

## CAPÍTULO X

### LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ESTE CAPÍTULO y los dos siguientes tienen el propósito de contemplar los principios constitucionales en los que se asienta la organización de las entidades, distrito y territorios federales, ya que este examen nos ayuda a comprender el objeto de estudio de esta monografía.

Las entidades federativas, como hemos asentado, de acuerdo con el artículo 40 de la constitución son autónomas, principio que implica la facultad de otorgarse y reformar su propia ley fundamental, la que según el artículo 41, no puede contravenir la carta magna de carácter general.

La propia constitución federal señala una serie de principios, en el artículo 115, que los estados miembros deben respetar:

- a) Los estados deben adoptar la forma de gobierno republicano, representativo y popular.
- b) La base de la división territorial y de la organización política y administrativa es el municipio libre, del que se dan sus lineamientos en el mismo precepto.
- c) Los gobernadores no pueden durar más de seis años en el cargo. Es decir, la constitución local puede señalar un periodo menor, o sea, dos, cuatro, etc., años, pero tiene que respetar el máximo apuntado en la constitución general.
- d) La elección de los gobernadores y diputados de las entidades federativas debe ser en forma directa; es decir, es el pueblo quien elige a sus representantes sin necesidad de ningún intermediario o elector.
- e) Los gobernadores electos en forma popular nunca pueden ser reelectos y tampoco pueden ocupar ese cargo con el carácter de interino, sustituto, provisional o encargado del despacho. Esta prohibición de reelección para los gobernadores responde a la misma idea de la prohibición absoluta de reelección del presidente de la república. La historia constitucional mexicana ha llegado a la conclusión de que las reelecciones en este país son funestas, que cuando se ha dejado la puerta abierta a la reelección, los gobernantes se han perpetuado en el poder.
- f) Los gobernadores, ya sea, sustituto, provisional, el designado para concluir el periodo en el caso de falta absoluta del constitucional o el interino, no pueden ser electos para el periodo inmediato.
- g) El gobernador constitucional de un estado, debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, "nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección". Es indispensable para ser gobernador ser mexicano por naci-

miento, y después de este requisito de carácter absoluto, es necesario satisfacer *una* de las dos alternativas apuntadas: haber nacido en el estado, o bien, tener residencia en el mismo no menor de cinco años antes del día de la elección. Estos requisitos responden a que la persona que va a ocupar tan alto cargo debe conocer y estar penetrado de los problemas de la entidad federativa.

- h) Las legislaturas locales deben integrarse con un número proporcional a los habitantes de la entidad, y se señala el mínimo de legisladores de acuerdo con la población: no menos de 7 diputados en aquellos estados que no alcancen los cuatrocientos mil habitantes, no menos de nueve en los que su población exceda del número anterior pero no llegue a ochocientos mil, y no menos de once, en aquellas entidades cuya población supere la última cifra apuntada. Ahora bien, el mínimo de legisladores señalados no quiere decir que las constituciones locales no puedan mencionar un número mayor, lo único que la constitución general persigue con apuntar los mínimos indicados, es que las legislaturas locales no sean tan pequeñas que resulte fácil controlarlas al gobernador.
- i) Los diputados locales no pueden ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes pueden ser electos para el periodo inmediato como propietarios si no han estado en funciones de diputados, pero los propietarios no deben ser electos para el periodo inmediato como suplentes. Este principio es el mismo que opera a nivel federal, y su razón estriba en que la idea de no reelección es una de las bases del sistema político mexicano, aunque claramente se ha expresado que este principio rompe con la existencia de una tradición congresional y se desperdician los servicios de personas con experiencia y conocimientos.

Sin embargo, aunque son ciertas las objeciones anteriores, México, inspirado en su historia constitucional, opta en este aspecto por lo menos malo.

- j) El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados deben tener "el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente".

Tales son los postulados del artículo 115 constitucional que enmarca los principios de organización de las entidades federativas y éstas por ningún motivo deben violarlos, porque si lo hacen, destruyen su propio orden jurídico.

Además, dentro de la propia Constitución se impone una serie de restricciones a las entidades federativas, a saber:

- a) De acuerdo con el artículo 124 constitucional no pueden intervenir en las materias que son competencia exclusiva de la federación.
- b) Las prohibiciones absolutas enumeradas en el artículo 117.
- c) Las prohibiciones relativas enumeradas en el artículo 118, amén del artículo 27-XVII-e en el que se dice que... "el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su Deuda Agraria".

