



CAPÍTULO XV

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO 1918-2010

I. PROPIEDAD Y APROVECHAMIENTO DE LAS RIQUEZAS NATURALES

Habiendo sido mandatada la Legislatura Constituyente de 1917 para adaptar la ley fundamental de Michoacán de 1858 —reforma- da varias veces en las últimas décadas del siglo XIX y en la primera del XX— a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se le introdujeron a aquélla, en lo conducente, los más importantes aspectos sociales de ésta.

Vale hacer una breve digresión. El artículo 16 de la Constitución francesa de 1791 señalaba que toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución. Con base en este precepto, los constitucionalistas clásicos han dicho que una Constitución, sin una declaración de derechos del hombre y sin división de poderes, no es Constitución.

La Constitución original de Michoacán de 1858 no contenía una declaración de derechos del hombre; luego entonces, desde este punto de vista, no era una Constitución propiamente dicha o, por lo menos, no era una Constitución plena, una Constitución clásica, sino, en todo caso, una Constitución orgánica, dado que se contraía a establecer las normas de organización política del estado de Michoacán.

Haya sido por la razón anterior o por alguna otra, en 1875 se había adicionado dicha ley fundamental con un precepto que ga-

rantizaba a todos los habitantes los derechos del hombre reconocidos por la Constitución Federal, así como todos los otros derechos que las demás leyes les otorgaran, y garantizaba también a los ciudadanos mexicanos sus derechos políticos.

Pues bien, el Constituyente michoacano de 1917 mantuvo en sus términos el precepto expuesto en el párrafo que antecede, pero agregó que las personas morales gozarían de los derechos que les otorgaran las leyes.¹

Al admitirse la existencia constitucional no sólo de las personas físicas sino también de las personas morales y reconocer que éstas también tenían derechos, no sólo en lo civil o en lo mercantil, sino tácitamente en todas las materias, se amplió la concepción individualista establecida en 1875 y se sentaron las bases para el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas, hasta entonces sin ella, y para que readquirieran el derecho de mantener la tradicional forma de propiedad de sus tierras comunales, así como, en caso de haber sido despojados de ellas, exigir su restitución.

En relación con este tema, se declararon revisados los contratos celebrados o autorizados por los gobiernos anteriores del estado, por los llamados representantes o apoderados de los pueblos de indígenas, desde el día primero del año de 1876, que hubieran traído como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y aprovechamiento de montes y demás riquezas naturales del estado por una sola persona o sociedad, así como los contratos y concesiones relativos a impuestos y otras franquicias perjudiciales al interés público.²

Y respecto de la propiedad agraria, en general, se estableció que el estado reconocía y garantizaba el derecho de propiedad en los términos que establecía la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que el Congreso local “fijará el máximum

¹ Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, 5 de febrero de 1918, art. 1o.

² *Ibidem*, art. 150.

de tierras de que pueda ser dueño un solo individuo o sociedad; determinará la manera conforme a la cual habría de repartirse el exceso que sobre ese máximo tuvieran las propiedades actuales, y dictará las demás leyes agrarias conducentes, procurando el fomento y desarrollo de la pequeña propiedad”.³

II. TRABAJO, PREVISIÓN SOCIAL E INSTRUCCIÓN PÚBLICA

Por otra parte, se dispuso que se expidieran leyes sobre el trabajo, con sujeción a las bases establecidas por la Constitución general de la República, aunque adecuadas a las necesidades locales, principalmente en materia de seguridad laboral, accidentes de trabajo, protección al salario, el cual “en ningún caso será inferior de un peso de oro nacional” y percepción de éste “a intervalos cortos y regulares”.⁴

También se dejó establecida la institución llamada patrimonio de familia, cuyos bienes no podrían ser enajenados, gravados o embargados, ni afectos a responsabilidad alguna, civil o criminal. Y aunque no se definía la familia, se establecía que el matrimonio es un contrato civil entre un solo hombre y una sola mujer que se unen con vínculo disoluble para perpetuar la especie y ayudarse en la vida.⁵

Por último, se ordenó que el estado dictara todas las leyes necesarias en materia de previsión social, “en consonancia con los preceptos y el espíritu de la Constitución general de la República”.⁶

En otro orden de ideas, se dispuso que la instrucción primaria dependiera directamente del gobierno; que éste la fomentara por

³ *Ibidem*, art. 144.

