

				del Poder Judicial
31.	27 noviembre de 1998	Art. 27	ALEJANDRO GONZÁLEZ ALCOCER	Facultades del Congreso del Estado
		Art. 57		Organización del Poder Judicial del Estado
		Art. 58		Integración del Tribunal Superior de Justicia y renovación de Magistrados
		Art. 60		Requisitos para ser Magistrado
		Art. 61		Cubrimiento de vacantes
		Art. 62		Requisitos para ser designado Juez
		Art. 63		Facultades del Tribunal Superior de Justicia
		Art. 64		Funciones del Consejo de la Judicatura
		Art. 65		Integración del Consejo de la Judicatura
32.	15 de enero de 1999	Art. 18		Impedimentos para ser Diputado
		Art. 37		Formalidad de las leyes y decretos aprobados por el Congreso y remitidos al Ejecutivo
		Art. 39		Atribuciones de la Comisión Permanente del Congreso del Estado
		Art. 41		Requisitos para ser gobernador (impedimento)
		Art. 42		Incompatibilidad relativa para ser electo gobernador
		Art. 46		Procedimiento para cubrir las vacantes definitivas de Gobernador y facultades y obligaciones del Gobernador.
		Art. 79		Impedimento para ser Diputado
33.	8 de febrero de 1999	Art. 39		Atribuciones de la Comisión Permanente del Congreso del Estado
		Art. 49		Facultades y Obligaciones del Gobernador
34.	17 septiembre de 1999	Art. 7		Derecho social a un medio ambiente adecuado
		Art. 11		La rectoría del desarrollo estatal corresponde al gobierno

		Art. 49		Facultades del gobernador
35.	29 de octubre de 1999	Art. 7		Protección del interes superior de los menores
		Art. 8		Derechos de los habitantes del Estado
		Art. 9		Obligaciones de los habitantes del Estado
36.	6 octubre de 2000	Art. 46		Procedimientos para cubrir vacantes definitivas del Gobernador
37.	13 de abril de 2001	Art. 11		El Municipio como Orden de Gobierno
		Art. 27		Facultades del Congreso del Estado
		Art. 30		Comisiones de dictamen legislativo darán aviso al Ejecutivo de sus Sesiones, al Judicial y a los Ayuntamientos
		Art. 76		Concepto Jurídico de Municipio
		Art. 77		Concepto Jurídico de Ayuntamiento
		Art. 78		Elección e integración de Ayuntamiento
		Art. 79		Bases para determinar el numero de miembros de los ayuntamientos
		Art. 80		Requisitos para ser miembro de Ayuntamiento
		Art. 81		Bases Generales que contendrá la Ley de Regimen Municipal
		Art. 82		Atribuciones, funciones y servicios publicos municipales
		Art. 83		Facultades de los Municipios
		Art. 84		Asociaciones de Municipios
		Art. 85		Aspectos Patrimoniales y Hacendarias de los Municipios
		Art. 86		De los Conceptos Municipales
		Art. 87		Requisitos para ser Concejal
38.	22 junio de 2001	Art. 58		Duración del cargo de Magistrado, sin posibilidad de ser ratificado
39.	14 septiembre 2001	Art. 22		Tres periodos de sesiones consecutivas del Congreso del Estado
		Art. 38		Desaparición de la Comisión Permanente del Congreso del

				Estado
		Art. 45		Ausencia temporal del Gobernador
		Art. 109		Rendición de la protesta Constitucional por el Gobernador y los Magistrados
41	24 de mayo de 2002	Art. 58	EUGENIO ELORDUY WALTHER	Integración del Tribunal Superior de Justicia y Designación Bianual de su Presidente.
42	20 septiembre de 2002	Art. 7		Ampliación de derechos a favor de los habitantes del estado
43.	4 de octubre de 2002	Art. 18		Impedimentos para ser Diputado
		Art. 42		Impedimentos para ser Gobernador
		Art. 80		Impedimentos para ser miembro del Ayuntamiento
44.	18 de octubre de 2002	Art. 41		Requisitos para ser Gobernador (tener cumplidos 30 años de edad)
45.	1 noviembre de 2002	Art. 34		Promulgación y derecho al ejercicio de veto del Gobernador
46.	10 enero de 2003	Art. 57		Remuneración decorosa de los miembros del Poder Judicial del Estado.
47.	14 noviembre de 2003	Art. 9		Obligaciones de los habitantes del Estado
		Art. 14		Sistema Electoral Mixto para la integración del Congreso del Estado (25 Diputados)
		Art. 15		Bases par ala asignación de Diputados de representación proporcional
		Art. 27		Facultades del Congreso del Estado
		Art. 38		Período de sesiones en que deberá aprobarse el Plan de Desarrollo Legislativo
		Art. 39		Remisión a la Ley Reglamentaria para la dinámica del Plan de Desarrollo Legislativo
48.	30 de enero de 2004	Art. 27		Facultades del Congreso del Estado.
		Art. 37		El Organo de Fiscalización Superior
49.	20 de octubre	Art. 22		Doble Periodo

	de 2004			Ordinario de Sesiones del Congreso del Estado
		Art. 27		Facultades del Congreso del Estado
		Art. 34		Reglas para la sanción y promulgación de leyes
		Art. 36		Organización y funcionamiento de la Comisión Permanente del Congreso del Estado.

## FUENTES BIBLIOGRÁFICAS CONSULTADAS

### FUENTES BIBLIOGRÁFICAS CONSULTADAS:

Barceló Rojas, Daniel Armando.-Introducción al Estudio del derecho Constitucional Estadounidense.- Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM- México, 2005.-

Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola.-Diccionario de Política.- México, 1982

Burgoa Orihuela, Ignacia.-Derecho Constitucional Mexicano.- Editorial Porrúa.- México, 1989.-

Carpizo MacGregor, Jorge.-La Constitución de 1917.- Editorial Porrúa.- México, 1987.-

Casillas H, Roberto.-El Poder Político.- B Costa-Amic Editor.- México, 1979.-

Díaz Revorio, F. Javier.-El Valor Histórico de la Constitución. El Significado Histórico.- Estudio Preliminar.- UCLM-Talado, España.- s/fecha de publicación.-

Gamas Torruco, José.- Derecho Constitucional Mexicano.- Editorial Porrúa.- México, 2001.-

Gómez de Silva, Guido.- Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española.- Editorial Fondo de Cultura Económica.- México, 1995.-

Kelsen, Hans.- Teoría General del Derecho y del Estado.- UNAM.- México, 1995.-

Kent, James y Méjia, J. Carlos.- Comentarios a la Constitución de los Estados Unidos (1878).- Editorial Cascos del Derecho.- México, 1997.-

Pérez Tremps, Pablo y Otros.- Derecho Constitucional.- Volumen II.- Editorial Tirant Lo Blanch.- Valencia, España, 1997.-

Rodríguez Prats, J. José.- Desencuentro y Parálisis en el Congreso Mexicano.- México, 2006.-

Rousseau, J. J.- El contrato Social.- Colección ‘ ‘ ..Sepan Cuántos’.- Editorial Porrúa.- México, 1977.-

Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano.- Editorial Porrúa.- México, 1985.-

\_\_\_\_\_. Leyes Fundamentales de México.- Editorial Porrúa.- México, 1975.-