Como lo señala Herrera y Lasso, la constitución federal, impone a las entidades federativas ciertas *obligaciones*, y si no cumplen con ellas, los poderes del estado miembro incurren en "violaciones a la Constitución y leyes federales" ya sea por acción o por inacción. Estos casos son los siguientes:<sup>61</sup>

- a) La vulneración de las garantías individuales (artículo 103-I), las que están consagradas en los primeros veintiocho artículos de la ley fundamental.
- b) La invasión de la competencia de las autoridades federales (artículo 103-III).
- c) Legislar contra el artículo 119 que indica que "Cada Estado tiene obligación de entregar, sin demora, los criminales de otro Estado o del extranjero a las autoridades que los reclamen".
- d) Legislar contra las *bases* establecidas en el artículo 121 constitucional o contra las leyes federales que reglamenten las obligaciones mutuas de las entidades federativas en el campo de "Actos públicos, registros y procedimientos judiciales".<sup>62</sup>
- e) Cuando no cumplan o eludan las sentencias de amparo expedidas en su contra o "no suspendan el acto reclamado, debiendo hacerlo" (artículo 107, xvi y xvii).
- f) Cuando contravengan las disposiciones de los tratados internacionales y leyes constitucionales, por ser superiores al orden local. (artículo 133.)
- g) Cuando contravengan los artículos 40 y 41 de la ley suprema que asientan las decisiones jurídico-políticas de México.
- h) Cuando no cumplan con la obligación establecida en la fracción xvii del artículo 27, que dice: "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las si-

<sup>61</sup> Herrera y Lasso, Manuel, *op. cit.*, pp. 252-253.

<sup>62</sup> El artículo 121 constitucional dice:

"En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

- "I. Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él;
- "II. Los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación;
- "III. Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro Estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste, cuando así lo dispongan sus propias leyes.  
"Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otro Estado cuando la persona condenada se haya sometido expresamente, o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio;
- "IV. Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado tendrán validez en los otros, y
- "V. Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros."

guientes bases. . .” También deben crear los estados la deuda agraria de la entidad federativa.

- i) Si no participan a los municipios, de acuerdo con la fracción XXIX del 73, en los impuestos sobre energía eléctrica.
- j) Cuando arreglen los límites interestatales, sin la aprobación del congreso federal (artículo 116).
- k) El incumplimiento de sus obligaciones respecto de las reformas constitucionales (artículos 73-III, 3, 6 y 7; y 135).
- l) Si violan algunas de las prohibiciones de los artículos 117 y 118 o se apartan de la estructura del artículo 115.
- m) Si no entregan sin demora los criminales de otro estado o del extranjero a las autoridades que lo solicitan (artículo 119).

Además, en la constitución general hay una serie de artículos que se refieren específicamente a las entidades federativas indicándoles un hacer o no hacer, como ejemplos podemos citar los siguientes:

- a) Segundo párrafo del artículo 18: “Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones. . .”
- b) Párrafo octavo, inciso VI del artículo 27: “Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada. . .”
- c) Artículo 27, XVII, g: “Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo, ni a gravamen ninguno.”
- d) Artículo 73, fracción xv: (facultades del congreso federal) “Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose, a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos”.
- e) Artículo 123, A, XXXI: “La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones. . .”
- f) Artículo 130, sexto párrafo: “Las legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos.”
- g) Artículo 132, los bienes inmuebles destinados por la federación al servicio público o al uso común son de jurisdicción federal “mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiere dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la Legislatura respectiva”.

Debemos señalar que en las constituciones locales de los estados miembros de México, se puede hacer la diferencia entre la parte dogmática y la parte orgánica.

No es indispensable que las constituciones locales contengan una parte

dogmática, ya que la ley fundamental general tiene una amplia declaración de derechos individuales que desde luego obliga a toda clase de autoridad.

Así, por ejemplo, el artículo 2º de la constitución de Aguascalientes dice que: "Todo individuo gozará en el Estado de las garantías que otorga la Constitución Federal y tendrá los derechos y obligaciones establecidas por las leyes locales"; y el artículo 1º de la constitución de Campeche dice: "en el Estado de Campeche gozarán de las garantías individuales consignadas en la Constitución General de la República . . ."

