

## LA DIVISIÓN DE PODERES EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LA REALIDAD DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Elizur ARTEAGA NAVA  
y Laura TRIGUEROS

**SUMARIO:** I. *Estructura y marco de acción de los poderes locales a la luz de la Constitución general.* 1. *Jurisdicción de las autoridades estatales.* 2. *Criterios que regulan la distribución de competencia de los poderes locales.* 3. *Convenios entre la Federación y los estados.* 4. *Salubridad general y salubridad local.* 5. *Los estados y su territorio.* 6. *Papel de los poderes locales en lo relativo a responsabilidad oficial federal.* II. *Análisis comparativo de las constituciones locales.* 1. *Estructura jurídica general.* 2. *Poder Legislativo local.* 3. *Poder Ejecutivo local.* 4. *Poder Judicial local.* 5. *Municipio. Anexo.*

### I. ESTRUCTURA Y MARCO DE ACCIÓN DE LOS PODERES LOCALES A LA LUZ DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL

#### I. JURISDICCIÓN DE LAS AUTORIDADES ESTATALES

Las presentes notas tienen por objeto estudiar la jurisdicción de los poderes locales con vista a la Constitución general y cinco estatales que se han tomado como modelo. Consta de dos partes. En la primera se hace referencia a las distintas disposiciones existentes en la carta magna en las que de una u otra forma se atribuyen facultades, o se establecen limitaciones o prohibiciones a la acción de los poderes locales; las normas se agruparon en *cuatro* grandes rubros: estructura, facultades atribuidas, prohibiciones, limitaciones y obligaciones impuestas a las legislaturas, a los gobernadores, a los poderes judiciales y a las autoridades municipales; y se precede de breves comentarios e implicaciones de las normas, excluyendo aquellas normas o instituciones que ya han sido objeto de comentarios anteriores.

La segunda parte, la confiada a la licenciada Laura Trigueros, con vista al marco constitucional al que se hace referencia en la primera parte, está destinada a hacer un análisis de cinco constituciones locales que se han tomado como modelo; se estudian las repercusiones que el derecho federal tiene en las locales, la forma como éstas acogen y desa-

rollan el germen constitucional, las provisiones tomadas a fin de dar cumplimiento a las obligaciones que sobre los poderes locales existen y respetar las limitaciones que se les imponen. La falta de tiempo orilló a limitar el análisis a sólo cinco documentos estatales. El que se hayan escogido las constituciones de Querétaro, Estado de México, Michoacán, Tamaulipas y Quintana Roo, es porque se considera que ellas, por uno u otro concepto, podían ser estimadas como representativas, unas por su antigüedad, otras por sus novedades, otras por los complejos problemas a los que las autoridades locales tienen que hacer frente y otras por ser relativamente reciente su expedición y, por lo mismo, más que producto de una experiencia propia es producto de experiencias ajenas.

De las diferentes fórmulas que existen para delimitar el campo de acción de la Federación y de los estados, la Constitución mexicana, de inicio, se inclinó por la adoptada en su modelo la norteamericana: las facultades que no han sido concedidas a la Federación se entienden reservadas a los estados. Ese punto de vista es el que es preciso tomar en cuenta no obstante que, como en otra parte se ha dicho, la fórmula utilizada está muy lejos de ser cierta en su totalidad y de que existen excepciones tanto para la Federación como para los estados. El principio contiene la delimitación inicial del campo de acción de las autoridades estatales.

El capítulo llamado de las garantías individuales contiene una fórmula general que circunscribe tanto la acción de las autoridades federales como estatales; pero de los artículo 1 al 29 no sólo se desprenden limitaciones a la autoridad, también existen limitaciones al individuo y es frecuente que se atribuyan facultades a las autoridades para actuar.

En lo relativo a derechos del hombre, salvo que exista disposición expresa en el sentido de que la reglamentación corresponde a los poderes federales, cuando la Constitución utiliza la fórmula "en los términos que establezca la ley", u otra parecida, está facultando a los estados para reglamentarla sin hacer nugatorio el derecho concedido. Es válido afirmar que en el primer capítulo de la Constitución las autoridades estatales encuentran fundamento para el ejercicio de su autoridad.

Dada la abundancia de limitaciones, prohibiciones, obligaciones e inhibiciones que para las autoridades estatales existen en la Constitución, es válido concluir que la enumeración de ellas es limitativa, no enunciativa; sólo son válidas jurídicamente las que expresamente se consignan; no existe fundamento constitucional para que los poderes constituidos pretendan ampliarlas por analogía o mayoría de razón. Las mismas surgieron, especialmente en los Estados Unidos, con el deliberado propósito de impedir el despotismo, la arbitrariedad, la adopción de fórmulas de gobierno extrañas al republicanismo, la sección o separación de los estados, el que unos estados, por su poder, estuvieran en posibilidad de

eliminar y absorber a estados pequeños. El camino andado por el constituyente norteamericano ha sido seguido por el mexicano, quien, a los propósitos allá perseguidos, adicionó los de control de las entidades y sumisión de su autoridades.

El federalismo mexicano, no sólo ha circunscrito al detalle la actuación de las autoridades locales, también ha circunscrito la actuación del constituyente en mucho de lo que se refiere a la estructura orgánica de los poderes locales. Poco es lo que se ha dejado a la espontaneidad. En la reglamentación se ha llegado hasta mínimos detalles.

El marco jurídico existente lleva a concluir de que es incuestionable que en México existe una forma de federalismo, que es obviamente diferente a los adoptados en otros países. El que la Constitución poco deje a la discreción de las autoridades estatales, no niega que exista una fórmula federal. Se puede agregar algo más: el federalismo mexicano, más que un federalismo de carácter legislativo, es un federalismo administrativo. Es una forma de descentralización. Los estados, más que autónomos legislativamente, ejercen una autonomía administrativa.

Es necesario insistir que una de las notas características del federalismo, tal vez sea una de las que justifican su adopción en países con gran extensión territorial, es que permite el desarrollo espontáneo de las instituciones políticas y sociales locales; no es necesario esperar autorización o aliento del centro para que actúen tanto habitantes como autoridades de los estados; mientras menos regulación respecto de su estructura y forma de actuar se haga en la Constitución general, será mejor para estimular desarrollo sano y autónomo; a nivel constitucional, más que hablar de estructura y funcionamiento, lo que procede es establecer las prohibiciones y limitaciones más indispensables y una que otra prevención general respecto del gobierno local. En la Constitución de los Estados Unidos las referencias a los estados son escasas, no llegan a 80,<sup>1</sup> lo que, aunado a un espíritu local de autonomía, ha permitido un desarrollo político con autonomía y con escasos y lentos signos de sumisión a los poderes centrales.

Contrariamente a lo que sucede en norteamérica, el constituyente mexicano, con sus excesivas prevenciones relativas a la estructura, funcionamiento, limitaciones, prohibiciones a los estados, ha impedido e impide que el país goce de las ventajas que un verdadero sistema autónomo pudiera traer. Un análisis no exhaustivo del texto vigente demuestra que en la Constitución actualmente en vigor existen aproximadamente 300 disposiciones por virtud de las cuales se constriñe, tanto el campo de acción de los constituyentes locales, como la actividad en sí de las autoridades locales. La provincia se encuentra inhibida para desarrollarse

<sup>1</sup> Al efecto, Eleazar Daniel J., *American federalism: a view from the states*, New York, Thomas R. Crowell Company, 1967, pp. 40 y 45, dice lo siguiente:

*Table 5. Federal Constitutional Provisions Specifically Guaranteeing or Limiting State Powers.*

GUARANTEES	LIMITS
<b>A. STATE INTEGRITY AND SOVEREIGNTY</b>	
No division or consolidation of states without state legislative consent (IV-2) <sup>a</sup>	States cannot enter into treaties, alliances, or confederations (I-10)
Republican form of government (IV-2)	No separate coinage (I-10)
Protection against invasion (IV-2)	No grants of titles of nobility (I-10)
Protection against domestic violence on application of proper state authorities (IV-2)	No interstate or foreign compacts without congressional consent (I-10)
Powers not delegated to the U.S. by Constitution, nor prohibited by it to the states, are reserved to the states (Amend. X)	Constitution, all laws and treaties made under it to be supreme law of the land, binding on every state (IV)
States cannot be sued by citizens of another state or a foreign nation (Amend. XI)	Slavery forbidden (Amend. XIII)
	All state legislative, executive, and judicial officers and state representatives in Congress to be bound by Constitution (VI)
	No abridgment of privilege and immunities of U.S. citizens (Amend. XIV)
	Reduction of representation in House of Representatives for denial of franchise to citizens (Amend. XIV)
	No payment of debts incurred in aid of insurrection or rebellion against U.S. or for emancipation of slaves (Amend. XIV)
	No abridgment of right to vote on account of race, color, previous condition of servitude (Amend. XV)
	Popular election of senators (Amend. XVII)
	No abridgment of right to vote on account of sex (Amend. XIX)

<sup>a</sup> Numbers in parentheses refer to the article and section of the Constitution containing the provision.

## LA DIVISIÓN DE PODERES

51

### GUARANTEES

### LIMITS

No poll taxes in federal elections (Amend. XXIV)

#### B. MILITARY AFFAIRS AND DEFENSE

Power to maintain militia and appoint militia officers (I-8, Amend. II)

No letters of marque and reprisal (I-10)

No maintenance of standing military forces in peacetime without congressional consent (I-10)

No engagement in war without congressional consent, except to repel invasion (I-10)

#### C. COMMERCE AND TAXATION

Equal apportionment of direct federal taxes (I-2, 9)

No levying of duties on vessels of sister states (I-9)

No federal export duties (I-9)

No legal tender other than gold or silver (I-10)

No preferential treatment for ports of one state (I-9)

No impairment of obligations of contracts (I-10)

Reciprocal full faith and credit among states for public acts, records, and judicial proceedings (IV-1)

No levying of import or export duties without consent of Congress except reasonable inspection fees (I-10)

Reciprocal privileges and immunities for citizens of the several states (IV-3)

No tonnage duties without congressional consent (I-10)

Intoxicating liquor may not be imported into states where its sale or use is prohibited (Amend. XXI-2)

#### D. ADMINISTRATION OF JUSTICE

Federal criminal trials to be held in state where crime was committed (III-2)<sup>b</sup>

No bills of attainder (I-10)

No ex post facto laws (I-10)

Extradition for crimes (IV-2)

Supreme Court has original jurisdiction over all cases in which a state shall be a party (III-2)

Federal criminal juries to be chosen from state and district in which crime was committed (Amend. VI)<sup>b</sup>

Judges in every state bound by Cons-

<sup>b</sup> This provision insures the integrity of the state's common law in federal cases.

GUARANTEES

LIMITS

Federal judicial power to extend to controversies between two or more states; between a state and citizens of another state when state is plaintiff, and between foreign nation or its citizens, with original jurisdiction vested in the Supreme Court (III-2)

titution and all laws and treaties made under it, notwithstanding the constitutions or laws of any state (VI)

No denial of life, liberty, or property without due process of law (Amend. XIV)

No denial of equal protection of state laws to persons within its limits (Amend. XIV)

Table 6. Federal Constitutional Provisions Specifically Giving the States a Role in the Composition of the National Government

GUARANTEES

LIMITS

A. NATIONAL LEGISLATURE

Members of House of Representatives chosen by voters, those qualified to vote for most numerous house of state legislature in the several states (I-2)<sup>a</sup>

Representatives must be 25 years old and citizens of the U.S. for 9 years (I-3)

At time of election, representatives must be inhabitants of states from which they are elected (I-2)

Congress may make or alter regulations as to the times, places, and manner of holding elections for senators and representatives (I-4)

Representatives to be apportioned among the states according to population every 10 years (I-2)

Each house shall be the judge of the elections, returns, and qualifications of its own members, shall punish its members for disorderly behavior, and shall expel a member by two-thirds vote (I-5)

State executive has authority to fill vacancies (I-2)

Each state shall have at least one representative (I-2)

Basis for apportionment of representation in House of Representatives may be reduced proportionate to state deprivation of the right to vote of otherwise qualified citizens (Amend. XIV-2)

Senate shall be composed of two senators from each state (I-3) chosen by the people qualified to vote for the most numerous house of the state legislature (Amend. XVII), with vacancies to be filled as prescribed by state legislation (Amend. XVII)

Without express consent of two-thirds of Congress, states cannot be represented by persons who have taken an oath to support the Constitution and have since engaged in insurrection (Amend. XIV-3)

<sup>a</sup> Numbers in parentheses refer to the article and section of the Constitution containing the provision.

