



LA QUINCUGÉSIMA SÉPTIMA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 71, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 17, FRACCIÓN XIX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y 81 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, Y

CONSIDERANDO

1. Que el Federalismo ha sido definido por diversos autores como una doctrina, un principio y “un sistema político por el cual varios Estados o Provincias, conservando su independencia administrativa y judicial, ponen en común sus intereses políticos y militares, y más frecuentemente sus intereses comerciales, adoptando a este respecto leyes uniformes y generales”.

El jurista Rafael de Pina, en su Diccionario de Derecho, lo define como una *“Doctrina que afirma la conveniencia política de que las distintas partes del territorio del Estado no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como Entidades autónomas, de acuerdo con una coordinación fundada en un reparto racional de competencia”*.

Otra opinión es la del escritor José de la Vega, que dice en su libro “La Federación en Colombia”, que la palabra Federación significa vínculo, alianza, liga y que en el dominio de las ciencias políticas, es el acto en virtud del cual dos o más unidades territoriales se unen para consolidar un sólo Estado.

El Gobierno Federal de una República, como dice Constain, es la unión permanente que tiene un especial carácter de equilibrio en la cual los Estados componentes conservan entre sí, como miembros de una comunidad política superior, cierta independencia e igualdad, de tal modo que cada uno dentro de la Federación resulta señor y súbdito a la vez, donde los Estados miembros carecen de la soberanía exterior y sólo conservan una especie de semisoberanía interna.

La Enciclopedia de México define el Federalismo como: *“Sistema Republicano de Gobierno que tiene como base la autonomía interna de los Estados o provincias cuyo conjunto integra la Federación”*.

Los autores mexicanos Daniel Moreno e Ignacio Burgoa, coinciden con la definición que da el Diccionario Jurídico Mexicano del latín *foederatio*, de *foederare*: unir por medio de una alianza, derivado de *foedus-eris*: tratado pacto.



La Federación es una forma de Estado; el Estado que resulta del pacto de varios Estados que aportan su soberanía, que tienen como fundamento jurídico y político una constitución federal.

Jorge Carpizo nos explica, que la naturaleza jurídica del Sistema Federal se debe estudiar a partir de los antecedentes del Federalismo Moderno; sustentado por Alexis de Tocqueville; Calhoun y Seydel; George Jellinek; Woodrow Wilson; Jean Dabin y Hans Kelsen.

Hans Kelsen, en su libro Teoría General del Derecho y del Estado, refiere que el Estado Federal es un alto grado de descentralización y es un intermedio entre el Estado Unitario y la Unión Internacional de Estados; contempla normas centralizadas y normas locales, y menciona a los dos órganos fundamentales en una Federación: la Legislatura Federal y Locales, señalando las funciones de estas últimas, en la medida de la descentralización. Cada una de las dos comunidades, la Federación y los Estados miembros, tienen su respectiva Constitución, pero la de la Federación es simultáneamente Constitución de todo el Estado Federal.

2. Que la fortaleza o debilidad de la participación de las Legislaturas de los Estados en la construcción de la voluntad nacional a través del Constituyente Permanente, en nuestra opinión, sintetizan la vocación central o federal en la vía de los hechos, un modelo constitucional como el actual, donde las Legislaturas solo pueden decir “sí” o “no” y se les priva de su garantía de audiencia, de su libertad de expresión, de su posibilidad democrática de discutir, de argumentar, de razonar, de construir acuerdos con el Congreso de la Unión en materia de reformas a la Constitución General, minimiza el federalismo y a las Legislaturas mismas. Esta es la cuestión central que proponemos revisar con este Acuerdo.

En la cultura política, el término Federalismo se usa para designar dos fenómenos políticos: a) En primer lugar, nítidamente entendemos que se refiere a la Teoría del Estado Federal; b) En segundo lugar, pero de manera complementaria debe aceptarse como una visión global de la sociedad. El conocimiento del Estado Federal no puede ser completo si sólo es doctrinario y jurídico, tiene necesariamente que ser sociológico; es decir, tomar en cuenta las características de la sociedad que permiten mantener y hacer funcionar las instituciones políticas, porque el carácter de sus ciudadanos tiene que coincidir con la forma del Estado en que viven, lo que implica que es necesaria una mayor participación de las Legislaturas de los Estados que encarnan la realidad de cada entidad; su voz tiene que escucharse y atenderse y no reducirse a un simple ejercicio burocrático de “sí” o “no”.

El Estado Federal contrasta, en sus caracteres generales, con el Estado unitario, porque en éste todos los poderes y competencias dependen de un centro único y

los que pueden existir distintos del Estado propiamente dicho, constituyen supuestos de delegación, en la vía de los hechos; así parece la aplicación del artículo 135 de nuestra Carta Fundante. Responde a diversas exigencias o necesidades, como son la existencia de una población no homogénea, confiada en territorios de configuración geográfica diversa o extendida como en caso de nuestro País, por lo que el Estado Federal aparece como un pueblo de pueblos.

Constitucionalmente, es una pluralidad de centros de poder, coordinados entre sí, con un poder que tiene competencia en todos ellos y atribuciones indispensables para garantizar la unidad política y económica de todos esos centros de poder llamados Entidades Federativas, cuya representación popular encarnan la Legislaturas de los Estado miembros.

La Federación constituye la realización más elevada de los principios del constitucionalismo, donde queda plasmada la idea del Estado de Derecho Constitucional Democrático Social y Cultural, Estado que pliega todos los poderes a la Ley Constitucional en su proyección abierta, en el sentido más amplio de los municipios, hasta las organizaciones supranacionales.

3. Que para el Jurista Alemán Reinhold Zippelius, la división Federativa tiene que radicar en su equilibrio y control de poderes, y tiene que ser así, jurídica y realmente, pues de lo contrario podrían darse dos supuestos en un Estado teóricamente Federal: a) El Estado Federal, concentra tantas facultades que termina siendo de facto un Estado unitario, central, y b) Si las Entidades Federadas ceden mínimas facultades, hacen un Estado Federal débil e inestable, que termina siendo de facto una Confederación. El equilibrio, como expresión mutua, es la participación del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en la construcción de la voluntad nacional.

El Federalismo en su esencia se debe seguir aceptando y respetando, pero su expresión Constitucional exige su revisión y su actualización, para que prevalezca el espíritu Federalista, aun frente a los desafíos de la globalización y de las nuevas formas de organización y la opción es el fortalecimiento de la Legislaturas de los Estados.

4. Que Luis Medina Peña, en su obra “Invención del Sistema Político Mexicano: forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX”, concibe a México como un Estado con una amplia tradición Federalista, cuyo origen se sitúa propiamente desde las Cortes de Cádiz, en la Constitución de 1812, que entre otras aportaciones de dicha Constitución, podemos encontrar la de trasladar el poder político de Madrid a las localidades, las cuales se encontraron dotadas de personalidad jurídica y política; los regionalismos tuvieron expresión institucional de gobierno a través de las diputaciones provinciales, a la par que se introdujeron mecanismos de elección que hicieron del sufragio y las primeras formas para la

expresión de la sociedad, lo que significó, como dice Luis Medina, que la constitucionalización del regionalismo, la introducción del sufragio y la participación política convirtieran a las provincias novohispanas en entidades intermedias entre los ayuntamientos y el poder central crecientemente debilitado, y fuera el embrión de los futuros estados federados.

El Dr. Andrés Serra Rojas, apunta dos de las más importantes tesis del origen del Federalismo Mexicano:

- I. La primera tesis sostiene que el Régimen Federal Mexicano tiene su origen desde las comunidades regionales prehispánicas, las circunscripciones geográficas y sociales de la Colonia, hasta las Diputaciones Provinciales, creadas al amparo de la Constitución de Cádiz de 1812, unidas a cacicazgos regionales y la formación de las provincias mexicanas.
- II. La segunda tesis sostiene que el Régimen Federal Mexicano tiene su origen en la adopción del Sistema Federal de los Estados Unidos de Norteamérica, creado de acuerdo con su Constitución Federal de 1787 y repetido en la Constitución Mexicana de 1824 y los antecedentes inmediatos del mismo origen que la crearon.

5. Que el debate sobre el destino de nuestra forma de Estado “Federalismo o Centralismo” se va a zanjar en la primera mitad del Siglo XIX, quedando definido desde entonces nuestro Federalismo. Cuando el sacerdote Miguel Ramos Arizpe nos representa en las Cortes de Cádiz como Diputado de las Provincias Internas de Oriente, realiza un informe en que analiza la organización militar que imperaba en el Virreinato y que no era otra cosa que arbitrariedades y corrupción, “monstruosidades” hijas del “sistema de gobierno” y para curar estos males proponía una “Junta Gubernativa” o “Diputación de Provincia”, a cuyo cargo esté la parte gubernativa, de toda ella en cada población un cuerpo Municipal o Cabildo, que responda de todo gobierno de aquel territorio, como corresponde a la dignidad, libertad y demás derechos del hombre; Ramos Arizpe en otra de las partes medulares de su importante documento dice: *“Cada población es una Asociación de hombres libres, que se reúnen, no para ser mandados despóticamente por el más fuerte, según sucede en las Tribus de Bárbaros, sino por uno o más varones prudentes, capaces de ser Padres de la República”, ésta es la semilla del Federalismo Mexicano.*

La evolución de nuestro Federalismo en las ideas y en los textos constitucionales nos permite entender el origen y el desarrollo de un Federalismo al que aspiramos en la Legislatura de Querétaro, a vivirlo plenamente.

6. Que el Acta Constitutiva de la Federación de fecha 31 de enero de 1824, es nuestra acta de nacimiento, documento poco estudiado y que significa el pacto político que nos dio viabilidad para ser Nación, si bien, puede ser cuestionable la falta de técnica y precisión en su lenguaje, lo trascendente es que permitió fraguar la unidad de nuestro País y permitió las primeras definiciones de nuestra forma de gobierno y de Estado, es la esencia del Pacto Federal, si no expresado estrictamente entre Estados, sí entre factores reales de poder. En los primeros 8 artículos se establecen las principales bases del Federalismo en nuestro País.