⁴ *Ibidem*, art. 144.

⁵ *Ibidem*, arts. 143 y 168.

⁶ *Ibidem*, art. 151.

todos los medios posibles; que favoreciera el establecimiento de sociedades pedagógicas, con todos los derechos que concedieran las leyes a las personas morales; que subvencionara las escuelas particulares que reunieran los requisitos legales, y que la secundaria dependiera de un Consejo Universitario.⁷

Se declaró que la enseñanza es libre; obligatoria para todos los habitantes del estado; gratuita la rudimentaria, primaria y preparatoria que se diera en los establecimientos oficiales del estado, y laica, tanto la de las escuelas oficiales, cuanto la rudimentaria, primaria elemental y superior de las particulares.⁸

Se ordenó que el Ejecutivo estableciera escuelas rurales, de artes y oficios y agricultura, y que la que se impartiera en los establecimientos de instrucción primaria comprendiera también la industrial, agrícola, militar y cívica.⁹

Se dispuso que las contribuciones y rentas destinadas a las escuelas no pudieran ser distraídas para otro objeto.¹⁰

Por último, ninguna corporación religiosa ni ministros de ningún culto podían establecer o dirigir escuelas primarias de Instrucción.¹¹ Por ningún motivo se revalidarían, otorgarían dispensas, o se darían otros trámites para dar validez a los estudios hechos en establecimientos de enseñanza profesional de los ministros de algún culto o corporaciones religiosas, y si llegaban a darse tales dispensas y a expedirse títulos fundados en ellas, dichos títulos serían nulos.¹² La ley determinaría cuáles profesiones necesitaban título para su ejercicio y las condiciones que debían llenarse para obtenerlo, así como las autoridades o corporaciones que debían expedirlo.¹³

⁷ *Ibidem*, art. 130.

⁸ *Ibidem*, arts. 131, 132 y 135.

⁹ *Ibidem*, arts. 134 y 136.

¹⁰ *Ibidem*, art. 137.

¹¹ *Ibidem*, art. 138.

¹² *Ibidem*, art. 139.

¹³ *Ibidem*, art. 140.

III. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

Se reitera que, en términos generales, el texto de la Constitución de 58, el del proyecto de reformas a la Constitución del gobernador Pascual Ortiz Rubio y el de la Constitución de 18, son esencialmente el mismo, con las naturales variaciones de modo, tiempo y lugar. Dice Marco Antonio Aguilar Cortes que “en términos generales resulta ser el mismo concepto, sólo que presentado en términos diferentes, en algunas de sus partes”.¹⁴

Algunos de los nuevos matices serían de fondo, como por ejemplo, al ordenarse que a la apertura del primer periodo de sesiones del Congreso de cada año legislativo, asistiera no sólo el gobernador del estado, sino también el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, y que ambos rindieran informes, en los que manifestaran el estado que guardaban la administración pública y la administración de justicia, respectivamente.¹⁵

Otros matices serían simplemente de forma e incluso gramaticales. Por ejemplo, si en 58, el Congreso estaba facultado para dictar leyes para el gobierno del estado en todos los ramos de su administración interior, *interpretarlas* o derogarlas en caso necesario, en 1918 lo estará para expedir, *interpretar*, reformar y derogar leyes y decretos para la mejor administración interior del estado. Es cierto que la diferencia literal de ambos preceptos podría llevar consigo una diferencia de interpretación de los mismos. En el primer caso, podría entenderse que el Congreso tendría el monopolio de la interpretación de la ley, en general, y que por eso el Poder Judicial estaba obligado a solicitarle que aclarara el sentido de alguna norma jurídica, como lo hizo sobre todo en la primera mitad del siglo XIX, y en el segundo, que su *facultad de interpretación* se habría contraído a las leyes que se refirieran únicamente

¹⁴ Aguilar Cortés, Marco Antonio, “Comentario al capítulo I, de las Garantías Individuales y Sociales, Artículo 1o.”, *Michoacán, Constitución política comentada*, México, LXIV Legislatura-Congreso del Estado, 1989, p. 20.

¹⁵ Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, 5 de febrero de 1918, art. 33.