Esas leyes fundamentales señalan la obligatoriedad de las garantías individuales asentadas en la constitución general; pero, aunque no lo declararan el efecto sería el mismo. Esas constituciones se conforman con reafirmar la declaración contenida en la norma de normas de carácter federal.

Otras constituciones locales siguen diferente procedimiento, como la de Chihuahua que también indica la obligatoriedad de la declaración federal, pero además señalan una declaración propia con derechos no incluidos en la federal, como su artículo 7º: "Toda persona detenida o presa debe ser alimentada por cuenta de los fondos públicos destinados a ese objeto."

Debemos señalar que las constituciones locales sí pueden ampliar las garantías individuales consagradas en la constitución del estado federal, ya que éstas son únicamente *restricciones mínimas* que la constitución impone a las autoridades.<sup>63</sup>

Hay constituciones que repiten en buena parte la declaración contenida en la constitución federal, como la del estado de Durango, lo que realmente es superfluo.

Los derechos sociales garantizados por la constitución general, principalmente en los artículos 27 y 123, no pueden ser *disminuidos* por las constituciones locales, pero tampoco pueden ser *ampliados* porque, por su propia naturaleza, son restricciones a los derechos individuales, y si una constitución local ampliara la declaración de derechos sociales contenida en la constitución general, estaría *limitando* las garantías individuales señaladas en la carta magna general.<sup>64</sup>

En la parte orgánica de las constituciones locales se regulan y atribuyen las competencias de los poderes de la entidad. Siguiendo al artículo 49 de la constitución federal, las leyes fundamentales de los estados miembros declaran que el poder local se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

Respecto a los poderes legislativo y ejecutivo, como hemos visto, es el artículo 115 el que señala ciertos lineamientos y principios, pero el precepto es omiso en lo referente al poder judicial; lo que significa, que una constitución local pueda suprimirlo y organizarse únicamente con los poderes

<sup>63</sup> Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 122.

<sup>64</sup> Gamás Torruco, José, "El federalismo mexicano", en *Pensamiento Político*, volumen V, número 18, México, 1970, pp. 223-224.

políticos, pues además que tal medida rompería con el principio de la división de poderes, base fundamental del orden jurídico mexicano, la propia constitución presupone la existencia del *poder judicial local*; por ejemplo, en la fracción III del artículo 121, se dice: “*Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado...*”

Y desde luego que absolutamente todas las constituciones indican la existencia de estas tres ramas del poder o como popularmente se expresa, poderes. Existió en el estado de Hidalgo un precepto —el 16, que ya se encuentra derogado— que además de los tres poderes clásicos enunció el municipal como un cuarto poder.

En lo referente a los poderes judiciales locales la constitución general deja a la constitución de cada entidad la más amplia libertad de organización, lo que no ocurre con los otros dos poderes.

El poder legislativo está integrado en todas las cartas magnas locales por una sola cámara. Desde el punto de vista constitucional no existe ningún impedimento para la existencia del sistema bicameral en los estados miembros tal y como acontece en Norteamérica.

La comisión permanente se encuentra establecida en todas las constituciones.

Las facultades del legislativo local normalmente no se enumeran en la constitución del estado miembro, sino se declara que la cámara está facultada para legislar, excepto en las materias expresamente otorgadas a la federación. Hay constituciones locales que sí señalan algunas facultades al poder legislativo como los casos de Chiapas y Puebla.

El poder ejecutivo se encuentra depositado en un gobernador cuyas facultades son similares a las del presidente de la república. Al gobernador se le otorga la atribución de veto respecto a los proyectos de leyes.

Examinemos los dos aspectos de la llamada intervención de las entidades federativas en la formación de la voluntad federal: a) la integración del senado de la república, y b) su participación en el proceso de las reformas constitucionales.

a) El senado está integrado por dos senadores por cada estado y dos por el distrito federal. Tradicionalmente se ha creído que la existencia del senado es esencial en un sistema federal y que los senadores representan a las entidades federativas con lo que se logra el principio de igualdad entre ellas, principio contrario en la cámara baja, donde cada estado miembro está representado según su número de habitantes.