En los últimos artículos, llamados prevenciones generales, del 24 al 36, se ordena que las constituciones de los Estados no podrán oponerse al acta ni a lo que establezca la Constitución General, por lo tanto, no podrán sancionarse hasta la publicación de esta última, pero los Estados podrán organizarse provisionalmente. Garantiza a los Estados de la Federación la forma de gobierno adoptada y cada Estado se compromete a sostener la unión federal.

7. Que la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 4 de octubre de 1824, no podría entenderse sin el Acta Constitutiva de la Federación, respecto al pacto federal; mantiene en su artículo 4 los principios de ser república, representativa, popular y federal, señalando en su artículo 5, las partes integrantes de la federación; estados y territorios. Por otra parte establece en su artículo 25, que el Senado se compondrá de dos senadores por cada estado, electos por sus las legislaturas. Asimismo, la Constitución de 1824, en su artículo 79, concede la facultad a participar en la elección del Presidente de la República, así como en la elección de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

El mismo día que protestó como Presidente Constitucional de la República Guadalupe Victoria, el 10 de Octubre de 1824, habría de expedir un “Manifiesto sobre la necesidad de preservar el pacto Federal para evitar la anarquía” el cual concluye de la siguiente manera: *“No quiero terminar esta alocución sin tocar una lección importante para todos los hijos del Anáhuac. Adoptado el sistema federal por el voto unánime de los pueblos y regularizado en la sabia constitución que acaba de darnos el Congreso General, no podrá olvidarse, amados compatriotas, lo que en ocasión semejante decía el inmortal Washington a sus conciudadanos: Si los Estados no dejan al Congreso ejercer aquellas funciones que indudablemente le ha conferido la constitución, todo caminará rápidamente a la anarquía y confusión. Necesario es para la felicidad de los estados que en alguna parte se haya depositado el Supremo Poder, para dirigir y gobernar los intereses generales de la Federación, sin esto no hay unión y seguirá muy pronto el desorden. Que toda medida que tienda a disolver la unión debe considerarse como un acto hostil contra la libertad e independencia americana y que los autores de estos actos, deben ser tratados como corresponde”.*

8. Que las bases y leyes constitucionales de la República, aprobadas respectivamente el 23 de octubre de 1835 y el 29 de diciembre de 1836, constitución centralista y oligárquica, no logran calar hondo en el pueblo de México ni trastocar la voluntad mayoritaria de ser federal. El 15 de julio de 1840, el General José Urrea y Valentín Gómez Farías, se pronunciaron por la regeneración de la República, para que con un nuevo Congreso se reestableciera el Sistema Federal, pronunciamiento que contaba con diez artículos y planteaba entre otras cosas, la vigencia de la Constitución de 1824, estableciéndose con más precisión la forma de gobierno representativa, popular y federal, sin embargo, este cuartelazo en la Capital sólo duró diez días, siendo sofocado por el Gobierno, ante la indiferencia de los diversos grupos liberales y democráticos que profesaban el Federalismo; sin embargo, este movimiento motivó que se presentara un proyecto de reforma a la Carta Magna de 1836, en la que destaca el voto particular de José Fernando Ramírez, que propone el control de la constitucionalidad de leyes a cargo de la Suprema Corte de Justicia.

En Mayo de 1841, el Gobernador de Tabasco, Juan Pablo Anaya, conocido líder federalista, constituyó ante al Congreso Local al Estado libre e independiente de Tabasco. Su objetivo principal eran servir de guía a los pueblos en la nueva puesta en vigor de las leyes que surgieron libre y espontáneamente en 1824 y de esta forma con la vigencia del Federalismo, acabar con el régimen oligárquico e impositivo tributariamente.

Estos movimientos fueron sumados a las revoluciones de Chiapas, Oaxaca, Veracruz y México; en este momento histórico los mexicanos habíamos asimilado la teoría Federalista, era ya parte de nuestro presente y de nuestro futuro.

Por su parte, Mariano Otero, jalisciense, representante popular ante el Congreso de 1842 y de los pensadores más lucidos del siglo XIX, en su ensayo sobre “el verdadero Estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana”, realiza una razonada defensa del Federalismo y proporciona los mejores argumentos en contra del Centralismo, al establecer que el Federalismo surgió en 1824, con tanta fuerza como surgió la Independencia y lo justifica por las enormes diferencias de nuestro País, el tostado suelo de Veracruz y las heladas montañas de Nuevo México, las diferencias entre Baja California y Yucatán, no se podían hacer Leyes Generales, la ventaja del Federalismo, era darse cada pueblo a sí mismo leyes adecuadas a sus costumbres, localidades y demás circunstancias.

Calificó al Centralismo de “*Triste, luctuoso y cruel*”, el cual abrumó al pueblo con contribuciones nuevas y desconocidas, para sostener al Gobernante, se desmanteló al ejército, motivo por el que no fue posible la conquista de Texas. Habla de un Federalismo propio y señala que nada tenía que ver con el modelo Norteamericano.

Concluye en su discurso sobre Centralización o Descentralización, pronunciado en la Cámara de Diputados en el mes de octubre de 1842, que *“La diferencia entre el Centralismo y el Federalismo, consiste en la Centralización o Descentralización del Poder Legislativo”* y más adelante afirmó: *“La extensión de facultades del Poder Legislativo, es la base conforme a la que se debe calificar si una Constitución es Central o Federal”*, continuando con la defensa del Federalismo en México, al señalarlo como una necesidad geográfica y señalándolo como el autor de nuestros males entre 1836 y 1842.

El 19 de diciembre de 1842, el Presidente de la República Nicolás Bravo, resolvió nombrar una junta de 80 prominentes ciudadanos de todas las áreas de relieve social, económico, militar y político, la cual quedó integrada el 23 de diciembre del mismo año, los que se autonombraron “notables” y que pretendía elaborar una nueva Constitución Política que llamaron Bases Orgánicas, el motor fueron los militares que ocupaban el primer lugar por la disputa del poder. La junta de notables que luego se llamó “nacional instituyente” nació ilegítima y sesionó por seis meses.

La junta terminó su trabajo el 12 de junio de 1843, fecha en que es promulgada la nueva Constitución en estas Bases Orgánicas; en ella se elimina todo lo relativo a las palabras Federal y Estado, es decir, nuevamente se establece una Constitución Centralista.

Es ésta, el Senado se componía de sesenta y tres individuos, de los cuales, dos tercios se eligen por las Asambleas Departamentales y el otro tercio por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. El Senado solo tenía funciones revisoras. Se otorga a las Asambleas Departamentales la facultad de iniciar leyes. Sin embargo, este proyecto de Constitución centralista no procedió.

9. Que una nueva Constitución liberal se aprobó en 1857. Inspirada en ella, se promulgó la Constitución estatal del mismo año, que retomó los principios federales de la aprobada en 1824, sin embargo, ésta otorgó facultades más amplias al Poder Legislativo, prohibió que los eclesiásticos fueran diputados e introdujo cambios a los fueros y privilegios de las corporaciones religiosas.

Esta nueva Constitución favorece al federalismo, estableciendo en su numeral 40, la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en República Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación.

En el artículo 41, señala que el pueblo ejercerá su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia y por los de los Estados para

lo que toca a su régimen interior, en los términos establecidos por la Constitución General y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipuladas en el pacto federal.

De los artículos 42 al 49 determina las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional.

En el Título V denominado “De los Estados de la federación”, del artículo 109 al 116 establece la competencia de las Entidades, mismos que se transcriben a continuación:

“TITULO V
De los Estados de la federación

109. *Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular.*

110. *Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán á efecto esos arreglos sin la aprobación del congreso de la Unión.*

111. *Los Estados no pueden en ningún caso:*

I. Celebrar alianza, tratado ó coalición con otro Estado, ni con potencias extranjeras. Exceptuase la coalición, que pueden celebrar los Estados fronterizos, para la guerra ofensiva ó defensiva contra los bárbaros.

II. Expedir patentes de corso ni de represalias.

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, ni papel sellado.

112. *Tampoco pueden, sin consentimiento del congreso de la Unión:*

I. Establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puerto; ni imponer contribuciones ó derechos sobre importaciones ó exportaciones.

II. Tener en ningún tiempo tropa permanente, ni buques de guerra.

III. Hacer la guerra por sí á alguna potencia extranjera. Exceptuase los casos de invasión ó de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediatamente al presidente de la República.

113. *Cada Estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otros Estados á la autoridad que los reclame.*

114. *Los gobernadores de los Estados están obligados á publicar y hacer cumplir las leyes federales.*

115. *En cada Estado de la federación se dará entera fe y crédito á los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El congreso puede, por medio de*

leyes generales, prescribir la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos.

116. *Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger á los Estados contra toda invasión ó violencia exterior. En caso de sublevación ó trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado ó por su ejecutivo, si aquella no estuviere reunida”.*

La esencia del Federalismo se expresa en el artículo 117, mediante la fórmula residual: *“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas á los Estados”.*

En el artículo 123, encontramos como facultad exclusiva de los poderes federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa.

Finalmente, se destaca que en el numeral 127 el Constituyente Permanente establece que con la participación de la mayoría de las legislaturas los Estados participan en la construcción de la voluntad nacional, pero con las restricciones que esta Soberanía cuestiona, solo pueden las Legislaturas emitir su voto “sí” o “no”.

10. Que el debate Federalismo–Centralismo, quedó dilucidado, en el Congreso Constituyente de 1857, no fue motivo de debate en el Constituyente de Querétaro, pero si fue obligado el tema desde el inicio de sus trabajos, una vez que se eligió la Mesa Directiva, en la primera reunión celebrada el 21 de noviembre de 1916.