“a la mejor administración interior del estado”. Sin embargo, la propia Constitución de 18 se encargó de aclarar que el significado de ambos textos es el mismo, al establecer que el Supremo Tribunal de Justicia consultaría al Congreso sobre las dudas de ley que ocurrieran al mismo Tribunal o a los Juzgados inferiores.¹⁶

Pasando al tema principal, que es de orden político, la tendencia de fortalecer el Ejecutivo que se dio en el ámbito federal, se reprodujo en el local, con las necesarias adecuaciones del caso; tendencia que se acentuaría a lo largo del siglo XX.

De este modo, si en 58, el Ejecutivo del Estado no podía hacer observaciones a las resoluciones de la Legislatura, en 18 podría hacérselas a todas, salvo en los casos en que dicha Legislatura ejerciera funciones de cuerpo electoral o de jurado.¹⁷

En 58 el Ejecutivo estaba facultado para dar su opinión en el Congreso sobre sus iniciativas de ley, a través del secretario del despacho; en 18 conservaría la misma atribución, pero también podría comparecer el mismo gobernador, si lo consideraba conveniente.¹⁸

En esta tesitura, sorprende que la atribución del gobernador, de nombrar y remover libremente al secretario del despacho y a los jefes de la policía y de las fuerzas de seguridad del estado, no se haya extendido al libre nombramiento y remoción de otros funcionarios, como el tesorero general del estado, el contador de la Tesorería y el procurador de Justicia, ya que éstos siguieron siendo designados por el Congreso, a propuesta en terna del Ejecutivo.¹⁹

En 58, los reglamentos que formaba el Ejecutivo para el buen despacho de la administración pública los presentaba al Legislativo para su revisión; en 18, lo hará sólo para su aprobación.²⁰

¹⁶ Arts. 36, fr. I, y 71, fr. VII, de la Constitución de 1918, en relación con el art. 30, fr. I, de la Constitución de 1858.

¹⁷ *Ibidem*, art. 49.

¹⁸ *Ibidem*, art. 44.

¹⁹ *Ibidem*, art. 58, fr. XII.

²⁰ *Ibidem*, art. 58, fr. IV.

Por lo demás, en 18 serán aumentadas las atribuciones de ambos Poderes en materia agraria, laboral y otras.

De esta suerte, el Legislativo quedará facultado para legislar preferentemente sobre fraccionamiento de tierras, conforme a las bases del artículo 27 de la Constitución general, y para reglamentar esta disposición federal, según las facultades que se concedían a las Legislaturas locales, sobre trabajo y previsión social, de conformidad con lo prescrito por el artículo 123 de la misma Constitución General, sobre educación e instrucción y sobre salubridad e higiene públicas. También tendrá facultades para crear municipios; revisar y aprobar las cuentas que presentaran los ayuntamientos por el ejercicio anterior; inspeccionar la Contaduría General de Glosa; crear y suprimir Juzgados de Primera Instancia; elegir los magistrados propietarios y suplentes del Supremo Tribunal de Justicia; reglamentar la manera de contribuir el estado al contingente de hombres que con arreglo a las leyes generales debe proporcionar para el Ejército Nacional, y otras.²¹

El gobernador, a su vez, estará facultado para cuidar de la conservación de los ejidos, tierras y aguas comunales, y patrimonios de familia; cuidar de la conservación y repoblación de los bosques, y evitar su destrucción; difundir y propagar la agricultura y las industrias rurales; procurar que el fraccionamiento de los latifundios “sea un hecho” y que se formen colonias rurales que constituyan la pequeña propiedad, y otras.²²

Además, en 18 se declarará que el estado adopta como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre. También se establecerá que no habrá intermediarios entre éste y el Ejecutivo del estado. Por consiguiente, serán suprimidos los prefectos y subprefectos.²³

²¹ *Ibidem*, art. 36, frs. III, XI, XIII, XIV, XXIV, XXVI y XXXIII.

²² *Ibidem*, art. 58, frs. XXI-XXIV.

²³ *Ibidem*, arts. 94 y 95.

IV. EL PODER JUDICIAL

La Constitución de 18 mantendrá los preceptos de la de 58 en materia de justicia, reformados en las últimas décadas del XIX y la primera del XX, aunque con las diferencias impuestas por el tiempo y las circunstancias.

Por lo pronto, algunos principios de administración de justicia en lo civil y en lo criminal serán suprimidos, entre ellos, los juicios verbales para los asuntos de poca cuantía, así como para los que no impliquen faltas graves, respectivamente.