## LA DIVISIÓN DE PODERES

53

### GUARANTEES

### LIMITS

At time of election, senators must be inhabilitants of the states from which they are chosen (I-3)

Times, places, and manner of holding elections for senators and representatives shall be prescribed for each state by prescribed for each state by its legislature (I-4)

No state to be deprived of equal representation in the Senate without its consent (V)

### B. NATIONAL EXECUTIVE

To be selected by the electors of the several states with each state allotted a number of electors equal to the total number of its senators and representatives (II-1)

Congress may determine the time of choosing electors and an uniform day on which they shall cast their votes (II-1)

Each state to have one vote if presidential election is decided in House of Representatives (II-1)

Approval of presidential appointees by the Senate as Congress shall prescribe (II-2)

### C. AMENDMENT OF CONSTITUTION

Amendments must be ratified by three-fourths of the states (V)

Amendments must be proposed by two-thirds of the states (V)

### D. VOTING RIGHTS

Cannot be denied or abridged on grounds of race, color, or previous condition of servitude (Amend. XV-1)

Cannot be denied or abridged on account of sex (Amend. XIX-1)

No poll tax may be levied as requirement to vote in federal elections (Amend. XXIV)

**E. ARTEAGA NAVA Y L. TRIGUEROS**

**E. FOREIGN AFFAIRS**

Treaties must ratified by two-thirds of Senate (II-2)

Treaties binding on states as supreme law of the land (VI)

Appointment of foreign service officers subject to Senate confirmation (II-2)

**F. MILITARY AFFAIRS AND DEFENSE**

Power to appoint the officers of and train the militia when not in federal service reserved to the states (I-8)

Congress may provide for organizing, arming, and disciplining the militia when it is not in federal service and for governing it when it is (I18)



sanamente. El federalismo mexicano actual sólo permite la uniformidad; condena la heterodoxia; ya no existen esos renuevos políticos provincianos que abundaron el siglo pasado. El nuevo marco jurídico existente, más que fortalecer, tiende a debilitar a las entidades. Más que introducir novedades para estimular en determinado sentido el desarrollo estatal, lo que debió haberse hecho era simplificar el marco jurídico existente y dejar a los estados, dentro de ciertas limitaciones generales, organizarse de la manera como estimaran más conviniera a sus intereses.

Las ideas anteriores, obviamente, se ubican dentro del marco constitucional ideal, doctrinal, mas no en el marco de la práctica del poder. Todo gobernante procura, de una u otra forma, acabar de hecho, aunque no formalmente, con fuentes de poder local que pudieran cuestionar su hegemonía. Salvo que exista una tradición arraigada de la que la ciudadanía tenga conciencia de su valer, un gobernante, en un breve plazo, terminará eliminando los focos de oposición que pudiera encontrar dentro de su territorio. Sólo se conservan las formas, con lo que se desarma a los más, los que no tienen conciencia de lo que pierden, y se neutraliza a los menos, los que procuran la subsistencia real de las formas autónomas. Los Francisco García Salinas, por insumisos son acosados, derrotados y eliminados. Sólo subsisten los dóciles y maleables. El federalismo subsiste como forma, pero carece de contenido. Aunque sí bien se puede hablar de que existen diferentes federalismos, en honor a la verdad, también se puede decir que existen formas de centralismo en las que los departamentos cuentan de hecho con un mayor y mejor campo de acción que los estados soberanos de que habla la Constitución mexicana.

Es una cosa sabida que en toda sociedad existen dos tendencias, una que procura concentrar en un reducido número de personas y en una sola metrópoli el mayor poder posible; esta tendencia, por lo general, es lenta, pacífica, imperceptible; no es común que se vea acompañada de violencia generalizada. También en toda sociedad existe la tendencia opuesta; es normal que cuando la excesiva concentración de función paraliza a un estado o se ha menguado seriamente el campo de acción de los particulares, éstos procuren la descentralización, a falta de otra vía efectiva, forma violenta, y una vez alcanzado el triunfo intenten poner fuera del alcance de las autoridades centrales sus conquistas estableciéndolas en una Constitución rígida. No es exagerado decir que la centralización se iniciará el mismo día en que la Constitución es jurada o expedida. La historia política del país es en gran parte la relación de los movimientos centralizadores y descentralizadores.

Nada puede impedir la centralización; sólo se puede aspirar a que ella se dé en forma menos acelerada; existe otra característica, común y reiterada en la historia del país; no ha habido una clase gobernante que haya tenido conciencia, la sabiduría política, la voluntad de acep-

tar que se ha llegado al momento de máxima concentración y que es necesario dar marcha a atrás en forma pacífica; que es llegado el tiempo de devolver a los estados y a la ciudadanía atribuciones y derechos; la ruptura siempre será violenta; a lo que más puede aspirar es a que una clase gobernante, en forma periódica y en muchos casos cuando menos formalmente, realice actos que tiendan a hacer caer a grupos inconformes no bien informados en que es innecesario el movimiento centrífugo al margen del derecho, con lo que de alguna forma se dilata el rompimiento.

Las reformas realizadas recientemente deben ser enmarcadas dentro de este contexto. La clase gobernante, dada la difícil situación económica del país, estaba obligada a eliminar causas de intranquilidad y neutralizar posibles focos de insubordinación. Con el nuevo marco jurídico se compromete en la tarea gubernativa, en un grado jerárquicamente superior, cuando menos formalmente, a un mayor número de funcionarios locales; pero, a la vez que se les hace partícipes en la función, se han establecido sobre ellos mejores y más estrechos sistemas de control, de vigilancia y de responsabilidad. La reforma no fue pura y simple; no se dio mayor intervención a los estados en forma gratuita; el marco jurídico implica mayor corresponsabilidad y más estrecho control.

## 2. CRITERIOS QUE REGULAN LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIA DE LOS PODERES LOCALES

La Constitución general obliga a los constituyentes locales a dividir, cuando menos en tres poderes diferentes, el cúmulo de facultades que como jurisdicción total ha confiado a las autoridades estatales; es lógico suponer que la división bajo los tres grandes rubros: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, se hará en la Constitución local formalmente y, de hecho, no le es dable el crear legalmente un poder y confiar ni total ni parcialmente las funciones que les son naturales y propias a otro diverso; sería atentatorio de la Constitución general el que en un estado, aunque existiendo un Poder Judicial, se confiara parcial o totalmente la facultad de dirimir con fuerza vinculativa las controversias entre particulares al gobernador, función que es propia de la rama judicial. Lo que es más, es de dudosa constitucionalidad el confiar al gobernador el ejercicio de una facultad, como es la amnistía, que aunque particular, aislada y excepcional, por cuanto a que supone una dispensa general a violaciones masivas a las leyes penales, es materialmente legislativa, como lo hacen diversas constituciones estatales (Hidalgo, artículo 71 fracción XXIX; Quintana Roo, artículo 90 fracción VII). Una tradición más que secular confirma el carácter genérico y por lo mismo legislativo de la amnistía.

En la historia constitucional del país una facultad no es atribuida en forma reiterada a tal o cual poder por capricho o antojo; han existido y existen serias razones para que en un caso una facultad sea confiada a un órgano colegiado y en otro a un órgano individual. Desvirtúa los principios que informan el derecho constitucional y la institución de la división de poderes cuando las autoridades, actuando en forma poco cuidadosa y ligera, atribuyen campos de acción sin tomar en cuenta la naturaleza de los poderes. En ciencia política poco o nada deben tener influencia los gustos personales. La división de poderes que la Constitución general procura va más allá de la argucia y el sofisma; llega a los terrenos del buen gobierno la salud pública y la seguridad jurídica es así como se debe hacer la distribución real y formal de competencias.

### 3. CONVENIOS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS

El sistema constitucional mexicano, a fuerza de reiteradas reformas al texto constitucional, consiguió concentrar en los poderes centrales el grueso de las facultades que dan sentido y vigor a los poderes locales; en la provincia sólo subsiste la forma, mas no el contenido. Existe un reclamo generalizado en el sentido de que el centro renuncie a lo que en forma paulatina ha arrebatado a los estados; los poderes centrales, al parecer, están interesados en vigorizar a los estados, pero no están dispuestos a hacer una renuncia total a favor de ellos; se experimentan formas nuevas a fin de que, sin perder campos de acción, se dé injerencia a las autoridades estatales en campos atribuidos al gobierno federal. Se pretende revitalizar a las autoridades estatales a través del expediente de convenir con éstas la *asunción* de labores confiadas a los poderes centrales. No se ha tenido la entereza de renunciar en forma definitiva a ejercer la hegemonía total.

Si bien a nivel constitucional existen diferentes disposiciones que hacen referencia a la posible celebración de convenios entre la Federación y los estados, se puede afirmar válidamente que, a falta de disposición particular, la regla general se encuentra prevista en el artículo 115, fracción X, que dice:

La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Cabe afirmar que, a falta de un texto expreso que los autorizara, los diferentes convenios de coordinación celebrados entre la Federación y los estados con el fin de que éstos realizaran funciones confiadas a la Federación, con vista al artículo 124, se puede decir que eran de dudosa

constitucionalidad. Cuando la carta magna confía una facultad a un poder, lo ha hecho por cuanto que estima que él es el más idóneo para ejercerla; no es lícito que desvirtuar él la intención del constituyente recurriendo a maniobras que, aunque aparentemente inocuas y benéficas, son claramente contrarias al principio que sostiene que es función de la Constitución el atribuir competencias.

Si se pretendiera dar a la nueva norma un sentido dentro de su contexto constitucional, habría que decir que de alguna forma, cuando los gobernadores estatales actúan ejerciendo funciones que les han sido confiadas mediante los convenios a que hace referencia la fracción X aludida, se está dando vigencia y actualidad a lo dispuesto por el artículo 120, en el sentido de que los gobernadores están obligados a cumplir y hacer cumplir las leyes federales. Si bien adquieren facultades adicionales, también adquieren responsabilidades.

Lo que del artículo 115, fracción X, se desprende es lo siguiente:

a) Que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados deben dar, dentro de sus respectivas competencias, leyes en las que se establezcan las bases generales que deben tomarse en cuenta tanto por el presidente de la República como de los gobernadores para celebrar convenios;

b) Que mientras las leyes conteniendo las bases no se den, no puede celebrarse ningún convenio;

c) Existe la posibilidad de que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados den una ley en la que se expidan las bases generales para todo tipo de convenios o en forma específica se dé una ley que se limite a consignar simplemente las que deben tomarse en cuenta para un tipo de convenio respecto de determinada materia;

d) Que son convenios que pueden celebrarse en forma potestativa, teóricamente no es obligatorio celebrarlos ni para la Federación ni para los estados;

e) Que si bien la Federación puede celebrar un convenio con un estado, no es obligatorio que celebre otro y en idénticos términos con otro estado vecino;

f) Que cuando la Constitución habla de "...cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario", comprende tanto el desarrollo de la Federación como el de los Estados;

g) Que los convenios suponen únicamente la intervención de los poderes estatales en funciones federales, mas no supone la situación inversa;

h) Que la intervención estatal puede ser respecto de tres actividades: ejercer funciones federales, ejecutar obras cuya realización corresponde a los poderes federales y la operación de obras realizadas por el gobierno federal;

i) Los convenios únicamente pueden comprender actos de natu-

raleza ejecutiva que han sido confiados al presidente de la República; la rama judicial local no puede tener competencia sobre otra clase de materia diferente a las previstas en forma expresa por la Constitución en sus artículos 104, fracción I; 107, fracciones XI y XII, y 133. La legislatura local no puede adquirir jurisdicción adicional por virtud de los convenios. La naturaleza de las materias objeto de los convenios, de conformidad con la fracción X del artículo 115, es ejecutiva.