11. Que de acuerdo al Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, en la 1a. sesión del martes 12 de diciembre de 1916, durante la Presidencia del Dip. Cándido Aguilar, la Comisión de Reformas a la Constitución, de la cual era integrante Francisco J. Múgica, presentó un dictamen, proponiendo un preámbulo en la Constitución, en el que se sustituyera al nombre de “Estados Unidos Mexicanos” por el de “República Mexicana”, fundando su propuesta en el siguiente argumento: *“antes del 24 no existían Estados y éstos habían sido formados y organizados por el mismo código fundamental, el término “Estados Unidos”, ha sido copiado de Norteamérica y este nombre no corresponde a la verdad histórica, no ha penetrado en la conciencia del pueblo”,* sin embargo, durante la lucha entre Centralistas y Federalistas, los primeros habían preferido el nombre de República Mexicana y los segundos el de Estados Unidos Mexicanos, inmediatamente se inscribieron para hablar en contra los Diputados Luis Manuel Rojas, Fernando Castaños y Alfonso Herrera, destacando la intervención del Dip. Luis Manuel Rojas, el cual expresó: *“Señores Diputados: verdaderamente estaba muy ajeno de que se pudiera presentar en este Congreso Constituyente, la vieja y debatida cuestión del Centralismo y Federalismo, que surgió a principios del Gobierno Independiente de México y que perduró por treinta años, hasta que definitivamente fue resuelta por la Revolución de Ayutla”,* acusó en su intervención a algunos

Diputados de “Jacobinos”, seguidores de la teoría de Juan Jacobo Rosseau, recordando que en Francia, éstos, al defender el concepto de República Central, expulsaron a los Girondinos y decretaron pena de muerte para los que hablaban en Francia del Sistema Federal.

Lo que realmente se debatía era el nombre y para determinarlo sirvió de fundamento la tesis del Federalismo; Luis Manuel Rojas, afirmó que la Federación en México no era la imagen de una fórmula exótica; recordó que la primera forma de República en Centroamérica fue también Federación, así como que en el año de 1823, Jalisco le dijo a México *“si no adoptas el Sistema Federal, nosotros, no queremos estar con la República Mexicana”*. Finalmente, llamó prohombres de la idea Federal y apóstoles de esta idea a Prisciliano Sánchez, Valentín Gómez Farías, Juan Cañedo y Ramos Arizpe. Por supuesto el nombre aprobado fue “Estados Unidos Mexicanos”.

En el Congreso Constituyente se manifestaron Federalistas y fundaron su posición, con razonamientos históricos, aparte de Rojas, Lizardi, Castaños, Monzón, Martínez de Escobar, Palavicini, Nafarrete, Espinoza y Colunga; Lizardi, no obstante, dijo que habíamos formado una Federación artificial, refiriendo a el origen en parte de segregación, lo cierto es que los Constituyentes citados demostraron un excelente manejo de la Teoría Federalista y de la Historia Constitucional de México.

12. Que el texto de la Constitución aprobada el 5 de febrero de 1917 en el Teatro de la República, en la ciudad de Querétaro, se refiere al sistema federal en diversos artículos:

- En el numeral 40, como ya se señaló, se estableció la voluntad del pueblo de constituirse en una República Federal, compuesta de Estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación, sin precisarse la representación de los Senadores.
- En el artículo 56, se determinó que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados por elección directa.
- En el 60, se establece la auto calificación.
- Se considera el derecho de las Legislaturas de los Estados para iniciar leyes en el 71 y en el 72 se determinaba el procedimiento legislativo para la creación de nuevos Estados, en el que participaban activamente las Legislaturas incluso votando y solo si lo aceptaban la mayoría de ellas procedía.

- El artículo 115 reglamentaba lo relacionado a los Estados de la Federación, entre ello lo relativo al Municipio, precisa que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular teniendo como base de su división al Municipio; limita la duración del ejercicio de los gobernadores a cuatro años; para ser gobernador se requería ser mexicano por nacimiento, nativo del Estado y con residencia no menor de cinco años anteriores al día de la elección. Se establece también que el número de diputados a las Legislaturas variaban de acuerdo a la población, pero nunca sería menor de 15.
- En el artículo 116, se permitía que los Estados arreglaran los problemas de límites entre ellos, con autorización del Congreso de la Unión.
- El artículo 117, expresaba las prohibiciones para los Estados, en materia de tratados y alianzas, de patentes de corso, de represalias, de acuñación de papel moneda, estampillas y papel sellado, para gravar el tránsito de personas o cosas, la entrada o salida de mercancías del País, emitir títulos de deuda pública, celebrar empréstitos que no estén destinados a producir incrementos en sus ingresos y gravar la producción, acopio o venta de tabaco, entre otras limitantes.
- En el artículo 118, se condiciona a los estados a contar con el consentimiento del Congreso de la Unión para establecer derechos de tonelaje en puertos, establecer contribuciones sobre exportaciones e importaciones, tener tropa o declarar la guerra. También se señala en los siguientes numerales la obligación de entregar a los criminales que reclamen de otro Estado o Nación, la obligación del Gobernador de publicar y cumplir la leyes federales, la reciprocidad en relación a la fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales; además precisa algunas otras limitantes, como las relativas al efecto de las leyes locales al ámbito de la Entidad y de que los bienes muebles e inmuebles se rijan por la ley del lugar de su ubicación, la fuerza ejecutoria de las sentencias en otro Estado cuando así lo determinen las leyes, la validez de los actos civiles en otros estados, así como los títulos profesionales.
- En el 122, se puntualiza la obligación de la Federación para proteger a los Estados en caso de invasión o violencia externa o también en los supuestos de sublevación o trastornos internos a solicitud de la Legislatura o del Poder Ejecutivo si esta no estuviera reunida.
- Finalmente, el 124 estableció que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales,

se entienden reservadas a los Estados, es un sistema residual y el 135 les permite a las Legislaturas de las Entidades ser parte integrante del Constituyente Permanente, para participar en las reformas a la Constitución diciendo solo “sí” o “no”.

13. Que nuestro derecho constitucional, es un sistema estricto que recluye a los Poderes Federales, dentro de una zona perfectamente ceñida. Sin embargo, existe en la Constitución un precepto, que es a manera de puerta de escape, por donde los Poderes Federales están en posibilidad de salir de su encierro para ejercer facultades, que según el rígido Sistema del Artículo 124, deben pertenecer en términos generales a los Estados y es lo que se llaman facultades implícitas, conforme al artículo 73, Fracción XXV.

El otorgamiento de una facultad implícita, sólo puede justificarse cuando se reúnen los siguientes requisitos: 1. La existencia de una facultad explícita que por sí sola no podría ejercerse; 2. La relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; y 3. El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al Poder que de ella necesita. El primer requisito engendra la consecuencia de que la facultad implícita no es autónoma, pues depende de una facultad principal, a la cual está subordinada y sin la cual no existiría.

El segundo requisito presupone que la facultad explícita quedaría inútil, estéril, en calidad de letra muerta, si su ejercicio no se actualizara por medio de la facultad implícita; de aquí surge la relación de necesidad entre una y otra.

El tercer requisito significa que ni el Poder Ejecutivo, ni el Judicial pueden conferirse a sí mismo las facultades indispensables para emplear las que la Constitución les concede, pues tienen que recibirlas del Poder Legislativo; en cambio este Poder no sólo otorga a los otros dos las facultades implícitas, sino que también se las da a sí mismo.

14. Que las facultades del Congreso de la Unión se desprenden de varios numerales, principalmente del emblemático artículo 73 que señala en su inicio: “*El Congreso tiene facultad*” y que es el artículo constitucional con más reformas, para ser exactos, con 69 hasta el 27 de diciembre de 2013 y que son las siguientes:

ARTÍCULO 73.

Fe de erratas DOF 06-02-1917

1ª Reforma DOF 08-07-1921

2ª Reforma DOF 20-08-1928

3ª Reforma DOF 20-08-1928



- 4ª Reforma DOF 06-09-1929
- 5ª Reforma DOF 27-04-1933
- 6ª Reforma DOF 29-04-1933
- 7ª Reforma DOF 18-01-1934
- 8ª Reforma DOF 18-01-1934
- 9ª Reforma DOF 13-12-1934
- 10ª Reforma DOF 15-12-1934
- 11ª Reforma DOF 18-01-1935
- 12ª Reforma DOF 14-12-1940
- 13ª Reforma DOF 14-12-1940
- 14ª Reforma DOF 24-10-1942
- 15ª Reforma DOF 18-11-1942
- 16ª Reforma DOF 10-02-1944
- 17ª Reforma DOF 21-09-1944
- 18ª Reforma DOF 30-12-1946
- 19ª Reforma DOF 29-12-1947
- 20ª Reforma DOF 10-02-1949
- 21ª Reforma DOF 19-02-1951
- Fe de erratas DOF 14-03-1951*
- 22ª Reforma DOF 13-01-1966
- 23ª Reforma DOF 21-10-1966
- Aclaración DOF 22-10-1966*
- 24ª Reforma DOF 24-10-1967
- 25ª Reforma DOF 06-07-1971
- 26ª Reforma DOF 08-10-1974
- 27ª Reforma DOF 06-02-1975
- 28ª Reforma DOF 06-02-1976
- 29ª Reforma DOF 06-12-1977
- 30ª Reforma DOF 17-11-1982
- 31ª Reforma DOF 28-12-1982
- 32ª Reforma DOF 03-02-1983
- 33ª Reforma DOF 10-08-1987
- 34ª Reforma DOF 10-08-1987
- 35ª Reforma DOF 10-08-1987
- 36ª Reforma DOF 06-04-1990
- 37ª Reforma DOF 20-08-1993
- Fe de erratas DOF 23-08-1993*
- 38ª Reforma DOF 25-10-1993
- 39ª Reforma DOF 31-12-1994
- 40ª Reforma DOF 03-07-1996
- 41ª Reforma DOF 22-08-1996
- 42ª Reforma DOF 28-06-1999
- 43ª Reforma DOF 28-06-1999
- 44ª Reforma DOF 30-07-1999

45ª Reforma DOF 21-09-2000
46ª Reforma DOF 29-09-2003
47ª Reforma DOF 05-04-2004
48ª Reforma DOF 27-09-2004
49ª Reforma DOF 28-11-2005
50ª Reforma DOF 08-12-2005
51ª Reforma DOF 07-04-2006
52ª Reforma DOF 04-12-2006
53ª Reforma DOF 20-07-2007
54ª Reforma DOF 02-08-2007
55ª Reforma DOF 15-08-2007
56ª Reforma DOF 07-05-2008
57ª Reforma DOF 18-06-2008
58ª Reforma DOF 30-04-2009
59ª Reforma DOF 30-04-2009
60ª Reforma DOF 04-05-2009
61ª Reforma DOF 14-07-2011
62ª Reforma DOF 12-10-2011
63ª Reforma DOF 12-10-2011
64ª Reforma DOF 25-06-2012
65ª Reforma DOF 09-08-2012
66ª Reforma DOF 26-02-2013
67ª Reforma DOF 11-06-2013
68ª Reforma DOF 08-10-2013
69ª Reforma DOF 27-12-2013

Un gran número de estas reformas, son para dotar de mayores facultades al Congreso de la Unión en demérito de las facultades de las Entidades; el estudio sistemático de nuestra Carta Fundante nos enseñará que no son las únicas, la pregunta es si las Legislaturas de los Estados históricamente han actuado con responsabilidad al aprobar esta renuncia a sus facultades, si el otorgamiento al Congreso de la Unión ha sido por consigna, si simplemente se ha dicho sí, si se pudo argumentar el interés de las entidades.