En cambio, subsistirá el mandato de que en los negocios de corto interés y los juicios por delitos leves, los jueces menores los terminen definitiva, breve y sumariamente, aunque sin dejar de respetar las etapas relativas a la audiencia de parte y a la comprobación de los hechos.²⁴

Quedarán suprimidas igualmente las atribuciones del Supremo Tribunal de Justicia, de conocer la validez de la elección de los alcaldes —porque desde 1912 los alcaldes ya habían sido convertidos en jueces menores—, así como la de declarar si ha lugar o no a formación de causa contra los prefectos, porque serán suprimidos los prefectos.

En cambio, se concederán al Supremo Tribunal nuevas atribuciones, entre ellas, la de conocer del recurso de queja y la de autorizar a los jueces del estado a sostener competencias con los jueces de otros estados, de la Federación y del Distrito Federal y territorios, aunque no se ofrecen detalles sobre la naturaleza de estas competencias.²⁵

En suma, corresponderá al Supremo Tribunal de Justicia del Estado conocer de las causas de responsabilidad que hubieran de formarse a los diputados, gobernador, magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, secretario del Despacho, procurador general de Justicia, tesorero general, jueces de Primera Instancia y presi-

²⁴ *Ibidem*, art. 87.

²⁵ *Ibidem*, art. 71, fr. IX.

dentes de ayuntamiento, previa declaración que se hiciera de haber lugar a formación de causa; de las cuestiones de competencia y de las de acumulación que se suscitaran entre jueces menores de los distritos, entre los jueces de Primera Instancia del estado y entre éstos y los jueces menores de otros distritos; de los recursos de ocasión que se interpusieran contra las sentencias que no hubieren causado ejecutoria y que lo admitieran, y de los negocios civiles y criminales comunes como Tribunal de apelación o de última instancia.²⁶

Por último, se declara que el gobernador, los diputados y magistrados propietarios gozarán de fuero desde el día en que fueren declarados electos; en cambio, se mantendrán en sus términos los preceptos de la Constitución de 58, en el sentido de que en los juicios del orden civil no hay fuero ni inmunidad, y en los delitos oficiales no cabe la gracia de indulto.²⁷

V. ADAPTACIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE GARANTÍAS

En el curso del siglo XX y en la primera década del XXI, el estado de Michoacán adaptó la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo a las modificaciones que se le hicieron a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo capítulo de garantías individuales fue modificado, en 1974, para declarar que el varón y la mujer son iguales ante la ley; que se protegerá la organización y el desarrollo de la familia, y que toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamento de sus hijos; en 1980, que es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental; en 1983, que toda persona tiene derecho a la protección de la salud y

²⁶ *Ibidem*, art. 71, fr. I-V, en relación con el art. 36, fr. XXVIII.

²⁷ *Ibidem*, arts. 115, 118 y 119.

que toda familia tiene derecho a disfrutar una vivienda digna y decorosa; en 1992, que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y que se protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, cultura, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social; en 2000, que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral; en 2001, que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquiera otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, y en 2009, que toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el estado en la materia, así como al ejercicio de sus derechos culturales.

Aunque los derechos, obligaciones y prohibiciones señalados en el párrafo que anteceden son comunes a todos los habitantes de la República mexicana, la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo ha reproducido algunas, entre ellas, que en el estado de Michoacán de Ocampo todos los individuos gozarán de las garantías consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los demás derechos que otorguen la Constitución local y las leyes que de ambas emanen;²⁸ que la familia tendrá la protección del estado; que el matrimonio se funda en la igualdad de derechos para ambos sexos, el cual podrá disolverse por mutuo acuerdo o a petición de cualquiera de los cónyuges; que los padres están obligados a alimentar, educar

²⁸ Decreto 13, 3 de enero de 1960. No es ocioso señalar que con esta declaración y sin ella, todos los mexicanos gozaban ya en el estado de Michoacán, desde 1917, de las garantías individuales y sociales consignadas en la Constitución general de la República, así como de los demás derechos establecidos por la Constitución michoacana y por las demás leyes que de ellas emanan.

