

ARTÍCULOS 115, 117, 118 y 122

La fundamentación constitucional de la existencia misma de las Fuerzas Armadas de la Nación surge de la distribución de competencias entre el poder central y los poderes de los Estados, en que consiste la forma de gobierno federal.

A la jurisdicción federal ha correspondido la organización de las fuerzas armadas de una Nación, junto con otras atribuciones como las de manejar las relaciones exteriores, la facultad de imponer las contribuciones propias de su esfera, la regulación de la moneda y el control de pesas y medidas, por ejemplo.

La Constitución de 1857, en su artículo 72, fracción XVIII, otorgaba al Congreso Federal facultades “para levantar y sostener el Ejército y la Armada de la Unión y para reglamentar su organización y servicios”, mismo texto de la fracción XIV del artículo 73 aprobado por el Constituyente de 1917.

En el amplio campo de las relaciones internacionales, hoy en gran desarrollo, donde pueden surgir compromisos y situaciones de índole militar, la competencia federal es exclusiva. El Presidente de la República tiene facultades para “dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso General”.

La Constitución ha querido ser muy clara en relación a estas materias y ha establecido, además de la competencia federal expresa, la prohibición a los Estados, también expresa, de intervenir en esas materias.

En concordancia con las atribuciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo Federales, sobre la organización del Ejército y Armada nacionales y sobre actos de carácter internacional, directa o indirectamente militares, debemos registrar las prohibiciones que en las mismas materias establecen para los Estados de la República los artículos 115, 117, fracciones I y II; 118, fracciones I, II y III, y 122.

El 115 establece que el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, es atribución de estos funcionarios.

El 117 fija prohibiciones absolutas a los Estados de celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado y con potencias extranjeras y de expedir patentes de corso o de represalias.

El 118 fija para los Estados prohibiciones, pero ya no en términos absolutos, porque desaparecen con el consentimiento del Congreso, de “tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra”; y su fracción III prohíbe a los mismos Estados “hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, con la excepción de los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora”.

El artículo 122 establece el deber para los Poderes de la Unión para proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior y en el de sublevación o transtorno interior, a condición de que medie una excitativa de la Legislatura respectiva.

INICIATIVA ⁸⁰

Texto propuesto por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, Venustiano Carranza.

TITULO QUINTO

De los Estados de la Federación

“Artículo 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado.

“El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

“Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

“Son aplicables a los gobernadores substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

“El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local, no podrá ser menor de siete diputados propietarios.

“En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

“Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento.”

⁸⁰ Diario de los Debates, op. cit., pp. 528-529, tomo I.

(52a Sesión. Sábado 20 de enero de 1917)

La Comisión redactó un dictamen conjunto para todos los artículos del Título Quinto “De los Estados de la Federación”, que comprende los artículos del 115 al 122. La materia militar se encuentra en los artículos 115, 117, 118 y 122.

“Ciudadanos diputados:

“El presente dictamen contiene los artículos 115 a 122 inclusive, que forman el Título V del proyecto de reformas del C. Primer Jefe y que se refieren a los Estados de la Federación.

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

“Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición *sine qua non* de vida y su independencia, condición de su eficacia.

“Igualmente ha creído bueno dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones hacendarias que surjan entre el municipio y los poderes del Estado, estimando que los demás conflictos pueden ser resueltos por los tribunales locales, según lo disponga cada Constitución, sin perjuicio del amparo de garantías, que será siempre la mejor defensa de esta institución. Para evitar fraudes en la contabilidad municipal, así como para asegurar al Estado la parte de los impuestos que le corresponda, se autoriza la vigilancia de interventores, que nombrará el Ejecutivo local.

“Otra novedad en este título es la del artículo 119, que en los casos de extradición autoriza la detención hasta por un mes y dos, según que se trate de «criminales» pedidos por un Estado o por una potencia extranjera, lo cual tiene por objeto el aseguramiento del reo mientras se opera su extradición. La Comisión estima que en la palabra «crimi-

nales» se subentiende que ya han sido calificados por tales en sentencia judicial, y que, por lo mismo, es en realidad el fundamento de la detención.

“Fuera de estas diferencias el sistema de organización política de los Estados y la determinación de los límites puestos a su soberanía son los mismos que los de la Constitución de 1857, y son también los que deben ser en una República federal.

“La diputación de Sonora ha presentado una iniciativa para que se suprima la renta federal del Timbre y para que los Estados no puedan gravar con el impuesto de «conpraventa» las operaciones mercantiles. Estas supresiones pueden aceptarse cuando ya hay otro sistema de impuesto que lo substituya, a fin de no producir un trastorno fatal en los actuales recursos de nuestro erario tan escaso; ahora bien, se comprende que aun cuando la Comisión se inclinara por otro sistema fiscal, no podría establecerlo con unas cuantas disposiciones constitucionales que, además de incompletas, serían ajenas a lo que debe ser el Código fundamental. Por lo mismo, se permite rechazar esta iniciativa y somete a la aprobación de esta honorable Asamblea los artículos siguientes:

TITULO CUARTO ⁸²

De los Estados de la Federación

“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes:

“I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

“II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura Local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

“Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

“El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el

⁸² En la edición del Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, op. cit., aparece “Título Cuarto”; pero de su contenido, colocación y texto, se desprende que se trata del “Título Quinto.”

mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

“Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

“Son aplicables a los gobernadores substitutes o interinos las prohibiciones del artículo 83.

“El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

“En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

“Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento.”

“Artículo 116. (No hace referencia a la materia militar).

“Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

“I. Celebrar alianza, tratados o coalición con otro Estado, ni con las potencias extranjeras;

“II. Expedir patentes de corso ni de represalias;

“III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado;

“IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;

“V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

“VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;

“VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos, por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto a la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

“VIII. Emitir títulos de Deuda Pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos extranjeros o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

“Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

“I. Establecer derecho de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derecho sobre importaciones o exportaciones;

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

"III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República."

"Artículo 119. (No hace referencia a la materia militar).

"Artículo 120. (No hace referencia a la materia militar).

"Artículo 121. (No hace referencia a la materia militar).

"Artículo 122. Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida."

"Sala de Comisiones. Querétaro de Arteaga, 19 de enero de 1917.—Paulino Machorro Narváez.—Heriberto Jara.—Hilario Medina.—Arturo Méndez."

DISCUSION

El interesantísimo debate parlamentario sobre el proyecto del artículo 115 presentado por la Comisión, versó sobre la integración y atribuciones del Gobierno Municipal. El tema de la Hacienda Municipal fue uno de los asuntos más controvertidos de todo el Constituyente. La Comisión, en su dictamen inicial presentado el 20 de enero del 17, introdujo las siguientes normas:

1. Elección "popular" y no sólo "directa" como aparecía en la iniciativa.

2. Creación de la Hacienda Municipal y su libre administración por el ayuntamiento.

3. Intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes del Estado

4. Por último, el Municipio quedaría investido de personalidad jurídica.

Esta segunda fracción del artículo 115 es devuelta a la Comisión, que se divide al redactar un nuevo texto, en virtud de lo cual se presentó a la Asamblea un nuevo dictamen suscrito solamente por sus miembros Machorro Narváez y Méndez, mientras que los otros dos integrantes, Heriberto Jara e Hilario Medina, presentaron un voto particular.

APROBACION

Finalmente, en la tormentosa y febril última sesión del Congreso, que hubo de ser declarada Permanente, a partir del día 29 de enero

y que concluyó el 31, el diputado Ugarte presenta en el debate un nuevo texto de la fracción II, que pone la Hacienda Municipal en manos de la Legislatura, texto que fue aprobado.

La materia militar de este artículo 115 no fue motivo de discusión y, por lo tanto, resultó aprobada tal y como aparecía en la iniciativa.

El texto del artículo 115, así surgido del Constituyente, es el siguiente:

TITULO QUINTO ⁸³

De los Estados de la Federación.

“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

“I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

“II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

“III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutes o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

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

ARTÍCULO 117

INICIATIVA ⁸⁴

Texto propuesto por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, Venustiano Carranza.

“Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

“I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, ni con potencias extranjeras;

“II. Expedir patentes de corso ni de represalias;

“III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado;

“IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesan su Territorio;

“V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su Territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

“VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;

“VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos, por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

“VIII. Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera, o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos extranjeros, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador, o transmisibles por endoso.”

DICTAMEN DE LA SEGUNDA COMISION DE CONSTITUCION.

(52a. Sesión. Sábado 20 de enero de 1917)

El dictamen presentado a la Asamblea por la comisión hace suyo, íntegramente, el texto de la iniciativa.

⁸⁴ Diario de los Debates, op. cit., p. 529, tomo I.

APROBACION

(61a. Sesión. Jueves 25 de enero de 1917)

El artículo 117 fue aprobado sin discusión por unanimidad de 174 votos. Cabe hacer notar, sin embargo, que 71 diputados presentaron un proyecto para ser adicionado a este artículo, que desde luego se discutió en la misma sesión y fue desechado en la siguiente.

Posteriormente, en la 66a. sesión de 29 de enero, otro gran número de CC. diputados propusieron una nueva adición que se reservó para su votación posterior. Sin embargo, en la sesión permanente de los días 29, 30 y 31, se puso a votación y fue aprobada una adición diferente a la anterior, y de la cual no se dice quién o quiénes la propusieron, como tampoco qué fue lo que pasó con la otra.

DICTAMEN DE LA COMISION DE CORRECCION DE ESTILO

En el Diario de los Debates del Congreso Constituyente no aparece el dictamen de la Comisión de Corrección de Estilo referente al presente artículo, y como fue adicionado, hemos optado por transcribir el texto del original caligráfico de 1917.

“Artículo 117.⁸⁵ Los Estados no pueden, en ningún caso:

“I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.

“II. Expedir patentes de corso ni de represalias.

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

“IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atravesasen su territorio.

“V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

“VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

“VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

“VIII. Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extran-

jera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.”

ARTICULO 118

INICIATIVA ⁸⁶

Texto propuesto por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, Venustiano Carranza.

“Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

“I. Establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puertos; ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;

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

“III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos, darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

DICTAMEN DE LA SEGUNDA COMISION DE CONSTITUCION

(52a. Sesión. Sábado 20 de enero de 1917)

El dictamen de la Segunda Comisión de Constitución sobre el artículo 118 reproduce íntegramente el texto de la iniciativa.

APROBACION

(62a. Sesión. Jueves 25 de enero de 1917)

Sin discusión fue aprobado el artículo 118 por unanimidad de 154 votos. Su texto es idéntico al de la iniciativa.

ARTÍCULO 122

INICIATIVA ⁸⁷

Texto propuesto por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, Venustiano Carranza.

“Artículo 122. Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.”

DICTAMEN DE LA SEGUNDA COMISION DE CONSTITUCION

(52a. Sesión. Sábado 20 de enero de 1917)

El dictamen de la Segunda Comisión de Constitución sobre el artículo 122 reproduce íntegramente el texto de la iniciativa.

APROBACION

(62a. Sesión. Jueves 25 de enero de 1917)

Sin discusión fue aprobado el artículo 118 por unanimidad de 154 votos. Su texto es idéntico al de la iniciativa.

⁸⁷ Diario de los Debates, op. cit., p. 530, tomo I.