La participación de las entidades en la reformabilidad de la Constitución General, a través de las Legislaturas de los Estados es deficitaria, imperfecta, carece de sustantividad democrática, no escucha a las partes integrantes del Estado Federal, solo les exige el “sí” o el “no”, es lo único que cuenta, no hay ninguna atención, ninguna respuesta a las razones a los argumentos de la parte que es la nomogénesis del Estado Federal, no hay dialogo.

15. Que teóricamente es el Senado quien representa a las entidades en el pacto federal, pero ha sido objeto de encendidas polémicas, inclusive como consecuencia de ellas se le suprime en la Constitución de 1857, por todos los



defectos que había acumulado. La reinstauración por Juárez, con el impulso de Rafael Dondé, es un proceso de construcción epistolar de consensos que concluye el 16 de septiembre de 1875. Al Senado se le ataca entre otras cosas, por ser Cámara de revisión, por presentar, real o supuestamente, intereses clasistas o de grupos; por considerársele incompatible con los ideales de la representación nacional, popular y democrática, aunque también ha sido motivo de una amplia y razonada defensa.

El Senado es un elemento formal, no sólo del Estado Mexicano, sino también del Sistema Federal, que en unos años más quizá muy pocos, tendrá que revisarse nuevamente en el seno del Congreso General y de la Legislaturas de los Estados para nuevamente reinstaurarlo, oportunidad que se acaba de perder en la denominada “reforma política”, confiamos en que frente a su problemática, en la polémica, salga fortalecido, con una mejor representación y una mejor distribución de sus facultades, dónde reafirme su vocación federalista, su decisión por defender al Federalismo, a los Estados y al mismo Estado y no permitir bajo ninguna circunstancia que sea instrumento en contra del Federalismo.

En cuanto a sus integrantes, éstos son representantes populares, no de las Entidades Federadas; son legisladores, así como los diputados, cuando sus atribuciones debían ser sólo las relativas al pacto federal, a la representación de las Entidades, a velar por los intereses del Estado, lo que no sucede, pues la partidocracia imperante los hace representantes de los interés partidarios antes que los de las Entidades.

Actualmente, el Senado de la República no responde a la finalidad para la que fue creado. Debe revisarse y actualizarse, porque el resultado de todo esto es que el pacto Federal se debilita más y las Entidades quedan en estado de indefensión. El artículo 56 de la Constitución Federal que regula la integración del Senado ha sido modificado mediante reformas publicadas en el Periódico Oficial el 29 de abril de 1933, el 15 de diciembre de 1986, el 3 de octubre de 1993 y el 22 de agosto de 1996. Esta última, desnaturalizó la esencia del Senado de ser representantes de las Entidades ante el pacto federal, pues la representación debe ser igualitaria y resulta que como quedó, constitucionalmente se pueden dar absurdos como el hecho de que una Entidad pudiera tener hasta 35 de los 128 senadores que integran la Cámara, la posibilidad fáctica existe.

Finalmente, no puede considerarse que con la participación en la discusión, análisis y dictamen de las iniciativas por el Senado de la República se haga innecesaria la participación de las Legislaturas de los Estados, por lo que es necesario el perfeccionamiento del numeral 135 de la Constitución General para fortalecer la participación de las Legislaturas, no solo votando, sino participando en la discusión, el análisis y el dictamen, fortaleciendo una vez más el Pacto Federal.

16. El artículo 135 de la Carta Fundante, originalmente decía en el texto publicado el 5 de febrero de 1917:

“TITULO OCTAVO.

DE LAS REFORMAS DE LA CONSTITUCION.

Art. 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas, y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.

Este artículo solo ha sufrido una reforma que es la publicada el 21 de octubre de 1966, con la aclaración publicada al día siguiente para suprimir la ultima oración y agregar un segundo párrafo y quedar de la manera siguiente:

“Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su carácter de norma jurídica superior, es susceptible de ser reformada, tal como lo establece su artículo 135, siempre y cuando concurren ciertos requisitos y formalidades previstas en la propia Ley Suprema, entre lo cual se establece que en la aprobación, se debe contar con la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados. Sin embargo, no se permite a los Estados participar en el proceso Legislativo para emitir una opinión acerca del tema, lo que es imprescindible antes de manejar su voto a favor o contra de cualquier reforma, toda vez que los temas a reformar son objeto de controversia, existen corrientes a favor y en contra, y es prudente establecer una opinión razonada y motivada y después de lo anterior emitir el voto correspondiente, es por ello que debe establecerse un mecanismo de aprobación donde tengan participación las Legislaturas de los Estados.

La Constitución Política del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga” el 31 de diciembre de 2008, es una Constitución totalmente renovada, que consagra en ella los derechos ampliamente reconocidos, basados en dos preceptos: el primero de ellos con una enumeración abierta a los diversos derechos de las personas, en lo individual y en

lo colectivo. El segundo, sobre los correlativos deberes a cargo del Estado para su consecución progresiva, dentro de los cuales la acción legislativa, tiene un papel destacado, que deberá llevar a cabo con atingencia y sin perder de vista el contenido y fin de los derechos que se proponen, a efecto de determinar la manera y los medios óptimos que deberán ser utilizados para lograr las metas propuestas.

El Estado de Querétaro, es el único de los Estados integrantes de la Federación, en el que todos y cada uno de sus Ayuntamientos participan en el procedimiento para que su Constitución, como norma fundamental, pueda ser adicionada o reformada, requiriendo de la aprobación de las dos terceras partes del número total de integrantes de la Legislatura del Estado y el voto favorable de las dos terceras partes de los Ayuntamientos, de igual forma se establece que el voto que emitan los Ayuntamientos podrá ser a favor o en contra, pero deberán de fundar y motivar el sentido de su voto, debiendo de ser convocados por la Legislatura a participar en sus trabajos de estudio y dictamen. Con lo anterior, se ha conseguido una mayor participación democrática de los Ayuntamientos del Estado de Querétaro, desde diciembre del año 2008, estableciendo en el artículo 39 lo siguiente:

“ARTÍCULO 39. *Esta Constitución es la Norma Fundamental del Estado y podrá ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere la aprobación del Constituyente Permanente consistente en: las dos terceras partes del número total de integrantes de la Legislatura del Estado y el voto favorable de las dos terceras partes de los Ayuntamientos. El voto que emitan los Ayuntamientos podrá ser a favor o en contra, **debiendo de fundar y motivar el sentido del mismo, y deberán ser convocados por la Legislatura del Estado a participar en sus trabajos de estudio y dictamen.***

Si transcurrieran más de treinta días naturales después de que los Ayuntamientos recibieron para su consideración la propuesta de reformas aprobada por la Legislatura del Estado, sin que ésta reciba el acuerdo municipal respectivo, se entenderá que las reformas han sido aprobadas. Cuando se reciban los votos necesarios para la aprobación de las reformas, se procederá de inmediato a su declaración correspondiente”.

Como parte de este ejercicio democrático, el Poder Legislativo del Estado de Querétaro modificó su Ley Orgánica, estableciendo en su artículo 51 la forma en que participarán los Ayuntamientos en el procedimiento de reformas a la Constitución Política del Estado de Querétaro, artículo que establece lo siguiente:

Artículo 51. (Participación de los Ayuntamientos en reformas constitucionales) *Para la participación de los Ayuntamientos en las reformas a la Constitución Política del Estado de Querétaro, se seguirá el siguiente procedimiento:*

I. Una vez turnada la iniciativa a la Comisión respectiva, para su estudio y dictamen, la Comisión le remitirá copia de la misma a los Ayuntamientos para su conocimiento;

II. La Comisión convocará a los Ayuntamientos a los trabajos de estudio y dictamen de las iniciativas;

III. Los Ayuntamientos podrán acreditar ante la Comisión respectiva, a un integrante como representante;

IV. El representante podrá participar con voz, cuando se discutan las iniciativas en la Comisión;

V. Emitido el dictamen, la Comisión notificará el mismo a los Ayuntamientos, quienes tendrán cinco días para hacer llegar sus consideraciones, que serán analizadas por la Comisión para replantear el contenido del dictamen, en su caso; y

VI. Hecho lo anterior, la Comisión presentará ante el Pleno el dictamen correspondiente.

Este es el modelo que debe servir de ejemplo para ampliar la participación de las Legislaturas en la construcción de la voluntad popular.

17. Que expuesto lo anterior, la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Querétaro, fin de colmar el proceso legislativo local, para posteriormente, de conformidad con el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobó enviar al Congreso de la Unión, para su aprobación, la Iniciativa de Ley que adiciona un segundo párrafo al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el Acuerdo siguiente:

ACUERDO POR EL QUE LA QUINCUAGÉSIMA SÉPTIMA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, APRUEBA PRESENTAR ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN, LA “INICIATIVA DE LEY QUE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

Artículo Único. La Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Querétaro, aprueba la presentación de una iniciativa de ley, ante el Congreso de la Unión, bajo el siguiente contenido:

“La Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Querétaro, en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presenta al Honorable Congreso de la Unión, la “Iniciativa de Ley que adiciona un segundo párrafo al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” bajo la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. *Que el Federalismo ha sido definido por diversos autores como una doctrina, un principio y “un sistema político por el cual varios Estados o Provincias, conservando su independencia administrativa y judicial, ponen en común sus intereses políticos y militares, y más frecuentemente sus intereses comerciales, adoptando a este respecto leyes uniformes y generales”.*

El jurista Rafael de Pina, en su Diccionario de Derecho, lo define como una “Doctrina que afirma la conveniencia política de que las distintas partes del territorio del Estado no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como Entidades autónomas, de acuerdo con una coordinación fundada en un reparto racional de competencia”.