e instruir a sus hijos y de fomentar su desarrollo cultural; que el estado velará por el cumplimiento de estos deberes; que dictará normas para asistir la insuficiencia económica de la familia, evitar el abandono de los hijos por los cónyuges o el de los acreedores alimentarios por sus deudores e instituir y proteger el patrimonio de familia;²⁹ que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas;³⁰ que todas las personas tienen derecho a una existencia digna, a la instrucción, a la cultura y al trabajo; que el gobierno promoverá el mejoramiento físico, moral, intelectual y económico del pueblo; que se protegerá y promoverá el desarrollo de las culturas, recursos y formas específicas de organización social de las etnias asentadas en el territorio de la entidad y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado, y que en el sistema jurídico, en los juicios y procedimientos en que alguno de los miembros de esas etnias sea parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas de manera estricta en los términos establecidos por la ley, sin romper el principio de igualdad, sino, por el contrario, procurando la equidad entre las partes.³¹

Por otra parte, en el ámbito federal, en 1977 se elevó constitucionalmente a los partidos políticos al nivel de entidades de interés público y se declaró que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión sería integrada por diputados electos por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional, en los términos y condiciones que señalaran las normas electorales, y en 1990 se establecieron el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral. De igual manera, en el ámbito local,

²⁹ *Ibidem*, adición al art. 2o., 16 de marzo de 1998.

³⁰ *Ibidem*, adición al art. 1o., 22 de septiembre de 2006.

³¹ *Ibidem*, adición al art. 3o., 16 de marzo de 1998.

en 1980 se declaró que los partidos políticos son entidades de interés público y que el Congreso del Estado estará integrado por diputados electos por mayoría relativa y por el de representación proporcional,³² y en 1991 se crearon el Instituto Estatal Electoral y el Tribunal Estatal Electoral.³³

Y así sucesivamente. De este modo, unas veces, la carta local ha ido adaptándose constantemente a las modificaciones que se le han hecho a la carta federal, y otras, estableciendo instituciones en el ámbito local que no son más que una réplica de las que se han establecido en el ámbito federal.

Paralelamente, ha ido acentuándose la preponderancia del Ejecutivo en el sistema de división de poderes.

Por ejemplo, en 1918, la obligación del gobernador y del presidente del Supremo Tribunal de Justicia de rendir un informe al Congreso durante la apertura de sesiones de cada año legislativo, sobre el estado actual que guardaban la administración pública y la administración de justicia, respectivamente, fue modificada en 1960 para constreñirla al acto protocolario de escuchar en el Congreso el informe del gobernador. “A este acto deberá asistir el presidente del Supremo Tribunal de Justicia y los miembros que formen este cuerpo”.³⁴

Por otra parte, a pesar de que en 1918 fue ratificada la facultad del Congreso del Estado a fijar y cambiar la residencia de los Poderes, entre ellos, bien entendido, el Legislativo, y de que en el capítulo de disposiciones generales se señala que los Poderes Supremos del Estado residirán en el mismo lugar, a menos que por circunstancias extraordinarias, calificadas por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso, sea necesaria su separación, en 1960 se agregó al capítulo de división de poderes, sin derogar ninguna de las disposiciones anteriores, que la ciudad de Morelia es la residencia habitual de los Poderes y

³² *Ibidem*, adición al art. 13, 12 de diciembre de 1980.

³³ *Ibidem*, adición al art. 13, 12 de diciembre de 1991.

³⁴ Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, 5 de febrero de 1918, art. 33.

éstos no podrán trasladarse a otro lugar del estado, sino por causa grave, cuando lo acuerden así las dos terceras partes de los miembros del Congreso, pero a iniciativa del gobernador del estado.³⁵

En 1918, el derecho de iniciar leyes correspondía a los diputados, al gobernador, al Supremo Tribunal de Justicia y a los ayuntamientos; en 1960 el orden se invirtió entre el Congreso y el gobernador, y el derecho de iniciar leyes corresponde primero al gobernador y luego a los diputados.³⁶

No es ocioso señalar, a manera de conclusión, que actualmente no hay elementos que permitan prever en corto plazo el reequilibrio entre los Poderes —a través del fortalecimiento del Legislativo— ni en el ámbito federal ni en el ámbito local.

³⁵ *Ibidem*, art. 31, fr. XXXI, en relación con los arts. 18 y 158.

³⁶ *Ibidem*, art. 41, convertido en art. 36, reformado el 3 de enero de 1960.