

TÍTULO SÉPTIMO

Previsiones Generales

ARTÍCULO 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

COMENTARIO: El Acta Constitutiva y de Reformas, aprobada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, en sus artículos 20 y 21 ordenó que sobre los objetos sometidos al poder de la Unión ningún estado tuviese otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución y que los poderes federales derivaban todos de ella y debían limitarse estrictamente sólo al ejercicio de las facultades que expresamente les concedía.

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedido por el presidente sustituto Ignacio Comonfort en el Palacio Nacional de México, el 15 de mayo de 1856, con fundamento en el Plan de Ayutla de 10. de marzo de 1854, reformado en Acapulco el día 11 siguiente, en su precepto número 81 dispuso que todas las facultades que no fueran señaladas expresamente a los gobiernos de los estados y territorios en dicho Estatuto, serían ejercidas por el primer mandatario del país conforme al artículo 3º del mencionado Plan de Ayutla.

La Constitución sancionada por el Congreso Constituyente el 5 de febrero de 1857 y promulgada por el propio Comonfort el día 12 siguiente, en su precepto número 117 prescribió exactamente el texto constitucional que hoy presenta el artículo 124 en comentario y asimismo fue expuesto, bajo el número 123, en el mensaje y proyecto de Constitución de don Venustiano Carranza ante la Asamblea Constituyente de Querétaro el 10. de diciembre de 1916.

El artículo 124 de nuestra Constitución no ha sufrido modificación alguna hasta la fecha; durante la sesión ordinaria del 25 de enero de 1917, celebrada por el Congreso Constituyente en el entonces Teatro Iturbide, hoy de la República, en la ciudad de Querétaro, fue aprobado por 148 votos contra 6.

Miguel Lanz Duret señala que el Estado federal mexicano, o sea la Federación, no es más que

una forma de gobierno creada y organizada por la Constitución y por consiguiente sólo tiene las facultades y la esfera de acción que el mismo código político le fija, sin que puedan alegarse razones de orden histórico, social o filosófico para pretender ensanchar sus atribuciones.

Felipe Tena Ramirez manifiesta que nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la Federación mexicana nació de un pacto entre estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes, por lo que adoptó el sistema norteamericano en el artículo 124; dicho sistema lo vemos claramente expuesto en la Constitución de los Estados Unidos de América, suscrita por la Convención Federal el día 17 de septiembre de 1787, en el histórico edificio llamado *Independence Hall*, en Philadelphia, Pennsylvania, misma que desde esa fecha ha tenido únicamente veintiséis enmiendas, las diez primeras o Declaración de Derechos fueron aprobadas en 1791 y precisamente la décima dice: "Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos (la Unión) ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los Estados o al pueblo".

Ahora bien, derrocado el efímero imperio de Agustín de Iturbide por el Plan de Casa Mata de 10. de febrero de 1823, el Primer Congreso Constituyente reinstalado, y ante la visible segregación de algunas provincias que exigían el establecimiento del sistema federal, emitió con fecha 12 de junio del mismo año un decreto llamado "Voto del Congreso", por el cual protestó el régimen federalista, mismo que se configuró plenamente poco después, mediante el Segundo Congreso Constituyente, en la propia ciudad de México, que expidió el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana el 31 de enero de 1824, y en la cual como indica Tena Ramirez, aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, los estados de la República (artículos 5º y 7º de la misma), y que así, en lugar de que los estados hubieran dado el Acta, el Acta engendró a los estados.

Sentadas ya estas premisas históricas apreciamos brevemente el artículo en cuestión: a) se encuentra dentro del título séptimo de la Constitución, relativo a las "Previsiones generales".

b) Determina que las facultades que no están expresamente concedidas por la ley fundamental

a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados; es decir, que todas aquellas potestades no conferidas de manera clara y precisa por la Constitución a los poderes de la Unión, quedan comprendidas bajo la autoridad de las entidades federativas o estados que integran la República mexicana.

c) Su importancia consiste en que es uno de los principios básicos de nuestro sistema político nacional, instituido en el artículo 40 constitucional y por el cual recordamos que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación, establecida según los principios de nuestra ley suprema. Ahora bien y como expresan los tratadistas, para que dicha unidad política opere sin quebrantos, es necesario que tanto la Federación como los estados tengan bien delimitada su esfera de acción y competencia, siendo a esta finalidad que responde el artículo 124 en comentario, pues conviene aclarar que dentro de un mismo ámbito espacial o territorio hay dos clases de gobierno, el de la Federación o nacional y el de cada uno de los estados.