Otra opinión es la del escritor José de la Vega, que dice en su libro “La Federación en Colombia”, que la palabra Federación significa vínculo, alianza, liga y que en el dominio de las ciencias políticas, es el acto en virtud del cual dos o más unidades territoriales se unen para consolidar un sólo Estado.

El Gobierno Federal de una República, como dice Constain, es la unión permanente que tiene un especial carácter de equilibrio en la cual los Estados componentes conservan entre sí, como miembros de una comunidad política superior, cierta independencia e igualdad, de tal modo que cada uno dentro de la Federación resulta señor y súbdito a la vez, donde los Estados miembros carecen de la soberanía exterior y sólo conservan una especie de semisoberanía interna.

La Enciclopedia de México define el Federalismo como: “Sistema Republicano de Gobierno que tiene como base la autonomía interna de los Estados o provincias cuyo conjunto integra la Federación”.

Los autores mexicanos Daniel Moreno e Ignacio Burgoa, coinciden con la definición que da el Diccionario Jurídico Mexicano del latín foederatio, de foederare: unir por medio de una alianza, derivado de foedus-eris: tratado pacto.

La Federación es una forma de Estado; el Estado que resulta del pacto de varios Estados que aportan su soberanía, que tienen como fundamento jurídico y político una constitución federal.

Jorge Carpizo nos explica, que la naturaleza jurídica del Sistema Federal se debe estudiar a partir de los antecedentes del Federalismo Moderno; sustentado por Alexis de Tocqueville; Calhoun y Seydel; George Jellinek; Woodrow Wilson; Jean Dabin y Hans Kelsen.

Hans Kelsen, en su libro Teoría General del Derecho y del Estado, refiere que el Estado Federal es un alto grado de descentralización y es un intermedio entre el Estado Unitario y la Unión Internacional de Estados; contempla normas centralizadas y normas locales, y menciona a los dos órganos fundamentales en una Federación: la Legislatura Federal y Locales, señalando las funciones de estas últimas, en la medida de la descentralización. Cada una de las dos comunidades, la Federación y los Estados miembros, tienen su respectiva Constitución, pero la de la Federación es simultáneamente Constitución de todo el Estado Federal.

2. Que la fortaleza o debilidad de la participación de las Legislaturas de los Estados en la construcción de la voluntad nacional a través del Constituyente Permanente, en nuestra opinión, sintetizan la vocación central o federal en la vía de los hechos, un modelo constitucional como el actual, donde las Legislaturas solo pueden decir “sí” o “no” y se les priva de su garantía de audiencia, de su libertad de expresión, de su posibilidad democrática de discutir, de argumentar, de razonar, de construir acuerdos con el Congreso de la Unión en materia de reformas a la Constitución General, minimiza el federalismo y a las Legislaturas mismas. Esta es la cuestión central que proponemos revisar con este Acuerdo.

En la cultura política, el término Federalismo se usa para designar dos fenómenos políticos: a) En primer lugar, nítidamente entendemos que se refiere a la Teoría del Estado Federal; b) En segundo lugar, pero de manera complementaria debe aceptarse como una visión global de la sociedad. El conocimiento del Estado Federal no puede ser completo si sólo es doctrinario y jurídico, tiene necesariamente que ser sociológico; es decir, tomar en cuenta las características de la sociedad que permiten mantener y hacer funcionar las instituciones políticas, porque el carácter de sus ciudadanos tiene que coincidir con la forma del Estado en que viven, lo que implica que es necesaria una mayor participación de las Legislaturas de los Estados que encarnan la realidad de cada entidad; su voz tiene que escucharse y atenderse y no reducirse a un simple ejercicio burocrático de “sí” o “no”.

El Estado Federal contrasta, en sus caracteres generales, con el Estado unitario, porque en éste todos los poderes y competencias dependen de un centro único y los que pueden existir distintos del Estado propiamente dicho, constituyen supuestos de delegación, en la vía de los hechos; así parece la aplicación del artículo 135 de nuestra Carta Fundante. Responde a diversas exigencias o necesidades, como son la existencia de una población no homogénea, confiada en territorios de configuración geográfica diversa o extendida como en caso de nuestro País, por lo que el Estado Federal aparece como un pueblo de pueblos.

Constitucionalmente, es una pluralidad de centros de poder, coordinados entre sí, con un poder que tiene competencia en todos ellos y atribuciones indispensables

para garantizar la unidad política y económica de todos esos centros de poder llamados Entidades Federativas, cuya representación popular encarnan la Legislaturas de los Estado miembros.

La Federación constituye la realización más elevada de los principios del constitucionalismo, donde queda plasmada la idea del Estado de Derecho Constitucional Democrático Social y Cultural, Estado que pliega todos los poderes a la Ley Constitucional en su proyección abierta, en el sentido más amplio de los municipios, hasta las organizaciones supranacionales.

3. *Que para el Jurista Alemán Reinhold Zippelius, la división Federativa tiene que radicar en su equilibrio y control de poderes, y tiene que ser así, jurídica y realmente, pues de lo contrario podrían darse dos supuestos en un Estado teóricamente Federal: a) El Estado Federal, concentra tantas facultades que termina siendo de facto un Estado unitario, central, y b) Si las Entidades Federadas ceden mínimas facultades, hacen un Estado Federal débil e inestable, que termina siendo de facto una Confederación. El equilibrio, como expresión mutua, es la participación del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en la construcción de la voluntad nacional.*

El Federalismo en su esencia se debe seguir aceptando y respetando, pero su expresión Constitucional exige su revisión y su actualización, para que prevalezca el espíritu Federalista, aun frente a los desafíos de la globalización y de las nuevas formas de organización y la opción es el fortalecimiento de la Legislaturas de los Estados.

4. *Que Luis Medina Peña, en su obra “Invención del Sistema Político Mexicano: forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX”, concibe a México como un Estado con una amplia tradición Federalista, cuyo origen se sitúa propiamente desde las Cortes de Cádiz, en la Constitución de 1812, que entre otras aportaciones de dicha Constitución, podemos encontrar la de trasladar el poder político de Madrid a las localidades, las cuales se encontraron dotadas de personalidad jurídica y política; los regionalismos tuvieron expresión institucional de gobierno a través de las diputaciones provinciales, a la par que se introdujeron mecanismos de elección que hicieron del sufragio y las primeras formas para la expresión de la sociedad, lo que significó, como dice Luis Medina, que la constitucionalización del regionalismo, la introducción del sufragio y la participación política convirtieran a las provincias novohispanas en entidades intermedias entre los ayuntamientos y el poder central crecientemente debilitado, y fuera el embrión de los futuros estados federados.*

El Dr. Andrés Serra Rojas, apunta dos de las más importantes tesis del origen del Federalismo Mexicano:

- I. *La primera tesis sostiene que el Régimen Federal Mexicano tiene su origen desde las comunidades regionales prehispánicas, las circunscripciones geográficas y sociales de la Colonia, hasta las Diputaciones Provinciales, creadas al amparo de la Constitución de Cádiz de 1812, unidas a cacicazgos regionales y la formación de las provincias mexicanas.*
- II. *La segunda tesis sostiene que el Régimen Federal Mexicano tiene su origen en la adopción del Sistema Federal de los Estados Unidos de Norteamérica, creado de acuerdo con su Constitución Federal de 1787 y repetido en la Constitución Mexicana de 1824 y los antecedentes inmediatos del mismo origen que la crearon.*

5. Que el debate sobre el destino de nuestra forma de Estado “Federalismo o Centralismo” se va a zanjar en la primera mitad del Siglo XIX, quedando definido desde entonces nuestro Federalismo. Cuando el sacerdote Miguel Ramos Arizpe nos representa en las Cortes de Cádiz como Diputado de las Provincias Internas de Oriente, realiza un informe en que analiza la organización militar que imperaba en el Virreinato y que no era otra cosa que arbitrariedades y corrupción, “monstruosidades” hijas del “sistema de gobierno” y para curar estos males proponía una “Junta Gubernativa” o “Diputación de Provincia”, a cuyo cargo esté la parte gubernativa, de toda ella en cada población un cuerpo Municipal o Cabildo, que responda de todo gobierno de aquel territorio, como corresponde a la dignidad, libertad y demás derechos del hombre; Ramos Arizpe en otra de las partes medulares de su importante documento dice: “Cada población es una Asociación de hombres libres, que se reúnen, no para ser mandados despóticamente por el más fuerte, según sucede en las Tribus de Bárbaros, sino por uno o más varones prudentes, capaces de ser Padres de la República”, ésta es la semilla del Federalismo Mexicano.

La evolución de nuestro Federalismo en las ideas y en los textos constitucionales nos permite entender el origen y el desarrollo de un Federalismo al que aspiramos en la Legislatura de Querétaro, a vivirlo plenamente.

6. Que el Acta Constitutiva de la Federación de fecha 31 de enero de 1824, es nuestra acta de nacimiento, documento poco estudiado y que significa el pacto político que nos dio viabilidad para ser Nación, si bien, puede ser cuestionable la falta de técnica y precisión en su lenguaje, lo trascendente es que permitió fraguar la unidad de nuestro País y permitió las primeras definiciones de nuestra forma de gobierno y de Estado, es la esencia del Pacto Federal, si no expresado estrictamente entre Estados, sí entre factores reales de poder. En los primeros 8 artículos se establecen las principales bases del Federalismo en nuestro País.

En los últimos artículos, llamados prevenciones generales, del 24 al 36, se ordena que las constituciones de los Estados no podrán oponerse al acta ni a lo que establezca la Constitución General, por lo tanto, no podrán sancionarse hasta la publicación de esta última, pero los Estados podrán organizarse provisionalmente. Garantiza a los Estados de la Federación la forma de gobierno adoptada y cada Estado se compromete a sostener la unión federal.