### *Convenios específicos*

El artículo 26 constitucional prevé la posibilidad de que se celebren convenios de coordinación entre la Federación y los estados en materia de planeación. El artículo supone, de inicio, la existencia a nivel local de órganos locales avocados a la tarea de planificar; son ellos los que deben coordinarse con el gobierno federal. La Constitución supone la existencia de una ley específica que regule los términos en que serán celebrados los convenios. Por lo que toca a las entidades federativas, como ya se ha dicho, deben expedir una ley en la que se den las bases generales que debe observar el gobernador al celebrar todo tipo de convenciones con el gobierno federal.

### *Artículo 18*

El artículo 18 constitucional pudiera ser estimado como el iniciador de esta forma de cooperación entre la Federación y los estados; prevé la posibilidad de que se celebren convenios por virtud de los cuales la Federación asuma una función que corresponde a los estados: el construir y sostener centros en los que los reos purguen sus sentencias. Es el único caso en que no son los estados sino la Federación la que asume una función que no le es propia. La modificación introducida por decreto publicado en el *Diario Oficial* correspondiente al 4 de enero de 1977, vino a dar bases constitucionales a una práctica constantemente seguida en el sentido de que estados con escasos recursos recurrieran a los establecimientos penitenciarios federales, a fin de que en éstos purgaran sus sentencias los reos comunes condenados por tribunales locales buscando con ello una mayor eficacia y seguridad.

Cabe sobre el tema de los convenios de coordinación o cooperación hacer algunos comentarios finales: se trata, a fin de cuentas, de hacer intervenir a las autoridades locales en funciones netamente federales; no se ha tenido la entereza de revitalizar plenamente el federalismo, se ha actuado con el criterio del que da pero que quita. Se cede en algo, pero se retiene la función reguladora y de vigilancia. No hay plena confianza en que los estados ejerzan adecuadamente lo que en otro tiempo eran funciones propias. Por otro lado se ha agregado un nuevo

capítulo por virtud del cual los gobernadores estatales pueden ser encauzados por responsabilidad oficial federal; aunque se puede hablar de que actúan como autoridades locales, lo cierto es que lo hacen ejercitando funciones federales; por lo mismo pueden ser objeto de juicio de responsabilidad en los términos del artículo 110 constitucional.

El federalismo, se ha insistido, es una planta que sólo se desarrolla y da plenos frutos en un clima de libertad y autocontrol. Impide su crecimiento la excesiva reglamentación por poderes ajenos; las barreras puestas por el exterior obstaculizan el desenvolvimiento espontáneo y natural, poco o nada tiene que ver con supervisiones y vigilancia externa. No se ha aclimatado en un ambiente tan poco propicio como el mexicano, dado a jerarquías, controles centrales, monopolítico, de planeación central absorbente. Está condenado a llevar una vida lánguida y sin frutos.

### *Facultades discrecionales que para los funcionarios locales derivan de la Constitución*

Cuando la Constitución dice, por ejemplo, que los municipios administran libremente su hacienda (artículo 115, fracción IV), o que los poderes de la Unión prestarán su auxilio a los poderes locales en caso de sublevación o trastorno interior, cuando así lo solicite la legislatura si está reunida, o el gobernador para el caso de estarlo (artículo 122); cuando autoriza a las legislaturas locales a determinar el número máximo de ministros de los cultos que pueden oficiar dentro del territorio de sus estados, lo que está haciendo es conceder a las autoridades locales facultades discrecionales sobre tales materias. Asimismo es frecuente que las constituciones y leyes locales dejen al criterio de los servidores públicos estatales la resolución de cuestiones particulares; a éstas en su actuación les son aplicables los principios que regulan el acto discrecional.

Las autoridades locales, al igual que las restantes autoridades federales, gozan de facultades discrecionales en relación con los asuntos que por virtud de la ley les son confiados. Su actuación no siempre está circunscrita con exactitud por las normas que regulan el funcionamiento de las diferentes dependencias; pero tampoco los funcionarios encargados de éstas tienen un campo simple y llano en el cual van a actuar a su capricho y sin limitación alguna. Es imposible que la ley prevea todos los casos y aun cuando lo pudiera hacer, la ciencia del gobierno aconseja que la conveniencia de que existan funcionarios capaces, calificados, técnicamente responsables, que apliquen la ley con criterio sano y razonable, procurando, en cada caso, lo mejor para los intereses públicos cuya defensa y vigilancia les son confiados; ello implica la existencia de facultades discrecionales y de actos discrecionales.

Las facultades discrecionales se encuentran reguladas por los siguientes principios:

La regla general es que todo funcionario debe adecuar su actuación en forma estricta a lo que dispone la Constitución general, la local y las leyes secundarias, normalmente éstas se encargan de regular su actuación de manera general, aunque en muchos casos, en lo que se estimó conveniente, han llegado hasta prever los mínimos detalles.

El mucho o poco campo de acción que las leyes dejan a la discreción, la gravedad, trascendencia e importancia de ella, estará determinado por el lugar que dentro de la escala jerárquica ocupe tal o cual funcionario; será mínima o casi nula tratándose de empleados inferiores; aumentará en amplitud y gravedad, según ascienda la jerarquía; es en función también de este ascenso como aumentará la responsabilidad técnica, política y penal del servidor público.

Las facultades discrecionales pueden ser conferidas por la ley en forma expresa como en el caso previsto en el artículo 115, fracción IV, o en forma lógicamente supponible como cuando se faculta a una legislatura para determinar el número de ministros de algún culto religioso que pueden oficiar dentro de su territorio.

Es de suponerse que si se habla de principios jurídicos que regulan el ejercicio de facultades discrecionales, es obvio que se está excluyendo la posibilidad de que exista arbitrariedad o capricho de parte del funcionario que la ejercita; el que un municipio esté facultado para administrar libremente su hacienda no supone ni despilfarro ni disposición indebida de los fondos públicos; supone autocontrol y responsabilidad.

La decisión dictada en uso de facultades discrecionales debe invocar razonablemente las circunstancias que concretamente se someten a la resolución del funcionario estatal, debe analizar las circunstancias concretas del problema que se plantea, lo que implica que éstos no deben ser estimados en forma alterada ni inexacta. Debe, asimismo, existir en la resolución discrecional un razonamiento conforme a las reglas de la lógica.

La discrecionalidad no libera al funcionario local de la obligación de fundar y motivar sus resoluciones conforme a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional: referirse razonadamente a los antecedentes, causas que dieron origen al hecho o acto o cuestión que se somete a la consideración del funcionario, sin referencias a actos o hechos generales que, aunque parecidos, poco o nada tengan que ver con la cuestión práctica que se plantea.

El acto discrecional debe constar por escrito; en respeto al derecho de petición que consagra la Constitución debe emitirse y hacerse saber al interesado dentro de un breve término que, a juicio de la Suprema Corte de Justicia, no puede ser mayor a cuatro meses.

La ley supone que quien accede a los diferentes puestos de la admi-

nistración pública local, lo hace por virtud de que cuenta con la capacidad técnica que la función a desempeñar requiere; quien es nombrado reuniendo los requisitos que exige la ley, cuenta a su favor con la presunción de que cuenta con los conocimientos y criterios para resolver en forma adecuada los problemas, para decidir respecto del conceder o negar las solicitudes que se le formulen; para determinar cómo se usarán los fondos públicos con mayor ventaja; autorizar el número de ministros religiosos que realmente satisfagan las necesidades de la población, cuando emiten una resolución en la forma que se ha indicado anteriormente, aunque existe la posibilidad jurídica de que sea recurrida ante los tribunales, éstos no están facultados para sustituir a las autoridades administrativas y determinar la concesión del acto.

#### 4. SALUBRIDAD GENERAL Y SALUBRIDAD LOCAL

La Constitución determina que lo relativo a salubridad general de la República es competencia de los poderes federales, concretamente del Congreso de la Unión, presidente de la República y Consejo de Salubridad general. Por virtud de la adición hecha al artículo constitucional, publicada en el Diario Oficial correspondiente al 3 de febrero de 1983, las autoridades de los estados: legislaturas, gobernador y autoridades municipales, independientemente de que pueden conocer de lo relacionado con la salubridad local, que ya era de su competencia, podrán conocer también de salubridad general de la República.

El Congreso conserva la facultad de determinar lo que debe entenderse por salubridad general; ello lo ha hecho y lo seguirá haciendo mediante el Código Sanitario; la adición de referencia lo ha facultado, además, para determinar el tipo, características, calidad y cantidad de la intervención que las autoridades estatales tendrán. El Congreso ejercerá sus facultades distributivas mediante la ley; por lo mismo y con vista a la naturaleza del pacto federal, es de suponerse que la intervención de todos los estados debe ser uniforme y sin distinciones; no obstante ello, sin establecer diferencias a nivel legislativo, lo cierto es que, tomando en cuenta el mucho o poco desarrollo de los aparatos de salubridad local, el gobierno federal, mediante los convenios respectivos, sin que se descuide la prestación del servicio, deberá entregar, según el caso, lenta o apresuradamente, el cúmulo de facultades que el Congreso estime deben ejercer las autoridades locales; entre una y otra entidad sólo puede haber diferencias en cuanto al tiempo, mas no en cuanto a la materia.

La legislación y la doctrina se han inclinado en el sentido de que si los poderes federales han sido facultados para legislar en lo relacionado a tal o cual materia, su competencia comprende, asimismo, la de regular su régimen fiscal y sanitario, con exclusión de las autoridades



locales,<sup>2</sup> la explicación de tal punto de vista se encuentra en el hecho de que es preciso no hacer nugatorio el ejercicio de una facultad por la aplicación de criterios diferentes hecha por distintas autoridades. A este principio debe darse una aplicación general y no sólo cuando se trata de una facultad atribuida a los poderes federales; por lo mismo, cuando el artículo 115 en su fracción III determina que los municipios tendrán a su cargo los servicios de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, etcétera, están comprendiendo tanto su régimen fiscal como la salubridad en dichas funciones. A partir de las reformas de 3 de febrero hechas al artículo 115 es salubridad local lo relacionado con todos los conceptos que enumera la fracción III.

Con vista a lo anterior se puede decir válidamente que el Congreso de la Unión, en su tarea definitoria de lo que es salubridad general de la República, tiene que tomar en cuenta los siguientes criterios:

Serán salubridad general por existir texto expreso los previstos en el artículo 73, fracción XVI;

La salubridad relacionada con las materias cuya regulación ha sido confiada a los poderes federales;

Será salubridad general lo que el Congreso estime que amerita un tratamiento general, uniforme y que interesa a todo el país.<sup>3</sup>

Asimismo deberá tomar en cuenta que por disposición del constituyente, será necesariamente salubridad local aquella que esté relacionada con las materias previstas en la fracción III del artículo 115; la legislación local la regulará y los municipios la ejercerán.

