

# ÍNDICE

Introducción

Características del Sistema Federal Mexicano

La distribución de competencias entre los gobiernos federal y estatal

El ámbito competencial estatal

Facultades de los Congresos locales

Facultades del Ejecutivo estatal

Facultades del Poder Judicial

Dinámica constitucional

Derecho administrativo estatal

Regulación del Poder Ejecutivo

Derecho administrativo municipal

Leyes orgánicas municipales

Gobierno

En materia hacendaría

En cuanto obras públicas

Esta exposición trata de sistematizar algunas ideas que la experiencia profesional me ha llevado a establecer. Para abordar el tema, estimo indispensable hacer algunas consideraciones respecto de nuestro sistema jurídico-político federal, para de ahí derivar hacia la importancia que en dicho sistema representa la existencia de una legislación estatal y municipal.

Como es obvio, este tema es de un alcance mucho más amplio que lo que aquí se expondrá, ya que me limitaré solamente a analizar algunos aspectos del derecho administrativo en los Estados y Municipios. Para ello, resulta conveniente dividir su desarrollo en tres partes: Primero, en forma breve, trataré los aspectos más generales de nuestro sistema federal, con el propósito de mostrar la fuente de la existencia de un derecho constitucional y administrativo, a nivel estatal y municipal. Segundo, expondré los rasgos más sobresalientes del derecho administrativo estatal, haciendo particular énfasis en las normas que regulan la estructura y el funcionamiento del Poder Ejecutivo y en las principales leyes o disposiciones que norman su funcionamiento. En tercer lugar, en forma somera hablaré de las principales leyes que en el orden administrativo existen en los estados y municipios.

### **Características del Sistema Federal Mexicano**

Como todos sabemos, existen en nuestro sistema federal, fundamentalmente dos órdenes normativos, el federal y el local, entendido éste como Estatal y Municipal; esta coexistencia

es, al decir de la mayoría de los autores, uno de los símbolos más distintivos de un régimen federal. En nuestro país, esta característica se establece en el artículo 40 de la Constitución: "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 esta ley fundamental".

La transcripción de este artículo persigue el propósito de resaltar el hecho de que no encontramos en nuestros tratadistas un análisis profundo; tal es el caso del cauce y la amplitud del concepto *régimen interior*, que nosotros queremos intentar aclarar dado que de su definición podemos inferir el alcance o grado de autonomía legislativa de que pueden disponer los Estados. Lo anterior tiene que ver con la forma de reparto competencial que se da en un sistema federal y al que más adelante haremos alusión.

A este respecto cabe mencionar a Kelsen<sup>1</sup>, quien señala que el Estado Federal se caracteriza por el hecho de que los estados miembros poseen un cierto grado de *autonomía constitucional*, en la que el órgano legislativo de cada estado miembro, es competente en relación con materias que conciernen a la constitución de la comunidad.

Partiendo de esta idea, puede entenderse por régimen interior la capacidad que cada Estado federado tiene para darse su propia Constitución, en la que se sustentan las bases para que cada entidad federativa organice y estructure su gobierno y su propia administración, así como también para regular las actividades de los particulares y dictar las leyes y disposiciones jurídicas en las materias de su competencia.

---

1 Vid. Kelsen, Hans, "Teoría General del Derecho y del Estado" citado por Schmill, Ulises, *El Sistema de la Constitución Mexicana*, Ed. Porrúa, S.A. México.

Esta libertad o autonomía constitucional no es absoluta dado que en casi todos los sistemas federales existen limitaciones impuestas por la Constitución General. Este es el caso de nuestro país, en el que el artículo 115 establece una forma de gobierno para los estados y municipios al señalar que: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular"; además establece prohibiciones y obligaciones que los estados deberán atender, y son las contenidas en los artículos del 116 al 121 de la propia Constitución.

Conviene destacar que las constituciones locales se componen, todas, de dos partes generales: *la dogmática*, que establece las garantías individuales, lo que a nuestro juicio es innecesario, en virtud de que los Estados deberán respetar la declaración de garantías individuales; y *la orgánica* que, en términos generales, se ajusta a la estructura de la Constitución General, esto es, establece las funciones, atribuciones, obligaciones, y la organización de los tres poderes y contempla la forma de elegir a los titulares de los mismos, así como los requisitos que deben reunirse para reformar la propia Constitución. Incluyen también, en todos los casos, un capítulo dedicado a los municipios con mayor o menor apego al artículo 115 de la Constitución Federal.