7. Que la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 4 de octubre de 1824, no podría entenderse sin el Acta Constitutiva de la Federación, respecto al pacto federal; mantiene en su artículo 4 los principios de ser república, representativa, popular y federal, señalando en su artículo 5, las partes integrantes de la federación; estados y territorios. Por otra parte establece en su artículo 25, que el Senado se compondrá de dos senadores por cada estado, electos por sus respectivas legislaturas. Asimismo, la Constitución de 1824, en su artículo 79, concede la facultad a participar en la elección del Presidente de la República, así como en la elección de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

El mismo día que protestó como Presidente Constitucional de la República Guadalupe Victoria, el 10 de Octubre de 1824, habría de expedir un “Manifiesto sobre la necesidad de preservar el pacto Federal para evitar la anarquía” el cual concluye de la siguiente manera: “No quiero terminar esta alocución sin tocar una lección importante para todos los hijos del Anáhuac. Adoptado el sistema federal por el voto unánime de los pueblos y regularizado en la sabia constitución que acaba de darnos el Congreso General, no podrá olvidarse, amados compatriotas, lo que en ocasión semejante decía el inmortal Washington a sus conciudadanos: Si los Estados no dejan al Congreso ejercer aquellas funciones que indudablemente le ha conferido la constitución, todo caminará rápidamente a la anarquía y confusión. Necesario es para la felicidad de los estados que en alguna parte se haya depositado el Supremo Poder, para dirigir y gobernar los intereses generales de la Federación, sin esto no hay unión y seguirá muy pronto el desorden. Que toda medida que tienda a disolver la unión debe considerarse como un acto hostil contra la libertad e independencia americana y que los autores de estos actos, deben ser tratados como corresponde”.

8. Que las bases y leyes constitucionales de la República, aprobadas respectivamente el 23 de octubre de 1835 y el 29 de diciembre de 1836, constitución centralista y oligárquica, no logran calar hondo en el pueblo de México ni trastocar la voluntad mayoritaria de ser federal. El 15 de julio de 1840, el General José Urrea y Valentín Gómez Farías, se pronunciaron por la regeneración de la República, para que con un nuevo Congreso se reestableciera el Sistema Federal, pronunciamiento que contaba con diez artículos y planteaba entre otras cosas, la vigencia de la Constitución de 1824, estableciéndose con más precisión la forma de gobierno representativa, popular y federal, sin embargo, este

cuartelazo en la Capital sólo duró diez días, siendo sofocado por el Gobierno, ante la indiferencia de los diversos grupos liberales y democráticos que profesaban el Federalismo; sin embargo, este movimiento motivó que se presentara un proyecto de reforma a la Carta Magna de 1836, en la que destaca el voto particular de José Fernando Ramírez, que propone el control de la constitucionalidad de leyes a cargo de la Suprema Corte de Justicia.

En Mayo de 1841, el Gobernador de Tabasco, Juan Pablo Anaya, conocido líder federalista, constituyó ante al Congreso Local al Estado libre e independiente de Tabasco. Su objetivo principal eran servir de guía a los pueblos en la nueva puesta en vigor de las leyes que surgieron libre y espontáneamente en 1824 y de esta forma con la vigencia del Federalismo, acabar con el régimen oligárquico e impositivo tributariamente.

Estos movimientos fueron sumados a las revoluciones de Chiapas, Oaxaca, Veracruz y México; en este momento histórico los mexicanos habíamos asimilado la teoría Federalista, era ya parte de nuestro presente y de nuestro futuro.

Por su parte, Mariano Otero, jalisciense, representante popular ante el Congreso de 1842 y de los pensadores más lucidos del siglo XIX, en su ensayo sobre “el verdadero Estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana”, realiza una razonada defensa del Federalismo y proporciona los mejores argumentos en contra del Centralismo, al establecer que el Federalismo surgió en 1824, con tanta fuerza como surgió la Independencia y lo justifica por las enormes diferencias de nuestro País, el tostado suelo de Veracruz y las heladas montañas de Nuevo México, las diferencias entre Baja California y Yucatán, no se podían hacer Leyes Generales, la ventaja del Federalismo, era darse cada pueblo a sí mismo leyes adecuadas a sus costumbres, localidades y demás circunstancias.

Calificó al Centralismo de “Triste, luctuoso y cruel”, el cual abrumó al pueblo con contribuciones nuevas y desconocidas, para sostener al Gobernante, se desmanteló al ejército, motivo por el que no fue posible la conquista de Texas. Habla de un Federalismo propio y señala que nada tenía que ver con el modelo Norteamericano.

Concluye en su discurso sobre Centralización o Descentralización, pronunciado en la Cámara de Diputados en el mes de octubre de 1842, que “La diferencia entre el Centralismo y el Federalismo, consiste en la Centralización o Descentralización del Poder Legislativo” y más adelante afirmó: “La extensión de facultades del Poder Legislativo, es la base conforme a la que se debe calificar si una Constitución es Central o Federal”, continuando con la defensa del Federalismo en México, al señalarlo como una necesidad geográfica y señalándolo como el autor de nuestros males entre 1836 y 1842.

El 19 de diciembre de 1842, el Presidente de la República Nicolás Bravo, resolvió nombrar una junta de 80 prominentes ciudadanos de todas las áreas de relieve social, económico, militar y político, la cual quedó integrada el 23 de diciembre del mismo año, los que se autodenominaron “notables” y que pretendía elaborar una nueva Constitución Política que llamaron Bases Orgánicas, el motor fueron los militares que ocupaban el primer lugar por la disputa del poder. La junta de notables que luego se llamó “nacional instituyente” nació ilegítima y sesionó por seis meses.

La junta terminó su trabajo el 12 de junio de 1843, fecha en que es promulgada la nueva Constitución en estas Bases Orgánicas; en ella se elimina todo lo relativo a las palabras Federal y Estado, es decir, nuevamente se establece una Constitución Centralista.

Es ésta, el Senado se componía de sesenta y tres individuos, de los cuales, dos tercios se eligen por las Asambleas Departamentales y el otro tercio por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. El Senado solo tenía funciones revisoras. Se otorga a las Asambleas Departamentales la facultad de iniciar leyes. Sin embargo, este proyecto de Constitución centralista no procedió.

9. *Que una nueva Constitución liberal se aprobó en 1857. Inspirada en ella, se promulgó la Constitución estatal del mismo año, que retomó los principios federales de la aprobada en 1824, sin embargo, ésta otorgó facultades más amplias al Poder Legislativo, prohibió que los eclesiásticos fueran diputados e introdujo cambios a los fueros y privilegios de las corporaciones religiosas.*

Esta nueva Constitución favorece al federalismo, estableciendo en su numeral 40, la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en República Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación.

En el artículo 41, señala que el pueblo ejercerá su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos establecidos por la Constitución General y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipuladas en el pacto federal.

De los artículos 42 al 49 determina las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional.

En el Título V denominado “De los Estados de la federación”, del artículo 109 al 116 establece la competencia de las Entidades, mismos que se transcriben a continuación:

“TITULO V
De los Estados de la federación

109. *Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular.*

110. *Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán á efecto esos arreglos sin la aprobación del congreso de la Unión.*

111. *Los Estados no pueden en ningún caso:*

I. Celebrar alianza, tratado ó coalición con otro Estado, ni con potencias extranjeras. Exceptuase la coalición, que pueden celebrar los Estados fronterizos, para la guerra ofensiva ó defensiva contra los bárbaros.

II. Expedir patentes de corso ni de represalias.

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, ni papel sellado.

112. *Tampoco pueden, sin consentimiento del congreso de la Unión:*

I. Establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puerto; ni imponer contribuciones ó derechos sobre importaciones ó exportaciones.

II. Tener en ningún tiempo tropa permanente, ni buques de guerra.

III. Hacer la guerra por sí á alguna potencia extranjera. Exceptuase los casos de invasión ó de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediatamente al presidente de la República.

113. *Cada Estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otros Estados á la autoridad que los reclame.*

114. *Los gobernadores de los Estados están obligados á publicar y hacer cumplir las leyes federales.*

115. *En cada Estado de la federación se dará entera fe y crédito á los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El congreso puede, por medio de leyes generales, prescribir la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos.*

116. *Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger á los Estados contra toda invasión ó violencia exterior. En caso de sublevación ó trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado ó por su ejecutivo, si aquella no estuviere reunida”.*

La esencia del Federalismo se expresa en el artículo 117, mediante la fórmula residual: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas á los Estados”.

En el artículo 123, encontramos como facultad exclusiva de los poderes federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa.

Finalmente, se destaca que en el numeral 127 el Constituyente Permanente establece que con la participación de la mayoría de las legislaturas los Estados participan en la construcción de la voluntad nacional, pero con las restricciones que esta Soberanía cuestiona, solo pueden las Legislaturas emitir su voto “sí” o “no”.

10. *Que el debate Federalismo–Centralismo, quedó dilucidado, en el Congreso Constituyente de 1857, no fue motivo de debate en el Constituyente de Querétaro, pero si fue obligado el tema desde el inicio de sus trabajos, una vez que se eligió la Mesa Directiva, en la primera reunión celebrada el 21 de noviembre de 1916.*

11. *Que de acuerdo al Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, en la 1a. sesión del martes 12 de diciembre de 1916, durante la Presidencia del Dip. Cándido Aguilar, la Comisión de Reformas a la Constitución, de la cual era integrante Francisco J. Múgica, presentó un dictamen, proponiendo un preámbulo en la Constitución, en el que se sustituyera al nombre de “Estados Unidos Mexicanos” por el de “República Mexicana”, fundando su propuesta en el siguiente argumento: “antes del 24 no existían Estados y éstos habían sido formados y organizados por el mismo código fundamental, el término “Estados Unidos”, ha sido copiado de Norteamérica y este nombre no corresponde a la verdad histórica, no ha penetrado en la conciencia del pueblo”, sin embargo, durante la lucha entre Centralistas y Federalistas, los primeros habían preferido el nombre de República Mexicana y los segundos el de Estados Unidos Mexicanos, inmediatamente se inscribieron para hablar en contra los Diputados Luis Manuel Rojas, Fernando Castaños y Alfonso Herrera, destacando la intervención del Dip. Luis Manuel Rojas, el cual expresó: “Señores Diputados: verdaderamente estaba muy ajeno de que se pudiera presentar en este Congreso Constituyente, la vieja y debatida cuestión del Centralismo y Federalismo, que surgió a principios del Gobierno Independiente de México y que perduró por treinta años, hasta que definitivamente fue resuelta por la Revolución de Ayutla”, acusó en su intervención a algunos Diputados de “Jacobinos”, seguidores de la teoría de Juan Jacobo Rosseau, recordando que en Francia, éstos, al defender el concepto de República Central, expulsaron a los Girondinos y decretaron pena de muerte para los que hablaban en Francia del Sistema Federal.*

Lo que realmente se debatía era el nombre y para determinarlo sirvió de fundamento la tesis del Federalismo; Luis Manuel Rojas, afirmó que la Federación

en México no era la imagen de una fórmula exótica; recordó que la primera forma de República en Centroamérica fue también Federación, así como que en el año de 1823, Jalisco le dijo a México “si no adoptas el Sistema Federal, nosotros, no queremos estar con la República Mexicana”. Finalmente, llamó prohombres de la idea Federal y apóstoles de esta idea a Prisciliano Sánchez, Valentín Gómez Farías, Juan Cañedo y Ramos Arizpe. Por supuesto el nombre aprobado fue “Estados Unidos Mexicanos”.