d) Las facultades a que se refiere el precepto se consideran jurídicamente de dos categorías: las explícitas y las implícitas: Felipe Tena Ramírez manifiesta que las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los poderes federales, concreta y determinadamente en alguna materia y están contenidas en los artículos 50 al 114, mismos que establecen la creación, organización y funcionamiento de los órganos federales, señalando sus atribuciones exclusivas a cada uno de ellos; por ejemplo, entre las del Ejecutivo federal sobresalen las cuestiones referentes a las relaciones internacionales; a la creación, estructuración y distribución de las fuerzas armadas de tierra, mar y aire; a la política de comercio exterior; a las finanzas y crédito público; a la acuñación y circulación de moneda y a la fijación de su valor en relación con la moneda extranjera, también a todo lo referente sobre productos del subsuelo, tales como la minería, el petróleo, los hidrocarburos, etcétera.

e) Por cuanto a las facultades llamadas implícitas, son aquellas que el Congreso de la Unión puede concederse a sí mismo o bien a los otros dos poderes federales, el Ejecutivo y el Judicial, como medio indispensable para ejercitar alguna de las facultades explícitas.

f) Además de dichas facultades, hay otras de diferente naturaleza y que operan en forma distinta, son las concurrentes; al respecto el jurista Serafín Ortiz Ramírez señala que su origen lo encontramos en la doctrina y la jurisprudencia de los Estados Unidos de Norteamérica, de donde se han tomado para implantarlas en nuestro sis-

tema constitucional y reciben ese nombre de concurrentes porque las pueden ejercitar los estados, en tanto no ejercite la Federación aquellas facultades que le han sido concedidas, pero siempre y cuando se refieran sólo a determinadas materias, pues si el asunto es nacional por su carácter y exige uniformidad y regulación, solamente el Congreso de la Unión puede legislar y si él no lo hace se deduce necesariamente que tal asunto debe estar exento de toda otra legislación y a esto se le llama "doctrina del silencio del Congreso".

También el tratadista Tena Ramírez indica que las facultades concurrentes, en el sentido castizo de la palabra, deberían llamarse coincidentes, pues éstas son las que se ejercitan simultáneamente por la Federación y por los estados, y no en la forma supletoria antes dicha, pero de cualquier modo constituyen excepciones al principio del sistema federal, por lo cual la atribución de una facultad concedida a la Unión se traduce, necesariamente, en la supresión de la misma para los estados. Ahora bien, hay que aclarar que en nuestro derecho constitucional existen facultades que sólo en apariencia son coincidentes, como las relativas a la salud pública, a las vías generales de comunicación y a la educación, por lo que Tena Ramírez señala tres casos previstos en el artículo 73 fracciones XVI, XVII y XXV, respectivamente, pues dentro de cada una de esas materias hay una zona reservada exclusivamente a la Federación y otra a los estados; así, el Congreso de la Unión legisla sobre salubridad general de la República, en tanto que la local queda reservada a los estados; el Congreso federal tiene facultad para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y los estados sobre vías locales; y por cuanto a la educación, el Congreso general expide las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa, por lo cual estas facultades se ejercen en diferentes jurisdicciones.

El precepto de que se trata se relaciona con los siguientes: el 40 antes citado y relativo a la forma de gobierno; el 41 sobre el ejercicio de la soberanía del pueblo, mismo que se realiza a través de los poderes federales y de los poderes estatales, todos los cuales cumplen sus funciones dentro de sus respectivas esferas de competencia y mediante las facultades conferidas al efecto por la Constitución; el 73 que contiene las potestades del Congreso de la Unión; el 74 que consigna las exclusivas de la Cámara de Diputados y el 76 las propias de la Cámara de Senadores; el 79 que señala, aparte de otras, las atribuciones de la Comisión Permanente; el 89 que establece las facultades y obligaciones del primer mandatario del país; del 94 al 107 se crean, organizan y confieren al Poder Judicial Federal sus eleva-

das funciones y atribuciones; el 115 y hasta el 122 son los referentes a la forma de gobierno de los estados, organización de los municipios, funciones, facultades y obligaciones correspondientes, así como prohibiciones respectivas; el 131 que otorga facultad privativa a la Federación para gravar el comercio de la importación y exportación de mercaderías y concede la delegación de facultades extraordinarias del Legislativo al Ejecutivo para legislar sobre el particular, y el 132 relativo a la potestad jurisdiccional de los poderes federales sobre los bienes inmuebles destinados por el gobierno de la Unión al servicio público o de uso común, como son fortalezas, cuarteles, almacenes de depósito, etcétera.