La Constitución en su artículo 4 reformado, al establecer la intervención estatal, utiliza el término "conurrencia". Cuando la doctrina y la legislación utilizan este término o su intransitivo "concurrir", lo hacen en el sentido de coincidencia de autoridades federales y locales en una misma materia; por ejemplo, en la aplicación de las leyes federales, cuando se afecten exclusivamente intereses de particulares, de conformidad con la fracción I del artículo 104, pueden conocer indistintamente, a elección del actor, los tribunales federales o los locales; en este caso existe total conurrencia. Parece ser que cuando el artículo cuarto habla de conurrencia no lo hace en ese sentido; de la redacción del mismo se desprende que más que coincidencia lo que se procura es que los poderes federales y los locales, siguiendo las directrices del centro, colaboren en una materia común ejercitando facultades diferentes; no tendría objeto duplicar esfuerzos; no se persigue que ambos actúen sobre el mismo objeto.

En la práctica, por la acción del Congreso y de los tribunales, la

<sup>2</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 8va. ed., Editorial Porrúa, 1967, p. 377.

<sup>3</sup> Tena Ramírez, Felipe, *ob. cit.*, p. 378.

figura de la concurrencia requerirá de definiciones. Así cuando el Congreso determine cuál será el campo de acción de las autoridades de los estados ¿reservará a los poderes centrales la facultad de normar y vigilar lo que será, o materia de la actuación de los estados? Con vista al artículo 73, fracción XVI, tal parece que no existe inconveniente legal para que el Congreso determine la forma como deben actuar los estados, ya que habla de que el Congreso tiene facultad para dictar leyes sobre salubridad general de la República; pero ¿ello no significará hacer nugatorio el sistema federal, que tiende a dejar al criterio de las autoridades locales ciertas materias porque juzga que ellas, con el conocimiento directo y estrecho que tiene de las necesidades locales, pueden resolver en forma más adecuada y conveniente las materias que les han sido confiadas?

Ahora bien, si las autoridades del centro determinan que un estado no está ejercitando debidamente las facultades que en materia sanitaria se le han confiado, ¿las puede retirar y asumirlas con exclusión del estado?, ¿de proceder de tal manera no sería atentar con la delimitación que el Congreso hace?, ¿se limitarán las autoridades del centro a simplemente exigir responsabilidad a los funcionarios estatales competentes? La reforma introducida requerirá de mucho trabajo todavía.

Tomando en cuenta los preceptos constitucionales citados cabe decir que, en materia sanitaria, los estados tienen como campo de acción, a su disposición, lo siguiente:

- a) La materia sanitaria que el Congreso no estime que es general (artículo 73, fracción XVI);
- b) La que el mismo Congreso de la Unión le asigne en forma concurrente (artículo 4);
- c) La que en forma original deriva a favor de las autoridades municipales, por virtud del artículo 115, fracción III;
- d) La salubridad relacionada con las materias que por disposición constitucional se han encomendado a los estados.

Los municipios independientes de la competencia original que para ellos deriven del artículo 115, fracción III, intervendrían en la materia sanitaria que les conceda la Constitución, el Código Sanitario y las leyes locales;

- e) La que se le asigne por virtud de convenios que celebre la Federación con los estados (artículo 115, fracción X);

## 5. LOS ESTADOS Y SU TERRITORIO

La Constitución mexicana parte de la idea romana,<sup>4</sup> de que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacio-

<sup>4</sup> "El principio según el cual la propiedad de todo el suelo de las provincias no cedido a los municipios o a los particulares mediante un acto especial del gobierno

nal corresponde originalmente a la nación y sólo ésta, por conducto del gobierno federal, puede constituir la propiedad privada (artículo 27, párrafo primero). Es facultad del Congreso de la Unión el dar leyes por virtud de las cuales se fijen las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de ellos (artículo 73, fracción XIX).

Los gobiernos estatales, respecto del territorio de sus respectivas entidades, del que no pertenece a los particulares, no goza del derecho de propiedad; ésta, como se ha dicho, pertenece a la nación, representada por el gobierno federal; si bien no es propietaria de su territorio, sí puede afirmar que ejerce sobre él su jurisdicción, todo lo que dentro de sus territorios suceda es de su incumbencia, salvo en dos supuestos: cuando se trata de cuestiones federales y cuando en forma expresa las autoridades locales hayan renunciado a ejercer su jurisdicción en parte de su territorio; esto sólo se puede dar cuando así lo acuerde la legislatura local a petición del gobierno federal cuando éste pretenda construir e instalar fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados al servicio público o al uso común; en estos casos la jurisdicción la ejercen los poderes federales con vista a una ley que dé el Congreso de la Unión. Mientras no exista la renuncia expresa de parte de la legislatura local, aunque un bien pueda pertenecer a la Federación y que cualquier daño que pudieran sufrir es competencia de los órganos federales, en lo restante que en él suceda es competencia de los poderes estatales, no por cuanto que éstos sean propietarios, sino por cuanto a que están facultados para ejercer su jurisdicción dentro de todo su territorio.<sup>5</sup>

#### 6. PAPEL DE LOS PODERES LOCALES EN LO RELATIVO A RESPONSABILIDAD OFICIAL FEDERAL

En lo relativo a responsabilidad oficial en que pudieran incurrir autoridades locales por violaciones a la Constitución y leyes federales, entre el texto original de 1917 y el publicado en el *Diario Oficial* de 28 de diciembre de 1982, existen algunas variantes que es conveniente subrayar.

correspondía al estado, sin que su poseedor temporal pudiese alegar sobre él más que el hecho de una posesión hereditaria, tolerada y revocable en todo momento, principio que respondía, evidentemente, a una combinación muy discutible de la evolución formal del derecho y el desarrollo brutal del poder, pero que era indispensable para poder tener las manos libres en cuanto a las naciones condenadas a la destrucción, fue mantenido también por César, el cual lo convirtió de una teoría del partido democrático en uno de los principios fundamentales del derecho monárquico.” Mommsen, Theodoro, *El mundo de los césares*, México, Fondo de Cultura Económica, 1932, p. 18.

<sup>5</sup> Ver, Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, p. 198.

mica, 1932, p. 18.

A los funcionarios locales respecto de los cuales tenía jurisdicción el gran jurado, gobernador y diputados a las legislaturas locales, la reforma de 82 agregó a los magistrados del tribunal superior de justicia del estado.

Independientemente de las violaciones graves a la Constitución y leyes federales se agregó una nueva posibilidad: la de que los funcionarios locales pueden incurrir en responsabilidad por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Sobre esta nueva figura caben algunos comentarios:

De alguna forma el constituyente ha estimado que los fondos aportados por la Federación a los estados, una vez que ingresan a las arcas locales, se convierten en fondos locales; por lo mismo ha confiado a las legislaturas estatales la misión de exigir responsabilidad.

Los funcionarios locales que se indican que manejen indebidamente los fondos o recursos federales podrán ser sujetos de juicio político ante el gran jurado, previa acusación de la Cámara de Diputados; pero, contrariamente a lo que sucede en los restantes juicios de responsabilidad por otro tipo de violaciones, en estos casos específicos el Senado no puede dictar sentencia de destitución e inhabilitación, se debe limitar a hacer una declaración de culpabilidad, dejando a las legislaturas locales la imposición de las sanciones.

Al parecer, ésta es la interpretación correcta. Suponer que la legislatura local puede conocer nuevamente de la culpabilidad o inocencia sería desvirtuar el carácter de inatacabilidad que constitucionalmente corresponde a las resoluciones del Senado. Por otra parte, no aceptar tal punto de vista, significaría la posibilidad de que un funcionario pudiera ser juzgado dos veces por el mismo delito, lo que sólo es factible cuando existe texto expreso que así lo autorice.

Pero la reforma, más que dar claridad, pudiera propiciar confusión. En efecto, por regla general lo relativo a responsabilidad oficial en los estados ha quedado confiada a dos instituciones: el congreso local, actuando como acusador, y al tribunal superior de justicia local, actuando como jurado de sentencia. Si una legislatura local va a proceder como corresponde a sus atribuciones (artículo 110, párrafo segundo), lo único que podrá hacer es acusar y probar su acusación y el tribunal superior local conocer nuevamente de la causa. Al respecto pueden suceder dos cosas: una, que la opinión emitida por el Senado sea simplemente una opinión autorizada que puede ser desestimada por el tribunal superior local, en cuyo caso no tiene objeto la intervención de esa cámara; o sea, una determinación cuyo contenido y alcance no pueda eludir, en este caso se haría nugatoria la autonomía del tribunal superior local y en este supuesto no tendría objeto ni la acusación ni el juicio y sentencia local. El autor de las reformas no era un profundo conocedor del derecho constitucional estatal.

## II. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS CONSTITUCIONES LOCALES

Una vez defendido el marco constitucional de la jurisdicción de los poderes locales, establecidos sus bases y parámetros, es necesario analizar las constituciones locales para determinar si en la realidad existe la congruencia que la Constitución general supone. Al efecto se revisaron cinco constituciones locales: las de Querétaro, México, Michoacán, Quintana Roo y Tamaulipas, que se consideraron de algún modo representativas para derivar conclusiones válidas.

Los resultados que se ofrecen se refieren a los rubros en que se clasificaron en la primera parte del trabajo, por el Ic. Arteaga, los diversos aspectos de la jurisdicción de los poderes locales, señalando las líneas generales observadas en la regulación de facultades explícitas, obligaciones, prohibiciones e inhibiciones en las mencionadas constituciones. En algunas ocasiones pueden apuntarse conclusiones, en otras únicamente pueden señalarse datos de excepción.

Existe sin embargo una constante que, por su importancia y su incidencia en todos los rubros, vale la pena hacer notar: la falta de regulación específica de materias. Quizá no deba entenderse ésta como una omisión total, puesto que es posible que su regulación se encuentre en la legislación ordinaria; sin embargo, en algunos casos la omisión es significativa por la importancia de la materia a que se refiere.

### I. ESTRUCTURA JURÍDICA GENERAL

Las disposiciones constitucionales acatan los lineamientos sobre estructura jurídica de manera íntegra.

Las excepciones que puedan señalarse se circunscriben al área del territorio de los estados; no se establece expresamente la propiedad de bienes raíces adscritos a un servicio público, por ejemplo; ninguno de los estados estudiados, salvo el de México (a. 89-XIX), establece constitucionalmente juntas de conciliación y arbitraje, aunque Querétaro y Tamaulipas se refieren a las relaciones de trabajo en general y Tamaulipas un departamento de trabajo (a. 148).

#### *a. Intervención de los estados en la estructura jurídica*

La intervención del Estado en las reformas constitucionales sólo se regula en Michoacán (a. 44-I) y en Tamaulipas (a. 58-XLIV) los demás estados no lo mencionan en sus textos.

Ninguno legisla sobre la intervención del Estado en el proceso de formación de nuevos estados dentro de sus límites, ni por supuesto establece la obligación de contestar en el término de seis meses señalado.

Solamente el de México se refiere a esta facultad en términos muy generales (a. 70-XXXI).

Tampoco se hace referencia al nombramiento de diputados federales. Respecto a los senadores de Michoacán, Quintana Roo y Tamaulipas los menciona la obligación de la legislatura de declararlos electos.

#### b. *Intervención de los poderes federales en los estados*

La desaparición de poderes en el Estado es regulada cabalmente en todas las constituciones analizadas, a excepción de Quintana Roo y México.

Respecto de la solución de conflictos jurídicos entre los poderes locales, sólo se contempla en Querétaro como facultad del Poder Legislativo (a. 63-XXVII). La posibilidad de recurrir a la Suprema Corte se presenta sólo en casos de invasión o conflictos internos, con excepción de Michoacán. En Tamaulipas se prevé que se acuda ante el Congreso de la Unión (a. 58-XVI).

