

ARTÍCULO 117

nomía en los Estados: 1975 en Veracruz; 1976 en Sinaloa; 1977 en Sonora (tribunal dotado de plena autonomía); 1979 Hidalgo; 1981 en Michoacán.

La actual fracción V del artículo 116, recoge la reforma de 1983 establecida inicialmente en el artículo 115, relativa a la regulación de las relaciones de los trabajadores al servicio de las entidades federativas.

Dávalos Morales apunta que pese a las bondades de la reforma de 1983 al antiguo artículo 115 constitucional, resulta criticable el hecho de que siendo una disposición de carácter laboral no se ubicara dentro del artículo 123; técnicamente hubiera sido más adecuada su ubicación a fin de que todos los derechos sociales de los trabajadores se encontraran en un sólo ordenamiento.

La última fracción que se glosa se refiere a los convenios que las entidades federativas han de celebrar con la federación y los municipios para la ejecución y operación de obras, así como para la eficaz prestación de los servicios públicos.

Esta adición tuvo a bien homologar la celebración de convenios que se venían realizando entre la federación y los estados, y elevarse a nivel constitucional.

BIBLIOGRAFÍA: Arteaga Nava, Elisur "Derecho constitucional estatal: la rama judicial", *Reformas constitucionales de la renovación nacional*, México, Porrúa, 1987, pp. 543- 583; Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*; 7ª ed., México, Porrúa, 1989; Carpizo, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", *Estudios constitucionales*; 2ª ed., México, La Gran Enciclopedia Mexicana, UNAM, 1983, pp. 343-393; Dávalos Morales, José, "Los trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y municipios dentro de las beneficios mínimos del artículo 123", *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, año I, núm. 2, mayo-agosto de 1986, pp. 659-694; Nava Negrete, Alfonso, "El artículo 116 constitucional y la justicia administrativa local", *Reformas constitucionales de la renovación nacional*, México, Porrúa, 1987, pp. 585-594; Rocha Díaz, Salvador, "Panorama constitucional sobre el poder judicial", *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial de 1986-1987*, México, Porrúa, 1987; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*; 18ª ed., México, Porrúa, 1981.

Pedro HERNÁNDEZ GAONA

ARTÍCULO 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

- I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras;
- II. Derogada;
- 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 adua-

nas 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 impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública, y

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

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

COMENTARIO: La adopción que hizo el pueblo mexicano del sistema federal como forma de Estado, en términos de lo dispuesto en el artículo 40 constitucional, presentó como problema inmediato el que se refiere a las reglas que hicieran posible una equilibrada distribución de facultades entre la Federación y los estados. Nuestra Constitución resolvió esta problemática a través del principio consagrado en el artículo 124, por virtud del cual los estados conservan todas aquellas facultades que en forma expresa no delegaron a las autoridades federales en el texto de la ley fundamental. Esto es, desde la perspectiva de las autoridades federales, éstas sólo podrán realizar aquellas facultades que en forma expresa les fueron delegadas por los estados en el texto constitucional.

Mediante este principio se determinan las competencias de la Federación y de los estados. Sin embargo, existen diversas facultades que, en términos generales, corresponden a la Federación conforme al texto constitucional y adicionalmente se encuentran vedadas de manera expresa para las entidades federativas.

Así pues, las facultades prohibidas a los estados pueden clasificarse en absolutas y relativas: las primeras se contienen en el artículo 117 y se las identifica como absolutas porque en ningún caso y por ningún motivo podrán realizarlas. Las segundas, en principio, no pueden ser desplegadas por los estados; sin embargo, con autorización del Congreso de la Unión podrán llevarlas a cabo, en términos de las reglas que se contienen en el artículo 118 constitucional.

De esta manera, resulta incontestable que el artículo 117 constitucional, encuentra su justificación existencial en la necesidad de mantener el pacto federal

por medio de la clara determinación de competencias entre la Federación y las entidades federativas.

Las prohibiciones establecidas por el precepto atienden a materias de naturaleza política, económica y tributaria, en los siguientes términos:

1. *Materia política.* La fracción I del artículo que se examina pretende mantener la unidad externa de la política del Estado federal mexicano al prohibir a los estados que celebren alianzas, tratados o coaliciones con potencias extranjeras. Esta prohibición resulta congruente con la naturaleza jurídica del Estado federal mexicano, ya que los estados miembros carecen de soberanía y en consecuencia de personalidad jurídica para actuar como entidades de derecho internacional público.

En realidad, conforme a los artículos 40 y 41 de la ley fundamental, la denominada "soberanía interna" de los estados, no es otra cosa que un régimen de autonomía política, jurídica y económica que en ningún caso los posibilita para actuar frente a potencias extranjeras. De no existir la prohibición, se correría el riesgo de la destrucción del pacto federal porque cada estado de la República estaría en posibilidad de declarar la guerra y de celebrar alianzas con potencias extranjeras.