En lo referente a la composición del Poder Ejecutivo y a la organización de la Administración Pública, cabe hacer notar que en muchos casos las propias constituciones estatales crean o establecen órganos administrativos y les atribuyen funciones; los casos encontrados más frecuentemente son: La Secretaría General de Gobierno, la Oficialía Mayor, la Tesorería, el órgano encargado de dirigir la Educación Pública, el Ministerio Público, y curiosamente, las defensorías de oficio. Este cuadro podría en alguna forma ilustrarnos sobre el concepto de Estado que se tenía cuando se emitieron las constituciones locales, y nos podría mostrar, al menos en forma preliminar, cuál era la

amplitud funcional orgánica que se atribuían los gobiernos estatales.

### **La Distribución de Competencias entre los Gobiernos Federal y Estatal**

Ya antes mencionamos que un rasgo característico del Estado Federal es la capacidad de los estados para darse su propia Constitución. La importancia que de esto se deriva podría resumirse en que dichas Constituciones son la fuente de la que emanan las leyes que en materia administrativa se dan los estados y municipios.

En nuestra Constitución Federal se ha establecido un sistema de distribución de competencias de forma residual, en el que los estados federados tendrán las facultades no conferidas por la propia Constitución a los poderes federales (Art. 124). No obstante lo simplificado que nuestro sistema pudiera parecer, en realidad no lo es tanto, ya que, a nuestro juicio, existe un orden competencial de triple caracterización, a saber:

Primero; las facultades expresamente conferidas por la Constitución a los poderes y autoridades federales, que conforman en exclusiva el marco normativo del nivel federal.

Segundo; las facultades en que por disposición de la propia Constitución concurren o coinciden la Federación y los Estados, v.gr., Materia Fiscal, Educación, Salud, Desarrollo Urbano y Comunicaciones, entre otras.

Tercero; las facultades que la propia Constitución concede a los estados miembros que, conjuntamente con las que por exclusión pueden desarrollar, forman el conjunto de atribuciones de los estados federados. Estas últimas serán, en lo sucesivo, el objeto de nuestra atención. No obstante lo simplista de esta explicación, la realidad es que en ocasiones resulta difícil determinar con alguna precisión a quién com-

pete el legislar en ciertas materias. No podemos detenernos en el análisis de este problema, pero creemos necesario señalar que es fundamentalmente el Gobierno Federal el que ha expandido su ámbito normativo en ocasiones, sin contar para ello con facultades expresas en la Constitución, v.gr., Ley Federal de Turismo y Ley de Ganadería; y en otras, de hecho, ha eliminado la concurrencia que la Constitución establece (Ley de Educación, Código Sanitario, etcétera).

### **El Ambito Competencial Estatal**

De la anterior consideración podemos decir que para conocer el ámbito competencial de los estados y municipios, se necesita recurrir al análisis, tanto de sus Constituciones como de su principal legislación. A este propósito analizaremos las 31 Constituciones de los Estados y algunas (más de 20) leyes orgánicas, tanto del Poder Ejecutivo como Orgánicas Municipales. Los resultados que arroje serán presentados en el orden siguiente: primeramente analizaremos las Constituciones estatales para determinar las facultades de los tres Poderes. En segunda, haremos mención a las leyes orgánicas del Poder Ejecutivo Estatal y Municipal.

### **Facultades de los Congresos Locales**

Respecto de las atribuciones del Poder Legislativo Estatal encontramos que, en conjunto, las Constituciones locales les atribuyen a los Congresos locales alrededor de 150 facultades y obligaciones diferentes, siendo las más relevantes, las siguientes: \*

---

\* Nota: para este efecto sólo se consideran las listadas en el capítulo relativo a las facultades del Congreso, y no otras que puedan estar dispersas en las propias Constituciones.

La que aparece en los 31 Estados es la de "Legislar en los ramos de la Administración que sean competencia del Estado"; esto es consecuente con lo antes expresado relativo al régimen interior.