En el Congreso Constituyente se manifestaron Federalistas y fundaron su posición, con razonamientos históricos, aparte de Rojas, Lizardi, Castaños, Monzón, Martínez de Escobar, Palavicini, Nafarrete, Espinoza y Colunga; Lizardi, no obstante, dijo que habíamos formado una Federación artificial, refiriendo a el origen en parte de segregación, lo cierto es que los Constituyentes citados demostraron un excelente manejo de la Teoría Federalista y de la Historia Constitucional de México.

12. *Que el texto de la Constitución aprobada el 5 de febrero de 1917 en el Teatro de la República, en la ciudad de Querétaro, se refiere al sistema federal en diversos artículos:*

- En el numeral 40, como ya se señaló, se estableció la voluntad del pueblo de constituirse en una República Federal, compuesta de Estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación, sin precisarse la representación de los Senadores.*
- En el artículo 56, se determinó que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados por elección directa.*
- En el 60, se establece la auto calificación.*
- Se considera el derecho de las Legislaturas de los Estados para iniciar leyes en el 71 y en el 72 se determinaba el procedimiento legislativo para la creación de nuevos Estados, en el que participaban activamente las Legislaturas incluso votando y solo si lo aceptaban la mayoría de ellas procedía.*
- El artículo 115 reglamentaba lo relacionado a los Estados de la Federación, entre ello lo relativo al Municipio, precisa que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular teniendo como base de su división al Municipio; limita la duración del ejercicio de los gobernadores a cuatro años; para ser gobernador se requería ser mexicano por nacimiento, nativo del Estado y con residencia*

no menor de cinco años anteriores al día de la elección. Se establece también que el número de diputados a las Legislaturas variaban de acuerdo a la población, pero nunca sería menor de 15.

- *En el artículo 116, se permitía que los Estados arreglaran los problemas de límites entre ellos, con autorización del Congreso de la Unión.*
- *El artículo 117, expresaba las prohibiciones para los Estados, en materia de tratados y alianzas, de patentes de corzo, de represalias, de acuñación de papel moneda, estampillas y papel sellado, para gravar el tránsito de personas o cosas, la entrada o salida de mercancías del País, emitir títulos de deuda pública, celebrar empréstitos que no estén destinados a producir incrementos en sus ingresos y gravar la producción, acopio o venta de tabaco, entre otras limitantes.*
- *En el artículo 118, se condiciona a los estados a contar con el consentimiento del Congreso de la Unión para establecer derechos de tonelaje en puertos, establecer contribuciones sobre exportaciones e importaciones, tener tropa o declarar la guerra. También se señala en los siguientes numerales la obligación de entregar a los criminales que reclamen de otro Estado o Nación, la obligación del Gobernador de publicar y cumplir la leyes federales, la reciprocidad en relación a la fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales; además precisa algunas otras limitantes, como las relativas al efecto de las leyes locales al ámbito de la Entidad y de que los bienes muebles e inmuebles se rijan por la ley del lugar de su ubicación, la fuerza ejecutoria de las sentencias en otro Estado cuando así lo determinen las leyes, la validez de los actos civiles en otros estados, así como los títulos profesionales.*
- *En el 122, se puntualiza la obligación de la Federación para proteger a los Estados en caso de invasión o violencia externa o también en los supuestos de sublevación o trastornos internos a solicitud de la Legislatura o del Poder Ejecutivo si esta no estuviera reunida.*
- *Finalmente, el 124 estableció que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, es un sistema residual y el 135 les permite a las Legislaturas de las Entidades ser parte integrante del Constituyente Permanente, para participar en las reformas a la Constitución diciendo solo “sí” o “no”.*

13. *Que nuestro derecho constitucional, es un sistema estricto que recluye a los Poderes Federales, dentro de una zona perfectamente ceñida. Sin embargo,*

existe en la Constitución un precepto, que es a manera de puerta de escape, por donde los Poderes Federales están en posibilidad de salir de su encierro para ejercer facultades, que según el rígido Sistema del Artículo 124, deben pertenecer en términos generales a los Estados y es lo que se llaman facultades implícitas, conforme al artículo 73, Fracción XXV.

El otorgamiento de una facultad implícita, sólo puede justificarse cuando se reúnen los siguientes requisitos: 1. La existencia de una facultad explícita que por sí sola no podría ejercerse; 2. La relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; y 3. El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al Poder que de ella necesita. El primer requisito engendra la consecuencia de que la facultad implícita no es autónoma, pues depende de una facultad principal, a la cual está subordinada y sin la cual no existiría.

El segundo requisito presupone que la facultad explícita quedaría inútil, estéril, en calidad de letra muerta, si su ejercicio no se actualizara por medio de la facultad implícita; de aquí surge la relación de necesidad entre una y otra.

El tercer requisito significa que ni el Poder Ejecutivo, ni el Judicial pueden conferirse a sí mismo las facultades indispensables para emplear las que la Constitución les concede, pues tienen que recibirlas del Poder Legislativo; en cambio este Poder no sólo otorga a los otros dos las facultades implícitas, sino que también se las da a sí mismo.

14. *Que las facultades del Congreso de la Unión se desprenden de varios numerales, principalmente del emblemático artículo 73 que señala en su inicio: “El Congreso tiene facultad” y que es el artículo constitucional con más reformas, para ser exactos, con 69 hasta el 27 de diciembre de 2013 y que son las siguientes:*

ARTÍCULO 73.

Fe de erratas DOF 06-02-1917

1ª Reforma DOF 08-07-1921

2ª Reforma DOF 20-08-1928

3ª Reforma DOF 20-08-1928

4ª Reforma DOF 06-09-1929

5ª Reforma DOF 27-04-1933

6ª Reforma DOF 29-04-1933

7ª Reforma DOF 18-01-1934

8ª Reforma DOF 18-01-1934

9ª Reforma DOF 13-12-1934

10ª Reforma DOF 15-12-1934



11^a Reforma DOF 18-01-1935
12^a Reforma DOF 14-12-1940
13^a Reforma DOF 14-12-1940
14^a Reforma DOF 24-10-1942
15^a Reforma DOF 18-11-1942
16^a Reforma DOF 10-02-1944
17^a Reforma DOF 21-09-1944
18^a Reforma DOF 30-12-1946
19^a Reforma DOF 29-12-1947
20^a Reforma DOF 10-02-1949
21^a Reforma DOF 19-02-1951
Fe de erratas DOF 14-03-1951
22^a Reforma DOF 13-01-1966
23^a Reforma DOF 21-10-1966
Aclaración DOF 22-10-1966
24^a Reforma DOF 24-10-1967
25^a Reforma DOF 06-07-1971
26^a Reforma DOF 08-10-1974
27^a Reforma DOF 06-02-1975
28^a Reforma DOF 06-02-1976
29^a Reforma DOF 06-12-1977
30^a Reforma DOF 17-11-1982
31^a Reforma DOF 28-12-1982
32^a Reforma DOF 03-02-1983
33^a Reforma DOF 10-08-1987
34^a Reforma DOF 10-08-1987
35^a Reforma DOF 10-08-1987
36^a Reforma DOF 06-04-1990
37^a Reforma DOF 20-08-1993
Fe de erratas DOF 23-08-1993
38^a Reforma DOF 25-10-1993
39^a Reforma DOF 31-12-1994
40^a Reforma DOF 03-07-1996
41^a Reforma DOF 22-08-1996
42^a Reforma DOF 28-06-1999
43^a Reforma DOF 28-06-1999
44^a Reforma DOF 30-07-1999
45^a Reforma DOF 21-09-2000
46^a Reforma DOF 29-09-2003
47^a Reforma DOF 05-04-2004
48^a Reforma DOF 27-09-2004
49^a Reforma DOF 28-11-2005
50^a Reforma DOF 08-12-2005
51^a Reforma DOF 07-04-2006

52ª Reforma DOF 04-12-2006
53ª Reforma DOF 20-07-2007
54ª Reforma DOF 02-08-2007
55ª Reforma DOF 15-08-2007
56ª Reforma DOF 07-05-2008
57ª Reforma DOF 18-06-2008
58ª Reforma DOF 30-04-2009
59ª Reforma DOF 30-04-2009
60ª Reforma DOF 04-05-2009
61ª Reforma DOF 14-07-2011
62ª Reforma DOF 12-10-2011
63ª Reforma DOF 12-10-2011
64ª Reforma DOF 25-06-2012
65ª Reforma DOF 09-08-2012
66ª Reforma DOF 26-02-2013
67ª Reforma DOF 11-06-2013
68ª Reforma DOF 08-10-2013
69ª Reforma DOF 27-12-2013

Un gran número de estas reformas, son para dotar de mayores facultades al Congreso de la Unión en demérito de las facultades de las Entidades; el estudio sistemático de nuestra Carta Fundante nos enseñará que no son las únicas, la pregunta es si las Legislaturas de los Estados históricamente han actuado con responsabilidad al aprobar esta renuncia a sus facultades, si el otorgamiento al Congreso de la Unión ha sido por consigna, si simplemente se ha dicho sí, si se pudo argumentar el interés de las entidades.

La participación de las entidades en la reformabilidad de la Constitución General, a través de las Legislaturas de los Estados es deficitaria, imperfecta, carece de sustantividad democrática, no escucha a las partes integrantes del Estado Federal, solo les exige el “sí” o el “no”, es lo único que cuenta, no hay ninguna atención, ninguna respuesta a las razones a los argumentos de la parte que es la nomogénesis del Estado Federal, no hay dialogo.