En el ámbito de política interna, la misma fracción prohíbe las alianzas, los tratados y las coaliciones entre los estados de la República porque tal fenómeno rompería el equilibrio del pacto federal.

2. *Materia económica.* En este rubro se ubican las prohibiciones relativas a la normatividad monetaria y al control financiero. La fracción III prohíbe a los estados acuñar moneda y emitir papel moneda, ya que tales facultades corresponden a la Federación. De no existir la prohibición se viviría la anarquía y la incertidumbre económicas ya que cada entidad tendría su propia moneda, con lo cual se propiciaría la desaparición de la estructura federal adoptada por la nación mexicana. La fracción VII dispone que los estados en ningún caso pueden emitir títulos de deuda pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, tampoco pueden contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos extranjeros o contraer obligaciones con sociedades o particulares extranjeros. Esta prohibición corresponde al principio contenido en la fracción VIII de artículo 73 constitucional, por virtud del cual es el presidente de la República quien está posibilitado para celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación de acuerdo con las bases que expida el Congreso de la Unión.

Si bien los estados de la República no pueden contraer deudas que afecten el crédito de la nación, si están posibilitados a contraer obligaciones o empréstitos cuando sean en moneda nacional y cuando los acreedores sean personas jurídicas mexicanas; pero la misma fracción establece como requisito el que dichos empréstitos se destinen a inversiones públicas productivas y conforme a las bases que establezcan las legislaturas de los estados.

3. *Materia tributaria.* En la fracción III del precepto que se comenta, se evita que los estados emitan estampilla o papel sellado. Esto es, la Constitución prohíbe a los estados que utilicen esta forma de recaudar impuestos que es exclusiva de la Federación.

En la fracción IV el precepto reitera la garantía constitucional del libre tránsito que se contempla en el artículo 11 de la ley fundamental, prohibiendo a los estados que graven el tránsito de personas. La misma fracción protege la libertad de comercio al disponer que los estados no pueden gravar el tránsito de mercancías.

Por su parte, en la fracción V del artículo impide que las entidades establezcan obstáculos al ingreso de mercancías destinadas a quedarse en sus territorios y también en relación con la salida de las mercancías de los límites de los estados. La hipótesis que contempla esta fracción se diferencia de la anterior en el hecho de que no contempla el fenómeno del tránsito de mercancías, es decir, el paso de efectos o cosas por el territorio del estado, que es el objeto regulado por la fracción IV.

En la fracción VI se proscribe la figura del impuesto alcabalariorio que tanto daño causó a la economía nacional. Efectivamente, esta fracción evita que los estados realicen exacciones a través de aduanas locales en relación con la circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros, prohibiendo también que dichas entidades requieran a los gobernados la documentación que acompañe la mercancía, el registro de la misma o la práctica de inspecciones.

En la fracción VII se imposibilita a los estados a expedir y mantener leyes y reglamentaciones que impliquen diferencias de impuestos o requisitos en función de la procedencia de las mercancías nacionales o extranjeras, ya que de otra manera la contribución que establecieran las entidades federativas sería proteccionista respecto de unos artículos y discriminatoria para otros. Esta situación se traduciría en una injusta diferenciación de impuestos frente a productos semejantes, provocándose, en tal hipótesis, el quebrantamiento del principio de la igualdad de los gobernados frente a la ley.

En la fracción IX dispone que los estados de la República no pueden gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma diferente o con cuotas mayores de aquellas que el Congreso de la Unión autorice.

El párrafo final del artículo establece la obligación a cargo del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados de dictar leyes destinadas a combatir el alcoholismo, reiterando el principio que en tal sentido se contiene en la fracción XVI del artículo 73. A este respecto, es importante observar que la Constitución general de la República hace concurrir a la Federación y a los estados para lograr el objetivo de preservar la salud física y mental de la población nacional.

BIBLIOGRAFÍA.: Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 5ª ed., México, Porrúa, 1983, pp. 955 y ss. Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 3ª ed., México, UNAM, 1979, pp. 250 y ss; Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, 5ª ed., México, CECSA, 1979, pp. 357 y ss; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 4ª ed., México Porrúa, 1958, pp. 163 y ss.

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

COMENTARIO: Como se observó al examinar el artículo 117, dicho precepto y el que ahora se comenta, forman parte de las reglas que delimitan las competencias de la Federación y de los estados. En el primero se contiene una serie de prohibiciones absolutas que en ningún caso y por ningún motivo deben pasar por alto los estados de la República porque se afectaría severamente la estructura del Estado federal mexicano; trátase, en tal precepto, la serie de impedimentos y prohibiciones que en forma absoluta vedan la actividad de los estados en las materias que el propio artículo determina. En el segundo caso, el del artículo 118, también encontramos una relación de prohibiciones que se imponen a los estados pero no de manera absoluta.