En segundo término, aparece en 29 Constituciones el "decretar las contribuciones necesarias para cubrir los gastos del estado y municipios"; esta facultad es congruente con lo dispuesto por los artículos 31, fracción IV, y 115 de la Constitución Federal. En 29 Constituciones se menciona la aprobación del presupuesto de egresos; en 25, se establece la facultad de autorizar al Ejecutivo y a los Ayuntamientos a celebrar empréstitos y fijar las bases de su contratación; en 26, se establece que aprobarán los nombramientos que el ejecutivo hiciera de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia; y en 25, tienen la facultad de erigirse en Colegio Electoral. En resumen, podemos decir que de las 150 facultades encontradas, 16 de ellas aparecen en 20 o más Constituciones.

Contrasta con esto el hecho de que un número importante de atribuciones de las legislaturas locales aparecen en una sola Constitución; entre ellas mencionaremos, a guisa de ejemplo, las siguientes: \*

"Autorizar la participación del gobernador en comisiones interestatales de desarrollo regional", que es en el caso de Baja California Sur, y que sin duda obedece a las diversas reuniones de gobernadores fronterizos y a la Comisión de Desarrollo del Golfo de California que existían cuando fue promulgada en 1974 la Constitución de dicho Estado.

En el caso de Coahuila la de "Expedir la ley de Fomento a la Industria", ésta es relevante dado que no existe una disposición semejante a nivel federal, en el que sólo encontramos leyes y decretos específicos que regulan algunas ramas indus-

triales en forma particular; no obstante, encontramos en otros Estados (Sonora) leyes de fomento a la industria sin que exista facultad expresa del Congreso para dictarla.

En dos Constituciones (Baja California Sur y Guerrero), se establece la facultad del Congreso para autorizar al Ejecutivo a celebrar convenios con el gobierno federal. Esto es importante dado que en esta materia actualmente se firman con mucha frecuencia convenios entre ambos niveles de gobierno y las reglas que se siguen no son uniformes; así encontramos que los convenios fiscales son ratificados por los Congresos locales, en tanto que no sabemos que igual sucede con los Convenios Unicos de Coordinación de Inversiones que implican un acrecentamiento de las Haciendas Públicas Estatales, sin que el Congreso intervenga.

### **Facultades del Ejecutivo Estatal**

En lo tocante al Poder Ejecutivo, encontramos que las Constituciones locales en general les atribuyen, entre otras, las facultades y obligaciones siguientes: cabe destacar que, al igual que en el caso de las legislaturas locales, el número de facultades y obligaciones que para los gobernadores de los estados se menciona en el capítulo respectivo de las Constituciones locales es muy elevado, llegando también a ser casi 150 diferentes. Entre las principales, encontramos las siguientes:

En las 31 Constituciones aparece la facultad de "nombrar y remover al Secretario General de Gobierno, Tesorero, Procurador y demás funcionarios y empleados del Poder Ejecutivo". Esta situación no es casual, ya que la Constitución Federal otorga la misma facultad al Presidente de la República la que, por otra parte, es característica del sistema de gobierno presidencial y se reproduce a nivel estatal.



Cabe señalar que esta facultad no es en todos los casos ilimitada ya que en algunos Estados (Nuevo León) el nombramiento del Tesorero, se hace de una terna que el Ejecutivo envía al Congreso.

En 29 estados encontramos que se explicita como facultad del Ejecutivo la de "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso y ver que se observen". A este respecto cabe destacar que en algunos estados se menciona específicamente que al Ejecutivo le compete reglamentar las leyes que expida el Congreso, lo que presenta una mayor claridad que en el caso del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal.

Otras facultades y obligaciones frecuentemente encontradas son: "Presentar cada año los proyectos de ley de ingresos y presupuesto de egresos", 27 veces; "facilitar al Poder Judicial el auxilio que necesita para el ejercicio de sus funciones", 28 casos; "conceder, conforme a la ley, indultos", 24 casos. Por último, vale destacar que 24 Constituciones facultan al Ejecutivo a "formular y expedir los reglamentos para el buen funcionamiento de la administración pública."

Por el contrario, entre las facultades que encontramos con menos frecuencia están las siguientes: "Planificar el crecimiento de los centros urbanos (Baja California Sur). Crear organismos descentralizados o desconcentrados para el desarrollo y explotación de los recursos naturales (Campeche). Crear en el Estado patronatos para que los ciudadanos participen como coadyuvantes de la Administración Pública en actividades de interés social (Guanajuato)."