Los conflictos entre Estado y Federación se enfocan desde el punto de vista de invasión de la soberanía estatal por una ley general y se resuelven acudiendo al Poder Judicial federal (Suprema Corte de Justicia); es la legislatura local la facultada para promoverlo. Sólo en Michoacán no se reglamenta.

Nada se dispone respecto de las facultades del Congreso de la Unión para reglamentar el artículo 121 constitucional.

Tampoco respecto de las posibles acciones en caso de ser afectados los estados por un cambio de residencia de los poderes federales.

Todos los estados estudiados omiten la mención sobre la facultad del presidente respecto del mando de fuerza pública en el lugar de su residencia o tránsito.

No existen disposiciones respecto al restablecimiento de la forma republicana, modificación de actos de autoridades locales a través del juicio de amparo, solución de controversias entre un estado y vecinos de otro estado por el Poder Judicial federal.

## 2. PODER LEGISLATIVO LOCAL

### a. *Estructura*

Todas las entidades estudiadas se ajustan a las normas constitucionales a este respecto. La única excepción son las normas sobre reelección que no se encuentran en Querétaro ni en México.

En materia de responsabilidad de servidores públicos, se utiliza la terminología correspondiente a la ley anterior, pero se respetan las disposiciones.

## b. *Facultades*

Todas las constituciones incluyen en la enumeración de facultades una general expresa para legislar en asuntos internos, y una complementaria referida a materias “no cedidas a la Federación” o indicadas “por la Constitución federal”.

En general, no se enumeran facultades para legislar sobre materias determinadas y no se atiende a la precisión de la Constitución federal salvo en contadas ocasiones.

Ejemplo de lo primero es el requerimiento de legislar en materia de vivienda, protección de menores, obligatoriedad del servicio de las armas, de los cargos de jurados, consejos y de elección popular o para determinar cuándo la manifestación de ideas ataque a la moral, a derechos de tercero, provoque la comisión de un delito o perturbe el orden público, o sobre el servicio social. Ninguna de las constituciones analizadas da un tratamiento particular a estas cuestiones; en todos los casos deben entenderse comprendidas en la facultad general y se supone su ejercicio por las referencias concretas a la existencia de una ley o a su contenido: la obligación para los ciudadanos de actuar como jurado, de aceptar los cargos de elección popular, etcétera (Querétaro, a. 103 y 166; Michoacán, a. 44-XXIX y 90 y 91; Tamaulipas, a. 8-II); la necesidad de un título profesional para ejercer ciertas actividades (Michoacán, a. 144; Quintana Roo, a. 16; Tamaulipas, a. 141). Indéntica situación se encuentra el caso de la Ley Electoral (Querétaro, a. 32 y 76; Michoacán, a. 20 y 48; Quintana Roo, a. 79 y 152; Tamaulipas, a. 27 y 77).

Podrían, en cambio, mencionarse como casos de excepción la ley de ingresos y la materia de educación, aun cuando respecto de esta última, en Querétaro sólo se habla de su protección (a. 63-VI) y en Tamaulipas de su fomento (a. 58-XXXVIII).

Las áreas donde se establece una necesidad de coordinación con la Federación o la celebración de convenios para lograrla, también están poco atendidas: no se encuentra en materia educativa o sanitaria más que en Tamaulipas (a. 143 y 146); sobre planeación de desarrollo de centros geográficos comunes sólo en Quintana Roo (a. 75-XXX) y esto en base a una facultad general.

La implantación de facultades concretas se encuentra en casos como la de iniciativa ante el Congreso de la Unión (Querétaro a. 63-VII; México a. 70-XXIX; Michoacán a. 44-II; Quintana Roo a. 75-III; Tamaulipas a. 58-XV), la de expropiación (México a. 209 y 88-VII; Michoacán a. 44-III y Quintana Roo a. 75-XL), determinación de la extensión de la propiedad rural (Michoacán a. 145 y 60-XXII y Quintana Roo a. 75-XLI), aprobación de la Ley de Ingresos Municipales y revisión de su cuenta pública (Querétaro a. 63-II, XIX, XXXVIII; Michoacán a. 44-IX y X; Quintana Roo a. 75-XXXIII; Tamaulipas a. 58-IV y VI y 132-VII).

De las facultades encomendadas, 31% no son atendidas por ninguno de los estados estudiados, es el caso de la solicitud al presidente para trasladar reos extranjeros a su país de origen para cumplir ahí sus condenas (a. 18 C. G.), la legislación sobre bases para bandos de policía y buen gobierno de los ayuntamientos (a. 115-II C. G.), la concurrencia del Estado en la prestación de servicios municipales (a. 115-III C. G.), legislación para que los municipios dispongan sobre la utilización del suelo (a. 115-V C. G.), sobre inmuebles ubicados dentro de su territorio (121-II y III C. G.), integración de juntas de conciliación y arbitraje (a. 123-XXXI C. G.), consentimiento para que bienes sitios en su territorio se sujeten a jurisdicción federal (a. 132 C. G.), autorización de asociaciones de trabajadores y productores (a. 28 C. G.).

Otro 11% sólo las regula un estado de los analizados: la intervención en la formación de un nuevo estado dentro de los propios límites (México a. 70-XXXI), la coordinación entre dos entidades para planear el desarrollo de centros geográficos comunes (Quintana Roo a. 75-XXII), determinar el número de ministros de los cultos que pueden haber en la entidad (Tamaulipas a. 58-XXIX), intervenir en la reforma de la Constitución general (Tamaulipas a. 58-XLIV), por ejemplo.

En ocasiones la facultad que corresponde al Poder Legislativo es atribuida al Poder Ejecutivo por la Constitución local, tal es el caso del nombramiento de autoridades municipales en caso de suspensión del Ayuntamiento declaración de desaparición del mismo o revocación del nombramiento de sus miembros (Michoacán a. 60-III, Quintana Roo a. 90-XI, Tamaulipas a. 132-IX *a* y *b*). Esto se debe a que la reforma a la Constitución general es de fecha reciente; es de esperarse que próximamente se realice la modificación correspondiente en los estados.

### *c. Obligaciones*

Respecto de las obligaciones impuestas a las legislaturas locales, la situación es similar.

Aproximadamente el 37% de ellas no son implantadas por ninguna Constitución estatal de las estudiadas: es el caso de la creación de la deuda agraria (a. 27-XVII C. G.), señalar un porcentaje de los impuestos sobre energía eléctrica a favor de los municipios (a. 73-XXIX C. G.), otorgar entera fe y crédito a actos públicos, registros y procedimientos judiciales de otros estados (a. 121 C. G.).

Un 15% sólo son atendidas por dos constituciones, ejemplo de ellas son la de legislar para evitar abusos de las autoridades en las prisiones (Querétaro a. 6 y 7; Quintana Roo a. 27; en ningún caso se cumple cabalmente con la obligación impuesta); establecer el patrimonio familiar (Michoacán a. 149; Quintana Roo a. 75-XLII).

En otros casos se hace referencia a la existencia de la ley o a su



contenido, pero no se formula la obligación de expedirla, por ejemplo en lo referente a responsabilidad oficial de servidores públicos (a. 109 C. G.).

#### d. *Prohibiciones e inhibiciones*

En este capítulo se encuentra una particularidad: las prohibiciones e inhibiciones que establece la Constitución federal se refieren en general al área de garantías individuales; las constituciones de las entidades en ocasiones no contienen un capítulo relativo o lo implantan pero en forma muy reducida. De cualquier modo, tanto unas como otras, se entienden como normas imperativas que no requieren reiteración en la legislación estatal; pero no se toma medida alguna al respecto.

En cuanto a prohibiciones sólo Quintana Roo establece expresamente seis de once respecto de coartar el derecho de asociación (a. 18), conceder títulos nobiliarios, privilegios, etcétera (a. 15), establecer leyes privativas o tribunales especiales (a. 22), entre otras.

Por lo que toca a inhibiciones, la más respetada en forma expresa es la que se refiere al desempeño de dos cargos de elección popular por los funcionarios. Las demás son casos aislados.

### 3. PODER EJECUTIVO LOCAL

#### a. *Estructura*

Se atienden en forma íntegra los presupuestos constitucionales; únicamente habría que señalar como dato especial el que el tiempo de residencia que se exige para ser gobernador es en ocasiones mayor a los cinco años que requiere la Constitución general.

En cuanto a responsabilidad oficial tanto en Querétaro (a. 154) como en México (a. 126) y Quintana Roo (a. 172) se equipara la situación del gobernador con la del presidente de la República, reduciendo considerablemente los supuestos que maneja la Constitución general.

#### b. *Facultades*

En este campo la situación es similar a la que se señaló respecto de las facultades del Poder Legislativo local: en las constituciones locales se encuentra una disposición general que faculta al gobernador para promulgar y ejecutar las leyes y decretos; no se hace mención alguna a leyes en particular, tal como lo dispone la Constitución federal.

Otras se atienden en forma total o mayoritaria, como la que se refiere a aplicar sanciones por infracción a reglamentos; perseguir los delitos a través de la actividad del Ministerio Público (a. 21 C. G.); ocupar

la propiedad privada por causa de utilidad pública (a. 27-VI C. G.).

En las que se refieren a la disposición y mando de la Guardia Nacional y de la fuerza pública se requiere la autorización del Poder Legislativo para su organización (Querétaro a. 63-XXV) o para su servicio temporal (Tamaulipas a. 58-XLI). En este último estado se legisla también sobre la necesidad de celebrar convenios con otros estados sobre el paso de dichas fuerzas por sus territorios.

Entre las facultades concedidas que no se desarrollan ni se mencionan en las constituciones de los estados estudiados, están la de decretar la detención del acusado a falta de autoridad judicial que lo haga; la de solicitar al Ejecutivo federal que incluya en los tratados a los reos extranjeros acusados de delitos del orden común para que cumplan su condena en su lugar de origen; nombrar representantes ante las comisiones mixtas agrarias; conceder la posesión de tierras y aguas cuando la Comisión Mixta no dictamine; recurrir a la Suprema Corte de Justicia en caso de controversias sobre límites con otro estado; celebrar convenios con la Federación para asumir funciones federales. En total, 23% de las facultades conferidas.

Algunas de importancia se tratan en forma minoritaria introduciendo además alguna variante. Es el caso de la facultad de celebrar convenios sobre límites entre el propio estado y otro, sólo la mencionan Querétaro (a. 63-XVIII) y Tamaulipas (a. 58-XXVII y 91-XVIII), y en ambos se requiere la autorización y aprobación del convenio por la legislatura local.

Se conceden facultades que, por razón de la materia, no corresponden al gobernador, como es la de decretar amnistía (Querétaro a. 90-VII); dictar las providencias necesarias en los municipios dando aviso al Congreso local (Tamaulipas a. 91-XXIII); suspender los acuerdos de los ayuntamientos cuando violen la Constitución (Tamaulipas a. 91-XLII).

### c. *Obligaciones*

La respuesta a las obligaciones impuestas es escasa, únicamente Quintana Roo atiende a once de las dieciseis objeto del análisis y no en todos los casos se trata de provisiones especiales sino de su mención como derecho; en el otro extremo se encuentra Michoacán que sólo reglamenta específicamente la obligación de protestar, guardar y hacer guardar la Constitución al tomar posesión del cargo y en forma general la de aplicar la Ley local sobre Asentamientos Humanos.

### d. *Prohibiciones e inhibiciones*

Respecto de las primeras es también Quintana Roo quien las regula con detalle, en los capítulos relativos a Garantías Individuales y Sociales

en relación con el mal trato y la imposición de gabelas a los presos (a. 27), la prisión por deudas civiles (a. 25), la violación de correspondencia (a. 21), la aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona (a. 23), etcétera.

Es atendida por todos la que se refiere a privar de la vida, libertad, propiedad, etcétera, contenida en el artículo 14 de la Constitución general.