15. *Que teóricamente es el Senado quien representa a las entidades en el pacto federal, pero ha sido objeto de encendidas polémicas, inclusive como consecuencia de ellas se le suprime en la Constitución de 1857, por todos los defectos que había acumulado. La reinstauración por Juárez, con el impulso de Rafael Dondé, es un proceso de construcción epistolar de consensos que concluye el 16 de septiembre de 1875. Al Senado se le ataca entre otras cosas, por ser Cámara de revisión, por presentar, real o supuestamente, intereses clasistas o de grupos; por considerársele incompatible con los ideales de la representación nacional, popular y democrática, aunque también ha sido motivo de una amplia y razonada defensa.*

El Senado es un elemento formal, no sólo del Estado Mexicano, sino también del Sistema Federal, que en unos años más quizá muy pocos, tendrá que revisarse nuevamente en el seno del Congreso General y de la Legislaturas de los Estados para nuevamente reinstaurarlo, oportunidad que se acaba de perder en la denominada “reforma política”, confiamos en que frente a su problemática, en la polémica, salga fortalecido, con una mejor representación y una mejor distribución de sus facultades, dónde reafirme su vocación federalista, su decisión por defender al Federalismo, a los Estados y al mismo Estado y no permitir bajo ninguna circunstancia que sea instrumento en contra del Federalismo.

En cuanto a sus integrantes, éstos son representantes populares, no de las Entidades Federadas; son legisladores, así como los diputados, cuando sus atribuciones debían ser sólo las relativas al pacto federal, a la representación de las Entidades, a velar por los intereses del Estado, lo que no sucede, pues la partidocracia imperante los hace representantes de los interés partidarios antes que los de las Entidades.

Actualmente, el Senado de la República no responde a la finalidad para la que fue creado. Debe revisarse y actualizarse, porque el resultado de todo esto es que el pacto Federal se debilita más y las Entidades quedan en estado de indefensión. El artículo 56 de la Constitución Federal que regula la integración del Senado ha sido modificado mediante reformas publicadas en el Periódico Oficial el 29 de abril de 1933, el 15 de diciembre de 1986, el 3 de octubre de 1993 y el 22 de agosto de 1996. Esta última, desnaturalizó la esencia del Senado de ser representantes de las Entidades ante el pacto federal, pues la representación debe ser igualitaria y resulta que como quedó, constitucionalmente se pueden dar absurdos como el hecho de que una Entidad pudiera tener hasta 35 de los 128 senadores que integran la Cámara, la posibilidad fáctica existe.

Finalmente, no puede considerarse que con la participación en la discusión, análisis y dictamen de las iniciativas por el Senado de la República se haga innecesaria la participación de las Legislaturas de los Estados, por lo que es necesario el perfeccionamiento del numeral 135 de la Constitución General para fortalecer la participación de las Legislaturas, no solo votando, sino participando en la discusión, el análisis y el dictamen, fortaleciendo una vez más el Pacto Federal.

16. *El artículo 135 de la Carta Fundante, originalmente decía en el texto publicado el 5 de febrero de 1917:*

“TITULO OCTAVO.

DE LAS REFORMAS DE LA CONSTITUCION.

Art. 135.- *La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas, y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.*

Este artículo solo ha sufrido una reforma que es la publicada el 21 de octubre de 1966, con la aclaración publicada al día siguiente para suprimir la última oración y agregar un segundo párrafo y quedar de la manera siguiente:

“Artículo 135. *La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.*

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su carácter de norma jurídica superior, es susceptible de ser reformada, tal como lo establece su artículo 135, siempre y cuando concurren ciertos requisitos y formalidades previstas en la propia Ley Suprema, entre lo cual se establece que en la aprobación, se debe contar con la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados. Sin embargo, no se permite a los Estados participar en el proceso Legislativo para emitir una opinión acerca del tema, lo que es imprescindible antes de manejar su voto a favor o contra de cualquier reforma, toda vez que los temas a reformar son objeto de controversia, existen corrientes a favor y en contra, y es prudente establecer una opinión razonada y motivada y después de lo anterior emitir el voto correspondiente, es por ello que debe establecerse un mecanismo de aprobación donde tengan participación las Legislaturas de los Estados.

La Constitución Política del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombrea de Arteaga” el 31 de diciembre de 2008, es una Constitución totalmente renovada, que consagra en ella los derechos ampliamente reconocidos, basados en dos preceptos: el primero de ellos con una enumeración abierta a los diversos derechos de las personas, en lo individual y en lo colectivo. El segundo, sobre los correlativos deberes a cargo del Estado para su consecución progresiva, dentro de los cuales la acción legislativa, tiene un papel destacado, que deberá llevar a cabo con atingencia y sin perder de vista el

contenido y fin de los derechos que se proponen, a efecto de determinar la manera y los medios óptimos que deberán ser utilizados para lograr las metas propuestas.

El Estado de Querétaro, es el único de los Estados integrantes de la Federación, en el que todos y cada uno de sus Ayuntamientos participan en el procedimiento para que su Constitución, como norma fundamental, pueda ser adicionada o reformada, requiriendo de la aprobación de las dos terceras partes del número total de integrantes de la Legislatura del Estado y el voto favorable de las dos terceras partes de los Ayuntamientos, de igual forma se establece que el voto que emitan los Ayuntamientos podrá ser a favor o en contra, pero deberán de fundar y motivar el sentido de su voto, debiendo de ser convocados por la Legislatura a participar en sus trabajos de estudio y dictamen. Con lo anterior, se ha conseguido una mayor participación democrática de los Ayuntamientos del Estado de Querétaro, desde diciembre del año 2008, estableciendo en el artículo 39 lo siguiente:

“ARTÍCULO 39. *Esta Constitución es la Norma Fundamental del Estado y podrá ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere la aprobación del Constituyente Permanente consistente en: las dos terceras partes del número total de integrantes de la Legislatura del Estado y el voto favorable de las dos terceras partes de los Ayuntamientos. El voto que emitan los Ayuntamientos podrá ser a favor o en contra, **debiendo de fundar y motivar el sentido del mismo, y deberán ser convocados por la Legislatura del Estado a participar en sus trabajos de estudio y dictamen.***

Si transcurrieran más de treinta días naturales después de que los Ayuntamientos recibieron para su consideración la propuesta de reformas aprobada por la Legislatura del Estado, sin que ésta reciba el acuerdo municipal respectivo, se entenderá que las reformas han sido aprobadas. Cuando se reciban los votos necesarios para la aprobación de las reformas, se procederá de inmediato a su declaración correspondiente”.

Como parte de este ejercicio democrático, el Poder Legislativo del Estado de Querétaro modificó su Ley Orgánica, estableciendo en su artículo 51 la forma en que participarán los Ayuntamientos en el procedimiento de reformas a la Constitución Política del Estado de Querétaro, artículo que establece lo siguiente:

Artículo 51. (Participación de los Ayuntamientos en reformas constitucionales) *Para la participación de los Ayuntamientos en las reformas a la Constitución Política del Estado de Querétaro, se seguirá el siguiente procedimiento:*

I. *Una vez turnada la iniciativa a la Comisión respectiva, para su estudio y dictamen, la Comisión le remitirá copia de la misma a los Ayuntamientos para su conocimiento;*



II. La Comisión convocará a los Ayuntamientos a los trabajos de estudio y dictamen de las iniciativas;

III. Los Ayuntamientos podrán acreditar ante la Comisión respectiva, a un integrante como representante;

IV. El representante podrá participar con voz, cuando se discutan las iniciativas en la Comisión;

V. Emitido el dictamen, la Comisión notificará el mismo a los Ayuntamientos, quienes tendrán cinco días para hacer llegar sus consideraciones, que serán analizadas por la Comisión para replantear el contenido del dictamen, en su caso; y

VI. Hecho lo anterior, la Comisión presentará ante el Pleno el dictamen correspondiente.

Este es el modelo que debe servir de ejemplo para ampliar la participación de las Legislaturas en la construcción de la voluntad popular.

17. Que expuesto lo anterior, la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Querétaro, tiene a bien presentar la siguiente:

“INICIATIVA DE LEY QUE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo Único. *Se adiciona un segundo párrafo al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corriéndose el actual párrafo segundo para pasar a ser párrafo tercero, para quedar de la siguiente manera:*

Artículo 135. *La presente Constitución...*

El voto que emitan las Legislaturas podrá ser a favor o en contra, debiendo de fundar y motivar el sentido del mismo, y deberán ser convocadas por el Congreso de la Unión a participar en sus trabajos de estudio y dictamen.



El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. *La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

Artículo Segundo. *El Congreso de la Unión adecuará el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en un plazo no mayor de 180 días.*

Artículo Tercero. *Las Legislaturas de las Entidades Federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, adecuarán las legislaciones correspondientes a lo dispuesto en el presente Decreto en un plazo no mayor a 180 días a partir de la entrada en vigor de la presente reforma”.*

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su aprobación por el Pleno de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Querétaro.

Artículo Segundo. Remítase el Acuerdo al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos constitucionales del artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Tercero. Remítase a las Legislaturas de los Estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que se adhieran al presente acuerdo.

Artículo Cuarto. Envíese el Acuerdo al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”.



LO TENDRÁ ENTENDIDO EL CIUDADANO GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y MANDARÁ SE IMPRIMA Y PUBLIQUE.

DADO EN EL SALÓN DE SESIONES “CONSTITUYENTES 1916-1917” RECINTO OFICIAL DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, A LOS VEINTIOCHO DÍAS DEL MES DE ABRIL DEL AÑO DOS MIL CATORCE.

A T E N T A M E N T E
QUINCUAGÉSIMA SEPTIMA LEGISLATURA
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
MESA DIRECTIVA

DIP. BRAULIO MARIO GUERRA URBIOLA
PRESIDENTE

DIP. ALEJANDRO BOCANEGRA MONTES
PRIMER SECRETARIO

(HOJA DE FIRMAS DEL ACUERDO POR EL QUE LA QUINCUAGÉSIMA SÉPTIMA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, APRUEBA PRESENTAR ANTE EL CONGRESO DE LA UNIÓN, LA “INICIATIVA DE LEY QUE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”)