Estos tres ejemplos nos pueden servir; los dos primeros para demostrar que en algunas Constituciones se observan facultades no siempre claras para el nivel federal, como el caso de creación de entidades paraestatales, y en el caso de Guanajuato

como a nivel local, se prevé la participación ciudadana a nivel constitucional.

### **Facultades del Poder Judicial**

En lo que se refiere a las facultades del Poder Judicial en los estados, no entraremos a mayores detalles; baste señalar que en este aspecto las diferencias existentes en las diversas Constituciones locales se eliminan sensiblemente, ya que fundamentalmente las funciones de dicho poder se limitan a conocer de las controversias civiles, penales y otras que se dirimen entre los particulares.

En el aspecto no judicial, pero jurisdiccional, cabe destacar que a nivel estatal existen tribunales administrativos como son los laborales, los de arbitraje en materia de trabajo burocrático y con escaso desarrollo, tribunales propiamente administrativos, dado que, la mayoría de los casos, se limita al conocimiento de controversias de índole fiscal entre el Estado y los particulares, aunque recientemente hay una tendencia a la creación de tribunales competentes para conocer de controversias en materia de desarrollo urbano.

### **Dinámica Constitucional**

Para terminar con este análisis de las Constituciones locales, y aunque carecemos de información más precisa, cabe destacar que el sistema Constitucional de los Estados no ha mostrado el mismo desarrollo que a nivel federal, en el que se han realizado más de un centenar de reformas para adecuar la Constitución a los nuevos requerimientos que la dinámica social impone. Lo anterior puede obedecer, por una parte, a que de algunas de las reformas que se han realizado a la Constitución Federal son para actualizar las atribuciones en materia económica del poder federal y los estados se han visto relegados en esta materia;

y por la otra, a que muchas Constituciones Estatales presentan un mayor grado de dificultad para reformarlas o adicionarlas.

### **Derecho Administrativo Estatal**

Definir, o al menos cuantificar, el alcance y contenido de la legislación federal resulta difícil a pesar de que existen pronuntorios, compilaciones y ediciones de mayor o menor magnitud. En el caso de los Estados, esta tarea resulta de mayor complejidad dada la insuficiencia de dichos instrumentos. No obstante, creemos necesario analizar las principales leyes que regulan las administraciones estatales, y de ahí podemos derivar el contenido y alcance del derecho administrativo estatal.

En primer lugar señalaré que, al igual que en el nivel federal, existen leyes orgánicas del Poder Ejecutivo; también las hay del Poder Judicial y leyes o reglamentos interiores del Congreso.

### **Regulación del Poder Ejecutivo**

De las 30 leyes orgánicas del Poder Ejecutivo o de la administración pública estatal existentes, 11 fueron expedidas hace más de 4 años y el resto durante el actual período gubernamental; en éstas se incorporan ya algunos elementos de modernización administrativa que contempla la Ley Orgánica de Administración Pública Federal, con una estructura funcional más amplia, dado que no sólo regulan los principales órganos de la Administración Estatal sino que contienen aspectos relacionados con la sectorización y la desconcentración administrativa, entre otros.

Encontramos otras leyes que recientemente fueron reformadas tales como *las leyes hacendarias o fiscales*, que muestran

un grado de modernidad importante, como producto de las reuniones de tesoreros y funcionarios de la Secretaría de Hacienda; *las de desarrollo urbano*, de reciente expedición, con motivo de la reforma a la Constitución Federal; *las orgánicas del Ministerio Público*, en algunos casos también renovadas, como resultado de las reuniones de Procuradores Generales de Justicia.

Cabe destacar que al lado de la legislación citada, que es la que con mayor frecuencia se presenta, existe un número importante de leyes que crean o regulan órganos de gobierno, así como otras que regulan la actividad de los particulares en el ámbito de competencia estatal. De entre estas podemos señalar como de mayor frecuencia las que regulan la educación pública, las de la defensoría de oficio, las de ejecución de sanciones privativas y normas mínimas, de fomento agropecuario e industrial, en algunos casos las de expropiación que existe en todos los Estados y un número ilimitado más de leyes y reglamentos.