El punto anterior no nos parece certero, pues consideramos que los senadores, así como los diputados —según el artículo 51— son representantes de la nación y no de las entidades federativas; para esta afirmación —como ya hemos expresado en otra ocasión—<sup>65</sup> nos basamos en las siguientes ideas:

<sup>65</sup> Carpizo, Jorge, *La Constitución...*, pp. 272-273.

los requisitos para ser senador son los mismos que para ser diputado, con la excepción de la edad, el régimen que priva para los diputados es el mismo que para los senadores; es decir: no pueden ser reelectos para el periodo inmediato, son inviolables por las opiniones que expongan en el desempeño de sus cargos, no pueden ocupar ningún otro empleo federal o estatal por el cual obtengan honorarios, igual término para computarse la renuncia tácita e igualdad en las responsabilidades.

Además, su interés —de acuerdo con los autores clásicos de la materia— es general, es el de toda la colectividad y no el interés de la entidad federativa que los eligió.

Ahora bien, en algunas ocasiones, hay diversidad de funciones entre la cámara de diputados y la de senadores, y se ha afirmado que esto responde a la idea de la integración del senado, pensamos que no es exacto pues aun en los sistemas bicamarales no federales existe división de funciones. El senado en México posee las ventajas y los inconvenientes de cualquier sistema bicameral, mismos que subsistirían aun si el régimen federal desapareciese en este país.

Concluimos que en la forma de la integración del senado no existe la supuesta intervención de las entidades federativas en la integración de la voluntad federal, ya que los senadores no representan a los estados miembros.

Ahora, cúmplenos examinar el segundo supuesto planteado;

b) La participación de los estados miembros en el proceso de las reformas constitucionales.

En México, la constitución general, desde el punto de vista jurídico, es rígida, es decir, sigue para las modificaciones constitucionales un procedimiento especial, mismo que se señala en el artículo 135, que dice: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

Las reformas constitucionales no las efectúa sólo la legislatura federal o las locales, sino ambas: el artículo 135 crea un órgano denominado *poder revisor* que se integra tanto por la legislatura de la unión como por las de las entidades federativas. Y este órgano —el poder revisor— es superior a cualquiera de sus partes por la razón misma de su función: modificar la constitución.

El poder revisor no es órgano de la federación sino del estado federal, luego en este punto tampoco los estados miembros intervienen en la formación de la voluntad de un órgano de la federación, sino de un órgano de naturaleza superior como es el poder revisor.

La *participación* de las entidades federativas en las reformas constitucionales es de especial importancia, pues a través de este medio se salvaguardan, cuando menos en teoría, sus facultades y derechos. No se puede cambiar ni modificar la competencia o estructura de los estados miembros si un número importante de ellos no está de acuerdo.

Y cuando se desea formar un nuevo estado dentro de los límites de los existentes, es necesario satisfacer una serie de requisitos que se encuentran señalados en la fracción III del artículo 73 y uno de los cuales consiste en que si las legislaturas de las entidades federativas afectadas con la proposición no están de acuerdo; no es suficiente con la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales, sino que la proposición debe ser aprobada por las dos terceras partes de las legislaturas de las entidades federativas.

O sea, cuando se va a afectar en forma tan directa a una entidad federativa y ésta no está de acuerdo, los requisitos del artículo 135 constitucional adquieren mayor rigidez.

No podemos negar la importancia de la existencia de un procedimiento especial para reformar la constitución en el que intervienen directamente las entidades federativas. Sin embargo, en la realidad, la constitución mexicana ha resultado flexible, y ha sido reformada en un gran número de ocasiones; en varias de las cuales se han afectado los derechos de los estados miembros, y no obstante éstos han otorgado su consentimiento para que se lleve a cabo la reforma.

Contemplemos que la propia constitución general marca los procedimientos a seguir en caso de conflicto entre los poderes de un estado y entre los de un estado y la federación.

El artículo 105 indica que "Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley".

Los problemas de índole jurídica entre los poderes de una entidad federativa son competencia de la suprema corte, así como las controversias jurídicas entre los estados y las que se susciten entre ellos y la federación.

En el supuesto del artículo 105 constitucional, la suprema corte de justicia no es órgano de la federación sino del estado federal.

De acuerdo con la fracción VI del artículo 76, es facultad del senado de la república "Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado."