BIBLIOGRAFÍA: Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2ª ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, t. VIII, pp. 797-810; Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, 5ª ed., México, Norgis, 1959, pp. 1-5 y 29-41; Ortiz Ramírez, Serafin, *Derecho constitucional mexicano*, México, Cultura, 1961, pp. 276-294; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 12ª ed., México, Porrúa, 1973, pp. 109-134; Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1964*, 2ª ed., México, Porrúa, 1964.

Francisco Arturo SCHROEDER CORDERO

ARTÍCULO 125. Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos, el que quiera desempeñar.

COMENTARIO: La disposición contenida en el artículo 125 de nuestra Constitución vigente establece la prohibición a diputados y senadores, durante el periodo de su encargo, para ocupar dos cargos de elección popular, o uno de la Federación y otro de un estado que también sea de elección.

Este precepto, conjuntamente con la norma establecida en el artículo 62 de la Constitución, consigna las llamadas incompatibilidades parlamentarias.

Las incompatibilidades de diputados y senadores son el conjunto de cargos que no se pueden ostentar durante el ejercicio del mandato representativo. La idea fundamental de estas prohibiciones es la independencia de los legisladores en relación a otros poderes del Estado, especialmente el Ejecutivo, y a concretas fuerzas políticas y so-

ciales, como forma de asegurar el correcto ejercicio de las importantes funciones propias de su cargo.

El artículo 125 tiene su antecedente inmediato en el 118 de la Constitución de 1857; a partir de él, el vigente amplió la prohibición a los cargos de elección popular de los estados. Ciertamente la Constitución de 1917 extendió la cobertura y alcance de las incompatibilidades; sin embargo, hoy por hoy, los grupos de presión y de interés también intentan influir en las decisiones de los legisladores y, por lo mismo, disminuir la independencia que debe caracterizar su actividad; razón por la cual creo que las incompatibilidades deberían abarcar, además de los cargos de elección popular, el desempeño de actividades privadas como la gestión, defensa o asesoramiento de administradores públicos, la actividad de contratista o fiador de obras y servicios públicos y, en general, de todas aquellas ocupaciones que se opongan a la función propia del legislador en lo particular y a los fines del Estado en lo general.

El último párrafo del artículo establece el derecho de opción que tiene el diputado o senador para decidir el puesto que quiera ejercer. En este orden de ideas y de acuerdo con la redacción del precepto, que consigna que el nombrado puede elegir entre ambos puestos, el que quiera desempeñar, se desprende que las incompatibilidades comienzan a ser observables desde que se instala la cámara o toma posesión el legislador y durante todo el tiempo que dure su mandato. En efecto, tal como está redactado el artículo permite suponer que la incompatibilidad no se da desde el momento en que un diputado o senador sea designado candidato, ya que no existe certeza alguna de que vaya a resultar triunfador en los comicios. En otras palabras, una causa de incompatibilidad presente en el momento de las elecciones, es decir que sea en ese momento diputado y sea a la vez candidato a senador, no afecta para nada su validez, pero en cambio es de aplicación durante todo el tiempo que se ostente el cargo de diputado o senador. O sea, que una vez obtenido el triunfo para senador, no podrá desempeñar los dos cargos simultáneamente.

En otro orden de ideas, cabe comentar que se llega a confundir el concepto de inelegibilidad con el de incompatibilidad; de esta manera, Lanz Duret sostiene que son incompatibilidades las consignadas en las fracciones I, II, III, IV, V y VI del artículo 55. Desde mi perspectiva, el ilustre constitucionalista campechano cometió un error de apreciación. En efecto, ambas instituciones tratan de asegurar la independencia de los diputados y senadores; pero las primeras persiguen además, eliminar ciertas situaciones privilegiadas que podrían producir ventajas o discriminaciones que podrían producir en el proceso electoral. En este sentido y a diferencia de las incompatibilidades, las causas de inelegibi-