En efecto, el precepto que se comenta contiene diferentes supuestos en los que el Congreso de la Unión puede autorizar a los estados para que realicen acciones que originariamente competen a la Federación. Estas facultades que en forma relativa se prohíben a los estados, atienden a las materias tributaria y militar, según lo podemos apreciar en las siguientes consideraciones: En la fracción I se prohíbe a los estados establecer derechos de tonelaje, de puertos y demás contribuciones relativas al comercio exterior. Resulta afortunada la prohibición porque las facultades a que se refiere corresponden exclusivamente a las autoridades federales de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73, fracciones IX y XXIX, en tanto que establece como atribuciones del Congreso de la Unión las de impedir que en el comercio entre los estados se establezcan restricciones y la de establecer contribuciones sobre el comercio exterior.

Sin embargo, la disposición constitucional que examinamos contiene la hipótesis en la cual, con autorización del Congreso de la Unión, los estados podrían establecer derechos de tonelaje, de puertos y contribuciones al comercio exterior.

Debe tomarse en cuenta que tal hipótesis no es práctica ni viable, ya que no se justifica una delegación de facultades del Congreso de la Unión a favor de los estados, en materias que por su naturaleza sólo tienen sentido cuando dichas facultades son desplegadas por las autoridades de la Federación.

La prohibición a la que nos referimos es congruente con el texto del artículo 122 constitucional que consagra el principio de la garantía federal, por virtud del cual los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los estados contra agresiones extranjeras y también podrán auxiliarlos en casos de sublevación o trastorno interior cuando así lo solicite la legislatura o el Ejecutivo de la propia entidad afectada. Es así que en las dos hipótesis que se mencionan —agresión externa y trastornos internos— lejos de operar una autorización del Congreso

para que los estados tengan fuerzas armadas permanentes, existe la obligación constitucional a cargo de la Federación, para que ésta intervenga en auxilio de los estados que se encuentren en los problemas militares y sociales referidos.

El hecho de que el artículo que es objeto de este comentario dé lugar a la posibilidad de que, previa autorización del Congreso de la Unión, los estados puedan tener tropa permanente, resulta poco afortunado, ya que tampoco se justifica dada la naturaleza jurídica de los estados. Efectivamente, las fuerzas armadas siempre deben depender de las autoridades que representan al Estado como unidad política, en el caso, al estado federal mexicano, ya que los estados miembros de la República, por carecer de soberanía —por disponer de una autonomía política, jurídica y económica— no están en aptitud —conforme a la naturaleza del Estado federal— de controlar las fuerzas armadas porque tal atribución es exclusiva de la Federación e intransferible.

Esta fracción también guarda relación con el contenido del artículo 73 fracción XV que otorga al Congreso de la Unión la facultad de organizar la Guardia Nacional, como la organización de ciudadanos a través de milicias populares destinadas a defender la seguridad y las instituciones del país. En este aspecto, la intervención que tienen los estados consiste en la facultad de instruir a dicha Guardia Nacional conforme a la disciplina prevista por los reglamentos; sin embargo, no debe olvidarse que la Guardia Nacional no es una corporación que suponga la hipótesis de fuerza armada permanente, ya que no pertenece al Ejército, Fuerza Aérea ni Marina nacionales, y por otra parte los estados carecen de la facultad de dirección y control respecto a la citada Guardia Nacional.

Por último, en la fracción III del artículo 118 se prohíbe a los estados hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, lo cual también es congruente con los principios del sistema federal, ya que tales actos de naturaleza militar competen a las autoridades federales. Sin embargo, la misma fracción prevé el supuesto en el que, por una invasión o un riesgo de seguridad inminente, los estados podrán actuar realizando actos de guerra, dando cuenta de inmediato al presidente de la República al efecto de que dicho funcionario, en su carácter de jefe del Estado adopte las medidas que el caso requiera.

Como puede observarse, las tres fracciones que integran el artículo que se comenta, en realidad no guardan una adecuada articulación con los principios que rigen al Estado federal mexicano, ya que en el mejor de los casos carecen de efectos prácticos, pero se explica su existencia, su origen histórico, en preceptos similares que conformaron los artículos de la confederación norteamericana.

BIBLIOGRAFÍA: Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 5ª ed., México, Porrúa, 1983, pp. 955 y ss.; Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 3ª ed., México, UNAM, 1979, pp. 250 y ss.; Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, 5ª ed., México, CECSA, 1979, pp. 357 y ss.; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 4ª ed., México, Porrúa, 1958, pp. 163 y ss.

Enrique SÁNCHEZ BRINGAS