Resulta difícil en una conferencia hacer un análisis más a detalle del universo que abarca el derecho administrativo en los Estados; por ahora sólo queremos señalar que el estudio de esta materia presenta un campo casi inexplorado por los estudiosos, no obstante que en un sistema federal que pretende investigarse el derecho a nivel local, debe adecuarse a las nuevas posibilidades que para el régimen federal parecen presentarse.

### **Derecho Administrativo Municipal**

Así como en 30 Estados existen leyes que norman la actuación del Poder Ejecutivo, como ya mencionamos, en la totali-

dad de los Estados cuentan con su respectiva *Ley Orgánica* que regula la organización y funcionamiento de sus municipios, así como un número indeterminado de leyes y reglamentos contienen disposiciones que podrían conceptuarse como derecho administrativo municipal, si en el caso de los Estados el conocimiento del derecho administrativo es difícil, creemos que en el caso de los municipios la tarea resulta imposible, por lo que limitaremos nuestro análisis y las leyes orgánicas municipales que existen en cada Estado. De éstas, destaca el grado de absolescencia que manifiestan, ya que algunas tienen una vigencia de más de 40 años y sólo unas cuantas tienen una vigencia menor de 5 años. Cabe destacar que el contenido de algunas de ellas discrepa del concepto que de Municipio Libre se contiene en la Constitución Federal.

### Leyes Orgánicas Municipales

El análisis de las leyes orgánicas municipales se realizó haciendo una división de las funciones y obligaciones en cuatro rubros, a saber: a) funciones de gobierno, b) atribuciones en materia hacendaria, c) aquellas que se refieren a las obras públicas municipales, y d) las que por exclusión no se refieren a las tres anteriores.

Conviene señalar que en estos rubros no se contemplan las funciones diferentes a los servicios públicos; lo anterior en virtud de que del total de leyes existente sólo en un número muy reducido —no más de diez— se establece cuáles son los servicios públicos que el municipio debe de atender. Creemos que esto es una deficiencia legislativa importante ya que es el municipio, fundamentalmente, una entidad pública orientada a la prestación de los servicios públicos básicos.

En materia de gobierno, encontramos como las más representativas, las siguientes:

#### GOBIERNO:

- Expedir su reglamento interior
- Castigar las infracciones a las leyes, reglamentos y demás disposiciones administrativas
- Promover, expedir y aplicar los reglamentos para los servicios públicos, espectáculos públicos y para el establecimiento de fábricas comercio y para el ejercicio de actividades lícitas
- Crear, suprimir o modificar su estructura administrativa
- Dividir el territorio (municipal) en delegaciones y subdelegaciones
- Formular, promover, expedir y aplicar el bando de policía y buen gobierno
- Expedir y aplicar la reglamentación para el uso de agua destinada a la población
- Iniciar leyes ante el Congreso Estatal
- Acrecentar los bienes patrimoniales
- Establecer y administrar el registro civil
- Mantener los servicios de seguridad pública y tránsito
- Celebrar convenios con otros municipios.

#### EN MATERIA HACENDARIA

- Formular, promover la autorización y aplicar sus presupuestos de ingresos y egresos
- Contraer obligaciones pagaderas durante su ejercicio
- Contraer empréstitos, previa autorización del Congreso Estatal
- Recaudar y administrar sus ingresos

## EN CUANTO A OBRAS PUBLICAS

- Conservar en buen estado los edificios patrimoniales
- Planear y convenir el desarrollo urbano
- Planear y promover el ordenamiento de los asentamientos humanos, y
- Conservar en buen estado las vías públicas.

En otros casos, los menos frecuentes, se atribuyen al municipio funciones inclusive de promoción de actividades productivas, tales como la ganadería, agricultura, industria, o bien de auxilio a las autoridades estatales y federales en el desempeño de sus funciones.

Para terminar, quiero señalar que si a nivel estatal se acusa una falta de actualización del derecho administrativo, ésta es mucho más grave en el nivel municipal, dado que en muchos casos no existen siquiera las normas que regulen las actividades o servicios que desarrolla este nivel de gobierno, llegándose al extremo que sólo en unos cuantos municipios importantes existen reglamentos internos del Ayuntamiento y de Administración Municipal, para sólo citar dos de los más importantes.

MUCHAS GRACIAS.