Además, las cuestiones de competencia —según el artículo 106— entre los tribunales de los estados, entre éstos y los de la federación, son dirimidas por la suprema corte, la que en este supuesto es también órgano del estado federal y no de alguno de los dos órdenes delegados: el federal y el de las entidades federativas.

El artículo 120 dice que los gobernadores de los estados “están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales”.

La razón de este precepto se encuentra en que se desea la máxima publicidad para la ley federal que ya ha sido publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, pero claro está, de la publicación de la ley federal en la entidad, no depende su validez, pues ello significaría que la ley federal quedaría a la voluntad de los estados, lo que destruiría el sistema federal.

Cuando el precepto se refiere al cumplimiento de las leyes federales alude a los casos en que la propia ley fundamental así lo requiere.

Este artículo nació en contra de la rebeldía de los gobernadores hacia la autoridad central pero en la actualidad el precepto no tiene mayor importancia y es un señalamiento “de la cooperación que es deseable entre federación y estados”.<sup>66</sup>

En México no existe, y bueno sería que existiera, como en otros países, comités y reuniones interestatales para estudiar los métodos y estructuras gubernativos.<sup>67</sup>

Sería conveniente que los presidentes de las legislaturas locales, los presidentes de los tribunales superiores de justicia, los procuradores generales, los tesoreros, etc., se reunieran periódicamente para intercambiar impresiones.

Además, los programas interestatales entre varios estados cercanos para tomar medidas conjuntas son saludables, por ejemplo: en varias entidades federativas no es aconsejable mantener una universidad por diversas razones como el costo de mantenimiento, pequeño número de alumnos, carencia de profesores; varios estados pueden ponerse de acuerdo y crear una sola universidad en la región como sería en el Sureste, en el Noroeste, etc.

No podemos dejar de escribir unos párrafos sobre la situación política en las entidades federativas, lo que determina en gran parte el sistema federal mexicano.

En México, existe un partido político extremadamente poderoso que en los últimos treinta y cinco años no ha perdido ninguna elección para presidente, para gobernador y para senador. En esta forma, el candidato del *partido oficial* tiene casi seguro el triunfo. El gobernador sabe que le debe el cargo al partido, específicamente al presidente de la república que en la realidad es el jefe y quien toma las decisiones definitivas del partido.

<sup>66</sup> Gamas Torruco, José, *op. cit.*, p. 225.

<sup>67</sup> Cribfield, Brevard y Frank Smothers, “The States in the Federal System”, en *New York University Law Review*, volumen 34, número 6, Nueva York, 1959, p. 1023.

Por lo anterior, generalmente los gobernadores son dóciles a la voluntad del centro, aunque se han dado situaciones de rebeldía. Ha ocurrido que el gobernador saliente se oponga al candidato del centro y logre que el partido postule a otra persona. Estas actitudes son un suicidio en la política mexicana.

En otras ocasiones, el centro deja correr los nombres de posibles candidatos para gobernador con el objeto de conocer el grado de aceptación de los mismos.

Pero, en la gran mayoría de los casos, los gobernadores no se atreverán a contrariar la voluntad del centro por varias razones, y no todas son de servilismo: las obras federales las conseguirá el gobernador en buena parte por sus relaciones y su situación política; si se rebela lo más probable es que el resultado sea su muerte política y tiene ante sí la amenaza de que declaren desaparecidos los poderes de la entidad federativa.

El resultado de la gestión de un gobernador depende en buena parte de la ayuda que reciba de la federación: de los préstamos y de las obras federales.

Este factor de tipo político es determinante en el análisis del sistema federal mexicano y él no ha sido totalmente negativo en el desarrollo del país en cuanto ayudó a destruir cacicazgos regionales en que la autoridad real en el estado no era el gobernador sino el cacique que dominaba por décadas toda una entidad federativa, según su voluntad.

Pero en la actualidad, es necesidad imperiosa para las entidades federativas que el gobernador no les sea impuesto, sino que exista un mayor juego y libertad democrática en la selección del candidato del partido oficial para que sean personas no ajenas a los problemas de la entidad, conocidas y con prestigio en el lugar, preparadas y honradas, y principalmente con un sentido de servicio social para tratar de realizar una labor útil para el estado.