Ninguno, en cambio, reglamenta las prohibiciones referentes a afectar la pequeña propiedad agrícola (a. 27-XV C. G.), autorizar fraccionamientos en contra de necesidad agraria (. 27-XVII-f C. G.), restringir el comercio interestatal (a. 73-IX C. G.) y otras.

Una situación similar se observa en el caso de las inhibiciones solamente las que se refieren a la imposibilidad de desempeñar dos cargos de elección popular, permitir que diputados y senadores desempeñen otro cargo remunerado con sueldo y ser senador o diputado federal durante su encargo, son mencionadas por todas las constituciones analizadas.

En este rubro, nueve de quince inhibiciones no se regulan o lo hace un estado nada más.

#### 4. PODER JUDICIAL LOCAL

##### a. Estructura

Puede decirse que, salvo las normas sobre su estructura, prácticamente no existen disposiciones respecto de los otros rubros.

##### b. Facultades

Quintana Roo menciona la mitad de ellas en los capítulos de Garantías Individuales y Sociales; Querétaro y Michoacán no le conceden la de suspender los derechos de los ciudadanos; Michoacán se refiere a la de dictar orden de cateo.

Es casi seguro que éstas se desenvuelvan a nivel de legislación ordinaria.

##### c. Obligaciones

Respecto de las obligaciones la situación es similar: sólo se regula lo relativo a protestar, guardar y hacer guardar la Constitución y leyes federales, y alguna otra en forma esporádica, en el caso de Quintana Roo que hace mención de: ser expeditos en la impartición de justicia, que ésta sea gratuita, observar las garantías procesales, etcétera.

#### d. *Prohibiciones e inhibiciones*

Puede extenderse un comentario idéntico respecto de las prohibiciones. En cuanto a las inhibiciones sólo se menciona en todas las constituciones la que se refiere a ocupar dos cargos.

### 5. MUNICIPIO

#### a. *Estructura*

Las disposiciones constitucionales a este respecto son respetadas íntegramente por las constituciones locales, pero la capacidad jurídica de los municipios no se menciona y la posibilidad de adquirir y poseer bienes inmuebles y su destino al servicio público se encuentra sujeto a la autorización previa de la legislatura local.

#### b. *Facultades*

La única facultad que se menciona expresamente por todos los estados estudiados es la de administrar libremente su hacienda. Las demás son atendidas de manera muy irregular: sólo uno o dos estados se refieren en forma general a las de producir bandos de policía y buen gobierno (Michoacán a. 123-IV y Quintana Roo a. 160-II); prestar los servicios públicos de agua, alcantarillado, limpia, alumbrado, etcétera (Michoacán a. 123-IV y Quintana Roo a. 160-XI); planear y regular el desarrollo de centros urbanos (Michoacán a. 123-XI y Quintana Roo a. 136).

Respecto de la aprobación del presupuesto de egresos por el Ayuntamiento, sólo lo regulan Michoacán (a. 123-III) y Tamaulipas (a. 132-VII); pero ambos encomiendan esta facultad al Poder Legislativo estatal.

Las facultades sobre contribuciones especiales, convenios con el Estado sobre administración de contribuciones sobre prestación de servicios públicos y la que se refiere al catastro municipal no se regulan en ningún caso.

#### c. *Obligaciones*

En este rubro no se legisla en absoluto; la excepción es el artículo 132-XIII de la Constitución de Tamaulipas que regula la cláusula de entera fe y crédito contenida en el artículo 121 constitucional, pero sólo referida a los demás municipios de la entidad.

d. *Inhibiciones*

El derecho de petición se establece en forma general en Querétaro (a. 8) y en forma completa en Quintana Roo (a. 17).

e. *Intervención del Estado*

A este respecto la facultad de solicitarla se concede tanto a la legislatura local como al gobernador, excepto en Tamaulipas donde corresponde sólo al segundo (a. 91 XVII y XLV). En el Estado de México no se menciona nada al respecto.

**ANEXO**

A LA PARTE I

Disposiciones constitucionales que tienen relación con la estructura, funcionamiento, facultades, prohibiciones, inhibiciones y obligaciones de los estados, sus poderes y ayuntamientos.

LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN

*Estructura jurídica general*

Deberán tener una Constitución (75 V, 108 p. 4, 133);

Las constituciones locales no podrán contravenir la general del país (133);

Deberán adoptar para su régimen interior de gobierno la forma republicana, representativa, popular, y deberán tener como base de su división territorial el municipio libre (115 p. 1);

Por conducto de los poderes estatales el pueblo ejerce su soberanía (41 p. 1);

Son parte integrante de la Federación (42-I y 43);

Los estados conservarán la extensión territorial que tuvieron hasta 1917 (45);

Están obligados a arreglar sus problemas límites con otros estados de conformidad con la Constitución (46, 73, IV, 105 y 116);

Conservan la jurisdicción que han tenido hasta 1917 sobre las islas (48);

Deberá haber en cada estado una legislatura, un gobernador, un tribunal superior y ayuntamientos municipales (55 V, pp. 2 y 3, 71-III, 73-III, 82-VI, 76-V, 115, 120, 122);

Los estados tendrán plena capacidad para adquirir y poseer bienes

raíces que sean necesarios para los servicios públicos que presten (27-VI p. 1);

Los estados en sus constituciones deben precisar quiénes son servidores públicos (108 p. 4);

Los estados son libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior (40);

Están obligados a establecer juntas locales de conciliación y arbitraje (107 V inc. d, 123 A XXXI).

### *Intervención de los estados en la estructura jurídica del país*

Las legislaturas locales intervienen en el procedimiento de reformas a la Constitución (135);

Las legislaturas intervienen en el procedimiento de formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes (73 III);

Los estados no podrán tener menos de dos diputados federales (53 p. 1);

Los estados tendrán dos senadores (56).

### *Intervención de los poderes federales en los estados*

Los poderes federales deben proveer a los estados de gobernantes para el caso de que hayan desaparecido todos los poderes de un estado y no exista a nivel local un sistema para suplir la acefalía (76 V);

Los poderes federales están facultados para solucionar los conflictos jurídicos que se presentan entre los poderes de un estado (76 VI);

La Suprema Corte de Justicia es la competente para resolver los conflictos jurídicos que se den entre los poderes de un estado (102 p. 3, 104-IV, 103).

Los poderes federales tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior y asimismo deben auxiliarlos cuando exista conflicto interno a petición de la legislatura o de su gobernador;

Mediante el juicio político los poderes federales pueden restablecer la forma republicana de gobierno o enmendar cualquier violación grave a la Constitución (108 p. 3, 110 p. 2 y 115 p. 1);

Mediante el juicio de amparo el Poder Judicial federal puede modificar actos de las autoridades locales (103 pp. 1 y 107);

El Poder Judicial federal está facultado para resolver las controversias que se susciten entre un estado y vecinos de otro (104 V);

El Poder Judicial federal es el competente para resolver los conflictos que se susciten entre la Federación y los estados (104 IV, y 105);

El Congreso interviene en la aprobación de convenios de límites entre los estados (46, 73 IV y 116);

El Congreso de la Unión tiene facultades para reglamentar el artículo 121.

El presidente de la República tendrá el mando de la fuerza pública de los lugares en donde resida transitoriamente (115 VII);

Los estados pueden ser afectados por virtud del decreto que emita el Congreso de la Unión por virtud del cual se cambie la residencia de los poderes federales (73 V).

#### PODER LEGISLATIVO LOCAL

Cuando menos existirá una Cámara (115 pp. 2 y 10);

La elección de los diputados locales debe ser directa (115 VIII p. 2);

El número de diputados debe ser proporcional al de habitantes, pero no será menor de siete en los estados con menos de cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en los demás de cuatrocientos mil habitantes pero que no llegue a ochocientos mil; y de once en aquellos en que la población sea mayor a ochocientos mil habitantes (115 VIII p. 8);

Los diputados suplentes no podrán ser reelectos para el periodo inmediato (115 VIII p. 9);

Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato como diputados siempre que no hubieren estado en ejercicio (115 VIII p. 9);

En la composición de los congresos locales se introducirá el sistema de diputados de minoría (115 I);

Los diputados a las legislaturas locales se reputan servidores públicos (108, 110, 113 y 114).

#### *Facultades*

Tienen facultades en materia educativa de acuerdo con los criterios que el Congreso de la Unión dé y en coordinación con la Federación (3 IX);

Podrán establecer universidades y demás centros de educación superior (3 VIII);

En materia sanitaria en concurrencia con la Federación (4 p. 3);

Dictar leyes en materia de vivienda (4 p. 4);

Dictar leyes de protección a los menores (4 p. 5);

Expedir leyes sobre profesiones y trabajos ilícitos (5 pp. 1 y 2);

Expedir leyes que establezcan la obligatoriedad de los servicios de las armas, de jurados, concejiles y de elección popular (5 p. 5);

Expedir leyes sobre servicio social (5 p. 4);

Expedir leyes en las que se determinen, cuando la manifestación de las ideas ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público (6);

Dar leyes por virtud de las cuales el gobernador solicite al presidente de la República la inclusión de los reos extranjeros que hubiere dentro de su jurisdicción para que sean trasladados a su país de origen para que cumplan su sentencia (18 p. 5);

Dar leyes sobre expropiación (27 p. 21);

Expedir leyes por virtud de las cuales por causa de utilidad pública proceda la ocupación de la propiedad privada (27 VI p. 2);

Expedir leyes en las que se fije la extensión máxima de la propiedad rural y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes (27-XVII p. 1);

Expedir leyes de instrucción pública (31 I);

Expedir leyes de ingreso (31 IV);

Expedir leyes electorales (III, IV y V); y por virtud de las cuales se dé injerencia a los partidos políticos nacionales en las elecciones estatales y municipales (40 p. 6);

Hacer la declaración de senador electo y expedir la constancia respectiva (56 p. 2);

Tienen derecho de iniciativa ante el Congreso de la Unión (71 III);

Tienen derecho a ser oídas cuando se pretenda formar un nuevo estado dentro de los límites de su entidad, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses (73 III 3);

Son parte integrante del órgano encargado para crear nuevos estados dentro de los límites de los ya existentes (73 III 6);

Contando con el acuerdo de las dos terceras partes de los diputados locales podrán suspender ayuntamientos, declarar que han desaparecido, suspender o revocar el nombramiento de algunos municipales (115 I p. 3);

Expedir la ley que contenga las bases según las cuales los ayuntamientos expidan bandos de policía y buen gobierno (115 II);

Dar leyes por virtud de las cuales los estados, cuando así fuera necesario, concurren en la prestación de determinados servicios públicos (115 III);

Dar leyes por virtud de las cuales los municipios puedan coordinarse y asociarse (115 III último párrafo);

Determinar anualmente las bases, los montos, los plazos de las participaciones federales que deben ser entregadas a los municipios (115 IV b);

Establecer impuestos sobre lo relacionado con bienes inmuebles y prestación de servicios públicos sin interferencia del Congreso de la Unión (115 IV a, b y c);

Aprobar leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisar sus cuentas (115 IV, c, p. 3);

Dar leyes por virtud de las cuales los municipios dispongan la utilización del suelo de su jurisdicción (115 V);



Regular lo relativo a la coordinación entre dos entidades para planear el desarrollo de centros geográficos comunes (115 VI);

Dar una ley electoral (115 VIII);

Dar leyes que regulen lo relativo a los inmuebles ubicados dentro de su territorio (121 II);

Dar una ley local sobre profesiones (121 V);

En caso de violencia interna solicitar la protección de los poderes federales (122);

Crear juntas locales de conciliación (123 XXXI);

Dictar leyes sobre el estado civil de las personas (130 p. 3);

Determinar el número de ministros religiosos que pueden oficiar dentro de su territorio (130 p. 7);

Dar su consentimiento para que inmuebles ubicados dentro de su territorio queden sujetos a la jurisdicción federal (132);

Intervenir en el proceso de reformas a la Constitución mediante la aprobación o no de los proyectos respectivos (135);

Intervenir en los juicios de responsabilidad seguidos contra servidores públicos locales cuando manejen indebidamente fondos y recursos federales (110 p. 5);

Intervenir en los juicios de responsabilidad seguidos contra servidores públicos locales cuando cometan delitos federales (111 p. 5);

Autorizar, en cada caso, la formación de asociaciones de trabajadores o productores y por sí o a propuesto del gobernador pueden derogar las autorizaciones concedidas (28 p. 7);

Preferir a los mexicanos, en igualdad de condiciones, para toda clase de concesiones en los que no sea necesaria la calidad de ciudadanos (32 p. 1).

