

**ARTÍCULO 120: Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.**

**COMENTARIO:** El texto vigente está tomado literalmente del artículo 114 de la Constitución de 1857. Los antecedentes del artículo 120 se remontan a la Constitución de Cádiz de 1812, no obstante, las polémicas que dicho precepto suscitó desde su discusión y aprobación en el Constituyente de 1857, el de 1917 lo aprobó sin discusión y por unanimidad de 154 votos, en la sesión del jueves 25 de enero de 1917.

Ciertamente el artículo 120 involucra los diversos puntos que suscitaron polémica, los cuales no son sino expresión de la realidad y circunstancias entonces prevalecientes, que vistas aisladamente parecen ser razones incontrovertibles ante cuya presencia no debió aprobarse ni en el Constituyente de 1857 ni en el de 1917.

Sin embargo, habiéndose aprobado por mayoría de 55 votos contra 24 en sesión del 11 de noviembre de 1856, el artículo 114 constitucional que es el antecedente del 120 vigente, se entiende que éste, aún suscite criterios discrepantes; pero, con todo y eso, este precepto admite una interpretación positiva, atendiendo a que toda institución jurídica es y debe entenderse de buena fe, tal como lo tiene reiterado la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación; por lo que es evidente que el sentido y alcance del artículo 120 constitucional es que, sin duda, está concebido para dar vida, vigencia y eficacia al principio de supremacía

constitucional tutelado por el artículo 133 de la carta fundamental, que no es otra cosa que garantizar el estado de derecho.

En efecto, al estarse obligando a los gobernadores de los estados "a publicar y hacer cumplir las leyes federales", no se hace otra cosa que reiterar lo señalado en el artículo 128 constitucional en el sentido que todo funcionario debe guardar, o sea acatar y hacer que se acaten las leyes que emanen de la Constitución federal. Tan es así, que por otro lado el artículo 108, párrafo tercero, establece responsabilidad a los gobernadores "por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales"; violaciones que bien pueden ser por omisión como sería el abstenerse de hacer que se cumplan las leyes federales.

Teniendo pues las leyes federales un ámbito espacial de validez en todo el territorio nacional, es claro que su cumplimiento cabal y oportuno no debe controlarse sólo por la autoridad federal encargada de aplicarlas, sino que los titulares de los ejecutivos estatales también deben velar por el cumplimiento de dichas leyes haciendo cuanto proceda legalmente para lograrlo, conforme a las atribuciones expresas que para ese efecto les concedan las constituciones estatales.

Lo anterior refleja que existe conciencia en las entidades federativas del sentido teleológico del artículo 120 constitucional; y que los gobernadores cuentan con los instrumentos jurídicos necesarios para darle eficacia a este precepto, a efecto de evitar que sea letra muerta. Que esto sea así es positivo, en tanto redundando en beneficio de la sociedad toda del país, la cual con todo y sus diferencias socioculturales propias de cada región, tiene puntos de interés común con la Federación, como son la materia educativa, la de salud y la de vivienda, en las cuales los estados y la Federación conciertan y ejecutan múltiples acciones dentro de su respectiva órbita competencial.

Pasando al análisis específico del contenido del artículo 120 que nos ocupa, es de señalarse que en su primera parte es fácil entender la manera de cumplir la obligación de publicar las leyes federales; ya que se reduce al acto de ordenar que éstas se publiquen en el periódico oficial de cada entidad federativa, el cumplimiento de esta obligación no acusa mayores problemas que los propios de cada estado en cuanto a la oportunidad con que aparecen las publicaciones oficiales; lo que en todo caso retrasa la publicación de una ley federal.

No obstante esto, lo cierto jurídicamente es que por ser federal esa ley, entra en vigor en la fecha que se hubiere señalado en el *Diario Oficial* de la Federación, y obliga desde entonces con tal que su publicación hubiere sido anterior, tal como lo establece la regla contenida en el artículo 4º del Código Civil del Distrito Federal, que rige en toda la República en los asuntos de orden federal. Siendo esto así, es fácil advertir que ni la entrada en vigor ni la obligatoriedad de la ley federal están sujetas ni condicionadas a que ésta sea publicada en el periódico oficial local. En este sentido se ha pronunciado el criterio de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se le ha planteado que una ley federal no es obligatoria en un estado por no haberse publicado en el periódico oficial local.