### *Prohibiciones*

Permitir dentro de su territorio el establecimiento de órdenes monásticas (5 p. 5);

No podrán expedir leyes que establezcan la previa censura, exigir fianza a los autores o impresores o coarten la libertad de imprenta (7);

No podrán coartar mediante leyes el derecho de asociación o reunión cuando sea pacíficamente y objeto lícito (9 p. 1);

No podrán dar leyes por virtud de las cuales se concedan títulos nobiliarios, privilegios y honores hereditarios, o dar efecto a los concedidos por otros países (12);

Expedir leyes privativas o crear tribunales especiales (13);

Establecer fueros o emolumentos que no sean compensación por servicios (13);

Dar leyes en perjuicio de persona alguna (14 p. 1);

Establecer como sanciones a delitos penas de las abolidas por el artículo 22;

Establecer en los juicios criminales más de tres instancias (23 p. 1);

No podrán dictar leyes que impliquen restricciones al comercio interestatal (73 IX);

No podrán conceder exenciones o subsidios respecto de las materias que se indican (115 IV a y c).

### *Inhibiciones*

Extender el derecho de petición a personas que no sean ciudadanas (8 p. 1);

Dar leyes por virtud de las cuales se permita a quienes no son ciudadanos asociarse o reunirse con fines políticos (9 p. 1);

Dar leyes por virtud de las cuales se permita a reuniones armadas deliberar (9 p. 2);

Dictar leyes por virtud de las cuales se autorice a los ciudadanos a portar armas (10);

Dictar leyes por virtud de las cuales para poder circular dentro de su territorio se requiera carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto o requisito semejante (11);

No podrán establecer contribuciones sobre bienes de dominio público de la Federación, estados o municipios (115 IV c);

No podrán dictar leyes por virtud de las cuales los funcionarios locales o federales puedan desempeñar simultáneamente dos funciones de elección popular (125);

No podrán reconocer personalidad jurídica a las iglesias (130 p. 5);

No podrán dar leyes por virtud de las cuales se reconozca validez a los estudios realizados en establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos (130 p. 12);

No podrán dar leyes por virtud de las cuales un ministro de algún culto herede de otro o de una persona que no sea su pariente dentro del cuarto grado (130 p. 15);

No podrán gravar el comercio internacional (131).

### *Obligaciones*

Deberán garantizar el derecho a la información (6);

Respetar el derecho de petición y contestar por escrito (8, 35 V);

Establecer instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores (18 p. 4);

Dictar leyes que eviten abusos en las prisiones (19 p. 3);

Crear una deuda agraria (27 XVII inc. e);

Dictar leyes tendientes a organizar el patrimonio familiar (27 XVII inc. g y 123 XVIII);

## LA DIVISIÓN DE PODERES

81

Disponer las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria (27 XIX);

Dar participación a los partidos políticos nacionales en las elecciones estatales (41 p. 6);

A fijar el porcentaje que debe corresponder a los municipios de los impuestos sobre energía eléctrica (73 XXIX);

Están obligadas a respetar las sentencias de amparo (103 I y 107 VII);

Están obligadas a expedir leyes de responsabilidad de los servidores públicos de conformidad con las bases del artículo 109;

A establecer contribuciones a favor de los municipios (115 IV);

Dar leyes por virtud de las cuales los gobernadores puedan celebrar convenios con los municipios a fin de que el Estado se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con las contribuciones que se indican (115 IV a p. 2);

Dar leyes por virtud de las cuales en la integración de las legislaturas locales se introduzca el sistema de diputados de minoría y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos (115 VIII p. 10);

Expedir leyes que fijan las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores tomando en cuenta el artículo 123 en la que se comprenda a los empleados municipales (115 IX);

Dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de otro estado (121 p. 1);

Dar validez a los actos del registro civil realizados en otro estado (121 IV);

Dar validez a los títulos profesionales expedidos por otros estados (121 V);

Protestarán guardar y hacer guardar la Constitución (128).

### *Concurrencia*

La Federación y las legislaturas de los estados pueden ejercer facultades concurrentes en materia de salubridad (4 p. 3) y asentamientos humanos (73 XXIX C).

## PODER EJECUTIVO LOCAL

### *Estructura jurídica*

Debe ser unipersonal (115 VIII);

No podrán durar en su encargo más de seis años (115 VIII p. 1);

Su elección es directa en primer grado (115 VIII p. 2);

No podrán ser reelectos aquellos gobernadores cuyo origen sea la elección popular (115 VIII p. 3);

No podrá ser reelecto para el periodo inmediato el gobernador sustituto, interino o provisional o el ciudadano que desempeñe el cargo los dos últimos años (115 VIII inc. b);

Sólo podrá ser gobernador un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de su estado o con residencia efectiva no menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección (115 VIII p. 7);

Son sujetos de juicio político por responsabilidad oficial (110 p. 2).

### *Facultades*

Establecer escuelas de acuerdo con los criterios que dé el Congreso de la Unión y en coordinación con la Federación (3 IX y 73 XXV);

Aplicar leyes que la legislatura local emita en uso de facultades concurrentes en materia sanitaria (4 p. 3);

Aplicar leyes locales en materia de vivienda (4 p. 4);

Aplicar leyes locales en materia de protección de menores (4 p. 5);

Aplicar leyes locales sobre profesiones y trabajos lícitos (5 p. 1 y 2);

Aplicar leyes locales por virtud de las cuales se obligue a los particulares a prestar el servicio de las armas, jurado, consejiles y de elección popular (5 p. 4);

Aplicar leyes sobre un servicio social obligatorio (5 p. 4);

Cuando en algún lugar no exista autoridad judicial, tratándose de delitos que se persigan de oficio, la autoridad administrativa podrá decretar la detención del acusado (16 p. 1);

Podrán ordenar la práctica de visitas domiciliarias en materias sanitaria, de policía y fiscal (16 p. 2);

Los gobernadores podrán solicitar al Ejecutivo federal, con apego a las leyes, la inclusión de los reos extranjeros del orden común que existen dentro de su territorio en los tratados internacionales para los efectos de que cumplan su sentencia en su lugar de origen (18 p. 5);

Por conducto del ministerio público perseguir los delitos (21 p. 1);

Aplicar sanciones por infracciones a los reglamentos dentro de los límites constitucionales (21 pp. 1 y 2);

Por causa de utilidad pública, con fundamento en la ley, mediante indemnización podrá expropiar bienes de particulares (27 p. 2);

Fijar la extensión de terreno que a su juicio sea necesario para que las sociedades comerciales puedan operar (27 IV);

Con vista a la ley declarar la ocupación de la propiedad privada por causa de utilidad pública (27 VI p. 2);

Nombrar representantes en las comisiones mixtas agrarias (27 XI c);

Recibir las solicitudes de restitución o dotación de tierras agrarias (27 XII p. 1);

Conceder la posesión de tierras o aguas en la extensión que juzguen

## LA DIVISIÓN DE PODERES

83

pertinente, en los casos de que las comisiones mixtas no formulen dictamen (27 XII p. 4);

Solicitar a la legislatura derogue las autorizaciones concedidas para la formación de asociaciones de trabajadores o productores (28 p. 7);

Ejecutar leyes de instrucción pública que emita su legislatura (31 I);

Arreglar los problemas de límites entre su estado y otro mediante convenios (45, 73 IV, 116);

Demandar a otro estado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el arreglo contencioso de sus problemas de límites (104 IV y 105);

Para instruir y disponer de la guardia nacional dentro de su territorio (73 XV, 76 IV y 89 VII);

Podrán solicitar a la Suprema Corte de Justicia averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho que viole alguna garantía individual (97 p. 2);

Planear y regular de manera conjunta y coordinada con otros estados el desarrollo de centros urbanos comunes (115 VI);

Tener el mando de la fuerza pública de los lugares en donde residan habitual o transitoriamente (115 VII);

Celebrar convenios por virtud de los cuales los estados asuman el ejercicio de funciones federales (115 X p. 1);

Cuando la legislatura local no esté reunida solicitar la protección de los poderes federales en los casos de violencia interior (122);

Intervenir emitiendo su opinión cuando se trate de dedicar nuevos locales al culto público (130 p. 10);

Aplicar leyes locales sobre asentamientos humanos que su legislatura dé (27 p. 3 y 73 XXIX c).

### *Prohibiciones*

Permitir el establecimiento de órdenes monásticas (5 p. 5);

La manifestación de las ideas no podrá ser objeto de inquisición administrativa (6);

Establecer la previa censura, exigir fianzas a los autores o impresores, coartar la libertad de imprenta, secuestrar la imprenta como instrumento del delito (7);

No podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con objeto lícito (9 p. 1);

Conceder títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios o dar efecto a los otorgados en otros países (12);

Reconocer fueros y otorgar emolumentos que no sean compensación a servicios públicos y estén fijados en la ley local (13);

Aplicar leyes retroactivas en perjuicio de persona alguna (14 p. 1);

Privar a alguien de la vida, la libertad, o derechos (14 p. 2);

Molestar a alguien en su persona sin orden escrita fundada y motivada (16 p. 1);

Violar la correspondencia que circule por las estafetas (16 p. 3);

Aprisionar a alguien por deudas civiles (17);

Detener a alguien por más de tres días sin existir auto de formal prisión (19 p. 1);

Maltratar o cobrar gabelas a los presos en las prisiones (19 p. 3);

No podrán afectar la pequeña propiedad agrícola (27 XV p. 1);

No podrán autorizar fraccionamientos sin haber quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos (27 XVII f);

No podrán gravar el patrimonio familiar (27 XVII g);

No podrán establecer restricciones al comercio interestatal (73 IX);

Las prohibiciones expresamente contenidas como absolutas y relativas en los artículos 117 p. 1 y 118.

### *Inhibiciones*

Extender el derecho de petición en materia política a personas que no sean ciudadanas (8 p. 1);

Permitir a quienes no son ciudadanos asociarse o reunirse con fines políticos (9);

Permitir que reuniones armadas deliberen (9 p. 2);

Autorizar la portación de armas (10);

No podrán dar validez a las enajenaciones de tierras, aguas, montes hechas por jefes políticos o gobernadores con contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y a las diligencias de apeo y deslinde, transacciones y enajenaciones (27 VIII-a y c);

Los extranjeros en tiempo de paz no podrán servir en la fuerza de policía o seguridad pública (12 p. 1);

No podrán permitir a los extranjeros inmiscuirse en asuntos políticos (33);

No podrán conceder el derecho de voto a personas ajenas a proceso o durante la extinción de la pena (38 II y III);

No podrán ser diputados o senadores federales durante el desempeño de su cargo (55 V p. 2 y 58);

No podrán inmiscuirse con las opiniones que emitan los diputados y senadores federales (61);

No podrán permitir que un senador o diputado desempeñe cargo alguno por el que se disfrute sueldo (62);

Los terrenos baldíos dentro de los estados pertenecen a la Federación (73 XIX);

No podrán ser presidentes de la República a menos de que se separen seis meses antes de la elección (82 VI);

No podrán desempeñar dos cargos de elección popular (125);

No podrán hacer pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto (126).

### *Obligaciones*

Respetar el derecho de petición y contestar por escrito (8 pp. 1 y 2);  
En relación con las personas sujetas a proceso y los reos condenados, establecer sitios diferentes de resguardo (18 p. 1);

Organizar un sistema penal sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medio de readaptación social del delincuente (18 p. 2);

Establecer sitios diferentes para que hombres y mujeres compurguen sus sentencias (18 p. 2);

Establecer instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores (18 p. 4);

Reprimir a funcionarios que cometan abusos en las prisiones (18 p. 3);

Recibir y tramitar las solicitudes de restitución y dotación de tierras y aguas (27 XIX);

Preferir en igualdad de circunstancias a los mexicanos en relación con los extranjeros para toda clase de concesiones o empleos en que no sea indispensable la calidad de ciudadano (32 p. 1);

Publicar y hacer cumplir las leyes federales (120);

Dar entera fe a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de otro estado (121 p. 1);

Dar validez a los actos del registro civil realizados en otro estado (121 IV);

Respetar los títulos profesionales expedidos por otros estados (121 V);

Respetar las sentencias de amparo y suspender el acto reclamado (103 I, 107 IV y VII);

Deberán protestar y hacer guardar la Constitución (128);

Obrar como auxiliares de los poderes federales en materia de culto religioso (130 p. 1);

Aplicar leyes locales sobre asentamientos humanos que la legislatura dé con vista a las emitidas por el Congreso de la Unión (73 XXIX c y 27 p. 3).

### *Convenios*

Podrán celebrar convenios con la Federación para que los reos condenados por delitos de orden común extingan sus condenas en establecimientos dependientes del Ejecutivo federal (18 p. 3);

Celebrar convenios de coordinación con el gobierno federal para la planeación (25 p. 3);

Podrán celebrar convenios con los municipios para hacerse cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de contribuciones específicas (115 IV a. p. 2).

### *Responsabilidad*

Los gobernadores incurrirán en responsabilidad por violaciones a la Constitución cuando afecten a la pequeña propiedad (27 XV);

Son responsables por violaciones graves a la Constitución y las leyes federales (110 p. 2).

## PODER JUDICIAL LOCAL

### *Estructura jurídica*

Habrá un Tribunal Superior de Justicia (arts. 107, frac. XII; 108, p. 2; 110, p. 2);

Habrá jueces interinos (arts. 55, frac. V, p. 3; 104, frac. I; 107, frac. XII; 119 y 133);

Podrán establecer jurados (arts. 5, p. 4; 36, V; 20, frac. VI; 130, p. 17);

No podrá haber más de tres instancias en los juicios criminales (art. 23);

No podrá haber tribunales especiales (art. 13).

### *Facultades*

Los jueces locales pueden impedir a una persona el dedicarse al ejercicio de una profesión cuando se ataquen los derechos de terceros (art. 5, p. 1);

Los jueces pueden privar a alguien del producto de su trabajo (art. 5, p. 1);

Pueden obligar a los particulares a prestar trabajos personales sin justa retribución y sin contar con su consentimiento (arts. 5, p. 3, y 123, fracs. I y II);

Podrán decretar el arraigo de cualquier persona en los casos de responsabilidad criminal o civil (art. 11);

Sólo la autoridad judicial podrá librar órdenes de aprehensión con las formalidades de ley (art. 16, p. 1);

Con las formalidades de ley podrán dictar órdenes de cateo (art. 16, p. 1);

Los jueces son los únicos competentes para imponer penas (art. 21, p. 1);

Suspender los derechos de ciudadanía a los particulares (art. 38, VI);



Aplicar leyes federales cuando sólo se afecten intereses de particulares, cuando sean preferidos por los actores (art. 104, frac. I);

Conocer de la suspensión en materia de amparo directo (art. 107, frac. XI);

El Tribunal Superior conocerá de demandas de amparo por violaciones a los artículos 16 en materia penal, 19 y 20 (art. 107, frac. XII);

Los jueces locales están facultados para admitir demandas de amparo y conceder la suspensión provisional (art. 107, frac. XII, p. 2);

Podrán decretar la detención de una persona por uno o dos meses, en los casos de extradición nacional o internacional respectivamente (art. 119);

Tienen jurisdicción sobre los inmuebles ubicados dentro del territorio de su estado (art. 121, V), con la excepción establecida en el artículo 132;

Tendrán jurisdicción sobre personas domiciliadas en otros estados cuando éstas se hayan sometido expresamente o por razón de su domicilio hayan sido citadas personalmente (art. 121, frac. III, p. 2).

### *Prohibiciones*

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público (art. 6);

No podrán secuestrar las imprentas como instrumentos de delito (art. 7);

Juzgar a alguien con base en leyes privativas (art. 13);

Privar a alguien de la vida, la libertad, de sus propiedades o derechos sin juicio y sin las formalidades esenciales del procedimiento (art. 14, p. 2);

En juicios de orden criminal está prohibido imponer penas por analogía o mayoría de razón que no está decretada por una ley exactamente aplicable (art. 14 p. 3);

Aprisionar a alguien por deudas civiles (art. 17);

Quedan prohibidas las costas judiciales (art. 17);

Reducir a prisión preventiva a alguien que no merezca pena corporal (art. 18, p. 1);

Seguir un proceso por un delito no incluido en el auto de formal prisión (art. 19, p. 1);

No pueden aplicar como penas la mutilación, la infamia, las marcas, los azotes, los palos, el tormento y cualesquiera otras inusitadas y trascendentales (art. 22, p. 1);

No pueden aplicar la pena de muerte por delitos políticos (art. 22, p. 3);

Juzgar a alguien dos veces por el mismo delito (art. 23);

Absolver de la instancia (art. 23), y

No podrán decretar embargos sobre bienes que integran el patrimonio familiar (art. 27, frac. XVII, inc. g).

### *Inhibiciones*

No son válidas las diligencias de apeo y deslinde y demás operaciones practicadas entre 1856 y 1917 por los jueces de los estados, por virtud de las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas, montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento y otros (art. 27, frac. VIII, inc. c);

Los magistrados y jueces locales no podrán ser diputados o senadores federales a menos que se separen noventa días antes de la elección (arts. 56, frac. V, p. 3 y 58);

No podrán conocer de procesos que se inicien por opiniones emitidas por diputados y senadores (art. 61);

No podrán permitir que un diputado o senador en funciones desempeñe cargo alguno como juez o magistrado local (art. 62);

Las sentencias de los jueces sólo tienen obligatoriedad dentro del territorio de su estado (art. 121, III);

No podrán permitir que un ministro de algún culto herede a otro o la persona que no sea su pariente dentro del cuarto grado (art. 130, p. 15);

Los jurados locales no podrán conocer de infracciones al artículo 130 (art. 130 p. 17).

### *Obligaciones*

En los juicios civiles los jueces locales están obligados a dictar sus sentencias conforme a la letra, a la interpretación jurídica o a los principios generales de derecho (art. 14, p. 4);

Los tribunales deberán estar expeditos para administrar justicia en términos de ley en forma gratuita (art. 17);

Deberán dictar los autos de formal prisión de conformidad con el artículo 19, p. 1;

Deberán observar las garantías del proceso (art. 20);

Respetar las sentencias de amparo (art. 103, frac. I; 107, fracs. I, II, V, inciso c), y suspender el acto reclamado (107, frac. X), y pueden ser suspendidos para el caso de insistir en la repetición del acto reclamado (art. 107, frac. XVI);

Los jueces locales están obligados a conceder las extradiciones nacionales e internacionales conforme al derecho (art. 119);

Dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de otros estados (art. 121, p. 1);

## LA DIVISIÓN DE PODERES

89

Dar validez a los actos del registro civil realizados en otros estados (art. 121, frac. IV);

Dar validez a los títulos profesionales expedidos en otros estados (art. 121, V);

Deberán protestar guardar y hacer guardar la Constitución y leyes federales (art. 123), y

Están obligados a respetar la Constitución y leyes federales (133).

### *Responsabilidad*

Los magistrados a los Tribunales Superiores son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales (arts. 108, p. 3, y 110, p. 2).

## LOS MUNICIPIOS

Gozan de capacidad jurídica para adquirir y poseer los bienes raíces públicos que presten (art. 27, frac. VI);

Serán administrados por ayuntamientos de elección popular directa (arts. 5o., 36, frac. V, y 115, frac. I);

La Constitución local determinará para los efectos de la responsabilidad oficial, quiénes son servidores públicos en los municipios (art. 108, p. 4);

Existe una no reelección relativa respecto de los miembros de los ayuntamientos (art. 115, frac. I, p. 2);

No habrá ninguna autoridad intermedia entre los ayuntamientos y el gobierno del estado (art. 115, p. 1);

Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley (art. 115, frac. II);

La hacienda de los municipios se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezca, las contribuciones y otros ingresos que de las legislaturas establezcan; en todo caso percibirán las contribuciones que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo (art. 115, frac. IV);

En la elección de ayuntamientos deberá introducirse el principio de representación proporcional (art. 115, frac. VIII, p. 10).

### *Facultades*

Establecer escuelas en coordinación con la Federación y el Estado (art. 36, frac. IX, y 73, frac. XXV);

Llevar un catastro municipal (art. 36, frac. I);

Tienen derecho a percibir un porcentaje de las contribuciones especiales que les corresponden a los estados y que fija la legislatura local (art. 73, frac. XXIX);

Son competentes para aplicar legislatura sobre asentamientos humanos (art.s 27, p. 3º y 73, frac. XXIX c);

Los ayuntamientos, de acuerdo con la ley, podrán expedir bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general (art. 115, frac. II, p. 2);

Tendrán a su cargo, con el concurso de los estados, cuando la ley lo determine, los servicios de agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques, jardines, seguridad pública, tránsito y las demás que las legislaturas determinen y su capacidad se los permita (art. 115, frac. III);

De acuerdo con la ley podrán coordinarse y asociarse con otros municipios, para la más eficaz prestación de los servicios públicos (art. 115, frac. III, último párrafo);

Administrarán libremente su hacienda (art. 115, frac. IV);

Podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de contribuciones (art. 115, frac. IV, inc. a, p. 2º);

Los ayuntamientos están facultados para aprobar sus presupuestos de egresos (art. 115, frac. IV, último párrafo);

Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales, estarán facultados para formular, aprobar y administrar las zonificaciones y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en relación con ello expedir reglamentos y disposiciones administrativos que fueren necesarios (art. 115, frac. V);

Planear y regular de manera conjunta y coordinada con otros municipios el desarrollo de centros urbanos (art. 115, frac. VI);

Para celebrar convenios con el Estado a efecto de que los municipios asuman la prestación de los servicios o la atención de diferentes funciones (art. 115, frac. X, p. 2).

### *Inhibiciones*

No pueden extender el derecho de petición en materia política a personas que no son ciudadanos (art. 8).

### *Obligaciones*

Impartir instrucción cívica militar a los mexicanos (art. 31, frac. II);  
Respetar las sentencias de amparo cuando sean señalados como autoridades responsables (art. 107, frac. IV);

Dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de otros estados (art. 121, frac. I);

Dar validez a los actos del registro civil realizados en otros estados (art. 121, frac. IV);

Dar validez a los títulos profesionales expedidos en diversos estados (art. 121, frac. V);

Los funcionarios municipales están obligados a protestar guardar la Constitución y leyes secundarias (art. 121, frac. V);

Llevar el registro de los ministros de los cultos (art. 130, p. 11).

### *Intervención sobre los municipios*

La legislatura local puede suspender ayuntamientos, declarar que han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros (art. 115, frac. I, p. 30).