En cuanto a la segunda parte del precepto analizado, es múltiple la manera y formas de cumplir las leyes federales en los estados, atendiendo a la materia

que éstas regulen. Las leyes fiscales federales son el prototipo del más patente cumplimiento de esta obligación, ya que, sin perjuicio de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la llamada Ley de Coordinación Fiscal, las entidades federativas se ven beneficiadas en su hacienda pública, a cambio de auxiliar a la Federación en la administración y recaudación de las contribuciones federales.

Esto es factible jurídicamente a través de los convenios de coordinación que prevé la Ley de Coordinación Fiscal, los cuales una vez celebrados son susceptibles de darse por terminados a voluntad de las partes que los celebraron; siendo de destacarse que dicha ley no obliga a los estados a coordinarse para administrar y recaudar contribuciones federales; pues en este evento, los estados establecen sus gravámenes propios y, además, participan en los de índole federal previstos en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional. Esta experiencia de la Federación y los estados en el manejo de las leyes federales impositivas, con todo y las críticas fundadas de que ha sido objeto, no deja de reflejar que no sólo es factible, sino benéfico para ambos, el cumplir y hacer cumplir las leyes federales en todo el territorio de la República mexicana.

Otro ejemplo de cumplimiento de leyes federales por parte de los gobernadores de los estados, lo es el caso previsto en la fracción VI del artículo 116 constitucional, que señala: "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". Como se advierte, la celebración de este tipo de convenios sólo está condicionada a que ambas partes lo juzguen necesario para el desarrollo económico y social de las entidades federativas; y una vez celebrados, éstos podrán asumir la prestación de servicios públicos que estén previstos en leyes federales, con lo cual no se estará haciendo otra cosa que cumplir y hacer que estas se cumplan en cada estado.

Huelga decir, por último, que la obligación que el artículo 120 constitucional impone a los gobernadores de los estados debe ser cumplida no sólo por los designados constitucionales, cuyo origen sea la elección popular, sino también por las personas que ocupen el cargo de gobernadores, aun como interinos, provisionales, sustitutos, encargados del despacho o las que hubieren sido designadas para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tengan distinta denominación. Y esto es así, porque la norma obliga al titular del Poder Ejecutivo estatal.

Una cuestión que invita a reflexión es la relativa a si un gobernador incurre en incumplimiento del artículo 120 constitucional, cuando en vez de publicar, cumplir y hacer cumplir una ley federal, ocurre ante el Poder Judicial federal impugnándola por considerarla causa de conflictos; desde luego que semejante situación excepcional podría estimarse irrelevante para efectos de dar cumplimiento al artículo 120 citado, ya que conforme a una correcta técnica jurídica y al conocido principio de que la ley obliga mientras no sea abrogada, es inconcuso que la impugnación que se hiciera de una ley federal por un gobernador, jurídicamente no entraña el sustraerlo del deber de cumplir esa ley y hacer que se cumpla en el territorio de su estado; pues suponer lo contrario, amén de antijurí-

dico, quebrantaría el estado de derecho y el sistema federal, desde el momento que se estaría haciendo prevalecer una cuestión claramente procedimental sobre una sustantiva y esencial como lo es la relativa al principio de supremacía constitucional, tutelado por el artículo 133, acorde al cual la Constitución y las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ellas, son la ley suprema de toda la Unión. En vista de esto es de concluirse que la responsabilidad subsiste incluso de realizarse tal supuesto hipotético.

Es decir, aun cuando se realizara dicho supuesto hipotético, máxime que, por otro lado, debe tenerse presente que si la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento, al grado que quien la infrinja responde de ello; no se ve razón jurídica valedera ni de base que permita eximir de responsabilidad al gobernador que no publique las leyes federales, ni haga que se cumplan, cuando precisamente el artículo 120 constitucional tiende a evitar que exista esa ignorancia de las leyes federales en las entidades federativas.

BIBLIOGRAFÍA: Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, 5ª ed., México, Norgis, 1959, pp. 40 y 363; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 18ª ed., México, Porrúa, 1981, pp. 166-169.

Federico QUINTANA ACEVES